

Een relatie tussen Ministerie & Uitvoeringsorganisatie Zorg dat het werkt!

Afstudeeronderzoek

Laureen Hulskamp

Studentnummer 299505

Master Bestuurskunde: Arbeid, Organisatie en Management

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleidend docent:

Dr. S. Van Thiel

Tweede lezer:

Dr. M. Fenger

Augustus 2009

Voorwoord

Geachte lezer,

Hier ligt het dan, het resultaat van het onderzoek dat bijna een jaar heeft geduurd! Het afronden van dit onderzoek is een enorme uitdaging geweest die al lange tijd in de planning stond. In groep 8 (van de basisschool) om precies te zijn, stelden psychologen vast dat ik een kleine afwijking in de hersenen heb, ook wel 'woordblindheid' genoemd. Dyslexie, een term waar veel docenten zo'n 15 jaar geleden nog niet heel erg bekend mee waren. Ik mocht de LBO/VBO opleiding doen en kon dan gemakkelijk een diploma halen. Maar ik ging, eigenwijs als ik toen al was, de MAVO opleiding volgen. Op dat moment wist ik het; ik moest en zou mijn universitaire diploma halen en zo gebeurde het! Vier jaar geleden had ik eindelijk dat fel begeerde HBO papiertje binnen, dat mij toegang gaf tot de Universiteit. En nu 4 jaar later heb ik met het resultaat van dit onderzoek, deze Masteropleiding met veel plezier voltooid! Terugkijkend op dit leerproces kan ik met volle overtuiging zeggen dat deze opleiding, het uitvoeren van dit onderzoek in combinatie met mijn opgedane werkervaring als consultant bij het Agentschap SZW en later als beleidsmedewerker bij het Ministerie van Justitie de meest leerzame periode van mijn studieperiode is geweest. Ik wil dan ook een aantal mensen bedanken voor hun steun, inzet en enthousiaste bijdrage aan de inhoud van dit onderzoeksrapport maar zeker ook voor hun support voor het afronden van deze opleiding.

Ten eerste wil ik mijn scriptiebegeleider Sandra Van Thiel bedanken voor haar enorme enthousiasme, haar hulp en kritische nood bij het schrijven van dit onderzoek. Ook wil ik Menno Fenger bedanken voor zijn feedback op mijn scriptie in zijn rol als tweede lezer. Verder wil ik al mijn collega's bij het Agentschap SZW bedanken voor het meedenken met het vormen van en het geven van inspirerende ideeën voor het onderzoeksonderwerp. In het bijzonder dank ik mijn teamleider, de heer Mark van Marken voor zijn steun en flexibele houding ten aanzien van de indeling van werktijden zodat het voor mij mogelijk werd om 36 uur te werken én voltijd te studeren. Ook zou het onderzoek niet mogelijk zijn geweest zonder de medewerking van alle respondenten met wie ik uitvoerige (soms zeer gevoelige) gesprekken heb mogen voeren. Tenslotte wil ik mijn ouders en vriend Marcel bedanken voor hun geduld tijdens stressvolle periodes gedurende de opleiding maar ook voor het inhoudelijk meedenken over het onderzoek. Pap, mam, jullie fanatieke support de afgelopen 15 jaar had ik niet willen missen! En Marcel bedankt voor het managen en behouden van de (huishoudelijke!) rust, die ik elke keer weer aantrof als ik weer eens gestrest uit de Koninklijke Bibliotheek kwam. Met de afronding van deze scriptie is de Masteropleiding nu voltooid en is het nu tijd voor een nieuwe uitdaging!

Laureen Hulskamp

Haarlem, 31 augustus 2009.

Samenvatting

DE AANLEIDING

Dit rapport richt zich op relationele verbintenis tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie die is ontstaan naar aanleiding van de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in de jaren ' 80. Sindsdien ontwikkelen overheidsorganisaties nieuwe bestuursstructuren om de dienstverlening aan burgers te professionaliseren. De nieuwe vormgeving van de bestuurstructuur van overheidsorganisaties heeft er toe geleid dat ministeries hun relatie met de uitvoeringsorganisatie opnieuw moeten in richten. Niet alleen formele wetten en regelgeving die zich focussen op meer toezicht en controle moeten hiervoor worden aangepast. Ook dient het ministerie aandacht te hebben voor het gedragspatroon van de op afstand geplaatste uitvoerende dienst. Uitvoeringsorganisatie nemen namelijk een eigen identiteit aan die aansluit bij de marktgerichte context waarin zij moeten opereren. Deze identiteit heeft minder bureaucratische richtlijnen, een eigen takenstructuur en richt zich op het vergroten van de effectiviteit en efficiency.

Deze wijziging in het gedrag van de uitvoeringsinstantie leidt bij ministeries tot weerstand. Ministeries hadden in eerste instantie alleen voor ogen dat zij zich (met de scheiding tussen beleid en uitvoering) meer bezig konden houden met beleidsvoorbereiding. Nu wordt verwacht dat zij steeds meer inspelen op de vrijheden die uitvoeringsorganisaties trachten te bewerkstelligen. Bij de poging om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden lijkt de problematiek te liggen bij het oplossen van onevenwichtige gedragspatronen, omgangsvormen, meningen en waarderingen. Ministerie en uitvoeringsorganisatie zullen begrip moeten tonen voor elkaars identiteit, verantwoordelijkheden en hun gemotiveerde gedragingen. Deze elementen zijn vooral cultureel van aard. Zolang het ministerie en de uitvoeringsorganisatie geen begrip tonen voor elkaars identiteit en daarbij horende verantwoordelijkheden, zal de scheiding tussen beleid en uitvoering enkel op papier functioneren. Daarom staat in deze scriptie de volgende vraagstelling centraal.

VRAAGSTELLING

Welke omgangsvormen dragen bij aan de kwaliteit van de relatie tussen het Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) enerzijds en het Agentschap SZW en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) anderzijds?

Om deze vraag te beantwoorden zijn een drietal casus bestudeerd en er is onderzocht (1) wat voor soort sturingsrelaties er zoal zijn tussen Ministerie en Uitvoeringsorganisaties, (2) wat de kwaliteit van een relatie bepaalt, 3) wat goede omgangsvormen zijn en (4) welke omgangsvormen in de praktijk worden ingezet en succesvol bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie. Op basis van de bestudeerde theorie en de empirische resultaten uit dit onderzoek, wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

Hierna volgt een korte samenvatting van de antwoorden en conclusies op de onderzoeksvragen.

SOORTEN RELATIES

De literatuur maakt onderscheid tussen vier typen relaties. In dit onderzoek heeft de beleidsmatige en beheersmatige relatie centraal gestaan. Bij ieder type relatie kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende rollen die partijen aannemen indien zij zich in een bepaald type relatie bevinden. De rol die een persoon aanneemt bepaalt vervolgens hoe zij dient te handelen in deze relatie. In een beleidsmatige en beheersmatige relatie wordt de rol van beleidsbepaler (opdrachtgever) en beleidsuitvoerder (opdrachtnemer) aangetroffen. Als opdrachtgever stelt de beleidsdirectie het beleid vast en is de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorgestelde beleid. Op het moment dat de opdrachtgever een bepaald budget ter beschikking stelt om de taak door de opdrachtnemer te laten uitvoeren wordt gesproken over een beheersmatige relatie. De beleidsdirectie kan de uitvoeringsactiviteiten vervolgens op verschillende manieren sturen. Zij kan de werkzaamheden van een uitvoeringsorganisatie top down sturen of op een andere wijze (bottom –up) coördineren. Bijvoorbeeld doordat de beleidsdirectie een contract afsluit met de uitvoeringsorganisatie waarin wordt vastgelegd tegen welke voorwaarden en met welk budget een specifieke taak wordt uitgevoerd. Uitvoeringstaken kunnen ook het resultaat zijn van intensieve interacties (dialog) tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Vervolgens hangt de wijze van sturen of coördineren af van (gezamenlijk) afspraken over het type sturingsrelatie dat partijen met elkaar aangaan en de rol en positie die partijen in deze relatie aannemen. Gezamenlijk wordt overeengekomen of een partij ondergeschikt of nevenschikt is en of een taak wordt opgelegd of in gezamenlijk overleg vastgesteld.

DE KWALITEIT VAN DE RELATIE

De tweede deelvraag definieert het begrip 'kwaliteit van de relatie'. Dat wil zeggen dat bepaalt moet worden wanneer sprake is van een meer of mindere kwaliteit van de relatie. De kwaliteit van de relatie wordt bepaald door de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van omgangsvormen en handelingspatronen die passen bij een type sturingsrelatie waarover gezamenlijk overeenstemming is bereikt.

OMGANGSVORMEN

Vervolgens zijn de omgangsvormen gedefinieerd aan de hand van het type sturingsrelatie en de rol of positie die partijen innemen in relationele verbintenis tussen een beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Omgangsvormen kunnen worden omschreven als een *set van gedragingen*. Zo'n set van gedragingen varieert en is afhankelijk van de afspraken die partijen hebben gemaakt ten aanzien van het type sturingsrelatie. In theorie zijn de volgende omgangsvormen gedefinieerd;

- De mate waarin informatie wordt uitgewisseld en afspraken worden nagekomen,
- De mate waarin sprake is van samenwerking,
- De mate waarin tijdig duidelijkheid wordt gecreëerd over beoogde beleidsdoelstellingen en te besteden middelen,
- De mate van inspraak,
- De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid, en
- De mate van belonen; aandacht en waardering (feedback) op bereikte prestaties.

ONDERZOEKSOPZET EN METHODEN

Om op een systematische wijze de invloed van omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie te kunnen beschrijven is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. De aandacht is gericht op de sociale interacties tussen partijen. Het gedrag of de handelwijze van betrokken partijen is verklarend voor de wijze waarop relaties ontstaan. Daarbij wordt opgemerkt dat beide partijen overeenstemming hebben bereikt over het type sturingsrelatie dat zij zijn aangegaan. Tevens bepaalt de tevredenheid van partijen over het gebruik van deze omgangsvormen de mate waarin gesproken kan worden van een sterke of zwakke kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Als methode voor onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie waarin twee homogene cases en een contrasterende case worden onderzocht. De onderzoekscasus is gericht op het onderzoeken en vergelijken van een tweetal nationale relaties tussen de directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW en een nationale relatie bij de directie Kinderopvang van het Ministerie van OCW en het Agentschap SZW. Naast het analyseren van relevante documenten, zijn er 8 semi gestructureerde interviews afgenomen met personen die direct verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

CONCLUSIES

De theorie in hoofdstuk 2 laat zien dat beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren handelen en kunnen samenwerken door de wijze van sturen en coördineren af te stemmen op de relationele verbintenis. Vastgesteld is (dat in alle drie de casus) partijen gezamenlijk zijn overeengekomen welk type sturingsrelatie wordt gehanteerd. Er is dus in alle type sturingsrelaties consensus bereikt over de rol en positie die partijen aan nemen in hun relationele verbintenis. Het type sturingsrelatie bepaalt vervolgens welke omgangsvormen worden gehanteerd door betrokken partijen. Naarmate de omgangsvormen meer passen bij het type sturingsrelatie waarover overeenstemming bestaat, wordt de kwaliteit van de relatie als sterk ervaren.

Geconcludeerd kan worden dat er een **viertal omgangsvormen** bijdragen aan een sterke kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, zij worden hieronder achtereenvolgens benoemd:

- a. Er dient tijdig duidelijkheid te worden geschept over beoogde beleidsdoelstellingen en financiële middelen (zowel voor de beleidsdirectie als voor de uitvoeringsorganisatie),
- b. Uitvoeringsorganisatie dient een bepaalde mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid te krijgen om uitvoeringstaken uit te voeren,
- c. Er is een vorm van beloning aanwezig; in de vorm van aandacht en waardering over bereikte prestaties,
- d. Er wordt gezamenlijke overeenstemming bereikt over de wijze van samenwerken.

Het vastleggen en nakomen van afspraken en de mate waarin informatie wordt uitgewisseld, en de mate van inspraak zijn weliswaar handelingen die worden aangetroffen in de relatie tussen beleid en uitvoering, echter het zijn niet bijzondere attitudes van partijen die de kwaliteit van de relatie versterken. Het zijn eigenschappen, handelingen of processen waar naar personen zich dienen te

gedragen in een keten om de kwaliteit van de relatie te waarborgen. Deze omgangsvormen beïnvloeden de mate waarin duidelijkheid wordt geschept over de te realiseren beleidsdoelstellingen, de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid en het verkrijgen van feedback op de prestaties. Deze omgangsvormen kunnen ook uitmonden in faalfactoren van omgangsvormen en de kwaliteit van de relatie negatief beïnvloeden.

AANBEVELINGEN

Uit dit onderzoek blijkt dat er een aantal knelpunten zijn aangetroffen in de vormen van omgang tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisaties. De wijze waarop partijen deze handelingspatronen nu vormgeven verhinderen de mate waarin sprake kan zijn van een sterke kwaliteit van de relatie. De beleidsdirectie en het uitvoeringsorgaan moeten de gesignaleerde 'afwijkingen' proberen om te buigen naar een positieve uitkomst van handelen. Dit kan in eerste instantie door het *vergroten van de betrokkenheid*. Beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties moeten de samenwerking vroegtijdig opzoeken. 'Elkaar weten te vinden' en 'elkaar vroegtijdig informeren' over beleidsaangelegenheden vraagt van beleidsmakers en beleidsuitvoerders om een attitudeverandering. Deze attitudeverandering moet van binnenuit (vanuit de organisatie) worden gestimuleerd en naar de medewerkers worden gecommuniceerd.

Ten tweede dienen ministerie en uitvoeringsorganisatie *te werken aan vertrouwen*. Tussen partijen dient een vertrouwensrelatie gecreëerd te worden waarbij beide partijen erop kunnen vertrouwen dat de ander de gemaakte afspraken nakomt. Zo kan de uitvoeringsorganisatie beleidsdirectie vroegtijdig op te hoogte te brengen van de uitkomsten van haar beslissingen op beleidsmaatregelen en haar relatie met de beleidsdirectie bottom –up sturen. Daardoor wordt de beleidsdirectie in staat gesteld om input te leveren op de prestaties van het uitvoeringsorgaan en deze zonodig kan bijsturen.

Ten derde dient er *aandacht en waardering* te zijn voor de prestaties van het uitvoeringsorgaan. Door het weglaten van feedback op de prestaties ontnemt de beleidsdirectie de uitvoeringsorganisatie de kans om te leren en prestaties bij te stellen. Belonen vermindert de onzekerheid bij het uitvoeringsorgaan over geleverde prestaties en leidt tot gehoorzaamheid, meegaandheid en betrokkenheid om beoogde beleidsdoelstellingen uit te voeren.

Tenslotte heeft dit onderzoek bewezen dat de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties zich niet altijd gedragen conform de rol die is vastgelegd is in de contracten. In de samenwerkingscontracten is niet concreet omschreven wat de precieze invulling van deze rol is of anders gezegd hoe personen zich in deze rol als opdrachtgever en opdrachtnemer dienen te gedragen. Een duidelijke taakomschrijving van deze rol kan in het contract een aanvulling zijn op de huidige overeenkomsten. Door inzichtelijk te maken wat ieders taak is wordt duidelijk wat verwacht mag worden van beide partijen en kan op gedrag worden gestuurd indien personen zich afwijkend van deze rol gedragen. Dat betekent dan ook dat gerichte prestaties gekoppeld kunnen worden aan de rollen die personen innemen. Dit maakt het mogelijk om beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders op persoonlijk niveau op hun attitude aan te spreken.

Inhoudsopgave

1. VERZELFSTANDIGING VAN UITVOERINGORGANISATIES: EEN TERREINVERKENNING	9
1.1. AANLEIDING	9
1.2. VRAAGSTELLING	12
1.3. DOELSTELLING EN RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	13
1.3.1. ONDERZOEKSOPZET EN AFBAKENING	13
1.4. LEESWIJZER	14
2. THEORETISCH KADER	15
2.1. INLEIDING	15
2.2. VERSCHILLENDE VORMEN RELATIES	15
2.2.1. HET BEGRIP STURING	17
2.2.2. DE TWEEZIJDIGE RELATIE: HET PERSPECTIEF VAN HET MINISTERIE	20
2.2.3. DE TWEEZIJDIGE RELATIE: HET PERSPECTIEF VAN DE UITVOERINGSORGANISATIE	20
2.2.4. RELATIEMANAGEMENT: VORMEN EN TYPEN	22
2.3. DE KWALITEIT VAN DE RELATIE EN HET BEGRIP TEVREDENHEID	24
2.4. DE RELATIONELE VERBINDING	25
2.4.1. DIRECTIE VOOR RELATIEBEHEER	26
2.4.2. GESPREIDE OF GEINTEGREERDE INTERFACE – FUNCTIE	27
2.5. ONGANGSVORMEN	29
2.5.1. DE DEFINITIE VAN ONGANGSVORMEN	29
2.5.2. OPERATIONALISEREN VAN HET BEGRIP ONGANGSVORMEN	30
2.5.3. ONGANGSVORMEN: VORMEN EN TYPEN	32
2.6. OPERATIONALISERING EN CONCEPTUEEL MODEL	36
2.6.1. OPERATIONALISERING VAN DE RELATIONELE VERBINTENIS	36
2.6.2. OPERATIONALISERING VAN HET BEGRIP: 'KWALITEIT VAN DE RELATIE'	37
2.6.3. INDICATOREN VOOR SUCCESVOLLE ONGANGSVORMEN	38
2.6.4. CONCLUSIE	46
3. ONDERZOEKSOPZET EN METHODEN	47
3.1. INLEIDING	47
3.2. ONDERZOEKSOPZET	47
3.3. TYPE ONDERZOEK: DE MEERVOUDIGE CASESTUDIE	47
3.4. SELECTIE VAN HET ONDERZOEKSOBJECT EN CASES	48
3.4.1. ONDERZOEKSCASUS	50
3.5. ONDERZOEKSMETHODEN	51
3.5.1. INTERVIEWS	51
3.5.2. DE RESPONDENTEN	51
4. DE RELATIE TUSSEN BELEID EN UITVOERING: DE PRAKTIJK	53
4.1. INLEIDING	53
4.2. HET AGENTSCHAP SZW	54
4.3. CASUS 1: DE TIJDELIJKE SUBSIDIEREGELING STIMULEREN LEEFTIJDSEBEWUST BELEID	55
4.3.1. DOEL VAN DE SUBSIDIEREGELING	55
4.3.2. LOOPTIJD	55
4.3.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN	55
4.3.4. ROLLEN EN RELATIES	56
4.3.5. UITVOERINGSTAAK	58
4.3.6. AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING	59
4.3.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN	59
4.3.8. INSpraak	62
4.3.9. ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID	63
4.3.10. BELONING: AANDACHT EN WAARDERING	64
4.3.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID	66
4.4. CASUS 2: TIJDELIJKE STIMULERINGSREGELING LEER-/WERKTRAJECTEN	67
4.4.1. DOEL SUBSIDIEREGELING	67
4.4.2. LOOPTIJD	69
4.4.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN	69
4.4.4. ROLLEN EN RELATIES	70
4.4.5. UITVOERINGSTAAK	71
4.4.6. AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING	71
4.4.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN	72
4.4.8. INSpraak	73
4.4.9. ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID	75
4.4.10. BELONING: AANDACHT EN WAARDERING	75
4.4.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID	76
4.5. CASUS 3: SUBSIDIEREGELING KINDEROPVANG	77
4.5.1. DOEL SUBSIDIEREGELING	77
4.5.2. LOOPTIJD	78

4.5.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN:	79
4.5.4. ROLLEN EN RELATIES	79
4.5.5. UITVOERINGSTAAK.....	80
4.5.6 AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING	81
4.5.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN	82
4.5.8. INSPRAAK.....	85
4.5.9 ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID	86
4.5.10 BELONING: AANDACHT EN WAARDERING.....	86
4.5.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID	87
4.6. EEN VERGELIJKENDE ANALYSE	88
4.6.1 SUCCES & FAALFACTOREN VAN ONGANGSVORMEN	89
4.6.2. CASUS 1: ONGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID	89
4.6.2. CASUS 2: ONGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID	92
4.6.3. CASUS 3: ONGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID	93
4.7. EINDOORDEEL VAN DE VERGELIJKENDE ANALYSE	95
4.7.1. ONGANGSVORMEN EN HAAR BIJDRAGE AAN DE KWALITEIT VAN DE RELATIE	96
4.8. DE ROL VAN BETROKKEN PARTIJEN.....	101
4.9. CONCLUSIE	105
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	106
5.1. INLEIDING.....	106
5.2. CONCLUSIES	106
5.2.1. SOORTEN RELATIES TUSSEN MINISTERIE EN UITVOERINGSORGANISATIE	106
5.2.2. WAT BEPAALT DE KWALITEIT VAN DE RELATIES	107
5.2.3 GOEDE ONGANGSVORMEN.....	108
5.3. ONGANGSVORMEN DIE BIJDAGEN AAN EEN KWALITEIT VAN DE RELATIE TUSSEN MINISTERIE EN UITVOERINGSORGANISATIE.....	108
5.4. REFLECTIE OP ONDERZOEK	112
5.5. AANBEVELINGEN	114
5.5.1. AANBEVELINGEN VOOR DE BELEIDSDIRECTIE EN UITVOERINGSORGANISATIE	114
5.5.2. AANBEVELINGEN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK	117
LITERATUURLIJST	118
OVERIGE INFORMATIEBRONNEN	121
BIJLAGEN	122

VERZELFSTANDIGING VAN UITVOERINGORGANISATIES: EEN TERREINVERKENNING

1.1. AANLEIDING

Sinds begin jaren '80 vinden er ingrijpende veranderingen plaats in de bestuurstructuur van de Nederlandse Rijksoverheid. Overheidsorganisaties ontwikkelen vanaf dat moment een marktgerichte denkwijze om in te kunnen spelen op de vraag vanuit de maatschappelijke samenleving. De aanleiding voor een nieuwe bestuursstructuur komt voort uit de vraag van de samenleving om meer transparantie van taken en een afslanking van ambtenarenapparaat. Door een scheiding aan te brengen tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zou dit moeten leiden tot meer professionaliteit, efficiency, effectiviteit en uiteindelijk tot het vergroten van de kwaliteit van de dienstverlening (Kickert, 1998:14).

Dit doelmatigheidsperspectief was in de jaren '80 een belangrijk reden om een knip tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering aan te brengen (Van Thiel, 2002). Tevens was het verzelfstandigen van uitvoeringsorganisaties bedoeld om de onevenwichtige verhouding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders te herstellen. Bij de rijksdienst overheerste de aandacht voor beleidsvoorbereiding boven beleidsuitvoering. Anderzijds was de beleidsuitvoering niet efficiënt genoeg en was er weinig aandacht voor bedrijfsmatige problemen. Ook moest de beleidsuitvoering producten en diensten afzetten met meer zelfstandigheid (Kickert, 1998:61). De nieuwe vormgeving van de bestuursstructuur van overheidsorganisaties, zorgt ervoor dat ministers hun relatie met uitvoeringsorganisaties opnieuw moeten in richten (Van Thiel et al., 2004:495).

De scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering heeft een drietal effecten voor de relaties tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Om deze effecten beter te kunnen begrijpen zal eerst een schets worden gegeven van de relatie die is ontstaan nadat scheiding tussen beleidmakers en beleidsuitvoerders is vormgegeven. De relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie wordt gevormd door de "Principaal -Agent -Relatie" (Van Thiel, 2008:10-11). Met "Principaal -Agent -Relatie" wordt bedoeld dat het **ministerie (de principaal)** een vooraf bepaalde taak, met een vooraf bepaald budget laat uitvoeren door **een uitvoeringsinstantie (de agent)**. Deze afspraken worden in een managementcontract vastgelegd. In deze relatie wordt de principaal geconfronteerd met allerlei onzekerheden over het gedrag van de agent. Het ministerie is bijvoorbeeld nooit zeker of de uitvoeringsinstantie haar beste prestaties en capaciteiten zal inzetten om de taak uit te voeren. Uitvoeringsorganisaties kunnen namelijk strategisch gedrag vertonen en informatie achterhouden voor het ministerie om bijvoorbeeld de kosten van uitvoering op te schroeven of minder goed presteren voor het budget dat beschikbaar wordt gesteld door het ministerie. Om zeker te zijn dat een taak wordt uitgevoerd conform de gestelde eisen van het ministerie, zullen beleidsmakers de beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisaties zo klein mogelijk laten zijn. Bij de poging om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden ontstaat er druk op de formele relatie tussen ministerie en

uitvoeringsorganisatie (ibidem). De spanning die ontstaat in de formele relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie zal nu nader worden toegelicht.

MEER AANDACHT VOOR TOEZICHT EN CONTROLE

Allereerst heeft het verzelfstandigen en het instellen van uitvoeringsorganisatie als Agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ook wel ZBO's genoemd) bijgedragen aan de politieke discussie die zich steeds meer richt op **toezicht en controle** (Van Thiel, 2003:7). Dat wil zeggen dat in de politiek de aandacht voor de aansturing van uitvoeringsorganisaties en het functioneren ervan sterk is toegenomen. De politieke discussie gaat over de vrijheid die uitvoeringsorganisaties genieten bij de uitvoering van beleid. In 1995 heeft de Algemene Rekenkamer hierover een rapport gepubliceerd, getiteld "Zelfstandige Bestuursorganen en Ministeriële Verantwoordelijkheid". In dit rapport stond de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid formeel is geregeld ten aanzien van uitvoeringsorganisaties en feitelijk invulling krijgt centraal. Het rapport geeft aan dat ZBO's te weinig verantwoordingsvereisten hebben en dat toezicht, vanuit het ministerie op deze uitvoeringsorganisatie tekort schiet. De instrumenten om te sturen (voor toezicht en controle) zijn wel aanwezig maar de minister is onvoldoende op de hoogte van het gebruik ervan (Van Twist & In 't Veld, 1995). De politieke discussie over de aansturing en controle op verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties heeft uiteindelijk geleid tot een serie maatregelen om de aansturing op uitvoeringsorganisatie te verscherpen. Gedacht kan worden aan de Kaderwet ZBO's. In deze Kaderwet wordt aangegeven welke bevoegdheden de minister dient te hebben en welke verplichtingen zijn opgelegd aan de Zelfstandige Bestuursorganen. Bijvoorbeeld het recht van de Minister om inlichtingen in te winnen bij het uitvoeringsorgaan of het recht om in te grijpen bij taakverwaarlozing. Daarnaast heeft de discussie geleid tot het aanscherpen van Instellingscriteria van Agentschappen (Van Thiel, 2003:14). De instellingscriteria geven aan welke twaalf stappen doorlopen moeten worden voordat een organisatie Agentschap mag worden. Een organisatie moet een beschrijving van de producten en diensten geven inclusief geschatte kostprijzen (Van Thiel, 2003:14). Door het instellen van nieuwe wetten en regelgeving wordt de vrijheid van uitvoeringsorganisaties ingeperkt. Dit is in tegenstelling tot de in eerste instantie bedoelde oprichting van verzelfstandigde organisaties.

KNELPUNTEN IN DE SAMENWERKING

Naast meer aandacht voor toezicht en controle heeft de scheiding tussen beleid en uitvoering geleid tot **knelpunten in de samenwerking**. Dit komt omdat het onderscheid tussen beleid en uitvoering in theorie duidelijk is te maken. Maar wanneer deze wordt geoperationaliseerd blijft het lastig om duidelijke scheidslijnen aan te geven. Knelpunten in de samenwerking treden op bij het verdelen van taken. De vraag die rijst is: welke taken worden uitgevoerd en door wie; beleid of uitvoering (Van Thiel, 2003:5). Verder dienen uitvoeringsorganisaties een hoeveelheid aan informatie te verstrekken aan ministeries over normen prestatie en streefwaarden, om aan te tonen dat geplande beleidsdoelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Echter, ministeries tonen (bij goed functioneren van het uitvoeringsorgaan) weinig interesse in de beschikbaar gestelde informatie. Hierdoor lijkt het alsof ministeries weinig waardering hebben voor de beleidsuitvoering tenzij er fouten worden

geconstateerd. Op dat moment willen beleidsmakers de 'gemaakte fouten' corrigeren door de beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisaties te beperken en de nadruk te leggen op *toezicht en controle* op gewenst gedrag. Uitvoeringsorganisaties klagen op dat moment over een gebrek aan zelfstandigheid (Van Thiel, 2003).

Daarnaast worden uitvoeringsorganisaties veelal niet betrokken bij het tot stand komen van nieuw beleid. Dit terwijl zij over kennis beschikken die kan helpen bij het praktisch invullen van wet en regelgeving. Uitvoeringsorganisaties zijn bijvoorbeeld heel goed in staat om beleidsmatige vraagstukken te implementeren en de complexiteit bij invoering van beleid te verminderen. (Van Thiel, 2003:5-6).

Ministeries daarentegen, hebben een andere waarneming van stelselmatige gebrekkigheden. Zij geven aan geen inzicht te hebben in de prestaties die Agentschappen, ZBO's leveren. Bovendien hebben ministeries meerdere relaties met diverse verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Ministeries moeten dus in staat zijn om de contacten met iedere relatie goed te onderhouden. Andersom hebben uitvoeringsorganisaties (soms) meerdere opdrachtgevers waardoor zij gelijktijdig met meerdere ministeries moet overleggen (Van Thiel: 2008: 9-11). Als er veel verschillende partijen zijn betrokken bij de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie neemt de complexiteit van die relatie toe. Niet verwonderlijk is het dan ook dat bovengenoemde knelpunten in de samenwerking al gauw leiden tot disfunctionele relaties.

STRUCTURELE EN CULTURELE VERANDERINGEN

Tenslotte zijn de verzelfstandigingsoperaties in Nederland ingezet op basis van de constatering dat tal van professionele processen ter uitvoering van beleid nu juist niet onder directe hiërarchische leiding van een minister moeten plaatsvinden (In 't Veld, 1995:69). Het mag duidelijk zijn dat de inhoud van het beleid en de mate van zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisaties nauw met elkaar samen hangen. De vraag naar verzelfstandigende diensten heeft dus **structurele en culturele elementen**. Het structurele element omvat de transparante structuur die men wenst te bereiken door uitvoering op afstand van beleid te plaatsen. Daarnaast wordt bij een op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie een interne (culturele) identiteit tot stand gebracht waarbij sprake is van minder bureaucratische richtlijnen en een vergroting van de effectiviteit en efficiency (In 't Veld, 1995: 71). De dominante cultuur en de bureaucratische structuur waarin beleidsmakers actief zijn, blijkt niet geschikt te zijn voor een uitvoeringsorganisatie en zorgt eerder voor belemmering dan bevordering van uitvoeringsactiviteiten (Hakvoort en Veenswijk, 1996).

Bij de oprichting van verzelfstandigende uitvoeringsorganisaties zullen Agentschappen en ZBO's een **eigen gedragspatroon** aannemen omdat zij zich willen onderscheiden van het pure publieke domein en tevens aansluiting proberen te vinden met de marktachtige context waarin zij opereren (In 't Veld, 1995: 75). Uitvoeringsorganisaties ontwikkelen eigen omgangsvormen en gaan zich innovatiever gedragen. Daarvoor richten zij zich meer op andere partijen in hun omgeving, zoals klanten (burgers) en andere, nieuwe opdrachtgevers in plaats van hun moederdepartement (Van Thiel, 2003:21).

Daarnaast wordt de omgeving van uitvoeringsorganisatie beïnvloed door belanghebbenden en de media. Zij bemoeien zich met de inrichting van uitvoeringsorganisaties en stellen andere eisen aan het functioneren van dergelijke uitvoeringsorganisaties (Plug, et.al: 2004: 99-101). Dit vergt van uitvoeringsorganisaties een andere vormgeving van hun takenstructuur, het afleggen van verantwoording en de wijze van functioneren (Van Thiel, 2008: 13). Deze wijziging van gedrag kan leiden tot weerstand vanuit het ministerie. Zij is namelijk niet voorbereid op zo'n verandering omdat de uitvoeringsorganisatie hierdoor afstand neemt van het ministerie. Ministeries hadden in eerste instantie alleen voor ogen dat zij zich meer bezig konden houden met beleidsvoorbereiding. Nu wordt verwacht dat zij steeds meer inspelen op de vrijheden die uitvoeringsorganisatie trachten te bewerkstelligen (Van Thiel et al., 2004: 496). Beleidsmakers worden nu gedwongen duidelijke voorwaarden te stellen aan de uitvoering en meer oog te hebben voor de onmogelijkheden voor de uitvoeringspraktijken (Van Thiel, 2008: 9-11). Erkenning van de zelfstandige professionaliteit en expertise van de uitvoerende dienst, door het ministerie dient de eerste stap te zijn.

Het lijkt er dus op alsof ministeries nog moeten wennen aan hun nieuwe rol zoals sturen op afstand, respect voor autonomie en het opbouwen van een stevige en hechte relatie met de uitvoeringsorganisatie (Van Thiel, 2002:5-7.) Daarbij speelt wederzijds vertrouwen een cruciale rol. Zonder voldoende vertrouwen in elkaars vaardigheden en intenties ontstaat spanningsvolle relatie tussen beleid en uitvoering. Bij de poging om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden lijkt de problematiek in eerste instantie te liggen bij het oplossen van onevenwichtige gedragspatronen, omgangsvormen, meningen en waarderings. Deze elementen zijn vooral cultureel van aard.

Mijn inziens liggen knelpunten in de relatie niet alleen in de formele regels en wetten waarin de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is weergegeven, maar eerder in de acceptatie van de handelingspatronen en omgangsvormen tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Ministerie en uitvoeringsorganisatie zullen begrip moeten tonen voor elkaars identiteit, verantwoordelijkheden en hun gemotiveerde gedragingen (rationaliteiten). Zolang het ministerie en uitvoeringsorganisatie geen begrip tonen voor elkaars verantwoordelijkheden, zal de formele scheiding en verdeling van elkaars verantwoordelijkheden/ bevoegdheden enkel op papier functioneren (Plug, et.al: 2004:99-101). Daarom staat in deze scriptie de volgende vraagstelling centraal.

1.2. VRAAGSTELLING

Welke omgangsvormen dragen bij aan de kwaliteit van de relatie tussen het Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) enerzijds en het Agentschap SZW en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) anderzijds?

De deelvragen bij deze centrale vraag zijn:

1. Wat voor relaties zijn er tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties?
2. Wat bepaalt de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties?
3. Wat zijn (goede) omgangsvormen tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties?
4. Welke omgangsvormen worden er in de praktijk ingezet in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties?

1.3. DOELSTELLING EN RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek beschrijft op operationeel niveau, de invloed van omgangsvormen op de kwaliteit van de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Aanleiding voor dit onderzoek is dat er in theorie veel geschreven is over hoe de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie zou moeten zijn, echter, nog niet proefondervindelijk is bewezen wat goede omgangsvormen tussen een ministerie en haar agentschap kunnen zijn. Verder is het vanuit bestuurskundig oogpunt gezien relevant te weten welke factoren van handelingspatronen de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie belemmeren en op welke wijze dit kan worden voorkomen. Feit is dat door de scheiding van beleid en uitvoering, beleidsmakers en beleidsuitvoerders elkaar nodig hebben en daardoor wederzijds afhankelijk zijn, om goede prestaties te kunnen boeken.

1.3.1. ONDERZOEKSOPZET EN AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op het inzichtelijk maken van de omgangsvormen die van invloed zijn op de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties. Aangezien Nederland, anno 2008, 13 ministeries telt en zij allemaal worden ondersteund door één of meer uitvoerende diensten, dient het onderzoeksgebied te worden afgebakend. Dit onderzoek zal zich beperken tot de relatie tussen het Ministerie van SZW en haar interne verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie; het Agentschap SZW.

De keuze voor het Ministerie van SZW is in de eerste plaats vanwege het feit dat dit Ministerie van SZW één van de grootste budgetten in de rijkdienst kent waarbij uitgaven voornamelijk zijn gericht op de sociale omstandigheden van burgers. De uitgaven zijn niet bedoeld voor de bekostiging van concrete bestedingen zoals huisvesting, personele lasten en geleverde diensten (Neelen, et al., 2003:70-71). De bestedingen vinden plaats in het kader van de sociale zekerheid en werkgelegenheidsbeleid, en de uitvoering wordt vaak verzorgd door territoriaal en functioneel gedecentraliseerde instanties (ibidem). Het uitvoeringsbeleid staat dus dicht bij de burgers en spreekt daardoor tot de verbeelding. In de tweede plaats ben ik als consultant fulltime werkzaam bij het Agentschap SZW, en ervaar ik in de praktijk de soms moeizame relatie met het ministerie. Dit lijkt dan ook een uitgelezen mogelijkheid om de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie nader te onderzoeken.

Indien alléén onderzoek wordt gedaan tussen verschillende relaties van het Ministerie van SZW en Agentschap SZW, wordt verwacht dat vergelijkbare eenheden zullen leiden tot vergelijkbare resultaten. Door een contrasterende relatie te trekken met het Ministerie van OCW kan worden onderzocht of omgangsvormen bij een ander ministerie op een andere manier worden ingezet of

beleefd. Dit onderzoek is dan ook uitermate geschikt om te concluderen of 'een specifieke set van omgangsvormen', bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen Ministerie en de interne verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie, het Agentschap SZW. Een gedetailleerde omschrijving van de in dit onderzoek betrokken ministeries, de uitvoeringsorganisatie en respondenten volgt in hoofdstuk 3.

1.4. LEESWIJZER

In Hoofdstuk 2 wordt een uiteenzetting gegeven van essentiële theorieën die belangrijk zijn om de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties beter te begrijpen. Hoofdstuk 2 vormt daarmee het theoretische kader en geeft antwoordt op deelvraag 1 en 2. Tot slot bevat hoofdstuk 2 een operationalisering van de deelvragen en wordt een conceptueel kader gevormd die laat zien hoe 'omgangsvormen' de 'kwaliteit van de relatie' beïnvloeden. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens aangegeven op welke wijze het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens de bevindingen uit de praktijk weer. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van drie casestudies bekeken hoe de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in de praktijk is vormgegeven en op welke wijze beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties met elkaar omgaan (deelvraag 3 en 4). Vervolgens worden de verschillende casus met elkaar vergeleken. Dit geeft inzicht in de omgangsvormen die succesvol bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringorganisatie. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord, wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden aanbevelingen gegeven voor de beleids- en uitvoeringspraktijk en voor nader wetenschappelijk onderzoek. Verder zijn er in dit rapport 3 bijlagen opgenomen. In bijlage 1 treft u de vragen aan voor de documentenanalyse. In bijlage 2 is een interviewhandleiding opgenomen ten behoeve van de interviews van de respondenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van respondenten die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

2

THEORETISCH KADER

2.1. INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk is de problematiek van de scheiding tussen beleid en uitvoering uiteengezet. Enerzijds was er de wens om meer effectiviteit, efficiency en professionaliteit van de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Anderzijds werd door het verzelfstandigen van de uitvoerende dienst een aantal knelpunten gesignaleerd, door zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders, die de doelmatigheid van de nieuwe bestuursstructuur beperken. Dit komt niet alleen door een toename aan de formele wetten en regels, maar ook doordat ministeries en uitvoeringsorganisaties elkaars identiteit, verantwoordelijkheid en gedragspatronen nog onvoldoende erkennen.

Dit hoofdstuk richt zich in paragraaf 2.2. op de verbindingen die tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie bestaan (deelvraag 1). Tegenwoordig bestaat deze verbinding namelijk uit meerdere type relatiepatronen. De relatiepatronen vloeien voort uit de verschillende rollen die ministeries en uitvoeringsorganisaties naar elkaar vervullen. Bij de bestudering van de relationele verbinding tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, is gekozen voor een karakterisering van relaties die bestaan tussen beide organisaties; zowel vanuit de optiek van het ministerie als vanuit de optiek van het uitvoeringsorgaan. Door te bepalen welke soorten relaties ministerie en uitvoeringsorganisaties hebben wordt duidelijk op welke wijze partijen zich ten opzichte van elkaar positioneren. Hierdoor ontstaan nieuwe vormen van verantwoording en mogelijkheden voor samenwerking. Verder wordt aangegeven welke vorm van sturing door beide partijen gebruikt kan worden (top down of bottom up) om inzicht te verkrijgen hoe ministerie en uitvoeringsorganisatie met elkaar om kunnen gaan en hoe de relatie tussen beide tot stand komt.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.3. uiteengezet wat de kwaliteit van een relatie bepaalt (deelvraag 2). In paragraaf 2.4. wordt aangegeven op welke wijze ministerie en uitvoeringsorganisatie de relatie kunnen optimaliseren. Tenslotte wordt in paragraaf 2.5. het begrip 'omgangsvormen' nader verklaard (deelvraag 3). Het begrip omgangsvormen is het centrale thema in dit onderzoek. Deze gedragingen en handelingspatronen hangen nauw samen met de wijze waarop partijen sturen en de wijze waarop ministerie en uitvoeringsorganisatie de relatie vormgeven. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 2.6. af met een conceptueel kader dat de samenhang tussen de begrippen; omgangsvormen en de kwaliteit van de relatie weergeeft. Dit kader geeft inzicht op de vraag welke omgangsvormen succesvol bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

2.2. VERSCHILLENDE VORMEN RELATIES

Door de scheiding tussen beleid en uitvoering bestaat de relatie tussen beide partijen tegenwoordig uit meerdere type relatiepatronen. In de literatuur worden vier dimensies genoemd die de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie omschrijven (Plug et al., 2004). Het gaat daarbij om een *beleidsmatige relatie, een beheersmatige relatie, eigenaarrelatie en toezichtrelatie.*

Bij een beleidsmatige relatie stelt het ministerie beleid vast en is de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van datzelfde beleid. In dit geval heeft het ministerie de rol van opdrachtgever. Met de uitvoeringsorganisatie, *opdrachtnemer*, wordt een contract afgesloten waarin wordt vastgelegd tegen welk budget en tegen welke voorwaarden de taak wordt uitgevoerd. Het ministerie moet dan op afstand toezien hoe het beleid wordt uitgevoerd conform de vastgestelde wet en regelgeving. In deze relatie kunnen er, bij contractuele onderhandelingen, wél beheersmatige afspraken worden gemaakt (Van Thiel, 2004:498). Op het moment dat het ministerie een budget ter beschikking stelt om de vastgestelde taak door de uitvoeringsorganisatie te laten uitvoeren wordt gesproken over een beheersmatige relatie (Van Twist & Plug, 1998: 17-18). In een *beleidsmatige relatie* moet het ministerie in staat zijn om op hoofdlijnen heldere beleidsvisies te ontwikkelen. Het ministerie heeft hiervoor zowel beleidsinhoudelijke kennis nodig, als kennis van en gevoel voor politiek en maatschappelijke verhoudingen. Dit is noodzakelijk om concrete uitvoeringsopdrachten te kunnen doorvertalen voor uitvoerende diensten en draagt mede bij aan het creëren van politieke en maatschappelijke steun. Verder is kennis van het uitvoeringsproces noodzakelijk om ervoor te zorgen dat beleid gerealiseerd kan worden. De *beheersmatige relatie* vraagt vooral om veel financieel en economische kennis. Bijvoorbeeld op het gebied van kostenbeheersing. Het ministerie moet kunnen controleren en beheren, zodanig dat de beheersmatige vrijheid van de uitvoerende dienst ongeschonden blijft (Van Twist & Plug, 1998:19).

Het ministerie kan naast de rol van opdrachtgever, gelijktijdig de rol van *eigenaar* innemen. In de eigenaarrelatie is de *eigenaar* van het ministerie gebaat bij de continuïteit van het uitvoeringsorgaan (ook wel *dochter* genoemd). In dat geval zal de eigenaar een zo hoog mogelijke continuïteit van de uitvoeringsinstantie willen waarborgen. Door de gecombineerde rol (opdrachtgever en eigenaar) die het ministerie dan inneemt, ontstaan knelpunten in de hoofddoelstelling van de overheidsorganisaties. Voor de opdrachtgever staat het politiek en maatschappelijk belang voorop. In deze rol wil de opdrachtgever tegen een zo laag mogelijke prijs een zo hoog mogelijke productie bereiken. Dit is in strijd met de continuïteit die de eigenaar na tracht te streven omdat zij zo hoog mogelijke inkomsten voor de uitvoeringsinstantie wil genereren.

Verder is er sprake van een *toezichtrelatie*. Deze relatie ligt in het verlengde van de andere drie rollen. Uitvoeringsorganisaties moeten verantwoording afleggen aan het ministerie over de verrichte activiteiten. De Minister (de toezichthouder) is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het uitvoeringsorgaan. Zij moet erop toezien dat de gestelde beleidsdoelen worden gerealiseerd en dat de afgesproken activiteiten worden uitgevoerd tegen afgesproken kosten. Tevens dient de kwaliteit van interne bedrijfsvoeringprocessen voldoende op orde te zijn (Plug, 2004: 29-30). De rol van toezichthouder (door de minister) zorgt voor een belangtegenstelling tussen beleid en uitvoering. Een voorbeeld kan deze belangtegenstelling nader toelichten. In het uitvoeringsproces worden beleidsmatige beslissingen genomen. Wettelijke procedures, die beleidsmakers opleggen, kunnen soms weinig klantgericht zijn. Voor het uitvoeringsorgaan betekent dit dat zij in sommige gevallen beleid moeten uitvoeren dat niet uitvoerbaar is, of niet direct aansluit met de uitvoeringspraktijk. Uitvoeringsorganisaties werken zoals eerder vermeld niet alleen voor een politieke opdrachtgever. Zij hebben direct te maken met meerdere maatschappelijke klantenkringen. Klanten verwachten van een

uitvoeringsorganisatie dat zij zich responsief opstellen ten op zichten van de wensen en verlangens, ook wanneer die haaks staan ten opzichte van het ministerie ('T Hart, 2002: 247-248). De toezichthouder kan de uitvoeringsorganisaties toch dwingen om taken anders uit te voeren. Dit omdat vanuit het ministerie de behoefte bestaat grip te houden op beleidsmatige afwegingen die binnen het uitvoeringsproces worden gemaakt (Van Twist & Plug, 1998: 18). Door deze top-down benadering ontstaat er spanningen tussen beleid en uitvoering. In onderstaande tabel worden de relaties en de bijbehorende rollen schematische weergegeven.

Tabel 2.1.: Relatiepatronen.

Rol van het Ministerie		Bijbehorende relatiepatroon	Rol van de uitvoeringsorganisatie
Beleidsbepaler	>>	Beleidsmatige relatie	<< Beleidsuitvoerder
Opdrachtgever	>>	Beheersmatige (contractuele) relatie	<< Opdrachtnemer
Eigenaar	>>	Eigenaarrelatie	<< Dochter
Toezichthouder	>>	Toezichtrelatie	<< Onder toezicht staande

Bron: Plug et al., 2004: 28

Omdat het in deze masterthesis gaat over het bepalen van de omgangsvormen die bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie zal ik mij beperken tot de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Zij zijn namelijk als eerst direct betrokken bij het ontstaan van de (operationele) relatie. Daarnaast wordt zijdelings gekeken naar (mogelijk interessante en/ of relevante) invloeden die andere partijen (eigenaar, toezichthouder en derden) uitoefenen op de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

Naast de beleidsmatige,- beheersmatige, eigenaarrelatie en toezichtrelatie kan een relatie tot stand komen door de relatie tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie te managen. De vijfde dimensie richt zich op het inrichten van een directie voor relatiebeheer. Een relatiebeheerder dient de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie zo goed mogelijk te managen. Niet alleen het ministerie is verantwoordelijk voor het onderhouden van de relatie met het uitvoeringsorgaan. Ook de uitvoeringsorganisatie kan door van onderaf te (bottum –up) sturen de relatie met het ministerie beïnvloeden. Goed relatiebeheer dient een voorwaarde te zijn voor een adequate invulling van de dimensies beleid, beheer en uitvoering (Van Twist & Plug, 1998: 17-18). Vanwege de complexiteit van het begrip relatiebeheer en het feit dat de uitvoeringsorganisatie de relatie met het ministerie gericht kunnen beïnvloeden zal dit onderwerp nader worden omschreven in paragraaf 2.2.4. Er dient eerst inzicht te worden verkregen in de wijze waarop het proces van **sturing** tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is ingericht. Het proces van sturing geeft richting aan gedrag en handelingspatronen van personen in een relatie.

2.2.1. HET BEGRIP STURING

Het begrip sturing wordt gebruikt om de handelingspatronen te beschrijven in de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Tegenwoordig is sturing in de hedendaagse samenleving een begrip geworden dat op veel verschillende toestanden en gebeurtenissen wordt toegepast. Zo omschrijft Braun (1999) sturing als verschijnselen van coördinatie, planning, controle, management, verantwoording en beleid (Braun, 1999:58). Uit de literatuur kan in ieder geval worden opgemaakt dat

het begrip sturing samenhangt met de geleidelijke verandering in het denken over de inrichting van organisaties, het functioneren van de organisaties en de verantwoording over de positie van centrale overheden ten opzichte van lagere overheden. Op basis hiervan heeft Terpstra (2002) een definitie van sturing uiteen gezet die zich richt op de elementen van sturing vanuit het perspectief van het ministerie.

Sturing: “al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen” (Terpstra, 2002: 21).

