

Tussen navelstreng en op kamers gaan

De relatie tussen kerndepartementen en agentschappen

L.D.A.M. Harteveld MPM*

Inleiding

In Nederland praat men al lange tijd over een logge en moeilijk bestuurbare overheid, die te weinig 'waar voor haar geld' zou leveren. Op het niveau van de Nederlandse rijksoverheid introduceerde het eerste kabinet-Lubbers in 1982 de zes 'grote operaties' (decentralisatie, deregulering, privatisering, heroverweging, personeelsvermindering en reorganisatie rijksoverheid).²

In 1991 startte de zogenaamde Grote Efficiency-Operatie, waarbij de aandacht uitging naar bezuinigingen op

de overheidsuitgaven en tevens naar de structuur en het beheer van de rijksoverheid. In het kader van deze operaties werden op rijksniveau verzelfstandigingen van overheidsorganisaties gestimuleerd.

Centraal in deze gesprekken staat het baten-lastenstelsel dat wordt gebruikt binnen een agentschap. Het gaat hier om één van de verzelfstandigingsvormen binnen de zogeheten interne verzelfstandiging, waarop ik later terugkom. Het baten-lastenstelsel wijkt af van de departementale boekhouding, die is gebaseerd op een kas-verplichtingenstelsel. Bij een agentschap worden bepaalde vrijheden van handelen aan het rijksonderdeel gegeven terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid, in tegenstelling tot bij een zelfstandig bestuursorgaan, geheel in tact blijft.

Het model van baten-lastendiensten heeft zich vanaf de eerste ideevorming in 1991 snel ontwikkeld. Dit besturingsmodel bleek voor veel departementen goed toepasbaar, omdat het een transparante en zakelijke relatie tussen beleid en uitvoering tot stand brengt. Daarnaast kunnen consequenties van de uitvoering beter worden meegenomen in de beleidsvoorbereidende fase.

De plaats in de organisatie is als volgt. Conform het besturingsmodel

van het ministerie van Defensie zijn alle ondersteunende diensten ondergebracht bij de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando DienstenCentra (CDC). Binnen het ministerie van Defensie zijn momenteel drie agentschappen, allen gepositioneerd bij de CDC. Dit zijn de Dienst Vastgoed Defensie, de Defensie Tele-matica Organisatie (DTO) en Paresto. Zij zijn binnen het ministerie verantwoordelijk voor respectievelijk het vastgoed, de ICT en de catering. Daarnaast leveren zij ook, in beperkte mate, vergelijkbare diensten aan andere (rijks)overheidsorganisaties.

Door het relatief op afstand plaatsen van de agentschappen ten opzichte van het kerndepartement lijkt het gevoel bij het kerndepartement te ontstaan dat men de greep op de zaak verliest. Men was gewend om in meer of mindere mate directief te sturen, zowel op input, op proces als op outputfactoren.

Bij de instelling van een agentschap dient het departement zich echter enkel te concentreren op de output. Dit vergt een zakelijke houding, vertrouwen en de kunst van het loslaten. Bewaking van de afgesproken output geschiedt bijvoorbeeld door het afsluiten van contracten. In ieder geval vraagt een agentschap om een besturingsmodel.

* De auteur was directiesecretaris DGW&T (nu Dienst Vastgoed Defensie geheten) en projectsecretaris PPS Kromhout Kazerne en is thans werkzaam bij Verkeer en Waterstaat. In het kader van zijn post-academische studie Public Management aan de universiteit Twente heeft hij onderzoek gedaan naar de aansturing van agentschappen door departementen. Dit artikel is een bewerking van het onderzoek dat hij heeft uitgevoerd in het kader van zijn opleiding Master of Public Management.¹

1 Harteveld MPM, L.D.A.M., *Tussen navelstreng en op kamers gaan*, afstudeerscriptie Master of Public Management, Universiteit Twente, 19 februari 2006.

2 Bogt, H.J. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, Capelle aan den IJssel, 1997.



Bedrijfsrestaurant Paresto, onderdeel van het Commando DienstenCentra (Collectie NIMH)

De centrale vraagstelling van dit artikel luidt als volgt: ‘welk besturingsmodel is het meest geschikt om een optimale relatie tussen een agentschap en het moederdepartement tot stand te brengen’.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst komt de positie van een agentschap binnen de rijksoverheid in het algemeen en binnen Defensie in het bijzonder aan de orde. Zo komen achtereenvolgens aan de orde: externe versus interne verzelfstandiging, de rollen van agentschappen, het besturingsmodel – verdeeld naar vijf gezichtspunten –, enkele sturingsrelaties, een vergelijking van verschillende agentschappen, en ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

Externe versus interne verzelfstandiging

Het onderscheid tussen ‘externe verzelfstandiging’ en ‘interne verzelfstandiging’ werd voor het eerst gemaakt in de notitie *Verzelfstandiging en privatisering* (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 632, nr 1).³ Het kabinet heeft aangegeven dat in 2007 circa 80 - 85 procent van het personeel van de Rijksoverheid werkzaam zal zijn in een agentschap, als externe of interne verzelfstandigde organisatie.⁴

Inmiddels is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het eerste ministerie dat al haar uitvoerende diensten als agentschap heeft ingericht.

Het begrip ‘externe verzelfstandiging’ betekent dat een bepaalde taak wordt overgedragen aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak komt te liggen bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid.⁵ De verantwoordelijkheid van de politieke bestuurder wordt beperkt tot de uitoefening van de bevoegdheid om de organisatie bepaalde aanwijzingen of richtlijnen te geven en het houden van toezicht op de uitvoering ervan.⁶ Binnen Defensie komt de externe verzelfstandiging niet voor en zal daarom niet verder worden besproken.

Het begrip ‘interne verzelfstandiging’ houdt in dat de verzelfstandiging plaatsvindt binnen de desbetreffende overheidsorganisatie. De verzelfstandigde eenheid krijgt een grotere vrijheid van beheer, maar blijft nadrukkelijk deel uitmaken en onder verantwoordelijkheid vallen van de moederorganisatie. Bij interne verzelfstandiging treedt juridisch gezien geen verandering op in de verant-

woordelijkheden van de politieke bestuurder, noch in civielrechtelijke, noch in staatsrechtelijke zin (dat wil zeggen ten opzichte van parlement). Interne verzelfstandiging brengt toekenning van bevoegdheden, zelfbeheer, contractmanagement of convenanten met zich mee.⁷ Het agentschapsmodel is dus een vorm van bedrijfsvoering waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid volledig in tact blijft.

