

De verborgen eigenaar; de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken

Ingmar van Meerkerk en Sandra van Thiel¹

Gepubliceerd in: Bestuurswetenschappen (2011). Referentie:

Meerkerk, I.F. van & Thiel, S. van (2011). *De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken*. Bestuurswetenschappen, 65(1), 40-58.

Abstract

Naast opdrachtgever van zelfstandige bestuursorganen zijn ministeries ook eigenaar van zbo's, in juridisch en/of economisch opzicht. Deze eigenaarrol is tot nu toe onderbelicht gebleven, zowel in de theorievorming over de relatie tussen ministeries en zbo's als in de praktijk waar politiek-bestuurlijke aspecten en budgettaire taakstellingen de aandacht voor de continuïteit en kwaliteit van de bedrijfsvoering van zbo's verdringen. Dit kan bedrijfseconomische risico's tot gevolg hebben. Oplossing kan worden gezocht in het expliciet belleggen en vervullen van de eigenaarfunctie. Dit draagt bij aan de continuïteit en het bedrijfsmatig werken van zbo's, het inzicht in de prestaties van zbo's en een betere relatie tussen ministeries en zbo's. Daarnaast zouden bestaande theoretische modellen over de relatie tussen ministeries en zbo's uitgebreid moeten worden om de eigenaarrol beter te kunnen beschrijven.

Trefwoorden:

Zelfstandig bestuursorgaan, sturing, financieel management, principaal-agent theorie

Over de auteurs:

I.F. van Meerkerk M.Sc. en dr. S. van Thiel zijn beiden werkzaam bij Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam: vanmeerkerk@fsw.eur.nl of vanthiel@fsw.eur.nl

¹ De auteurs willen Lars Canté bedanken voor zijn samenwerking bij het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd.

Inleiding

Ministeries vervullen meerdere rollen ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Als *opdrachtgever* bepalen ze de inhoud van het beleid en de publieke taken die deze verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties uitvoeren. Daarnaast zijn ministeries ook *eigenaar* van zbo's, in juridisch en/of economisch opzicht. Als eigenaar is het ministerie verantwoordelijk voor de continuïteit van het zbo; de eigenaar beslist over de missie, taken en bevoegdheden van het zbo en waakt over het voortbestaan van het zbo (Blokhuis & Slootmaker, 2002). De eigenaarrol concentreert zich vooral op de financieel-economische sturingsrelatie. In de praktijk blijken ministeries minder tijd en aandacht te besteden aan de eigenaarrol dan aan de opdrachtgeverrol (Van Meerkerk, 2009). Dat maakt de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministerie en zbo kwetsbaar.

In dit artikel gaan we nader in op deze problematiek. Centraal staat de vraag hoe de financieel-economische sturingsrelatie, in de praktijk functioneert. Welke problemen komen in deze relatie naar voren, hoe kunnen deze worden verklaard en hoe zouden ze verholpen kunnen worden? Na een korte uitleg over wat een zbo nu eigenlijk is, beschrijven we de relatie(s) tussen ministeries en zbo's. Hiervoor maken we gebruik van de principaal-agent theorie. Daarna wordt aan de hand van bevindingen uit twaalf concrete cases empirisch geïllustreerd hoe de financieel-economische sturingsrelatie is vormgegeven, welke knelpunten zich daarbij voordoen en hoe deze kunnen worden verklaard. Tenslotte sluiten we af met een aantal aanbevelingen, zowel voor de praktijk als voor verdere theorievorming over dit onderwerp.

Wat is een zelfstandig bestuursorgaan?

De vraag 'wat is een zbo?' lijkt basaal, maar is dat niet. Er zijn vele definitieën in omloop (zie Van Thiel en Van Buuren, 2001, voor een overzicht), maar elke definitie sluit weer andere organen en organisaties uit.² De oorzaak van de verscheidenheid aan definitieën is dat het begrip *met terug-*

² Een zbo is formeel een orgaan, en niet noodzakelijkerwijs een organisatie. Een zbo kan bijvoorbeeld ook één persoon zijn (zoals het Bureau Beheer Landbouwgronden; dat is de directeur van het agentschap Dienst Landelijk Gebied) of een college, commissie of raad (zoals de Faunaraad of het College ter beoordeling van geneesmiddelen). De administratieve, ondersteunende organisatie van colleges en raden is lang niet altijd (ook) een zbo. Tenslotte, er zijn ook enkele zbo's zonder rechtspersoonlijkheid zoals de Kiesraad en het College Bescherming Persoonsgegevens.

werkende kracht is ingevoerd voor publieke organisaties die niet helemaal tot de staat behoren (Schillemans, 2005:15). Bovendien zijn er verschillende manieren om een zbo op te richten (Schroten, 2000; Zijlstra, 1997). Zo kan een bestaande (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) organisatie worden aangewezen om een taak uit te voeren. Dit gebeurt in de (materiële) wet waarin de betreffende taak is vastgelegd, zie bijvoorbeeld de wet op de AWBZ waarin zorgverzekeraars tot taak krijgen de betaling uit te voeren. De betreffende organisatie wordt door deze aanwijzing ‘met openbaar gezag bekleed’ om de taak uit te mogen voeren. Dat openbaar gezag is nodig om het zbo bevoegd te maken om handelingen te plegen die rechtsgevolgen hebben zoals het afgeven van beschikkingen of keurmerken. De tweede manier om een zbo op te richten is door een (formele) instellingswet, zoals de wet Informatiseringsbank die leidde tot de verzelfstandiging van een directie van het ministerie van Onderwijs (Informatiseringsbank) tot het zbo IB Groep in 1994.³ Een instellingswet regelt de oprichting, taak en inrichting van het zbo, inclusief aspecten van de sturingsrelatie met het ministerie zoals verantwoording en begroting.

Zbo’s hebben dus altijd een wettelijke grondslag. De minister heeft alleen *geclausuleerde* bevoegdheden, namelijk die bevoegdheden die zijn vastgelegd in de (instellings)wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen waardoor het zbo is ontstaan. Dit maakt dat zbo’s een bepaalde zelfstandigheid genieten (Kuiper, 1999). De Kaderwet zbo’s heeft getracht hierin meer uniformiteit en overzicht te creëren, maar (i) niet alle zbo’s vallen onder de kaderwet en (ii) uitzonderingen op de kaderwet zijn toegestaan (Van Thiel, 2010).