Sturing wordt volgens Terpstra (2002) mogelijk gemaakt doordat het ministerie een aantal concrete activiteiten moet verrichten om de uitvoering van activiteiten gericht te beïnvloeden. Dit kan door het stellen van concrete prioriteiten, doeleinden of streefwaarden. Daarnaast dient het ministerie actief informatie te verzamelen die het mogelijk maakt om de uitvoeringsactiviteiten te beoordelen en te controleren op behaalde resultaten. Hierdoor kunnen geleverde prestaties afgezet worden tegen de voorgenomen doelstellingen. Sturing kan zich richten op de organisatie, de aan de medewerkers ter beschikking gestelde middelen of hun deskundigheid, de in de organisatie levende normen en waarden, of op beoordeling en verbetering van uiteindelijke prestaties (Terpstra, 2002: 21-22). Binnenin de overheidsorganisatie kan sturing van bovenaf worden opgelegd (top-down) of van onderaf (bottom-up). Instrumenten die bij sturing worden gebruikt kunnen middelen, procedures of technieken zijn (Terpstra, 2002: 22). Meer vormen van top down sturen om de uitvoering gericht te beïnvloeden zullen worden besproken in paragraaf 2.2.2.

Uitvoeringsorganisaties daarentegen, hebben bij het verzelfstandigen een dermate ‘grote’ afstand genomen van het ministerie dat zij hun werk niet zien als politieke maar als publieke dienstverlening. Uitvoeringsorganisaties beschouwen de sturingsrelatie met de minister minder intensief dan wordt voorgesteld door Terpstra (‘T Hart, 2002: 248-250). Vanuit het uitvoeringsperspectief krijgt de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie meer het karakter van ambtelijk- ambtelijke verhoudingen. De Minister is voor het uitvoeringsorgaan namelijk meer een virtuele entiteit in plaats van een leidinggevende (‘T Hart, 2002: 248-250). “*Getting to know the mind of the minister*” is geen eerste zorg of vereiste voor uitvoeringsinstanties.

Dat betekent dat de hiërarchische ‘baas – knecht’ verhouding tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie ophoudt te bestaan. Daardoor krijgt het begrip sturing een andere betekenis en wordt zij in een ander perspectief geplaatst. Gesproken wordt over *aansturing op prestaties* en staat de ‘klant – koopman’ verhouding centraal. Uit te voeren taken en prestaties worden vastgelegd in een managementcontract (ook wel samenwerkingscontract genoemd). Dit contract geeft prikkels voor coöperatief en gewenst gedrag (Van Leerdam, 1999). Coöperatief in die zin, dat een contract leidt tot samenwerking van partijen die zich verbinden om tegen een bepaald budget een concrete taak uit te voeren. Door deze zienswijze van sturing op uitvoeringsorganisaties wordt de individuele verantwoordelijkheid van medewerkers binnen een uitvoeringsorganisatie vergroot. Gesproken kan

worden over een individualistische stijl van sturen. Dit is nodig om beoogde doelstellingen, politiek dan wel maatschappelijk, op een efficiënte wijze te bereiken. Sturing wordt dan bepaald door de mate waarop beleid de uitvoeringsactiviteiten *coördineert*. De coördinerende sturing maakt het mogelijk dat een uitvoeringsorganisatie eerder optreedt als *gesprekspartner* van beleidsmakers (Smullen, 2007). Door **gedegen afspraken** over coördinatie en prestatie vast te leggen in een samenwerkingscontract ontstaat tussen partijen een relationele wederzijdse verbintenis. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat partijen met elkaar kunnen communiceren en afstemming wordt bereikt over te realiseren beleidsdoelstellingen. Hierdoor ontstaat het gevoel van **betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en betrokkenheid** binnen relaties (Van Thiel, 2003). Daarbij staat wederzijdse afhankelijkheid centraal (Verra, 1994: 30-31).

Opgemerkt wordt dat Nederland een consensusdemocratie is met een lange traditie van schikken en plooiën (Bovens, et al., 2001:268). Dat wil zeggen dat overeenstemming op collectieve besluitvorming altijd plaatsvindt **door samenwerken, onderhandelen en adviseren**. Het sluiten van compromissen is belangrijk om draagvlak en stabiliteit te creëren. Daarnaast moet er overheidsbeleid worden ontworpen dat aansluit bij politiek en maatschappelijke belangen. Het sturen van de overheid wordt daardoor gedefinieerd als egalitair (Smullen, 2007). Egalitair wil zeggen dat sturing en controle wordt opgebouwd door **collegialiteit, co-productie en wederzijds goed vinden**. Overheidsorganisaties die mentaal en cultureel ver van elkaar afstaan zullen door de heersende overlegcultuur toch proberen samen te werken, indien zij elkaars prestaties nodig hebben om beleid te realiseren (ibidem).

Belangrijk voor het proces van sturing tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is dat het (gezamenlijk afgesloten) samenwerkingsverband bijdraagt aan het creëren van zorgvuldige relaties die het mogelijk maken om tussen partijen informatie uit te wisselen, discussiebijeenkomsten te voeren, of hulpbronnen (geld, kennis) in te brengen (Van Thiel, 2003 en Klijn et al., 1994). Deze (*spel*)regels en hulpbronnen in een samenwerkingsovereenkomst vormen de 'sociale infrastructuur' waarin de interactie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie plaats vindt. Hulpbronnen als geld, kennis of expertise alleen hebben géén invloed op het verloop van de interactie. Hulpbronnen bepalen alleen de uitgangspunten van het verloop van de interactie tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties. Hulpbronnen bepalen niet wat betrokken partijen met hun posities moeten doen. De positie van partijen in een relatie worden bepaald door regels. Regels hebben direct invloed op het verloop van de interactie tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties. Het zijn (niet) toegelaten **handelingen** en specificeren wat wel en niet ter discussie staat. De regels en hulpbronnen geven **menselijk gedrag** in een relatie dus vorm. Daarnaast verschaffen regels inzicht in de reikwijdte en mogelijkheden van de sturingspogingen van het moederdepartement en uitvoeringsorganisatie (Klijn 1996: 299-301). Ook kan de overheidsorganisatie als instituut beperkingen opleggen aan het gedrag van mensen en daardoor op de wijze van sturing (Van Leerdam, 1999:75). In paragraaf 2.5 zal het menselijk gedrag, de handelingspatronen en omgangsvormen nader worden omschreven en zal worden bepaald welke invloed instituties en haar omgeving hierop hebben. In de nu volgende paragraaf zal de wijze waarop ministerie en uitvoeringsorganisatie kunnen sturen (top down of bottom-up) nader worden gedefinieerd.

2.2.2. DE TWEEZIJDIGE RELATIE: HET PERSPECTIEF VAN HET MINISTERIE

Ministerie en uitvoeringsorganisatie kunnen de relatie beide aansturen. Er zijn twee basisvormen van sturen en coördinatie te benoemen; disciplineren en motivering (Plug et al., 2004:53). Het ministerie kan de relatie top down sturen door een gepaste mate van afstemming en coördinatie toe te passen afhankelijk van de onderlinge afstand tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Door prestaties in een samenwerkingscontract vast te leggen wordt het voor het uitvoeringsorgaan mogelijk op te treden als gesprekspartner en kan zij zodoende op haar beurt bottom-up sturen. In deze en de volgende paragraaf zal nader uit een worden gezet op welke wijze ministerie en uitvoeringsorganisatie de wijze van sturing kunnen bepalen.

In de tweezijdige relatie stuurt en coördineert het ministerie de beleidsmatige relatie, beheersrelatie relatie door middel van het toepassen van een gepaste wijze van *disciplineren en motivering*. Motivering en disciplineren zijn twee basisvormen van sturen waarbij een bepaalde mate van afstemming en coördinatie van het ministerie op de uitvoeringsorganisatie wordt toegepast (Plug et al., 2004:53). Het ministerie kan uitvoeringsorganisatie in de juiste richting sturen (disciplineren) door te beoordelen of de afgesproken prestaties en resultaten zijn bereikt. Zo kan zij *producten meetbaar maken, streefdoelen stellen, toetsen of geleverde prestaties zijn behaald en prestaties waarderen*. De uitvoeringsorganisatie wordt vervolgens beloond naar de mate waarin afgesproken resultaten en prestaties zijn bereikt (Van Leerdam, 1999: 203).

Indien een uitvoeringsorganisatie zich in een richting begeeft die **niet congruent** is met de doelstellingen van het ministerie moet het ministerie in staat zijn het handelen van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen (Plug et al., 2004:54). Zo kan zij bijvoorbeeld de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisaties verminderen door duidelijke beleidsdoelen te definiëren en contracten af te sluiten waarin een heldere opdrachtformulering is weergegeven en gerichte prestaties zijn afgesproken. De uitvoeringsorganisatie wordt gedisciplineerd doordat het sturingsinstrument is gebaseerd op het geven van financiële prikkels en orders. Het Ministerie bepaalt tevens de frequentie waarin de uitvoeringsinstantie resultaten rapporteert (Van Thiel, 2008). Verder kunnen beleidsuitvoerders worden beïnvloed door ze met behulp van argumenten en (de nodige) informatie te overtuigen van beoogde beleidsdoelstellingen. Beleidsmakers kunnen uitvoerders dwingen, negeren of mobiliseren om beleidsdoelstellingen te realiseren door hen (al dan niet) uit te nodigen tot deelname aan een interactie proces (discussiebijeenkomst). Het ministerie kan gedurende de beleidsmatige, beheersmatige relatie de wijze van sturen rouleren, naarmate een uitvoeringsorganisatie handelt naar de wensen van de opdrachtgever.

2.2.3. DE TWEEZIJDIGE RELATIE: HET PERSPECTIEF VAN DE UITVOERINGSORGANISATIE

Vanuit de uitvoerende instantie kan sprake zijn van een gedeelde visie op beleidsdoelstellingen. Het uitvoeringsorgaan is dan gemotiveerd om het beleid uit te voeren omdat zij overtuigd is van het belang van de geformuleerde doelstellingen. Beleidsdoelstellingen hoeven dan niet van bovenaf opgelegd te

worden opgelegd maar zijn het resultaat van een dialoog tussen het Ministerie en de uitvoeringsinstantie. Uitvoeringsinstanties zullen zelfstandig uitvoeringsactiviteiten ontplooiën om beleidsdoelstellingen te realiseren. Omdat de uitvoerende instantie zelfstandig in de goede richting beweegt is disciplineren van bovenaf minder nodig (Plug et al., 2004:54). Uitvoeringsorganisaties worden gestimuleerd om beleid uit te voeren doordat het ministerie voor hen een bepaalde speelruimte creëert. Uitvoeringsorganisaties zijn dan in staat om zelfstandig financiële beslissingen te maken, nieuwe regels en uitvoeringsprocedures te bepalen of te helpen bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Op het terrein van waarden en normen kan het moederdepartement een eenheid van denkbeelden stimuleren door middel van het aanwakkeren of juist verzwakken van strijdpunten. Door het creëren van speelruimte voor zelfstandige beslissingsbevoegdheid en minder politieke bemoeienis leidt dit tot een duurzame **vertrouwensrelatie** tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie. **Vertrouwen** vermindert **de onzekerheid** over geleverde prestaties en leidt tot **gehoorzaamheid**, **meegaandheid** en **betrokkenheid** van het uitvoeringsorgaan. Daarnaast vergroot zij de motivatie en prestaties van medewerkers in en tussen organisaties (Van Thiel, 2008).

Vertrouwen: “having expectations about the behaviour of others, and the willingness to behave according to those expectations without having any guarantee that the other party will indeed act as aspect” (Van Thiel, 2008:10).

Een vertrouwensrelatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie kan dus ontstaan indien normen en waarden van de organisatie in overeenstemming worden gebracht. Een uitvoeringsorganisatie kan de vertrouwensrelatie met het ministerie vergroten door haar structuur en cultuur aan het ministerie aan te passen en aansluiting te vinden met de normen en waarden vastgelegd in deze institutie. De uitvoeringsorganisatie zorgt er dan **zelfstandig** voor dat de relatie met het ministerie zo goed mogelijk verloopt. In dat geval kan de uitvoeringsorganisatie er zelf voor kiezen activiteiten op te richten om de relatie met het ministerie zo zorgvuldig mogelijk te managen. Dit wordt ook wel relatiemanagement genoemd.

Het begrip relatiemanagement stamt af van de accountancy theorie die erop is gericht om grote organisatie als “klant” aan zich te verbinden en is gericht op het verbeteren van de institutionele relaties (Verra, 1994). Hoewel deze theorie gericht is op commerciële bedrijven kan deze theorie ook goed gebruikt worden op de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties (Van Thiel e.a., 2004). Hoewel in de bestuurlijke relatie tussen beleid en uitvoering niet echt sprake is van verkoop, dient het ministerie het beleid wel te ‘verkopen’ aan de uitvoeringsorganisatie (ibidem). Uitvoeringsorganisaties moeten worden overtuigd van nut, noodzaak en de kwaliteit van het uit te voeren beleid. Dit vergroot namelijk de kans dat uitvoeringsorganisatie het beleid correct uitvoeren (ibidem).

Relatiemanagement gaat dus uit van een lange termijn benadering en wordt ingezet bij een interactieve samenwerkingsvorm. Door het invoeren van relatiemanagement kan de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie veranderen van de zogenoemde ‘eenzijdige of klassieke onderhandelingsrelatie’ naar ‘coöperatief model of coördinerende (sterk persoonsgerichte) relatie’. Het eenzijdige, hiërarchische sturingspatroon tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie wordt in deze

relatievorm omgezet tot een tweezijdige (wederkerige) relatie (Van Twist & Plug, 1998:15). Het begrip relatiemanagement wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt. Alvorens daar nader op in te gaan wordt vastgesteld dat het een relatie, gezien bovenstaande uiteenzetting van de theorie als volgt kan worden gedefinieerd.

Relatie: *een samenspel van partijen (individuen) die op basis van persoonlijke contacten samen komen om gedegen afspraken te maken en waarbij begrippen als vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid, betrokkenheid, meegaandheid, gehoorzaamheid, collegialiteit, discrete zelfstandigheid en wederzijds goed vinden en grote rol spelen.*

2.2.4. RELATIEMANAGEMENT: VORMEN EN TYPEN

In het voorgaande is vermeld dat relatiemanagement bijdraagt aan een interactieve samenwerkingsvorm tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Tevens is aangegeven dat de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie wordt vormgegeven door twee partijen. In deze paragraaf wordt omschreven op welke wijze de uitvoeringsorganisatie kan zorgen voor een optimale samenwerking met het ministerie.

Indien de uitvoeringsorganisatie relatiemanagement activiteiten toepast zal zij meer aandacht schenken aan de wensen en behoeften van het ministerie bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. Een uitvoeringsorganisatie kan een viertal relatiemanagement activiteiten oprichten om het ministerie aan zich te binden. Deze activiteiten hebben een sterke focus op het overtreffen van de verwachtingen van de opdrachtgever. Ten eerste kan het uitvoeringsorgaan **de persoonlijke relatie** met de opdrachtgever (ministerie) versterken via het geven van aandacht en waardering. Bijvoorbeeld doordat de uitvoeringsorganisatie de opdrachtgever regelmatig op de hoogte stelt van bereikte resultaten. Ook kan de uitvoeringsorganisatie opdrachtgever persoonlijk aandacht en waardering geven door de opdrachtgever te bedanken voor het getoonde vertrouwen of het gunnen van de opdracht (Kwakman en Burgers, 2005).

Van een geslaagd persoonsgerichte relatie is sprake als er voldoende aandacht en waardering wordt gegeven aan de opdrachtgever en waarbij een vertrouwensband tussen beide partijen wordt gecreëerd.

Ten tweede kan een relatiemanagement activiteit gericht zijn op **partnerschap**. Dit is één van de meest vergaande vormen van het hebben van een wederzijdse, hechte en duurzame relatie. Deze (wederkerige) relatie wordt gekenmerkt door (1) structurele samenwerkingsvormen, (2) het meer dan incidenteel uitwisselen van onderlinge informatie, (3) een hoge mate van transparantie in tariefstelling en kosten, (4) een breed contactenpatroon en (5) een hoge mate van onderling vertrouwen tussen beleid en uitvoering. Deze relatie is dus niet persoonsgebonden (Kwakman en Burgers, 2005).

Van een geslaagd partnerschap voor de opdrachtgever is sprake indien de opdrachtnemer erin slaagt een samenwerking te creëren door het gevraagd en ongevraagd leveren van adviezen en gerichte prestaties neer te zetten, waarmee de opdrachtgever wordt geholpen politiek succes te behalen

Ten derde kan een relatiemanagement activiteit **project gericht** zijn. Hiermee wordt specifiek bedoeld 'het managen van de verwachtingen en deze verwachtingen overtreffen' (Kwakman en Burgers, 2005). De uitvoeringsorganisatie dient kwaliteit te leveren op basis van de wensen en behoefte van de opdrachtgever. Omdat ministeries vaak niet weten wat zij kunnen en mogen verwachten van een uitvoeringsorganisatie en de kwaliteit staat of valt met deze verwachtingen kan daardoor de waargenomen kwaliteit worden beïnvloed. Uitvoeringsorganisaties dienen het ministerie vanaf het eerste moment (het offerte gesprek), pro-actief te benaderen. Daarmee wordt bedoeld; het centraal stellen van verwachtingen, goede communicatie (gerichte vraagstelling en inlevingsvermogen) en meer doen dan je hebt beloofd. Op basis van deze beweegredenen kan de opdrachtgever besluiten 'in zee' te gaan met de opdrachtnemer. Door de transparante houding van de uitvoeringsorganisatie kan de opdrachtgever gemakkelijk bepalen of een handeling of proces juist wordt uitgevoerd en of het resultaat van deze handeling leidt tot het realiseren van beoogde doelstellingen (Verra, 1994:47).

Van een projectgericht relatie is sprake als een uitvoeringsorganisatie in staat is de verwachtingen van het ministerie overtreffen, door pro-actieve houding, goede communicatie, centraal stellen van de verwachtingen en meer doen dan is beloofd

De laatste activiteit van relatiemanagement is **Procesgericht Relatiemanagement**. Deze vorm gaat in op de inrichting van de organisatie. Zij focust zich op de procesmatige kant van samenwerking tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Deze activiteit richt zich op het in kaart brengen van afdelingen die op de één of andere manier betrokken zijn in de relatie tussen beleid en uitvoering. Daardoor wordt de wijze van 'zaken doen' aangenamer. Omdat de vraagstelling zich in deze scriptie specifiek richt op de omgangsvormen tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie en niet op het primaire proces van de organisatie, wordt dit begrip niet nader uitgewerkt. Belangrijker is dat de uitvoeringsorganisatie haar interne afdelingen tijdig informeert over 'extra wensen / eisen van het departement (Verra, 1994:61). De opdrachtnemer is namelijk (bijna altijd) verplicht deze extra eisen van het ministerie mee te nemen in de af te zetten diensten. Omdat uitvoeringsorganisaties opdrachten kunnen uitvoeren voor meerdere opdrachtgevers kan dit spanningen opleveren bij de medewerkers van verschillende afdelingen (Verra, 1994).

Relatiemanagement stelt de persoonlijke relatie met het ministerie dus voorop. De uitvoeringsorganisatie moet zich zodanig positioneren dat het aantrekkelijk wordt voor het ministerie om 'zaken te doen'. Uitvoeringsorganisaties richten zich op het zo goed mogelijk ontwikkelen van goede persoonlijke relaties met relevante personen in de ministeriele organisatie. De relatie ontstaat doordat de opdrachtnemer zijn organisatie laat kwalificeren als; betrouwbaar, technisch en vakkundig. Daarnaast dient de opdrachtnemer bereid te zijn om 'vuil werk' te doen (Verra, 1994:47). Relatiemanagement betekent dat de opdrachtnemer contacten met de opdrachtgever, goed moet uitbouwen en benutten. Op deze manier kan de uitvoeringsorganisatie zich profileren bij de opdrachtgever. Door de inzet van relatiemanagement wordt de vertrouwensrelatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie vergroot.

Alvorens in te gaan op de handelingspatronen en omgangsvormen die het ministerie en uitvoeringsorganisatie kan inzetten om de relatie met de uitvoeringsorganisatie succesvol te managen wordt in de volgende paragraaf eerst aangegeven wat de kwaliteit van de relatie bepaalt.

2.3. DE KWALITEIT VAN DE RELATIE EN HET BEGRIP TEVREDENHEID

In dit onderzoek wordt gezocht naar de omgangsvormen die bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Om te kunnen doorgronden welke omgangsvormen de kwaliteit van de relatie kunnen beïnvloeden wordt in deze paragraaf aangegeven wat de kwaliteit van een relatie bepaalt. Door de kwaliteit van de relatie te definiëren kan worden bepaald welke omgangsvormen de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie juist versterken of verzwakken.

Allereerst wordt gesteld dat de kwaliteit van de relatie goed is indien beide partijen tevreden zijn over de relatievorm en de bijbehorende prestaties en handelingspatronen van de ander. Toch is het begrip 'tevredenheid' ook nog erg vaag. Om het begrip beter te kunnen begrijpen dient dit begrip nader te worden uitgewerkt. In deze paragraaf staat het begrip 'tevredenheid' dan ook centraal. Voor het operationaliseren van dit begrip maak ik gebruik van het criterium *satisfying*.

Het begrip *satisfying* is een toetssteen dat recht doet aan het gegeven dat verschillende individuen met uiteenlopende belangen, wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, en elkaar nodig hebben om beleid te realiseren. Om het begrip *satisfying* te kunnen operationaliseren introduceren Klijn en Koppenjan (2001) het criterium *ex post satisfying* ter beoordeling van de uitkomst van interacties tijdens beleidsprocessen.

“Ex post satisfying: the extent to which game participants consider the interaction and its results as satisfying” (Klijn en Koppenjan, 2001:191)

Door gebruik van het begrip '*ex post satisfying*' kan gekeken worden naar de subjectieve oordelen (persoonlijke zienswijze) van alle individuen die afzonderlijk zijn betrokken in een relatie. Betrokkenen worden na afloop van het een beleidsproces gevraagd naar hun oordeel over de relatie. Individuen zullen namelijk een afweging maken tussen wat de *uitkomst* van beleid hen heeft opgebracht, de *energie (inspanning)* die het hen heeft gekost en de *passendheid* van de uitkomst in de veranderende maatschappelijke omgeving (Klijn en Koppenjan, 2001:191). In dit oordeel spelen dus zowel inhoudelijke als procesmatige elementen mee. Doordat individuen terugkijken in de tijd wordt recht gedaan aan het beleidsproces, waarbij factoren van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering worden meegewogen. Daarmee krijgt (leer)gedrag de beoordeling die het verdient. Er bestaat echter wel een kans dat individuen emotionele motieven zullen verhullen (rationaliseren), om bijvoorbeeld eventuele 'verliezen' te verbloemen. Om het criterium van *satisfying* te kunnen meten wordt in de literatuur de suggestie gedaan om de oordelen van betrokken actoren te toetsen aan bereikte uitkomsten en deze te koppelen aan de belangen van betrokken actoren. Van een bevredigende relatie is dan sprake wanneer inhoudelijk ontwikkelde beleidsvoorstellen worden afgezet tegen bereikte resultaten van

verschillende doelen en wensen van actoren. Betrokkenen zijn dan beter in staat om kritiek op eerdere beleidsvoorstellen op te nemen of te weerleggen (Klijn en Koppenjan, 2001:191). Ook deze methode is toch niet helemaal zuiver. Bij het criterium van satisfying speelt het probleem van intersubjectiviteit. Dat wil zeggen dat uitspraken van individuen sterk uiteen kunnen lopen en niet direct leiden tot een algemeen oordeel over het succes of falen van de relatie tussen actoren. Een oplossing hiervoor zou het criterium van de win –win situatie kunnen zijn. Hierdoor kunnen individuele oordelen van actoren op een hoger niveau worden gewogen.

“Van een win-win-situatie is sprake wanneer actoren erin geslaagd zijn (gezamenlijk) een samenwerking tot stand te brengen, die voor elk van hen een verbetering betekent ten opzichte van de bestaande situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen” (Klijn en Koppenjan, 2001:191).

De aard van de verbetering kan dus voor elk van de betrokkenen uiteenlopen. Het kan zelfs zijn dat een individu er feitelijk op achteruit is gegaan, maar door anderen actoren gecompenseerd wordt. Het vaststellen van een win-win-situatie kan gebeuren door een onderzoeker die de ex post oordelen van actoren aggregereert tot een oordeel op collectief niveau (Klijn en Koppenjan, 2001:191). Door achteraf persoonlijke zienswijzen van individuen te evalueren kan criterium ex post satisfying worden gebruikt als indicator voor het bepalen van de kwaliteit van de relatie. Dit omdat alle actoren worden betrokken bij het beoordelingsproces van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering.

De kwaliteit van de relatie hangt af van (a) de mate waarin partijen gezamenlijk zijn overeengekomen welke type sturingsrelatie wordt gehanteerd en (b) de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de omgangsvormen die bij het type sturingsrelatie behoren.

De **kwaliteit van de relatie** wordt bepaald door de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van omgangsvormen en handelingspatronen die passen bij een type sturingsrelatie waarover gezamenlijk overeenstemming is bereikt.

In de volgende paragraaf wordt aangegeven op welke wijze ministerie en uitvoeringsorganisatie de relatie het beste kunnen inrichten.

2.4. DE RELATIONELE VERBINDING

In paragraaf 2.2. is vastgesteld dat de opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie twee kanten kent. Niet alleen het ministerie moet haar aandacht vestigen op het in stand houden van een adequate verbinding met de op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie. Ook de uitvoerende organisatie heeft de verantwoordelijkheid om de relationele verbinding in stand te houden. Voor beide organisaties betekent dit dus dat deze ‘relationele verbinding’ ergens in de organisatie moet worden ingericht. Deze paragraaf behandelt de vraag op welke wijze het ministerie en uitvoeringsorganisatie kunnen zorgen voor een optimale invulling van de relationele verbinding.

2.4.1. DIRECTIE VOOR RELATIEBEHEER

Zoals in paragraaf 2.2. is aangegeven is goed relatiebeheer een voorwaarde voor een juiste invulling van de beleidsmatige en beheersmatige relatie. Goed relatiebeheer bestaat voor een belangrijk deel uit het goed *managen* van de manier waarop ministerie en uitvoeringsorganisaties met elkaar omgaan (Van Twist & Plug, 1998:18). Goed management kan alleen worden uitgevoerd indien de organisatorische positie van een relatiemanager zodanig is ingericht dat zij zowel beleidsmatig, beheersmatig en uitvoeringstechnisch de relatie kan overzien. Feitelijk betekent dit dat er een apart opgerichte afdeling relatiebeheer verantwoordelijk is voor de beleidsmatige, beheersmatige aansturing. Relatiebeheer wordt dan ook vaak ondergebracht bij een aparte stafafdeling omdat het hiërarchische niveau zorgt voor een gezaghebbende positie van de relatiemanager (zowel ten opzicht van het ministerie als van het uitvoeringsorgaan). Dit is nodig omdat een relatiemanager moet beschikken over de bevoegdheid om afdelingen bijeen te roepen en afspraken te maken en te monitoren. Ook moet de relatiemanager kunnen functioneren als loket voor de afdelingen van het ministerie en de uitvoeringsorganisatie (Van Thiel et al., 2004: 509). De relatiemanager behartigt dan de belangen van zowel ministerie als uitvoeringsorganisatie (Van Thiel et al., 2004:506).

Een relatiemanager moet dus zorg kunnen dragen voor een goede informatie uitwisseling en voor de totstandkoming van heldere afspraken die ministerie en uitvoeringsorganisatie beide zullen naleven (Van Twist & Plug, 1998:18). De communicatie tussen afdelingen onderling laat zich vaak moeilijk structureren omdat zij afhankelijk is van de bureaucratische structuur van overheidsorganisaties. De relatiemanager moet er dan ook voor zorgen dat de informatie op een juiste wijze wordt gestroomlijnd. Dat betekent dat een directie voor relatiebeheer dient te beschikken over een relatiemanager met kennis en gevoel over politieke verhoudingen, bestuurlijke wijsheid, strategische besef, reflectie vermogen, spelinzicht en voldoende kennis over de beleidsuitvoering (Van Thiel et al, 2004: 506). Een relatiemanager moet daarnaast beschikken over sociale vaardigheden om zodoende wensen en behoefte van beleidsmakers en beleidsuitvoerder te kunnen doorvertalen in concrete acties (ibidem). Tot slot moet een relatiemanager voortijdig anticiperen op signalen van veranderde behoefte vanuit de samenleving en moet nieuwe politieke incidenten en beleidsontwikkelingen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen doorvertalen naar de organisaties (Van Thiel et al, 2004:506).

“Goed relatiebeheer bestaat voor een groot deel uit het managen van de manier waarop ministerie en uitvoeringsorganisaties met elkaar omgaan. Dat betekent zorg dragen voor een goede informatie uitwisseling en het tot stand komen en naleven van heldere afspraken” (Van Twist & Plug, 1998:19).

Tenslotte kan een relatiemanager zowel vanuit het ministerie als vanuit de uitvoeringsorganisatie worden ingezet en fungeren als eerste aanspreekpunt in de wederkerige relatie. De relatiemanager dient echter púúr als staffunctie te fungeren. De keuze of de relatiemanager nu organisatorisch wordt ingebed in het ministerie of bij de uitvoeringsorganisatie of bij beide, hangt af van het soort relatie dat wordt aangegaan en de wijze waarop gestuurd wordt. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van beleidsmatige relatie waarbij top –down gestuurd wordt en een duidelijk omschreven taak wordt uitgevoerd, dan zal het uitvoeringsorgaan *weinig inspraak hebben weinig zelfstandige beslissingsbevoegdheid*. Op dat moment wordt het de uitvoeringsorganisatie onmogelijk gemaakt

invloed uit te oefenen op inhoud en uitvoerbaarheid van beleid. De keuze voor een directie relatiebeheer zal dan organisatorisch worden ingebed bij een directieonderdeel van het ministerie. Andersom zal de voorkeur voor een directie relatiebeheer organisatorisch worden ingebed bij de uitvoeringsorganisatie, indien de uitvoeringsorganisatie relaties heeft met meerdere ministeries. Hierdoor kan het toezicht op de uitvoering van taken beter worden gewaarborgd dan vanuit één onderdeel van het ministerie.

Opgemerkt wordt dat de organisatorische inbedding van de directie voor relatiebeheer kan worden ingericht bij de beleidsafdeling (Directoraat generaal dat inhoudelijk het meest met het uitvoeringsorgaan te maken heeft), bij een financiële directie (de directie Financieel Economische Zaken), of bij een aparte stafafdeling die belast wordt met het onderhouden van bestuurlijke situatie (Plug, 2004: 37 en Van Twist & Plug, 1998:20). De relationele verbinding wordt ook wel de ‘*interface - functie*’ genoemd. In de praktijk zijn er twee ‘interface –functies’ denkbaar (een *geïntegreerde en een gespreide interface -functie*), die zorg dragen voor een optimale invulling van deze goede verbinding. In de volgende paragraaf zal het doel van deze ‘interface –functies’ uitgebreid worden omschreven.

2.4.2. GESPREIDE OF GEÏNTEGREERDE INTERFACE – FUNCTIE

Ministeries kunnen ervoor kiezen om één directie volledig verantwoordelijk te maken voor het onderhouden van de relatie met de uitvoeringsorganisatie. De directie is dan verantwoordelijk voor zowel de beleidsmatige, -beheersmatige relatie en de eigenaar/ toezichtsrelatie. Indien de volledige verantwoordelijkheid van de ‘interface –functie’ bij één directie van het ministerie wordt ondergebracht wordt gesproken van een ‘*geïntegreerde interface – functie*’ (Plug, et.al., 2004:36).

Naast een geïntegreerde ‘interface –functie’ kan de operationele verantwoordelijkheid (van opdrachtgever of eigenaar) ook bij verschillende onderdelen van het ministerie worden onder gebracht. Dan is er sprake van een ‘*gespreide interface – functie*’. Verschillende onderdelen van het ministerie zijn dan gezamenlijk verantwoordelijk voor het maken van beleidsmatige en beheersmatige afspraken. Vanuit het moederdepartement kan er dan gekozen worden voor een scheiding tussen beleid en toezicht. Elk betrokken departementsonderdeel is dan verantwoordelijk voor het invullen van de verschillende soorten relaties (opdrachtgever /eigenaar) met de uitvoeringsorganisatie (opdrachtnemer/ dochter). Een voorbeeld van een ver doorgevoerde gespreide interface is de scheiding van elke rol (opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder) bij een apart onderdeel van het ministerie. Een beperkte scheiding is de scheiding tussen beleid en toezicht (Plug, et al., 2004:40-41). In onderstaande tabel wordt de organisatorische inbedding van de opdrachtgeverrol en eigenaarrol ten aanzien van uitvoeringsorganisatie weergegeven.

Tabel 2.2.: De scheiding en integratie van rollen bij het moederdepartement tav uitvoeringsorgaan.

	Scheiding van Rollen	Integratie van Rollen
Contract (alle afspraken, zowel beleidsmatig als beheersmatig, worden schriftelijk vastgelegd)	Meerdere contracten tussen uitvoeringsorganisaties en directies van Ministeries	Eén overeenkomst met Ministerie of ander aangewezen sturingsorgaan
Contact personen (zijn meestal werkzaam bij een beleidsdirectie of directie financiën).	Contactpersonen in diverse directies, bijvoorbeeld voor beleid, financiën, toezicht, inspectie	Contactpersoon in één directie
Directies (eenheden/ afdelingen, die speciaal belast zijn met het onderhouden van contacten, besprekingen, relaties)	Rollen aparte belegd bij de verschillende directies voor beleid, financiën, toezicht, inspectie	Interface Unit of directie relatiebeheer; één directie speciaal ingericht voor onderhouden van relatie met uitvoeringsorganisatie

Bron: Van Thiel et al., 2004: 499

Door het integreren van de rollen van opdrachtgever en eigenaar weet de uitvoeringsorganisatie direct met wie zij binnen het ministerie te maken heeft. Contacten verlopen hierdoor gestroomlijnd. Indien de interface –functie op beleid wordt belegd leidt dit tot voldoende beleidsinhoudelijke kennis. De deskundigheid wordt hierdoor gegarandeerd. De keerzijde hiervan is dat het beleidsafdeling vanwege haar deskundigheid geneigd kan zijn te veel te gaan sturen (zich té veel bemoeit met uitvoeringsactiviteiten), omdat men het beter denkt te weten. Het gevolg hiervan is dat er een competentiestrijd ontstaat tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisatie (Van Twist & Plug, 1998:20). De ‘grote’ bemoeienis van het ministerie op de uitvoering kan het ministerie weliswaar het gevoel geven dat zij ‘de boel onder controle heeft’, maar dit tast wel de vertrouwensrelatie tussen beleid en uitvoering aan (Van Twist & Plug, 1998:19-20). Het ministerie creëert met haar overtollige bemoeienis een gevoel van wantrouwen. Dit terwijl een vertrouwensrelatie tussen beide juist leidt tot *gehoorzaamheid, meegaandheid, betrokkenheid en coöperatie en onzekerheid vermindert* (Van Thiel, 2008:7). Daarnaast is het niet makkelijk om alle benodigde competenties, die noodzakelijk zijn voor de inzet van de opdrachtgever,- en eigenaarrol, te vinden binnen de verantwoordelijke directie. Die rollen staan, zoals in paragraaf 2.2. is laten zien, juist op gespannen voet met elkaar, waardoor rolconflicten kunnen ontstaan. Om een disfunctionele relatie te voorkomen kan men dus beter een derde onafhankelijke beleidsdirectie verantwoordelijk maken voor het relatiebeheer.

Bij een gespreide interface is geen sprake van rolconflicten of rolvermenging. Hierbij wordt juist voorkomen dat één afdeling van het ministerie zowel horizontale als verticale relaties met de uitvoeringsorganisatie onderhoudt. Er is sprake van volledige scheiding van verantwoordelijkheden. Hierdoor is het mogelijk om gebruik te maken van specifieke competenties die binnen de verschillende onderdelen van het ministerie aanwezig zijn. Indien de rollen tussen opdrachtgever en eigenaar gescheiden zijn kan het voorkomen dat sturingssignalen vanuit de verschillende onderdelen van het ministerie elkaar doorkruisen en hierdoor elkaar kunnen tegenwerken. Ook bestaat de mogelijkheid dat er onduidelijkheid is over de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt van het managen van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie (Plug et al., 2004). Wel staat deze relatie op

gespannen voet doordat opdrachtgever en eigenaar met elkaar zullen concurreren om het eigen aandeel in de beschikbare middelen zo groot mogelijk te laten zijn.

Samengevat dient er voortdurend een evenwicht te worden gezocht bij de inrichting van de relationele verbinding tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Dit evenwicht moet aansluiten bij de scheiding van diverse rollen; opdrachtgever- opdrachtnemer, eigenaar/ toezichthouder- dochter/onder toezicht staande. Anderzijds dient het evenwicht van in de relatie te worden gezocht in de gepaste of de noodzakelijke mate van sturen op basis van afstemming en coördinatie. Deze handelingen van sturen zullen in de volgende paragraaf dan ook centraal staan.

2.5. ONGANGSVORMEN

Zoals in vorige paragraaf is aan gegeven vergt het realiseren van een goed evenwicht in de relatie tussen beleid en uitvoering een gepaste mate van sturing op basis van afstemming en coördinatie. In deze paragraaf zal het begrip sturen worden vertaald in concrete handelingspatronen en /of omgangsvormen tussen beleidsdirecties en uitvoeringorganisaties. Alvorens hier nader op in te gaan zal eerst het begrip ‘omgangsvormen’ worden geoperationaliseerd. Door het begrip te definiëren wordt duidelijk wat wordt bedoeld met ‘omgangsvormen’ en kunnen deze worden onderzocht. Hieronder volgt een uiteenzetting van theorieën die dit begrip nader kunnen verklaren.

2.5.1. DE DEFINITIE VAN ONGANGSVORMEN

Het begrip handelingspatronen, gedrag of omgangsvormen staat in de sociologie doorgaans bekend als lichaamsbewegingen, als spreken, denken en zelfs voelen. Omgangsvormen kunnen worden gezien als acties en interacties in een structuur van organisaties of instituties waarbinnen het gedrag zich afspeelt. Naast het individuele niveau van interacties wordt in de literatuur ook gesproken van handelingsstructuren (Zijderveld, 1988:78).

“Handelingsstructuren worden gezien als een betekenisvol geheel van historisch ontplooide handelingen. Mensen handelen vanuit motieven, terwijl zij hun omgeving, hun eigen gedrag en het gedrag van anderen interpreteren” (Zijderveld, 1988:78).

Het gedrag van individuen is geïnstitutionaliseerd op het moment dat gedrag een betekenis (waardering) krijgt. De motieven van handelingen zijn als het ware gelegen in de instituties van cultuur. Dat wil zeggen dat handelingen een subjectieve betekenis hebben. Deze handelingen zijn verbonden aan waarden en normen, regels en strategieën en percepties van de heersende cultuur in overheidsorganisaties. De betekenis die aan handelingen wordt gegeven hebben een historische en sociologische grondslag. Historisch; omdat overheidsorganisatie sinds hun bestaan getypeerd worden als eerbiedwaardig, bureaucratisch en inefficiënte instituten. Sociologisch; omdat de gedragingen in termen van specifieke manieren van denken, voelen en doen ook het instituut genoemd worden. Motieven van gedrag worden dus gerechtvaardigd in historische gegroeide en vaak traditionele handelingen. Wie niet volgens deze principes handelt, wordt voor afwijkend of dwaas gehouden (Zijderveld, 1988:79-80). Waarden, normen en betekenissen worden vanuit vorige generaties

overhandigd. Zonder deze traditie zou menselijk handelen in de samenleving niet mogelijk zijn. De focus op traditie zorgt ervoor dat menselijk handelen zich primair richt op de taal en op de instituties (Zijderveld, 1988:86-87). Voor menselijk handelen moet er binnen het instituut sprake zijn van een collectief bewustzijn. Een dergelijke **samenbindende activiteit of samenhangend denkbeeld** dient binnen een relatie of binnen groepen afdelingen aanwezig te zijn anders zouden partijen elkaars gedrag niet meer kunnen begrijpen. De samenhangende denkbeelden sturen dus het groepsgedrag en verklaren de persoonlijke '*mindset*' van individuen. Daardoor wordt groepsgedrag betekenisvol gevonden (Straathof en Van Dijk, 2003). Collectieve mentaliteit wordt door Weber ook wel '*ethos*' genoemd; een bepaalde combinatie van instituties die het handelen, stuurt en een bepaalde richting geeft (Zijderveld, 1988:82).

In paragraaf 2.2. is ook al even kort stil gestaan bij de wijze waarop de institutie het handelen (sturing) vorm geeft. Gesteld is dat overheidsorganisaties tijdens het samenspel (interactie) sterk afhankelijk van elkaars culturele normen en organisatiewaarden. Er kan nu worden geconcludeerd dat ministerie en uitvoeringsorganisatie mentaal dezelfde gedachten moeten hebben willen de omgangsvormen geaccepteerd worden in de relatie.

Instituties kunnen dus worden gezien als de externe randvoorwaarden die informatie verschaffen aan betrokken partijen in het samenspel van handelen. Door de interactie tussen partijen te institutionaliseren worden voorwaarden geschepd aan de samenwerking die gebaseerd zijn op formele en informele wetten en procedures, bijeenkomsten en vastgelegde routines. Deze voorwaarden bepalen dus de wijze waarop partijen met elkaar omgaan. Instituties stellen partijen daarmee in staat om richting te geven aan (gewenst) gedrag. Tevens krijgt het individuele gedrag een plaats en tijdgebonden karakter doordat het gedrag is vastgelegd in de organisatie.

Omgangsvormen kunnen dus worden getypeerd als "een (a) set van gedragingen of (b) interacties, welke voorkomen in een (c) samenhang van instituties (context) die een bepaalde (d) mentaliteit (*ethos*) vertegenwoordigen" (Zijderveld, 1988:85).

2.5.2. OPERATIONALISEREN VAN HET BEGRIP OMGANGSVORMEN

Omgangsvormen zijn getypeerd als een **set van gedragingen**. Deze gedragingen hebben te maken met culturele aspecten van de organisatie en creëren daardoor een bepaalde identiteit, binding en beeldvorming aan de organisatie. De identiteit biedt ambtenaren binnen een organisatie een belangrijke houvast. Een individu ontleent zijn plaats en positie binnen een organisatie vanuit de identiteit die hij heeft gecreëerd afhankelijk van de historie en de heersende traditie (Hakvoort & Veenswijk, 1998:30-45). Bij binding gaat het met name om de mate waarin individuen zich richten op het eigen of collectief belang. De mate waarin individuen bezig zijn met het collectief hangt nauw samen met de **rituelen en mythen** ten aanzien van de aard en posities van overheidsorganisaties binnen de samenleving. Zij kunnen de onderlinge machtsverhoudingen tussen beleid en uitvoering beïnvloeden. Als het gaat om rituele en mythen kan gedacht worden aan de wijze waarop partijen met elkaar communiceren door bijvoorbeeld het houden van *groepsbijeenkomsten, vergaderingen of groepsactiviteiten*. Tot slot duidt beeldvorming op de versplintering en diversiteit aan opvattingen

binnen organisaties, maar ook de ongeschreven regels en handelingsvoorschriften (Hakvoort & Veenswijk, 1998:30-45).

Gedragingen kunnen dus getypeerd worden als; een wijze waarop samenbindende activiteit (beeldvorming) leidt tot besluitvorming door; de heersende traditie van rituelen en mythen van samenwerken, onderhandelen, competitie, afstemming en coördinatie.

Vervolgens kunnen omgangsvormen worden aangewezen als een **set van interacties**. Interacties zijn een samenspel of een 'game' tussen diverse individuen of afdelingen.

"Game is a continuing, consecutive series of actions between different actors, conducted according to and guided by formal and informal rule, and which arises around issues of decisions in which actors have an interests"(Klijn en Koppenjan, 1994:5).

Interacties zijn dus het **aantal afgesproken (formeel en informeel) contactmomenten** tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie over gezamenlijk te realiseren beleidsdoelstellingen.

Toonaangevende interactiepatronen tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties kunnen zijn;

- contacten die incidenteel of systematisch plaats vinden,
- contacten die formeel of informeel zijn,
- contacten die plaats vinden op strategisch, tactische of operationeel niveau.

Deze vorm van interacties kunnen zijn vastgelegd in *formeel en informeel regels*. Interactiepatronen kunnen ontstaan op basis van een (vooraf) vastgelegde samenwerking of door het hebben van gedeelde interesses op (het realiseren van) beleidsonderwerpen.

Tot slot vinden omgangsvormen plaats in **een institutionele context** of omgeving die een bepaalde **mentaliteit** creëert. Indien twee partijen (in dit geval een ministerie en een uitvoeringsorganisatie) samenwerken zijn er een tweetal institutionele factoren die het interactieproces beïnvloeden.

Allereerst is de *omgeving* van overheidsorganisaties erg dynamisch en onvoorspelbaar. Dynamisch in die zin dat de politiek en bestuurlijke omgeving wordt beïnvloed door problemen die zijn oorsprong vinden in de maatschappij. Maatschappelijke problemen zijn vaak op voorhand niet te voorspellen, en worden te pas en te onpas door publieke belangengroepen en de publieke opinie op de politieke agenda gedeponed. Zij bepalen daardoor mede welke maatschappelijke problematiek de aandacht verdienen. Door deze bepaalde mate van 'vijandigheid' van publieke belangengroepen zijn overheidsorganisaties geneigd continue formele wetten, regels en procedures te ontwikkelen die de vijandigheid kunnen beheersen. *Wetgeving* vervult daardoor een centrale rol in de omgeving van overheidsorganisaties. Diezelfde wetgeving zorgt ervoor dat overheidsorganisatie binnen 'een afgeschermd framework' moeten handelen.

Verder speelt het interactieproces zich af in een bepaalde *atmosfeer*, die wordt veroorzaakt door een onderlinge machtspositie en de onderlinge afstand die ministerie en uitvoeringsorganisaties tot elkaar hebben. Overheidsorganisaties die mentaal en cultureel ver van elkaar af staan hebben meer moeite om tot zaken te komen dan organisaties die 'dicht' tot elkaar staan (Verra, 1994: 30-31). Dat betekent

dat organisaties met elkaar zaken kunnen doen op het moment dat de structuur en cultuur van en door organisaties wordt erkend. Daardoor wordt een bepaalde mate van collegialiteit (tussen groepen personen) gevormd die ertoe bijdraagt dat gezamenlijk handelen, leidt tot het realiseren van gelijke bedoelingen of beoogde beleidsdoelstellingen.

2.5.3. ONGANGSVORMEN: VORMEN EN TYPEN

Omgangsvormen zijn dus handelingen of interacties. Handelingen zijn afkomstig vanuit de wijze waarop de sturingsrol tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie is vormgegeven. Tevens hangt dit af van formele en informele regels die zijn geïnstitutionaliseerd in beide typen overheidsorganisaties. Omdat interacties plaats vinden en worden gerechtvaardigd in historische gegroeide handelingen wordt geconcludeerd dat de relationele verbinding tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie wordt opgebouwd door een bepaalde mate van sturing en controle dat in ieder geval wordt vormgegeven door **collegialiteit**, **co-productie** en **wederzijds goed vinden**. Voorts kent deze verbintenis voornamelijk een egalitaire en individualistisch sturingstijl. Dit omdat dit nu eenmaal typerend is voor de politiek administratieve cultuur van overheidsorganisaties in Nederland (Smullen, 2007). De handelingen, **omgangsvormen** en dus ook sturing kunnen op verschillende wijze worden vormgegeven. Daarbij wordt teruggrepen op de al eerder in dit betoog aangegeven **disciplinerende en motiverende sturingsparadigma's**. Onder bepaalde omstandigheden moet het accent gelegd worden op één van beide manieren van sturen of afstemmen. Dit hangt af van **de afspraken** die **partijen** (gezamenlijk) hebben gemaakt ten aanzien van **de rol**, **positie** en **uitgangspunten** (ondergeschikt of nevenschikte) die partijen in de samenwerking aannemen.

Indien partijen gezamenlijk zijn overeengekomen dat het ministerie handelt met een gedisciplineerde sturingstijl kan het ministerie deze omgangsvorm enerzijds vormgeven door top down te sturen op basis van **hiërarchische afstemming**. Op dat moment stuurt zij uitvoeringsorganisatie aan op basis van gemaakte afspraken (orders en financiële prikkels) in contracten. Anderzijds kan de disciplinerende sturingstijl worden gebaseerd op basis van een **klassiek onderhandelen**. Dan wordt uitvoeringsorganisatie in staat gesteld mee te discussiëren over uitvoeringskaders, programma en apparaatkosten. Daarnaast kunnen ministerie en uitvoeringsorganisatie handelen op basis van het motiveringsparadigma. Bij motiverende sturing spelen **relationele afstemming** op basis van persoonlijke contacten en /of afstemming op basis van **argumentatie en overtuiging** een grote rol. Hierna worden de verschillende vormen van handelen en posities die partijen innemen in een type sturingsrelatie nader omschreven.

HIËRARCHISCHE AFSTEMMING

Indien het ministerie de uitvoeringsorganisatie overeenkomen dat de uitvoeringsorganisatie top down wordt aangestuurd, betekent dat de onderlinge verhouding tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie gekenmerkt wordt door een bovengeschikte positie van beleid en ondergeschikte positie van uitvoering (Plug et al., 2004: 78). Sturing vindt van bovenaf plaats. In dit geval is de uitvoeringsorganisatie ondergeschikt aan het ministerie. De opdrachtgever of eigenaar beheerst de

positie om aan de uitvoeringsorganisatie aan te geven wat zij moet doen of moet laten. Op dat moment heeft de ondergeschikte dus **geen inspraak** en moet zij zich gedragen conform de wensen van zijn of haar meerdere. Ook indien de uitvoeringsorganisatie het oneens is met de orders en bevelen van bovengeschikte moet opvolgen (Plug et al., 2004: 78).