De redenen voor het instellen van een agentschap zijn als volgt: ‘onafhankelijke’ uitvoering van wettelijke taken, doelmatige realisatie van producten binnen de ministeriële verantwoordelijkheid en een eerste stap naar privatisering. Opvallend is dat het ministerie van Defensie als enige departement het idee nastreeft dat agentschappen enkel moeten worden opgericht indien deze maximaal drie jaar na instelling op de markt geplaatst worden.⁸ Voor de eigenaar van de agentschappen binnen het departement, Commandant Commando DienstenCentra, is dit een reden om binnen het Commando DienstenCentra niet meer dan de huidige drie agentschappen te vormen. Tijdens een vraaggesprek gaf deze Commandant mij aan dat hij

3 Tweede Kamer (1991), *Functionele decentralisatie*, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 4.

4 Tweede Kamer (2003a), *Nota over de toestand van 's rijks financiën en Evaluatie van het baten-lastenmodel*, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 edn 28 737, nr. 46.

5 Ministerie van Financiën (1991), *Verder bouwen aan beheer*, rapport van de Heroverwegingsgroep Beheersregels, 1991.

6 Tweede Kamer (1991), *Functionele decentralisatie*, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 4.

7 Buurma, H. en C.W.J.M. Jacobs, *Integraal management in overheid en publieke sector*; 2e druk, Utrecht, 1999.

8 Kerkhoff, Patriek en Marjanne van der Meulen, *Ontwikkelingen binnen Defensie in: Agentschappen: actualiteiten*. Voortgaande professionalisering van de uitvoering van het Rijk, R. van Oosteroom en J. Slootmaker (red), Den Haag, 2004.

voorzitter is van het vormen van nieuwe agentschappen binnen het ministerie van Defensie, wanneer er sprake is van kostenbewust handelen en klantgericht acteren.

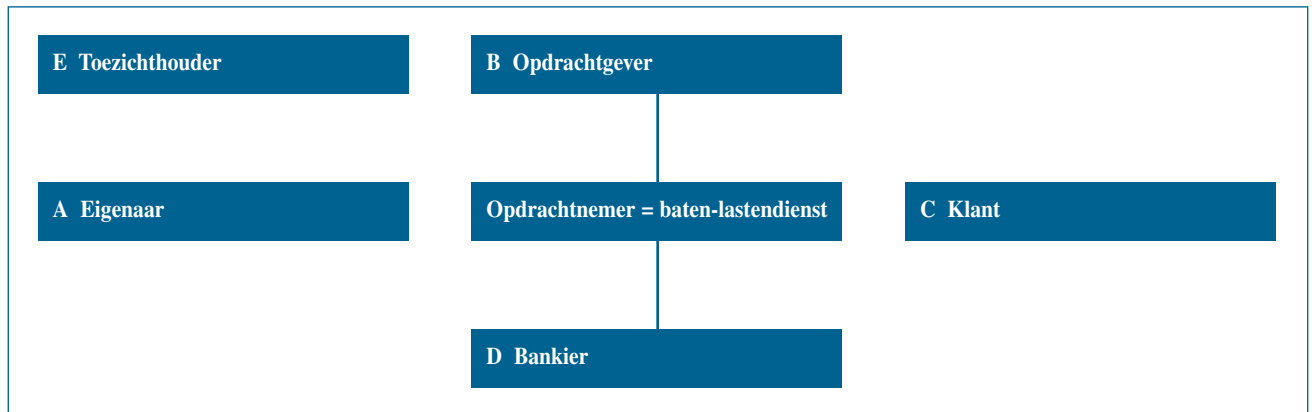
De keuze om agentschappen op te richten als voorbode van privatisering vind ik niet de juiste. Een agentschap dient te worden opgericht om ruimte te geven binnen het eigen departement aan een bedrijfsmatigere werkwijze, met als doel een grotere doelmatigheid. Dit alles binnen de blijvende ministeriële verantwoordelijkheid. De gedachte is dat het maken van duidelijke afspraken vooraf over de hoeveelheid, de kwaliteit en de prijs van de te leveren producten én de afrekening achteraf op daadwerkelijke re-

zestal rollen gedefinieerd: eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, afnemer/klant, financier, bankier en toezichthouder. Door deze rollen bij verschillende partijen te beleggen wordt een zuivere relatie gewaarborgd. Elk van deze rollen heeft een eigen verantwoordelijkheid in het bedrijfsgerichte besturingsmodel voor de besturing van een agentschap.

Voorkomen moet worden dat er op sommige terreinen sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid of van het ontbreken van verantwoordelijkheid. Verschillende rollen laten invullen door dezelfde partij zou immers kunnen leiden tot belangenverstremming. Door duidelijk de actoren te benoemen met daaraan gekoppeld hun bevoegdheden en verantwoorde-

jaren waarin zij tot hun nut komen. Een andere voorwaarde is dat moet worden gestuurd op outputfactoren in plaats van op input en proces. Bij het sturen op output hoort het maken van managementafspraken tussen de eigenaar en het agentschap. Een gevolg van deze wijze van bedrijfsvoering is dat er dan ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen te worden overgedragen.

De praktische toepassing van verschillende elementen van besturing is afhankelijk van het soort relatie die de verschillende rollen hebben met het agentschap. Indien men een beleidsmatig model voorstaat zal de relatie gelijkwaardig zijn. Men werkt samen aan de totstandkoming van (beter) be-



Figuur 1: Rollen van een agentschap

sultaten de doelmatigheid en doeltreffendheid bevordert van de baten-lastendienst. Dit blijkt uit reeds uitgevoerde analyses ook zo te zijn. Als gevolg van het inrichten van een agentschap worden alle bij de output horende kosten voor de klant inzichtelijk. Dat een product via een agentschap duurder lijkt te zijn komt door de transparantie en het naar voren komen van de vele verborgen kosten, niet omdat een agentschap de dienstverlening verzorgt.