In dit artikel zullen we de definitie van de Algemene Rekenkamer (1995) aanhouden; zbo’s zijn “publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag bekleed zijn”. Het voordeel van deze definitie is dat hij erg breed is: ook zelfstandige *bestuursorganisaties* die niet met openbaar gezag bekleed zijn (Schroten, 2000:38) zoals Staatsbosbeheer, worden meegenomen. Deze zelfstandige bestuursorganisaties die praktisch als zbo’s worden behandeld vallen bijvoorbeeld buiten de definitie van de kaderwet.

³ Inmiddels is besloten om het zbo IB Groep samen te voegen met het agentschap CFI tot één nieuw agentschap: DUO. Voor meer informatie over agentschappen, zie de website van het Ministerie van Financiën onder het trefwoord ‘baten-lasten diensten’.

Relaties tussen ministeries en zbo's

De relatie tussen ministeries en zbo's wordt vaak gemodelleerd als een principaal-agent relatie (vgl. Besley, 2006; Miller, 2005; Hazeu, 2000; Waterman & Meier, 1998; Pratt & Zeckhauser, 1995). Een agent voert één of meerdere taken uit voor de principaal. In een contract wordt vastgelegd wat de agent zal doen en tegen welke vergoeding. Het principaal-agent model is een economisch model dat uitgaat van nutsmaximaliserende actoren, dat wil zeggen dat zowel de principaal als de agent (eigen) doelen nastreven. Deze doelen hoeven niet met elkaar overeen te komen; bij botsende doelen kunnen problemen ontstaan. De principaal heeft er het meeste belang bij als de agent doet wat is afgesproken, tegen de laagst mogelijke prijs. De agent daarentegen heeft er het meeste belang bij om zo weinig mogelijk te doen, tegen een zo hoog mogelijke opbrengst (opportunistische).⁴ De agent kan zijn lijntrekkerij (*shirking*) verhullen omdat hij een informatievoorsprong heeft op de principaal; alleen de agent heeft alle informatie over zijn prestaties. De principaal loopt hierdoor het risico dat ze ofwel de verkeerde agent selecteert voor een bepaalde opdracht (het risico van *adverse selection*) ofwel dat de agent minder doet dan afgesproken of tegen een te hoge prijs (het risico van *moral hazard*). In het geval van zbo's wordt deze informatieasymmetrie versterkt doordat veel zbo's monopolist zijn, en er dus geen vergelijkingsmaatstaf (markt) is om te bepalen of de kosten of prestaties van een zbo wel optimaal zijn. Een principaal heeft twee instrumenten om de genoemde risico's te verminderen: ze kan agenten monitoren, of ze kan prikkels (*incentives*) gebruiken om de agent te beïnvloeden. Zo kan een ministerie een zbo verantwoordingsvereisten opleggen, of toestaan om een (deel van een) surplus te behouden bijvoorbeeld als (bestemmings)-reserve.

⁴ Overigens zijn er bij de toepassing van het principaal-agent model op de relatie tussen ministerie en zbo wel wat bedenkingen te plaatsen. Zo hoeven de doelstellingen die beide actoren nastreven niet altijd tegengesteld te zijn. Het publieke sector ethos en de professionele ethiek van zbo's geeft reden om te veronderstellen dat zbo's hun (publieke) taak een warm hart toedragen. Toepassing van het principaal-agent denken kan in zo'n geval zelfs contraproductief werken. Een niet-opportunistische agent kan monitoring als een teken van wantrouwen opvatten, en dat draagt niet bij aan een goede relatie tussen ministerie en zbo. Daarom stellen sommige auteurs voor om een ander (economisch) model als uitgangspunt te nemen: het stewardship model (Schillemans, 2010; Van Thiel, 2008; Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Hierin wordt van doelcongruentie uitgegaan; vertrouwen is het centrale uitgangspunt. Dit heeft ook consequenties voor de inzet van sturingsinstrumenten.

Oorspronkelijk is de principaal-agent theorie ontwikkeld om de relatie tussen aandeelhouders en het management van bedrijven te beschrijven. De aandeelhouder (principaal) draagt het management (agent) op om het bedrijf zodanig te besturen dat de winst wordt gemaximeerd. In het economische denken is de principaal dus eigenaar van het bedrijf (aandelen). In politicologische en bestuurskundige toepassingen van het model ligt de nadruk echter meer op de rol van de principaal als opdrachtgever (Miller, 2005). Traditioneel gaat het dan om de opdracht die politici (principaal) geven aan ambtenaren (agent) om bepaald beleid uit te voeren; bij zbo's zijn de ambtenaren de principaal en zbo's zijn de agent (Van Thiel & Yesilkagit, in druk). Bij de toepassing van de principaal-agent benadering op de relatie tussen ministerie en zbo zijn beide interpretaties van belang. Ministeries vervullen ten aanzien van zbo's namelijk twee rollen, die van opdrachtgever en die van eigenaar.⁵ De opdrachtgever wil bepaald beleid laten uitvoeren. De eigenaarrol betreft soms daadwerkelijk juridisch eigendom, bijvoorbeeld bij zbo's zonder rechtspersoonlijkheid (zoals de Kiesraad). Maar het is lang niet altijd duidelijk wie de juridische eigenaar is van een zbo; het zijn *zelfstandige* entiteiten, met verschillende rechtsvormen en verschillende eigenaarconstructies. Sommige zbo's zijn bijvoorbeeld privaatrechtelijke organen, die nooit in overheidshanden zijn geweest. Het ministerie vervult dan wel een rol als 'eigenaar' doordat het de missie van de organisatie bepaalt en door taaktoewijzing *de facto* verantwoordelijk is voor de continuïteit van de organisatie (en aansprakelijk als het misloopt). Dit is de eigenaarrol in economisch opzicht (Slootmaker, 2004). In dit artikel richten we ons op deze eigenaarrol van het ministerie. Deze rol betreft de aandacht voor de bedrijfseconomische continuïteit van het zbo en de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Het huidige principaal-agent model maakt geen onderscheid tussen de verschillende rollen van de principaal. Dat is wel van belang, want een opdrachtgever heeft niet altijd dezelfde belangen als een eigenaar. Immers, de opdrachtgever wil beleid laten uitvoeren door een zbo tegen de laagst mogelijke kosten, terwijl de eigenaar verantwoordelijk is voor de (financiële) continuïteit van het zbo. In de principaal-agent literatuur wordt wel het zogenoemde *plural principal problem* vermeld; dit betreft de situatie waarin één agent voor meerdere principalen werkt. Veel zbo's bevin-den zich in zo'n situatie; ze werken voor meerdere opdrachtgevers, bijvoorbeeld verschillende