Beleidsmakers kunnen het gedrag van uitvoerders sturen door te **belonen of te straffen** op gewenst gedrag. Beleidsmakers kunnen gewenst gedrag van uitvoeringsorganisatie sturen door prestaties te waarderen bijvoorbeeld door uitvoeringsorganisaties te complimenteren met het behaalde resultaat. Bij ongewenst gedrag kunnen beleidsmakers in het vervolg de opdracht gunnen aan een andere partij of kunnen zij zich gericht bemoeien met de uitvoering van beleid.

Op het moment dat een uitvoeringsorgaan een bepaalde taak krijgt toebedeeld en er wordt bepaald tegen welke voorwaarden en welk budget de taak wordt uitgevoerd én het uitvoeringsorgaan heeft geen inspraak bij de beleidsvorming dan wordt dit getypeerd als een **éénzijdige sturingsrelatie**. De opdrachtgever zorgt voor een duidelijke en heldere opdrachtformuleringen en stemt programmakosten af op de uitvoeringsactiviteiten. De opdrachtnemer zal gedurende de uitvoeringsactiviteiten systematisch contact moeten houden met de opdrachtgever over bereikte resultaten. Indien uitvoeringsinstanties incongruente activiteiten uitvoeren, kan opdrachtgever gewenst gedrag tijdig bijsturen. De opdrachtnemer kan in het geval van de éénzijdige sturingsrelatie de persoonlijke relatie met het ministerie wél versterken door persoonsgericht relatiemanagement activiteiten te verrichten. In dat geval kan zij de opdrachtgever regelmatig op de hoogte brengen van bereikte resultaten en het ministerie bedanken voor het getoonde vertrouwen.

ONDERHANDELEND STUREN

De tweede omgangsvorm van het disciplineringsparadigma komt voort uit een samenwerkingsverband dat is gebaseerd op basis van klassiek onderhandelen. Bij een klassieke onderhandelingsrelatie worden **afspraken** tussen partijen uit vrije wil gemaakt. Hoewel deze omgangsvorm een **tweezijdig karakter** kent, worden prestaties en tegenprestaties wél schriftelijk vastgelegd. Door het schriftelijk vast leggen van afspraken kan opdrachtgever uitvoeringsorganisatie bij het niet nakomen van afspraken, afspraken juridisch afdwingen (Plug et al., 2004: 78). In deze formele contractvorm worden namelijk clausules opgenomen over wat de gevolgen zijn bij het niet nakomen van afspraken. Bij klassiek onderhandelen is sprake van een **heldere opdrachtformulering** en worden **gericht prestaties afgesproken**. Beloning vindt plaats in de vorm van een formele waardering. Door het tweezijdige karakter van deze disciplineringsvorm vraagt de omgangsvorm om openlijker gedrag van beleidsmakers en beleidsuitvoerders. De mogelijkheid om te **onderhandelen** over programmakosten, apparaatkosten of over uitvoeringskaders doet zich in deze relatie dan ook voor.

RELATIONELE AFSTEMMING

Vanuit het motiveringsparadigma kunnen ministerie en uitvoeringsorganisatie omgangsvormen hanteren die gefocust zijn op relationele afstemming. Dat wil zeggen dat beide partijen gemotiveerd zijn de relatie met elkaar aan te gaan. Te realiseren beleidsdoelstellingen zijn niet van bovenaf opgelegd maar zijn het resultaat van een **intensieve dialoog** tussen beleidsdirecties en

uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisatie kunnen nu *relatiemanagement activiteit* verrichten die ofwel *partnerschap* of *project* gericht is. Beleidsuitvoerders conformeren zich om **informatie**, meer dan incidenteel **uit te wisselen**, zorgen voor een hoge mate van **transparantie** in tariefstellingen en kosten. Uitvoeringsinstantie kunnen dan zelfstandig uitvoeringsactiviteiten ontplooiën doordat zij van het ministerie een **voorzichtige speelruimte** krijgt om zelfstandig te kunnen functioneren.

De relationele afstemming ontstaat alleen als er tussen beide partijen **intensieve interacties** bestaan. **Persoonlijke contacten** spelen in deze vorm dan ook een grote rol. **Wederzijds vertrouwen** ontstaat dus in het samenspel van twee partijen bij het uitvoeren van een samenbindende activiteit. Door deze intensieve interactievorm ontstaat er een gezamenlijk beeld over de beleidsdoelstellingen en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsactiviteiten. Zowel beleid als uitvoering weten wat ze aan elkaar hebben en van elkaar mogen verwachten, zonder dat dit precies is vastgelegd in contractuele voorwaarden. De omgangsvormen zijn vaak impliciet (gaat vaak vanzelf) en informeel. De **wederkerigheid** van de relatie staat centraal.

OVERTUIGEND STUREN

Vanuit het motiveringsparadigma kan het ministerie ook coördineren op basis van overtuigingskracht. Het écht overtuigen en motiveren van individuen kan eigenlijk alleen op basis van argumentatie. Mensen zien op basis van argumentatie nut en noodzaak in de juistheid en maatschappelijk toegevoegde waarden van een bepaalde beleidsmatige koers. Hierdoor raken zij gemotiveerd om beleid uit te voeren (Plug et al., 2004). Beleidsmakers trachten een gedeelde visie op beleidsdoelstellingen bij beleidsuitvoerders te bereiken door een eenheid van denkbeelden te creëren door het aanwakkeren of juist verzwakken van strijdpunten. Wanneer de beleidsuitvoerders overtuigd zijn van het belang van de geformuleerde doelstellingen zullen zij zelfstandig uitvoeringsactiviteiten ontplooiën. Ook in deze interactie tussen twee partijen worden beleidsdoelstellingen gecreëerd via een uitvoerige dialoog tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Zo kan het uitvoeringsorgaan de beleidsdirectie van adviezen voorzien, door zich in te leven in maatschappelijke vraagstukken en hen zodoende helpen bij het behalen van politiek succes. Het uitvoeringsorgaan tracht in deze interactie tegelijkertijd zoveel mogelijk beleidsvrijheden te creëren om zelfstandig een taak te kunnen uitvoeren. De uitvoeringsorganisatie kan het vertrouwen van het ministerie tevens voor zich winnen door relatiemanagement activiteit in te zetten die projectgericht zijn. De uitvoeringsorganisatie kan zich in deze relatie **pro –actief** op stellen en de wensen en behoefte van het ministerie centraal stellen, **actief te communiceren** over het al dan niet behalen van afgesproken prestatie.

Geconcludeerd wordt dat omgangsvormen worden vormgegeven doordat het accent van sturen of afstemming wordt bepaald aan de hand van bepaalde omstandigheden die zijn afgesproken in een zekere samenwerkingsvorm. Omgangsvormen kunnen als volgt worden gedefinieerd.

Omgangsvormen kunnen worden getypeerd als:

- De mate waarin informatie wordt uitgewisseld en afspraken worden nagekomen,
- De mate waarin sprake is van samenwerking,
- De mate waarin tijdig duidelijkheid wordt gecreëerd over beoogde beleidsdoelstellingen en te besteden middelen,
- De mate van inspraak,
- De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid, en
- De mate van belonen; aandacht en waardering (feedback) op bereikte prestaties.

Door de toepassing van deze omgangsvormen ontstaan nieuwe type relatievormen die onderworpen zijn aan de opdrachtgever - opdrachtnemer relatie. Het ministerie en de uitvoeringsorganisatie stemmen de handelingspatronen af op basis van de gezamenlijk overeengekomen afspraken over het type sturingsrelatie gebaseerd op het disciplinerings- of motiveringsparadigma.

Uitvoeringsorganisaties hebben indien het ministerie disciplinerend stuurt weinig inspraak over de vormgeving van nieuwe beleidsdoelstelling. Op dat moment is er sprake van een **eenzijdige sturingsrelatie** van beleid op de uitvoering. Wanneer uitvoeringsorganisaties in staat worden gesteld mee te discussiëren over de vormgeving van beleid kan worden gesproken over een **onderhandelende sturingsrelatie**. De discussie kan gaan over programma of apparaatkosten, maar kan ook gaan over het definiëren van uitvoeringskwesties. Naast disciplinerende omgangsvormen zijn motiverende omgangsvormen geïntroduceerd. Als beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd op basis van **co-productie** en wederzijds vertrouwen en via relationele afstemming wordt gesproken over **wederkerige sturingsrelatie**. Wanneer uitvoeringsorganisatie overtuigd moeten worden van beoogde beleidsdoelstellingen en daarna zelfstandig uitvoeringsactiviteiten willen verrichten is sprake van samenwerken via een **zelfsturende sturingsrelatie**. Iedere relatievorm heeft andere criteria van omgangsvormen die bij de één juist leiden tot een succesvolle relatie en bij de ander juist de relatie kunnen belemmeren. In onderstaand schema worden de karaktereigenschappen van iedere relatievorm met bijbehorende omgangsvormen weergegeven.

Tabel 2.3.: Karaktereigenschappen van het type relatie en omgangsvormen

Karakterisering: Omgangsvormen	Conceptualisering	Type relatie
Disciplinerend; Top down sturen (Hiërarchische afstemming)	De wijze waarop het ministerie in staat is het handelen van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen	Eenzijdige sturingsrelatie
Disciplinerend; Onderhandelen (Klassiek samenwerken)	De wijze waarop ministerie uitvoeringsorganisatie in staat stelt mee te discussiëren over (nieuwe) beleidsdoelstellingen	Onderhandelende sturingsrelatie
Motiverend; Samenwerken (Relationele persoonlijke contacten)	De wijze waarop ministerie, uitvoeringsorganisatie coördineert /stimuleert om beleid uit te voeren	Wederkerige sturingsrelatie
Motiverend; Samenwerken (Argumentatie en Overtuiging)	De wijze waarop gestreefd wordt naar een gedeelde beleidsvisie	Zelfsturende sturingsrelatie

De omgangsvormen vloeien dus voort vanuit het feit dat ministerie en uitvoeringsorganisatie (gezamenlijk) overeenstemming bereiken over het type sturingsrelatie dat zij aangaan gebaseerd op het disciplinerings- en motiveringsparadigma. Nu dat duidelijk is wordt het tijd om de geoperationaliseerde begrippen te verbinden aan de mate van tevredenheid van beide partijen over het gebruik van deze omgangsvormen en daarmee de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie te bepalen. De volgende paragraaf zal hier dan ook uitvoerig op ingaan.

2.6. OPERATIONALISERING EN CONCEPTUEEL MODEL

In dit hoofdstuk is gezocht naar een aantal theoretische achtergronden die het mogelijk maken het begrip omgangsvormen en de kwaliteit van de relatie te beschrijven. De wijze waarop ministerie en uitvoeringsorganisatie met elkaar omgaan heeft invloed op de kwaliteit van de relatie. De kwaliteit van de relatie wordt bepaald door de mate waarin sprake is van tevredenheid over het gebruik van omgangsvormen door partijen en de mate waarin overeenstemming wordt bereikt over de samenwerkingsvorm. In deze paragraaf zal allereerst kort worden stil gestaan bij de kenmerken van een relationele verbintenis tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie (paragraaf 2.6.1). Vervolgens wordt de kwaliteit van de relatie geoperationaliseerd (paragraaf 2.6.2.). Tenslotte wordt in paragraaf 2.6.3. aangegeven wat succescriteria zijn van omgangsvormen (afhankelijk van het type relatievorm) die leiden tot een sterke kwaliteit van de relatie. Alvorens hier nader op in te gaan wordt eerst kort stil gestaan bij de kenmerken van de relationele verbintenis tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

2.6.1. OPERATIONALISERING VAN DE RELATIONELE VERBINTENIS

In paragraaf 2.2.1. is geconcludeerd dat de relationele verbintenis (sturing en controle) tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties in ieder geval is opgebouwd door **collegialiteit, wederzijds goed vinden**. Daarnaast spelen begrippen als **vertrouwen, betrokkenheid** en **gelooftwaardigheid** een grote rol.

Geconcludeerd wordt dat de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie altijd een **beseft kent van wederkerigheid**. Een 'wederkerige relatie' kan alleen worden opgebouwd op basis van **vertrouwen**. Want beide partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemaakte afspraken op een volledige en eerlijke wijze worden nagekomen, zowel conform de letter als de geest van deze afspraken. Vertrouwen vermindert de onzekerheid over geleverde prestaties en leidt tot **betrokkenheid**, gehoorzaamheid en meegaandheid. Daarbij dienen de persoonlijke contacten en de communicatiekanalen tussen beleid en uitvoering zoveel mogelijk te zijn gestroomlijnd. Hoe duidelijker de informatiekanalen zijn vormgegeven hoe beter een beleidsdoelstelling op een fatsoenlijke wijze kan worden gerealiseerd. Daarnaast is sprake van enige mate van **collegialiteit**. Dat betekent dat partijen naast betrokkenheid gezamenlijk willen handelen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Op dat moment zijn partijen gemotiveerd om beleid gezamenlijk uit te voeren. Een relationele verbintenis zal dus al deze kenmerken moeten bezitten om überhaupt te kunnen spreken van een relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Hieronder worden de kenmerken van de relationele verbintenis tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie schematisch weergegeven.

Tabel 2.4.: Kenmerken van de relationele verbintenis tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

Relationele verbintenis bestaat in ieder geval uit:	Kenmerken
Wederkerigheid	Er zijn gerichte afspraken en prestaties gemaakt en deze worden ook nageleefd (partijen zijn wederzijds afhankelijk)
Vertrouwen	Een vertrouwensrelatie is een relatie waarbij beide partijen erop vertrouwen dat de ander de afspraken op een volledige en eerlijke wijze nakomt, zowel conform de letter als de geest van de gemaakte afspraken.
Betrokkenheid	De mate waarin partijen in een vroeg stadium deel nemen aan beleidsvorming <ul style="list-style-type: none"> - De mate waarin opdrachtgever opdrachtnemer betreft bij de vormgeving van beleid - De mate waarin opdrachtnemer fungeert als gesprekspartner - De mate waarin het mogelijk is feedback te geven over beleidsvorming of uitvoering; over behaalde prestaties/ kwaliteit - De persoonlijke contacten en communicatiekanalen tussen partijen zijn gestroomlijnd. Er is systematisch (of incidenteel) contact.
Collegialiteit	Een groep van personen met gelijke bedoelingen die gezamenlijk handelen om een beoogde doelstelling te realiseren.

2.6.2. OPERATIONALISERING VAN HET BEGRIP: 'KWALITEIT VAN DE RELATIE'

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een sterke kwaliteit van de relatie dient de kwaliteit van deze relatie te worden beoordeeld. Zoals in paragraaf 2.3. is aangegeven wordt de kwaliteit van de relatie bepaald door de mate waarin partijen **tevreden** zijn over het gebruik van omgangsvormen en handelingspatronen die passen bij een type sturingsrelatie waarover gezamenlijk overeenstemming is bereikt. Hieronder zijn de kenmerken van een 'tevredenheid nog eens schematisch weergegeven.

Tabel 2.5.: Kenmerken van tevredenheid.

De mate van tevredenheid	Kenmerken
Win –win situatie	Partijen zijn erin geslaagd een samenwerking tot stand te brengen, die voor elk van hun een verbetering betekent ten opzichte van de situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen
Gezamenlijke overeenstemming	overeenstemming over: <ul style="list-style-type: none"> - de wijze waarop partijen samenwerken, - de wijze waarop contacten zijn gestroomlijnd - de wijze van uitvoering;

Wanneer beide partijen overeenstemming hebben bereikt over het type relatie dat zij aangaan en beide partijen zijn tevreden over het gebruik van deze specifieke omgangsvormen in de relatievorm wordt gesteld dat de kwaliteit van de relatie sterk is. Om te kunnen beoordelen of partijen tevreden zijn over de relatie en haar omgangsvormen wordt in de volgende alinea de omgangsvormen nader geoperationaliseerd.

2.6.3. INDICATOREN VOOR SUCCESVOLLE ONGANGSVORMEN

Vanuit de theorie kunnen de volgende omgangsvormen in een relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie worden aangetroffen:

- De mate waarin informatie wordt uitgewisseld en afspraken worden nagekomen,
- De mate waarin sprake is van samenwerking,
- De mate waarin tijdig duidelijkheid wordt gecreëerd over beoogde beleidsdoelstellingen en te besteden middelen,
- De mate van inspraak,
- De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid, en
- De mate van belonen; aandacht en waardering (feedback) op bereikte prestaties.

Zoals eerder aangegeven zijn deze omgangsvormen niet voor *iedere relatie* '(goede) omgangsvormen'. Het zijn (goede) omgangsvormen in een bepaalde relationele verbinding; **eenzijdige of onderhandelende of wederkerige of zelfsturende sturingsrelatie**. Daarmee wordt bedoeld dat een opdrachtgever of opdrachtnemer tevreden is over de omgangsvormen omdat ze passen bij de geprefereerde **sturingsrelatie**. Om dit beter te begrijpen zullen de '(goede) omgangsvormen' afhankelijk van *disciplinerende en motiverende sturing* nu verder worden gekarakteriseerd en vertaald in succesfactoren en faalfactoren. Hierdoor wordt een theoretisch inzicht gegeven in de omgangsvormen die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

DE ONGANGSVORM DISCIPLINEREND TOP DOW STUREN

De omgangsvorm disciplinerend top down sturen wordt gevonden in een *eenzijdige sturingsrelatie*. Als beide partijen besluiten dat een win- win situatie kan worden bereikt op basis van een eenzijdige sturingsrelatie dan zijn succesfactoren in deze relatie:

- De beleidsdirectie heeft een dominante houding ten opzichte van het uitvoeringsorgaan
- De zelfstandige beslissingsbevoegdheid van het uitvoeringsorgaan is nihil,
- De uitvoeringsorganisatie volgt bereidwillig bevelen of aanwijzingen op. De uitvoeringsorganisatie heeft geen inspraak in de te formuleren beleidsdoelstellingen,
- De beloning is afhankelijk van de mate waarin uitvoeringsorganisatie juiste prestaties weet neer te zetten,
- De kwaliteit van beleid wordt beoordeeld, gecontroleerd en geëvalueerd op basis van een uitvoeringstoets,
- De uitvoeringsorganisatie weet tijdig over welke financiële middelen zij beschikt ter besteding aan subsidies en de bekostiging van de uitvoering, en
- Uitvoeringsorganisatie informeert het ministerie systematische over bereikte prestaties (Plug et al., 2004).

De zogenoemde faalfactoren van omgangsvormen zijn het spiegelbeeld van bovengenoemde goede omgangsvormen. Onderstaand schema geeft inzicht in de omgangsvormen die een 'eenzijdige sturingsrelatie' bewerkstelligen en laat tevens zien welke omgangsvormen de relatie belemmeren.

Tabel 2.6.: indicatoren van omgangsvormen voor een 'eenzijdige sturingsrelatie'.

Indicering: Eenzijdige sturingsrelatie		
<i>De wijze waarop het ministerie in staat is het handelen van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen</i>		
Omgangsvorm is disciplineren; <i>Top down sturen.</i>	Succesfactoren	Faalfactoren
De mate van Informatie-uitwisseling en het nakomen van afspraken	<p>Systematisch onderling informatie uitwisselen over bereikte prestaties (kwaliteitsbeoordeling)</p> <p>De kwaliteit van beleid wordt beoordeeld, gecontroleerd en geëvalueerd aan de hand van een uitvoeringstoets (door beleid of uitvoering).</p> <p>Afspraken worden vastgelegd in contracten</p>	<p>Incidenteel uitwisselen van informatie</p> <p>Kwaliteit van beleid wordt niet beoordeeld (door beleid of uitvoering). Daardoor valt niet te concluderen of beoogde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd</p> <p>Afspraken worden niet vastlegt.</p>
Samenwerking	<p>Uitvoeringsorganisatie volgt bereidwillige bevelen of aanwijzingen op</p> <p>Het ministerie is afhankelijk van prestatie van uitvoeringsorganisatie</p>	<p>Uitvoeringsorganisatie ligt dwars; voert zelfstandig uitvoeringsactiviteiten uit</p> <p>De aanwezigheid van zwakke leiders (besluiteloos) of onheldere opdrachtgeverschap</p>
De mate waarin duidelijkheid wordt geschept over financiële middelen en concrete doelstellingen	<p>Tijdig duidelijkheid over financiële middelen, te ontvangen middelen ter besteding aan subsidies en bekostiging van uitvoering.</p> <p>Draagvlak over de te realiseren beleidsdoelstellingen is aanwezig</p>	<p>Onduidelijkheid over financiële middelen of te realiseren doelstellingen.</p>
De mate van inspraak	<p>Dominante houding van Beleidsdirectie</p> <p>Opdrachtgever gunt opdracht aan opdrachtnemer.</p> <p>Opdrachtnemer voert opdracht uit voor opdrachtgever</p> <p>De uitvoerende partij is ondergeschikt, doordat zij afhankelijk is van hulpbronnen (geld- kennis - beslissingsbevoegdheid) van het ministerie.</p>	<p>Er is veel aandacht voor beleid. Er wordt (te) weinig nagedacht of er is weinig kennis van de uitvoerbaarheid van beleid.</p>
De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	<p>De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie is beperkt (nihil).</p>	<p>Uitvoeringsorganisatie ligt dwars; voert zelfstandig uitvoeringsactiviteiten uit.</p>
Beloning	<p>Beloning is afhankelijk van de mate van prestaties.</p>	<p>Uitvoeringsorganisatie wordt niet gewaardeerd voor bereikte prestaties</p>

De omgangsvorm *disciplinerend top down sturen* kan de kwaliteit van de relatie verzwakken indien er bij uitvoeringsorganisatie bijvoorbeeld onduidelijkheid bestaat over de hoeveelheid financiële middelen die zij ter beschikking heeft. Of als beleidsmakers abstracte beleidsdoelstellingen hebben geformuleerd die zich niet makkelijk laten vertalen in concrete uitvoeringsactiviteiten (Plug et al., 2004). Beleidsmakers kunnen hun dominante rol uitbuiten door meer aandacht te geven voor het beleid dan na te denken over de uitvoering. Voorts bestaat het risico dat beleidsmakers onuitvoerbare ideeën bedenken en die over de 'schutting' gooien bij beleidsuitvoerders. Wanneer beleid dwingend wordt opgelegd aan de uitvoeringsorganisatie kan bij deze laatste een gevoel van onbehagen ontstaan. De uitvoeringsorganisatie vraagt zich voortdurend af, of ze op beleid wel weten hoe de uitvoeringspraktijk in elkaar zit. Op dat moment voelen beleidsuitvoerders zich genoodzaakt om voortdurend aan de beleidsmakers uit te leggen dat wat zij willen helmaal niet kan. Beleidsmakers kunnen hierdoor geïrriteerd raken en vragen zich af waarom beleidsuitvoerder niet gewoon doet wat er wordt gevraagd (Plug et al., 2004). Tenslotte kan het voorkomen dat uitvoeringsorganisaties niet duidelijk aangeven welke prestaties zij heeft bereikt ten aanzien van beoogde beleidsdoelstellen. Hierdoor kan het voorkomen dat beleidsmakers zich (nog meer) willen bemoeien met de beleidsuitvoering. In de volgende situaties worden omgangsvormen beschreven waarin deze situaties kunnen worden voorkomen.

DE OMGANGSVORM DISCIPLINEREND ONDERHANDELEN

De omgangsvorm disciplinerend onderhandelen wordt gevonden in een *onderhandelende sturingsrelatie*. Succesvolle omgangsvormen in deze relatie zijn:

- Afspraken tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders komen tot stand komen op basis van vrije wil,
- De zelfstandige beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisaties is beperkt,
- Prestaties en tegenprestatie worden schriftelijk vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie informeert het departement systematisch over bereikte prestaties. Ook hier is beloning afhankelijk van de mate waarin uitvoeringsorganisatie juiste prestaties weet neer te zetten,
- De opdracht bestaat uit een heldere opdrachtformulering en gerichte prestatie-uitkomsten;
- Beleidsmakers en beleidsuitvoerders onderhandelen over programmakosten, apparaatkosten of over de uitvoeringskaders van beleid. Tijdens het samenspel van beleidsmakers en beleidsuitvoerder is er een open constructieve houding met betrekking tot elkaars argumenten;
- De uitvoeringsorganisatie is tijdig op de hoogte van beoogde beleidsdoelstellingen en financiële middelen, en
- Het verschil met *disciplinerend top down sturen* is dat beleidsmakers het belangrijk vinden dat beleidsuitvoerders nut en noodzaak zien in beoogde beleidsdoelstellingen. Dit omdat dit ten goede komt aan de effectiviteit van uitvoeringsactiviteiten. Beleidsuitvoerders zullen namelijk bij erkenning van de noodzaak van het beoogde beleid, eerder geneigd zijn zelfstandig activiteiten te verrichten die leiden tot solide prestaties (Plug et al., 2004).

Toch kunnen ook in deze relatie zogenoemde faalfactoren van omgangsvormen worden aangetroffen. Onderstaand schema geeft inzicht in de omgangsvormen die een 'onderhandelende sturingsrelatie' bewerkstelligen en laat tevens zien welke omgangsvormen de relatie belemmeren.

Tabel 2.7.: indicatoren van omgangsvormen voor een 'onderhandelende sturingsrelatie'.

Indicering: Onderhandelende sturingsrelatie		
<i>De wijze waarop het ministerie, uitvoeringsorganisatie in staat stelt mee te discussiëren over (nieuwe) beleidsdoelstellingen</i>		
Omgangsvorm is disciplineren; Onderhandelen	Succesfactoren	Faalfactoren
De mate van Informatie-uitwisseling en het nakomen van afspraken	Systematisch onderling informatie uitwisselen over bereikte prestaties (kwaliteitsbeoordeling) De kwaliteit van beleid wordt beoordeeld, gecontroleerd en geëvalueerd aan de hand van een uitvoeringstoets (door beleid of uitvoering). Afspraken worden vastgelegd in contracten	Incidenteel uitwisselen van informatie Kwaliteit van beleid wordt niet beoordeeld (door beleid of uitvoering). Daardoor valt niet te concluderen of beoogde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd Afspraken worden niet vastlegt.
Samenwerken	Beide partijen zijn ondergeschikt, doordat zij van elkaars hulpbronnen (geld- kennis - beslissingsbevoegdheid) afhankelijk zijn. Er heerst een min of meer open houding; die constructief geladen is.	Eén van de partijen stelt zich bovengeschied op. Beleid schiet in een verticale reflex De aanwezigheid van zwakke leiders (besluiteloos) of onheldere opdrachtgeverschap Er heerst een gesloten houding.
De mate waarin duidelijkheid is over financiële middelen en concrete doelstellingen	Tijdig duidelijkheid over financiële middelen, te ontvangen middelen ter besteding aan subsidies en bekostiging van uitvoering. Draagvlak over de te realiseren beleidsdoelstellingen is aanwezig	Beleidsdoelstellingen zijn abstract geformuleerd. Of er heerst onduidelijkheid over financiële middelen of te realiseren doelstellingen.
De mate van inspraak	Er vinden contractuele onderhandelingen plaats en worden beheersmatige afspraken gemaakt. Onderhandelingen gaan over; programmakosten, apparaatkosten of bepalen van uitvoeringskaders	Indien nut en noodzaak van beleid onvoldoende inzichtelijk zijn, wordt het voor partijen lastig om effectief te opereren.
De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie is beperkt	Uitvoeringsorganisatie ligt dwars; voert zelfstandig uitvoeringsactiviteiten uit
Beloning	Beloning vindt plaats wanneer prestaties zijn behaald.	Er vindt geen beloning plaats.

De omgangsvorm *disciplinerend onderhandelend sturen* kan de kwaliteit van de relatie beïnvloeden als beleidsdoelstellingen abstract zijn geformuleerd. Doordat beleidsdoelstellingen ontastbaar zijn wordt het voor uitvoeringsorganisatie lastig om goede prestatie neer te zetten. Uitvoeringsorganisaties voeren 'plichtmatig' activiteiten uit. Zo worden uitvoeringsorganisatie ongemotiveerd omdat zij in hun ogen 'onuitvoerbaar plannen' uitvoeren. Op dat moment is het voor beleidsuitvoerders onduidelijk wat beleidsmakers trachten na te streven. Uitvoeringsorganisatie zal dan zelfstandig uitvoeringsactiviteiten uitvoeren waarvan zij denken dat deze bijdragen aan beoogde beleidsdoelstellingen. Het ministerie zal deze zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie niet waarderen en schiet daardoor in de 'verticale reflex'. Dat betekent dat zij de formele bevoegdheden van de minister opzoekt het uitvoeringsorgaan weer in het gereel te krijgen. Het ministerie kan dan dwingende hiërarchische sturing toepassen om het gewenst gedrag bij de uitvoeringsinstantie te creëren. Als deze symptomen zich voordoen is er geen sprake meer van een echte communicatie of open houding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders (Plug et al., 2004). Partijen zijn dan ontevreden over het gebruik van omgangsvormen waardoor kwaliteit van de relatie wordt aangetast.

DE OMGANGSVORM MOTIVEREND SAMENWERKEN

De omgangsvorm motiverend samenwerken op basis van relationele afstemming wordt gevonden in een *wederkerig sturingsrelatie*. Succesvolle omgangsvormen in deze relatie zijn:

- Beleidsdoelstellingen zijn het resultaat van een dialoog tussen beleid en uitvoering,
- De uitvoeringsorganisatie voert zelfstandig activiteiten uit die bijdragen aan beoogde beleidsdoelstellingen,
- Beleidsmakers creëren een gepaste afstand om uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingen te laten nemen,
- Beleidsuitvoerders zorgen voor een hoge mate van transparantie in tariefstelling voor uitvoeringskosten, en
- Tussen beleid en uitvoering bestaat een intensieve interactie over zowel procesmatige als inhoudelijke beleidsmatige vraagstukken. Beleid wordt in samenspraak ontwikkeld en uitgevoerd. Partijen beslissen gezamenlijk welke maatschappelijk problemen worden opgelost, wanneer beleid gewijzigd wordt, wat ieders rol is en hoe deze rollen tot elkaar verhouden. Beide partijen zijn nevensgeschikt, doordat zij van elkaars hulpbronnen (geld of kennis) afhankelijk zijn. Partijen moeten elkaar dus kunnen vertrouwen dat de ander de afspraken op een volledige en eerlijke wijze nakomt, zowel conform de letter als de geest van de gemaakte afspraken.

Ook deze omgangsvormen kennen een aantal faalfactoren die de kwaliteit van de relatie negatief kan beïnvloeden. Onderstaand schema geeft inzicht in de omgangsvormen die een 'wederkerige sturingsrelatie' bewerkstelligen.

Tabel 2.8.: indicatoren van omgangsvormen voor een 'wederkerige sturingsrelatie'.

Operationalisering: Wederkerige sturingsrelatie		
<i>De wijze waarop ministerie, uitvoeringsorganisatie coördineert /stimuleert om beleid uit te voeren</i>		
Omgangsvorm is motivering <i>Samenwerken o.b.v. relationele afstemming</i>	Succesfactoren	Faalfactoren
De mate van Informatie-uitwisseling en het nakomen van afspraken	Het systematisch uitwisselen van onderlinge informatie over bereikte prestaties (kwaliteitsbeoordeling).	Incidenteel uitwisselen van onderlinge informatie. (Wat gebeurt er bij incidenten).
Samenwerken	Beide partijen zijn nevengechikt, doordat zij van elkaars hulpbronnen (geld- kennis- beslissingsbevoegdheid) afhankelijk zijn. Dit stelt hen tevens instaat eigen doeleinden te bereiken. Partijen komen gezamenlijk overeen; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het ontstaan van nieuw beleid (aard van probleem en oplossing) ▪ Het wijzigen en uitvoeren van bestaand beleid ▪ Wat ieders rol is en hoe de rollen zich tot elkaar verhouden (hoe liggen de afhankelijkheden). De verantwoordelijkheden zijn helder en duidelijk geformuleerd Partijen hebben een breed contactenpatroon	Eén van de partijen stelt zich bovengeschied op. Uitvoeringsorganisatie richt zich té sterk op 'het doen'. Strategische visie wordt uit het oog verloren. Als Beleidsdirectie geen vertrouwen kan geven Als uitvoeringsorganisatie geen verantwoordelijkheden wil nemen
De mate waarin duidelijkheid is over financiële middelen en concrete doelstellingen	De mate waarin beleidsdoelstellingen concreet en uitvoerbaar zijn geformuleerd. Tijdig duidelijkheid over financiële middelen, te ontvangen middelen ter besteding aan subsidies en bekostiging van uitvoering. Draagvlak over de te realiseren beleidsdoelstellingen is aanwezig.	De beleidsdoelstelling zijn onduidelijk geformuleerd Er bestaat bij de uitvoeringsorganisatie onduidelijkheid over het totaal aan financiële middelen. Bij ministerie bestaat onduidelijkheid over de gehanteerde tarieven of uitgaven van beleidsuitvoering
Inspraak	De mate waarin intensieve interacties plaats vinden. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleidsdoelstellingen zijn het resultaat van dialoog tussen beleid en uitvoering ▪ Uitvoeringsorganisatie voert zelfstandig activiteiten uit die bijdragen aan beoogde beleidsdoelstellingen 	Uitvoeringsorganisatie is sterk gericht op 'doen' en heeft weinig oog voor strategisch beleid. Beleidsdirectie neemt een dominante houding in gesprekken aan.
De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	Beleidsmakers creëren een gepaste afstand om uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingen te laten nemen	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie wordt beperkt (nihil)
Beloning	Beloning vindt plaats wanneer prestaties zijn behaald.	Er vindt geen beloning plaats.

Een minder goede kwaliteit van de relatie uit zich bijvoorbeeld wanneer uitvoeringsorganisatie zich sterk richten op 'het doen' en weinig oog meer hebben voor strategisch beleid. Er is dan weliswaar sprake van een gemotiveerd uitvoeringsorgaan dat voortvarend aan de slag is gegaan, maar het gevaar treedt op wanneer de uitvoeringsactiviteiten niet meer overeenstemmen met de beoogde beleidsdoelstellingen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de uitvoeringsorganisatie té veel speelruimte krijgen om zelfstandig te beslissen. Een sterke uitvoeringsgerichtheid mag er niet toe leiden dat de strategische visie verdwijnt. Verder kan een gebrekkige dialoog tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders leiden tot onduidelijkheden in de beleidsuitvoering. In dat geval weten uitvoerders ondanks de uitvoerige communicatie, nog steeds niet waar de uitvoeringsactiviteiten aan bijdragen. Hierdoor ontstaat onzekerheid bij de uitvoeringsorganisatie. Anderzijds kan het gevoel van wantrouwen bij ministerie ontstaan indien uitvoeringsorganisatie niet duidelijk is over haar uitgaven aan subsidies of over haar tariefstelling in de uitvoeringskosten.

DE ONGANGSVORM OVERTUIGENS SAMENWERKEN.

De omgangsvorm motiverend samenwerken op basis van argumentatie en overtuiging wordt gevonden in een *zelfsturende sturingsrelatie*. Succesvolle omgangsvormen in deze relatie zijn:

- Er is sprake van uitvoerige communicatie en wederzijds begrip. In deze relatie is er vol op ruimte voor discussie en dialoog tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders,
- Nut en noodzaak van uit te voeren beleid wordt bedongen door argumentatie en overtuigingen. Beleidsmakers en beleidsuitvoerders hebben ook hier een open houding met betrekking tot elkaars argumenten,
- Beleidsdoelstellingen worden gezamenlijke door beleidsmakers als beleidsuitvoerders geformuleerd,
- Beleidsmakers creëren een gepaste afstand om uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingen te laten nemen,
- Beleidsuitvoerders zorgen voor een hoge mate van transparantie in tariefstelling voor uitvoeringskosten

Ook deze omgangsvormen kennen een aantal faalfactoren die de kwaliteit van de relatie negatief beïnvloeden. Het gevaar van deze omgangsvormen is dat uitvoeringsorganisaties hier de 'vrije hand' krijgen om beleid uit te voeren. Het streven naar een gedeelde visie krijgt de overhand. Het kan dus voorkomen dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders blijven hangen in het 'denken' over beleidsvraagstukken. De uitvoering verdwijnt daarmee naar de achtergrond. Dit streven naar voortdurende vernieuwing, zonder dat men zich bekommert over de uitvoering leidt tot vrijblijvende luchtflitsen. Verder kan het voorkomen dat er geen oplossing wordt gevonden voor een complex maatschappelijk vraagstuk. Bijvoorbeeld wanneer het vraagstuk politiek of maatschappelijk omstrepen zijn. Beleidsmakers of uitvoerders durven geen risicovolle keuzes te maken. Deze situatie zal in de praktijk niet vaak voorkomen omdat er dan sprake moet zijn van een kennis achterstand van beleidsmakers in het beleidsproces of uitvoeringsproces. De uitvoering zal geneigd zijn het beleid te definiëren in plaats van dat het beleid richting geeft aan de uitvoering (Plug et al., 2004: 89). Onderstaand schema geeft inzicht in de omgangsvormen die een 'zelfsturende sturingsrelatie' bewerkstelligen.

Tabel 2.9.: indicatoren van omgangsvormen voor een 'zelfsturende sturingsrelatie'.

Indicering: Zelfsturende sturingsrelatie		
<i>De wijze waarop gestreefd wordt naar een gedeelde beleidsvisie</i>		
Omgangsvorm is motivering <i>Samenwerken o.b.v. argumentatie en overtuiging.</i>	Succesfactoren	faalfactoren
De mate van Informatie-uitwisseling en het nakomen van afspraken	Het systematisch uitwisselen van onderlinge informatie over bereikte prestaties Een hoge mate van onderling vertrouwen.	Incidenteel uitwisselen van onderlinge informatie.
Samenwerken	Beide partijen zijn nevensgeschikt, doordat zij van elkaars hulpbronnen (geld- kennis- beslissingsbevoegdheid) afhankelijk zijn. Dit stelt hen tevens in staat eigen doeleinden te bereiken. Het hebben van een breed contactenpatroon	Geen onderscheid in functionaliteit tijdens discussies en onderhandelingen Het streven naar een gedeelde visie krijgt de overhand. Beleidsmakers en uitvoerders durven geen risicovolle keuzes te maken
De mate waarin duidelijkheid is over financiële middelen en concrete doelstellingen	De mate waarin beleidsdoelstellingen concreet en uitvoerbaar zijn geformuleerd. Tijdig duidelijkheid over financiële middelen, te ontvangen middelen ter besteding aan subsidies en bekostiging van uitvoering. Een hoge mate van transparantie in tariefstelling en kosten Er is draagvlak over de te realiseren beleidsdoelstellingen	De beleidsdoelstelling zijn onduidelijk geformuleerd Er bestaat bij de uitvoeringsorganisatie onduidelijkheid over het totaal aan financiële middelen. Bij ministerie bestaat onduidelijkheid over de gehanteerde tarieven of uitgaven van beleidsuitvoering
Inspraak	Beleidsdoelstellingen zijn het resultaat van dialoog tussen beleid en uitvoering	Beleidsuitvoerders bepalen beleidsdoelstelling; Uitvoeringsorganisatie heeft té veel zelfstandige beslissingsbevoegdheid.
De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	Beleidsmakers creëren een gepaste afstand om uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingen te laten nemen	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie wordt beperkt (nihil) Uitvoeringsorganisatie krijgt de vrije hand, uitvoeringsorganisatie blijft denken in creatieve oplossingen, dit leidt tot vrijblijvende luchtflitsen Grote mate van zelfsturing uitvoeringsactiviteiten worden onbeheersbaar
Beloning	Beloning vindt plaats wanneer prestaties zijn behaald.	Er vindt geen beloning plaats.

Indien de uitvoeringsorganisatie dus té veel speelruimte krijgt om beleid uit te voeren kan sprake zijn van té veel zelfsturing. “Zelfsturing is de mate waarin een organisatie in staat wordt gesteld zelfstandig te opereren” (Northedge en Van de Bunt adviseurs, 1998:65). Door een grote mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid kunnen uitvoeringsactiviteiten onbeheersbaar worden of worden maatschappelijke problemen verwaarloosd.

2.6.4. CONCLUSIE

Ter afsluiting van deze paragraaf kan geconcludeerd worden dat partijen elkaar nodig hebben om tot prestaties te komen. Indien een beleidsdirectie abstracte beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd laat zich dit niet makkelijk vertalen in concrete uitvoeringsactiviteiten. Op dat moment is motiverende sturing noodzakelijk om tot een gezamenlijk beeld te komen over het invullen en realiseren van beleidsdoelstellingen. Ministerie en uitvoeringsorganisatie zullen dan gezamenlijk nieuwe regels en uitvoeringsprocedures bepalen. Een intensieve dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan dan worden gevoerd over het maken van nieuw beleid, het uitvoeren van bestaand beleid, het maken van afspraken over financiële middelen of over het uitwisselen van informatie. Het accent kan meer op disciplinerende worden gelegd indien het relatief eenvoudig is om beleidsdoelstellingen te vertalen in concrete uitvoeringspraktijken. Resultaatgerichte afspraken worden dan vastgelegd in een uitvoeringscontract (Plug et al., 2004).

In deze laatste paragraaf zijn een aantal theoretische begrippen geoperationaliseerd waarmee het mogelijk is het vraagstuk over de bijdrage van omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie te doorgronden. Nu duidelijkheid bestaat over de theoretische begrippen kunnen de onderlinge samenhangen worden vastgesteld. Het centrale begrip in de vraagstelling is het inzicht in **omgangsvormen**. Omgangsvormen zijn gedragingen die tijdens de interactie tussen beleid en uitvoering plaatsvinden. Zij stammen af van de mate waarin sprake is van **disciplinerende of motiverende sturing**. De kwaliteit van de relatie hangt vervolgens af van de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de omgangsvormen en de mate waarin partijen gezamenlijk overeenstemming hebben bereikt over het type sturingsrelatie. Het gebruik van specifieke omgangsvormen in een relatievorm beïnvloedt dus de tevredenheid van partijen over deze omgangsvormen die op haar beurt de kwaliteit van de relatie beïnvloedt.

ONDERZOEKSOPZET EN METHODEN

3.1. INLEIDING

In voorgaand hoofdstuk is aangegeven hoe omgangsvormen (theoretische gezien) de kwaliteit van de relatie kunnen beïnvloeden. Alvorens te bestuderen hoe de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in de praktijk is ingericht en vormgegeven richt dit hoofdstuk zich eerst op de opzet van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd.

3.2. ONDERZOEKSOPZET

Het doel van dit onderzoek is het enerzijds op een systematische wijze beschrijven en in kaart brengen wat de rol en /of invloed is van omgangsvormen op de kwaliteit van de relatie (voornamelijk descriptief). Anderzijds wordt er kennis aangedragen door aanbevelingen te schrijven die aangeven waar beleidsmakers en beleidsuitvoerders rekening mee zouden moeten houden bij het tot stand komen of aangaan van nieuwe relaties voor het realiseren van (nieuw) beleid. Gezien de aard van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende casus is gekozen voor kwalitatief en interpretatief onderzoek. Kwalitatief in de zin dat de sociale interactie tussen deelnemers aan het sociaal interactieproces (hun denkkader) en de wisselwerking daartussen centraal staat (Van Thiel, 2007 en Baarda en De Goede, 1990). In de interpretatieve analyse zijn interpretaties van de deelnemers de basis voor wetenschappelijk analyse. Interpretatief onderzoek wil zeggen dat “zowel de waarnemer als de samenleving, subject en object, altijd beïnvloed worden door maatschappelijke veranderingen, waardoor wetenschappelijke kennis relatief en – anders dan in de rationalistische benadering- niet cumulatief is”- (Hakvoort, 1996: 46).

Het onderzoek heeft dus tot doel te beschrijven welke omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie. Daartoe wordt de aandacht gericht op de sociale interacties tussen betrokken partijen. Het gedrag of de handelswijze van actoren kan (deels) verklarend zijn voor de wijze waarop de relaties ontstaan en aangeduid worden als succesvolle omgangsvormen voor de kwaliteit van de relatie. Het gaat daarbij voornamelijk om gedragingen en handelswijzen die optreden en de inzichten in deze gedragingen, zonder enige aanspraak om de interpretaties te veralgemeniseren (of statistisch te generaliseren)

3.3. TYPE ONDERZOEK: DE MEERVOUDIGE CASESTUDIE

Als methode van onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie. Deze vorm van onderzoek sluit aan bij de belangstelling van de bestuurskundig onderzoeker voor complexe, unieke en specifieke onderzoekssituatie (Hakvoort: 1996: 132). Daarnaast wordt het onderzoeksontwerp in haar natuurlijke situatie onderzocht. In dit onderzoek gaat het namelijk om actuele omgangsvormen en type relaties die zich in de dagelijkse realiteit afspeelt.

“Kenmerken van de case studie betreffen de sterke context gebondenheid en ‘real -life situatie’. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijk factor niet los gezien kan worden van de context, ander zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn” (Hakvoort, 1996: 90-91).

Een belangrijke knelpunt van unieke en eenmalige situaties is dat vergelijkingen naar tijd en plaats moeilijk te geven zijn. Daarnaast zijn er een gering aantal onderzoekseenheden bij deze casestudy betrokken zijn. Bij kwalitatieve casestudy is triangulatie van belang om de **validiteit** van het onderzoek en de conclusies te waarborgen. Dit wordt bereikt door meerder onderzoeksmethoden of bronnen te gebruiken. Triangulatie is dus niet alleen de meest belangrijke maar ook de meest noodzakelijke voorwaarde om een casestudy onderzoek te realiseren (Hakvoort, 1996). Daarnaast zorgt het toepassen van meerdere onderzoekstechnieken ervoor dat de **betrouwbaarheid** van het onderzoek niet in gevaar komt. Door een meervoudig casestudy onderzoek toe te passen met zowel twee homogene en één contrasterende casus tracht de onderzoeker de beperking van tijd en plaats als het gering aantal onderzoekseenheden zoveel mogelijk te begrenzen en op deze manier verschillen en overeenkomsten te bepalen. Deze onderzoekstechniek zorgt er tevens voor dat de onderzoeker er achter kan komen welke omgangsvormen in praktijksituaties voorkomen en kan onderzoeken welke invloed zij uitoefenen op de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Tot slot kan door het toepassen van deze methodiek informatie worden vergaard die kan bijdragen aan leren en interpreteren van mogelijk soortgelijke cases. De meerwaarde van de casestudy wordt vooral gezocht in de rijkdom van empirische informatie die dit onderzoek oplevert (Van Thiel, 2007: 104).

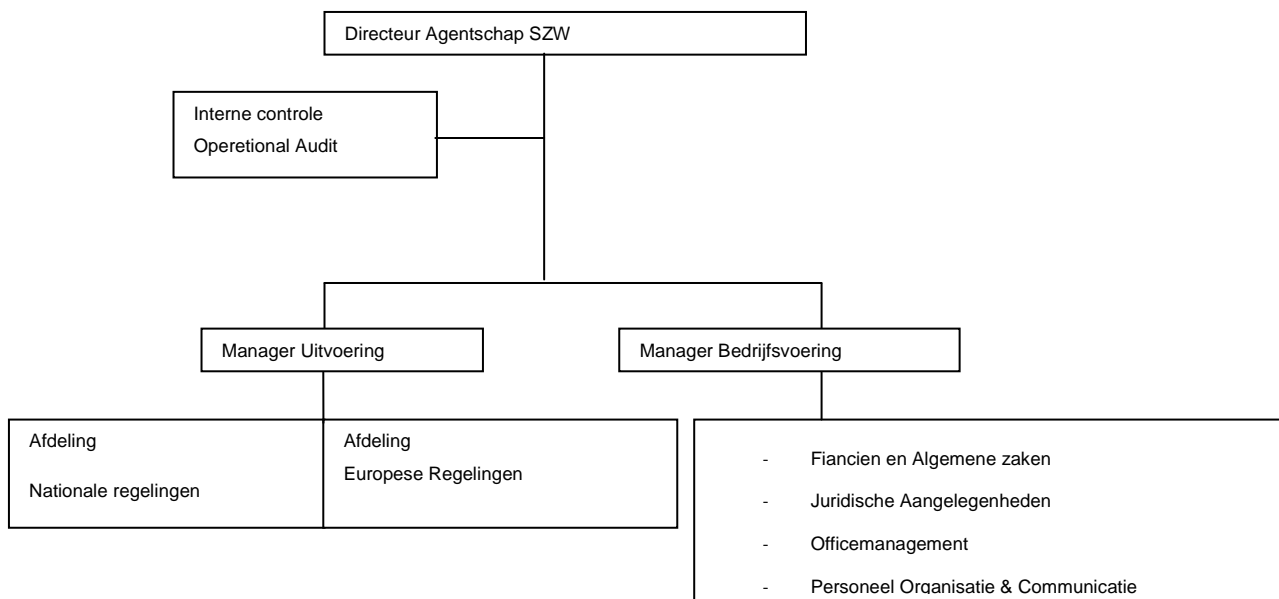
3.4. SELECTIE VAN HET ONDERZOEKSOBJECT EN CASES

De onderzoeksvraag richt zich op de omgangsvormen tussen een interne verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie namelijk het Agentschap SZW en het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW. Nederland telt in 2000: 431 zelfstandige bestuursorganen en 24 agentschappen. (Van Thiel, 2003:3-4). Dit onderzoek richt zich specifiek op een intern verzelfstandigde organisatie van het Ministerie van SZW. Om de relatie beter aan te kunnen duiden wordt in deze paragraaf beschreven hoe het Agentschap SZW is ingericht en betrokken wordt bij het uitvoeren van taken en of opdrachten, die de uitvoering van beleid mogelijk maken.