De rollen van agentschappen

Er zijn binnen het agentschapsmodel door het ministerie van Financiën een

lijkheden, wordt dit in één oogopslag zichtbaar.

Het is noodzakelijk om de rollen per taak van het agentschap te benoemen, omdat de rolverdeling per taak kan verschillen.^{9, 10} Uit de literatuur blijkt dat het met name van belang is dat de rollen 'eigenaar' en 'opdrachtgever' gescheiden zijn belegd. In figuur 1 is de baten-lastendienst als middelpunt van zijn omgeving te zien.

Om een bedrijfsmatige bedrijfsvoering te bewerkstelligen wordt gebruik gemaakt van een boekhoudkundig systeem waarbij het mogelijk is om kostprijzen van de te leveren producten inzichtelijk te maken en investeringssuitgaven toe te rekenen naar de

leid en heeft daarvoor elkaars expertise nodig.

Bij het contractmatige model zal de relatie zakelijk zijn en spreekt men elkaar aan op het nakomen van de afgesproken kwaliteit tegen de overeengekomen prijs. Hier kunnen gemakkelijk conflicten ontstaan doordat men snel belandt in een 'wij tegen zij'

⁹ Ministerie van Financiën (2002b), *Wegwijzer baten-lastendiensten Handreikingen Instellingsprocedure 1e deel*, juli 2002.

¹⁰ Diverse agentschappen hebben meerdere taken. Zo heeft het KNMI naast het verschaffen van informatie over het weer ook een onderzoekstaak op het gebied van klimaatveranderingen op de langere termijn. De RGD heeft naast een huisvestingstaak ook een beleidsvoorbereidende en -evaluerende taak.

discussie. Indien het model zich beperkt tot bewaking en facilitering van de continuïteit zal deze een afstandelijk karakter in zich hebben. Men gaat uit van ‘geen bericht is goed bericht’. Een minder afstandelijke vorm is het coachend model, waarbij in gezamenlijkheid wordt gezocht naar verbetering. Voor de toezichtrelatie is echter sprake van een hiërarchisch model, de toezichthouder fungeert als een politieagent. Het is goed of fout.

Het besturingsmodel

Op het gebied van de bevoegdheden binnen het besturingsmodel geldt het volgende. Als overheidsorganisaties kiezen voor verzelfstandiging vermindert de zeggenschap van het (politieke) bestuur over een bepaalde taak of activiteit. Een grotere zelfstandigheid betekent dat de (leiding van de) verzelfstandigde organisatie zelf in grotere mate mag bepalen hoe bepaalde – door de politieke leiding gewenste – producten en diensten tot stand komen. De autonomie ten aanzien van het beheer van het eigen organisatieonderdeel neemt dan toe.

De wens om een meer doelmatig beheer te voeren ligt aan de basis van het verkrijgen van de agentschapstatus. Daaraan ligt de overtuiging ten grondslag dat meer doelmatig beheer zal leiden tot een hogere ‘value for money’.¹¹ Men zal aantoonbaar een kwalitatief beter resultaat moeten kunnen realiseren (beter presteren met een gelijkblijvend budget) of de werkzaamheden doelmatiger kunnen uitvoeren (met minder middelen dezelfde prestaties realiseren).

Om de afgesproken output te realiseren heeft men ruimere bevoegdheden bij de inzet van het apparaatsbudget in het kader van zelfbeheer, de zogeheten PIOFAH-functies.¹² Daar staat een grotere verantwoordelijkheid tegenover.

Een besturingsmodel is afhankelijk van de kernwaarden van het ministerie en de besturingsfilosofie die het

ministerie aanhangt. Uit de literatuur is geen eenduidig besturingsmodel te herleiden. Besturingsmodellen zijn opgebouwd uit verschillende elementen die samen de sterkte van het model bepalen. Deze elementen moeten een samenhangend geheel zijn: als er verandering optreedt in een van de elementen heeft dit gevolgen voor de overige. Binnen mijn onderzoek heb ik een vijftal elementen uit de literatuur gedestilleerd. Dit betreffen de keuze tussen eenzijdige of wederzijdse sturing, de wijze van invulling van sturing op afstand, de sturingsinstrumenten, de informatiebehoeftes en de controlemechanismen. Alle elementen komen hierna aan de orde.

Eenzijdige of wederzijdse sturing?

Een (intern) verzelfstandigde organisatie kan worden gezien als een relatief gesloten systeem, als een ‘black box’. Sturing in directe zin binnen de organisatie door een externe actor is dan problematisch, zo niet onwenselijk.¹³ De systeemtheoretische definitie van sturing is ‘elke vorm van gerichte beïnvloeding’.¹⁴ Beïnvloeding is per definitie een relatie en veronderstelt dus de aanwezigheid van tenminste twee actoren. De term ‘gerichte beïnvloeding’ houdt verband met een brede interpretatie van het handelen als ‘doelgericht gedrag’. Het nadeel van deze term is dat de indruk wordt gewekt dat een besturend orgaan eenzijdig een bestuurd systeem stuurt. In dit geval dient dan ook

tenminste het bijvoeglijk naamwoord ‘wederzijds’ te worden toegevoegd.¹⁵

Agentschappen geven aan dat zij de expertise bezitten om te adviseren bij het maken of evalueren van beleid. Zij wensen, meer dan nu het geval is, betrokken te worden bij beleidsadviesring.

De eigenaren van de agentschappen onderkennen geen noodzaak om de agentschappen meer bij beleidsvorming of -evaluatie te betrekken. De wijze waarop deze expertise momenteel wordt ingezet door het departement verschilt.

Sturing op afstand

Indien onderdelen van het departement en/of de uitvoering van taken op afstand gezet worden, vervalt niet de noodzaak om een enige mate van invloed te houden op agentschappen. Om de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken is sturing nodig. Van Thiel geeft aan dat dit ook geldt voor het zo goed mogelijk uit (laten) voeren van bestaand beleid en het ontwerpen van deugdelijk nieuw beleid.¹⁶ Dit verklaart de behoefte van kerndepartementen om greep te blijven houden op verzelfstandigde organisaties.

