

# Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren?

*Sandra van Thiel & Zoë Rouwhorst*

## Samenvatting

Voor de inrichting van de sturingsrelatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties wordt veelal gebruik gemaakt van het driehoeksmodel. Daarin worden drie rollen onderscheiden: de uitvoeringsorganisatie is *opdrachtnemer*, en het ministerie is *opdrachtgever* en *eigenaar*. Deze bijdrage gaat over de eigenaarsrol, en de medewerkers die de eigenaar ondersteunen en adviseren. Van oudsher werd de rol van de eigenaar voornamelijk vervuld door de financiële afdeling en betrof het vooral de financieel-economische sturing, maar in meer recente jaren is de rol steeds vaker toebedeeld aan de (plaatsvervangend) secretaris-generaal en zijn er speciale teams of afdelingen opgericht voor eigenaarsadvisering. Deze bijdrage gaat over vragen als: wie zijn de ambtenaren die dit werk doen, wat is hun achtergrond en ervaring; wat houdt hun werk in; en welke competenties zijn daarvoor nodig? Om dit te onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van rapporten over het onderwerp, LinkedIn-accounts van betrokken medewerkers en vijf interviews.

Eigenaarsadvisering blijkt geen gemakkelijke taak: medewerkers zijn een soort spin in het web, die de relaties tussen opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie(s) ondersteunen, vanuit het belang van de continuïteit van de opdrachtnemer maar ook met oog voor het belang van de opdrachtgever en uiteindelijk de minister. De belangen, en daarmee de relaties, kunnen complex of zelfs tegenstrijdig zijn. Dat maakt dat de eigenaar, en dus ook de eigenaarsadvisering, soms tussen twee vuren zit.

Er zijn grote verschillen tussen ministeries in hoe ze de eigenaarsadvisering en de rol van de eigenaar organisatorisch hebben vormgegeven. Dat geldt zowel voor (1) het niveau in de organisatie waar de rol is belegd, als (2) hoe de eigenaarsadvisering wordt genoemd, (3) welke accenten worden gelegd in de werkzaamheden en (4) hoe het relatiemanagement is vormgegeven. Het onderhouden en bewaken van alle relaties vereist een groot aantal competenties en leidt tot een profiel waarbij ervaring in zowel beleid als uitvoering voorop staan, maar ook competenties als visie, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, en communicatieve vaardigheden nodig zijn. Dit maakt het heel ander werk dan dat van een beleidsambtenaar. Eigenaarsadviseringsafdelingen kampen met problemen om nieuwe medewerkers te vinden, met de juiste competenties en met interesse in dit werk. Om een betere werking van de driehoek te krijgen, moeten ministeries meer investeren in de eigenaarsadvisering. Daarom adviseren wij om te komen tot een duidelijk profiel, een speciale opleiding, en een duidelijk carrière pad.

## Inleiding

Voor de inrichting van de sturingsrelatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties wordt veelal gebruik gemaakt van het driehoeksmodel. Daarin worden drie rollen onderscheiden: de uitvoeringsorganisatie is *opdrachtnemer*, en het ministerie is *opdrachtgever* en *eigenaar* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015; Van Thiel et al., 2004; Plug et al., 2004). De opdrachtgeversrol wordt meestal vervuld door beleidsdirecties of directoraten-generaal. Vanuit deze rol wordt bepaald wat de opdracht is die de uitvoeringsorganisatie moet uitvoeren, en het bijbehorende budget. De rol van de eigenaar is het bewaken van de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. Daarmee is een inherente spanning ingebouwd tussen de twee rollen van het moederdepartement (Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht, 2021a).

Van oudsher werd de rol van de eigenaar voornamelijk vervuld door de financiële afdeling en betrof het vooral de financieel-economische sturing (begroting, verantwoording, bedrijfsvoering; Van Meerkerk & Van Thiel, 2011), maar in meer recente jaren is de rol steeds vaker toebedeeld aan de (plaatsvervangend) secretaris-generaal en zijn er speciale teams of afdelingen opgericht voor eigenaarsadvisering (Van Thiel, 2020; ABDTopconsult, 2017). De invulling van de eigenaarsrol lijkt daardoor ook minder financieel-economisch te worden en meer politiek-strategisch, gericht op het relatiemanagement.

Deze bijdrage gaat over de rol van de eigenaar binnen ministeries en met name over hoe de eigenaarsadvisering wordt vervuld. Wie zijn de ambtenaren die dit werk doen, waar komen ze vandaan en welke ervaring brengen ze met zich mee? En wat houdt hun werk in; hoe wordt de rol van de eigenaar thans ingevuld en hoe verhouden zij zich tot de opdrachtgever en -nemer? Voor het beantwoorden van deze vragen hebben we gebruik gemaakt van twee methoden. Ten eerste een inhoudsanalyse van bestaande bronnen, bijvoorbeeld over de inrichting van departementen, lijsten van uitvoeringsorganisaties en tal van beleidsdocumenten of rapporten over dit onderwerp, en van LinkedIn om achtergrondinformatie over de betrokken medewerkers te achterhalen. Ten tweede zijn vijf interviews gehouden met medewerkers van afdelingen eigenaarsadvisering bij vijf ministeries (interviewhandleiding in bijlage). Deze respondenten blijven anoniem omdat het er ons meer gaat om een algemeen beeld te geven, en niet om te oordelen. Citaten worden in blauw weergegeven.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Eerst wordt beschreven wat eigenaarsadvisering is en hoe de rol van de eigenaar zich heeft ontwikkeld. Daarna gaan we in op de structuur van de afdeling/team bij de verschillende departementen en welke uitvoeringsorganisaties zij in portefeuille hebben. Vervolgens komen de belangrijkste competenties aan bod die nodig zijn voor een goede invulling van de eigenaarsadviseringsfunctie en enkele kenmerken van de samenstelling van het huidige personeelsbestand van deze afdelingen/teams. Tot slot trekken we conclusies en formuleren we aanbevelingen.