Het Agentschap SZW is een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is belast met de uitvoering van Europese en Nationale subsidieregelingen op het gebied van sociaal economisch beleid, in het bijzonder werk en inkomen. Het Agentschap SZW is een zelfstandige baten- en lastendienst met een eigen resultaatgericht besturingssysteem en valt rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de Secretaris Generaal van het Ministerie van SZW. Overigens valt het Agentschap SZW sinds 1 januari jl. (naar aanleiding van de reorganisatie 'vernieuwing rijksdienst'), onder de verantwoordelijkheid van de Directeur Generaal van de Directie Uitvoering Handhaving en Bedrijfsvoering. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht. Het Agentschap had in het kalenderjaar 2007, 147 FTE's aan ambtelijk personeel, daarvan hadden 23 FTE's een tijdelijk contract. Op 31 december 2007 had het Agentschap SZW een eigen vermogen van € 4.751.000.¹

¹ Ten tijden van het onderzoek was het Jaarverslag 2008 nog niet gereed.

De Algemeen directeur van het Agentschap SZW is verantwoordelijk voor de afdeling Bedrijfsvoering, de afdeling Uitvoering, Interne Controle en Operational Audit. De afdeling Bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor financiën, juridische ondersteuning, inrichting van de bedrijfsprocessen en administratieve organisatie. De afdeling Uitvoering houdt zich bezig met de rechtmatige uitvoering van alle subsidieregelingen die het Agentschap SZW voor de opdrachtgevers verzorgt. Zij staat hiermee, in tegenstelling tot de overige afdelingen, dagelijks in contact met haar klanten, zoals gemeenten, branches, vakgroepen en ondernemingen. De afdeling Uitvoering is opgesplitst in twee subeenheden (teams), namelijk het team Europese Regeling en het Team Nationale regelingen. Het Team Europese Regelingen is belast met de uitvoering van de subsidieregeling Europees Sociaal Fonds (ESF) en het EQUAL Programma. Deze Europese regelingen worden uitgevoerd en mede mogelijk gemaakt door de Europese Unie. Het Team Nationale Regelingen is belast met de uitvoering van Nationale subsidieregelingen (AGSZW, 2007: 2). De afdeling Uitvoering van het Agentschap SZW voert de meeste opdrachten uit in opdracht van de Directie Arbeidsmarktbeleid en Bijstand, Directie arbeidsomstandigheden, Directie arbeidsverhoudingen en Directie Werk en Bijstand van het Ministerie van SZW. Daarnaast voert het Agentschap SZW ook een opdracht van andere Ministeries uit zoals het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de Directie Primair en Voortgezet Onderwijs (OCW). Hieronder zijn de verschillende afdelingen en taken van het Agentschap SZW schematisch weergegeven.



Figuur 3.1.: Organogram Agentschap SZW

Bron: Agentschap SZW; jaarverslag 2007.

3.4.1. ONDERZOEKSCASUS

De onderzoekscasus is gericht op het onderzoeken en vergelijken van een tweetal nationale relaties tussen de directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW en een nationale relatie bij de directie Kinderopvang van het Ministerie van OCW en het Agentschap SZW.

Ik heb in dit geval gekozen voor een meervoudige onderzoek waarin twee homogene cases en een contrasterende case worden onderzocht. Alvorens deze keuze nader te omschrijven zal eerst worden aangegeven waarom de keuze voor deze directies is gemaakt. De keuze voor deze specifieke directies heeft namelijk betrekking op relaties waarbij de uitvoering van een subsidieregeling centraal staat. Team Nationale regelingen kent verschillende regelingen die zij uitvoert voor het moederdepartement. Het kan daarbij gaan om de financiële bekostiging van gemeentelijke uitgaven gaan als een uitkering om in de algemene levensbehoefte te kunnen voorzien of een gedeeltelijke financiering van projecten ter bevordering van de werkgelegenheid of arbeidsmarkt. Vanwege de diversiteit van deze regelingen is getracht zoveel mogelijk regelingen te selecteren met éénzelfde doelstelling. In dit onderzoek worden de Nationale Regelingen geselecteerd die tot doel hebben om de arbeidsmarkt te bevorderen. In dit onderzoek gaat het om omgangsvormen die plaats vinden op operationeel niveau, waardoor een precisering noodzakelijk is van het onderzoeksobject. Concreet richt dit onderzoek zich op de relatie tussen:

1. Het Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van SZW, Directie Arbeidsmarkt; Tijdelijke subsidieregeling stimuleren leeftijdsbewust beleid.
2. Het Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van SZW, Directie Arbeidsmarkt; Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten
3. Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van OCW, Directie Primair en Voortgezet Onderwijs: Subsidieregeling Kinderopvang.

De uitvoering van deze regelingen wordt via bovengenoemde relaties bewerkstelligd. De achtergrond en inhoud van deze subsidieregelingen worden nader omschreven in hoofdstuk 4.

In het geval van de homogene cases (case 1 en 2) wordt verwacht dat de bevindingen ook homogeen zijn. Als de opgetreden omgangsvormen in meerdere cases worden gevonden betekent dit namelijk dat dit effect ook zal gelden in niet onderzochte cases. Door een contrasterende cases (case 3) tegen de overeenkomstige cases te houden kan de onderzoeker nagaan wat het effect is van variatie, tussen de cases, in enkele belangrijke variabele (Van Thiel, 2007:102). De variatie wordt bepaald door de mate waarin omgangsvormen tussen beleidsmakers en uitvoerders worden gebruikt gedurende een interactieproces. Doordat omgangsvormen plaats en tijdgebonden zijn kunnen de uitkomsten na het meetmoment nog altijd veranderen in een mislukking of vice versa. Dat betekent dat het lastig is om de uitkomst op een proces geheel te herleiden.

3.5. ONDERZOEKSMETHODEN

In dit onderzoek worden relevante documenten geanalyseerd om de relaties tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie te kunnen beschrijven. Te denken valt aan formele en informele wet en regelgeving of databronnen als (management)contracten, offertes, financiële beheersconcepten, afspraaknota's/ notulen, brieven, (eventueel evaluatierapporten). Zodoende kunnen sturingsrollen en verhoudingen tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties al worden uitgekristalliseerd alvorens de ondervraging bij respondenten plaatsvindt. Hierdoor wordt tevens voorkomen dat gedurende de ondervraging, vragen worden gesteld die voorop vastliggen (voor de hand liggen). In het volgende hoofdstuk wordt een objectieve beschrijving opgenomen van geconstateerde bevindingen.

3.5.1. INTERVIEWS

Ondervraging is de meest gebruikte methode van materiaalverzameling bij bestuurskundig onderzoek (Hakvoort, 1996: 134). Er zullen semi gestructureerde interviews worden afgenomen. Dit omdat de onderzoeker wil nagaan wat een respondent van een bepaalde situatie vindt. Dit vergroot de diepgang van het onderzoek en zorgt ervoor dat de geldigheid van de informatie wordt vergroot. Onderzocht moet worden welke omgangsvormen in de praktijk worden ingezet en of deze omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie. De onderzoeker is specifiek op zoek naar meningen en opvattingen van respondenten om zodoende de belevingswereld van betrokkene te begrijpen. Daarvoor is er een interviewhandleiding opgesteld. De interviewhandleiding zorgt ervoor dat de vraaggesprekken doelgericht verlopen. Deze interviewhandleiding geeft een overzicht van onderwerpen waarover de onderzoeker, minimaal, vragen wil stellen gedurende het interview. Het theoretisch kader is leidend voor het opzetten van de onderwerpen die ter sprake komen in de interviewhandleiding. Ook de genoemde succes en faalfactoren van omgangsvormen benoemd in de theorie heeft de interviewhandleiding voor een belangrijk deel gevormd. Per vraag kan worden doorgevraagd, wat de onderzoeker de vrijheid geeft om flexibel met de vragen om te gaan. De interviewhandleiding is bijgevoegd in bijlage 2. Het doel van het interview is ten eerste om te bepalen welke omgangsvormen er in de praktijk worden ingezet en of deze omgangsvormen overeen komen met de geformuleerde theoretische handelingswijze in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt getoetst of respondenten tevreden zijn over deze omgangsvormen en wordt aan de hand van uitspraken in de vorm van meningen en opvattingen beoordeeld welke betekenis zij hebben voor de relatie. Tot slot dient het vraaggesprek voor het vergaren van informatie die niet direct valt af te leiden uit de documentenanalyse. De leidraad voor interviews komt overeen met de operationalisering van het conceptuele kader.

3.5.2. DE RESPONDENTEN

Nu duidelijk is wat het onderzoeksobject is en welke cases worden vergeleken is het noodzakelijk te bepalen welke respondenten deelnemen aan het onderzoek. Omdat het onderzoek zich specifiek richt op omgangsvormen die op operationeel niveau plaats vinden, zullen interviews worden gehouden met personen die direct verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de relatie tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie. Dit is in ieder geval het hoofd van de Directie Arbeidsmarkt (Ministerie SZW) en het hoofd van de Directie Primair en Voortgezet Onderwijs (Ministerie OCW) en de directeur

van het Agentschap SZW. Daarnaast worden interviews gehouden bij representanten van de uitvoerende kern die direct verantwoordelijk zijn voor het realiseren van beleid (beleidsmakers en beleidsuitvoerders / professionals). Per relatie zal een selectie worden gemaakt van personen die een belangrijke sleutelrol hebben voor het aangaan van relaties tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie. Het criterium om deze categorie respondenten te interviewen is in eerste instantie het feit dat deze personen vooraanstaande personen zijn binnen de onderzoekssituatie. Op grond van hun positie (zij maken onderdeel uit van het onderzoeksobject), hebben veel kennis en ervaring met het onderzoeksontwerp. Zij spelen dus een belangrijke rol in het proces; het realiseren van beleid. Verder zullen de respondenten op basis van hun rolinvulling, geselecteerd vanuit de documentenanalyse, worden betrokken bij het onderzoek. Personen kunnen worden betrokken in het relatie omdat zij gezamenlijk streven naar het realiseren van beleid. Dan zullen partijen samenwerken omdat zij van elkaars hulpbronnen (geld- kennis-macht) afhankelijk zijn en zij daarmee (eigen) doeleinden willen bewerkstelligen. Daarnaast kunnen partijen meerdere rollen gelijktijdig vervullen in het proces, een opdrachtgever (beleidsdirectie) kan zowel vanuit de beleidsmatige of beheersmatige rol als opdrachtgever in de relatie tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie zijn betrokken. De positie van respondenten in de relatie tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie bepaalt de representatieve selectie in het onderzoeksproces. In bijlage 3 van dit onderzoek wordt een gedetailleerd overzicht weergegeven van geïnterviewde respondenten, met daarin de organisatie, functie en naam van geïnterviewden.

DE RELATIE TUSSEN BELEID EN UITVOERING: DE PRAKTIJK

4.1. INLEIDING

In voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijze relaties tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties zijn vorm gegeven. Daarbij zijn verschillende relatiepatronen aan bod gekomen, als de beleidsmatige -/ beheersmatige relatie, de eigenaar- en toezichtsrelatie. Verder werden verschillende type sturingsrelaties en bijbehorende rollen van ministerie en uitvoeringsorganisatie beschreven. Daarbij lag de focus voornamelijk op de rol en positie van opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij deze rollen en posities passen een aantal omgangsvormen die de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer versterken of verzwakken.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van drie casestudies de opdrachtgeverrol en opdrachtnemerrol nader bestudeerd en word bekeken hoe de relatie in de praktijk is vormgegeven. De drie casestudies zijn eerder in hoofdstuk 3 genoemd. Voor de volledigheid gaat het hier om een tweetal relaties tussen het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van SZW, Directie Arbeidsmarkt. Daarnaast wordt een contrasterende case betrokken namelijk het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen en haar relatie met het Ministerie van OCW, Directie Kinderopvang. Daarnaast wordt zijdelings aandacht besteed aan de wijze waarop de eigenaar en/ of toezichthouder invloed heeft op de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Voor deze praktijkstudie is informatie geanalyseerd uit het Financieel beheersconcept, de uitvoeringstoetsen en de offertes van de verschillende uit te voeren regelingen. Tevens zijn diverse afsprakennota's bestudeerd en is informatie verkregen uit de gehouden interviews. Geconcludeerd is dat de inhoud van het Financieel Beheersconcept voor alle drie de bestudeerde cases gelijk luidend zijn. Daardoor kan het voorkomen dat de casus in sommige gevallen inhoudelijk op elkaar lijken.

Alvorens nader op het type sturingsrelatie en bijbehorende rol of positie van betrokken partijen in te gaan, wordt eerst uiteen gezet welke taken het Agentschap SZW heeft als zijnde uitvoerder van beleidsmaatregelen. Daarna wordt beschreven welke beleidsmaatregelen ten aanzien van bovengenoemde relaties door het Agentschap SZW worden uitgevoerd voor genoemde beleidsdirecties. Vervolgens wordt per casus het doel en de inhoud van deze beleidsmaatregelen omschreven. Daarna wordt de relatie die in de praktijk is aangetroffen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer benoemd. Tevens wordt aangegeven welke omgangsvormen worden aangetroffen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarbij ligt de nadruk op de in de theorie geformuleerde omgangsvormen als:

- 1. De mate waarin informatie wordt uitgewisseld,*
- 2. De mate van samenwerking,*
- 3. De mate waarin duidelijkheid bestaat (wordt gecreëerd) over financiële middelen en te behalen doelstellingen,*
- 4. De mate van inspraak,*
- 5. De mate van beloning.*

Vervolgens wordt gekeken naar de mate waarin beide partijen – opdrachtgever / opdrachtnemer- (gezamenlijk) overeenstemming hebben bereikt over de samenwerking, en de mate waarin partijen tevreden zijn over de handelingen binnen hun relatie. Tenslotte wordt aan het eind van het hoofdstuk een vergelijking gemaakt tussen de drie bestudeerde casestudies en wordt bepaald wat het effect is van de variatie, tussen de cases in enkele belangrijke onderzochte onderzoeksvariabelen van omgangsvormen. Eerst wordt in deze afsluitende paragraaf per casus de belangrijkste (succesvolle) omgangsvormen nog eens samengevat. Vervolgens worden de belangrijkste overeenkomsten en verschillen benoemd. Zodat kan worden vastgesteld welke omgangsvormen (in de praktijk) de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer succesvol kunnen beïnvloeden en welke omgangsvormen de relatie kunnen belemmeren. Daarmee wordt de kwaliteit van de relatie inzichtelijk.

4.2. HET AGENTSCHAP SZW

Zoals in het voorgaande paragraaf is aangegeven wordt in deze paragraaf de taken van het Agentschap SZW als uitvoeringsorgaan weergegeven. Het Agentschap SZW voert beleidsmaatregelen uit in de vorm van een subsidieregeling op het terrein van sociaal economisch beleid. Dit terrein valt samen met het gehele beleidsterrein van het Ministerie van SZW (Agentschap SZW Jaarverslag 2007:2). Sinds 1 januari 2003 heeft het Agentschap SZW de status van baten en lastendienst. Dat wil zeggen dat het agentschap sindsdien een eigen financiële en personele administratie heeft en zij zelf verantwoordelijk is voor het verrichten van betalingen. De betalingen komen ten laste van een eigen rekening courant met de rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën.

Het Agentschap SZW beoordeelt op verzoek van beleidsdirecties of de subsidieaanvragen voldoen aan de eisen van de subsidieregelgeving. Zij geeft voorlichting en advies over de uit te voeren subsidieregelingen en de opzet van de projectadministratie. Voorts begeleidt zij (potentiële) subsidieaanvragers bij het opzetten van projectplannen. Het Agentschap SZW beoordeelt de voortgang van gehonoreerde subsidieprojecten en controleert na afloop van een project of de verstrekte subsidie volgens de regels is besteed en de activiteiten en kosten op de juiste manier zijn verantwoord (Financieel Beheersconcept 2007-2008).

Het Agentschap SZW voert dus voor diverse beleidsdirecties subsidieregelingen uit. Voor de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW voert zij onder andere de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leefstijdsbewust Beleid en de Regeling Leer-/ werktrajecten uit. Naast opdrachtgevers bij het Ministerie van SZW, kent zij ook andere ministeries waarvoor zij opdrachten uitvoert bijvoorbeeld de Subsidieregeling Kinderopvang van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Directie Kinderopvang. In de volgende paragraaf zullen deze relaties en samenwerkingsverbanden (per case) nader worden omschreven.

4.3. CASUS 1: DE TIJDELIJKE SUBSIDIEREGELING STIMULEREN LEEFTIJSBEWUST BELEID

4.3.1. DOEL VAN DE SUBSIDIEREGELING

De tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust beleid heeft als doel om werknemers ook op oudere leeftijd in staat te stellen door te blijven werken, en daarmee een bijdrage te leveren aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. De subsidieregeling is opgezet naar aanleiding van het kabinetstandpunt '*stimuleren langer werken van ouderen*' dat op 29 april 2004 door de tweede kamer is aangenomen (Kamerstukken II, 2003/04,27 046, nr. 5). Het kabinet wil bedrijven bewust stimuleren om aan de slag te gaan met leeftijdsbewust beleid om zodoende de kosten van vergrijzing op te vangen en het tekort aan arbeidskrachten in de toekomst tegen te gaan. Met leeftijdsbewust beleid wordt bedoeld op beleid waarin oog is voor specifieke omstandigheden en behoeften van werknemers in de verschillende levensfasen van hun loopbaan. Middels de regeling kunnen werkgevers, branches en bedrijfstakken in verschillende aanvraagrondes subsidie aanvragen voor projecten met een maximale projectduur van 12 maanden. De beleidsdirectie benadrukt in de subsidieregeling dat zij heeft gestreefd naar een eenvoudige regeling met een zeker experimenteel c.q. innovatief karakter. Organisaties worden dus in de gelegenheid gesteld om met leeftijdsbewust beleid te experimenteren om instrumenten voor leeftijdsbewust personeelsbeleid te ontwikkelen. De uitvoering van de subsidieregeling geschiedt door het Agentschap SZW. (Misbruik & Oneigelijk gebruik: Uitvoeringstoets stimuleringsregeling Leeftijdsbewust beleid: 2007).

4.3.2. LOOPTIJD

De subsidieregeling is gestart op 1 december 2004 en heeft een einddatum gelegen in het eerste kwartaal 2010. In de periode 2004-2006, zijn er 4 aanvraagtijdvakken ingericht waarbij de mogelijkheid werd geboden voor individuele werkgevers (met minimaal 30 werknemers) een aanvraag om subsidie in te dienen. In 2007-2008 is de doelstelling van de subsidieregeling verbreed. Omdat in de periode 2004-2006 in toenemende mate belangstelling is getoond voor de stimuleringsregeling was eind 2006 de verwachting (van de beleidsdirectie) dat bij voortzetting van de huidige subsidieregeling, er veelal inhoudelijk meer van dezelfde subsidieaanvragen zouden worden ingediend in plaats van vernieuwende voorstellen. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen was het voor de aanvraagronde 2007-2008 zaak, er voor te zorgen dat de opgedane ervaring, kennis en methodieken zo goed mogelijk en zo duurzaam mogelijk verder werden verspreid. Zodoende konden in de jaren 2007-2008 alleen branches, bedrijfstakken of opleidings- en ontwikkelingsfondsen een aanvraag om subsidie in dienen. (De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust beleid; 2007- 2008). De keuze voor deze doelgroep is gelegen in het feit dat deze organisaties door hun grote bereik een belangrijke rol spelen bij het uitdragen van leeftijdsbewust beleid. In 2008 is het laatste aanvraagtijdvak om subsidie voor deze subsidieregeling open gesteld (ibdem).

4.3.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN

De begroting voor de beleidsuitgaven van deze stimuleringsregeling voor de jaren 2004-2008 omvat 21 miljoen euro. Dit betreft zowel de kosten van projectfinanciering als de financiering voor de uitvoeringskosten (Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust beleid: 2004).

De gehonoreerde projectplannen hebben thans nog een doorlooptijd tot en met het kalenderjaar 2010. Na het kalenderjaar 2008 worden geen nieuwe aanvraagtijdvakken opengesteld. In Maart 2010 vindt de verantwoording naar de Tweede kamer plaats over de bereikte resultaten van de stimuleringsregeling. In onderstaand overzicht wordt het subsidiebudget en aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar weergegeven.

Tabel 4.1.: Aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar ten opzichte van het totaal beschikbaar gestelde subsidiebudget.

Subsidiejaar	Totale subsidie budget (€)	Maximale hoogte subsidiebedrag (€)	Totaal aantal gehonoreerde projecten
2004	1.76.000	40.000 (maximaal 1 subsidieaanvraag)	47
2005	2.64.000	40.000 (maximaal 1 subsidieaanvraag)	72
2006 (aanvraag tijdvak 1)	3.500.000	40.000 (maximaal 1 subsidieaanvraag)	94
2006 (aanvraag tijdvak 2)	3.600.000	40.000 (maximaal 1 subsidieaanvraag)	106
2007	3.150.000 Dit subsidieplafond is niet geheel uitgeput.	40.000 (maximaal 1 subsidieaanvraag)	Te honoreren projecten: 78 Totaal gehonoreerd projecten 45* * overschot subsidiebudget is ten laste gebracht van de hoge uitvoeringskosten.
2008	3.300.000	40.000 (maximaal 3 subsidieaanvragen, per aanvrager)	87

Bron: Agentschap SZW (Website: geraadpleegd Q4:2008)

4.3.4. ROLLEN EN RELATIES

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven bestaan er tussen het Ministerie en uitvoeringsorganisaties meerdere type relatiepatronen. Zoals gesteld zijn er vier type relatiepatronen te onderscheiden. In de inleiding van dit hoofdstuk zijn deze al even aangehaald, namelijk de beleidsmatige -/ beheersmatige relatie, de eigenaar- en toezichtrelatie. Deze relatiepatronen kunnen vervolgens worden onderverdeeld in verschillende rollen als de rol van opdrachtgever/opdrachtnemer, eigenaar/dochter, toezichthouder/onder toezicht staande.

Voor bovengenoemde regeling heeft de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt en de uitvoeringorganisatie Agentschap SZW een opdrachtgever -/ opdrachtnemer relatie. Er is sprake van zowel een beleidsmatige en een beheersmatige relatie. De rollen die partijen aannemen zijn vastgelegd in het Financieel Beheersconcept en de jaarlijkse offertes van Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2004-2008.

De opdrachtgeverrol wordt ingevuld door de Directie Arbeidsmarkt. Deze directie valt onder de portefeuille van de Directeur Generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand. De eindverantwoordelijkheid voor de verleende opdracht (het uitvoeren van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid), en de besteding van de beleidsuitgaven (de subsidies) ligt bij de Directeur Generaal Arbeidsmarktbeleid en Bijstand. De dagelijkse uitvoering van alle activiteiten die voortvloeien uit de opdrachtgeverrol zijn gedelegeerd aan de Directeur van de Directie Arbeidsmarkt die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid door zijn directie. Binnen deze gemandateerde verantwoordelijkheid is de directie enerzijds budgethouder/ beheerder van subsidiegelden en anderzijds opdrachtgever voor de uitvoering van de subsidieregeling (Financieel Beheersconcept: Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2007). De Directie arbeidsmarkt treedt dus op als functionele opdrachtgever voor de uitvoering van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid door het Agentschap SZW. Voorts is de Directie Arbeidsmarkt budgethouder voor de Programmagelden. Dit is dus het feitelijke subsidiebudget dat beschikbaar is gesteld voor de subsidieregeling. Ook is de Directie Arbeidsmarkt verantwoordelijk voor de uitvoeringskosten. Dit zijn de kosten die door het Agentschap SZW worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de subsidieregeling. De uitvoeringskosten worden tevens betaald uit het programmabudget (ibidem). Hieronder wordt schematisch aangegeven welke taken de Directie Arbeidsmarkt heeft als zijnde opdrachtgever in de beleidsmatige en beheersmatige relatie met het Agentschap SZW.

Tabel 4.2.: verantwoordelijkheden van de Directie Arbeidsmarkt t.o.v. het Agentschap SZW.

De beleidsdirectie is als opdrachtgever verantwoordelijk voor:
De beleidsmatige invulling en coördinatie gericht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Subsidieregeling. Dat wil zeggen het inrichten van een duidelijke controleerbare en uitvoerbare subsidieregeling en het onderhouden van de opdracht voor het uitvoeren van de stimuleringsregeling.
Een afzonderlijke boekhouding op programmaniveau, waarbij programmagelden en uitvoeringskosten gescheiden worden geadmistreerd. Dat wil zeggen een deugdelijke beheersstructuur en het beleidsmatige toezicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen en de effectiviteit van het beleid
Het coördineren van de informatievoorziening over beleidsaangelegenheden aan de departementale leiding. Dat wil zeggen zij is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beantwoorden van kamer vragen.
Het onderhouden van contacten met het Agentschap SZW betreffende de voortgangsbewaking van de uit te voeren opdracht en het budgetbeheer van de programmagelden. Daarnaast dient de directie zorg te dragen voor het ontwikkelen en onderhouden van interne procesbeschrijvingen

Bron: Financieel Beheersconcept: Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2007.

4.3.5. UITVOERINGSTAAK

Het Agentschap SZW is belast met de uitvoering van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid. Vanuit het Financieel Beheersconcept en de offertes van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2004-2008 kan worden opgemaakt dat de Directie Arbeidsmarkt de opdracht voor het uitvoeren van de subsidieregeling vroegtijdig aan het Agentschap SZW heeft verstrekt. Dit blijkt uit het feit dat de tweede kamer eind april 2004 besloten heeft 'langer doorwerken' te stimuleren met een subsidieregeling en de Directie Arbeidsmarkt het Agentschap in diezelfde maand (april 2004) verzocht heeft een offerte uit te brengen en de kosten voor de uitvoering van de subsidieregeling in beeld te brengen (Offerte Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2004). Op basis van dit verzoek heeft het Agentschap gedetailleerd aangegeven welke diensten en producten zij aan de directie aanbiedt ten behoeve van de uitvoering van de subsidieregelingen. De directie heeft deze offerte in juni 2004 geaccepteerd. Sindsdien is het Agentschap SZW functioneel verantwoordelijk (*verplicht*) voor de feitelijke uitvoering van de subsidieregeling. De eindverantwoordelijkheid over de bedrijfsvoering binnen het Agentschap ligt bij de Directeur Generaal Uitvoering Handhaving en Bedrijfsvoering (formele eigenaar van het Agentschap SZW).

Op grond van de subsidieregeling moet het Agentschap SZW twee beslissingen nemen. Ten eerste beslist het Agentschap of een aanvraag om subsidie gehonoreerd kan worden. Het Agentschap geeft een beschikking tot subsidieverlening of subsidieweigering af. Op basis van een subsidieverlening wordt een voorschot subsidie (circa 80% van het totaal te verlenen subsidiebedrag) aan de organisatie verstrekt. Ten tweede geeft het Agentschap op basis van een einddeclaratie (welke achteraf door subsidieontvanger wordt ingediend) een beschikking tot subsidievaststelling af. Dat betekent dat het Agentschap op dat moment de laatste 20% subsidie aan de organisatie verleent.

Voorts kan het Agentschap SZW op grond van de algemene wet bestuursrecht de subsidieverlening en de subsidievaststelling onder specifieke omstandigheden intrekken of zelfstandig wijzigen. En kan het Agentschap bij het uitblijven van de einddeclaratie deze ambtshalve vaststellen (Misbruik & Oneigenlijk gebruik: Uitvoeringstoets stimuleringsregeling Leeftijdsbewust beleid: 2007). Besluiten die het Agentschap neemt kunnen als volgt worden weergegeven:

1. Bepalen of aanvraag binnen het aanvraagtijdstip is ingediend
2. Procedureel toetsen van de subsidieaanvraag
3. Bepalen volgorde in behandeling nemen van subsidieaanvragen
4. Inhoudelijke toets van subsidieaanvragen
5. Beschikking tot subsidieverlening of weigering op subsidieaanvraag
6. Beschikking subsidievaststelling
7. Wijzigingsbeschikking op basis van gewijzigd projectplan

Tenslotte zal het Agentschap SZW waar nodig advies over de inhoudelijke aspecten omtrent een subsidieaanvraag aan de Directie Arbeidsmarkt door spelen. Tegenover de prestaties van het Agentschap SZW heeft de beleidsdirectie per aanvraagtijdstip een programmabudget ter beschikking gesteld.

4.3.6. AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING

Het Agentschap stemt periodiek af met de opdrachtgever over de gewenste aansluiting tussen uitvoering en beleid. Voor de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid geldt dat contact tussen beleid en uitvoering in de meeste gevallen wordt gezocht als het gaat om problemen en /of knelpunten die voortkomen uit de subsidieregeling. Voor deze subsidieregeling wordt in de offerte vermeld dat er minimaal één keer in de maand contact is, tijdens het maandelijks overleg. Naast deze maandelijks overleggen is er tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders ook telefonisch of per email contact. In de offerte is ruimte gecreëerd om de contacten met de opdrachtgever in te kaderen. Hiermee is zo'n 100 uur op jaarbasis gemoeid. Teruggerekend betekent dat ongeveer twee uur per week een contact moment is ingeroosterd met de opdrachtgever. Het Agentschap legt door middel van tussentijdse rapportages verantwoording af aan de opdrachtgever over de uitvoering van de opdracht. Afhankelijk van de inhoud van de rapportages levert het Agentschap de volgende rapportages aan:

Tabel 4.3.: Aan te leveren producten door het Agentschap SZW

Afgesproken producten	
-	Het Agentschap levert gedurende een opengesteld aanvraagstijdvak tot en met 12 weken na afloop hiervan tweewekelijks een overzicht van de ontvangen en in behandeling zijnde aanvragen, evenals een overzicht van de beschikte en betaalde subsidies
-	3-maands rapportage, (ingediend uiterlijk 1 maand na afloop van deze periode), bevattende een verslag inzake de voortgang in de opgedragen uitvoering van de Subsidieregeling, een overzicht van ontvangen aanvragen, aangegane subsidieverplichtingen, verrichte betalingen en ontvangen en openstaande vorderingen.
-	7-maands rapportage (inhoudelijk verslag over; zie 3 maands rapportage)
-	11- maands rapportage (inhoudelijk verslag over; zie 7 maands rapportage)
-	Jaarrapportage (kort samenvatting van de uitvoeringsactiviteiten, uiterlijk 3 maanden na afloop van het kalenderjaar)
-	Twee keer per jaar een samenvattende rapportage van de afgelegde bezoeken (interim controles). Hierin worden de belangrijkste knelpunten en bijzonderheden van gehonoreerde projectsubsidies weergegeven.
-	Meewerken en tijdig bewerken en aanleveren van informatie ten behoeven van het jaarlijks uitvoeringsverslag en eindverslag.
-	Ad hoc aanleveren van informatie ten behoeven van de beantwoording van Kamervragen of speekschetsen van de politieke leiding.

Bron: Offerte Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2004-2008

4.3.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN

De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid werd in beginsel opgezet om bedrijven te stimuleren aan de slag te gaan met 'langer doorwerken'. Respondenten geven aan dat de beleidsdirectie Arbeidsmarkt het Agentschap heeft betrokken bij het vormgeven van de subsidieregeling op het moment dat duidelijk werd dat de prikkel voor bedrijven middels de subsidie werd gecreëerd (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009 en Consultant, Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). De beleidsdirectie was zich ervan bewust dat een

subsidieregeling alleen succesvol kan zijn indien deze door een instantie werd uitgevoerd met kennis en expertise van het uitvoeren van beleidsmaatregelen. Daarnaast was de beleidsdirectie Arbeidsmarkt in 2004 niet ingericht (zowel logistiek als uitvoeringstechnische gezien) om een dergelijke grote subsidieregeling uit te voeren (Directeur Directie Arbeidsmarkt, maart 2009).

Op het moment dat de offerte voor de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid werd geaccepteerd door de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt is een overeenkomst tussen beleid en uitvoering ontstaan. In deze offerte zijn gerichte afspraken gemaakt over de prestaties die het Agentschap zal neerzetten, ten aanzien van aantal te honoreren subsidieprojecten en maximaal te verlenen subsidie per aanvraag. Ook is overeengekomen de beleidsdirectie verantwoordelijk is voor het bepalen van de inhoudelijke en beleidmatige criteria van de subsidieregeling. Het Agentschap ontwikkelt in samenwerking met de beleidsdirectie de uitvoeringskaders voor de subsidieregeling. Tevens zijn, zoals eerder vermeld, afspraken gemaakt over de op te leveren rapportages waarin de stand van zaken over de uitvoering van de subsidieregeling wordt gerapporteerd. Op het moment dat de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt de rapportages ontvangt beoordeelt en controleert beleidsmaker de prestaties van het Agentschap SZW. Ontevredenheid over de prestaties van het Agentschap wordt vervolgens besproken in het maandelijkse overleg (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009).

Vanuit het oogpunt van de beleidsdirectie gezien kan worden gesteld dat de relatie tussen beleid en uitvoering tweezijdige kenmerken heeft. Zoals uit voorgaande paragraaf blijkt was beleidsdirectie afhankelijk van het Agentschap SZW als het gaat om kennis en expertise van het uitvoeren van beleidsmaatregelen. Anderzijds kan worden gesteld dat de relatie tussen beleid en uitvoering ook kenmerken heeft van een eenzijdige sturingsrelatie waarbij een gepaste mate van disciplinerende voorkomt. Dit blijkt voornamelijk uit het feit dat de beleidsdirectie het Agentschap gedurende een periode van ruim 5 jaar gericht heeft beïnvloed op het bekend maken van de visie van de te behalen beleidsdoelstellingen. Dat blijkt met name uit het volgende voorbeeld dat door de respondenten is aangehaald.

De beleidsdirectie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW hadden in beginsel (in de periode 2004-2005) alleen maandelijkse contact. De contactmomenten heeft de beleidsdirectie in het kalenderjaren 2005-2009 opgevoerd naar twee wekelijks contact en zelfs dagelijks contact via telefoon en zelfs per email. Dit was nodig omdat een grote groep beleidsuitvoerders de subsidieregeling vanuit de optiek van de Algemene Regeling SZW subsidies uitvoerden. Deze regeling vermeldt dat de subsidieaanvrager verplicht is een juist en volledige projectadministratie te voeren. De eisen vanuit de Algemene Regeling SZW subsidies werden door de beleidsuitvoerders boven de doelstelling van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid gesteld. De beleidsuitvoerders gaven de voorkeur aan het controleren van 'volledige en goede projectadministratie' in plaats van het ná streven van de doelstelling in de subsidieregeling. Hierdoor voelde de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt zich genoodzaakt om de subsidiedoelstellingen (ontwikkelde visie op langer doorwerken) continue bespreekbaar te maken met de beleidsuitvoerders en de aandacht te vestigen op de te realiseren beleidsdoelstellingen. De subsidieregeling was vooral bedoeld om te experimenteren met

'methodieken die langer doorwerken' moeten bevorderen. Het hebben van een juiste en volledige projectadministratie vraagt van subsidieaanvragers dermate grote controlesystematiek dat de aandacht voor het ontwikkelen van nieuwe methodieken voor leeftijdsbewust beleid verloren gaat (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009).

Door beleidsuitvoerders continue te wijzen op het experimentele karakter van de subsidieregeling trachtte de beleidsmaker, de beleidsuitvoerders zodanig te beïnvloeden dat zij een juiste beslissing namen op een subsidieaanvraag.

Als het gaat om de samenwerking met het Agentschap en het nakomen van afspraken is de beleidsdirectie **soms tevreden en soms niet tevreden**. *"De afspraken vastgelegd in het Financieel Beheersconcept 2007-2008 zijn het afgelopen jaar waarschijnlijk twee keer niet gehaald"* (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Het Agentschap SZW heeft de termijn voor het indienen van de offerte voor het kalenderjaar 2009 in ruime mate overschreden. De beleidsdirectie heeft een speciaal verzoek ingediend bij het Agentschap SZW de offerte vóór december 2008 te overleggen. Tot nu toe (februari 2009) heeft de beleidsdirectie de offerte nog steeds niet ontvangen. Nu heeft de beleidsdirectie een reservering van gelden voor het uitvoeringsjaar 2009 gemaakt, die zeer waarschijnlijk niet overeen komt met de begrote uitvoeringskosten. Het Agentschap SZW is nu genoodzaakt om de offerte (dus de diensten) naar beneden bij te stellen. Dit komt de kwaliteit van de uitvoering van de subsidieregeling niet ten goede (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009).

Vanuit uitvoeringsperspectief gezien wordt de uitvoerige communicatie van de beleidsdirectie veel **minder goed** ervaren. Respondenten geven aan dat de beleidsdirectie beleidsuitvoerders juist niet goed informeren over inhoudelijke beleidskwesties. Zij ervaren de informatievoorziening – vanuit de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt om de uitvoering van de subsidieregeling mogelijk te maken- minder royaal als voorgesteld door de beleidsdirectie. Bij het Agentschap heersen onduidelijkheden als het gaat om een heldere opdrachtformulering ten aanzien van de te bereiken beleidsdoelstellingen. *"Beleidsuitvoerders hebben niet het idee dat de beleidsdirectie een gedetailleerde notie heeft of een sterk beleidsmatige idee om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De doelstelling in de subsidieregeling is voor beleidsuitvoerders ruim interpreteerbaar. Daardoor heeft het Agentschap té veel zijn eigen weg in de subsidieregeling moeten uitvinden"* (Consultant, Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Daardoor was het Agentschap genoodzaakt zelfstandig uitvoeringsactiviteiten te ontplooien om te beleidsdoelstellingen te realiseren. Het Agentschap heeft mede door eigen leerervaringen steeds meer het idee gekregen welke visie beleidsdirectie heeft en welke doelstellingen zij trachten na te streven.

Voor wat betreft het nakomen van afspraken geven respondenten aan dat de mate waarin de beleidsdirectie haar afspraken nakomt verschillend is. *"Als het gaat om het bewaken van de voortgang doen zij dat inderdaad maandelijks tijdens de geplande maandelijks overleggen"* (Consultant, Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Respondenten zijn hierover **voldoende tevreden** als het louter om de voortgangsbewaking gaat. Echter wanneer het gaat om informatievoorziening over de te bereiken beleidsdoelstellingen dan vinden respondenten deze

minder goed. “De beleidsdirectie informeert het Agentschap niet goed over zaken die de inhoud van beleidsaangelegenheden betreffen en is de beleidsdirectie daarbij in gebreke gebleven” (Consultant, Afdeling Nationale Regelingen: februari 2009).

Tenslotte geven respondenten aan dat zowel beleid als uitvoering gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beantwoorden van Kamervragen. Dat wil zeggen dat de beleidsdirectie ten allen tijde het Agentschap SZW betreft bij het beantwoorden van de Kamervragen. Specifiek als het gaat om inhoudelijke vragen ten aanzien van projectgerelateerde dossiers kán het Agentschap daarbij niet worden uitgesloten. Gezamenlijk worden oorzaak en gevolgen van de genomen beslissingen door beleid en of uitvoering nader onderzocht. De beleidsdirectie zal uiteindelijk een concept antwoorden formuleren waarbij het Agentschap nogmaals toetst op juistheid van de antwoorden.

Gesteld kan worden dat beide partijen elkaar betrekken bij het ontwikkelen van nieuw beleid of bij het nemen van beslissingen op de inhoud van subsidieprojecten. Partijen houden elkaar voldoende op de hoogte van ontwikkelingen gedurende het uitvoeringsproces. De mate van inspraak bij het ontwikkelen van een nieuwe subsidieregeling (of wijziging daarvan) is beperkt te noemen. Het Agentschap wordt met name betrokken om de uitvoeringskaders mede vorm te geven. Dat is op het moment dat de initiatiefase voor de opzet van een subsidieregeling is afgesloten. Beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie hebben in het begin (in de periode 2004-2006) maar weinig contact gehad. Dit is van invloed geweest op het realiseren van beleidsdoelstellingen. De contacten met de beleidsdirectie zijn pas in het kalenderjaar 2007 uitgebreid. Op dit moment heeft het Agentschap minimaal twee wekelijks contact. De beleidsdirectie ervaart het nakomen van afspraken door het Agentschap als **minder positief**. De informatievoorziening om de uitvoering van de regeling mogelijk te maken wordt door het Agentschap als **minder goed** ervaren, met als opmerking dat de beleidsdirectie het Agentschap relatief weinig informeert over de gedetailleerde notie die zij hebben op het bevorderen van leeftijdsbewust beleid in de arbeidsmarkt. In de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

4.3.8. INSPRAAK

Vanaf het moment dat duidelijk was dat een subsidieregeling werd ingericht om “langer doorwerken” bij bedrijven te stimuleren heeft de beleidsdirectie arbeidsmarkt het Agentschap SZW gevraagd – vanuit de uitvoeringssystematiek- mee te denken, de subsidieregeling vorm te geven. Met elkaar zijn de randvoorwaarden voor de regelgeving bedacht. Het Agentschap is in een vroeg stadium gevraagd mee te werken aan het vormgeven van de subsidieregeling omdat zij veel expertise bezit over het uitvoeren van (mede Europese) subsidieregelingen. De beleidsdirectie heeft de samenwerking tussen beleid en uitvoering vanaf het begin af aan willen institutionaliseren om de samenwerking tussen beleid en uitvoering te optimaliseren. Hiertoe is een projectgroep ingericht waarbij verschillende partijen zitting hadden (zoals de directie Financieel Economische Zaken, de directie Wetgeving Bestuurlijke en Juridische Zaken, het Agentschap SZW en de directie Arbeidsmarkt). (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Ondanks de aanwezigheid van deze verschillende partijen is de rol van opdrachtgever organisatorische ingericht bij de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt. Genoemde partijen maken gezamenlijk beleidsmatige en

beheersmatige afspraken. In paragraaf 4.8. wordt nader ingegaan op de rol en taakomschrijving van deze partijen.

De mate van inspraak wordt ook bepaald door de mate waarin ruimte is voor onderhandelingen over bijvoorbeeld de realisatie van beleidsdoelstellingen, programma of apparaatkosten. Volgens respondenten zijn beleid en uitvoering met elkaar in gesprek getreden over de wijze waarop de subsidieregeling het beste vorm kon worden gegeven. *“Deze gesprekken zijn altijd erg prettig verlopen”* (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt februari 2009, Consultant Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Vooral als het gaat om het bepalen van de uitvoeringskaders is er tussen beleid en uitvoering veel overleg geweest. Zo is de doelgroep (categorie aanvragers) nader bepaald en gedefinieerd en is de hoogte van het subsidiebudget en het aantal in te dienen subsidieaanvragen per aanvrager per aanvraagtijdvak vastgesteld. Voor wat betreft de verdeling van de programmagelden heeft de beleidsdirectie zelf de verdeling van het jaarlijkse subsidiebudget en daarmee het subsidieplafond bepaald (ibidem). Voorts heeft de beleidsdirectie de subsidieregeling zelfstandig inhoudelijk vorm gegeven. Beleidsuitvoerders zijn **tevreden** over het moment waarop zij betrokken werden mee te denken met het vormgeven van de subsidieregeling. *“De brainstormfase en initiatie fase moet bij de beleidsdirectie liggen, op het moment dat het gaat om uitvoeringskwesaties – van wat gaan we doen en is het mogelijk om uit te voeren, - dan dient uitvoeringsorganisatie betrokken te worden bij het beleidsvormingsproces”* (Consultant Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009).

Geconcludeerd kan worden dat de mate van inspraak zich beperkt tot het onderhandelen over beheersmatige afspraken over de uitvoeringskosten en het bepalen van de uitvoeringssystematiek. De uitvoering heeft relatief weinig inspraak en is in geringe mate betrokken bij het vormgeven van de beleidsdoelstellingen. Hoewel de beleidsmedewerker van mening is dat nut en noodzaak van te realiseren beleidsdoelstellingen continue worden besproken, geeft de beleiduitvoerder aan dat nut en noodzaak van de te realiseren beleidsdoelstellingen niet altijd even duidelijk en inzichtelijk is. *“Het Agentschap heeft té veel zijn eigen weg moeten vinden in het uitvoeren van de subsidieregeling”* (Consultant Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Dit maakt het voor het Agentschap SZW lastig om effectief te opereren en daarmee te kunnen voldoen aan de verwachtingen van beleidsdirectie.

4.3.9. ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID

Voor wat betreft de uitvoering van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid kan worden gesteld dat beleidsuitvoerders weinig zelfstandige beslissingsbevoegdheid hebben als het gaat om het zelf bedenken van regels en procedures. Beleidsuitvoerders hebben wel enige vrijheid als het gaat om (de subjectieve) tekstuele interpretatie van de gestelde subsidievoorwaarden (Consultant Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Beleidsuitvoerders kunnen dus niet zelf regels en procedures bedenken als het gaat om het bepalen van de subsidievoorwaarden. De subsidieregeling wordt vastgesteld door de beleidsdirectie. Zij zijn degene die de subsidievoorwaarden bepalen. Het Agentschap is de instantie die de regeling vervolgens uitvoert. Beleiduitvoerders hebben wel de mogelijkheid om bepaalde voorwaarden uit de subsidieregeling gedetailleerder te omschrijven. Echter deze richtlijnen kunnen dan niet dwingend aan de subsidieaanvragers worden opgelegd tenzij de

beleidsdirectie deze voorwaarden als een verplicht onderdeel onder de subsidieregeling vastlegt. Voordat de richtlijnen worden vastgesteld worden er allerlei andere partijen betrokken (zoals de Auditdienst van het Ministerie van SZW) die vervolgens hun criteria opleggen aan de richtlijnen. Op deze manier kan niet kan worden gesteld dat het Agentschap zelfstandig beslissingsbevoegd is (Directeur, Agentschap SZW; maart 2009). De beleidsdirectie is **tevreden** over de mate waarin de uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingsbevoegd is. *“ Door de opgestelde richtlijnen van beleidsuitvoerders te controleren kunnen wij goed in de gaten houden wanneer beslissingen al dan niet stroken met de beleidsdoelstellingen”* (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt februari 2009).

Als het gaat om uitvoeringstechnische aspecten als het nemen van beslissingen omtrent een subsidieaanvraag, is het agentschap zelfstandig verantwoordelijk. Het Agentschap bekijkt in hoeverre de subsidieaanvraag voldoet aan de voorwaarden van de subsidieregeling en controleert de door de subsidieaanvrager verstrekte informatie. Zij stelt zo nodig nadere vragen, neemt zo mogelijk kennis van informatie van externe accountants en derden en voert controlebezoeken uit. Wanneer met voldoende zekerheid kan worden gesteld dat de informatie tijdig, volledig, juist en in overeenstemming is met de regeling, kan het Agentschap op basis van die informatie zelfstandig beschikkingen afgeven (Misbruik & Oneigenlijk gebruik Uitvoeringstoets: Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdswaardering, 2007).

4.3.10. BELONING: AANDACHT EN WAARDERING

Voor het uitvoeren van de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdswaardering zijn géén afspraken gemaakt over het geven van positieve prikkels ten aanzien van bereikte prestaties van het Agentschap SZW of ten aanzien van de tevredenheid over de samenwerking (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Er worden wel prestatieafspraken gemaakt. Het Agentschap komt deze afspraken bijna altijd na. Zij presenteert conform de verwachtingen van de beleidsdirectie (Directeur, Directie Arbeidsmarkt, maart 2009).

In informele zin – in de systematische contacten die beleid en uitvoering met elkaar hebben- komt de waardering méér tot zijn recht. (On)tevredenheid over bereikte prestaties worden doorgaans tijdens deze maandelijkse bijeenkomsten vermeld. Prestaties worden dan besproken en afspraken over te realiseren subsidieverleningen worden dan bijgesteld (Senior Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). De beleidsdirectie heeft bijvoorbeeld haar ontevredenheid geuit over het niet nakomen van afspraken op het gebied van de rapportages. Zo leverde het Agentschap SZW in de periode 2004-2006 haar kwartaalrapportages té laat in. Dat wil zeggen; het Agentschap hanteerde andere verantwoordingsperiodes voor de rapportageverplichting dan gebruikelijk is bij het Ministerie van SZW. Daardoor was de informatie uit deze kwartaalrapportages niet bruikbaar voor het invullen van de managementrapportages –die beleidsdirectie diende te maken- gericht aan Directeur Generaal Directie Arbeidsmarkt en Bijstand. Het gaat dan met name om informatie als aantallen gehonoreerde subsidieprojecten en totaal verleende subsidiebudgetten. De Beleidsdirectie Arbeidsmarkt moest toen *‘het nodige kunst en vliegwerk’* verrichten om de management rapportages volledig in te vullen (Senior

Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Na uitvoerig overleg met het managementteam van het Agentschap, heeft het Agentschap in het kalenderjaar 2006 haar rapportagemomenten aangepast aan de oplevertermijn conform de 'algemene bredere SZW richtlijnen' (ibidem).

Voor wat betreft het behalen van prestaties en het meten van de tevredenheid over deze prestaties acht de beleidsdirectie Arbeidsmarkt het Agentschap *zelf* verantwoordelijk om deze bereikte prestaties te evalueren en te toetsen. Respondenten geven aan dat het Agentschap zelf moet leren en reflecteren op de eigen prestaties. *"Het Agentschap kan middels evaluatieformulieren / momenten toetsten of zij voldoen aan opgestelde criteria van de subsidieregeling en kan tevens de tevredenheid gemeten worden"* (Directeur Directie Arbeidsmarkt, maart 2009).