Problematisch is evenwel dat de traditionele, hiërarchische instrumenten nog maar beperkt of zelfs helemaal niet meer toepasbaar zijn.¹⁷ Welke operationele invulling ook wordt gevonden voor het begrip ‘sturen op af-

11 Ministerie van Financiën (1992), *Nota agentschappen, uitwerking van de aanbevelingen ten aanzien van agentschappen op basis van het rapport ‘verder bouwen aan beheer’*, maart 1992.

12 Door de Commissie-Verbaan als geheugensteun bij zelfbeheer geïntroduceerd. PIOFAH staat voor Personeel, Informatievoorziening, Organisatie (structuur, cultuur, procedures), Financiën, Aanschaffingen (andere productiemiddelen) en Huisvesting.

13 Frissen, P.H.A. e.a., *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur. Een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*, Den Haag, 1992.

14 Leeuw, A.C.J. de, *Systeemleer en organisatiekunde*, Leiden, 1974.

15 Kickert, W.J.M. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, 1998.

16 Thiel, S. van (2003), *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in *Management in Overheidsorganisaties*, nr. 39 (mei 2003), A5215 pp. 1-25.

17 Thiel, S. van (2003), *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in *Management in Overheidsorganisaties*, nr. 39 (mei 2003), A5215 pp. 1-25.



**Instrumentenpaneel
van een F-16 gevechtsvliegtuig**
(Collectie NIMH)

daarbij voorop te stellen dat de organisatie extern gericht dient te zijn en niet intern. Met name de hoogste ambtelijke leiding heeft hierin een sturende functie.²⁰

De agentschappen bij het ministerie van Defensie hebben managementafspraken met hun eigenaar, de Commandant Commando DienstenCentra. Ook bij andere departementen heeft men managementafspraken, al schort het hier en daar wel aan de actualiteit ervan.

Informatiebehoefte

Bij het omschakelen naar een vorm van verzelfstandiging bestaan er diverse angsten. Aan de kant van de politiek bestaan er twee voornaamste angsten: verlies aan invloed en verlies aan flexibiliteit. De laatste is misschien nog wel belangrijker dan de eerste. Het gaat dan om het beeld dat bij politici heel sterk leeft, namelijk dat wanneer er een contract is afgesloten en een verbintenis is aangegaan met de verzelfstandigde organisatie, dat het dan niet goed mogelijk meer is om de kerntaak van de politiek te vervullen; te weten: snel inspelen op veranderende wensen vanuit de samenleving en het honoreren van maatschappelijke dynamiek.

Verzelfstandiging heeft haar prijs. Ook dit is weer te ondervangen in afspraken, maar het gaat hier over angsten en die zijn niet altijd rationeel. Aan de kant van het management van de verzelfstandigde organisaties bestaan er ook angsten. De meeste overheidsmanagers zijn opgegroeid met een monopoliepositie. Echte concu-

stand', het betekent wel dat het ministerie terughoudend zal moeten zijn bij bemoeienis met operationele details. Evenzo zal de minister af moeten zien van bemoeienis met de dagelijkse operationele gang van zaken van de verzelfstandigde dienst.

Alleen het ministerie van Defensie kent een functionele indeling. Binnen het ministerie van Defensie zijn de agentschappen ondergebracht als uitvoerende diensten bij het Commando DienstenCentra samen met de overige uitvoerende diensten van het departement. Hierdoor bestaat het risico dat men de verschillende uitvoerende diensten qua aansturing over één kam scheert. Bij andere departementen zijn de agentschappen ondergebracht bij het desbetreffende beleidsveld.

De instrumenten

Het omvormen tot een baten-lastendienst heeft niet alleen een weerslag op de dienst zelf maar ook op zijn omgeving. De opkomst van het werken met contracten en de verbreding van toezicht zijn al voorbeelden van een verandering in de traditionele vormen van sturing door departementen.

Het is belangrijk dat niet wordt teruggevallen op de traditionele sturingsinstrumenten, maar in plaats daarvan op zogenaamde 'tweede generatie-instrumenten'. Hierbij wordt uitgegaan van vrijwilligheid tussen beide actoren.

Waardering voor *bottom-up* initiatieven en het rekening houden met de complexiteit van beleidsproblemen en -oplossingen is hier een deel van.¹⁸ De erkenning dat organisaties zoals kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties elkaar nodig hebben om beleid te maken en uit te voeren, is één van de centrale uitgangspunten van de theorie over beleidsnetwerken. In dit model neemt de overheid niet langer de centrale hiërarchisch bovengeschikte positie in, maar onderhandelt ze met allerlei andere actoren, zoals andere overheden en uitvoeringsorganisaties, om bepaalde beleidsproblemen op te lossen.¹⁹

De wijze waarop de concernstaf functioneert is in hoge mate bepalend voor de effectiviteit van de gehele organisatie. Dat geldt niet alleen voor de relaties tussen de concernstaf en de decentrale eenheden, maar ook voor de concernstafonderdelen. Bij een verkokerde centrale organisatie bestaat het gevaar dat de centrale organen alleen nog een rituele dans organiseren en niet toekomen aan de bedoelde sturing en beheersing op hoofdlijnen.

Dit vormt een argument om bij verzelfstandiging te beginnen met de top van de organisatie (en haar staf) en

18 Thiel, S. van (2003), *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in Management in Overheidsorganisaties, nr. 39 (mei 2003), A5215 pp. 1-25.

19 Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997). *Managing complex networks*. SAGE.

20 Hooijdonk, R.L.P.J. en W.J.M. Kickert, *Verzelfstandiging van overheidsdiensten en Human Resource Management* in: Overheidsmanagement en de menselijke factor, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1991.

rentie is een onbekend en voor velen schrikwekkend fenomeen. Ook de eigen arbeidsrechtelijke positie, indien men over zou gaan tot aan prestatie gekoppelde contracten, is niet zeker meer.²¹

Enige afstand tot de politiek kan geen kwaad. Formele motieven om een agentschap in te stellen zijn dat men op financieel en personeelsgebied meer armslag wil hebben, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid over de taak in stand blijft. Een informeel motief is dat topambtenaren door vergaande verzelfstandiging vrezen dat zij macht en invloed kwijt raken en met halsstarrige verzelfstandigde diensten geconfronteerd worden.²² Dit is één van de veel voorkomende redenen waarom general managers 'de buik vol hebben' van de moedermaatschappij en liever zelfstandig worden.