⁵ Er zijn ook nog rollen als toezichthouder en beleidmaker (Plug et al., 2004) maar die laten we hier buiten beschouwing.

beleidsafdelingen van één en hetzelfde ministerie, of voor meerdere ministeries, voor andere overheden zoals gemeenten, of zelfs voor marktpartijen. In Nederland hebben zbo's echter altijd maar één moederdepartement dat eerstverantwoordelijke is voor een zbo, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Vlaanderen waar ook 'horizontale' ministeries zeggenschap hebben over verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (Verhoest & Van Thiel, 2004). Het moederdepartement vervult de eigenaarrol. Er is dus altijd maar één eigenaar, maar er kunnen meerdere opdrachtgevers zijn, zowel binnen het moederdepartement als daarbuiten. Tegenstrijdigheden tussen deze verschillende rollen en/of principalen kunnen volgens de theorie het beste worden bestreden door onderlinge coördinatie en afstemming tussen de principalen. Literatuur en onderzoek over dit onderwerp is schaars,⁶ maar verkennend onderzoek laat zien dat Nederlandse ministeries grofweg twee vormen van coördinatie toepassen: splitsing van rollen (bijvoorbeeld tussen verschillende afdelingen) of integratie van rollen (in zogenoemde interfaces, vgl. Plug et al., 2004; Van Thiel, 2003). Over de effectiviteit van deze modellen is weinig bekend, maar zbo-evaluaties vermelden regelmatig dat de coördinatie niet optimaal verloopt (vgl. Homburg & Van Thiel, 2001).

De belangentegenstellingen tussen verschillende principalen kunnen leiden tot tegenstrijdige sturingssignalen of *incentives* voor de agent, maar bieden ook ruimte voor principalen om zich ongestraft opportunistisch te gedragen (vgl. Moe, 1989). Zo kan een principaal terugkomen op eerder gemaakte afspraken of prijzen, ook nadat het contract is afgesloten (*ex-post haggling*). In het geval van een zbo valt hierbij te denken aan tussentijdse beleidswijzigingen waardoor werkprocedures of de inhoud van beschikkingen moeten worden aangepast, bijvoorbeeld in het geval van de extra herkeuringen van werklozen of arbeidsongeschikten door het UWV bij invoering van de Wet Inkomen en Arbeid (WIA). Ook is het denkbaar dat door politieke wisselingen (verkiezingen) een nieuwe principaal aantreedt, met andere doelen. Denk bijvoorbeeld maar aan het nieuwe kabinet dat bezuinigingen aankondigt, die worden doorvertaald door het ministerie naar een zbo. Of de principaal kan besluiten om de condities waaronder de agent moet werken te wijzigen, bijvoorbeeld door nieuwe verantwoordingsvereisten op te leggen of afgesproken beloningen (*incentives*) toch niet toe te kennen. Het afromen van reserves van zbo's is hiervan een voorbeeld; hiervan was (bijna) sprake bij politieregio's onder toenmalig minister Dijkstal. Tenslotte kan het ge-

⁶ Petrovsky & Wood (2007) en Bernheim & Whinston (1986) gaan weliswaar in op het plural principals problem maar niet op het probleem dat één principaal meerdere rollen kan vervullen. Beide benadrukken wel dat coördinatie tussen principalen de beste oplossing is.

beuren dat een principaal zich teveel bemoeit met de (dagelijkse) prestaties van een agent. Het uitbesteden van een taak aan een agent is gebaseerd op het idee dat de agent een expert is op het betreffende taakgebied, dan wel dat het niet wenselijk is dat de principaal zelf de taak uitvoert (Majone, 2001). De taakuitvoering is dus gebaat bij onthouding van ingrijpen door de principaal. Wanneer een ministerie zich teveel blijft bemoeien met een zbo kan dat de kwaliteit en/of onafhankelijkheid van de taakuitvoering in gevaar brengen, of tenminste de kwaliteit van de relatie tussen het zbo en ministerie aantasten (Van Thiel & Yesilkagit, in druk).

De mogelijke belangentegenstelling tussen opdrachtgever(s) en eigenaar kan dus leiden tot tegenstrijdige signalen aan zbo's en/of opportunistisch gedrag tussen principalen. Hoe vullen ministeries onder deze omstandigheden hun eigenaarsrol in, en hoe goed slagen ze daar in? Dat zijn de vragen die we in twaalf case studies hebben onderzocht door in kaart te brengen hoe de financieel-economische sturingsrelaties –gericht op de bedrijfsmatige continuïteit van zbo's – zijn vormgegeven en welke knelpunten zich daarbij voordoen.⁷ In de slotparagraaf zullen we ook ingaan op mogelijke oplossingen voor bestaande knelpunten.

Financieel-economische sturingsrelaties in de praktijk

In 2008 en 2009 hebben we onderzoek gedaan (Van Meerkerk, 2009) naar de financieel-economische sturingsrelaties van twaalf zbo's (zie tabel 1). Om de verscheidenheid van het zbo-veld te dekken is geselecteerd op basis van enkele criteria: juridische aard (publiek- of privaatrechtelijk), financieringsstructuur (budget- of tariefgefinancierd), taak en grootte (wat betreft vermogen en personeel). Daarnaast is rekening gehouden met de diversiteit aan ministeries: de twaalf geselecteerde zbo's vallen onder tien ministeries. Binnen de verschillende categorieën is er at random geselecteerd. Empirische gegevens zijn verkregen middels documentenanalyse van onder andere relevante wet- en regelgeving, jaarverslagen, sturingsprotocollen en kamerstukken. Daarnaast zijn per sturingsrelatie semi-gestructureerde interviews gehouden met respondenten van het zbo en het ministerie die betrokken zijn bij de financieel-economische sturingsrelatie (24 interviews in totaal). Tenslotte zijn gesprekken gehouden met experts (uit de wetenschap en de praktijk) op