Ten aanzien van het beoordelen en controleren van prestaties kan vanuit de uitvoeringsoptiek worden gesteld dat de beleidsdirectie dit met regelmaat (*en voldoende*) doet. Tijdens de maandelijkse vergaderingen worden de rapportages (over aantal gehonoreerde subsidieprojecten en overgebleven te bestede middelen) die het Agentschap heeft overlegd gedetailleerd besproken. De beleidsdirectie geeft aan welke aandachtspunten zij voor het Agentschap ziet voor de komende maanden ten aanzien van de uitvoering van de subsidieregeling (Consultant Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). De overlegde rapportages worden tijdens de maandelijkse stuurgroep vergaderingen op inhoud besproken (ibidem). Eén van de respondenten heeft aangegeven dat het Agentschap niet van beleidsdirecties horen of zij 'bovenmatig' presteren. *"Als uitvoeringsinstantie kun je ook niet van beleidsdirecties verwachten dat zij aangeven of zaken juist worden afgehandeld of boven verwachting. Beleidsdirecties zijn over het algemeen al blij dat beleid wordt uitgevoerd. Wanneer zaken goed worden afgehandeld hoor je dit bijna nooit"* (Directeur Agentschap SZW; maart 2009).

Het Agentschap verricht met het oog op een toereikend, zichtbaar en structureel uitvoeringsbeleid een uitvoeringstoets.² Met deze toets beoordeelt het Agentschap SZW of de beoogde opdracht past binnen de missie/ strategie en kerncompetenties en zich richten op het terrein van sociaal – economisch beleid en in het bijzonder het terrein van werk en inkomen. Voor de Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid wordt voorafgaand aan de uitvoering van deze regeling (of een wijziging op de regelgeving), een uitvoeringstoets uitgevoerd. Deze uitvoeringstoets

² De uitvoeringstoets is puur gericht op risico's die het Agentschap SZW kan tegengekomen gedurende het uitvoeren van de subsidieregeling. Als de toe te passen criteria uit de subsidieregeling niet helder zijn of een belanghebbende niet (tijdig) de juiste en volledige informatie heeft verstrekt, ontstaan voor het Agentschap SZW risico's op onjuiste besluiten en de financiële afhandeling daarvan. Door deze risico's vast te leggen worden kaders gesteld waarbinnen een Agentschap een beslissing op de uitvoering van subsidieregeling kan nemen. Deze uitvoeringstoets toetst echter niet in hoeverre de beslissing van het Agentschap op een subsidieaanvraag voldoet aan kwaliteit van de gestelde beleidsdoelstellingen. In de uitvoeringstoets van het Agentschap SZW wordt enkel vermeld welke criteria van de subsidieregeling onduidelijk worden geacht en waar mogelijk fouten in de beslissing aan de kant van het Agentschap kunnen optreden (Misbruik en Oneigenlijk gebruik: uitvoeringstoets Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid; 2008).

wordt vervolgens door het Agentschap SZW periodiek geactualiseerd. De uitvoeringstoets concentreert zich op:

- besluiten die het Agentschap SZW moeten nemen en de financiële afhandeling daarvan,
- de criteria die op de subsidieaanvragen van toepassing zijn
- de gesubsidieerde transacties die van toepassing zijn en de informatie die de aanvrager en /of derden daarover moeten verstrekken.

Geconcludeerd wordt dat er weinig formele aandacht is voor het waarderen van de afgezette prestaties. Respondenten zijn hierover **niet tevreden of niet ontevreden**. Prestaties worden weliswaar informeel besproken echter uitvoeringsorganisatie weet vaak niet weet of zij voldoet aan de gestelde verwachtingen van de beleidsdirectie. Het kan daardoor voorkomen dat uitvoeringsorganisatie geneigd is zelfstandig uitvoeringsactiviteiten te ontplooiën die *kunnen* afwijken van gestelde beleidsdoelstellingen. Informeel worden de prestaties van het Agentschap SZW wel besproken, echter de aandacht gaat dan vooral uit naar de inrichting van het werkproces in plaats van de kwaliteit en inhoud van de prestatie.

4.3.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID

Gesteld wordt dat de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW gezamenlijk zijn overeengekomen een samenwerking tot stand te brengen gebaseerd op een klassieke onderhandelingsrelatie. Het agentschap is vroegtijdig betrokken bij het vormgeven van de subsidieregeling. Tevens kan worden gesteld dat er consensus is bereikt over de wijze van samenwerken. Beide partijen zijn het erover eens dat de beleidsdirectie verantwoordelijk is voor het bepalen van de beleidskaders, beleidsthema's en de te realiseren beleidsdoelstellingen. Het Agentschap is gevraagd te participeren in een projectgroep en mee te denken over de uitvoeringssystematiek van de subsidieregeling. Het Agentschap heeft dus beperkt inspraak gehad over de vorming van de subsidieregeling gericht op de uitvoeringstechnische zaken. Toch zijn beide partijen **beperkt tevreden** over de wijze van samenwerken omdat afspraken over prestaties (door beide partijen) niet volledig zijn nagekomen. Dit is dus een **faalfactor** van de omgangsvorm "afspraken maken". In deze 'klassieke onderhandelingsrelatie' is een samenwerking tot stand gebracht waarbij partijen redelijk tevreden zijn. Hoewel er gezamenlijk overeenstemming is bereikt over de invloed die beleidsmakers en beleidsuitvoerders in de relatie hebben, afspraken over prestaties zijn vastgelegd in offertes, informatie systematisch wordt uitgewisseld en prestaties informeel worden beoordeeld, geven alle betrokken partijen aan dat het voorkomt dat 'de ander' de gemaakte afspraken wel eens niet nakomt. Het niet nakomen van afspraken is een faalfactor die ervoor zorgt dat er getornd wordt aan de vertrouwensband tussen beide partijen, en daarmee de kwaliteit van de relatie **negatief beïnvloed**.

Tevens heerste bij het Agentschap onduidelijkheid over de realiseren beleidsdoelstellingen. De te realiseren beleidsdoelstellingen waren in het beging redelijk abstract geformuleerd. Dit heeft er toe geleid dat beleidsuitvoerders in het begin zelfstandig hebben moeten onderzoeken welke doelstellingen zij nu moesten verwezenlijken. Indien nut en noodzaak van de te realiseren

beleidsdoelstellingen onvoldoende inzichtelijk zijn, wordt het voor beleidsuitvoerders lastig effectief te opereren. Ook dit is een **faalfactor** van de omgangsvorm “duidelijkheid scheppen over beoogde beleidsdoelstellingen”. Hierdoor ontstaat een spanningsveld in de relatie tussen beleid en uitvoering. De beleidsuitvoerders hebben de neiging gehad om beleid zelf te definiëren in plaats van dat beleid richting gaf aan de uitvoering. De beleidsdirectie moest vervolgens uitvoeringsorganisatie meer disciplineren om de taak te laten uitvoeren conform de beoogde beleidsdoelstellingen. Beleidsuitvoerders zijn ondergeschikt aan de beleidsmakers en dienen zich dus ook afhankelijk van beleidsdirectie op te stellen. Hoewel het uitvoeringsorgaan ondergeschikt is, heeft zij de kennis om subsidieregelingen effectief uit te voeren. De beleidsdirectie is dus afhankelijk van deze expertise. De beleidsdirectie heeft niet genoeg mogelijkheden (logistiek gezien als uitvoeringstechnische gezien) om een dergelijke grote subsidieregeling uit te voeren. De relatie is dus redelijk **wederkerig** te noemen.

Voorts is de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van het uitvoeringsorgaan beperkt tot nihil. Beleidsuitvoerders dienen zelfbedachte richtlijnen aan de beleidsdirectie kenbaar te maken waarna de beleidsdirectie de richtlijnen vaststelt. Beleidsmakers geven aan dat beleidsuitvoerders niet altijd ‘zelfstandig’ in de goede richting bewegen en dat disciplineren van bovenaf noodzakelijk is. In dit type sturingsrelatie is een beperkte mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid goed te noemen. Tenslotte is aangegeven dat de waardering voor bereikte prestaties alleen informeel worden beoordeeld. Het management wordt alleen op de hoogte gesteld indien zich problemen voordoen. De beleidsdirectie coördineert en disciplineert de werkzaamheden van het Agentschap SZW door maandelijks de verplichte rapportages van het Agentschap te bespreken. Deze omgangsvorm is **succesvol** omdat zij de onzekerheid bij beleidsuitvoerders over het bereiken van beoogde beleidsdoelstellingen vermindert.

De bovengenoemde succes en faalfactoren van omgangsvormen worden in paragraaf 4.6. schematische weergegeven. De mate waarin partijen overeenstemming hebben bereikt over de samenwerking en de mate van tevredenheid over de omgangsvormen die bij het type ‘klassieke onderhandelingsrelatie’ passen bepalen namelijk in hoeverre een omgangsvorm succesvol bijdraagt aan de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tevens worden de omgangsvormen vergeleken met casus 2 en 3 om de variatie in de onderzoeksvariabelen van omgangsvormen te kunnen duiden. Zodoende kan worden bepaald wat de bijdrage is van deze omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie en op welke wijze de omgangsvormen de relatie versterken of verzwakken.

4.4. CASUS 2: TIJDELIJKE STIMULERINGSREGELING LEER-/WERKTRAJECTEN

4.4.1. DOEL SUBSIDIEREGELING

De Tijdelijke stimuleringsregeling Leer -/ werktrajecten is in het kalenderjaar 2005 ingericht naar aanleiding van het bestuurlijk overleg dat met convenantpartijen (Het Kabinet, VNG en Sociale partners) van gesubsidieerde arbeid plaats vond op 1 juni 2005. Tijdens dit overleg is afgesproken om het geld van de onderuitputting van de Tijdelijke Stimuleringsregeling In en Doorstroom Banen (I/D

Banen) te bestemmen voor leer -/werktrajecten. De onderuitputting bedraagt € 36 miljoen. Deze herbestemming geeft een laatste gezamenlijke extra impuls om mensen met een gesubsidieerde baan aan een reguliere baan te helpen via een leerwerktraject (Financieel Beheersconcept, Leer -/werktrajecten, februari 2007:4). De middelen worden ingezet om mensen die nog werkzaam zijn in een gesubsidieerde baan en met werkloosheid worden bedreigd duurzaam uit te laten stromen naar een reguliere baan. Zo wordt een extra impuls gegeven aan lokale /regionale initiatieven, waarbij gemeente, bedrijven en /of sectoren samenwerken om de arbeidsmarktpositie te versterken met leer-/werktrajecten. Het gaat daarbij om leer -/werktrajecten waarbij er een combinatie is van leren en werken. Het gewenste Resultaat is dat een werknemer (na afloop van het leer-/ werktraject) een reguliere, niet gesubsidieerde baan heeft. Dit wordt ook wel Positieve uitstroom genoemd. Van Positieve uitstroom is sprake indien een werknemer zes maanden na afloop van het gesubsidieerde leer -/ werktraject een ongesubsidieerd dienstverband heeft.

De doelgroep van de regeling omvat de mensen die voor 1 januari 2004 via gesubsidieerde arbeid aan de slag waren, dus zowel mensen die vielen onder de *Wet Inschakeling werkzoekenden (WIW-ers)* als mensen die gesubsidieerde arbeid verrichtten onder de Tijdelijke Subsidieregeling In en Doorstroom Banen, de ID-ers. De regeling is expliciet gericht op leer -/werktrajecten die op of na 1 september 2005 gestart zijn. Met de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/ werktrajecten wil het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de doorstroom van ID en WIW werknemers naar regulier werk bevorderen (Tijdelijke stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten, uit: staatscourant 27 december 2005, nr. 251/ pag. 37).

De Stimuleringsregeling is met ingang van 1 januari 2007 gewijzigd en aangepast aan de verantwoordingsmethode van Single informatie / Singel audit (SISA). Deze afrekingssystematiek komt in de plaats van de traditionele aanvraag om vaststelling van subsidie. Bij de traditionele vaststellingssystematiek van het Agentschap SZW wordt een bijlage als een accountantsverklaring of Assurance rapport verplicht werd gesteld. SISA vloeit voort uit het ingenomen kabinetspunt in het rapport van de Commissie Brinkman 'Anders Gestuurd, Beter Gestuurd' van oktober 2004. In dit rapport wordt ervoor gepleit de afrekening van subsidies en andere financiële verrekeningen tussen het Rijk en de gemeente te laten lopen via het financieel jaarverslag van de gemeenten. In dit jaarverslag rapporteert de gemeente hoeveel subsidieprojecten –bij het rijk- zij jaarlijks heeft afgerond via vooraf vastgestelde indicatoren. Op deze wijze behoeven gemeenten het Rijk slechts één keer te informeren en verantwoording af te leggen over de afrekening van subsidiestromen. Het doel hiervan is de administratieve lastendruk voor gemeenten en het Rijk te beperken. (Misbruik & Oneigenlijk gebruik, Uitvoeringstoets: Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten, 2008:1-4).

De invoering van de SISA methodiek brengt met zich mee dat het Agentschap SZW alleen het getal van de indicator (het aantal gerealiseerde leer-/werktrajecten) ontvangt en een accountantsverklaring bijbehorende bij het financieel jaarverslag van de gemeente. Gezien deze beleidsmatige keuze zijn er voor het Agentschap SZW slechts zeer marginale criteria toe te passen bij het vaststellen van de subsidie. Het Agentschap toetst dan of de indicator niet hoger is dan het aantal leer-/werktrajecten per gemeente waarvoor subsidie is verleend (ibidem).

4.4.2. LOOPTIJD

De regeling is in werking getreden per 1 januari 2006. Aanvragen konden worden ingediend vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006. De subsidie voor een leer-/werktraject kan maximaal twee jaar duren. Gedurende dit traject dient er voor de doelgroep altijd sprake te zijn van een dienstverband. De gemeente is de aanvragende partij, waarbij de projectaanvraag mede wordt ondertekend door de gemeente en werkgever(s). Gemeenten en werkgevers kunnen meerdere aanvragen indienen voor meerdere Leer -/ werktrajecten. Dat betekent dat er dus geen minimale of maximale omvang van het totaal aantal aanvragen voor subsidie voor een Leer-/werktraject is per gemeente.

4.4.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN

Het totale subsidiebudget bedraagt € 36 miljoen euro. Dit is inclusief uitvoeringskosten. Voor de bekostiging van de subsidieregeling is sprake van in een gecombineerde input/output financiering. Dat wil zeggen dat een deel van het totaal beschikbare subsidiebudget verstrekt wordt bij het bereiken van het (positieve) resultaat. De bedoelde doelgroep moet tenminste een startkwalificatie behalen. Daarnaast dient er sprake te zijn van positieve uitstroom naar een reguliere baan. Per leer -/werktraject is een bedrag van € 9.000 euro beschikbaar. Dit bedrag wordt deels uitgekeerd als input (vooraf € 6.000) en een deel als output (achteraf € 3.000). Dit laatste bedrag wordt uitgekeerd indien een leer -/werk traject ook daadwerkelijk leidt tot een niet gesubsidieerde baan. De outputfinanciering geeft de benodigde prikkel om ook daadwerkelijk tot de gewenste output te komen. De geraamde kosten voor uitvoering bedragen € 3 miljoen euro. In onderstaand overzicht wordt het subsidiebudget en aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar weergegeven.

Tabel 4.4.: Aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar ten opzichte van het totaal beschikbaar gestelde subsidiebudget.

Subsidiejaar	Totale subsidie budget (€)	Maximale hoogte subsidiebedrag (€)	Totaal te realiseren projecten
Beoogde subsidieverlening			
2006 (op 1 januari 2006)	33 miljoen	€ 9.000, waarvan € 6.000 vooraf en € 3.000 achteraf.	Mogelijk aantal leer -/werktrajecten +-3.666
Totaal gerealiseerd			
Na sluiting Tijdvak op 31 juli 2006	€ 2.916.000 (inputfinanciering) € 1.458.000 (outputfinanciering)	€ 9.000, waarvan € 6.000 vooraf en € 3.000 achteraf	486

Bron: 11 maands- rapportage Tijdelijke stimuleringsregeling Leer-/ werktrajecten, dd. 31-12-2008.

Bij het sluiten van het aanvraagtijdvak op 31 juli 2006 zijn er 1702 aanvragen om subsidie ontvangen. Totaal is er aan 486 Leer -/werktrajecten subsidie verleend. Van alle ingediende aanvragen hebben circa 970 subsidieaanvragers hun traject uiteindelijk ingetrokken omdat zij niet konden voldoen aan één van de belangrijkste subsidievoorwaarden, namelijk dat de opleiding dient te leiden tot een startkwalificatie. De overgebleven circa 250 aanvragen zijn om inhoudelijke redenen afgewezen. De

subsidieaanvragen waren niet volledig, of pasten niet bij de doelstelling van de subsidieregeling. Vooralsnog is geraamd dat 80% van de verleende subsidie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.³

4.4.4. ROLLEN EN RELATIES

De Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/ werktrajecten is opgesteld door de Directie Arbeidsmarkt. De Directeur Generaal van de Directie Arbeidsmarkt en Bijstand vertegenwoordigt het Ministerie van SZW als opdrachtgever aan het Agentschap SZW voor de uitvoering van de Stimuleringsregeling. Daarnaast is de Directeur Generaal verantwoordelijk voor het verlenen van de opdracht en voor de besteding van de beleidsuitgaven. De Directeur Generaal heeft de dagelijkse uitvoering van alle activiteiten die voortvloeien uit deze opdrachtgeverrol gedelegeerd aan de directeur van de Directie Arbeidsmarkt. De beleidsmatige en beheersmatige aansturing vindt dus plaats door de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt. Zij is verantwoordelijk voor de inhoudelijke vormgeving van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/ werktrajecten . De Directie Arbeidsmarkt heeft een formeel verzoek ingediend bij het Agentschap om de Stimuleringsregeling te laten uitvoeren. Gesteld kan worden dat de Directie Arbeidsmarkt de feitelijke opdrachtgever van de Stimuleringsregeling. Zij is tevens budgethouder van de Programmagelden. (Financieel Beheersconcept Tijdelijke stimuleringsregeling leer -/ werktrajecten 2007:6). Hieronder wordt schematisch aangegeven welke taken de directie Arbeidsmarkt heeft als zijnde opdrachtgever in de beleidsmatige en beheersmatige relatie met het Agentschap SZW. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is vermeld is het Financieel Beheersconcept en de offertes gelijk luidend voor de casus 1, 2 en 3.

Tabel 4.5.: Verantwoordelijkheden van de directie Arbeidsmarkt t.o.v. het Agentschap SZW.

De beleidsdirectie is als opdrachtgever verantwoordelijk voor:
De beleidsmatige invulling en coördinatie gericht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Subsidieregeling. Dat wil zeggen het inrichten van een duidelijke controleerbare en uitvoerbare subsidieregeling en het onderhouden van de opdracht voor het uitvoeren van de subsidieregeling Leer-/Werktrajecten
Een afzonderlijke boekhouding op programmaniveau, waarbij programmagelden en uitvoeringskosten gescheiden worden geadmineistreerd. Dat wil zeggen een deugdelijke beheersstructuur en het beleidsmatige toezicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen en de effectiviteit van het beleid.
Het coördineren van de informatievoorziening over beleidsaangelegenheden aan de departementale leiding. Dat wil zeggen zij is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beantwoorden van kamer vragen.
Het onderhouden van contacten met het Agentschap SZW betreffende de voortgangsbewaking van de uit te voeren opdracht en het budgetbeheer van de programmagelden. Daarnaast dient de directie zorg te dragen voor het ontwikkelen en onder houden van interne procesbeschrijvingen.

Bron: Financieel Beheersconcept Tijdelijke stimuleringsregeling leer -/werktrajecten, 2007.

³ Nadat het Agentschap alle beslissingen op de subsidieaanvraag heeft genomen, had het agentschap vrij weinig werkzaamheden te verrichten voor de Stimuleringsregeling. De Leer -/werktrajecten hebben een projectduur van twee jaar en worden niet tussentijds gemonitord (mede vanwege de sisa afrekeningsmethodiek). Dat betekent dat er relatief weinig contact was gedurende twee jaar met de desbetreffende beleidsdirectie. Het contact is pas weer aangetrokken nadat de eerste leer -/werktrajecten waren afgerond en verantwoord diende te worden (halverwege 2008).

4.4.5. UITVOERINGSTAAK

Het Agentschap SZW is belast met de uitvoeringstaak om de vastgestelde Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten uit te voeren. Het Agentschap is verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van de regeling. Het Agentschap SZW beoordeelt op verzoek van de opdrachtgever of subsidieaanvragen voldoen aan de eisen van de subsidieregeling. Daarnaast geeft zij voorlichting en advies over de subsidieregeling, de opzet van de projectadministratie en beoordeelt zij de voortgang van Leer-/werktrajecten gedurende de duur van het project. Na afloop van een Leer-/werktraject controleert het Agentschap SZW of de verstrekte subsidie volgens de regels is besteed en de activiteiten en de kosten op een juiste wijze worden verantwoord. Het Agentschap werkt op basis van een offerte aan de Directeur Arbeidsmarkt aan de uitvoering van de stimuleringsregeling. Het Agentschap SZW heeft gedetailleerd aangegeven welke diensten en producten zij afzet om de stimuleringsregeling uit te kunnen voeren (Financieel Beheersconcept Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten 2007:7)

4.4.6. AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING

Tussen de beleidsdirectie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW zijn de volgende afspraken gemaakt ten aanzien van de uitvoering van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten. Het Agentschap legt (tussentijds) verantwoording af over de uitvoering van de stimuleringsregeling door middel het schrijven van de volgende rapportages:

Tabel 4.6.: Aan te leveren producten door het Agentschap SZW

Afgesproken producten	
-	Het Agentschap levert per vier maanden, uiterlijk één maand na afloop hiervan en vóór 30 april, 31 augustus, en 31 december van ieder jaar, cumulatieve overzichten van de verleende en totaal betaalde subsidies. Evenals een inhoudelijke en kwalitatieve rapportages met daarin een verslag over de vorige periode en de voornemens van het Agentschap SZW in de komende periode.
-	Jaarlijks, uiterlijk drie maanden na afloop van het kalenderjaar en voor 31 maart van het uitvoerende jaar, een financieel overzicht van de verleende en totaal betaalde subsidies evenals van de uitvoeringskosten van de tijdelijke stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten.

Bron: Financieel Beheersconcept Tijdelijke subsidieregeling Leer-/werktrajecten, 2007.

Het Agentschap SZW en de directie Arbeidsmarkt hebben geen afspraken gemaakt als het gaat om het onderhouden van contacten. Het Agentschap SZW heeft in de offerte aan de Directie Arbeidsmarkt vermeldt dat zij de directie gevraagd adviseert – waar nodig- als het gaat om de praktische uitvoerbaarheid en het operationaliseren van (voorgenomen) beleidsmaatregelen. In de offerte is voor dit soort activiteiten zo'n 25 uur geraamd. Teruggerekend betekent dat ongeveer zo'n 30 minuten per week een contact moment is ingeroosterd met de opdrachtgever.

4.4.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN

De Beleidsdirectie Arbeidsmarkt heeft het Agentschap SZW ingeschakeld om te zorgen dat de bedachte beleidsmaatregelen worden uitgevoerd conform beleidsdoelstellingen. Daarbij dient het Agentschap SZW uitvoeringsactiviteiten uit te voeren conform opdracht. *“Omdat de beleidsdirectie in het verleden veel ervaringen heeft met het zelf uitvoeren van subsidieregelingen heeft de Beleidsdirectie de accenten van de uitvoeringssystematiek zelf bepaald en vormgegeven”* (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). De samenwerking is niet direct ontstaan omdat partijen van elkaars expertise afhankelijk waren. De beleidsdirectie had véél ervaring om dergelijke regelingen zelfstandig uit te voeren. Volgens respondenten was het op een gegeven moment een bepaalde trend om taken uit te besteden en beleid op afstand te plaatsen van de uitvoering (Directeur, Directie Arbeidsmarkt; maart 2009). Om deze reden is deze subsidieregeling aan het Agentschap SZW opgelegd (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Het Agentschap SZW is afhankelijk van de opdrachtgever als het gaat om het vormgeven van de stimuleringsregeling en / of het aanbrengen van wijzigingen op deze regelgeving. Op basis van de offerte voert het Agentschap SZW diensten uit waarvoor zij een afgesproken tarief vraagt.

Afspraken ten aanzien van de uitvoering van de stimuleringsregeling worden zowel vanuit opdrachtgever als opdrachtnemer soms niet nageleefd. Voornamelijk de laatste rapportages van het Agentschap (11 maands rapportage en de jaarrapportage die in januari jl. zou moeten worden overlegd) is ten tijde van het onderzoek (Q1: 2009) nog niet door de beleidsdirectie ontvangen (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Aan de ander kant verwacht het Agentschap SZW nog terugkoppeling op de eerder verzonden offerte voor het Kalenderjaar 2009 over Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten (Consultant Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen; februari :2009). Beide partijen geven aan **niet tevreden** te zijn als het gaat om het nakomen van afspraken door de ander omdat de afspraken van beide partijen op dit moment niet zorgvuldig worden nagekomen. Toch wordt er geen feedback gegeven op deze prestaties. In paragraaf 4.4.10. wordt dit nader toegelicht.

Tenslotte geven respondenten aan dat de relatie tussen beleidsdirectie en het Agentschap SZW op dit moment zeer beperkt is. Dit ondanks het feit dat het Agentschap SZW sinds 2008 de einddeclaraties voor Leer-/werktrajecten vaststelt (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009 en Consultant Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen; februari :2009). De beleidsdirectie heeft één keer in de twee maanden contact met de financiële administratie van het Agentschap SZW om de kosten van uitvoering en de bekostiging van de subsidiegelden overeen te laten komen met verstrekte rapportages. De beleidsdirectie acht persoonlijk contact alleen noodzakelijk als er problemen zijn met de inhoud van de rapportages of als er zich problemen voortdoen in het uitvoeringsproces (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009).

4.4.8. INSPRAAK

De beleidsdirectie heeft de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten aan het Agentschap SZW opgelegd. Dit blijkt uit het feit dat in het Financieel Beheersconcept van de stimuleringsregeling Leer-/Werktrajecten wordt vermeld: *“de tijdelijke subsidieregeling Leer-/Werktrajecten is opgesteld door de directie Arbeidsmarkt. Na publicatie van de regeling zal de regeling worden uitbesteedt aan het Agentschap SZW” en “De Minister heeft de uitvoering van de opdracht aan het Agentschap SZW verstrekt”* (Financieel Beheersconcept, stimuleringsregeling Leer-/Werktrajecten). Het Agentschap SZW heeft vervolgens aangegeven welke diensten en producten zij zal afleveren en daarmee is zij akkoord gegaan met de uit te voeren opdracht (Uitvoeringsanalyse Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/Werktrajecten, 2005).

De Beleidsdirectie Arbeidsmarkt heeft aangegeven dat de regeling een relatief gemakkelijke regeling is om uit te voeren. *“Het was niet noodzakelijk om daar specifiek uitvoeringskaders voor te maken”* (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari 2009). Vervolgens heeft de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt heeft strikte voorwaarden gesteld aan het uitvoeren van de regeling waarvan wordt verwacht dat het Agentschap SZW deze naleeft (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari: 2009). Echter gedurende de uitvoering ontdekt het Agentschap SZW steeds meer tekortkomingen in de regelgeving (Consultant Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Daardoor geeft het Agentschap beleidsdirectie vaak ongevraagd advies. Respondenten geven aan betrokken te willen worden op het moment dat het gaat om het bepalen van de uitvoeringstechnische zaken van de subsidieregeling. *“Dan kan worden bepaald of de uitvoeringsactiviteiten (zoals zijn voorgeschreven) ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd”* (Consultant Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). De beleidsdirectie gaat er, echter vanuit dat het Agentschap SZW de afspraken over het uitvoeren van de subsidieregeling gewoon nakomt. Beleidsmedewerker is **niet tevreden** als het gaat om de mate van inspraak die het Agentschap SZW tot zich neemt. Zij vindt dat het Agentschap SZW *“de subsidieregeling moet uitvoeren zoals is voorgeschreven”* (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari: 2009). Het Agentschap tracht de tekortkomingen in de subsidieregeling naar voren te brengen door ongevraagd oplossingen aan te dragen aan de beleidsdirectie. Hierbij wordt bedoeld op de situatie die is ontstaan over het verantwoorden van Leer -/werktrajecten in het kalenderjaar 2006 die niet onder de SISA afrekeningmethodiek vallen. In de hier onderstaande box wordt dit nader toegelicht.

Box 4.7.: Leemte in de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten

Naar aanleiding van nieuwe en afrekeningsystematiek die in 2007 is ingevoerd is er een leemte in de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten ontstaan voor het verantwoordingsjaar 2006. Gemeente die een einddeclaratie vóór de instelling van de nieuwe afrekeningsystematiek zouden moeten indienen vallen buiten de gestelde eisen van de SISA methodiek. Gevolg hiervan is dat het Agentschap SZW de vaststelling van de subsidie op een andere wijze dient te verrichten. Het Agentschap heeft naar aanleiding van deze leemte een aantal oplossingen aan de beleidsdirectie voorgesteld die een oplossing zouden bieden voor het vaststellen van gerealiseerde Leer-werktrajecten in 2006 die niet onder de SISA afrekeningsystematiek vielen.

Het Agentschap SZW heeft voorgesteld om alsnog verantwoordingsinformatie in te winnen bij betreffende gemeente over het aantal gerealiseerde Leer-/werktrajecten. Als aanvulling op de stimuleringsregeling dienen deze gemeente een verklaring te overleggen die is getekend door het College van Burgemeester en Wethouders met daarin opgenomen het aantal gerealiseerde Leer-/werktrajecten en het aantal positieve uitstromen (1). Indien er verschillen zijn in aantal té realiseren Leer-/werktrajecten en aantal gerealiseerde Leer-/werktrajecten dan dienen gemeenten een verklaring te overleggen waarin dit verschil wordt toegelicht (2). Tevens dient de financiële verantwoordingsinformatie goedgekeurd te zijn door een accountant (3).

De opdrachtgever heeft na twee maanden een beslissing genomen over de wijze waarop het Agentschap de einddeclaratie van de desbetreffende gemeente zal vaststellen. De Beleidsdirectie Arbeidsmarkt beslist dus uiteindelijk of de nieuwe richtlijnen van toepassing zijn op de stimuleringsregeling (Consultant Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Voorts heeft het Agentschap bij het opstellen van bepaalde uitvoeringscondities altijd de plicht om deze te overleggen met de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt om zodoende te voorkomen dat de doelstelling van de subsidieregeling niet in gevaar komt (Directeur Directie Arbeidsmarkt; maart 2009).

Bron: Memo: Vaststellingen LWT-Subsidies, 2008: 3-4

Nadat de wijziging in de stimuleringsregeling was gemaakt geeft de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt aan geen zicht te hebben op het feit of het Agentschap handelt naar de aangepaste stimuleringsregeling. “*Het Agentschap rapporteert namelijk niet over het nakomen van de afspraken of wat het resultaat is van de afspraak*” (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari: 2009). Het Agentschap SZW rapporteert alleen over de verleende en totaal betaalde subsidies overeenkomstig de gerealiseerde Leer-/werktrajecten zoals afgesproken in het financieel beheersconcept van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten, 2007 (zie ook tabel 6). De beleidsmedewerker is **ontevreden** als het gaat om de omgangsvorm ‘nakomen van afspraken’.

Vanuit de uitvoeringsoptiek gezien blijkt dat het Agentschap SZW niet betrokken is bij het opzetten van de subsidieregeling. Beleidsuitvoerders hebben het proces van de beleidsvoorbereiding niet beïnvloed. Alle uitvoeringsrichtlijnen waren al vastgelegd (Consultant Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen; februari: 2009). Respondenten geven aan **gematigd tevreden** te zijn over hun ondergeschikte rol. Dit vanwege het feit dat er regelmatig tekortkomingen in de regelgeving worden ontdekt, waar zij in de praktijk toch mee om moeten gaan. Respondenten geven aan dat “*Beleidsambtenaren de meest invloedrijke mensen zijn die een goed idee hebben en vervolgens ook nog eens bedenken hoe je deze maatregel kan betalen*”. “*Het is daarbij wel ontzettend belangrijk dat deze beleidsambtenaren in hun persoonlijke netwerkvorming contact onderhouden met*

beleidsuitvoerders en hen betrekken bij het proces van beleidsvorming. Zodoende ontstaan er geen beleidsmaatregelen die niet uitvoerbaar zijn" (Directeur Agentschap SZW; maart: 2009).

4.4.9. ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID

Voor de uitvoering van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten mag het Agentschap SZW alleen beslissen over de vraag of de subsidieaanvraag voor een Leer -/werktraject voldoet aan de in de subsidieregeling gestelde voorwaarden. Het Agentschap controleert de door de subsidieaanvrager verstrekte informatie en zo stelt zondig nadere vragen. Op het moment dat een subsidieaanvraag tijdig, volledig en juist is ingediend in overeenstemming is met de regeling geeft het Agentschap een beschikking subsidieverlening af.

Beleidsuitvoerders hebben geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om het zelf bedenken van regels en procedures aangaande de Stimuleringsregeling. Respondenten geven aan **bepert tevreden** te zijn over de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid. Het Agentschap maakt ideeën die zij heeft over de (on)mogelijke uitvoeringsactiviteiten aan de opdrachtgever ongevraagd kenbaar. *"Alle richtlijnen om beleid uitvoerbaar te maken dienen te worden goedgekeurd door de beleidsdirectie"* (Consultant Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen; februari: 2009). Beleidsmakers ervaren deze ongevraagde adviezen minder positief. *"Het Agentschap heeft duidelijke richtlijnen gehad over de wijze waarop de stimuleringsregeling uitgevoerd dient te worden. Verwacht wordt dat zij de subsidie gemakkelijk kunnen vrijgeven"* (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari: 2009).

4.4.10. BELONING: AANDACHT EN WAARDERING

In de relatie tussen de Directie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW hebben zowel beleid als uitvoering het nog niet meegemaakt dat er aandacht of waardering is voor bereikte prestaties die het Agentschap heeft neergezet of ten aanzien van de samenwerking. De Beleidsdirectie is bovendien **niet tevreden** over de prestatie die het Agentschap neerzet. Het gaat daarbij voornamelijk om de rapportages die het Agentschap overlegt. De beleidsdirectie mist de aansluiting tussen hetgeen Agentschap SZW aan subsidies heeft vastgesteld en de bedragen die tot op heden daadwerkelijk zijn betaald. Ook de financiële administratie van het Agentschap SZW levert de beleidsdirectie overzichten aan met betaalde subsidies, die niet matchen met de overzichten die in rapportages worden vermeld. Deze ontevredenheid heeft de beleidsdirectie nog niet teruggekoppeld aan het Agentschap SZW (Beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt; februari: 2009).⁴

Vanuit de uitvoeringsoptiek is er op dit moment weinig contact met desbetreffende beleidsdirectie. Méér contact met de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt zou gewenst zijn. *"Zo ontstaat een heldere visie op de te realiseren beleidsdoelstellingen en ontstaat zicht op de kwaliteit van de neer te zetten prestaties"* (Consultant Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Daarnaast wordt het toezenden van de rapportages van het Agentschap SZW aan de Beleidsdirectie als eenzijdige

⁴ Tijdens het interview is aan respondent gevraagd of beleidsdirectie nog feedback zal geven zal op deze prestatie van het Agentschap SZW. Respondent gaf aan t.z.t. feedback te geven aan de 'opsteller van het rapport (beleidsmedewerker, Directie Arbeidsmarkt, februari 2009).

communicatie ervaren, omdat terugkoppeling op deze rapportages vanuit de beleidsdirectie ontbreekt (ibidem).

Voor wat betreft het meten van de prestaties voert het Agentschap SZW zelfstandig een uitvoeringstoets uit. Dit met het oog op een toereikend, zichtbaar en structureel uitvoeringsbeleid. Voor de Stimuleringsregeling Leer-/Werktrajecten wordt ook net als in casus 1 voorafgaand aan de uitvoering van deze regeling (of een wijziging op de regelgeving), een uitvoeringstoets uitgevoerd. Deze uitvoeringstoets wordt vervolgens door het Agentschap SZW periodiek geactualiseerd. Op deze manier maakt het Agentschap inzichtelijk op welke wijze zij haar werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering voltooid. In de uitvoeringstoets wordt echter niet gesproken over de kwaliteit van deze prestaties.

4.4.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID

Geconcludeerd wordt dat de beleidsdirectie de stimuleringsregeling heeft opgelegd aan het Agentschap SZW. Er is sprake van een 'eenzijdige sturingsrelatie' waarbij de houding van de beleidsdirectie dominant is en het uitvoeringsorgaan ondergeschikt is. De beleidsdirectie is zowel verantwoordelijk voor het bepalen van beleidsthema's als het bepalen van de uitvoeringskaders. Het Agentschap dient te opdracht uit te voeren conform de gestelde eisen in de regeling. De stimuleringsregeling is door de Minister aan het Agentschap opgelegd en het Agentschap heeft haar ondergeschikte rol **geaccepteerd** zoals die is omschreven in het Financieel Beheersconcept van de stimuleringsregeling. De beleidsdirectie disciplineert de werkzaamheden van het Agentschap SZW door afspraken over de te verrichten diensten van het Agentschap SZW zoveel mogelijk vast te leggen in de jaarlijkse offertes, financiële beheersconcepten en diverse memo's.

Informatie dient op vastgestelde momenten in een bepaalde tijdsperiode te worden uitgewisseld. De beleidsdirectie controleert de prestaties van het Agentschap door de verplichte rapportages te beoordelen. Het Agentschap is ondergeschikt aan de beleidsdirectie, zij is afhankelijk van de ideeën, de kennis en middelen van de beleidsdirectie om de subsidieregeling te kunnen uitvoeren. Het Agentschap heeft geen invloed gehad op de wijze waarop de beleidsthema's en uitvoeringskaders zijn vormgegeven. Voorts heeft zij geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om het zelf bedenken van regels en procedures. Dit zijn dus **succesfactoren** van de omgangsvormen in het type 'eenzijdige sturingsrelatie'.

Hoewel bovengenoemde eigenschappen succesvolle omgangsvormen zijn in een eenzijdige sturingsrelatie, zijn er ook **faalfactoren** in deze relatie aangetroffen. Zo is er namelijk sporadisch (mondeling) contact tussen beleid en uitvoering. Contact is er op ad-hoc basis. Ten tijde van het onderzoek werden afspraken door beide partijen (met name de laatste maanden) niet zorgvuldig nageleefd. Daarnaast blijft feedback op gestelde prestaties uit. Ook ontbreekt het zicht op de kwaliteit van de prestaties van de gemaakte afspraken. Om deze redenen zijn beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie op het moment van onderzoek **niet tevreden** over de wijze waarop de samenwerking tussen beleid en uitvoering plaats vindt.

Geconcludeerd wordt dat de samenwerking tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie niet direct is ontstaan omdat beide partijen van elkaars expertise afhankelijk waren. De beleidsdirectie had véél ervaring om dergelijke regelingen zelfstandig uit te voeren. Volgens één van de respondenten was het op een gegeven moment een bepaalde trend om taken uit te besteden en beleid op afstand te plaatsen van de uitvoering. Uiteindelijk is er wel overeenstemming bereikt over de samenwerking. Immers het Agentschap heeft de opdracht – verstrekt door de minister- geaccepteerd.

De ‘eenzijdige sturingsrelatie’ die formeel op papier is vastgelegd functioneert niet volledig volgens gestelde omgangsvormen. De verwachting is dat het Agentschap zich **ondergeschikt** dient te gedragen en haar handelingspatroon aanpast conform gestelde afspraken. In deze relatie stelt het Agentschap zich niet volledig ondergeschikt op. Zij geeft de beleidsdirectie ongevraagd advies waar tekortkomingen liggen in de regelgeving. Respondenten geven aan betrokken te willen worden op het moment dat het gaat om het bepalen van uitvoeringstechnische zaken van de subsidieregeling. Dan kan worden bepaald of de uitvoeringsactiviteiten (zoals is voorgeschreven) ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast geven beide partijen geen feedback op de prestaties of het handelen van de ander. De wijze waarop partijen nu handelen beïnvloed de relatie **negatief**. Zodoende wordt er getornd aan de vertrouwensband tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Van een wederkerige relatie is sprake omdat de beleidsdirectie afhankelijk is van de prestaties van de uitvoeringsorganisatie en uitvoeringsorganisatie afhankelijk is van de middelen en de besluitvorming van het de opdrachtgever.

De bovengenoemde succes en faalfactoren van omgangsvormen worden in paragraaf 4.6. schematische weergegeven. De mate waarin partijen overeenstemming hebben bereikt over de samenwerking en de mate van tevredenheid over de omgangsvormen die bij het type ‘eenzijdige sturingsrelatie’ passen bepalen namelijk in hoeverre een omgangsvorm succesvol bijdraagt aan de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tevens worden de omgangsvormen vergeleken met casus 1 en 3 om de variatie in de onderzoeksvariabelen van omgangsvormen te kunnen duiden. Zodoende kan worden bepaald wat de bijdrage is van deze omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie en op welke wijze de omgangsvormen de relatie versterken of verzwakken.

4.5. CASUS 3: SUBSIDIEREGELING KINDEROPVANG

4.5.1. DOEL SUBSIDIEREGELING

De Subsidieregeling Kinderopvang is in 2005 op initiatief van de directie arbeidsverhoudingen Ministerie van SZW tot stand gekomen. De subsidieregeling heeft als doel om innovatieve projecten te subsidiëren die bijdragen aan toegankelijke en verantwoorde kinderopvang. Het beleidsterrein kinderopvang kenmerkt zich door een frequente wisseling van aandachtsgebieden en prioriteiten. In verband daarmee kent de regeling, naast regels met een duurzaam karakter, ruimte om in te kunnen spelen op actuele behoeften. Dat is gedaan door de regeling zodanig op te stellen dat per aanvraagstijdvak binnen de beleidsdoelstelling van de minister op het terrein van kinderopvang verschillende prioritaire thema’s worden onderscheiden (Misbruik&Oneigenlijk gebruik, uitvoeringstoets subsidieregeling Kinderopvang: 2007). Dit houdt in dat per aanvraagstijdvak in een

apart besluit van de minister bekend wordt gemaakt welke thema's of beleidsvoornemens van toepassing zijn, hoeveel subsidiemiddelen er per beleidsvoornemen beschikbaar zijn en wanneer een tijdvak wordt opengesteld.

Het aanvraagtijdvak 2005 werd volledig door de opdrachtgever uitgevoerd. In januari 2006 heeft de opdrachtgever; de beleidsdirectie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van SZW het Agentschap SZW de opdracht gegeven de subsidieregeling uit te voeren (M&O Uitvoeringstoets Subsidieregeling Kinderopvang:2006). Op 31 januari 2007 heeft de beleidsdirectie arbeidsverhoudingen de subsidieregeling inhoudelijk gewijzigd. In die zin dat een nieuw subsidie aanvraagtijdvak werd gevormd alsmede zijn de thema's inhoudelijk bijgesteld. De hoofddoelstelling "*het creëren van een toegankelijk en verantwoorde kinderopvang*" blijft ongewijzigd. In het kader van de kabinetsformatie in februari 2007 werd de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein "kinderopvang" overgeheveld van het Ministerie van SZW naar Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Binnen het Ministerie van OCW werd de Staatsecretaris verantwoordelijk voor dit beleidsterrein (Staatscourant, 27 februari 2007, nr. 41, p. 8). De overheveling van het beleidsterrein heeft tot gevolg gehad dat de voltallige beleidsmedewerkers sinds februari 2007 gehuisvest werden bij het Ministerie van OC&W. Daarnaast heeft de toenmalige staatssecretaris besloten het beschikbare subsidiebudget voor de subsidieregeling Kinderopvang van € 4,2 miljoen te verhogen naar € 4,5 miljoen (Website Agentschap SZW: notitie maart 2007; geraadpleegd Q4:2008).

Voor de subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt tussen categorieën aanvragers. Enerzijds kunnen private en publieke rechtspersonen een aanvraag om subsidie indienen. Dit zijn bijvoorbeeld Kinderopvangcentra, branches of andere landelijke koepelorganisaties. Anderzijds kunnen samenwerkingsverbanden (kinderopvangcentra en peuterspeelzaalcentra) een aanvraag om subsidie indienen (Agentschap SZW, jaarverslag 2007; 13).

Om een bijdrage te leveren aan een toegankelijke en verantwoorde kinderopvang richten projecten zich doorgaans op het ontwikkelen van trainingen voor leidsters en het ontwikkelen van workshops, en/ of websits (e-learning) e.d. Dit om zodoende de pedagogische kwaliteit van het werk op de werkvloer te verbeteren. Ook kunnen projecten zich richten op het verbeteren van de samenwerking tussen peuterspeelzalen, basisscholen ouder,- en kindercentra (Website Agentschap SZW: geraadpleegd Q4:2008).

4.5.2. LOOPTIJD.

De regeling is per 29 april 2005 in werking getreden en kent nog geen einddatum. Per kalenderjaar wordt een aanvraagtijdvak vastgesteld. Sinds 23 januari 2006 is het Agentschap SZW aangesteld om de subsidieregeling uit te voeren. Tot 2009 zijn er vier aanvraagtijdvakken om subsidie ingericht. Omdat het beleidsterrein kinderopvang gekenmerkt wordt door een frequente wisseling van aandachtsgebieden worden de thema's in de subsidieregeling kinderopvang jaarlijks aangepast of bijgesteld en toegespitst op de desbetreffende aandachtsgebieden van het beleidsterrein. In verband daarmee heeft de beleidsdirectie een subsidieregeling gecreëerd die zich enerzijds richt op actuele

behoeften maar waar anderzijds ruimte is voor een duurzaam karakter van subsidieaanvragen. Projecten voor de subsidieregeling Kinderopvang hebben een maximale projectduur van 18 maanden.

4.5.3. BESCHIKBAAR GESTELDE MIDDELEN:

In onderstaand overzicht wordt het subsidiebudget en aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar weergegeven. Tot op heden is een programmabudget ruim € 23 miljoen beschikbaar gesteld om projecten te subsidiëren die een bijdragen leveren aan de beleidsdoelstelling. Op het moment van schrijven is duidelijk dat voor het kalenderjaar 2009 weer een aanvraagtijdvak zal worden opengesteld. De subsidieregeling is echter op het moment van schrijven inhoudelijk nog niet ingevuld. Voorts heeft de subsidieregeling vooralsnog geen afrondingsdatum en zal in ieder geval tot de volgende kabinetsperiode worden voortgezet.

Tabel 4.8.: Aantal gehonoreerde subsidieaanvragen per jaar ten opzichte van het totaal beschikbaar gestelde subsidiebudget.

Subsidiejaar	Totale subsidiebudget (€)	Maximale hoogte subsidiebedrag (€)	Totaal aantal gehonoreerd projecten
2006	6.000.000	300.000	32
2007	4.500.000	250.000	27
2008 (Aanvraagtijdvak 1)	7.000.000	250.000	74
2008 (Aanvraagtijdvak 2)	6.250.000	35.000	178

Bron: Agentschap SZW (Website: geraadpleegd Q4:2008)

4.5.4. ROLLEN EN RELATIES

Zoals in paragraaf 4.4.1. is vermeld wordt de Subsidieregeling Kinderopvang voor de Beleidsdirectie Kinderopvang van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap uitgevoerd. Ook in deze relatie tussen de Beleidsdirectie Kinderopvang en het Agentschap SZW kan gesproken worden van een opdrachtgever -/ opdrachtnemer relatie. Deze relatie is zowel beleidsmatig als beheersmatig. De rollen die de partijen aannemen zijn vastgelegd in het Financieel Beheersconcept en de jaarlijkse offertes van de subsidieregeling Kinderopvang.

In het Financieel Beheersconcept van de Subsidieregeling Kinderopvang is vermeld dat de eindverantwoordelijkheid van de opdrachtgeverrol ligt bij de Directeur Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPVO). De DGPVO vertegenwoordigt het Ministerie van OC&W als opdrachtgever aan het Agentschap SZW. Het Beleidsterrein Kinderopvang ofwel de Directie Kinderopvang is onderdeel van de portefeuille van de DGPVO. De Directeur Generaal heeft de eindverantwoordelijkheid als het gaat om het verlenen van de opdracht en de besteding van beleidsuitgaven. De dagelijkse uitvoering van de opdrachtgeverrol heeft de Directeur Generaal gedelegeerd aan de Directie Kinderopvang. Binnen deze gemandateerde verantwoordelijkheid is de directeur van deze directie budgethouder/ beheerder van subsidiegelden. De directeur van de Directie Kinderopvang is de functionele

opdrachtgever en is verantwoordelijk voor de uitvoering van en verantwoording over de Subsidieregeling Kinderopvang. De Directie Kinderopvang is verder verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleidsmaatregelen. Onderdeel van deze beleidsmaatregelen is de Subsidieregeling Kinderopvang. Ook is de directie Kinderopvang budgethouder van de Programmagelden en is de directie verantwoordelijk voor de uitvoeringskosten (Financieel Beheersconcept subsidieregeling Kinderopvang: 2006-2007). Hieronder wordt schematisch aangegeven welke taken de directie Kinderopvang heeft als zijnde opdrachtgever in de beleidsmatige en beheersmatige relatie met het Agentschap SZW. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is vermeld zijn het Financieel Beheersconcept en de offertes gelijk luidend voor de casus 1, 2 en 3.