Centraal binnen het bepalen van de informatiebehoefte staat de verzelfstandigingsparadox. Door de transparantie (onder meer door de hantering van kengetallen en prestatieafspraken) nemen de controlemogelijkheden bij verzelfstandiging toe. Dat sommige agentschappen meer tegenwicht bieden aan de toegenomen controle vanuit het moederdepartement gebeurt dankzij hun omvang of specifieke kennis. Dit leidt tot de zogeheten verzelfstandigingsparadox: enerzijds krijgt de organisatie meer zelfstandigheid, maar anderzijds wordt er meer controle mogelijk.²³ Het is duidelijk dat na verzelfstandiging zowel de verzelfstandigde organisatie als het moederdepartement aan hun nieuwe positie en rol moet wennen. Dit raakt aan de kern van de verzelfstandigingsparadox.²⁴

De centrale sturing zou zich moeten beperken tot hoofdlijnen.²⁵ Sturen op hoofdlijnen is een managementconcept waarin de sturingsrelatie met andere verzelfstandigde delen van de overheid zich zou moeten beperken tot uitsluitend die zaken die werkelijk van belang zijn en verder zoveel mogelijk ruimte zou moeten laten voor

eigen verantwoordelijkheid. De veronderstelling die (impliciet) aan het idee van besturen op hoofdlijnen ten grondslag ligt, is dat een onderscheid tussen hoofdlijnen en details op zichzelf niet problematisch is; dit zijn details, dat de hoofdlijnen. In de politiek-bestuurlijke praktijk ligt dat echter niet zo eenvoudig. Daar kunnen zaken die altijd als details zijn afgedaan plotseling de hoofdzaken worden en moet telkens opnieuw worden bepaald waar de scheidslijn tussen beide ligt.²⁶ Elke lezer kan hierbij vanuit eigen ervaring waarschijnlijk wel een aantal voorbeelden bedenken.

Controlemechanismen

Naast een goede regeling van de relatie met het departement om de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven, is openheid van de organisatie een belangrijke voorwaarde. De externe oriëntatie van verantwoording veronderstelt dat de omgeving zicht heeft op datgene wat zich binnen de organisatie afspeelt.²⁷ In de dagelijkse praktijk zal men moeten vertrouwen

dat de normen daadwerkelijk fungeren als afrekencriteria en als intern socialisatiekader. Anders is een resultaatgerichte werkwijze niet mogelijk.

Om uiteindelijk noch de ruimte voor een gezonde bedrijfsvoering noch de mogelijkheden voor politiek toezicht nodeloos te verkleinen, is voor de bewaking van proces en resultaat een cumulatieve benadering denkbaar. Uitgangspunt vormen interne controlemechanismen als managementtoezicht en professionele controle binnen verzelfstandigde bedrijven. Zolang daaruit geen systematische schendingen van economische of democratische beginselen blijkt, is politiek vertrouwen in de verzelfstandigde organisatie gerechtvaardigd.

Huijsing e.a. stellen dat zeker als een inspectiedienst geacht wordt een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van beleidsmakers en dus ook het falen van (de uitvoering van) het beleid moet kunnen beschouwen, enige ruimte en onafhankelijkheid in het sturingsmodel noodzakelijk is.^{28, 29} Bij verzelfstandiging dient dus sprake

- 21 Twist, M.J.W. van en R.J. in 't Veld, *Over kerndepartementen. Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, 's-Gravenhage, 1993.
- 22 Vries, J. de en M. van Dam, *Een blik achter de gouden muur. Politiek-bestuurlijk management*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- 23 Smullen, A., S. van Thiel en C. Pollitt, *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*, in: *Beleid & Maatschappij*, 28, (2001), pp.190-201.
- 24 Thiel, S. van (2003), *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in *Management in Overheidsorganisaties*, nr. 39 (mei 2003), A5215 pp. 1-25.
- 25 Ministerie van Financiën (2000), *Directie Begrotingszaken, Eindrapportage. Kernmodel Financiële Informatievoorziening Baten/Lasten*, 30 maart 2000.
- 26 Twist, M.J.W. van en R.J. in 't Veld, *Over kerndepartementen. Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, 's-Gravenhage, 1993.
- 27 Als tegenhanger van het begrip 'verticaal toezicht' wordt soms de term 'horizontale verantwoording' gebruikt. Dit houdt in dat een organisatie niet alleen verantwoording aflegt in de verticale lijn, maar ook in de horizontale lijn, dat wil zeggen aan diverse belanghebbenden. Het gaat hierbij vaak om activiteiten op het gebied van informatievoorziening en overleg, variërend van het periodiek publiceren van prestaties tot en met het instellen van klantenpanels. Andere Overheid (ministerie van Binnenlandse Zaken), *Beter bestuurlijk toezicht. Deel 1: Eindrapport van de projectgroep 'Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering'*, Den Haag, 15 december 2004.
- 28 Huijsing, Eelco, Johan de Kruijf, Ton Schleedoorn en Ramses Snijders, *Prestatiesturing bij inspectiediensten* in: *Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering van het Rijk*, R. van Oosteroom en J. Slootmaker (red), Den Haag, 2004.
- 29 Ook in het rapport 'Kaderstellende visie op toezicht' van de Algemene Rekenkamer (2005) is aangegeven dat selectief (door wie wordt welke informatie gevraagd en tegen welke kosten?) gehandeld moet worden met informatievragen. Als eenmaal informatie gevraagd wordt (als coach) en hiermee later wordt afgerekend (als politieagent) dan schaaft dit het vertrouwen. Zeer belangrijk dat men transparant is met doel van informatievragen.

te zijn van meervoudige en gekoppelde controlevormen. Het gaat hierbij om drie facetten: zowel een interne als externe oriëntatie; aandacht voor economische en democratische beginselen; en niet alleen ex post maar ook ex ante verantwoordingsmechanismen.³⁰ Dus rekening houden met verschillende behoeftes van binnen en buiten de organisatie en tevens anticiperend controleren. In de dagelijkse praktijk moeten mechanismen worden ontwikkeld waarin deze facetten zijn geïntegreerd en geïnstitutionaliseerd.

