

Het dienen van meerdere heren

Steeds vaker werken uitvoeringsorganisaties in het publieke domein voor meerdere opdrachtgevers. Dat komt door fusies en de opkomst van *shared service centers*, maar het zit ook in sommige organisatiemodellen ingebakken zoals in Wgr-organen, veiligheids- en stadsregio's.

Bestaande sturingsmodellen (*governance*) zijn veelal gebaseerd op de enkelvoudige sturingsrelatie tussen één opdrachtgever en de uitvoerende opdrachtnemer (geen marktpartij). Wanneer de opdrachtnemer met meer dan één opdrachtgever heeft te maken, dan schieten enkelvoudige sturingsmodellen te kort. Met behulp van het principaal-agent-model wordt duidelijk welke problemen door meer- of minder opdrachtnemers kunnen ontstaan. De oplossing ligt vaak in coördinatiemechanismen, waarbij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemer een rol in het welslagen hebben.

Enkelvoudige sturingsrelatie

In het publieke domein wordt de sturingsrelatie tussen één opdrachtgever en één uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld tussen een ministerie en een zelfstandig bestuursorgaan) meestal georganiseerd op basis van het principaal-agent-model.¹ Dit is een economisch model dat oorspronkelijk werd gebruikt om de relatie tussen aandeelhouders (principaal) en management (agent) van een bedrijf vorm te geven. De agent voert werkzaamheden voor de principaal uit en deze ontvangt daarvoor een beloning. Vervolgens wordt in een contract vastgelegd wat de omvang van de te leveren prestaties en de beloning (budget) is.

Het principaal-agent-model berust op een tweetal veronderstellingen. Ten eerste wordt uitgegaan van doelincongruentie tussen beide partijen. De principaal wil namelijk van de agent maximale prestaties tegen een zo laag mogelijke prijs, terwijl de agent

zich minimaal wil inspannen tegen een zo groot mogelijke beloning. Ten tweede bestaat er een informatieasymmetrie tussen beide partijen. De principaal huurt de agent in vanwege zijn expertise, want de agent heeft immers meer kennis van het uitvoeringsveld (en soms ook een numeriek voordeel) dan de principaal.

Als gevolg van de veronderstelde doelincongruentie en de informatieasymmetrie kampt de principaal met risico's. Informatieasymmetrie geeft de agent een belangrijk machtsmiddel in handen om zijn eigen belangen te verwezenlijken. Indien de principaal niet voldoende kennis en expertise (voor adequaat toezicht) in huis heeft of behoudt (bijvoorbeeld in een *demandorganisatie*), kan de agent onderpresteren zonder dat de principaal dat merkt. Dit wordt respectievelijk het probleem van *moral hazard* en *adverse selection* genoemd.

De principaal moet zijn sturingsmodel dus zodanig inrichten dat hij zichzelf ervan verzekert dat de agent zijn volledige inspanning aan de doelstellingen van de principaal wijdt. Daarbij kan de principaal toezichtinstrumenten (*monitoring*) inzetten, zoals contracten, budgetafspraken, accountantcontroles, gebruikersraden, visitaties, benchmarkstudies, zetels in het bestuur en nalevingsmetingen.

Om een agent tot goede prestaties aan te zetten, kan een principaal behalve *monitoring* ook gebruik maken van prikkels die goed gedrag belonen en tegenvallend gedrag bestraffen. In feite wil de principaal dusdanige prikkels in een relatie inbouwen, dat de agent hetzelfde doel nastreeft, bijvoorbeeld van financiële aard die direct aan het eigen belang van de agent appelleren, zoals de agent laten delen in de gerealiseerde besparing of laten dragen van tegenvallers. Ook kan het gaan om het toekennen van een

¹ Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.

grotere of kleinere mate van autonomie.

Het inzetten van *monitoring* en prikkels brengt voor de principaal kosten met zich mee. Idealiter wegen deze kosten ten minste op tegen de efficiëntiewinst van het inhuren van een agent.

Meerdere opdrachtgevers

Wat gebeurt er als er één agent is die voor meerdere principalen werkt, bijvoorbeeld meerdere ministeries? Allereerst is er niet alleen doelincongruentie tussen elke principaal en de agent, maar ook tussen de principalen onderling. Elke opdrachtgever wil immers de beste prestaties van de agent voor zichzelf, om de eigen belangen te behartigen (vanuit de principaal-agent gedachte). Dat betekent dat elke principaal zal willen proberen de beste deal met de agent te sluiten om zichzelf ervan te verzekeren dat zijn belangen goed worden behartigd. Hoe verder doelen en belangen van elkaar af wijken, hoe meer druk dit op de onderhandelingen en de samenwerking legt.

Ten tweede wordt de informatieasymmetrie groter. De agent kan informatie over zijn prestaties strategisch inzetten. Zo kan hij prestaties voor de ene principaal gebruiken als argument om voor een andere principaal minder hard te werken. Of hij kan juist een hogere prijs voor speciale aandacht bedingen. Hierdoor wordt de werking van *monitoring* en prikkels bovendien minder effectief. De agent kan druk van de ene principaal ontlopen door zich meer op een andere principaal te richten of zelfs door principalen tegen elkaar uit te spelen, zowel bij onderhandelingen als bij *monitoring*. Ook vanuit kosten oogpunt is deze situatie ongewenst.