⁷ We laten andere aspecten van de eigenaarsrol, zoals juridische aansprakelijkheid, dus buiten beschouwing.

het gebied van zbo-beleid, waaronder ambtenaren van het ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken.⁸

**** TABEL 1 ****

De financieel-economische sturingsrelatie is geanalyseerd en beoordeeld op basis van verschillende aspecten (zie tabel 2a en 2b). Centraal stond de vraag in hoeverre het ministerie inzicht had in het financieel-economisch functioneren van het zbo. Indicatoren hiervoor waren: de mate van inzicht in de prestaties, de contacten over de financiële staat, de begroting en de jaarrekening. Daarnaast werd bekeken in hoeverre ontwikkelingen in het financieel-economische functioneren in de gaten werden gehouden en/of gestuurd werden. Aangrijpingspunt voor de analyse was de interactie omtrent de planning- en controlecyclus. Hierbij staat de interactie tussen ministerie en zbo wat betreft het jaarplan en de begroting enerzijds en de financieel-economische beoordeling, verantwoording en controle anderzijds centraal. Structureel en systematisch contact over de financiële staat (waarbij het vermogen een belangrijke indicator is), de begroting en de jaarrekening duidt op een hoger ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie.

Er is onderscheid gemaakt tussen de tariefgefinancierde zbo's en de budgetgefinancierde zbo's, omdat de financieringsrelatie wezenlijk verschilt. Bij tariefgefinancierde zbo's heeft het ministerie namelijk geen sturingsmogelijkheden vanuit de bekostiging (het zbo verkrijgt immers zelf haar middelen middels heffingen of het opleggen van tarieven bij haar klanten). Bij deze groep zbo's is onderzocht in hoeverre het ministerie de tariefhoogte beoordeelt, of zij inzicht heeft in de wijze waarop het tarief tot stand komt en in hoeverre de tariefhoogte kostprijsdekkend is. Bij de budgetgefinancierde zbo's is onderzocht van welke type budgettering er sprake is. Outputbekostiging vormt een indicatie dat er sprake is van een hoger ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie. Immers, er wordt een directe koppeling gelegd tussen kostprijs (efficiëntie) en de hoeveelheid te leveren prestaties. Bij inputbekostiging is de kans groter dat beleidsoverwegingen die geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van de organisatie bepalend zijn voor de omvang van het ter beschikking gestelde budget (Groot en Van Helden, 2003:123).

⁸ De concrete lijst van respondenten is te vinden in Van Meerkerk (2009).

**** TABEL 2a EN 2b ****

Uit tabel 2a en 2b blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld. Bij vijf zbo's was er voor de indiening van het jaarplan en/of de begroting nauwelijks tot geen contact met het ministerie. Inzicht in het financieel-economisch functioneren ontbreekt grotendeels. Ten aanzien van de MS en het CvdM wordt bijvoorbeeld alleen naar de rechtmatigheid van de uitgaven gekeken. Deze groep zbo's zijn daarom getypeerd met een 'nauwelijks ontwikkelde' financieel-economische sturingsrelatie. Dit wil overigens niet altijd betekenen dat er geen financieel-economische prikkels aan de organisatie gegeven worden. Deze rol kan bijvoorbeeld ook door een andere (markt)partij vervuld worden. Zo hebben vertegenwoordigende organisaties van de 'klanten' van het CPE, de AFM en het Kadaster een rol in de planning- en controlecyclus. Per casus verschilde deze rol echter aanzienlijk. Zo kunnen de klanten van het CPE (die de tarieven moeten betalen voor de controles die het CPE verricht) via vertegenwoordigers in het bestuur van het CPE op effectieve wijze bedrijfseconomische prikkels geven aan het CPE. De 'klanten' van de AFM en het Kadaster daarentegen hebben geen formele instrumenten om bedrijfseconomische prikkels te geven.

Twee zbo's zijn geschaard onder een 'matig ontwikkelde' financieel-economische sturingsrelatie. In deze relatie is nog relatief weinig inzicht in het werkelijk functioneren van de organisaties, maar de contacten over de planning- en controlecyclus vinden frequenter en systematischer plaats dan bij de vorige groep. Voor beide relaties onder deze categorie geldt dat er sprake is van een ontwikkeling. Beide ministeries (EZ ten aanzien van het CBS en VROM ten aanzien van het Kadaster) proberen meer inzicht in het functioneren van de zbo's te verkrijgen. Een doelmatigheidsbeoordeling blijkt echter nog erg lastig te zijn. De ministeries zijn erg afhankelijk van het toezicht door andere partijen (respectievelijk een toezichtcommissie en een Raad van Toezicht).

Ten aanzien van de zbo's met een 'redelijk ontwikkelde' financieel-economische sturingsrelatie vindt er relatief veel meer contact plaats tussen ministerie en zbo wat betreft de planning- en controlecyclus. Hier is wel een duidelijk onderscheid te maken in het planningsproces en het controle-

proces. Zo is bij alle drie de relaties de aandacht gefocust op het planningsproces. Er zijn relatief veel contacten met betrekking tot de begroting en het jaarplan. Er is een hoge mate van transparantie over de verschillende producten en diensten die de organisaties leveren. Er zijn echter minder of kwalitatief mindere contacten ten aanzien van de verantwoording. Zo is er bij het ministerie van LNV weinig inzicht in de doelmatigheid van SBB. Er wordt geen koppeling gemaakt met de begroting voor het daaropvolgende jaar. Dit geldt ook voor het ministerie van VWS: de NZa dient jaarlijks binnen het ‘budgetplafond’ te blijven. In dit verband is er dus geen koppeling met het functioneren van de Nza zelf.

De RvdR en SVB – met de sterkst ontwikkelde relatie – worden middels outputbekostiging gefinancierd. Er is duidelijkheid over de kostprijs per product. Ook kan hier budgettair op gestuurd worden. Voor de goedkeuring van de begroting is er relatief veel contact tussen ministerie en zbo. Er is sprake van een intensieve (sturings)relatie. Door middel van het in kaart brengen van de prestaties in de loop der jaren wordt er beoordeeld hoe effectief en efficiënt de zbo’s in vergelijking met voorgaande jaren hebben gewerkt. Er is een duidelijke koppeling tussen het functioneren van het zbo in het lopende jaar en het budget voor het daaropvolgende jaar.