Over de politieke controle kan het volgende worden gezegd. Bij zelfbeheer is sprake van decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de praktijk gaat deze vergrote verantwoordelijkheid bij de zelfbeheerde dienst niet gepaard met afnemende centrale verantwoordelijkheden. In het algemeen is sprake van een verschuiving op centraal niveau van 'sturen en delegeren' naar 'mandateren en controleren'.³¹

Doordat het controlevraagstuk meestal bedrijfseconomisch is georiënteerd zonder expliciet en geïntegreerd aandacht te schenken aan politieke controle, blijven politici in de meeste gevallen vasthouden aan de zwaarste vorm van politieke controle.³² Hierdoor vraagt men meer dan strikt noodzakelijk is. De opvatting bestaat dat de sturende organisatie altijd op tijd moet inzien wanneer iets fout dreigt te gaan met een agentschap. Het is een fictie dat het voortdurend opvragen van informatie automatisch zal leiden tot inzicht in spaaklopende processen. Deze strategie blijkt in de praktijk niet te werken: zaken die fout lopen worden altijd te laat ontdekt, en het vroegtijdig opvragen van gegevens verandert hier weinig aan.³³

Enkele sturingrelaties

Scheiden van de rollen

Een eerste vorm van sturingsrelatie bestaat uit het scheiden van de rollen. Gebleken is dat dit een cruciaal on-

derdeel is van de kwaliteit van de relatie. Per rol heeft men nu eenmaal andere taken en verwachtingen. Vermenging van rollen levert zowel bij de vragende als bij de leverende partij verwarring of frustratie op. Zo kan een agentschap niet effectief functioneren als dezelfde organisatorische entiteit (weliswaar vaak ingevuld door verschillende functionarissen) aan de ene kant als toezichthouder directief alle detailinformatie wenst te ontvangen, aan de andere kant als opdrachtgever snel geleverd wil hebben voor een lage prijs en daarnaast nog als eigenaar de belangen van datzelfde agentschap moet beschermen in het kader van de continuïteit.

Binnen Defensie ligt de rol van klant en eigenaar, en vaak ook die van opdrachtgever, bij dezelfde organisatorische eenheid. Dit sluit niet aan bij de richtlijnen van het ministerie van Financiën en de algemene filosofie over agentschappen. Met de invoering van het nieuwe besturingsmodel is een stap in de goede richting gedaan; voor investeringen is de eigenaar van het agentschap niet meer de opdrachtgever.

Wantrouwen

De tweede sturingsrelatie heeft te maken met het stellen van vertrouwen. Wantrouwen is menselijk en niets menselijks is een departement vreemd. Indien een agentschap wordt opgericht wordt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering op afstand geplaatst. Niet langer wordt door anderen bepaald hoeveel middelen er benodigd zijn en wat hiermee gedaan moet worden. Men maakt afspraken over de uitkomst. Hoe men deze uitkomst realiseert is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het agentschap zelf. Tijdens controle achteraf, bijvoorbeeld door de accountantsdienst als onafhankelijke toezichthouder, kan verantwoording worden afgelegd over recht- en doelmatigheid.

Tussentijds dient men te vertrouwen op de interne beheersing, die mede binnen het agentschap door interne

controles wordt bewaakt. Had men als departement voorheen de bedrijfsvoering tot in detail in de smiezen, na oprichting van een agentschap moet deze controledrift losgelaten te worden. Dit is moeilijk en leidt met regelmaat tot overvraging van het agentschap. In de literatuur is dit aangeduid als de 'verzelfstandigingsparadox'. In de praktijk zit het probleem meestal niet in de onmogelijkheid informatie te leveren, maar in de hoeveelheid en het detailniveau van de gevraagde informatie.

Ook bij Defensie heerst soms de 'waan van de dag' en kunnen onverwachte vragen om informatie binnenkomen. Zolang het vragen betreft over de output hoeft dit geen bezwaar op te leveren en hoort het erbij. Het gevaar is echter aanwezig dat men meer vragen gaat stellen over de bedrijfsvoering en hier gedurende het jaar invloed op uit wil oefenen. Dit staat haaks op de afgesloten managementcontracten en het benodigde vertrouwen.

Erkenning

De derde sturingsrelatie is gelegen in het verkrijgen van erkenning. Nog steeds is een agentschap binnen een departement een vreemde eend in de bijt. Dit is niet erg, maar het is zaak dat alle betrokken partijen, elk vanuit hun eigen rol, dit beseffen en erkennen. Door dit uitgangspunt aan te nemen is men zich er bewust van dat het agentschap op een andere wijze aandacht verdient dan een ministerieel onderdeel dat gestuurd wordt op

³⁰ Vries, J. de en M. van Dam, *Een blik achter de gouden muur: Politiek-bestuurlijk management*, Alphen aan den Rijn, 1998.

³¹ Luchters, J.H.M. en P.J. Welling, *Managementvelden in beweging: een overzicht in Overheidsmanagement en de menselijke factor*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1991.

³² Vries, J. de en M. van Dam, *Een blik achter de gouden muur: Politiek-bestuurlijk management*, Alphen aan den Rijn, 1998.

³³ Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998), Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, *Expert-meeting 'Evaluatie Agentschappen'*. Reeks expertmeetings: 'De transparante overheid', mei 1998.



Werkruimte van een DTO-locatie (Collectie NIMH)

input en *throughput*. De bedrijfsvoering van het agentschap is niet enkel op het 'nu' gericht, maar ook op de lange termijn. Dit brengt bijvoorbeeld een geheel eigen planning & control-cyclus met zich mee, die afwijkt van de binnen departementen algemeen gebruikte kas-verplichtingenstelsel.

Hiernaast dient het departement zich ook te realiseren dat een agentschap bijzondere aandacht heeft van het ministerie van Financiën. Dus naast de eigenaar dient daarom ook de toezichthouder zich te realiseren dat hij niet de enige is die informatie wil ontvangen of controleren.