Ten slotte geeft deze situatie niet alleen de agent ruimte om zich als een *free rider* te gedragen, ook principalen kunnen proberen de situatie uit te buiten, bijvoorbeeld door minder in *monitoring* te investeren vanuit de gedachte dat andere principalen dat wel zullen regelen (en betalen). Dit probleem doet zich met name voor bij niet-intensieve samenwerkingsverbanden, waarbij niet iedere principaal evenveel inspraak heeft.² Mogelijke belangentegenstelling tussen principalen en tegenstrijdige sturingsignalen die daaruit voortvloeien, worden ook wel *cross pressure* genoemd.³

Cross pressure kan maar op één manier worden opgelost: door meer coördinatie tussen de principalen. Zij moeten hun doelincongruenties verminderen en sturingsignalen zoals *monitoring* en prikkels synchroniseren. Opdrachtgevers moeten dan (leren) samenwerken en elkaar (meer) vertrouwen. Individuele principalen, zoals ministeries en gemeenten, moeten voorbij hun eigen institutionele belangen (leren) kijken. Hoe kan dat wordt bereikt?

Coördinatie tussen opdrachtgevers

Coördinatie tussen meerdere principalen moet zowel betrekking hebben op inhoudelijke (prestatie-)afspraken die met de agent worden gemaakt, als op de wijze waarop de agent zal worden aangestuurd (*monitoring*, prikkels). Bij het *shared service center* FMH (de facilitaire dienstverlener voor de rijksoverheid in de regio Haaglanden) zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het basispakket aan producten en dienstverlening die FMH aan de betrokken ministeries levert. Deze afstemming betekent dat ministeries compromissen moeten sluiten en met één standaard in plaats van volledig maatwerk genoegen moeten nemen. Over aanvullende of afwijkende afspraken kan door de uitvoeringsorganisatie (in dit geval door FMH) en het betrokken ministerie apart worden onderhandeld. Deze afwijkende afspraken worden afwijkend afgerekend.

Ministeries en gemeenten moeten voorbij hun eigen institutionele belangen (leren) kijken

Ook over de aansturing van de agent kunnen gezamenlijke afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld op welke wijze, waarover en wanneer de uitvoeringsorganisatie verantwoording over prestaties aflegt, of over de vraag wat er bij onvoldoende prestaties gebeurt (sanctionering). Een alternatieve aanpak kan zijn dat ministeries compensaties af-

- 2 Schotanus, F., Van der Lans, M., Telgen, J. (2004). *Inkoopsamenwerking, van theorie naar praktijk*. NEVI.
- 3 Verhof, D. (2011). *Governance van shared service centers bij de rijksoverheid*. Erasmus Universiteit Rotterdam (scriptie).

spreken. Het ene ministerie zal meer in toezicht investeren en betaalt daardoor voor bepaalde diensten een lagere prijs dan het ministerie dat niet bij de *monitoring* is betrokken. Dergelijke afstemming kan meer of minder formeel worden georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een opdrachtgeversraad of een afnemersraad.

Collectief opdrachtgeverschap is vooral een zaak van coördinatie

Alternatieve vormen om coördinatie tussen opdrachtgevers te organiseren zijn het beleggen van de opdrachtgeverrol bij één principaal (bijvoorbeeld het moederdepartement, of de centrumgemeente), bij een derde partij zoals een onafhankelijke toezichthouder of bij de agent zelf. In dat laatste geval kan worden gedacht aan het instellen van een klantenraad bij de agent, een raad van toezicht of een accountmanagement-model waarin één of meerdere accountmanagers worden aangewezen om alle contacten met opdrachtgevers te coördineren (*interface-unit*⁴). Dit brengt ons bij de rol van de agent.

Rol van de agent

Uitgaande van een zuiver economisch perspectief, zal een agent er niet veel belang bij hebben de belangenincongruentie tussen principalen te verminderen. Het biedt hem immers meer ruimte voor opportunistisch gedrag. In de praktijk van het openbaar bestuur is het echter de vraag tot in hoeverre deze redenering opgaat. Het profijt dat publieke organisaties kunnen hebben, is immers van een andere aard dan bij private organisaties. Waar private agenten persoonlijk van hun winsten kunnen profiteren, kunnen publieke agenten alleen meer status en aanzien winnen, bijvoorbeeld door grotere budgetten of extra taken voor hun organisatie in de wacht te slepen.

In zo'n situatie past een ander (economisch) mo-

del beter: het principaal-*steward*-model. Dit is een variant op het principaal-agent-model met één belangrijk verschil, het model veronderstelt dat de doelen van de principaal en de *steward* (rentmeester in het Nederlands) juist overeenkomen.⁵ Een *steward* is er op gebrand het belang van zijn principa(a)l(en) zo goed mogelijk behartigen. Hierdoor ontbreken de risico's van *moral hazard* en *adverse selection*, ondanks dat de informatie-asymmetrie blijft bestaan.