In de volgende paragraaf gaan we in op concrete problemen die in de verschillende sturingsrelaties naar voren zijn gekomen.

Knelpunten in de financieel-economische sturingsrelatie

Uit de analyse van de twaalf cases komen twee knelpunten duidelijk naar voren. Het eerste knelpunt heeft betrekking op de informatieasymmetrie tussen principaal-eigenaar en zbo, en het tweede knelpunt betreft de kwaliteit van de vervulling van de eigenaarrol door het ministerie. We hebben weinig verband kunnen vinden tussen deze knelpunten en de wijze waarop ministeries de coördinatie tussen hun rol als opdrachtgever en eigenaar hebben *georganiseerd* (splitsing of interface). Wel zijn er meerdere voorbeelden te vinden van opportunistisch gedrag door de principaalen.

Het eerste knelpunt in de financieel-economische sturingsrelatie betreft de informatie-asymmetrie tussen principaal (ministerie) en agent (zbo). Deze spanning kwam met name naar voren in de financieel-economische sturingsrelaties die relatief matig ontwikkeld waren. Drie cases kunnen dit illustreren. De eerste casus betreft de discussies tussen het ministerie van VROM en het Kadaster in de afgelopen twee jaar over diverse tariefsverhogingen die het Kadaster wilde doorvoeren als gevolg van de huizenmarktcrisis. Vanwege de conjunctuurgevoelige markt waarin het Kadaster opereert houdt zij een hoog eigen vermogen aan. Ondanks deze buffer zag het Kadaster zich genoodzaakt meerdere tariefsverhogingen door te voeren (2008-2009), omdat het eigen vermogen binnen een mum van tijd verdampt was. De afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO, directie FEZ) van het ministerie beoordeelt de hoogte van de tarieven – mede op basis van de hoogte van het eigen vermogen – en de minister dient uiteindelijk formeel goedkeuring te verlenen. TopZO heeft echter onvoldoende kennis over de interne bedrijfsvoering van het Kadaster om een adequate beoordeling van de rechtvaardigheid van tariefsverhogingen te geven; daarvoor is het ministerie afhankelijk van de aangeleverde informatie van het Kadaster. Er is niet alleen een gebrek aan informatie maar het is voor het ministerie ook niet duidelijk op welke waarde de aangeleverde informatie geschat kan worden. Terwijl het Kadaster op het punt van faillissement stond, liepen de spanningen tussen ministerie en zbo op vanwege oplopende tarieven.

Een tweede voorbeeld betreft de relatie tussen het ministerie van V&W en het CBR. Het CBR is een verstatelijkte privaatrechtelijke organisatie: afkomstig uit het private domein en nooit onderdeel geweest van het ministerie (dus geen juridisch eigendom). Dit verklaart volgens de respondenten de relatief grote afstand tussen dit zbo en het ministerie. Zolang er zich vanuit het perspectief van het ministerie geen bijzonderheden voordeden werd de grote afstand ten aanzien van het CBR niet als problematisch ervaren. Het CBR wordt bovendien geheel door tarieven gefinancierd. Een financieel belang heeft het ministerie dus ook niet. Een prikkel voor het ministerie om te investeren in de sturingsrelatie was met andere woorden afwezig. Sinds het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995 over de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's wordt er door het ministerie van V&W langzamerhand meer invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid door te investeren in de toezichtrelatie. De in de loop van de jaren gestegen tarieven en de toegenomen wachttijden zorgden voor negatieve publiciteit in de media en voor kritische Kamervragen in het voorjaar van 2008. Hierbij bleek dat de minister weinig inzicht

had in financieel-economisch presteren van het CBR (zie TK, 2008). Deze politieke en maatschappelijke aandacht heeft bij het ministerie van V&W voor een intensivering van de toezichts- en sturingsrelatie gezorgd. Ondanks dat de minister bedrijfsmatig niet verantwoordelijk is voor het CBR wordt hij door de Kamer nog altijd als politiek verantwoordelijke aangesproken. Het ‘naderhand’ opbouwen van een sturingsrelatie bleek echter een moeilijke aangelegenheid. Het CBR ervaart de toenemende ‘bemoeyenis’ uit Den Haag als een aantasting van haar zelfstandigheid. Zo stuitte het voornemen om het bekostigingsmodel inzake de goedkeuring van de tarieven te veranderen op weerstand vanuit het CBR. Het traditionele ‘indexmodel’ voldeed volgens haar prima en bracht zelf ook weinig kosten met zich mee. Door toenemende druk vanuit het ministerie wordt er nu toch vormgegeven aan een nieuw rekenmodel.

De wens om vanwege budgettaire krapte of politiek-maatschappelijke druk meer inzicht te krijgen in het functioneren van de op afstand opererende zbo’s leidt tot beleidsmatige initiatieven om de relatie te ‘verzakelijken’. Het ministerie streeft dan naar aansturing op basis van afrekenen op prestaties, waar mogelijk te vertalen in outputbekostiging. Het naderhand verzakelijken van de sturingsrelatie om op deze wijze meer inzicht te krijgen in het financieel-economisch presteren van de uitvoeringsinstellingen is een lastige exercitie, omdat de interne bedrijfsvoering van de zbo’s daar niet altijd op ingesteld is. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de problemen in de professionalisering van de opdrachtgeverrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. Door een gebrek aan aansluiting tussen de interne planning- en controlecyclus (de interne bedrijfsvoering) en de externe planning- en controlecyclus (de afspraken tussen LNV en SBB ten aanzien van de begroting en de jaarverantwoording) ontstond een verkrampte verhouding tussen beide partijen. Dit komt treffend naar voren in de volgende citaten uit het rapport van de ‘Taskforce Witteveen’ (2006: 3-4):

“Het ministerie heeft het gevoel weinig greep op Staatsbosbeheer te hebben. Onduidelijk is of wat het ministerie wil ook werkelijk gebeurt. Een oordeel over de prestaties van Staatsbosbeheer is moeilijk te vormen. Ook de redelijkheid van budgettaire wensen van Staatsbosbeheer is lastig in te schatten.”