Tabel 4.9.: Verantwoordelijkheden van de Directie Kinderopvang t.o.v. het Agentschap SZW.

De beleidsdirectie is als opdrachtgever verantwoordelijk voor:
De beleidsmatige invulling en coördinatie gericht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Subsidieregeling. Dat wil zeggen het inrichten van een duidelijke controleerbare en uitvoerbare subsidieregeling en het onderhouden van de opdracht voor het uitvoeren van de subsidieregeling Kinderopvang.
Een afzonderlijke boekhouding op programmaniveau, waarbij programmagelden en uitvoeringskosten gescheiden worden geadmineistreerd. Dat wil zeggen een deugdelijke beheersstructuur en het beleidsmatige toezicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen en de effectiviteit van het beleid.
Het coördineren van de informatievoorziening over beleidsaangelegenheden aan de departementale leiding. Dat wil zeggen zij is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beantwoorden van kamer vragen.
Het onderhouden van contacten met het Agentschap SZW over de voortgangsbewaking van de uit te voeren opdracht en het budgetbeheer van de programmagelden. Daarnaast dient de directie zorg te dragen voor het ontwikkelen en onder houden van interne procesbeschrijvingen.

Bron: Financieel Beheersconcept Subsidieregeling Kinderopvang, 2006-2007.

4.5.5. UITVOERINGSTAAK

Het Agentschap SZW voert als opdrachtnemer de Subsidieregeling Kinderopvang uit. Het Financieel Beheersconcept (2006-2007) geeft aan dat de Directie Kinderopvang de feitelijke uitvoering van de subsidieregeling Kinderopvang opgedragen heeft aan het Agentschap SZW. De Directie Kinderopvang heeft voor deze constructie gekozen om een efficiënte uitvoering en een effectieve beheers en controle structuur te bewerkstelligen (Financieel Beheersconcept, 2006-2007). De Directie Kinderopvang heeft in eerste instantie in haar offertezoek (januari 2006) aan het Agentschap SZW gedetailleerd omschreven welke diensten en producten zij wil afnemen van het Agentschap SZW voor de uitvoering van de Subsidieregeling Kinderopvang. Op basis van dit offertezoek heeft het Agentschap SZW een offerte aangeboden waarin zij de prijzen per dienst nauwkeurig in rekening heeft gebracht. In deze offerte wordt aangegeven dat het Agentschap belast is met het nemen van de volgende besluiten:

1. Het Agentschap beoordeelt en toetst de subsidieaanvraag op procedurele gronden,
2. Het Agentschap bepaalt de van in behandeling nemen van subsidieaanvragen,
3. Het Agentschap toetst de subsidieaanvragen op inhoud,
4. Het Agentschap geeft een beschikking tot subsidieverlening of weigering op subsidieaanvraag af,
5. Het Agentschap stelt een beschikking subsidievestiging op,
6. Het Agentschap geeft wijzigingsbeschikking af op basis van gewijzigd projectplan.

Voor het afgeven van de beschikking subsidieverlening verleent het Agentschap SZW een voorlopige en maximale subsidie. Dat betekent dat het Agentschap een subsidieverlening verstrekt waarbij een voorschot subsidie (circa 80% van het totaal te verlenen subsidiebedrag) aan de organisatie wordt gegeven. Daarnaast geeft het Agentschap op basis van een einddeclaratie (welke achteraf door subsidieontvanger wordt ingediend) een beschikking tot subsidievaststelling af. Dat betekent dat het Agentschap op dat moment de laatste 20% subsidie aan de organisatie verleent. Voorts kan het Agentschap SZW op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht de subsidieverlening en de subsidievaststelling onder specifieke omstandigheden intrekken of zelfstandig wijzigen. Tenslotte zal het Agentschap SZW waar nodig advies geven over de inhoudelijke aspecten omtrent een subsidieaanvraag aan de Directie Kinderopvang. (Misbruik & Oneigenlijk gebruik Uitvoeringstoets: subsidieregeling Kinderopvang 2007). Sinds de acceptatie van de offerte is het Agentschap SZW verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van de subsidieregeling.

4.5.6 AFSPRAKEN EN INFORMATIEUITWISSELING

De Beleidsdirectie Kinderopvang en het Agentschap SZW hebben de volgende afspraken gemaakt over zaken als het gaat om de overschrijding van het subsidiebudget alsmede over het afleggen van verantwoording van voortgang van de uitvoering van de Subsidieregeling Kinderopvang.

Afspraken die gemaakt zijn, zijn onder andere:

- Indien de uitvoering van de subsidieregeling Kinderopvang niet verloopt zoals gewenst door de opdrachtgever, kunnen opdrachtnemer en opdrachtgever hierover overleg plegen. Dit overleg kan resulteren in een aanpassing van de opdracht, en of een aanpassing van de te leveren producten en/of de bedongen prijzen per product
- Doordat het Agentschap SZW een eigen Baten en Lastendienst heeft, is de eigenaar van het Agentschap SZW verantwoordelijk voor het afdekken van een eventueel negatief exploitatieresultaat op de verkregen opdracht (bijvoorbeeld omdat de offerte te laag was ingezet).
- Het Agentschap verschaft opdrachtgever in ieder geval elke vier maanden een overzicht van de ingediende en in behandeling zijnde aanvragen. Daarnaast legt het Agentschap door middel van tussentijdse rapportages verantwoording af aan de opdrachtgever over de uitvoering van de opdracht. In onderstaande tabel wordt aangegeven wel rapportages het Agentschap SZW overlegt aan de opdrachtgever; de Beleidsdirectie Kinderopvang (ook hier geldt dat de inhoud van de rapportages gelijk luidend zijn met voorgaande casus).

Tabel 4.10.: Aan te leveren producten door het Agentschap SZW

Afgesproken producten	
-	Het Agentschap levert gedurende een opengesteld aanvraagtijdvak tot en met 13 weken na afloop hiervan tweewekelijks een overzicht van de ontvangen en in behandeling zijnde aanvragen, evenals een maandelijks overzicht van de beschikte en betaalde subsidies
-	3-maands rapportage, (ingediend uiterlijk 1 maand na afloop van deze periode), bevattende een verslag inzake de voortgang in de opgedragen uitvoering van de Subsidieregeling, een overzicht van ontvangen aanvragen, aangegane subsidieverplichtingen, verrichtte betalingen en ontvangen en openstaande vorderingen.
-	7-maands rapportage (inhoudelijk verslag over; zie 3 maands rapportage)
-	11- maands rapportage (inhoudelijk verslag over; zie 7 maands rapportage)
-	Jaarrapportage (kort samenvatting van de uitvoeringsactiviteiten, uiterlijk 3 maanden na afloop van het kalenderjaar)
-	Per aanvraagtijdvak wordt een samenvattende rapportage van de afgelegde bezoeken (interim controles) verstrekt. Hierin worden de belangrijkste knelpunten en bijzonderheden van gehonoreerde projectsubsidies weergegeven.
-	Meewerken en tijdig bewerken en aanleveren van informatie ten behoeven van het jaarlijks uitvoeringsverslag en eindverslag.
-	Ad hoc aanleveren van informatie ten behoeven van de beantwoording van Kamervragen of speekschetsen politieke leiding.

Bron: Financieel Beheersconcept subsidieregeling Kinderopvang, 2006-2007.

Het Agentschap SZW en de directie Kinderopvang hebben geen afspraken gemaakt als het gaat om het onderhouden van contacten. Het Agentschap SZW heeft in de offerte aan de directie Kinderopvang vermeldt dat zij de directie (zelfstandig) (on)gevraagd adviseert – waar nodig- als het gaat om de praktische uitvoerbaarheid en het operationaliseren van (voorgenomen) beleid en regelgeving. Beleidsuitvoerders nemen op ad-hoc basis deel aan overleggen over beleidsmatige vraagstukken, standpunten en of mogelijk geconstateerde problemen. In de offerte is voor dit soort activiteiten zo'n 200 uur geraamd. Teruggerekend betekent dat ongeveer zo'n 3 uur per week een contact moment is ingeroosterd met de opdrachtgever. In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

4.5.7. SAMENWERKEN VERSUS DUIDELIJKHEID OVER TE BEREIKEN DOELSTELLINGEN

De Subsidieregeling Kinderopvang bestaat sinds april 2005. Sinds 2005 is de beleidsdirectie op zoek geweest naar innovatieve projecten die als doel hadden *het creëren van een toegankelijke en verantwoorde kinderopvang*. De beleidsdirectie heeft de subsidieregeling in 2005 eerst zelfstandig uitgevoerd. Zij streefde naar een bereik waarbij zoveel mogelijk innovatieve projecten werden gesubsidieerd, die het doel van de Subsidieregeling Kinderopvang realiseerden. Dit omdat producten die voortkomen uit de subsidieregeling overdraagbaar moeten zijn naar andere Kinderopvangorganisaties. Het voordeel van zelf uitvoeren was dat de beleidsdirectie precies kon zien welke projectaanvragen er werden ingediend en welke projecten innovatief en kwalitatief 'genoeg' waren om in aanmerking te komen voor subsidie. Tijdens de uitvoering van de subsidieregeling kwam de beleidsdirectie erachter dat het uitvoeren van de subsidieregeling en het beoordelen van de kwaliteit van de subsidieaanvragen erg complex was. De beleidsdirectie was gewoonweg – logistiek gezien en uitvoeringstechnische gezien- niet ingericht om een dergelijke subsidieregeling uit te voeren. Bovendien was het relatief lastig om projecten op kwaliteit en innovatie te toetsen, omdat de

beleidsdirectie geen maatstaven had om hierop te beoordelen. Daarom is in het kalenderjaar 2006 bekeken welke mogelijkheden er waren om de subsidieregeling door het Agentschap SZW te laten uitvoeren.

De Beleidsdirectie Kinderopvang en het Agentschap SZW zijn gezamenlijk overeengekomen welke diensten het Agentschap afzet tegen een afgesproken prijs. De offerte dient als overeenkomst tussen beide partijen.

Vanaf het eerste moment dat het Agentschap werd benaderd werd duidelijk dat ook het Agentschap geen indicatie had om de kwaliteit van een subsidieaanvraag te beoordelen. Het Agentschap SZW heeft toen voorgesteld om het principe van loting: “*wie het eerst komt, wie het eerst maalt*” toe te passen. Dat wil zeggen dat indien een subsidieaanvrager een aanvraag om subsidie indient op de eerste dag dat het aanvraagtijdvak opent eerder kans maakt op subsidie dan een organisatie die op de tweede dag van het aanvraagtijdvak een subsidieaanvraag indient. Het Agentschap toetst vervolgens of de ingediende subsidieaanvraag voldoet aan het voorgeschreven thema's. Indien het Agentschap van mening is dat de subsidieaanvraag inhoudelijk voldoet aan het voorgeschreven thema, wordt subsidie toegekend. Het nadeel van het laten uitvoeren van deze subsidieregeling door het Agentschap SZW – volgens de beleidsdirectie- was dat de beleidsdirectie het zicht verloor op de inhoud van ingediende subsidieaanvragen. Voorts kan het voorkomen dat een subsidieaanvraag wordt goedgekeurd die niet direct innovatief is. De Beleidsdirectie realiseert zich dat nu meer van dezelfde projecten gesubsidieerd kunnen worden maar dat de spreiding van deze projecten regionaal gezien wordt gewaarborgd (Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009).

Het Agentschap heeft dus een grote mate van inspraak gehad om de subsidieregeling te vormen. *“Dit is ook logisch omdat zij verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de Subsidieregeling Kinderopvang. Bovendien kun je door samen de randvoorwaarden van de thema's voor subsidie te bepalen veel meer zicht krijgen op de visie, die de beleidsdirectie probeert na te streven. Het wordt steeds duidelijker welke projecten in aanmerking komen voor subsidie”* (Senior Beleidsmedewerker,

Directie Kinderopvang; maart 2009). Door middel van uitvoerig overleg zijn beleidsdirectie en Agentschap het uiteindelijk eens geworden over de invulling van de Subsidieregeling Kinderopvang. Gezamenlijk zijn zij tot overeenstemming gekomen dat het principe van loting wordt gehanteerd. Daarnaast is overeengekomen dat een duidelijke formulering van de thema's noodzakelijk is om de aanvrager te “dwingen” specifieke projectplannen in te dienen die een bijdrage leveren aan het realiseren van beleidsprioriteiten.

Ook vanuit uitvoeringsoptiek gezien kan worden gesteld dat het Agentschap SZW in een vroeg stadium betrokken wordt bij het vormgeven van de subsidieregeling. *“Meestal stuurt de beleidsdirectie een concept regeling aan het Agentschap SZW die vervolgens in verschillende bijeenkomsten wordt besproken. Het Agentschap geeft aan dat er geen sprake is van strijd gedurende de vorming van een subsidieregeling. Er wordt uitvoerig gediscussieerd over de invulling van de thema's die geformuleerd*

worden in de subsidieregeling” (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Gesteld kan worden dat de Beleidsdirectie Kinderopvang en het Agentschap SZW in het begin stadium veel samenwerkten om de Subsidieregeling Kinderopvang vorm te geven. Respondenten zijn **tevreden** over de wijze van samenwerking met betrekking tot het vormgeven van de subsidieregeling.

Aan de andere kant geeft het Agentschap SZW aan dat de Beleidsdirectie Kinderopvang nauwelijks controleert op de voortgang van de uit te voeren opdracht. Indien rapportages over de stand van zaken van de uit te voeren opdracht worden overlegd reageert de beleidsdirectie daar niet direct op. Dit wordt door respondenten als **minder prettig** ervaren (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Ook heeft het Agentschap SZW geen reactie ontvangen van de beleidsdirectie over de opgelopen achterstand van het beoordelen van de subsidieaanvragen in 2008. Door het achterwege blijven van de reactie van de beleidsdirectie heeft het Agentschap SZW nu ‘verzuimd’ het bereikte resultaat van het totale aantal beschikte subsidies van het laatste aanvraagtijdstip te overleggen aan de opdrachtgever. Verder heeft het Agentschap nog niet meegemaakt dat de opdrachtgever haar aanspreekt op verzuimde prestaties. De stimulans om te presenteren wordt alleen veroorzaakt doordat het Agentschap zich verantwoordelijk voelt om de uitvoering van de subsidieregeling tijdig af te ronden richting subsidieaanvragers. Het Agentschap SZW geeft tot slot nog aan dat de drukte in de werkzaamheden het soms niet toe laten de opdrachtgever in te lichten. Dit wordt nog minder gestimuleerd omdat zij het gevoel hebben dat opdrachtgever met andere zaken bezig is dan de uitkomsten van de subsidieregeling (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Het Agentschap heeft het idee dat de rapportages die zij verstrekt ter kennisgeving worden aangenomen. Controle op het behalen van resultaten is nihil te noemen. Respondenten zijn dus **minder tevreden** als het gaat om de samenwerking gedurende het uitvoeren van de subsidieregeling.

Respondenten geven aan dat de contacten tussen beleid en uitvoering gedurende de totstandkoming van de subsidieregeling en het verdere uitvoering daarvan op ad-hoc basis verlopen. Het aantal contact momenten tussen beleid en uitvoering is onregelmatig te noemen. Er is geen structureel contact. Op het moment dat de subsidieregeling wordt uitgevoerd heeft de beleidsdirectie alleen contact met het Agentschap SZW over rapportages die het agentschap heeft afgeleverd, of over ingediende subsidieaanvragen die net tussen wal en schip vallen. Het Agentschap overlegt de inhoud van zo’n subsidieaanvraag aan de beleidsdirectie. Gezamenlijk wordt dan bepaald of een dergelijke aanvraag in aanmerking komt voor subsidie. Contact tussen het Agentschap SZW en de beleidsdirectie vinden plaats via telefoon of per email. De frequentie van contact kan volgens beleidsmakers als beleidsuitvoerders omhoog. Zij pleiten voor structureel contact -bijvoorbeeld maandelijks. Op dat moment kan op zijn minst gesproken worden over de voortgang van de uitvoering van de opdracht of over de inhoud van subsidieaanvragen waar beleidsuitvoerders niet direct een beslissing op kunnen nemen. Op het moment dat een subsidieregeling wordt opgezet dan is de frequentie van contact hoger. Gesteld kan worden dat er minimaal tweewekelijks contact is (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009 en Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009). Dit wordt door respondenten als prettig ervaren.

4.5.8. INSPRAAK

De beleidsdirectie Kinderopvang is verantwoordelijk voor het inhoudelijk vorm geven van de subsidieregeling. De initiatie fase voor het opzetten van een subsidieregeling ligt dan ook bij de beleidsdirectie. Zij bekijken jaarlijks welke thema's aansluiten bij de geformuleerde beleidsprioriteiten. Op het moment dat de thema's voor de subsidieregeling en beschikbaar te stellen subsidiegelden bekend zijn wordt het Agentschap SZW betrokken bij het vormgeven van de subsidieregeling. De beleidsdirectie is dus in eerste instantie verantwoordelijk voor het bedenken van thema's. Gezamenlijk wordt vervolgens bekeken hoe deze thema's nader kunnen worden omschreven zodat zij relatief gemakkelijk uitvoerbaar zijn. Door het Agentschap SZW in een relatief vroeg stadium te betrekken bij het vormgeven van de subsidieregeling kan het Agentschap SZW goed aangeven welke ideeën uitvoerbaar zijn (Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009).

Respondenten van het Agentschap geven aan veel inspraak te hebben gehad als het gaat om het omschrijven van randvoorwaarden en subsidiekaders die aan de betreffende thema's kunnen worden verbonden. Daarnaast heeft het agentschap een aantal criteria van de subsidievoorwaarden nader geconcretiseerd. Zo heeft het agentschap de definitie voor de categorie aanvragers zelfstandig aangepast. De beleidsdirectie had in het begin aangegeven dat alleen rechtspersonen een aanvraag om subsidie konden indienen. Het Agentschap heeft vervolgens aangegeven dat '*rechtspersonen*' nader dienen te worden omschreven. Belangrijk daarbij was dat duidelijkheid werd geschept over wat beleidsdirectie nu precies bedoelt met deze aanvragercategorie. In de toelichting op de Subsidieregeling heeft het Agentschap aangegeven dat organisaties met als rechtsvorm een maatschap, Eenmanszaak Vennootschap Onder Firma (VOF) en een Commanditaire Vennootschap (CV) geen aanvraag om subsidie konden indienen. "Dit zijn immers rechtspersonen zonder rechtspersoonlijkheid" (Subsidieregeling Kinderopvang, 2008 en Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Voorts het Agentschap aangegeven dat onder de categorie aanvrager; '*landelijke en overkoepelende branche-organisaties*', de Landelijke Branchevereniging van Ouders In de Kinderopvang (BOINK) en de Brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijk Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang (MO-Groep) wordt bedoeld. Deze brancheverenigingen kunnen ook op bepaalde thema's van de Subsidieregeling Kinderopvang intekenen.

De inspraak van het Agentschap SZW ligt met name in de ontwikkeling van toelichtende tekst op de subsidieregeling. In de toelichting op de subsidieregeling worden nadere voorwaarden bepaald en wordt tekstuele uitleg gegeven van hetgeen wordt bedoeld volgens de gestelde artikelen in de subsidieregeling (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). De betrokkenheid van beleidsuitvoerders bij het opzetten van de subsidieregeling is dus groot te noemen. Beleidsuitvoerder geeft aan **tevreden** te zijn over de wijze waarop zij worden betrokken om de subsidieregeling vorm te geven (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Beleidsmaker vindt de invulling van het Agentschap voor **erg nuttig** (Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009).

4.5.9 ZELFSTANDIGE BESLISSINGSBEVOEGDHEID

Het Agentschap SZW kent een redelijke mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om uitvoeringstechnische aspecten als het nemen van beslissingen omtrent een subsidieaanvraag. Het Agentschap kijkt in hoeverre de subsidieaanvraag voldoet aan de voorwaarden van de subsidieregeling en controleert de door de subsidieaanvrager verstrekte informatie. Zij stelt zo nodig nadere vragen, neemt zo mogelijk kennis van informatie van externe accountants en derden en voert controlebezoeken uit. Wanneer met voldoende zekerheid kan worden gesteld dat de informatie tijdig, volledig, juist en in overeenstemming is met de regeling, kan het Agentschap op basis van die informatie beschikkingen afgeven (Misbruik & Oneigenlijk gebruik, Uitvoeringstoets: Subsidieregeling Kinderopvang 2007-2008)

Verder hebben beleidsuitvoerders een redelijke mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om het zelf bedenken van regels en procedures. Zij kunnen de subsidieregeling zelfstandig aan subsidieaanvragers verduidelijken. Per aanvraagtijdvak ontwikkelt het Agentschap een brochure waarin subsidieaanvragers geadviseerd worden over het indienen van een subsidieaanvraag die aansluit bij de gestelde eisen uit de subsidieregeling. De “handleiding projectaanvraag – en uitvoering subsidieregeling kinderopvang” is hier een voorbeeld van. Het gaat daarbij met name om het verduidelijken van de regelgeving. Deze handleiding wordt ter kennisgeving aan de Directie Kinderopvang overlegd (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Respondenten zijn **tevreden** als het gaat over de mate waarin zij zelfstandig beslissingsbevoegd zijn. Beleidsmakers creëren een gepaste afstand om uitvoeringsorganisatie zelfstandig beslissingen te laten nemen.

4.5.10 BELONING: AANDACHT EN WAARDERING

Voor het uitvoeren van de Subsidieregeling Kinderopvang zijn geen afspraken gemaakt over het geven van positieve prikkels ten aanzien van bereikte prestaties van het Agentschap SZW of ten aanzien over de tevredenheid van de samenwerking (Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009). De beleidsdirectie geeft alleen via informele kanalen aan dat hij tevreden is over de bereikte prestaties. Bijvoorbeeld tijdens een incidentele- ad hoc -vergadering.

Volgens respondenten worden er wel prestatieafspraken gemaakt als het gaat om aantal te honoreren subsidieaanvragen per aanvraagtijdvak. Verder moet het Agentschap geregeld managementrapportages verstrekken aan de beleidsdirectie over productie en realisatiecijfers (Senior Consultant/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen; februari 2009). Het Agentschap komt deze afspraken bijna altijd na. Respondenten geven aan dat het Agentschap presenteert conform de verwachtingen van de beleidsdirectie (Senior Beleidsmedewerker, Directie Kinderopvang; maart 2009). Indien afspraken niet tijdig worden nagekomen geeft het Agentschap dit vroegtijdig aan. Het niet nakomen van afspraken door het Agentschap SZW heeft echter wel gevolgen voor de beleidsdirectie. Bijvoorbeeld als het gaat om de kasstromen. De beleidsdirectie dient jaarlijks een reservering te maken voor het te besteden programmabudget voor de uitvoering en de bekostiging van de subsidieregeling Kinderopvang. Als bijvoorbeeld blijkt dat het Agentschap SZW in een

kalenderjaar 2008 niet alle beslissingen over ingediende subsidieaanvragen neemt en dit over twee kalenderjaren verdeelt (bijvoorbeeld in de maanden december 2008 t/m januari 2009), dan is de beleidsdirectie de reservering van de programmagelden – die niet in het kalenderjaar 2008 worden uitgegeven aan subsidie- 'kwijt'. De overgebleven middelen zullen namelijk terug vloeien naar de staatskas. De beleidsdirectie zal op dat moment de financiering van programmagelden (2009) op een andere manier moeten bekostigen, door bijvoorbeeld een beroep te doen op de eindejaarsmarge van het Ministerie OC&W. Indien het Agentschap de beleidsdirectie tijdig informeert over het niet nakomen van de afspraak- tijdig beslissen op de subsidieaanvraag- heeft de beleidsdirectie nog de mogelijkheid om de reservering van de middelen over te hevelen naar het kalenderjaar 2009.

Voor wat betreft het meten van de prestaties voert het Agentschap SZW zelfstandig een uitvoeringstoets uit. Dit met het oog op een toereikend, zichtbaar en structureel uitvoeringsbeleid. Voor de Subsidieregeling Kinderopvang wordt ook net als in casus 1 voorafgaand aan de uitvoering van deze regeling (of een wijziging op de regelgeving), een uitvoeringstoets uitgevoerd. Deze uitvoeringstoets wordt vervolgens door het Agentschap SZW periodiek geactualiseerd. Op deze manier maakt het Agentschap inzichtelijk op welke wijze zij haar werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering voltooid. In de uitvoeringstoets wordt echter niet gesproken over de kwaliteit van de prestaties.

4.5.11. WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID

Gesteld wordt dat de Beleidsdirectie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW gezamenlijk zijn overeengekomen een samenwerking tot stand te brengen gebaseerd op een 'Wederkerige sturingsrelatie'. De beleidsdirectie stemt de beleidsdoelstellingen en uitvoeringskaders met het Agentschap SZW zoveel mogelijk af. Het Agentschap SZW wordt in een vroeg stadium betrokken bij het vormgeven van de subsidieregeling. De beleidsdoelstellingen en uitvoeringskaders zijn het resultaat van een **uitvoerige dialoog** tussen beleid en uitvoering. Gedurende deze intensieve dialoog tracht de beleidsdirectie het Agentschap te beïnvloeden door nut en noodzaak van gestelde beleidsprioriteiten te bespreken. Vervolgens voert het Agentschap **zelfstandig** uitvoeringsactiviteiten uit die bijdragen aan beoogde beleidsdoelstellingen. De **prestaties** van het Agentschap SZW zijn wél schriftelijk vastgelegd in de offerte. Indien afspraken niet worden nagekomen wordt dit vroegtijdig door beleidsmakers of beleidsuitvoerders aangegeven. Doordat beleidsmakers uitvoerders vroegtijdig betreft bij de vormgeving van beleid zij beleidsdoelstellingen concreet geformuleerd en derhalve inzichtelijk voor beleidsuitvoerders. De **mate van inspraak** door beleidsuitvoerders is groot te noemen en zij zijn derhalve in staat zelfstandig richtlijnen te bepalen om de uitvoering nader vorm te geven. Het Agentschap heeft een redelijke mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid. Voorts heeft het Agentschap vrij veel invloed om de uitvoeringskaders en beleidsonderwerpen mede vorm te geven. Beide hebben gezamenlijk overeenstemming bereikt over de wijze waarop wordt samengewerkt en gedragen zich hier ook naar. Beide partijen zijn in **ruime mate tevreden** over het gebruik van het type omgangsvormen dat bij deze relatievorm past. Het overgrote deel van de gehanteerde omgangsvormen passen in die zin ook goed bij het type sturingsrelatie. Daardoor is de kwaliteit van de relatie **ruim voldoende**. Verder zijn partijen nevensgeschikt omdat zij afhankelijk zijn van elkaars

hulpbronnen. De beleidsdirectie is afhankelijk van de kennis en expertise van het Agentschap als het gaat om het uitvoeren van de subsidieregeling. De relatie tussen de beleidsdirectie en de uitvoeringsorganisatie is derhalve **wederkerig**. Het Agentschap is afhankelijk van de beleidsdirectie omtrent haar kennis van de inhoudelijk beleidskwesties.

Hoewel bovengenoemd omgangsvormen redelijk **succesvol** lijken voor de wederkerige sturingsrelatie zijn ook in deze relatie **faalfactoren** aangetroffen. Hoewel beleidsmakers in ruime mate tevreden zijn over de samenwerking zijn beleidsuitvoerders redelijk of beperkt tevreden. Uitvoeringsorganisatie geeft vooral aan dat **de mate van contact** met de beleidsdirectie kan worden opgevoerd. Er vindt **relatief weinig beloning** plaats op behaalde prestaties. Alleen informeel wordt aandacht geschonken aan de prestaties die het agentschap heeft bereikt. Contact is er alleen op ad-hoc basis en vindt dus incidenteel plaats. Verder vindt waardering op prestaties alleen informeel plaats tijdens deze (ad-hoc) contacten. Uitvoerders hebben het gevoel dat beleidsmakers niet volledig betrokken zijn bij de uitvoeringsactiviteiten. De beleidsdirectie houdt de uitvoering van activiteiten namelijk niet voortdurend in de gaten. Zodra de subsidieregeling is vorm gegeven laten beleidsmakers uitvoerders redelijk vrij in de uitvoering van de subsidieregeling. Hoewel uitvoeringsorganisatie voortvarend aan de slag is gegaan, vinden respondenten nu dat zij té veel de vrije hand krijgen. Hierdoor is het voor beleidsuitvoerders in mindere mate zeker of zij presteren conform gestelde afspraken en te realiseren beleidsdoelstellingen.

De bovengenoemde succes en faalfactoren van omgangsvormen worden in paragraaf 4.6. schematische weergegeven. De mate waarin partijen overeenstemming hebben bereikt over de samenwerking en de mate van tevredenheid over de omgangsvormen die bij het type 'wederkerige sturingsrelatie' passen bepalen namelijk in hoeverre een omgangsvorm succesvol bijdraagt aan de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tevens worden de omgangsvormen vergeleken met casus 2 en 3 om de variatie in de onderzoeksvariabelen van omgangsvormen te kunnen duiden. Zodoende kan worden bepaald wat de bijdrage is van deze omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie en op welke wijze de omgangsvormen de relatie versterken of verzwakken.

4.6. EEN VERGELIJKENDE ANALYSE

Uit de voorgaande analyse blijkt dat de relatie tussen beleid en uitvoering in de praktijk op verschillende manieren wordt vormgegeven. Per casus werden verschillende handelingspatronen of omgangsvormen aangetroffen die het type sturingsrelatie kunnen versterken of verzwakken. In deze paragraaf wordt eerst per casus uiteengezet welke omgangsvormen succesvol (of niet succesvol) bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Dit wordt bepaald aan de hand van de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de verschillende omgangsvormen die bij een type sturingsrelatie passen en de wijze waarop (gezamenlijk) overeenstemming is bereikt over de relatievorm. Tenslotte wordt geanalyseerd of deze omgangsvorm de enige factor is geweest die een succesvolle bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van de relatie. Op basis van deze empirische resultaten worden de verschillen en overeenkomsten van omgangsvormen tussen de verschillende casus inzichtelijk. Daardoor kan worden bepaald wat het effect is van de variatie tussen de drie bestudeerde casus en kan worden geconstateerd welke

omgangsvormen nu daadwerkelijk bijdragen aan een sterke kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

4.6.1 SUCCES & FAALFACTOREN VAN ONGANGSVORMEN

Om te bepalen of een omgangsvorm succesvol bijdraagt aan een de kwaliteit van de relatie is aan respondenten gevraagd aan te geven in hoeverre zij tevreden waren over het gebruik van de omgangsvormen die bij het type sturingsrelatie passen waarover zij (gezamenlijk) overeenstemming hebben bereikt. Tijdens de interviews hebben respondenten per deelvraag kunnen aangeven in welke mate een omgangsvorm aanwezig was en in welke mate zij tevreden zijn over het gebruik van deze omgangsvorm. Vervolgens is aan de omgangsvorm een (+) toegekend wanneer deze in sterke mate aanwezig is geweest en beleidsmaker of beleidsuitvoerder uitermate tevreden was over de samenwerking en de bereikte prestaties. Een (+) score betekent dus dat de omgangsvorm een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de relatie en dus als succesvol kan worden aangemerkt. Aan een omgangsvorm is de score (-) toegekend wanneer deze omgangsvorm niet aanwezig (niet succesvol) is geweest en / of partijen niet tevreden zijn over de samenwerking en de bereikte prestaties. Een omgangsvorm met een (-) heeft automatisch een negatieve invloed op de kwaliteit van de relatie. Op dat moment werkt het gebruik van deze omgangsvorm dus niet. Er is dan sprake van een faalfactor. De score (+/-) wordt toegekend wanneer de omgangsvormen in beperkte mate aanwezig zijn geweest en partijen in beperkte zin tevreden zijn over het gebruik van deze omgangsvorm. De omgangsvorm heeft dus in beperkte zin bijgedragen aan de kwaliteit van de relatie.

Voor de drie bestudeerde casus kunnen nu de scores worden ingevuld. In de volgende paragrafen volgt een uiteenzetting van de mate waarin respondenten tevreden waren over het gebruik van de omgangsvormen.

4.6.2. CASUS 1: ONGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID

In voorgaande paragraaf is aangegeven op welke wijze de mate van tevredenheid over het gebruik van een omgangsvorm wordt gemeten. Voorts hangt de kwaliteit van de relatie af van de mate waarin partijen overeenstemming hebben bereikt over het type sturingsrelatie. De mate van tevredenheid over de omgangsvormen worden in onderstaande tabel weergegeven voor casus 1 waarbij de relatie tussen het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van SZW, Directie Arbeidsmarkt centraal staat. Beleid en uitvoering zijn hierbij verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Tijdelijke Subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid. In deze casus zijn partijen gezamenlijk over een gekomen beleidsuitvoerders in (projectmatige verband) beperkte mate inspraak hebben bij het vormgeven van de subsidieregeling. Partijen bevinden zich in een 'klassieke onderhandelingsrelatie' .

Tabel 4.11. : De aanwezigheid van succes & faalfactoren van omgangsvormen in casus 1.

	Casus 1. De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust beleid	De mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de handelingspatronen	
	Succesfactoren van omgangsvormen & handelingspatronen	Ministerie van SZW, Beleidsdirectie Arbeidsmarkt	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen
1.	De mate waarin afspraken zijn vastgelegd (of worden nagekomen) en informatie wordt uitgewisseld	+/-	+/-
2.	De wijze van Samenwerken	+/-	+/-
3.	Tijdig duidelijkheid over beleidsdoelstellingen en te besteden middelen	+	+/-
4.	De mate van Inspraak	+	+
5.	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	+	-
6.	De mate van beloning: aandacht en waardering	+/-	+/-

Uit bovenstaand schema valt op te maken dat respondenten **in beperkte mate tevreden** zijn over het gebruik van de omgangsvormen in het type 'klassieke onderhandelende sturingsrelatie'.

Geconstateerd is dat partijen **in beperkte mate informatie uitwisselen en afspraken nakomen**.

Respondenten hebben aangegeven dat afspraken regelmatig worden nagekomen. Afspraken worden uit vrije wil gemaakt en schriftelijk vastgelegd. Respondenten geven echter aan dat het nakomen van afspraken met betrekking tot het uitwisselen van informatie over inhoudelijke beleidskwesties (door beide partijen) zorgvuldiger dienen te worden nageleefd. Volgens respondenten verliep **de samenwerking** gedurende het uitvoeren van de subsidieregeling meer gestructureerd naarmate de contactmomenten tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders zijn opgeschroefd. Respondenten zijn bewust gaan samenwerken en bepalen gezamenlijk de uitvoeringkaders voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. Er worden afspraken gemaakt over te besteden subsidies en de bijbehorende uitvoeringskosten. Respondenten hebben aangegeven 'het prettig te vinden pas bij de *beleidsvorming te worden betrokken op het moment dat beleidsdirectie een duidelijk beeld voor ogen heeft van te realiseren beleidsdoelstellingen*'. De uitvoeringsorganisatie heeft dus een beperkte **mate van inspraak**, als het gaat om het bepalen van beleidsmaatregelen. Hierover zijn beide **partijen tevreden**. Deze omgangsvorm heeft dus een **positieve invloed** op de kwaliteit van de relatie. Echter deze beperkte mate van inspraak heeft ook een **negatieve invloed** gehad op de beeldvorming van beleidsuitvoerders over de te realiseren beleidsdoelstellingen. In eerste instantie waren beleidsdoelstellingen voor beleidsuitvoerders namelijk te abstract geformuleerd (faalfactor). Daardoor was het uitvoeringsorgaan (in het begin van de samenwerking) geneigd zelfstandig richting te geven aan het uitvoeringsproces. De houding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werd hierdoor enigszins gespannen. De beleidsdirectie zag zich genoodzaakt de bedoelde beleidsdoelstellingen vaker te beargumenteren en beleidsuitvoerders te disciplineren gestelde beleidsdoelstellingen uit te voeren. De mate van **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** is daarmee mede ingeperkt. Beleidsuitvoerders hebben geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om het zelf bedenken van regels en procedures. De beleidsdirectie dient te allen tijde de voorgestelde richtlijnen goed te keuren om ervoor zorg te dragen dat de beoogde beleidsdoelstellingen niet uit het oog

worden verloren. Voor het type sturingsrelatie ‘ klassiek onderhandelen’ heeft deze mate van zelfstandigheid een **negatieve invloed** op de kwaliteit van de relatie. Eén van de respondenten gaf zelfs aan dat het niet prettig is als beleidsmaker continue “controleerend” bekijkt of de uitgevoerde werkzaamheden sporen met afgesproken prestaties. Tenslotte is geconstateerd dat aandacht voor bereikte prestaties informeel worden geuit, maar wel ter discussie worden gebracht.

Geconcludeerd wordt dat de gehanteerde omgangsvormen in **casus 1** in redelijke mate passen bij het type sturingsrelatie waarover partijen consensus hebben bereikt. De omgangsvormen dragen dus in redelijke mate bij aan de kwaliteit van dit type sturingsrelatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. De kwaliteit van de relatie is derhalve voldoende. Er is **gezamenlijk overeenstemming** bereikt over de wijze waarop partijen zullen samenwerken. Er is institutionele samenwerkingsvorm opgericht (in de vorm van een projectgroep) waarbij beleidsdirectie beleidsvoorwaarden bepaalt en het Agentschap is gevraagd de uitvoeringssystematiek vorm te geven. Beide partijen zijn **beperkt tevreden** over de wijze waarop de ander de handelt naar de afgesproken gedragingen en /of omgangsvormen. De beleidsdirectie is in staat om **het handelen** van de uitvoeringsorganisatie **bij te sturen**. Dit doet zij door veelvuldig **contact** te onderhouden met het uitvoeringsorgaan over beoogde beleidsdoelstellingen en verwachte prestaties. Er zijn **geen heldere afspraken** gemaakt ten aanzien van het **waarderen van prestaties**. De prestaties worden informeel besproken. De beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie hebben (door de jaren heen) een structurele samenwerkingsvorm van ‘*onderhandeld sturen*’ weten te creëren die voor beide partijen een situatie tot stand heeft gebracht waarbij **gezamenlijk handelen**, bijdraagt aan het realiseren van beoogde beleidsdoelstellingen. Kenmerkend voor deze relatie is dat de beleidsdirectie de uitvoeringsorganisatie een beperkte mate van **inspraak** geeft. Dit heeft een **positief effect** op de kwaliteit van de relatie, immers het Agentschap voelt zich gewaardeerd dat zij mag meepraten over het vormgeven van de subsidieregeling. Echter zodra de beleidsdirectie opmerkt dat de uitvoeringsorganisatie zelfstandig activiteiten uitvoert die niet bijdragen aan beoogde beleidsdoelstellingen, grijpt ze in. Gezamenlijk worden dan nieuwe uitvoeringskaders bepaald. Tenslotte is de beleidsdirectie niet in staat gebleken om vanaf het begin duidelijkheid te creëren over de te realiseren beleidsdoelstellingen. Daardoor was de uitvoeringsorganisatie genoodzaakt om zelfstandig activiteiten uit te voeren.

Toch zijn bij alle omgangsvormen verbeterpunten zichtbaar. Dit is ook een dilemma van zo’n ‘klassieke onderhandelingsrelatie’. Deze wederkerige relatie bevindt zich in een spanningsboog waarbij partijen continue moeten geven en/ of nemen. Indien gericht afspraken zijn gemaakt en deze ook worden nageleefd ontstaat een **vertrouwensrelatie**. Op het moment dat één van de partijen de gemaakte afspraken niet nakomt (bijvoorbeeld het uitvoeringsorgaan die niet tijdig rapportages overlegt), schaadt dit het vertrouwen van de ander (de beleidsdirectie) en heeft dit een **negatieve invloed** op de kwaliteit van de relatie tussen beleid en uitvoering. In dit geval is er sprake van een cyclisch proces van handelen waarin beleidsmakers knelpunten signaleren in de uitvoering en hierop reageren door de “*touwtjes*’ strakker aan te spannen. Zij sturen dus méér top down en disciplinerend aan. De uitvoering is (logischerwijs) minder te spreken over de wijze waarop de beleidsdirectie de uitvoering probeert te beïnvloeden omdat de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid wordt ingeperkt.

4.6.2. CASUS 2: OMGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID

In onderstaande tabel is de aanwezigheid van omgangsvormen, de mate van tevredenheid over deze omgangsvormen en haar bijdrage aan de kwaliteit van de relatie voor **casus 2** weergegeven. Het gaat hierbij om de relatie tussen Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van SZW, Directie Arbeidsmarkt. Het betreft de samenwerking tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie waarbij de uitvoering van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten centraal staat. De samenwerking is ontstaan doordat de minister de opdracht voor het uitvoeren van deze stimuleringsregeling heeft opgelegd aan het Agentschap SZW. Het Agentschap heeft de opdracht geaccepteerd en is ondergeschikt aan haar opdrachtgever. De scores die de mate van tevredenheid bepalen over het gebruik van de omgangsvormen zijn in paragraaf 4.6.1 nader toegelicht.

Tabel 4.12. : De aanwezigheid van succes & faalfactoren van omgangsvormen in casus 2

	Casus 2. De Tijdelijke stimuleringsregeling leer- /werktrajecten	De mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de handelingspatronen	
		Ministerie van SZW, Beleidsdirectie Arbeidsmarkt	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen
	Succesfactoren van handelingspatronen		
1.	De mate waarin afspraken zijn vastgelegd (of worden nagekomen) en informatie wordt uitgewisseld	-	-
2.	De wijze van Samenwerken	-	-
3.	Tijdig duidelijkheid over beleidsdoelstellingen en te besteden middelen	+	-
4.	De mate van Inspraak	-	-
5.	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	+	+/-
6.	De mate van beloning: aandacht en waardering	-	-

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat beide partijen moeite hebben om **gemaakte afspraken na te komen**. Afspraken zijn weliswaar schriftelijk vastgelegd, toch geven respondenten aan **niet tevreden** te zijn over de wijze waarop 'de ander' zich houdt aan deze afspraken. In deze relatie kan bijna niet worden gesproken over "**samenwerken**". De beleidsdirectie heeft de subsidieregeling vorm gegeven en heeft de uitvoeringskaders bepaald. Het programmabudget is vervolgens aan het uitvoeringsorgaan ter beschikking gesteld. Volgens de beleidsdirectie heeft zij **tijdig duidelijkheid** geschept over te bereiken resultaten en de financiële middelen. Het uitvoeringsorgaan werd geacht de subsidieregeling uit te voeren conform de gestelde eisen in de stimuleringsregeling. Zij heeft geen **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** en de **mate van inspraak** is nihil te noemen. Hoewel dit kenmerkend is voor een hiërarchische '*eenzijdige sturingsrelatie*' gedraagt de uitvoeringsorganisatie zich niet ondergeschikt. Het uitvoeringsorgaan ontdekt regelmatig vormfouten in uitvoeringskaders waarvan zij vinden dat de beleidsdirectie deze opnieuw moet definiëren. Zij volgt dus niet (volledig) "**bereidwillig**" aanwijzingen van de beleidsdirectie op. Zij geeft opdrachtgever ongevraagd advies over de mogelijke oplossingen voor deze gesignaleerde tekortkomingen. Dit heeft een **negatieve invloed** op de kwaliteit van de relatie. Omdat de opdrachtgever niet gediend is van deze overvallige 'bemoeienis' van haar beleidsuitvoerders. De opdrachtgever dient vervolgens een beslissing op de

aangedragen oplossing van het Agentschap SZW. De uitvoeringsorganisatie vergroot de mate van inspraak door opdrachtgever te voorzien van ongevraagde adviezen. De opdrachtgever heeft te kennen gegeven dat uitvoeringsorganisatie weinig inspraak heeft. Verwacht wordt dat de uitvoeringsorganisatie zich dient te gedragen conform gemaakte afspraken. De opdrachtgever geeft aan dat ten tijde van het onderzoek de **afspraken niet** worden nagekomen. De opdrachtgever is hierover ontevreden. Voorts geven respondenten aan dat er weinig contact is (bijvoorbeeld om af te stemmen over bereikte resultaten) tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Hierdoor wordt het haast onmogelijk om ongewenst gedrag bij te sturen. Zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders zijn **niet tevreden** over deze samenwerking.

In deze relatie is geconcludeerd dat zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders **niet tevreden** zijn over het overgrote deel van de gebruikte omgangsvormen. In deze eenzijdige sturingsrelatie zijn afspraken vastgelegd in contracten. Echter deze afspraken worden door beide partijen nauwelijks nagekomen. Beide partijen zijn hierover **niet tevreden**. De gehanteerde omgangsvormen dragen daardoor **onvoldoende** bij aan de kwaliteit van de relatie. Gesteld kan worden dat de kwaliteit van de relatie matig tot onvoldoende is. Hoewel beide partijen overeen zijn gekomen dat het type sturingsrelatie eenzijdig is, stelt het Agentschap SZW zich niet volledig ondergeschikt op. Verder zijn afspraken vastgelegd in verschillende documenten maar worden deze niet naar tevredenheid van opdrachtgever en opdrachtnemer nageleefd. Beide partijen kunnen er niet op vertrouwen dat de andere partij de gemaakte afspraken nakomt. Er is dus geen **vertrouwensrelatie**. Veder is de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid voor de uitvoeringsorganisatie nihil te noemen. Hoewel deze uitkomst identiek is aan casus 1 is dat in dit type sturingsrelatie een succescriteria voor deze omgangsvorm. Respondenten hebben aangegeven dat het uitvoeringsorgaan zelfs de plicht heeft om zelf bedachte richtlijnen aan de beleidsdirectie te overleggen om te kunnen beoordelen of deze richtlijnen niet in strijd zijn met de beoogde beleidsdoelstellingen. Verder is in deze relatie geconstateerd dat er (in tegenstelling tot casus 1) incidenteel contact is tussen partijen en de daardoor de mogelijkheid om feedback geven op elkaars handelen ontbreekt. Tevens is er geen of aandacht of waardering voor de geleverde prestaties. Gesteld kan worden dat de beleidsdirectie niet in staat is het functioneren van uitvoeringsorganisatie te disciplineren. Evenmin is de uitvoeringsorganisatie in staat naar tevredenheid van de beleidsdirectie te functioneren.

4.6.3. CASUS 3: OMGANGSVORMEN EN TEVREDENHEID.

In onderstaande tabel is de aanwezigheid van omgangsvormen, de mate van tevredenheid over deze omgangsvormen en haar bijdrage aan de kwaliteit van de relatie voor casus 3 weergegeven. Het gaat hierbij om de relatie tussen Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen en het Ministerie van OCW, Directie Kinderopvang. Het betreft de samenwerking tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie waarbij de uitvoering van de Subsidieregeling Kinderopvang centraal staat. In deze casus zijn partijen gezamenlijk over een gekomen dat beleidsmakers en beleiduitvoerders nevensgeschikt zijn en beleidsuitvoerders vroegtijdig worden betrokken bij het vormgeven van de subsidieregeling. De scores die de mate van tevredenheid bepalen over het gebruik van de omgangsvormen zijn in paragraaf 4.6.1 nader toegelicht.

Tabel 4.13.: De aanwezigheid van succes & faalfactoren van omgangsvormen in casus 3.

Casus 3. De Subsidieregeling Kinderopvang		De mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de handelingspatronen	
Succesfactoren van handelingspatronen		Ministerie van OCW, Beleidsdirectie Kinderopvang	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen
1.	De mate waarin afspraken zijn vastgelegd (of worden nagekomen) en informatie wordt uitgewisseld	+	+/-
2.	De wijze van Samenwerken	+	+/-
3.	Tijdig duidelijkheid over beleidsdoelstellingen en te besteden middelen	+	+
4.	De mate van Inspraak	+	+
5.	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	+	+
6.	De mate van beloning: aandacht en waardering	+	-

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat er in ruime mate **informatie wordt uitgewisseld** over de te realiseren beleidsdoelstellingen. Geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn het resultaat zijn van **intensieve interactie** en een redelijke tweezijdige dialoog tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Hierdoor is **tijdig duidelijkheid** over te realiseren beleidsmaatregelen en beschikbare financiële middelen. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van de relatie. Gesteld kan worden dat partijen nevensgeschikt zijn, en afhankelijk van elkaars hulpbronnen. Om deze reden zijn partijen bewust gaan **samenwerken**. **Afspraken** zijn vastgelegd in diverse documenten en deze afspraken worden vaak nagekomen. Het komt wel eens voor dat afspraken niet worden nagekomen, maar volgens respondenten is hier altijd een goede reden voor. Naarmate de uitvoeringsactiviteiten vorderen wordt de intensieve dialoog tussen beleidsdirectie en beleidsuitvoerder minder. Afhankelijk van de fase waarin de subsidieregeling zich bevindt (beleidvorming/ beleidsuitvoering) worden contactmomenten intensiever of juist minder intensief. Gesteld kan worden dat het uitvoeringsorgaan een voorzichtige speelruimte krijgt van de beleidsdirectie om zelfstandige uitvoeringsactiviteiten te ontplooiën. Dit omdat zij bevoegd zijn om **zelfstandig** regelgeving om te zetten in richtlijnen die beleidsmaatregelen moeten verduidelijken. Op het moment dat de subsidieregeling is vorm gegeven vertrouwen beide partijen erop dat de uitvoeringsorganisatie de gemaakte afspraken nakomen. Er is dan op ad-hoc basis contact. Keerzijde daarvan is dat de waardering over de bereikte prestaties maar sporadisch en informeel worden geuit. Vanuit de uitvoeringsorganisatie ontstaat twijfel over de wijze waarop zij beleidsmaatregelen uitvoert. Deze twijfel (onzekerheid) vindt men terug in de mate van tevredenheid. De beleidsdirectie is **uitermate tevreden** over het functioneren van uitvoeringorganisatie. Dit integendeel tot de uitvoeringsorganisatie. Zij is **beperkt tevreden** over de samenwerking met de beleidsdirectie. Dit ligt met name in het feit dat de omslag tussen intensieve betrokkenheid bij de vorming van beleid hoog is, maar naarmate het uitvoeringsproces vordert, de contactmomenten drastisch verminderen.