Binnen de Bestuursstaf van Defensie is wel een kenniscentrum Marktwerving opgericht, maar dat lijkt onderbezet te zijn en heeft meer aandachtsgebieden dan alleen agentschappen. Zo heeft het ook privatisering, publiek-publieke samenwerking en Competitieve Dienstverlening in zijn portefeuille. Dit geeft naar mijn idee de drie agentschappen binnen Defensie niet de aandacht die zij verdienen.

feuille. Dit geeft naar mijn idee de drie agentschappen binnen Defensie niet de aandacht die zij verdienen.

Een vergelijking van agentschappen

Met name de belegging van de rol van 'eigenaar' is van belang vanwege de invloed die deze heeft op de positionering en het voortbestaan van

het agentschap. Deze rol dient gescheiden te worden ingevuld van de overige rollen. Idealerweise wordt de rol van de eigenaar door de secretaris-generaal ingevuld.³⁴ Van belang zijn verder de rollen van toezichthouder³⁵, opdrachtgever, en klant.

Om de sturingsrelatie in te vullen worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer als communicerende vaten beschouwd.³⁶

³⁴ Olde Bijvank, S., *Typologie van agentschappen* in: 'Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering van het Rijk', R. van Oosterroom en J. Slootmaker (red), Den Haag, 2004.

³⁵ Hoewel sturing en toezicht in het kader van 'good governance' niet los van elkaar gezien kunnen worden (Andere Overheid, ministerie van Binnenlandse Zaken), *Beter bestuurlijk toezicht. Deel 1: Eindrapport van de projectgroep 'Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering'*, Den Haag, 15 december 2004) is in het onderzoek niet dieper op de rol 'toezichthouder' ingegaan. Deze rol wordt per agentschap door meerdere partijen ingevuld hetgeen deze materie zo gecompliceerd maakt dat er een zelfstandig onderzoek naar verricht kan worden. Zo is er een toezichthouder namens de eigenaar, meestal de departementale accountantsdienst, namens de opdrachtgever(s), namens de financier en zo verder.

³⁶ Olde Bijvank, S., *Typologie van agentschappen* in: 'Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering van het Rijk', R. van Oosterroom en J. Slootmaker (red), Den Haag, 2004.

Op grond van het feit dat opdrachtgever (en de eigenaar) wil weten wat de relatie is tussen output en de betaalde gelden, is tevens de wijze van financiering, bijvoorbeeld door middel van lumpsum of per product achteraf, van invloed op de sturingswijze.

Uit mijn onderzoek blijkt dat de wijze van financiering binnen agentschappen verschilt per product. Zo wordt algemene beleidsondersteuning vaak lumpsum gefinancierd terwijl concreet benoemde producten per product gefactureerd worden. Ook blijkt uit het onderzoek dat de voornaamste opdrachtgever van de agentschappen de Rijksoverheid zelf is, al dan niet het moederdepartement. Enkel bij de agentschappen Inspectie Werk en Inkomens (IWI) en Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen (CBG) heeft het moederdepartement geen opdrachtgevende rol. Deze wordt vervuld door respectievelijk de wetgever en het zelfstandig bestuursorgaan CBG. Het merendeel van de agentschappen betreft meer dan de helft van hun baten van het moederdepartement.

Tevens blijkt dat er bij het merendeel van de agentschappen sprake is van gedwongen winkelnering door de opdrachtgever. Dit kan wel per product per agentschap verschillen. Binnen het ministerie van Defensie geldt een gedwongen winkelnering. Om te zorgen dat men wel marktconform blijft werken wordt om de zoveel jaar een vergelijking uitgevoerd met de markt, de competitieve dienstverleningstoets. Door enkele andere agentschappen is er in dit kader niet expliciet een opgave gedaan of zijn er gegevens over gevonden. Op basis van de overige gegevens kan er hier echter wel iets over gezegd worden. Voor het agentschap Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) kan bijvoorbeeld gesteld worden, gezien het takenpakket van dit agentschap, bevorderen van import en informatieverstrekking, dat de geleverde producten ook door anderen geleverd kunnen worden. Voor de agentschappen Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumen-

ten (BPR) en Centrale Archief Selectiedienst (CAS) bestaat de grondslag uit de uitvoering van wettelijke taken, respectievelijk ten aanzien van GBA en reisdocumenten en met betrekking tot Rijksarchiefdiensten. Vanuit deze grondslag kan gezegd worden dat hier wel sprake is van gedwongen winkelnering. Zo geldt dit, bijvoorbeeld in het geval van toezicht op de hoofdverkeerswegen en de aanschaf van uniformen voor de politie, ook voor het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).

Ook is bij een aantal agentschappen niet zo zeer sprake van gedwongen winkelnering, maar heeft men wel afspraken gemaakt met de opdrachtgevers en/of klanten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de agentschappen Directie Publiek en Communicatie (DPC) en Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP).

De belegging van de eigenaarsrol kan decentraal en centraal zijn. De decentrale belegging van de eigenaarsrol komt voornamelijk voor bij de ministeries van Justitie en Defensie. Bij het ministerie van Defensie is deze rol belegd bij de Commandant Commando DienstenCentra, een verzameling van uiteenlopende bedrijfspgroepen met ondersteunende diensten. Indien bij de overige ministeries een decentrale rol is belegd, is dat bij een directeur-generaal.³⁷

Alleen bij het ministerie van Defensie vervult de eigenaar ook (mede) de rollen van opdrachtgever en klant. Bij het agentschap Directie Publiek en Communicatie (DPC) is er echter wel een gedeeltelijke rol weggelegd voor een centrale eigenaar. In overleg met de secretaris-generaal worden de tarieven vastgesteld. Indien er sprake is van een decentraal

eigenaarschap komt dit met name voor bij agentschappen met beheersmatige taken. In het algemeen blijken binnen de Rijksoverheid de onderscheidende elementen voor het centrale of decentrale eigenaarschap niet te zitten in zaken als gedwongen winkelnering, het soort klanten of de opbrengsten die verdiend worden binnen het moederdepartement. Voor deze criteria kan geconcludeerd worden dat hierbij de keus voor de positionering van het eigenaarschap er los van staat. Een verbindende factor tussen de agentschappen is wel de mogelijkheid producten te definiëren. Centrale belegging van de eigenaarsrol bij de (P-)SG wil echter niet zeggen dat deze ook altijd eigenhandig de sturing op zich neemt. In sommige gevallen is gekozen voor de interface-variant waarbij een speciaal voor agentschappen ingerichte directie deze dagelijkse taak waarneemt.