“Omgekeerd heeft Staatsbosbeheer juist het gevoel te pas en te onpas door het ministerie gestuurd te worden. [...] Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie

maar wil. [...] De manier waarop Staatsbosbeheer zich moet verantwoorden sluit weliswaar aan op de manier waarop de ministeries functioneren, doch allerminst op de realiteit van het natuurbeheer.”

De ‘plotselinge’ wens van ministeries om meer inzicht te krijgen in het financieel-economisch reilen en zeilen van de zbo’s komt veelal voort uit politieke beweegredenen (vgl. opportunisme van de principaal). Dit lieten de tarievenkwestie bij het Kadaster en de politieke aandacht omtrent de tarieven en de wachttijdenproblematiek bij het CBR ook zien. Het ministerie wordt in dergelijke gevallen geconfronteerd met een situatie waar zij *de facto* niets meer aan kan doen, omdat de interne bedrijfsvoering van het zbo daar niet op ingesteld is (de mismatch tussen interne en externe p&c-cyclus). Ook is de informatie-asymmetrie dermate groot dat het ministerie geen adequaat inzicht heeft in de problematiek die op een dergelijk moment speelt.

De vraag die vervolgens gesteld kan worden is in hoeverre het ministerie in staat is om een ‘zakelijke aansturing’ waar te maken. Dit is het tweede knelpunt dat uit de analyse van de cases naar voren is gekomen. Hiervan hebben we eigenlijk in alle twaalf cases wel indicaties gevonden. Twee van de meest treffende voorbeelden betreffen cases met een relatief hoog ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie; dat biedt dus geen garantie dat er geen knelpunten zijn! De casus betreft de financieel-economische sturingsrelatie tussen de SVB en het ministerie van SZW. Deze relatie is relatief sterk ontwikkeld (zie tabel 2b). Er wordt op basis van outputbekostiging gefinancierd en er is bij het ministerie relatief veel inzicht in het functioneren en de doelmatigheid van het zbo. In het kader van het vernieuwingsprogramma ‘SVB 10’, gericht op het verbeteren van bedrijfsvoeringprocessen voor de lange termijn, had de SVB structureel 9 miljoen euro gespaard voor meerjarige ICT investeringen. De staatssecretaris van het ministerie van SZW besloot echter ten tijde van budgettaire krapte dit budget terug te vorderen. De SVB draaide kortweg op voor budgettaire problemen op het ministerie. Deze ingreep druist in tegen een ‘zakelijke aansturing’ op basis van outputbekostiging. Een dergelijke ingreep heeft immers niets te maken met het functioneren van de SVB. Ook blijkt uit de interviews dat het ministerie in haar beoordeling voornamelijk de nadruk legt op het behalen van de budgettaire doelstellingen en prestatie-indicatoren. Zo wordt de nadruk in de beoordeling van het functioneren van de SVB gelegd op het behalen van *korte termijn* doelstellingen: is de SVB wel binnen de budgettaire kaders

gebleven? Vragen met betrekking tot de *lange termijn*, zoals investeert de SVB wel voldoende in haar toekomst, komen minder aan bod. De terugvordering is hier een treffende consequentie van.

Ook bij Staatsbosbeheer (SBB) en de Raden voor de Rechtsbijstand (beide relatief hoog ontwikkelde financieel-economische sturingsrelaties) zijn er budgetkortingen te constateren die volgens de respondenten indruisen tegen de kwaliteit en de financiële gezondheid van de organisatie op langere termijn. Het ministerie legt de nadruk op het behalen van (korte termijn) budgettaire doelstellingen. Aan de bedrijfsmatige continuïteit van de organisatie en de taak wordt minder aandacht besteed. Dit geldt zeer zeker in tijden van budgettaire nood (zie bijvoorbeeld de Rijksbreed opgelegde taakstellingen). Dit duidt niet alleen op opportunistisch gedrag van de principaal maar ook op een structurele onderwaardering van de eigenaarrol. Als eigenaar dient het ministerie immers toe te zien op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de continuïteit van ‘haar’ zbo te waarborgen.

Discussie en conclusies

In dit artikel zijn we ingegaan op de eigenaarrol van ministeries ten opzichte van zbo’s, in economisch opzicht. Deze rol komt tot uiting in de financieel-economische sturingsrelatie. De knelpunten in deze relatie in de twaalf cases sluiten duidelijk aan bij de eerdergenoemde problemen volgens het principaal-agent model. De informatie-asymmetrie tussen ministerie en zbo bemoeilijkt het inzicht van ministeries in de financieel-economische prestaties van zbo’s en vergroot daardoor de onzekerheid van de principaal over de kwaliteit van de prestaties van de agent (risico’s van *adverse selection* en *moral hazard*). De cases hebben ook het opportunisme van de principaal laten zien: het afkomen van reserves, het wijzigingen van (budget)-afspraken op diverse tijdstippen, en de constante bemoeienis met de taakuitvoering en zelfs interne bedrijfsvoering van het zbo (vgl. Pollitt, 2005). Zbo’s moeten dergelijke schendingen van afspraken en autonomie accepteren omdat zij afhankelijk zijn van het ministerie voor de toekenning van taken en budgetten; ze zijn juridisch en/of economisch afhankelijk (‘eigendom’).

De knelpunten zijn een uitvloeisel van een structureel gebrek aan aandacht voor de eigenaarrol van het ministerie. Dit brengt niet alleen de continuïteit van het zbo in gevaar, maar bedreigt ook

de kwaliteit van de prestaties zowel in inhoudelijk opzicht (taakuitvoering) als financieel-economisch (bedrijfsvoering). Ministeries zouden, vanuit hun eigenaarsrol, meer oog dienen te hebben voor de continuïteit van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening. In de cases is naar voren gekomen dat deze rol dikwijls (onbewust) ondergewaardeerd wordt, ook als de financieel-economische sturingsrelatie goed is ontwikkeld. Dit kan worden verklaard door de context van het ministerie in ogenschouw te nemen. Het ministerie werkt in een politiek-bestuurlijke omgeving. De politieke waan van de dag of korte termijn belangen kunnen hierdoor gaan prevaleren boven lange termijn belangen. Op zulke momenten kan de eigenaarsrol in het gedrang komen. Het opleggen van algemene bezuinigingen zonder rekening te houden met het functioneren van zbo's is hier een treffend voorbeeld van. Meerdere zbo-respondenten gaven daarom aan dat 'de overheid als contractpartner niet altijd te vertrouwen is'. Hierbij werd tevens gesteld dat dit nu eenmaal 'inherent is aan het constitutionele systeem van Nederland'. De respondenten doelen hiermee op de volgzzaamheid van ambtenaren aan wat de politiek beslist. De opdrachtgeverrol (beleid maken en laten uitvoeren) krijgt dus veelal prioriteit boven de eigenaarsrol. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat dit samenhangt met de gekozen vorm van coördinatie tussen deze rollen (splitsing of integratie).