Geconcludeerd wordt dat de beleidsdirectie heel goed in staat is om het handelen van het uitvoeringsorgaan bij te sturen in dit type wederkerige sturingsrelatie, door het uitvoeringsorgaan **vroegtijdig** te betrekken bij het vormgeven van de subsidieregeling. De gemaakte afspraken worden vaak nagekomen. Beide partijen zijn afhankelijk van elkaars kennis en hulpbronnen. Dit heeft een **positief effect** op de relatie tussen de beleidsdirectie en de uitvoeringsorganisatie. Er ontstaat **vertrouwensrelatie** tussen beide partijen die het mogelijk maakt **feedback** te geven op elkaars functioneren. Dit is opvallend omdat de mate van contact zeker bij de fase van beleidsuitvoering op ad-hoc basis wordt georganiseerd. De Beleidsdirectie en de uitvoeringsorganisatie zijn in dit geval niet (toevallig) twee entiteiten die met elkaar te maken hebben. Er is sprake van een subtiele overgang tussen de stadia waarin de beleidsdirectie de uitvoeringsorganisatie betreft bij het beleidsvormingsproces. Er is sprake van een cyclisch proces waarin zowel beleidsdirectie als uitvoeringsorganisatie mogelijke knelpunten kunnen signaleren en deze vervolgens terugkoppelen aan de ander. Vervolgens wordt gezamenlijk de subsidieregeling en haar uitvoeringskaders bijgesteld. Opvallend is dat in tegenstelling tot casus (1) en (2), de uitvoeringsorganisatie zelfstandig in de goede richting beweegt en dat disciplineren van bovenaf daardoor minder nodig is. Dit is een succescriteria van het type wederkerige sturingsrelatie. Een knelpunt in deze relatie is dat de mate van betrokkenheid van de beleidsdirectie bij de beleidsuitvoering beperkt te noemen is. De verbeterpunten in deze relatie liggen met name gelegen in de wijze waarop het contact is georganiseerd. Het overgrote deel van het type omgangsvormen passen goed bij de succescriteria van het type wederkerige sturingsrelatie. Daardoor is de kwaliteit van deze relatie ruim voldoende.

4.7. EINDOORDEEL VAN DE VERGELIJKENDE ANALYSE

Op basis van bovenstaande uiteenzetting kunnen opvallende overeenkomsten en verschillen van omgangsvormen die bij een type sturingsrelatie horen inzichtelijk worden gemaakt. In onderstaande tabel worden de drie bestudeerde casus naast elkaar gezet en wordt het effect van de variatie in de aangetroffen omgangsvormen per type sturingsrelatie weergegeven. Hierdoor wordt inzichtelijk welke omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie en daarmee welke omgangsvormen de kwaliteit relatie versterken of verzwakken.

Tabel 4.14.: Omgangsvormen en handelingspatronen in beeld.

		De mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van de handelingspatronen					
		Casus 1		Casus 2		Casus 3	
Succesfactoren van handelingspatronen		Ministerie van SZW, Beleidsdirectie Arbeidsmarkt	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen	Ministerie van SZW, Beleidsdirectie Arbeidsmarkt	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen	Ministerie van OCW, beleidsdirectie Kinderopvang	Agentschap SZW, Afdeling Nationale Regelingen
1.	De mate waarin afspraken zijn vastgelegd (of worden nagekomen) en informatie wordt uitgewisseld	+/-	+/-	-	-	+	+/-
2.	De wijze van Samenwerken	+/-	+/-	-	-	+	+/-
3.	Tijdig duidelijkheid over beleidsdoelstellingen en te besteden middelen	+	+/-	+	-	+	+
4.	De mate van Inspraak	+	+	-	-	+	+
5.	De mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid	+	-	+	+/-	+	+
6.	De mate van beloning: aandacht en waardering	+/-	+/-	-	-	+	-

4.7.1. ONGANGSVORMEN EN HAAR BIJDRAGE AAN DE KWALITEIT VAN DE RELATIE.

De kwaliteit van de relatie is goed te noemen indien beide partijen tevreden zijn over het gebruik van omgangsvormen en handelingspatronen die passen bij een type sturingsrelatie waarover (gezamenlijk) overeenstemming is bereikt. De rol of positie die partijen aannemen in een bepaalde sturingsrelatie bepaalt dus de mate waarin partijen tevreden zijn over het gebruik van deze handelingen. Een specifieke omgangsvorm in een relatie kan dus aanwezig zijn, echter deze omgangsvorm is pas succesvol indien beide partijen het eens zijn over de mate waarin deze omgangsvorm wordt ingezet of gebruikt. Verder geldt dat er tussen de voorgestelde omgangsvormen een bepaalde of specifieke volgtijdelijkheid is aangetroffen. In de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is de wijze van samenwerking eerst contractmatig vastgelegd. Daardoor is in een vroeg stadium duidelijk wat ieders rol is en hoe men zich dient te gedragen. In de volgende alinea zullen de overeenkomsten en verschillen nader worden beschreven.

OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN

1. Rollen en Relaties

Voor alle drie de bestudeerde casus geldt dat afspraken omtrent het type sturingsrelatie zijn vastgelegd (en overeengekomen) in diverse documenten als de financieel beheersconcepten en jaarlijkse offertes. De afspraken gemaakt in deze documenten zijn dus richt gevend voor de rol die beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie in dienen te nemen. Zo bepaalt het financieel beheersconcept van casus 2 dat de stimuleringsregeling is opgelegd aan het Agentschap SZW en zij een ondergeschikte rol heeft bij het uitvoeren van deze regeling (Financieel Beheersconcept, Tijdelijke stimuleringsregeling Leer-/Werktrajecten 2007). Bij Casus 1 en 3 is vastgelegd dat de uitvoeringsorganisatie een bepaalde mate van inspraak heeft bij het vormgeven van de subsidieregelingen. Er is dus sprake van een meer nevenschiktelijke relatie. In casus 1 is sprake van beperkte nevenschiktelijke relatie, immers beleidsuitvoerders mogen alleen meedenken over het inrichten van de uitvoeringssystematiek. Bij casus 3 is er sprake van volledig nevenschiktelijke relatie. Beleidsmakers en beleidsuitvoerders zijn gezamenlijk betrokken bij de vormgeving van de subsidieregeling. De betrokkenheid bij het vormgeven van beleid door beide partijen is in casus 3 (in tegenstelling tot casus 1 en 2) dus groot te noemen. Dit heeft een positief effect op de gezamenlijke beeldvorming die bestaat over de realiseren beleidsdoelstellingen.

2. Afspraken en informatie-uitwisseling

Afspraken over de samenwerking en haar prestaties zijn dus vastgelegd in diverse documenten. Zoals de praktijk laat zien hoeft het 'vastleggen van afspraken' (op zich zelf staand) niet per definitie bij te dragen aan een succesvolle relatie. De afspraken in de contracten moeten ook door beide partijen worden nageleefd. Partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de ander de gemaakte afspraak volledig nakomt. Indien dit niet gebeurt wordt er getornd aan de vertrouwensband. Bij casus 2 zijn wel degelijk afspraken gemaakt over prestaties die beide partijen dienen na te leven. Echter respondenten zijn **niet tevreden** over het nakomen van deze afspraken. De beleidsdirectie heeft de stimuleringsregeling opgelegd aan het Agentschap. Zij dient de regeling uit te voeren als omschreven. Toch tracht het uitvoeringsorgaan zich te bemoeien met de beleidsoptiek door tekortkomingen in de regelgeving bij de beleidsdirectie aan te kondigen. De opdrachtgever is echter niet gediend van deze overtallige 'bemoeienis' van haar beleidsuitvoerders.

Bij casus 1 en 3 zijn partijen **redelijk tevreden** over het nakomen van afspraken. Indien afspraken niet worden nageleefd wordt dit tijdens informele bijeenkomsten besproken. Bij casus 1 vindt beleidsdirectie dat uitvoeringsorganisatie zich meer moeten houden aan het tijdig overleggen van rapportages, omdat dit (in het kalenderjaar 2008) tot twee keer toe, niet is gebeurd. Bij casus 3 is de beleidsdirectie **uitermate tevreden** over het nakomen van afspraken. Echter beleidsuitvoerders vinden dat de beleidsdirectie steeds minder communiceert op het moment dat de initiatie fase van beleidsvorming is afgesloten. De betrokkenheid van de beleidsdirectie verliest hierdoor aan kracht. De Uitvoeringsorganisatie vraagt zich af of de prestatie nog wel passen bij beoogde beleidsdoelstellingen. De omgangsvorm **afspraken nakomen en informatie uitwisselen** bepalen in belangrijke mate of

partijen zich gedragen volgens de (gezamenlijk) overeengekomen rol in een type sturingsrelatie. Dit type omgangsvorm mondt uit in een faalfactor indien beide partijen zich niet conform deze afspraken gedragen. Dat verzwakt de kwaliteit van de relatie.

3. Samenwerken en duidelijkheid over te bereiken doelstellingen en financiële middelen

De mate van tevredenheid over de te realiseren beleidsdoelstellingen en financiële middelen verschilt per casus en per organisatie. Beleidsmakers zijn over het algemeen redelijk tevreden over de mate waarin duidelijkheid wordt geschept over de te realiseren beleidsdoelstellingen en financiële middelen. Beleidsuitvoerders zijn in casus 1 en 3 **redelijk en in ruime mate tevreden** en in casus 2 **niet tevreden** over de mate waarin duidelijkheid wordt geschept over de te realiseren beleidsdoelstellingen en financiële middelen. Dat betekent dat deze omgangsvorm in grote mate de kwaliteit van de relatie succesvol kan beïnvloeden. Doordat partijen elkaar in een vroeg stadium betrekken en deel laten nemen in de beleidsvorming ontstaat vroegtijdig inzicht in de te realiseren beleidsdoelstellingen. Dit is belangrijk omdat op deze wijze eenzelfde **mindset** wordt gecreëerd die ervoor zorgt dat partijen gezamenlijk handelen om gezamenlijk beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van de relatie.

De omgangsvorm: tijdig duidelijkheid scheppen over beleidsdoelstellingen en financiële middelen draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de relatie.

Het scheppen van duidelijkheid over beleidsdoelstellingen kan worden veroorzaakt doordat beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie veelvuldig contact met elkaar hebben in verschillende stadia van beleidsvorming tot en met de beleidsuitvoering. De mate waarin vervolgens **informatie** wordt uitgewisseld (zoals geformuleerd bij punt 1) tussen beide partijen (bijvoorbeeld via systematisch contact) is een belangrijke handeling om inzicht te verkrijgen over de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

4. De mate zelfstandige beslissingsbevoegdheid

Een ander opvallend punt is dat de mate van **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** is ingeperkt bij twee van de drie casus. Beleidsmakers zijn **uitermate tevreden** over deze beperkte mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van beleidsuitvoerders. Uitvoeringsorganisatie kunnen zelfstandig activiteiten ontplooiën die bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Echter in twee van de drie bestudeerde casus dienen de zelfbedachte richtlijnen ten allen tijde overlegt te worden aan de beleidsdirecties. De zelfbedachte uitvoeringsactiviteiten kunnen (volgens beleidsdirectie) niet congruent zijn met de beoogde beleidsdoelstellingen. Het inperken van de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid biedt beleidsmakers de mogelijkheid om de uitvoeringsorganisatie gericht aan te sturen op haar prestaties.

Bijzonder is het dan ook dat uitvoeringsorganisatie in casus 1 en 2 aangeven **niet en beperkt tevreden** te zijn met de mate waarin zij zelfstandige beslissingsbevoegdheid zijn. Eén van de respondenten gaf zelfs aan dat het niet prettig is als beleidsmaker continue “controlerend” bekijkt of de

uitgevoerde werkzaamheden sporen met afgesproken prestaties. Dit omdat wordt verwacht dat de rol van beleidsuitvoerder in een 'eenzijdige sturingsrelatie of klassieke onderhandelingsrelatie' ongeschikt is aan de opdrachtgever en zelfstandige beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisatie hierbij beperkt is.

Bij casus 3 zijn beleidsmakers en beleidsuitvoerders **uitermate tevreden** over de mate waarin men zelfstandig beslissingen kan nemen. Beleidsuitvoerders bepalen zelfstandig richtlijnen voor subsidieaanvragers om de beoogde beleidsdoelstellingen te bereiken. Beleidsmakers vertrouwen er dan op dat deze richtlijnen niet in strijd zijn met beoogde beleidsdoelstellingen. Zelf bedachte richtlijnen door beleidsuitvoerder, worden door de desbetreffende beleidsdirectie ter kennisgeving aangenomen. Vanwege de interactieve dialoog gedurende de initiatie fase van de beleidsvorming is de beleidsdirectie van mening dat beleidsuitvoerders goed begrijpen wat wel en niet mogelijk is. Dat betekent dat de omgangsvorm **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** in sterke mate de kwaliteit van de relatie beïnvloed. Door een juiste toepassing van deze omgangsvorm wordt een bepaalde mate van **vertrouwen** voor het uitvoeringsorgaan gecreëerd. **Vertrouwen** vermindert de **onzekerheid** en leidt tot **gehoorzaamheid, meegaandheid** en **betrokkenheid** bij het uitvoeringsorgaan. Dit heeft een **positieve invloed** op de kwaliteit van de relatie.

De omgangsvorm: zelfstandige beslissingsbevoegdheid draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de relatie

Duidelijk is dus dat wanneer beleidsdoelstellingen concreet worden geformuleerd, uitvoeringsactiviteiten gemakkelijk hierop kunnen worden afgestemd en de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid wordt vergroot. Door het vergroten van zelfstandige beslissingsbevoegdheid creëert beleidsdirectie een vertrouwen bij de uitvoeringsorganisatie om beleidsmaatregelen zelfstandig uit te voeren. Het is dus van belang om gezamenlijk overeenstemming te behalen over te bereiken beleidsdoelstellingen en daarbij de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid hierop af te stemmen.

5. De mate van inspraak

Daarnaast heeft de **mate van inspraak** invloed op de wijze waarop beleidsdoelstellingen (concreet) worden geformuleerd. Bij casus 1 kan worden gesteld dat de uitvoeringsorganisatie een beperkte mate van inspraak heeft over het vormgeven van de subsidieregeling. Beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie hebben gezamenlijk overeenstemming bereikt over de mate waarin de uitvoeringsorganisatie betrokken wordt bij het vormgeven van de subsidieregeling. De inhoudelijke beleidsmaatregelen (de beleidsthema's) zijn dan al bepaald. In deze relatie tussen beleid en uitvoering is nog steeds sprake van top down sturen. Beleidsmakers moeten beleidsuitvoerders regelmatig overtuigen van beoogde beleidsdoelstellingen. Zij stuurt beleidsuitvoerders individueel aan, door hen continue informatie te geven over de te bereiken beleidsdoelstellingen. Contacten tussen de beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie zijn zoveel mogelijk gestroomlijnd. Omdat de beleidsdirectie nog niet het idee heeft dat uitvoeringsorganisatie zelfstandig in de goede richting beweegt, is

disciplineren van bovenaf noodzakelijk en wordt de mate zelfstandige beslissingsbevoegdheid beperkt.

Bij casus 2 is er **geen inspraak** over de vormgeving van de subsidieregeling. De stimuleringsregeling is top down opgelegd. Beleidsdirectie verwacht van uitvoeringsorganisatie dat zij zich bereidwillig opstelt en stimuleringsregeling uitvoert als beoogd. Er is haast geen contact tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Contacten verlopen ad hoc en zijn niet gestroomlijnd. Het uitvoeringsorgaan probeert de uitvoeringskaders zoveel mogelijk 'zelf' in te vullen en tekortkomingen in de regelgeving bij de opdrachtgever aan te geven. Respondenten hebben zelfs aangegeven betrokken te willen worden op het moment dat het gaat om het bepalen van uitvoeringstechnische zaken van de subsidieregeling. Dan kan worden bepaald of de uitvoeringsactiviteiten (zoals is voorgeschreven) ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

In tegenstelling tot voorgaande casus is er bij casus 3 sprake van **veel inspraak** bij het vormgeven van beleidsdoelstellingen, beleidsthema's en beleidsvoorwaarden. Beleidsdoelstellingen zijn niet van bovenaf opgelegd en zijn het resultaat van een intensieve dialoog tussen de beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Hierdoor kunnen beleidsmakers relatief gemakkelijk zelfstandig uitvoeringsactiviteiten ontplooiën om beoogde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het knelpunt in deze relatie ligt gelegen in het feit dat partijen bij de initiatie fase samenwerken en samen komen tot een subsidieregeling. Echter, bij het uitvoeren van deze subsidieregeling onderhoudt beleidsdirectie sporadisch contact met de uitvoeringsorganisatie. Disciplineren (top down sturen) is minder nodig omdat uitvoeringsorganisatie zelfstandig in de goede richting beweegt. De contacten tussen partijen zijn niet gestroomlijnd en verlopen ad hoc. Hierdoor krijgt uitvoeringsorganisatie het gevoel alleen verantwoordelijk te zijn waardoor zij 'verzuimd' afgesproken resultaten te rapporteren.

De omgangsvorm **inspraak** beïnvloedt de wijze waarop duidelijkheid wordt gecreëerd over de beoogde beleidsdoelstellingen. Dit type omgangsvorm mondt uit in een **faalfactor** indien er geen draagvlak wordt gecreëerd over de wijze waarop beoogde beleidsdoelstellingen gerealiseerd moeten worden. Indien alleen de beleidsdirectie duidelijk voor ogen heeft welke doelstellingen zij trachten na te streven wordt het voor de uitvoeringsorganisatie lastig om effectief te opereren en zich te gedragen conform gemaakte afspraken. Deze omgangsvorm kan de kwaliteit van de relatie **verzwakken**.

6. Beloning: aandacht en waardering

Tenslotte is vastgesteld dat de mate van waardering voor prestaties bij alle drie de casus niet vastgelegd is in contracten. Bij casus 1 en 3 worden prestaties tijdens informele contacten besproken. Echter bij casus 3 zijn de contacten zo sporadisch dat beleidsuitvoerders zich wel afvragen of zij zich in de goede richting bewegen. Beleidsuitvoerders zijn bij casus 3 **ontevreden** over de mate waarin beleidsmakers feedback geven voor de beleiduitvoering. Ook bij casus 2 zijn beleidsuitvoerders **ontevreden**. Ook in deze relatie hebben beleidsmakers en beleidsuitvoerders sporadisch contact. Beleidsdirecties vinden over het algemeen dat beleidsuitvoerders zelf verantwoordelijk zijn voor beleidsevaluatie. Zij dienen als uitvoerders te toetsen bij de beleidsdirectie of de subsidieregeling wordt uitgevoerd conform de wensen van de beleidsdirectie. Bij casus 1 worden de prestaties van de

uitvoeringsorganisatie maandelijks informeel besproken en worden zonnodig afspraken bijgesteld of aangepast. Respondenten zijn bij casus 1 hierover **redelijk tevreden**. Indien men elkaar de mogelijkheid ontnemt om feedback te geven op de prestaties, wordt het onmogelijk voor de ander om te leren en (waar nodig) prestaties bij te stellen.

De omgangsvorm: belonen, aandacht en waardering (feedback) voor prestaties draagt in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de relatie.

Geconcludeerd wordt dat er een **viertal omgangsvormen** bijdragen aan een sterke kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, zij worden hieronder achtereenvolgens benoemd:

- a. Er dient tijdig duidelijkheid te worden geschept over beoogde beleidsdoelstellingen en financiële middelen (zowel voor de beleidsdirectie als voor de uitvoeringsorganisatie),
- b. Uitvoeringsorganisatie dient een bepaalde mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid te krijgen om uitvoeringstaken uit te voeren,
- c. Er is een vorm van beloning aanwezig; in de vorm van aandacht en waardering over bereikte prestaties,
- d. Er wordt gezamenlijke overeenstemming bereikt over de wijze van samenwerken.

Het vastleggen en nakomen van afspraken en de mate waarin informatie wordt uitgewisseld, en de mate van inspraak zijn weliswaar handelingen die worden aangetroffen in de relatie tussen beleid en uitvoering, echter het zijn niet **bijzondere attitudes** van partijen die de kwaliteit van de relatie versterken. Het zijn eigenschappen, handelingen of processen waar naar personen zich dienen te gedragen in een keten om de kwaliteit van de relatie te waarborgen. Deze omgangsvormen beïnvloeden de mate waarin **duidelijkheid wordt geschept over de te realiseren beleidsdoelstellingen**, de mate van **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** en **het verkrijgen van feedback** op de prestaties. Deze omgangsvormen kunnen ook uitmonden in **faalfactoren** van omgangsvormen en de kwaliteit van de relatie negatief beïnvloeden.

4.8. DE ROL VAN BETROKKEN PARTIJEN

Zoals in de theorie is aangegeven zal gedurende dit onderzoek zijdelings worden gekeken naar opvallende, relevante en interessante kenmerken van de relatie eigenaar – dochter en de rol van toezichthouder op de relatie tussen het Ministerie en het Agentschap SZW. In deze paragraaf wordt kort stil gestaan bij de rol van de eigenaar, tevens toezichthouder. Daarnaast zijn er ook andere partijen betrokken bij het tot stand komen van de relatie tussen het Ministerie en het Agentschap.

Zoals in de vorige paragraaf vermeld zijn de eerst betrokkene de desbetreffende beleidsdirectie van het Ministerie van SZW of het Ministerie van OCW en het Agentschap SZW. De beleidsdirectie is primair verantwoordelijk voor de uitvoering en verantwoording van de subsidieregelingen. Zij is zoals vermeld de functionele opdrachtgever. Het Agentschap is de functionele opdrachtnemer en verantwoordelijk voor het uitvoeren van de subsidieregelingen. De Eindverantwoordelijkheid over de bedrijfsvoering binnen het Agentschap ligt sinds 1 januari 2009 bij de eigenaar de Directeur Generaal Uitvoering Handhaving en Bedrijfsvoering (DGUHB).

Tot 1 januari 2009 lag de rol van eigenaar en / of eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het Agentschap SZW bij de Secretaris Generaal. In het eigenaarsconvenant van december 2004 zijn tussen de Secretaris Generaal en het Agentschap SZW managementafspraken gemaakt over de uitvoering van de werkzaamheden van het Agentschap SZW. Daarin is onder andere bepaald dat de Secretaris Generaal als eigenaar en toezichthouder, taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Agentschap SZW bepaalt. Hij maakt financieringsafspraken en stelt de begroting, het jaarplan en de verantwoording van de exploitatie van het Agentschap vast. Hij stuurt op basis van beheersmatige voortgangsrapportages, verleent decharge voor de bedrijfsvoering en stelt de tarieven van het Agentschap vast (o.a. Financieel Beheersconcept van geanalyseerde subsidieregelingen 2007).

Vanaf 1 januari 2009 is de rol van eigenaar en toezichthouder -door de reorganisatie 'Vernieuwing Rijksdienst' van het Ministerie van SZW, belegd bij de Directeur Generaal Uitvoering, Handhaving en Bedrijfsvoering. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Secretaris Generaal zijn integraal overgenomen door de Directeur Generaal. Tot op heden gelden de managementafspraken in het eigenaarsconvenant gemaakt op 22 december 2004. De Directeur Generaal van het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de continuïteit en kwaliteit van de organisatie en geeft rechtstreeks leiding aan de directeur van het Agentschap SZW. Zij stuurt aan op een doelmatige en rechtmatige besteding van middelen en op de kwaliteit van de bedrijfsvoering (Managementafspraken Agentschap SZW: 2004). De eigenaar geeft op hoofdlijnen sturing aan afgesproken resultaten van de te leveren diensten en de daarvoor te maken kosten. Om de continuïteit van het Agentschap te waarborgen stelt de eigenaar het risicobeleid vast. Dit betreffen risico's die op gelopen kunnen worden in de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringstoets Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Deze uitvoeringstoets beoordeelt of de verkregen opdrachten en taken passen binnen de missie, de strategie en de kerncompetenties van het Agentschap SZW. De opdrachten dienen zich te richten op het terrein van sociaal – economisch beleid en dus de arbeidsparticipatie te bevorderen. De eigenaar houdt toezicht door middel van het controleren en beoordelen van de door het Agentschap SZW te overleggen managementrapportages. Dit zijn onder andere rapportages als het jaarwerkplan van het Agentschap SZW. Hierin worden de activiteiten die het Agentschap SZW per kalenderjaar zal verrichten opgenomen (Managementafspraken Agentschap SZW: 2004). De eigenaar geeft jaarlijks toestemming aan het Agentschap SZW voor het verrichten van de geplande activiteiten. De activiteiten voor een opdrachtgever *mogen* niet worden verricht zonder toestemming van de eigenaar. Deze voorwaarde is opgenomen in het eigenaarsconvenant in het geval dat er tussen het Agentschap SZW en een opdrachtgever problemen ontstaan over de gemaakte afspraken, die in onderling overleg niet kunnen worden opgelost. Dan dient de eigenaar uitleg te geven over de gemaakte afspraken en neemt de eigenaar een besluit over de op te volgen oplossing (ibidem).

Opvallend is dat de jaarlijkse offertes, het Financieel Beheersconcept de maandelijkse rapportages over de uitvoering en stand van zaken van de geanalyseerde subsidieregelingen *niet* aan de eigenaar worden voorgedragen (Financieel Beheersconcept: (van bijvoorbeeld) De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid 2007-2008, Misbruik & Ontiegelijk gebruik: Uitvoeringstoets (van

bijvoorbeeld) De Tijdelijke stimuleringsregeling Leer-/ Werktrajecten 2006, Offertes (van bijvoorbeeld) Subsidieregeling Kinderopvang 2006-2007).

Voorts legt het Agentschap SZW de eigenaar de begroting voor. Dit is een financiële verantwoording met accountantsverklaring waarbij tevens een voorstel wordt gedaan voor het goedkeuren van de bestemming van een positief resultaat dan wel een voor compensatie van verliezen over het afgelopen kalenderjaar. Deze begroting is afgestemd op het departementale begrotingsverantwoordingscyclus en de daarbij behorende richtlijnen en de jaarlijkse begrotingsaanschrijving (Managementafspraken Agentschap SZW: 2004). Verder is de eigenaar verantwoordelijk voor het vaststellen van de tarievennotitie. In deze notitie is het gemiddelde uurtarief van het Agentschap SZW opgenomen. Deze tarieven worden gekoppeld aan de te leveren diensten die het Agentschap levert aan haar opdrachtgevers (Managementafspraken Agentschap SZW: 2004).

Ook is met de eigenaar afgesproken dat het Agentschap een openbaar jaarverslag verstrekt aan opdrachtgevers, externe relaties en andere belanghebbende. In dit jaarverslag wordt een toelichting gegeven op de activiteiten die het Agentschap SZW in het betreffende jaar heeft verricht. Dit verslag bevat tevens de financiële verantwoording (Managementafspraken Agentschap SZW: 2004). Tenslotte houden eigenaar en de Directeur van het Agentschap SZW elkaar tijdig op de hoogte van (on)voorziene omstandigheden op het terrein van de bedrijfsvoering die redelijkerwijs gevolgen kunnen hebben voor het ministerie of het Agentschap SZW. Drie keer per jaar vindt er tussen de Directeur en het Agentschap SZW een eigenaarsoverleg. In dit eigenaarsoverleg worden de managementrapportages besproken.

De eigenaar laat zich bij het toezicht adviseren door de directeur Financieel- Economische Zaken. Zo dient het Agentschap na afloop van elk begrotingsjaar een jaarverantwoording in bij de eigenaar en de Directeur Financieel –Economische Zaken (FEZ). In de volgende paragraaf zal de rol van de Directie FEZ en andere partijen nader worden besproken.

Geconcludeerd wordt dat de eigenaar en toezichtrelatie – zoals in hoofdstuk 2 van het theoretisch kader als is aangegeven- tussen het Ministerie en het Agentschap SZW in het verlengde ligt van de opdrachtgeverrelatie. Het Agentschap legt verantwoording af aan het ministerie over de (te) verrichten activiteiten. De eigenaar – toezichthouder ziet toe op de continuïteit door middel van het beoordelen en controleren van activiteiten als voorgesteld in het jaarwerkplan en de begroting van het Agentschap SZW. Middels het jaarlijkse eigenaarsoverleg geeft de eigenaar – toezichthouder goedkeuring voor het uitvoeren van nieuwe activiteiten. De rol van de eigenaar – toezichthouder is beperkt te noemen.

Overige betrokken partijen

Naast de rol van de eigenaar en toezichthouder zijn er bij het tot stand komen van de relatie tussen het Ministerie en het Agentschap ook andere partijen betrokken die kennis hebben bij het vormgeven van de opdracht. Deze partijen staan in deze paragraaf centraal. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de opdrachtgever (dus de beleidsdirectie) het eerste aanspreekpunt is voor het Agentschap SZW.

De hieronder genoemde partijen hebben eerder een 'adviesrol' en kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer bijstaan en voorzien van advies gedurende het vormen van nieuwe relaties en subsidieregelingen. Zij kunnen de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dus zijdelings beïnvloeden.

Zoals eerder genoemd is de directie FEZ betrokken bij het tot stand komen van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De directie is een concerncontroller. Dat wil zeggen dat één directie is aangesteld om ondersteuning te verlenen aan het ambtelijke apparaat voor zowel het beleid als financieel beheer. De directie FEZ dient betrokken te worden bij alle voornemens met financiële gevolgen. FEZ bevordert dat zowel geraamde als gerealiseerde begrotings uitgaven rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn.

Daarnaast is de Departementale Audit Dienst (DAD) betrokken bij de relatie tussen Ministerie en Agentschap. De DAD controleert de financiële verantwoording van de beleidsuitgaven van het ministerie en het beheer dat daaraan ten grondslag ligt. Voort *kan* de DAD onderzoek verrichten in de administratie van de subsidieontvanger. De DAD kan op verzoek van de beleidsdirect (in het kader van de toezichtfunctie) tevens controles verrichten, voorafgaand aan de subsidievaststelling. Bijvoorbeeld naar de betrouwbaarheid van de accountantsverklaring welke is verstrekt bij de subsidieverantwoording. Verder geeft de DAD aanbevelingen op het gebied van financieel beheer.

Naast de financiële ondersteuning kan de beleidsdirectie zich laten adviseren over juridische zaken omtrent het vormgeven van de subsidieregeling. Hiervoor kan zij de Directie Wetgeving Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) aanspreken. WBJA heeft binnen SZW tot taak het verzorgen van nieuwe wet- en regelgeving, het adviseren over juridische aangelegenheden, het behandelen van bezwaar- en beroepsprocedures en het desgevraagd leveren van bijdragen aan subsidie beschikkingen.

Buiten deze departementale partijen hebben het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer een directe of indirecte rol in de uitvoering van de subsidieregelingen. Zij zijn belast met de toezichthoudende functie bij het beheer van de subsidiegelden.

Gezien de betrokkenheid van deze partijen kan worden gesteld dat er tussen de relatie van het Ministerie en het Agentschap SZW sprake is van een *bepaalde gespreide interface*. Dat wil zeggen dat het ministerie ervoor heeft gekozen om één directie volledig verantwoordelijk te maken voor het onderhouden van de relatie met het Agentschap SZW. Zoals in het begin van voorgaande paragrafen is vermeld is de beleidsdirectie de functionele opdrachtgever voor het Agentschap SZW. De beleidsdirectie is uiteindelijk verantwoordelijk voor zowel de beleidsmatige als de beheersmatige relatie. Dit ondanks het feit dat er verschillende partijen worden betrokken bij het maken van de beleidsmatige en beheersmatige afspraken aangaande het opstellen en uitvoeren van de subsidieregelingen. Deze partijen hebben slechts een adviserende rol. De rol van eigenaar en toezichthouder is wel apart belegd. Zij vallen gezamenlijk onder de verantwoordelijkheid van de Directeur Generaal van de Directie Uitvoering Handhaving en Bedrijfsvoering. Vanuit SZW is duidelijk

gekozen voor een beperkte scheiding van rollen tussen beleid en toezicht. Daardoor wordt voor het Agentschap SZW direct duidelijk met wie zij binnen het ministerie te maken heeft. Echter of de sturingssignalen van opdrachtgever, eigenaar en adviseurs elkaar doorkruisen en of elkaar tegenwerken dient nader te worden onderzocht.

4.9. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is beschreven en geanalyseerd hoe de omgangsvormen de relatie tussen beleid en uitvoering kunnen beïnvloeden en in welke mate dit bijdraagt aan een succesvolle relatie.

In twee van de drie geanalyseerde relaties is geconcludeerd dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders redelijk tevreden zijn over het gebruik van omgangsvormen en dat het gebruik van de omgangsvormen de kwaliteit van de relatie positief beïnvloeden. De omgangsvormen; tijdig duidelijkheid scheppen, het creëren van een bepaalde mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid, belonen op prestaties en het bereiken van gezamenlijke overeenstemming over de samenwerking zijn factoren die de kwaliteit van de relatie kunnen versterken. Tenslotte is gekeken naar de rol van andere partijen die mogelijk invloed zouden kunnen uitoefenen op de relatie opdrachtgever -/ opdrachtnemer. Geconcludeerd is dat naast de relatie opdrachtgever -/ opdrachtnemer de rol van eigenaar en toezichthouder is belegd bij de Directeur Generaal van de Directie Uitvoering Handhaving en Bedrijfsvoering. De DGUHB wordt niet direct betrokken bij de totstandkoming van de uit de voeren opdracht. Zij voert drie keer per jaar met het management overleg over de verkregen opdrachten en toetst de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestede financiële middelen.

5

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1. INLEIDING

In hoofdstuk 1 van deze scriptie heb ik verondersteld dat knelpunten in de relatie tussen beleid en uitvoering (sinds de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties) niet alleen in formele regels en wetten liggen, maar in de acceptatie van de handelingspatronen en omgangsvormen van beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties. Zolang er geen begrip is voor de gemotiveerde gedragingen zal de formele scheiding en daarmee de samenwerking tussen beleid en uitvoering slechts op papier functioneren. Om deze reden is onderzocht welke omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen het Ministerie van SZW en het Agentschap SZW enerzijds en het Ministerie van OCW en het Agentschap SZW anderzijds.

Om deze vraag te beantwoorden zijn een drietal casus bestudeerd en er is onderzocht (1) wat voor soort sturingsrelaties er zoal zijn tussen Ministerie en Uitvoeringsorganisaties, (2) wat de kwaliteit van een relatie bepaalt, (3) wat goede omgangsvormen zijn en (4) welke omgangsvormen in de praktijk worden ingezet en succesvol bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen Ministerie en uitvoeringsorganisatie. In dit hoofdstuk wordt op basis van de bestudeerde theorie en de empirische resultaten uit de praktijk de centrale vraagstelling van het onderzoek beantwoord.

Om het antwoord op de centrale vraagstelling te formuleren wordt eerst in paragraaf 5.2 antwoord gegeven op de deelvragen. Op basis van deze conclusies wordt in paragraaf 5.3. de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4. gereflecteerd op dit onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 5.5. een aantal aanbevelingen gegeven zowel voor de vormgeving van de sturingsrelatie in de beleids- en de uitvoeringspraktijk alsmede voor de wetenschap.

5.2. CONCLUSIES

In hoofdstuk 1 van dit rapport zijn een viertal deelvragen geformuleerd. De eerste en tweede deelvraag zijn beantwoord in het theoretische gedeelte van dit rapport en beschreven in hoofdstuk 2. Vervolgens is aan de hand van een drietal casus het antwoord onderzocht op de derde en vierde deelvraag. De antwoorden zijn beschreven in hoofdstuk 4. In de volgende paragrafen worden de deelvragen beantwoord en worden hieraan conclusies verbonden die als antwoord dienen voor de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

5.2.1. SOORTEN RELATIES TUSSEN MINISTERIE EN UITVOERINGSORGANISATIE

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen relaties. Het gaat daarbij om een beleidsmatige relatie, een beheersmatige relatie, een eigenaarrelatie en een toezichtrelatie. Bij ieder type relatie kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende rollen die partijen aannemen indien zij zich in een bepaald type relatie bevinden. De rol die een persoon aanneemt bepaalt vervolgens hoe zij dient te handelen in deze relatie. In een beleidsmatige en beheersmatige relatie wordt de rol van beleidsbepaler (opdrachtgever) en beleidsuitvoerder (opdrachtnemer) aangetroffen. In een eigenaar/ toezichtrelatie wordt de rol van eigenaar/ toezichthouder bij het ministerie belegd en

de rol van dochter/ onder toezicht staande belegd bij het uitvoeringsorgaan. In dit onderzoek heeft de beleidsmatige en beheersmatige relatie centraal gestaan.

In de beleidsmatige relatie stelt een beleidsdirectie het beleid vast en is de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorgestelde beleid. De beleidsdirectie kan de uitvoeringsactiviteiten vervolgens op verschillende manieren sturen. Dit hangt af van het type sturingsrelatie dat wordt gehanteerd. Partijen komen gezamenlijk overeen dat het ministerie handelt met een gedisciplineerde sturingstijl door top down te sturen op basis van hiërarchische afstemming op basis van een klassiek onderhandelen. Of het ministerie en de uitvoeringsorganisatie bepalen gezamenlijk dat zij handelen op basis van het motiveringsparadigma. Bij motiverende sturing spelen relationele afstemming, argumentatie en overtuiging een grote rol. Het ministerie kan de werkzaamheden van een uitvoeringsorganisatie dus top down sturen of op een andere wijze (bottom – up) coördineren. Bijvoorbeeld doordat de beleidsdirectie een contract afsluit met de uitvoeringsorganisatie waarin wordt vastgelegd tegen welke voorwaarden en met welk budget een specifieke taak wordt uitgevoerd. Taken hoeven namelijk niet van bovenaf te worden opgelegd. Zij kunnen het resultaat zijn van intensieve interacties (dialoog) tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. De wijze van sturen of coördineren hangt af van (gezamenlijk) afspraken over het type sturingsrelatie en de rol en positie die partijen aannemen. Gezamenlijk wordt overeengekomen of een partij ondergeschikt of nevensgeschikt is en of een taak wordt opgelegd of op basis van gezamenlijk overleg vastgesteld.

5.2.2. WAT BEPAALT DE KWALITEIT VAN DE RELATIES

De tweede deelvraag definieert het begrip ‘kwaliteit van de relatie’. Dat wil zeggen dat bepaalt moet worden wanneer sprake is van een meer of mindere kwaliteit van de relatie. De kwaliteit van de relatie wordt door beide partijen als sterk ervaren indien beide partijen tevreden zijn over het gebruik van omgangsvormen en handelingspatronen die passen bij een type sturingsrelatie waarover overeenstemming is bereikt. Verder is aangegeven dat de relatie een besef kent van wederkerigheid. Partijen zullen samenwerken indien zij van elkaars prestaties, kennis, expertise en-/ of andere hulpbronnen afhankelijk zijn. Zonder deze afhankelijkheid is er geen relatie.

Een relatie is dus een verbintenis tussen twee partijen waarbij gericht afspraken over prestaties worden gemaakt en zij erop kunnen vertrouwen dat de ander de afspraken op een volledige en eerlijke wijze naleeft conform de letter en de geest van de gemaakte afspraken. Verder is betrokkenheid bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering is belangrijk omdat hierdoor vroegtijdig inzicht ontstaat in de te realiseren beleidsdoelstellingen en uitvoeringsactiviteiten. Hierdoor wordt eenzelfde mindset gecreëerd die ervoor zorgt dat gezamenlijk handelen leidt tot beoogde doelstellingen. Door het creëren van eenzelfde mindset ontstaat een collegiale sfeer waarbij een groep personen gezamenlijk gelijke bedoelingen nastreven en worden zodoende beoogde doelstellingen soepeler gerealiseerd. Om een goede relationele verbinding tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie in te richten zijn bepaalde vaardigheden voor ministerie en uitvoeringsorganisatie noodzakelijk. Deze vaardigheden zijn benoemd in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.1.)

5.2.3 GOEDE ONGANGSVORMEN

De omgangsvormen zijn vervolgens gedefinieerd aan de hand van het type sturingsrelatie en de rol of positie die partijen innemen in relationele verbintenis tussen een beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie. Omgangsvormen kunnen worden omschreven als een *set van gedragingen*. Zo'n set van gedragingen varieert en is afhankelijk van de afspraken die partijen hebben gemaakt ten aanzien van het type sturingsrelatie. In theorie zijn de volgende omgangsvormen gedefinieerd; de mate waarin informatie wordt uitgewisseld en afspraken worden nagekomen, de mate waarin sprake is van samenwerking, de mate waarin tijdig duidelijkheid wordt gecreëerd over beoogde beleidsdoelstellingen en te besteden middelen, de mate van inspraak, de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid en de mate waarin sprake is voor aandacht en waardering (feedback) op bereikte prestaties. De mate waarin deze omgangsvormen voorkomen is dus afhankelijk van het type sturingsrelatie waarover consensus bestaat. De combinatie van zo'n set gedragingen leidt uiteindelijk tot een handelingspatroon dat bijdraagt aan samenbindende activiteit tussen twee partijen om beleidsdoelstellingen te realiseren.

Bij een hiërarchische top down sturingsrelatie wordt verondersteld dat de mate van inspraak van een uitvoeringsorganisatie beperkt is, beloning afhankelijk is van prestaties, er tijdig duidelijkheid dient te zijn over beoogde beleidsdoelstellingen en financiële middelen, er systematisch informatie uitgewisseld dient te worden en de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van beleidsuitvoerders beperkt of nihil is. In tegenstelling tot een coördinerende relatie waarbij de wederkerigheid tussen partijen centraal staat. Taken zijn dan niet van bovenaf opgelegd maar het resultaat van een intensieve dialoog tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerders waardoor uitvoeringsorganisatie zelfstandig uitvoeringsactiviteiten ontplooit om beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij is het zinvol om regelmatig contact te onderhouden en informatie uit te wisselen (of feedback te geven op prestaties) om uitvoeringsorganisatie te stimuleren de afgesproken beleidsdoelstellingen te realiseren. Door uitvoeringsorganisaties speelruimte te geven om uitvoeringsactiviteiten te ontplooiën en veelvuldig te betrekken bij debatten over gestelde beleidsdoelstellingen wordt zij gemobiliseerd en geënthousiasmeerd afgesproken taken (zelfstandig) uit te voeren.

5.3. ONGANGSVORMEN DIE BIJDAGEN AAN EEN KWALITEIT VAN DE RELATIE TUSSEN MINISTERIE EN UITVOERINGSORGANISATIE

In dit onderzoek is bestudeerd welke omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties. In drie cases is onderzocht in hoeverre bovengenoemde omgangsvormen succesvol bijdragen aan de kwaliteit van de relatie. Kort samengevat zijn de volgende relaties onderzocht.

- (1) De relatie tussen het Ministerie SZW, Directie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen. Deze samenwerking richt zich op het realiseren van leeftijdbewust beleid bij bedrijven in verschillende sectoren.
- (2) De relatie tussen het Ministerie SZW, Directie Arbeidsmarkt en het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen. Deze samenwerking richt zich op het subsidiëren van projecten die mensen met een gesubsidieerde baan helpen aan een reguliere baan via een leerwerktraject.

- (3) Daarnaast is een contrasterende case betrokken namelijk het Ministerie van OCW, Directie Kinderopvang en haar relatie met het Agentschap SZW, afdeling Nationale Regelingen. De samenwerking heeft als doel om innovatieve projecten subsidiëren die bijdragen aan toegankelijke en verantwoorde kinderopvang.

In dit onderzoek is specifiek gekozen om twee homogene cases en één contrasterende casus te onderzoeken omdat werd verwacht dat de bevindingen uit de homogene casus identiek zijn. Replicatie van bevindingen duidt namelijk op een goede betrouwbaarheid van het onderzoek. Als in meerdere casus hetzelfde effect wordt gevonden betekent dat dit effect waarschijnlijk ook in niet onderzochte casus zal gelden. Daarnaast is een contrasterende casus bij het onderzoek betrokken om te onderzoeken wat het effect is van de variatie tussen deze cases. Zodoende kan worden bepaald welke omgangsvormen bijdragen aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.

De theorie in hoofdstuk 2 laat zien dat beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren handelen en samenwerken door de wijze van sturen en coördineren af te stemmen op het type sturingsrelatie waarover overeenstemming bestaat. Vastgesteld is (dat in alle drie de casus) partijen gezamenlijk zijn overeengekomen welk type sturingsrelatie wordt gehanteerd. Er is dus in alle type sturingsrelaties consensus bereikt over de rol en positie die partijen aan nemen in hun relationele verbintenis. Het type sturingsrelatie bepaalt vervolgens welke omgangsvormen worden gehanteerd door betrokken partijen. Naarmate de omgangsvormen meer passen bij het type sturingsrelatie waarover overeenstemming bestaat, wordt de kwaliteit van de relatie als sterk ervaren.

Dat blijkt uit het feit dat de gehanteerde omgangsvormen (van beleidsmakers en beleidsuitvoerders) in **casus 1** in redelijke mate passen bij het type sturingsrelatie waarover partijen consensus hebben bereikt. In deze klassieke onderhandelingsrelatie zijn afspraken vastgelegd in contracten en worden regelmatig nagekomen. Partijen kunnen er in redelijke mate op vertrouwen dat de ander de gemaakte afspraken nakomt. Verder vindt Informatie uitwisseling systematisch plaats. De mate van inspraak heeft zich beperkt tot het meedenken over de uitvoeringskaders, programma- en apparaatkosten, wat kenmerkend is voor dit type sturingsrelatie. Partijen zijn redelijk tevreden over het gebruik van deze omgangsvormen. Feedback op de prestaties vindt (maandelijks) informeel plaats. De omgangsvormen dragen dus in **redelijke mate** bij aan de kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. De omgangsvormen voldoen daarmee in redelijke mate aan de succescriteria van dit type sturingsrelatie, waarover overeenstemming tussen partijen bestaat. De kwaliteit van de relatie scoort daarmee een voldoende. Geconcludeerd is dat de beleidsdirectie in deze 'klassieke onderhandelingsrelatie', in staat is om het handelen van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen. Beleidsdirectie stuurt uitvoeringsorganisatie aan door veelvuldig contact te onderhouden over de beoogde beleidsdoelstellingen en verwachte prestaties. Knelpunten of faalfactoren in deze relatie betreffen de abstracte wijze waarop beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd waardoor het voor de uitvoeringsorganisatie lastig is om zelfstandig uitvoeringsactiviteiten te ontplooien die bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Mede omdat de uitvoeringsactiviteiten niet voldeden aan het realiseren van beoogde beleidsdoelstellingen, heeft de beleidsdirectie (in tegenstelling tot het creëren

van beperkte zelfstandige beslissingsbevoegdheid) de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid tot nihil ingeperkt.

Verder wordt in **casus 2** duidelijk dat de gehanteerde omgangsvormen van beleidsuitvoerders niet passen bij het type van een 'eenzijdige sturingsrelatie' dat zij zijn aangegaan. In deze relatie is geconcludeerd dat zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders **niet tevreden** zijn over het overgrote deel van de gebruikte omgangsvormen. In deze eenzijdige sturingsrelatie zijn afspraken vastgelegd in contracten. Echter deze afspraken worden door beide partijen nauwelijks nagekomen. Beide partijen zijn hierover **niet tevreden**. De omgangsvormen dragen daardoor **onvoldoende** bij aan de kwaliteit van de relatie. De kwaliteit van deze relatie is matig tot onvoldoende omdat beide partijen ontevreden zijn over het gebruik van de gehanteerde omgangsvormen. Dit ondanks dat overeenstemming is bereikt over het type sturingsrelatie. In deze 'eenzijdige sturingsrelatie' dient het uitvoeringsorgaan een ondergeschikte positie aan te nemen ten opzichte van de beleidsdirectie. De uitvoeringsorganisatie heeft zich niet geconformeerd aan haar ondergeschikte rol. Aan de andere kant is de beleidsdirectie niet in staat gebleken het handelen van het uitvoeringsorgaan bij te sturen. Hoewel beleidsthema's, te realiseren beleidsdoelstellingen en uitvoeringskaders in deze relatie zijn bedacht door de beleidsdirectie, geeft het uitvoeringsorgaan relatief vaak **ongevraagd** advies over de tekortkomingen in de stimuleringsregeling. Ook in deze relatie is geconcludeerd dat de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid voor het uitvoeringsorgaan beperkt is tot nihil. Hoewel deze uitkomst identiek is aan casus 1 is dat in dit type sturingsrelatie een succescriteria voor deze omgangsvorm. Respondenten hebben aangegeven dat het uitvoeringsorgaan de plicht heeft om zelf bedachte richtlijnen aan de beleidsdirectie te overleggen. Zodoende kan de beleidsdirectie beoordelen of deze richtlijnen niet in strijd zijn met de beoogde beleidsdoelstellingen. Verder is in deze relatie geconstateerd dat er (in tegenstelling tot casus 1) incidenteel contact is tussen partijen en de daardoor de mogelijkheid om feedback geven op elkaars handelen ontbreekt. Tevens is er geen of aandacht of waardering voor de geleverde prestaties. Indien men elkaar de mogelijkheid ontnemt om feedback te geven op de prestaties, wordt het onmogelijk voor de ander om te leren van gemaakte fouten of om prestaties bij te stellen.