De sturing bij Defensie

Voor wat betreft Defensie ben ik van mening dat het ministerie zichzelf in een lastig parket manoeuvreert. De genoemde vermenging van rollen kan belangenverstrengeling veroorzaken. Zo kan bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de eigenaar voor het continuïteitsvraagstuk conflicteren met de klantwens om snel en goedkoop geleverd te krijgen. Dit speelt vooral bij de jaarlijkse tariefstelling.

Een duidelijke scheiding van rollen is naar mijn mening noodzakelijk. Hiervoor vind ik ondersteuning in de bestaande literatuur en de richtlijnen van het ministerie van Financiën. Bij de overige ministeries zijn de rollen van opdrachtgever en klant belegd bij de directies die onder het directoraat-generaal vallen.

³⁷ Onder de secretaris-generaal werken diverse directeuren-generaal. Deze zijn, als hoofd van een directoraat-generaal, verantwoordelijk voor een gedeelte van het beleid. Bij de ministeries zijn meerdere directeuren-generaal, bij het ministerie van Defensie is er slechts één: de directeur-generaal Finance & Control. Onder een directoraat-generaal functioneren diverse directies. Een Directeur-Generaal is een topambtenaar die wordt voorgedragen door de Ministerraad en beloond wordt conform schaal 19 van het BBRA. Samen met de secretarissen-generaal en de inspecteurs-generaal vormen de directeuren-generaal binnen de Algemene Bestuursdienst een afzonderlijke topmanagementgroep.

Conclusies

De waarde van de status van agentschap lijkt niet voor iedereen gelijk. De agentschapsstatus is met name belangrijk voor de leiding en staf van het agentschap zelf en de leiding en staf van het moederdepartement. Dit zijn de groepen wiens taken en functie voor een deel bepaald worden door de agentschapsstatus. De agentschapsstatus is vrijwel betekenisloos voor de gemiddelde medewerker van het agentschap, de beleidseenheden op het moederdepartement en de instellingen in het veld. Uit het onderzoek komt zijdelings naar voren dat discussies rondom de positie van een agentschap binnen een departement onnodige onrust opleveren, zowel bij het agentschap als bij de omgeving (opdrachtgevers en klanten).

Over de positie van een agentschap dient een principe-keuze gemaakt te worden, niet alleen door de ambtelijk betrokkenen van de beleidsafdelingen maar vooral door de top van het ministerie. Na het maken van deze keuze moet de discussie niet steeds opnieuw worden gestart. In het overleg op 15 september 2005 tussen de DG Rijksbegroting, ministerie van Financiën en de directeuren van de agentschappen is aangegeven dat er binnen de directies FEZ, maar ook bij andere dienstonderdelen te weinig kennis is ten aanzien van het baten-lastenstelsel. De minister van Financiën heeft hierover zelfs een opmerking gemaakt in de Ministerraad. Ook tijdens mijn onderzoek is deze wens tot kennisvergroting in de top van het departement verschillende malen geuit.

De attitude van het aansturend orgaan is van belang. Een agentschap moet anders behandeld worden dan een gewone departementale dienst. De uitdaging is het agentschap de vrijheid te geven waar het op moet kunnen rekenen, en niet alles te willen controleren. Er moet sprake zijn van sturing op afstand, in de geest van het agentschapsmodel. Vaak wordt verwacht dat bestuursdepartementen beschikken over gedetailleerde informatie

over het agentschap, hetgeen niet altijd in overeenstemming lijkt te zijn met de gedachte van sturen op afstand (verzelfstandigingsparadox). In de relatie eigenaar - agentschap is de eigenaar verantwoordelijk voor de continuïteit van het agentschap. De eigenaar is hierbij voorwaardenscheppend. Dit vergt een afstandelijke maar zeker geen ongeïnteresseerde houding van de eigenaar.

Zowel bij de instelling van Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T) als die van Defensie Telematica Organisatie (DTO) is door de staatssecretaris

van Defensie aangegeven dat het binnen het ministerie houden van de producten en diensten van cruciaal strategisch belang was.

Inmiddels wordt door het ministerie van Defensie meer en meer gekeken hoe en wanneer de beide agentschappen op de markt geplaatst kunnen worden. Het ministerie is van mening dat indien dit niet mogelijk is, de agentschapsstatus dient te worden ingetrokken. Deze gedachte staat haaks op de uitgangspunten van het ministerie van Financiën en komt ook niet voor bij andere departementen.

Aanbevelingen

Een besturingsrelatie tussen een agentschap en het moederdepartement kan worden geoptimaliseerd met de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen gelden overigens niet alleen voor het ministerie van Defensie.

- Op het hoogste niveau van het departement erkent men dat een agentschap een andere benadering nodig heeft dan een traditioneel departementaal onderdeel.
- Er wordt een duidelijke scheiding aangebracht in de onderbrengingen van de rollen. Met name moet een gezamenlijke onderbrenging van de rol van opdrachtgever en eigenaar voorkomen worden. Bij meerdere agentschappen binnen hetzelfde departement kan men overwegen om binnen het departement een aparte stafdirectie op te richten die zich namens de secretaris-generaal richt op de taken van de eigenaarsrol. Hiermee wordt de benodigde expertise gebundeld en kan tevens een regierol vervuld worden bij de overweging van nieuwe agentschappen.
- Er bestaat vertrouwen in de bedrijfsvoeringskwaliteiten binnen het agentschap en de controles worden overgelaten aan de onafhankelijke rol van toezichthouder.
- De verzelfstandigingsparadox zal geen rol mogen spelen en geen verleiding mogen zijn. Met agentschappen maakt men (contractuele) afspraken op de output. De eigenaar spreekt af wat de geleverde producten zijn en men dient vervolgens te sturen op hoofdlijnen. De opdrachtgever spreekt af, binnen een door de eigenaar gegeven kader, wat in specifieke situaties van toepassing is.

Hoe het agentschap dit tot stand brengt is binnen het agentschapsmodel niet van belang. Het toetsmoment is het resultaat.