Hoe zouden de knelpunten kunnen worden verholpen? De informatieasymmetrie is inherent aan een principaal-agent relatie. Zbo's zijn bovendien zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering en functioneren op afstand. Het laten aanleveren van meer informatie door de agent is een beproefde oplossing maar heeft niet altijd het gewenste resultaat. Zo wordt er door de principaal lang niet altijd iets gedaan met de verstrekte informatie (De Kruijf, *forthcoming*). Bovendien maakt de mismatch tussen het baten-lastenstelsel van het zbo en de kas-verplichtingen systematiek van het ministerie de verstrekte informatie slecht of niet vergelijkbaar. Zbo's kunnen een extreme mate van monitoring tenslotte opvatten als teken van wantrouwen en aantasting van hun autonomie, waardoor de relatie met het ministerie onder druk komt te staan (Van Thiel & Yesilkagit, in druk). Het is daarom van belang dat ministeries vooral investeren in het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met zbo's waarin openheid en informatie-uitwisseling centraal staan (vgl. Van Thiel et al., 2004), zodat opportunistisch gedrag *van beide partijen* wordt beperkt.

Meer waardering voor of van de eigenaarrol zou kunnen worden bewerkstelligd door deze rol (nog meer) los te koppelen van de opdrachtgeverrol. Dat kan binnen een ministerie (splitsing) maar de cases laten zien dat dat eigenlijk maar weinig effect heeft. Daarom zou kunnen worden overwogen om de eigenaarrol buiten het moederdepartement te beleggen. Zo vervult het Ministerie van Financiën momenteel de rol als aandeelhouder van alle staatsdeelnemingen. Maar ook denkbaar is het oprichten of aanwijzen van één orgaan of organisatie (een zbo?) dat hiermee wordt belast (Van Meerkerk et al., 2009).⁹ Dat heeft als bijkomend voordeel dat kennis over financieel-economische sturingsrelaties wordt geconcentreerd en geprofessionaliseerd, of kan worden uitgewisseld. De cases hebben laten zien dat er nog vaak kennis ontbreekt binnen ministeries, zowel over hoe deze relaties zijn geregeld, als over hoe dat het beste zou kunnen.

Tenslotte kunnen we constateren dat de huidige theoretische modellen niet volstaan om de meervoudige rollen van ministeries goed te beschrijven, en aanbevelingen uit af te leiden voor de inrichting van de aansturing (vgl. Van Thiel, 2008). De principaal-agent theorie lijkt zich wel goed te lenen om de relaties tussen opdrachtgever en eigenaar enerzijds en agent anderzijds te beschrijven, maar niet in één model. Ook bevat de theorie geen aanwijzingen over hoe de principaal een professionele opdrachtgever en/of eigenaar kan zijn of worden, al dan niet tegelijkertijd. Op al deze punten is dus verdere theorievorming gewenst.

⁹ Een optie die momenteel ook voorkomt is dat de Raad van Toezicht de eigenaarrol vervult. Om dit voor alle zbo's te laten gelden, verdient geen aanbeveling. Ten eerste, niet alle zbo's hebben een RvT en onder de kaderwet worden diverse bevoegdheden die zo'n raad zou moeten hebben aan de minister toegekend. Bovendien kan een RvT ook een andere functie hebben zoals het vertegenwoordigen van bepaalde klantengroepen; daarmee is de raad niet altijd neutraal.

Tabel 1. Overzicht van geselecteerde zbo's (N=12, bron: Van Meerkerk, 2009)

Zbo's	Ministerie	Rechtsvorm	Financiering ^a	Totale baten 2006 (in mln euro's)	Aantal fte's ^b	Taak ^c
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid NIFV	BZK	Publiek	Mix (33%)	23,6	100	5
Centraal Bureau voor de Statistiek CSB	EZ	Publiek	Budget	180	2.241	5
Autoriteit Financiële Markten AFM	Financiën	Privaat	Mix (26%)	72,0	420	4
Raad voor de Rechtsbijstand RVR	Justitie	Publiek	Budget	351	247	1
Staatsbosbeheer SBB	LNV	Publiek	Mix (64%)	134	914	6
Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten CPE	LNV	Privaat	Tarief	2	22	4
Commissariaat voor de Media CvdM	OCW	Publiek	Mix (66%)	829	45	4
Mondriaan Stichting MS	OCW	Privaat	Mix (90%)	20,1	19	3
Sociale Verzekeringsbank SVB	SZW	Publiek	Mix (37%)	29713	3.067	1
Kadaster	VROM	Publiek	Mix (13%)	222	2.085	2
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen CBR	V&W	Privaat	Mix (13%)	88,3	987	3
Nederlandse Zorgautoriteit NZa	VWS	Publiek	Budget	29,4	205	4

^a Het getal tussen haakjes verwijst naar het percentage van het Rijksaandeel (budgetaandeel) van de totale baten, gebaseerd op de winst- en verliesrekening van 2006. Bij de rijksbijdragen is ook, waar aanwezig, het bedrag van subsidies afkomstig van het Rijk meegenomen.