Tenslotte is in **casus 3** gebleken (in tegenstelling tot casus 1 en 2) dat beleidsdirectie heel goed in staat is om het handelen van het uitvoeringsorgaan bij te sturen in het type wederkerige sturingsrelatie. Dit doet zij door het uitvoeringsorgaan vroegtijdig te betrekken bij het vormgeven van de subsidieregeling. Respondenten zijn in **ruime mate tevreden** over de wijze waarop de ander handelt. Het overgrote deel van de gehanteerde omgangsvormen passen in die zin ook goed bij het type sturingsrelatie. Daardoor is de kwaliteit van deze relatie ruim voldoende. Afspraken worden vastgelegd in contracten en relatief vaak nagekomen. Dit heeft een **positief effect** op de relatie tussen beleid en uitvoering. Er ontstaat een vertrouwensrelatie tussen beide partijen die het mogelijk maakt feedback te geven op elkaars functioneren. Dit is opvallend omdat de mate van contact zeker bij de fase van beleidsuitvoering op ad-hoc basis wordt georganiseerd. Beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie zijn in dit geval niet twee 'losse' entiteiten die met elkaar te maken hebben. Er is sprake van een subtiele overgang tussen de stadia waarin de beleidsdirectie uitvoeringorganisatie betreft bij het beleidsvormingsproces. Er is sprake van een cyclisch proces waarin zowel

beleidsdirectie als uitvoeringsorganisatie mogelijke knelpunten kunnen signaleren en deze vervolgens terugkoppelen aan de ander. Vervolgens wordt gezamenlijk de subsidieregeling en haar uitvoeringskaders nader bepaald of bijgesteld. Opvallend is dat in tegenstelling tot casus (1) en (2), de uitvoeringsorganisatie zelfstandig in de goede richting beweegt en dat disciplineren van bovenaf daardoor minder nodig is. Dit is een succescriteria van het type wederkerige sturingsrelatie. Een knelpunt in deze relatie is dat de mate van betrokkenheid van de beleidsdirectie bij de beleidsuitvoering beperkt te noemen is. Het uitvoeringsorgaan mist de stimulans (de prikkel) om prestaties neer te zetten als tussen beide partijen is afgesproken. In tegenstelling tot het systematisch contact bij de beleidsuitvoering bij casus (1), dat ervoor zorgt dat zowel beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie gefocust (betrokken) blijven op het realiseren van beleidsdoelstellingen.

De praktijk laat dus zien dat heldere afspraken en prestaties weliswaar in contracten kunnen worden vastgelegd, maar als partijen deze afspraken niet nakomen of zich niet gedragen conform de overeengekomen rol dit ten koste gaat van de relatie en de samenwerking tussen partijen. Voorts kunnen beleidsdirecties wel 'denken' dat beleidsdoelstellingen duidelijk zijn geformuleerd, in de praktijk blijkt (voornamelijk uit casus 1 en 2) dat uitvoeringsorganisaties vaak niet dezelfde 'notie' hebben van het uit te voeren beleid waardoor zij zich in een richting begeven die niet congruent is aan beoogde beleidsdoelstellingen. Er dient dus tijdig duidelijkheid geschept te worden over beoogde beleidsdoelstellingen. Dit kan bijvoorbeeld door de uitvoeringsorganisatie vroegtijdig te betrekken bij de beleidsvorming (zoals in casus 3). Zij dienen dan niet alleen mee te denken over uitvoeringskaders maar ook de beleidsthema's inhoudelijk vorm te geven. Beleidsdoelstellingen zijn dan het resultaat van een intensieve dialoog tussen ministerie en agentschap.

In een disciplinerende sturingsrelatie dienen de beleidsdoelstellingen concreet te worden geformuleerd zodat voor de uitvoeringsorganisatie duidelijk is welke beleidsdoelstellingen gerealiseerd moeten worden. Een uitvoeringsorganisatie kan dan zelfstandig uitvoeringsactiviteiten uitzetten om beleidsdoelstellingen te realiseren. Volgens respondenten is het prettig als zij zelfstandig uitvoeringsactiviteiten kunnen verrichten en het ministerie niet continue over de schouders meekijkt. Het ministerie dient feedback te geven op de prestaties die uitvoeringsorganisatie vervolgens neerzet. Feedback in de vorm van aandacht en waardering zorgt voor de juiste stimulans om prestatie voort te zetten of bij te stellen. Tenslotte dient de samenwerking te zijn afgestemd op de behoefte van partijen. Beide partijen dienen voorafgaand aan de samenwerking een duidelijk beeld te hebben van hun rol in de relatie die zij met elkaar aangaan. Indien deze rollen vooraf niet bekend zijn gemaakt, zullen beleidsmakers en beleidsuitvoerders zich niet per definitie gedragen conform deze rol.

Geconcludeerd wordt dat er een viertal omgangsvormen bijdragen aan een sterke kwaliteit van de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, zij worden hieronder achtereenvolgens benoemd:

- a. Er dient tijdig duidelijkheid te worden geschept over beoogde beleidsdoelstellingen en financiële middelen (zowel voor de beleidsdirectie als voor de uitvoeringsorganisatie),
- b. Uitvoeringsorganisatie dient een bepaalde mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid te krijgen om uitvoeringstaken uit te voeren,

- c. Er is een vorm van beloning aanwezig; in de vorm van aandacht en waardering over bereikte prestaties,
- d. Er wordt gezamenlijke overeenstemming bereikt over de wijze van samenwerken.

Het vastleggen en nakomen van afspraken en de mate waarin informatie wordt uitgewisseld, en de mate van inspraak zijn weliswaar handelingen die worden aangetroffen in de relatie tussen beleid en uitvoering, echter het zijn niet bijzondere attitudes van partijen die de kwaliteit van de relatie versterken. Het zijn eigenschappen, handelingen of processen waar naar personen zich dienen te gedragen in een keten om de kwaliteit van de relatie te waarborgen. Deze omgangsvormen beïnvloeden de mate waarin duidelijkheid wordt geschept over de te realiseren beleidsdoelstellingen, de mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid en het verkrijgen van feedback op de prestaties. Deze omgangsvormen kunnen ook uitmonden in faalfactoren van omgangsvormen en de kwaliteit van de relatie negatief beïnvloeden.

5.4. REFLECTIE OP ONDERZOEK

Terugkijkend op het hier uitgevoerde onderzoek kan worden vastgesteld dat het onderzoek en de casus zorgvuldig zijn geselecteerd alvorens is overgegaan tot analyse. Toch zijn gedurende het onderzoek een aantal zwakke punten naar boven gekomen. Deze paragraaf plaatst een aantal kanttekeningen ten aanzien van de gebruikte theorie en de kwalitatieve aanpak van het onderzoek. Daarnaast staat de attitude van onderzoekseenheden centraal.

Eén van de zwakke punten in dit onderzoek is dat er geen 'vaste' theorie bestaat over specifieke handelingspatronen en omgangsvormen waar naar het gedrag van beleidsmakers als beleidsuitvoerders kan worden ingedeeld. De theorie over omgangsvormen is een uiteenzetting van de meest voorkomende handelingen en gedragingen in een (willekeurige) relationele verbintenis. Pas door replicatie van dit onderzoek kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin deze omgangsvormen in een type sturingsrelatie voorkomen en kan de tevredenheid over deze omgangsvormen nader worden bepaald.

Daarnaast kan een kanttekening worden geplaatst bij de wijze waarop de cases zijn geselecteerd. Hoewel de casus in onderhavig onderzoek zorgvuldig zijn geselecteerd op vergelijkbare te realiseren beleidsdoelstellingen, kan men zich afvragen of de mate waarin de te realiseren beleidsdoelstellingen politiek gevoelig zijn niet méér bijdraagt aan de mate waarin beleidsmakers en beleidsuitvoerders zich jegens elkaar gedragen. Een verwachting kan zijn dat indien een beleidsmaatregel méér politiek gevoelig is meer systematisch contact nodig is tussen beide partijen. Negatieve beïnvloeding vanuit de media op de te realiseren beleidsmaatregelen zou ten koste kunnen gaan van bijvoorbeeld de mate waarin sprake is van zelfstandige beslissingsbevoegdheid van het uitvoeringsorgaan. De mate van politieke gevoeligheid van het uitvoeren van een subsidieregeling is niet in onderhavig onderzoek betrokken. Ook is door tijdsgebrek geen onderzoek gedaan naar de invloed van de eigenaar / toezichthouder en andere betrokken partijen op de relatie tussen beleidsdirectie en

uitvoeringsorganisatie. De mate waarin andere partijen betrokken zijn bij de relatie en de relatie beïnvloeden kan mogelijk bijdragen aan de wijze waarop partijen zich jegens elkaar gedragen.

Een derde kanttekening kan worden geplaatst bij de kwalitatieve aanpak van het onderzoek. Het streven om naast de beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders ook directeuren te spreken over de relatie tussen beleid en uitvoering is bij de contrasterende case (3) niet gerealiseerd. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds gaf de desbetreffende beleidsmedewerker aan dat de directeur niet vanaf het begin betrokken is geweest bij de relatie en pas sinds kort verantwoordelijk is voor de uitvoering van de subsidieregeling. Daarnaast was de ingang om betrokken directeur te kunnen spreken niet voorhanden. Voorts kent het onderzoek een beperkt aantal respondenten. Ondanks deze beperkte groep respondenten is voor iedere casus wel een beleidsmedewerker en een beleidsuitvoerder betrokken geweest in het onderzoek die verantwoordelijk is voor het ontstaan van de relationele verbintenis. Bij de beantwoording van de interviewvragen hebben zij zoveel mogelijk uit 'naam' van de afdeling gesproken en de wijze waarop zij omgaan met beleid of uitvoeringsorganisatie. Opvallend is dat in de relatie tussen beleid en uitvoering vaak maar één beleidsmedewerker als vaste aanspreekpunt kan worden aangewezen.

Een ander zwak punt van het onderzoek kan worden geplaatst bij de kennis die beleidsmakers, beleidsuitvoerders en directeuren hebben van de relatie mogelijkheden. Alle respondenten konden aangeven hoe de ideale relatie tussen beleid en uitvoering eruit zou moeten zien. Echter bij de verwerking van de resultaten uit de interviews is gebleken dat bij het doorvragen naar de verklaring waarom de huidige situatie afwijkt van de gewenste situatie, het antwoord afhankelijk is van de mening, houding en gedrag van respondenten. Sommige respondenten gaven aan (zolang er geen problemen zijn) geen behoefte te hebben aan systematisch contact met uitvoeringsorganisatie. Anderen gaven aan dat het de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van een structurele samenwerkingsvorm bij de werknemers zelf dient te liggen. De wijze waarop een beleidsmaker of beleidsuitvoerder participeert in een relatie is dus sterk persoonsgebonden. Het gedrag van individuen kan verklaard worden door de te onderzoeken welke invloed de organisatiecultuur heeft op de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. In dit onderzoek is de cultuur van de organisatie niet nader onderzocht. De verklaring waarom individuen zich afwijkend gedragen ten opzichte van de gewenste relatie valt buiten het bereik van dit onderzoek.

Tenslotte valt een kanttekening te plaatsen bij de uitkomst van bevindingen van geselecteerde casus. Verwacht werd dat de homogene casus leiden tot bevindingen die identiek zijn. Als meerdere casus dezelfde succesfactoren en faalfactoren van omgangsvormen worden aangetroffen die dezelfde bijdrage hebben op de kwaliteit van de relatie betekent dat deze factoren ook in niet –onderzochte casus zal gelden. De uitkomst is dan generaliseerbaar. In de homogene casus zijn de uitkomsten echter niet identiek. De homogene casus hebben dus geen homogene uitkomst. Desalniettemin heeft de contrasterende case wel een contrasterende uitkomst. Daardoor kan wel worden geconcludeerd wat het effect is van de variatie in de aangetroffen omgangsvormen, in de relatie tussen beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie van de onderzochte cases. Dit omdat alle gevonden

uitkomsten sterk gebonden zijn aan de context van de onderzochte casus. Dit onderzoek toont dan ook niet overtuigd aan dat vastgestelde omgangsvormen ten allen tijde bijdragen aan een sterke kwaliteit van de relatie. Gesteld kan worden dat de omgangsvormen de kwaliteit van de relatie in betreffende casus (positief dan wel negatief) hebben beïnvloed. Dit is afhankelijk van de mate waarin partijen (gezamenlijk) overeenstemming hebben bereikt over het type sturingsrelatie en de mate waarin betrokken partijen tevreden zijn over het gebruik van de omgangsvormen in het type sturingsrelatie. Het onderzoek heeft dus een hoge interne validiteit en een lage externe validiteit.

5.5. AANBEVELINGEN

Op basis van de uitkomsten uit dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de wijze waarop beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties kunnen handelen om de kwaliteit van hun relatie te verbeteren. Ook kunnen op grond van de resultaten uit dit onderzoek een aantal suggesties worden gedaan voor nader wetenschappelijk onderzoek.

5.5.1. AANBEVELINGEN VOOR DE BELEIDSDIRECTIE EN UITVOERINGSORGANISATIE

Uit de analyse van hoofdstuk 4 blijkt dat de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties op een aantal punten kunnen leren van dit onderzoek en hun werkprocessen, de samenwerking en de relatie kunnen optimaliseren. Knelpunten in omgangsvormen zijn aangetroffen in de mate waarin duidelijkheid bestaat over de te realiseren beleidsdoelstellingen, de mate waarin sprake is van zelfstandige beslissingsbevoegdheid, de mate waarin sprake is van beloning en de wijze waarop gezamenlijke overeenstemming wordt bereikt. De wijze waarop beide partijen deze handelingspatronen nu vormgeven verhinderen de mate waarin sprake kan zijn van sterke kwalitatieve relatie. Ook wordt de wijze waarin partijen effectief samenwerken om gezamenlijk beoogde beleidsdoelstellingen kunnen realiseren verhinderd. Het ministerie en het uitvoeringsorgaan moeten de faalfactoren van omgangsvormen zoveel mogelijk voorkomen en de succesfactoren van omgangsvormen zoveel mogelijk organiseren. Hieronder worden een aantal adviezen gegeven om de gesignaleerde 'afwijkingen' om te buigen naar een positieve uitkomst van handelen. De onderstaande adviezen zouden ministerie en uitvoeringsorganisatie in overweging kunnen nemen om de relatie tussen beide te verbeteren.

1. Vergroten van betrokkenheid

De onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4 laten zien dat beleidsdirecties uitermate tevreden zijn over de wijze waarop zij duidelijkheid hebben geschept over de te realiseren beleidsdoelstelling en financiële middelen. Echter vanuit de uitvoeringspraktijk blijkt dat deze geformuleerde beleidsdoelstellingen helemaal niet zo concreet worden ervaren als de beleidsdirectie denkt. De uitvoeringsorganisatie is beperkt tevreden over de te realiseren beleidsdoelstellingen. Omdat zij bijvoorbeeld in casus 1 en 2 relatief weinig inspraak hebben gehad bij de beleidsvorming. Zodoende hebben zij zelf moeten uitvinden welke doelstellingen de beleidsdirectie tracht na te streven. Alleen door uitvoerige communicatie en veelvuldig contact (telefonisch, per email en structureel overleg) werd duidelijk welke notie beleidsdirectie voor ogen had. Het verschil tussen de aangeboden en ervaren 'duidelijkheid in de te realiseren beleidsdoelstellingen' kan worden verbeterd door de uitvoeringsorganisatie vroegtijdig te betrekken bij het vormgeven van beleid (zoals in casus 3). Beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties

moeten de samenwerking vroegtijdig opzoeken. Beleidsuitvoerders dienen op de hoogte te zijn van wat er zoal bij beleidsdirecties speelt en welke persoon zij kunnen aanspreken (indien zich in het veld ontwikkelingen voordoen) op een bepaald aandachtsgebied. Beleidsmakers dienen voorafgaand aan de vorming van beleid te inventariseren op welke wijze de uitvoeringsorganisatie beleidsmaatregelen mede kunnen vormgeven. 'Elkaar weten te vinden' en 'elkaar vroegtijdig informeren' over beleidsaangelegenheden vraagt van beleidsmakers en beleidsuitvoerders om een attitudeverandering. Deze attitudeverandering moet van binnenuit (vanuit de organisatie) worden gestimuleerd en naar de medewerkers worden gecommuniceerd. Dat betekent dat wellicht een aanpassing noodzakelijk is van het waarden en normenpatroon van de organisatie. Enerzijds kan dit worden bewerkstelligd door medewerkers in de organisatie (intrinsiek of extrinsiek) te motiveren op aantrekkelijk gedrag. Dit kan bijvoorbeeld door medewerkers te verleiden of te inspireren aantrekkelijk gedrag in de organisatie te vertonen door een gepaste mate van beloning toe te passen. Anderzijds hebben medewerkers in de organisatie een aangeboren behoefte aan autonomie en bekwaamheid. In de organisatie (of in de relatie) moet dus een stimulans zijn die deze motivatie van zelfstandigheid of functionaliteit aanwakkeren. Dit kan door middel van het geven van goede feedback of door het tonen van de juiste interesse op de prestatie. Dit zal bij aanbeveling 4 nader worden toegelicht.

De verantwoordelijkheid voor het vroegtijdig betrekken van de ander (beleidsdirectie/ uitvoeringsorganisatie) dient dus zo laag mogelijk in de organisatie te worden belegd omdat het gaat om handelingspatronen van personen in de organisatie (of de kwaliteit van de sociale relatie) te verbeteren. Indien beleidsdirectie en uitvoeringsorganisatie elkaar vroegtijdig betrekken bij de vorming van beleid kunnen de bedachte beleidsmaatregelen ook daadwerkelijk effectief worden uitgevoerd. Aan de andere kant kunnen ministerie en uitvoeringsorganisatie ervoor kiezen om een directie voor relatiebeheer op te richten. Dat betekent dat een aparte afdeling verantwoordelijk is voor de beleidsmatige, beheersmatige aansturing. Deze directie kan afdelingen bijeen roepen om afspraken te maken en te monitoren. De relatiemanager behartigt dat de belangen van het ministerie en de uitvoeringsorganisatie.

Een nadeel van deze aanbeveling kan zijn dat met het vroegtijdig betrekken van de uitvoeringsorganisatie bij het vormen van beleid, het meer tijd kost om beleidsmaatregelen vorm te geven. Het streven naar een gedeelde visie krijgt de overhand. Het kan dus voorkomen dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders blijven hangen in het 'denken' over beleidsvraagstukken en dit leidt tot de wel bekende stroperigheid in besluitvorming.

2. Werken aan vertrouwen

Dit onderzoek heeft aangetoond dat beleidsdirecties de uitvoeringsactiviteiten van de uitvoeringsorganisatie zoveel mogelijk willen sturen. Dit om te kunnen beoordelen of de uitvoeringsactiviteiten passen bij de beoogde beleidsdoelstellingen. Beleidsuitvoerders zijn veel minder te spreken over de mate waarin zij zelfstandige beslissingsbevoegd zijn om activiteiten uit te voeren. Het controlerende gedrag van de beleidsdirectie wordt door beleidsuitvoerders derhalve niet als prettig ervaren. Dit tast de vertrouwensband tussen de beleidsdirectie en de uitvoeringsorganisatie aan. Om op het wantrouwen van de beleidsdirectie in te spelen kan de uitvoeringsorganisatie de

kwaliteit van de geleverde prestaties bij de beleidsdirectie kenbaar maken. Dit kan zij bijvoorbeeld doen door de beleidsdirectie vroegtijdig op te hoogte te brengen van de te verlenen subsidie aan bepaalde projecten. Zo kan de uitvoeringsorganisatie haar relatie met de beleidsdirectie bottom –up sturen. Gedurende de geplande (werk)overleggen kan de uitvoeringsorganisatie een vast moment prikken waarop zij de beleidsdirectie middels presentatieformulieren op de hoogte stelt van de inhoud van projecten die de uitvoeringsorganisatie wenst/ zal subsidiëren. Hierdoor wordt de beleidsdirectie vroegtijdig op de hoogte gebracht van de kwaliteit van de projecten en de prestaties van het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan stelt de persoonlijke relatie met de beleidsdirectie voorop waardoor de beleidsdirectie in staat wordt gesteld om input te leveren op de prestaties van het uitvoeringsorgaan en deze zonnodig kan bijsturen. Een nadeel van deze aanbeveling kan zijn dat de beslissing op een subsidieaanvraag langer op zich laat wachten en een transparante besluitvorming in de weg kan staan.

3. Beloon de prestatie: geef feedback

Verder is in dit onderzoek geconstateerd dat er in de drie onderzochte casus geen waardering of aandacht is voor prestaties van het uitvoeringsorgaan. Een welbekende slogan bij SZW is: “zolang het goed gaat hoor je niets”. Alleen als er fouten worden geconstateerd wordt dit op operationeel en strategisch niveau besproken. Beleidsuitvoerders hebben niet het gevoel dat wat zij doen ook daadwerkelijk bijdraagt aan beoogde beleidsdoelstellingen. Prestaties worden in sommige gevallen wel informeel besproken. Of de uitvoeringsorganisatie ‘verzuimt met opzet’ om prestaties niet te vermelden aan beleidsdirectie om de aandacht van beleidsdirectie op de prestaties te vestigen. Door het weglaten van feedback op de prestaties ontnemt de beleidsdirectie de uitvoeringsorganisatie de kans om te leren en prestaties bij te stellen. Goede feedback op de effectiviteit van de prestaties, de voortgang en haar resultaten kan ervoor zorgen dat medewerkers in een organisatie zich bekwaamer gaan voelen en zich gemotiveerd voelen om ‘goede’ prestaties neer te zetten. Belonen op prestatie kan informeel plaats vinden. Maar veel beter is het om de prestatie van het uitvoeringsorgaan kenbaar te maken aan de gehele organisatie. Bijvoorbeeld door aandacht te vestigen op de prestatie via een publicatie in de Ministerstaf rapportage. Zodoende worden andere beleidsdirecties ook op de hoogte gesteld van de prestaties van het uitvoeringsorgaan en kunnen zij getriggerd worden om het uitvoeringsorgaan te betrekken ‘nieuwe’ beleidsmaatregelen uit te laten voeren. Belonen vermindert ook de onzekerheid bij het uitvoeringsorgaan over geleverde prestaties en leidt tot gehoorzaamheid, meegaandheid en betrokkenheid om beoogde beleidsdoelstellingen uit te voeren.

4. Gezamenlijke overeenstemming over de rollen

Tenslotte heeft dit onderzoek bewezen dat de beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties zich niet altijd gedragen conform de rol die is vastgelegd is in de contracten. De vraag is dan ook of de taakverdeling en werkprocessen van deze rollen duidelijk zijn omschreven. Aangegeven is dat de opdrachtgever of de desbetreffende directie functioneel verantwoordelijk is voor de opdracht en dat het uitvoeringsorgaan voornamelijk verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de subsidieregeling. In de samenwerkingscontracten is niet concreet omschreven wat de precieze invulling van deze rol is of anders gezegd hoe personen zich in deze rol als opdrachtgever en opdrachtnemer dienen te gedragen.

Een duidelijke taakomschrijving van deze rol kan in het contract een aanvulling zijn op de huidige overeenkomsten. Door inzichtelijk te maken wat ieders taak is wordt duidelijk wat verwacht mag worden van beide partijen en kan op gedrag worden gestuurd indien personen zich afwijkend van deze rol gedragen. Dat betekent dan ook dat gerichte prestaties gekoppeld kunnen worden aan de rollen die personen innemen. Het maken van afspraken en het nakomen hiervan kan dan teruggebracht worden tot persoonsniveau. Dit maakt het mogelijk om beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders op persoonlijk niveau op hun attitude aan te spreken. Ook kan dan worden bepaald in hoeverre een beleidsuitvoerders zelfstandig beslissingsbevoegd kan zijn. Daardoor ontstaat geen verwarring tussen de beleidsdirectie en de uitvoeringsorganisatie, als de beleidsdirectie bijvoorbeeld niet (direct) reageert op bereikte prestaties of zelf bedachte uitvoeringactiviteiten. Omdat de beleidsdirectie verwacht dat de uitvoeringsorganisatie zich 'zo' dient te gedragen (volgens de voor hem normale gang van zaken). Een duidelijke taakomschrijving van de rollen die partijen in een sturingsrelatie aan dienen te nemen vergroot de transparantie in werkprocessen.

5.5.2. AANBEVELINGEN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Zoals het in het begin van deze paragraaf is vermeld kunnen ook een aantal suggesties worden gegeven voor nader wetenschappelijk onderzoek.

In de eerste plaats is aangegeven dat er maar een beperkte groep respondenten heeft deelgenomen in dit onderzoek. Door bij vervolgonderzoek per casus meer respondenten te betrekken kan worden vastgesteld of de gedragingen daadwerkelijk generaliseerbaar zijn naar de gehele groep / afdeling. Niet alleen kunnen de gebruikte omgangsvormen per groepsdeelnemer worden geanalyseerd, ook kan het gedrag en de tevredenheid hierover nadrukkelijker worden vastgesteld. Daarnaast kan worden bestudeerd in hoeverre de cultuur van de organisatie van invloed is op het gedrag dat personen aannemen in de relatie tussen beleid en uitvoeringsorganisaties.

Verder heeft dit onderzoek alleen betrekking op de intern verzelfstandigende uitvoeringsorganisatie, het Agentschap SZW. Het verdient de aanbeveling nader te onderzoeken hoe andere uitvoeringsorganisaties (intern verzelfstandigde of extern verzelfstandigde) hun relatie met ministeries ervaren. Dit kan leiden tot nadere uitspraken over de bijdrage van omgangsvormen aan de kwaliteit van de relatie. Daardoor worden de uitkomsten van dit onderzoek generaliseerbaar.

Ten tweede is aangegeven dat nader onderzoek nodig is naar de mate waarin politieke gevoelige regelingen het gedrag van beleidsmakers en beleidsuitvoerders beïnvloeden. Dit onderzoek heeft niet kunnen verklaren of negatieve beïnvloeding van buitenaf (o.a. media of andere personen/ organisaties met macht/ invloed) invloed heeft gehad op de wijze waarop sturing en afstemming tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is vorm gegeven. Het is aan te bevelen te onderzoeken in hoeverre invloeden van buitenaf het gedrag van individuen de relatie beïnvloeden.

LITERATUURLIJST

- Baarda, D.B. en De Goede, M.P.M. (1990). *Methoden en technieken. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Antwerpen: Stenfort Kroese Uitgevers.
- Braun, D. (1999). *Sturingperikelen in de politieorganisatie – Een verkennende antropologische Studie*. Amsterdam: Vrije Universiteit
- Bruijn, de, D.J. (2003). *De kunst van het implementeren. Slagvaardig veranderen in publieke organisaties*. Assen: Koninklijke Van Gorgum.
- Crozier, M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*. Chigago, University of Chicago Press.
- Van Grootheest jr, A.J., Hulsman, J.C., De Vries jr., W. (1998). *Naar een marktgerichte overheid. Accountmanagement als strategische instrument*. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie
- Guy Peters, B. (1999). *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism'*. Londen: Biddles Ltd.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Uitgeverij Eburon
- 'T Hart, P. & Wille, A. (2002). *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Hemerijck, A. (2001) *De institutionele beleidsanalyse: Naar een intentionele verklaring van beleidsverandering*. In Handboek Beleidswetenschap. Amsterdam: Boom, Pag 83-95.
- In 't Veld, R.J. (1995). *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij BV.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn, Samsom
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks; strategies for the public sector*. Sage, Boom, 1997
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en Sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Uitgeverij Eburon B.V.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., Termeer, C.J.A.M. (1994) *Managing Networks in the Public Sector. A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*. Research Programme "Policy and Governance in Complex Networks" Working paper no.12.

- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (2001). *Besluitvorming en management in netwerken*. In: Handboek Beleidswetenschap. Amsterdam: Boom.
- Koning, J., Peters, F., en Meyer, J. (2000). *Succesvol verzelfstandigen. De processen in beeld*. Alphen aan de Rijn, Samson.
- Kwakman, F. & Burgers, J. (2005) *Professionals en relatiemanagement. Durven kiezen voor klanten die waarde creëren*. Den Haag: SDU Uitgevers B.V.
- Lammers, C.J. (1983). *Organisaties vergelijkenderwijs*. Utrecht, Het Spectrum.
- Van Leerdam, J. (1999). *Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Delft: Eburon.
- Mastenbroek, W.F.G. (1993). *Conflicthantering en Organisatieontwikkeling*. Alphen aan de Rijn, Samson Bedrijfsinformatie.
- Neelen, C.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E. (2003). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Nelissen, N.J.M. Godfroij, A.J.A. Goede, de, P.J.M. (1996). *Vernieuwing van bestuur: inspirerende visies*. Bussum: Dick Coutinho.
- Northedge en Van de Bunt adviseurs, (1998) *Sturing en kwaliteit. Een theoretische onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Osborne, D & Geabler, T (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Plug, P., Timmerman, R., Dekker, A. (2004). *Aansturing van verzelfstandigde organisaties. Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Assen, Koninklijke Van Gorcum
- Smullen, A. J., (2007) .*Translating Agency Reform. Rhetoric an culture in comparative perspective*. Proefschrift; Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steunenberg, B., De Vries, B., en Soeters, J.M.L.M. (1996). *Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde*. In Bestuurskunde.nl pp 212-216
- Straathof, A., Van Dijk, R. (2003). *Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of sleuren?* Utrecht, LEMMA BV.

- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.
- Van Thiel, S. (2007) *Bestuurkundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Van Thiel, S. (2008). *The 'empty nest' syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration*. Paper for the panel Government at arms' length: the pendulum shift. IRSPHM 12 conference, 26-28 march. Brisbane Australia.
- Van Thiel, S. (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kernministerie*. In *Management in overheidsorganisaties*, nr. 39, pp. 1-26.
- Van Thiel, S., Yesilkagit, K. (2008). *Good neighbours or distant friends. Trust between Dutch ministries and their executive agencies*. Paper in review.
- Van Thiel, S., Jansen, A., Timmerman, R., Plug, P. (2004) *Competenties voor relatiemanagement tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie*. In *bestuurswetenschappen*, nr. 6, pp. 1-26.
- Van Thiel, S. (2008) *The effect of Organizational Value Congruence on the Relationship between Ministries and quangos*.
- Van Twist, M.J.W., In 't Veld, R.J. (1995). *Het Kernministerie als sterfhuis*. *Bestuurskunde.nl*, jaargang 4, nr.5, pp. 201-209.
- Van Twist, M.J.W. & Plug, P.J. (1998). *Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kernministeries*, *beleidsanalyse*, nr. 3, pp 15-22.
- Verra, G.J. (1994). *Accountmanagement, Filosofie, Instrumenten en Implementatie*. Deventer: Kluwer bedrijfswetenschappen (marketing management).
- Yin, R.K. (2003). *Case study research. Design and methods*. London: Sage
- Van Zoest, G. (2001). *Kwaliteitszorg voor non-profitorganisaties*. Met succes overleven in een concurrerende markt. Soest: Uitgeverij H. Nelissen
- Zijderveld, A.C. (1988). *Sociologie als Cultuurwetenschap. Een beknopte methodologie van cultuursociologie*. Culemborg, Uitgeverij Lemma B.V.

OVERIGE INFORMATIEBRONNEN

Subsidieregeling gebonden documenten

TIJDELIJKE SUBSIDIEREGELING STIMULEREN LEEFTIJDSEBEWUST BELEID

- Financieel Beheersconcept: De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsebewust Beleid 2007-2008
- Misbruik & Oneigenlijk gebruik: Uitvoeringstoets De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsebewust Beleid: 2007
- De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsebewust Beleid 2004-2008
- Offertes van De Tijdelijke subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsebewust Beleid 2004-2008
- Kamerstuk II, 2003/04, 27 046, nr. 5

TIJDELIJKE SUBSIDIEREGELING STIMULEREN LEER-/WERKTRAJECTEN

- Financieel Beheersconcept: Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten, februari 2007.
- Misbruik & Oneigenlijk gebruik: Uitvoeringstoets Tijdelijke Stimuleringsregeling leer-/werktrajecten 2007
- De Tijdelijke stimuleringsregeling Leer -/werktrajecten 2006
- De Wijziging van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer-/werktrajecten 2006
- 11 maands- rapportage: Tijdelijke stimuleringsregeling Leer-/ werktrajecten, dd. 31-12-2008.
- Memo: Vtstelling LWT subsidies, dd. 19 december 2008

SUBSIDIEREGELING KINDEROPVANG

- Financieel Beheersconcept subsidieregeling Kinderopvang: 2006-2007.
- Misbruik&Oneigenlijk gebruik, uitvoeringstoets subsidieregeling Kinderopvang: 2006-2007
- Departementale herindeling met betrekking tot emancipatie en Kinderopvang: Staatscourant, 27 februari 2007, nr. 41, p. 8

Overige

- Jaarverslag 2007, Agentschap SZW; De klant aan het woord.
- Website Agentschap SZW, geraadpleegd Q4: 2008, Q1:2009.

BIJLAGEN

Bijlage 1

Vragen voor de Documentenanalyse

1. Welke rollen kunnen in de praktijk worden aangetroffen in de relatie uitvoeringsorganisatie en departement
2. Hoe zijn deze rollen organisatorisch/ juridisch op papier geformaliseerd.
3. Welke relationele verbindingen worden aangetroffen (beleidsmatig/ beheersmatige/ is er sprake van een geïntegreerde of gespreide interface?)
4. Hoe is de samenwerking tussen departement en uitvoeringsorganisatie ontstaan
5. Wanneer is de uitvoeringsorganisatie betrokken bij de ontwikkeling van nieuw (of voorgenomen) beleid
6. Welke afspraken zijn er gemaakt tussen beleid en uitvoering over het realiseren van beleidsdoelstellingen? (Welke afspraken zijn gemaakt tav:)
 - a. Prestaties versus waardering en beloning (Welke afspraken zijn er gemaakt tav succes of falen van bereikte prestaties en resultaten?)
 - b. Persoonlijke contacten en informatie-uitwisseling (incidenteel/ systematisch)
 - c. De rol van de uitvoeringsorganisatie en haar zelfstandige beslissingsbevoegdheid
 - d. Doelstelling en financiële middelen
7. In welke documenten worden deze afspraken aangetroffen?
8. In hoeverre/ wanneer geeft het uitvoeringsorgaan (on)gevraagd advies
9. Wat is het doel en inhoud van de subsidieregeling? Wat moet het opleveren; welke resultaten worden verwacht?
10. Is de relatie tussen beleidsmakers t.a.v. de subsidieregeling <diverse cases> tweezijdig of eenzijdig?
11. Welke partijen zijn er allemaal betrokken geweest bij de totstandkoming van de subsidieregeling <van de diverse cases>.
12. Hoe wordt er beoordeelt of een uitvoeringsactiviteit juist wordt uitgevoerd en of het resultaat van deze activiteit leidt tot het realiseren van de beoogde doelstelling?
13. Wat zijn de minimale verwachtingen ten aanzien van de uitvoeringsactiviteiten?

Bijlage 2 Interviewhandleiding

Introductie

Voordat we van start gaan zal ik mijzelf nog even kort introduceren en u uitleggen wat precies het doel is van dit gesprek.

Ik ben Laureen Hulskamp, 27 jaar en ik volg momenteel de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In het kader van mijn opleiding schrijf ik nu mijn afstudeerscriptie waarbij ik een onderzoek doe naar de bijdragen van omgangsvormen op de kwaliteit van de relatie tussen de beleidsdirectie en uitvoeringorganisatie. Het gaat daarbij met namen om de handelingen of gedragingen die Beleidmedewerkers en Beleidsuitvoerders jegens elkaar vervullen en de wijze waarop de samenwerking hierdoor wordt beïnvloed. In dit onderzoek worden een drietal casussen betrokken, die ik met elkaar wil vergelijken om inzicht te verkrijgen in bijdragen van omgangsvormen op de kwaliteit van de relatie tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties. De relaties die ik in mijn onderzoek betrek zijn:

een tweetal relaties tussen het Agentschap SZW en de Directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW, en als contrasterende relatie het Agentschap SZW en de directie Primair en Voortgezet Onderwijs van het Ministerie van OCW.

Doel van het onderzoek

- Inzicht verkrijgen in de invloed van omgangsvormen op de relatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders

Doel van dit interview

- Inzicht verkrijgen in de omgangsvormen die in de praktijk gebruikt worden om de relatie te vormen.
- De mate waarin partijen gezamenlijk overeenstemming hebben bereikt over het type sturingsrelatie dat wordt gehanteerd

Hoe verloopt het gesprek

Om inzicht te krijgen in de omgangsvormen die in de praktijk worden gebruikt in de relatie tussen beleid en uitvoering zullen er eerst een aantal vragen worden gesteld m.b.t. de betrokkenheid van beide partijen t.a.v. de samenwerking en de bereikte prestaties. Daarna zullen er een aantal vragen worden gesteld m.b.t. de wijze waarop beleid en uitvoering aandacht en waardering geven aan deze samenwerking en bereikte prestaties. Voorafgaand aan enkele vragen kunnen een aantal voorbeelden geïllustreerd worden waarop u kunt reageren.

Hoe wordt omgegaan met informatie

De respondent blijft niet anoniem. Wel zou ik graag uw naam en functie vermelden op een aparte bijlage om aan te tonen welke respondenten mee hebben gewerkt aan het onderzoek, tenzij (u) beleidsmakers/beleidsuitvoerders hier nadrukkelijk bezwaar tegen hebt. Als u (de respondent) geen antwoord wil geven op de vraagstelling kunt u dit aangeven. Ik zal van dit gesprek een gespreksverslag maken, waarop u desgewenst kunt reageren. Hebt u er bezwaar tegen als ik dit gesprek opneem? De respondent geeft toestemming voor opname van het gesprek.

TOETSINGSKADER

Theoretisch Kader	Indicator	Indicator	Methode	
<i>Paragraaf</i>	KWALITEIT VAN DE RELATIE	<i>Omgangsvormen</i>	<i>Interview vragen</i>	<i>Documenten analyse</i>
2.1.2. & 2.3.3.	Wederkerigheid	De mate van Inspraak	1- 4 -3	5- 1- 2- 3
2.1.4.	Vertrouwen	Informatie uitwisseling & inspraak	3	5- 6- 7
2.1.5.	Betrokkenheid	De mate waarin duidelijkheid wordt geschept over financiële middelen en concrete doelstellingen	2- 4- 5	4- 5- 8- 10
2.1.3.	Collegialiteit	Wederzijds voordeel	5	8- 12
2.1.5. & 2.3.3.	Zelfstandige beslissingsbevoegdheid	Samenwerken	1- 2	12
2.1.6. & 2.3.3.	Gezamenlijke overeenstemming	Informatie uitwisseling	1- 2	2- 4
2.2.	Win –Win Situatie	Wederzijdse afhankelijkheid	8	9- 13

Vragen voor de beleidsmedewerker

De eerste drie vragen gaan over de mate van betrokkenheid in de samenwerking tussen beleid en uitvoering.

1. Uit de documentenanalyse lijkt het alsof u de <benoem subsidieregeling> <in samenspraak met/ is opgelegd aan> het Agentschap SZW heeft opgezet. Kunt u aangeven hoe dat volgens u in zijn werk ging in de praktijk?
2. Op welke moment van het beleidsvormingsproces zou de uitvoering volgens u betrokken kunnen worden. Hoe moet dat volgens u georganiseerd worden? (*doorvragen: tijdstip, mate van inspraak/ onderhandelingsruimte*)
3. Op welke wijze heeft u het proces van beleidsuitvoering kunnen beïnvloeden? Wat heeft u precies ingebracht? (*doorvragen: was uitvoeringsorganisatie direct overtuigd van nut en noodzaak voorgenomen beleidsdoelstellingen?, Wat heeft u er tot nu toe aangedaan om de voorgenomen beleidsdoelstelling helder te krijgen bij het Agentschap SZW -> motiveren/ disciplineren*).

Mag ik concluderen dat de beleidsdoelstellingen uiteindelijk:

- a) van bovenaf zijn opgelegd en de mate van inspraak van uitvoeringsorganisatie beperkt is
- b) op basis van onderhandelingen en voldoende argumentatie zijn overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie
- c) op basis van gezamenlijke overeenstemming en dialoog zijn overeen gekomen

De volgende zes vragen gaan over de wijze waarop beleid en uitvoering met elkaar samenwerken en elkaar daarvoor aandacht en waardering geven t.o.v. bereikte prestaties of resultaten.

Casus 2.

Zowel in <opnoemen documentatie> het managementcontract als in de offerte etc. worden een aantal afspraken gemaakt onder welke voorwaarden het Agentschap SZW de subsidieregeling uitvoert. De afspraken zijn geformuleerd als volgt:

< benoem afspraken >

4. In hoeverre kunt u erop vertrouwen dat het Agentschap SZW de gemaakte afspraken op een volledige en eerlijke wijze nakomt? Is het voorgekomen dat het Agentschap SZW de gemaakte afspraken niet nakomt? (*doorvragen: In hoeverre bent u tevreden over het nakomen van deze afspraken? Wat kan of zou beter moeten?*)

5. Op welke wijze geeft u aandacht en waardering aan de beleidsuitvoerders of het Agentschap SZW ten aanzien van bereikte prestaties of over de tevredenheid over de samenwerking? (d.m.v. persoonlijke aandacht -> meer ruimte voor zelfstandige beslissingsbevoegdheid, schriftelijk, (d.m.v. tevredenheid kenbaar maken via een nota).
6. Hoeveel waarde hecht u aan persoonlijk contact? Waarom? (*doorvragen: hoe vaak (wanneer) heeft u contact met het uitvoeringsorgaan? Waar gaat dat dan meestal over? In hoeverre bent u tevreden over dit contact? Wat kan of zou beter moeten?*)

Casus 2. <Wat gebeurt er bij incidenten>

Stel: Een aantal subsidieontvangers zijn het niet eens over de wijze waarop de eindafrekening van de <subsidieregeling> heeft plaatsgevonden. Naar hun mening hebben zij de doelstelling van hun projecten zeer zeker behaald en alle resultaten zijn online beschikbaar. Zij hebben besloten gezamenlijk een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman en informeren de media. De Telegraaf publiceert een artikel met de kop "Subsidie SZW voor <subsidieregeling> Zinloos".

De Kamer reageert en formuleert een aantal kamer vragen over de bereikte prestaties van de subsidieregeling, welke u dient te beantwoorden.

7. In hoeverre betreft u de uitvoeringsorganisatie bij het beantwoorden van deze kamer vragen? (*doorvragen; In hoeverre geeft het uitvoeringsorgaan volgens u (on)gevraagd advies? In hoeverre draagt dit bij aan (politiek) succes?*)
8. Heeft het uitvoeringsorgaan volgens u gepresteerd boven uw verwachtingen? Zo ja/nee waar lag dit dan aan? (*doorvragen: weet u bijvoorbeeld wat u kan verwachten van het uitvoeringsorgaan ten aanzien van (geleverde) prestaties, tariefstelling, kosten en kwaliteit?*)
9. Welk specifiek belang had u om tot samenwerking met het uitvoeringsorgaan over te gaan? Welke voordelen wilde u hiermee behalen en in hoeverre zijn deze behaald? (*doorvragen: In hoeverre bent u afhankelijk van hulpmiddelen van het uitvoeringsorgaan als het gaat om geld, kennis of expertise, prestaties?*)
10. Hebt het Agentschap SZW naar uw mening zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om zelf bedenken van regels en procedures over uitvoeringsactiviteiten?

Vragen voor de beleidsuitvoerder

De eerste drie vragen gaan over de mate van betrokkenheid bij de samenwerking tussen beleid en uitvoering.

1. Uit mijn documentenanalyse lijkt het alsof u de <benoem subsidieregeling> <in samenspraak met/ is opgelegd aan> het Agentschap SZW heeft opgezet. Kunt u aangeven hoe dat volgens u in zijn werk ging in de praktijk?
2. Op welke moment van het beleidsvormingsproces zou de uitvoering volgens u betrokken kunnen worden. Hoe moet dat volgens u georganiseerd worden? (*doorvragen: tijdstip, mate van inspraak/ onderhandelingsruimte*)
3. Op welke wijze heeft u het proces van beleidsvoorbereiding/ beleidsuitvoering kunnen beïnvloeden? Wat hebt u precies ingebracht? (*doorvragen: was u direct overtuigd van nut en noodzaak van de voorgenomen beleidsdoelstellingen?/ Wat hebt u er tot nu toe aangedaan om inzicht te verkrijgen in de voorgenomen beleidsdoelstelling?*)

Mag ik concluderen dat de beleidsdoelstellingen uiteindelijk:

- d) van bovenaf zijn opgelegd en de mate van inspraak van uitvoeringsorganisatie beperkt is
- e) op basis van onderhandelingen en voldoende argumentatie zijn overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie
- f) op basis van gezamenlijke overeenstemming en dialoog zijn overeen gekomen

De volgende vragen gaan over de wijze waarop beleid en uitvoering met elkaar samenwerken en elkaar daarvoor aandacht en waardering geven t.o.v. bereikte prestaties of resultaten.

Casus 1.

Zowel in <opnoemen documentatie> het managementcontract als in de offerte etc. worden een aantal afspraken gemaakt onder welke voorwaarden het Agentschap SZW de subsidieregeling uitvoert. De afspraken zijn geformuleerd als volgt:

< benoem afspraken >

4. In hoeverre kunt u erop vertrouwen dat beleidsmakers de gemaakte afspraken op een volledige en eerlijke wijze nakomt? Zijn er voorbeelden dat dit niet is gebeurd? (*doorvragen: In hoeverre bent u tevreden over het nakomen van deze afspraken? Wat kan of zou beter moeten?*)

5. Op welke wijze wordt er aandacht en waardering gegeven aan het uitvoeringsorgaan ten aanzien van bereikte prestaties of over de tevredenheid over de samenwerking? (d.m.v. persoonlijke aandacht, schriftelijk, (d.m.v. tevredenheid kenbaar maken via een nota)
6. Hoeveel waarde hecht u aan persoonlijk contact? Waarom? (doorvragen: hoe vaak (wanneer) heeft u contact met de beleidsdirectie? Waar gaat dat dan meestal over? In hoeverre bent u tevreden over dit contact? Wat kan of zou beter moeten?)

Casus 2. <Wat gebeurt er bij incidenten>

Stel: Een aantal subsidieontvangers zijn het niet eens over de wijze waarop de eindafrekening van de <subsidieregeling>. Naar hun mening hebben zij de doelstelling van hun projecten zeer zeker behaald en alle resultaten zijn online beschikbaar. Zij hebben besloten gezamenlijk een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman en informeren de media. De Telegraaf publiceert een artikel met de kop "Subsidie SZW voor <subsidieregeling> Zinloos".

De Kamer reageert en formuleert een aantal kamer vragen over de bereikte prestaties van de subsidieregeling, welke u dient te beantwoorden.

7. In hoeverre wordt u als beleidsuitvoerder betrokken bij het beantwoorden van deze kamer vragen? (doorvragen; In hoeverre geeft het uitvoeringsorgaan volgens u (on)gevraagd advies? In hoeverre draagt dit bij aan (politiek) succes?)
8. Heeft het uitvoeringsorgaan gepresteerd boven de verwachtingen van de beleidsdirectie? Zo ja/nee waar lag dit dan aan? (doorvragen: In hoeverre worden de gemaakte afspraken die u met de beleidsdirectie heeft gemaakt ten aanzien van de samenwerking naar uw mening nagestreefd?)
9. Welk specifiek belang had u om tot samenwerking met de beleidsdirectie over te gaan? Welke voordelen wilde u hiermee behalen en in hoeverre zijn deze behaald? (doorvragen: In hoeverre bent u afhankelijk van hulpmiddelen van het uitvoeringsorgaan als het gaat om geld, kennis of expertise, prestaties?)
10. Hebt u zelfstandige beslissingsbevoegdheid als het gaat om zelf bedenken van regels en procedures over uitvoeringsactiviteiten?

Bijlage 3: Overzicht van Respondenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Directie Arbeidsmarkt

Senior Beleidsmedewerker: De heer R. Hillers (o.a. verantwoordelijk voor de Tijdelijke Subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid)

Geïnterviewd: 18 februari 2009

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Directie Arbeidsmarkt:

Beleidsmedewerker/ Budgetouder: de heer H. Wöhler. (o.a. verantwoordelijk voor de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/ werktrajecten)

Geïnterviewd: 23 februari 2009

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Directie Arbeidsmarkt:

Directeur Beleidsdirectie Arbeidsmarkt; de heer J.J.C.M van Dommelen

Geïnterviewd: 20 maart 2009.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

Directie Kinderopvang

Senior beleidsmedewerker: de heer A. van Tongeren (o.a. verantwoordelijk voor Subsidieregeling Kinderopvang)

Geïnterviewd: 18 maart 2009.

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directeur: mevrouw P.A. Loekemeijer

Geïnterviewd: 19 maart 2009

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Senior Consultant subsidieregeling Kinderopvang/ Coördinator Afdeling Nationale Regelingen: mevrouw Y. Mos (Trekker van de Subsidieregeling Kinderopvang, coördineert tevens werkprocessen van de Afdeling Nationale Regelingen)

Geïnterviewd: 16 februari 2009

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Afdeling Nationale Regelingen

Consultant: de heer O. Husslage (Trekker van de Tijdelijke Subsidieregeling Stimuleren Leeftijdsbewust Beleid)

Geïnterviewd: 18 februari 2009

Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Afdeling Nationale Regelingen

Consultant: mevrouw C. Janus (Trekker van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Leer -/Werktrajecten)

Geïnterviewd: 23 februari 2009