Een principaal hoeft een *steward* dus ook veel minder te monitoren. Een *steward* laat namelijk zelfstandig zien dat hij de beste uitvoerder van het 'contract' is. Hij gebruikt zelfverbinding (*bonding*) om zijn betrouwbaarheid als partner aan te tonen en om te laten zien dat hij een goed rentmeester over de middelen van de principaal is: zichtbaar maken van goede prestaties en werken aan een goede reputatie, openheid en transparantie uitstralen, visitaties toelaten en organiseren, *benchmarks* uitvoeren, geld overhouden, investeren in sturings- en persoonlijke relaties, gezamenlijke spelregels ontwikkelen en een dienstverlenende houding aannemen.

Stewards kunnen effectiever met *cross pressure* omgaan, omdat zij het belang van principalen voorop stellen en zich bovendien voor de collectieve doelen willen inzetten. *Stewards* gaan juist actief op zoek naar de gemene deler en faciliteren coördinatie tussen hun opdrachtgevers. Dat vereist van de principalen dat zij (1) hun belangen en doelen zoveel mogelijk onderling afstemmen, (2) hun sturingssignalen onderling synchroniseren, waarbij ze (3) ervoor moeten kiezen de uitvoeringsorganisatie als een *steward* te behandelen (vertrouwen, alleen ex post *monitoring* op resultaten, beloning) en niet als een agent (dichtgetimmerde contracten, intensieve *monitoring*, sancties).

Conclusie

Steeds meer ministeries en gemeenten krijgen dienstverlening van dezelfde uitvoeringsorganisatie. Dit is veelal ingegeven vanuit de gedachte dat wat men voor één opdrachtgever kan organiseren, ook gemakkelijk voor meerdere opdrachtgevers kan. Schaalvoordelen en bundeling van expertise kunnen bovendien leiden tot kosteneffectievere en kwalitatief betere oplossingen. Collectief opdrachten geven kan veel wederzijdse voordelen opleveren, mits tevens in de sturingsrelaties wordt geïnvesteerd.

Opdrachtgevers moeten voorkomen dat samenwer-

4 Twist, M. van & P.J. Plug. (1998). Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse*, vol. 98, maart 1998. Plug, P.J. e.a. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Assen: Van Gorcum.

5 Davis, J.H., F.D. Schoorman, L. Donaldson. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*. 22(1), 20-47.

king met andere opdrachtgevers resulteert in oneindig polderen, waarbij niet voldoende wordt doorgepakt, geen uniformiteit in dienstverlening kan worden gerealiseerd of dat te veel bureaucratische rompslomp of juist teveel compensatie ertoe leidt dat individuele belangen en doelen niet tot hun recht komen.

Het devies is dat opdrachtgevers vanaf de start van de samenwerking moeten leren (investeren in) samenwerken en elkaar (leren) vertrouwen om tot een effectieve aansturing van hun gedeelde uitvoeringsorganisatie te komen. Welke organisatorische oplossing hierbij het beste past, is uiteraard afhankelijk van de situatie zoals de mate van onderling vertrouwen, het ervaringsniveau van de samenwerkende partners (zowel met samenwerken *an sich* als met elkaar), de hoeveelheid hiërarchische afstemmingslagen, de impact van de dienstverlening

op het primaire proces, de complexiteit van de dienstverlening, de politieke gevoeligheid ervan, de uniformiteit van opdrachtgevers, het invloedsniveau van de verschillende opdrachtgevers, de mate waarin individuele doelen en belangen on-

Collectief opdrachten geven kan veel wederzijdse voordelen opleveren

derling overeenkomen of juist verschillen (recht doen aan verscheidenheid), de mate waarin opdrachtgevers hun *demand*organisaties vergelijkbaar of verschillend hebben ingericht. Collectief opdrachtgeverschap is dan ook vooral een zaak van coördinatie, waarbij zowel opdrachtgevers als de opdrachtnemer een rol in het welslagen hebben. ■

Politieke pamfletten

Gedrukte pamfletten waren de nieuwe media van de zeventiende eeuw. Roeland Harms onderzoekt in *Pamfletten en publieke opinie. Massamedia in de zeventiende eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011) de opkomst en functie van de pamflettenproductie die met de zeventiende eeuwse Nederlandse politieke conflicten en met de Engelse Burgeroorlog te maken had. Tijdens elk van deze conflicten deed zich dezelfde ontwikkeling voor. Vóór de crisis verschenen vooral publicaties die door de autoriteiten werden uitgegeven, bedoeld om het vuurtje op te stoken. Direct na het hoogtepunt daarvan waren het auteurs en boekverkopers die van de nieuwshonger trachtten te profiteren door op eigen initiatief pamfletten uit te geven. Daarna verschenen er lichtvoetige en op vermaak gerichte literaire pamfletten. Door de gestage productie raakte een steeds grotere groep burgers actief bij het politieke nieuws betrokken en werd daaruit de publieke opinie geboren. De afbeelding (die ook de omslag van het boek siert) toont *Der Bänkelsänger* (politiek-maatschappelijke verhalen vertellende volkszangers), schilderij van Jan Miense Molenaer (Staatliche Museen zu Berlin).