^b Hiervoor zijn de gegevens gebruikt uit 2005 of 2006, afhankelijk van welke beschikbaar waren

^c Taak (aangepaste versie van Van Thiel & Van Buuren, 2001: Bijlage A): 1 = toekennen van geldelijke uitkeringen, 2 = registreren, 3 = het beoordelen van kwaliteit, gevolgd door het geven van bindende uitspraken daarover (keuren, certificeren, examineren, erkennen), 4 = uitoefenen van toezicht, 5 = adviseren, stimuleren, ondersteunen, coördineren, opleiden, voorlichten etc., 6 = anders

Tabel 2a. Beoordeling financieel-economische relatie tussen ministerie en tariefgefinancierde zbo's

Zbo's	Interface	Tariefs- vaststel- ling	Tariefs- beoorde- ling	Vooraf re- gelmatig con- tact over be- groting	Betrok- kenheid afzet- markt	Doelmatig- heidsprik- kels	Eind- oor- deel
AFM	Geïntegreerd	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	--
CBR	Geïntegreerd	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	--
CPE	Geïntegreerd	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	--
Ka- daster	Gespreid	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	-
NIFV	Gespreid	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	0*

Het eindoordeel betreft de mate van ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie: -- nauwelijks ontwikkeld, - matig ontwikkeld, 0 redelijk/tot op zekere hoogte, + ruim ontwikkeld, ++ sterk ontwikkeld

*Ondanks de 'negatieve' scores is de relatie tussen NIFV en ministerie van BZK als 'redelijk ontwikkeld' getypeerd. De reden hiervoor is het verschil in inzicht en sturing met betrekking tot het budgetgefinancierde deel. Op dit deel van de activiteiten is er wel degelijk sprake van een hoge transparantie en sturing.

Tabel 2b. Beoordeling financieel-economische relatie tussen ministerie en budgetgefinancierde zbo's

Zbo's	Interface	Type budget- tering	Frequentie contacten over budget	Inzicht in prestaties	Doelmatig- heidsprik- kels	Eind- oor- deel
CvdM	Geïntegreerd	Input	Laag	Nauwelijks	Nee	--
MS	Geïntegreerd	Input	Laag	Nauwelijks	Nee	--
CBS	Gespreid	Input	Laag	Matig	Nee	-
SBB	Gespreid	Proces	Hoog	Matig	Nee	0
NZa	Geïntegreerd	Taak	Hoog	Redelijk	Nee	0
RVR	Gespreid	Output	Hoog	Goed	Ja	++
SVB	Gespreid	Output	Hoog	Goed	Ja	++

Het eindoordeel betreft de mate van ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie: -- nauwelijks ontwikkeld, - matig ontwikkeld, 0 redelijk/tot op zekere hoogte, + ruim ontwikkeld, ++ sterk ontwikkeld

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriele verantwoordelijkheid*. Vergaderjaar 1994-1995, 24130 (nr.3).
- Bernheim, B.D. & M.D. Whinston. (1986). Common agency. *Econometrica*, 54(4), 923-942.
- Besley, T. (2006). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford, OUP.
- Blokhuis, M. & J. Slootmaker. (2002). De rol van de eigenaar. In: A. Kraak en R. van Oosterroom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public controlling reeks nr. 1. Den Haag, Sdu Uitgevers. [pp. 104-111].
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden (2003). *Financieel management van non-profit organisaties*. Stenfert Kroese, Groningen.
- Hazeu, C. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum, Coutinho.
- Homburg, V.M.F. & Thiel, S. van. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur*, 12(2), 21-24.
- Kruijf, J. de. (forthcoming). *Zbo autonomy reviewed* (work title). [dissertation]. UTwente.
- Kuiper, G.M. (1999). *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*. Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde Groningen. Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen.
- Majone, G. 2001. Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1), 103-122.
- Meerkerk, I.F. van (2009). *Zakelijk sturen op afstand? Een onderzoek naar de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's*. Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam. Beschikbaar via link: http://thesis.eur.nl/theses/law_culture_society/iss/esd/index/698090404
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of principal-agency models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225
- Moe, T.M. (1995). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In: Oliver Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Bernard to the Present and Beyond*. New York, Oxford University Press, 116-153
- Petrovsky, N. & B.D. Wood. (2007). *Multiple principals and political control of the bureaucracy*. Paper gepresenteerd tijdens Annual Meeting of Southern Political Science Association, New Orleans, 4-6 januari 2007.
- Plug, P.J., R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij & S. ten Have (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Berenschot.
- Pollitt, C. (2005). Ministries and agencies: steering, meddling, neglect and dependency. In: M. Painter & J. Pierre. (red.). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke, Palgrave MacMillan. [pp. 112-136].
- Pratt, J.W. & R.J. Zeckhauser. (1985). *Principals and agents: the structure of business*. Boston, Harvard Business Press.
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Werkdocument 11. Den Haag.

- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. [Beschouwing in opdracht van BZK]. Den Haag.
- Schroten, K. (2000). *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.
- Slootmaker, J. (2004). Hoe word je professioneel toezichthouder op agentschappen? *Bestuurskunde*, 13(7), 28-331.
- Taskforce Witteveen (2006). *Sturen in het bos. Op weg naar een volwassen sturingsrelatie*. Advies van de taskforce "Witteveen": verbeteren aansturingsrelatie LNV – Staatsbosbeheer. T.A.M. Witteveen, P.H. van der Jagt en L.B. Tänzer. 22 december 2006.
- Thiel, S. van. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 39(mei), A5215 pp. 1-25.
- Thiel, S. van. (2008). *The empty nest syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration*. Paper presented at IRSPM 12, 26-28 March 2008, Brisbane Australia.
- Thiel, S. van. (2010). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In: R. Andeweg & J. Thomassen. (red.). *De democratic audit van Nederland*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Thiel, S. van en A. van Buuren (2001). *Ontwikkeling van het aantal zbo's tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?*. Bestuurswetenschappen (nr. 5).
- Thiel, S. van & Yesilkagit, K. (in druk). Good neighbours or distant friends: trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*
- Thiel, S. van, L. Canté & I. van Meerkerk. (2009). Eigenaarschap bij zbo's. *Openbaar Bestuur, maart*, 12-14.
- Thiel, S. van, A. Jansen, R. Timmerman & P. Plug. (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.
- TK: Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Maatregelen verkeersveiligheid. Verslag van een Algemeen Overleg*. Vastgesteld 24 juni 2008. Vergaderjaar 2007-2008, 29398 (nr. 97). Den Haag.
- Verhoest, K. & S. van Thiel. (2004). Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rondom verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen. *Beleid & Maatschappij*, 31 (1), 27-41.
- Waterman, R.W. & K.J. Meier (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 8(2), 173-202
- Werf, J. van der. (2004). Relatiemanagement bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In: S. van Thiel. (red.). *Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. [Publikatie van het Kadaster], hoofdstuk 6.
- Zijlstra, S. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*. [dissertatie]. Den Haag.