### De rol van de eigenaar

Het driehoeksmodel is oorspronkelijk – begin jaren '90 – ontworpen voor de aansturing van agentschappen, met name voor het toenmalige agentschap Senter (nu RVO) van het Ministerie van Economische Zaken. Daarna is het overgenomen en nader uitgewerkt door het Ministerie van Financiën (zie kader). Het vindt zijn oorsprong in *shareholder theory*, over de rol van aandeelhouders bij bedrijven. Vanuit die logica geredeneerd is het logisch dat er gesproken wordt over de rol van een eigenaar (de aandeelhouder), de opdrachtgever (de Raad van Commissarissen) en de opdrachtnemer (het management van de organisatie). In de toepassing in het publieke domein ligt dit echter ingewikkelder (vgl. Miller, 2005). Immers, wat houdt 'eigendom' in als een organisatie bijvoorbeeld

eigen rechtspersoonlijkheid heeft zoals veel zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), of eigen inkomsten bv door de mogelijkheid om tarieven te vragen, zoals sommige ZBO's en agentschappen? De bedrijfsmatige logica van het model lijkt eigenlijk het beste te passen bij staatsdeelnemingen, waar het ministerie van Financiën de rol van aandeelhouder (eigenaar) heeft en het vakdepartement de opdrachtgever is want die maakt de wetgeving waardoor het publieke belang dat met de staatsdeelneming gemoeid is, kan worden gegarandeerd.<sup>1</sup> Desondanks wordt het model breed toegepast voor de aansturing van agentschappen en ZBO's. Uit de interviews blijkt dat het model zelfs wordt toegepast op sommige dienstonderdelen, zoals de Belastingdienst en het CPB.<sup>2</sup>

#### **Regeling Agentschappen Ministerie van Financiën (2018)**

De **eigenaar**, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor:

- a. Het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling;
- b. De continuïteit van het agentschap op de lange termijn;
- c. Het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
- d. Zorgdragen dat uiterlijk per eerste suppletore begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een kasreserve dan wel een eigen vermogen van minimaal nihil. Een surplus aan kasreserve of een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.

De **opdrachtgever** is verantwoordelijk voor:

- a. Een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
- b. Het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- c. Het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

De **opdrachtnemer** is in ieder geval verantwoordelijk voor:

- a. De bestendigheid van de interne organisatie;
- b. Het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;
- c. Het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- d. Het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.

Er zijn meer complicaties bij de toepassing van het model. Zo hebben ministeries meer rollen dan alleen die van opdrachtgever en eigenaar: ze zijn ook toezichthouder, en hoeder van het algemeen belang (Plug et al., 2004).

Wat betreft de rol van toezichthouder kunnen ministeries ervoor kiezen om het toezicht zelf te doen, bv via de eigen auditdienst, of het te laten uitvoeren door een andere partij bv een inspectie of andere toezichthouder (soms ook weer een agentschap of ZBO), of door het instellen

van een Raad van Toezicht maar dat is met de invoering van de Kaderwet ZBO's minder populair geworden (Van Thiel, 2016), dan wel te vertrouwen op extern toezicht en evaluaties bv door de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, of organisatieadviesbureaus. De rol van toezichthouder, met name als het ministerie dat zelf doet, is echter niet opgenomen in de driehoek en dat leidt tot tal van onduidelijkheden en spanningen: aan wie rapporteert de toezichthouder en welke partij is gehouden om naar aanleiding van de toezichtinformatie te handelen? Op dit punt moet het driehoeksmodel dus nog verder uitgewerkt worden.

De andere rol, als hoeder van het algemeen belang, wijst erop dat ministeries niet alleen verantwoordelijk zijn voor de specifieke taak van een bepaalde uitvoeringsorganisatie maar ook voor tal van andere taken. En soms zijn de belangen die met die verschillende taken gepaard gaan tegenstrijdig. Denk bv aan de winning van aardgas, het toezicht daarop en de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen, die allemaal onder auspiciën van het ministerie van Economische Zaken vallen en door verschillende organisaties wordt uitgevoerd, die door dat ministerie worden aangestuurd. Dat leidt uiteraard ook tot de nodige spanningen en moeilijke (of moeizame) belangenafwegingen.

Een derde complicatie voor het driehoeksmodel betreft het feit dat veel uitvoeringsorganisaties voor meerdere opdrachtgevers werken, dus met meerdere beleidsdirecties en soms ook van andere ministeries te maken hebben. Er is echter maar één eigenaar. In een situatie met meervoudig opdrachtgeverschap zijn de risico's op spanningen en de noodzaak tot extra coördinatie tussen opdrachtgevers onderling en tussen de opdrachtgevers en de eigenaar groter (Voorn et al., 2019; ABDTopconsult, 2017). Het leidt bv tot tegenstrijdige sturingssignalen door de verschillende opdrachtgevers, of zoals in een van onze interviews werd gezegd: "Aan de kant van de opdrachtgever is de rol soms centraal gelegd bij één figuur of verspreid. Je ziet dat als dit niet gecoördineerd wordt voor het hele DG er gefragmenteerde opdrachten worden gegeven. En dat dit de samenwerking niet ten goede komt". En als het opdrachtgeverschap gedeeld wordt tussen twee (of meer) ministeries dan verloopt de samenwerking vaak stroever dan als de opdrachtgever en eigenaar zich vinden hetzelfde departement bevinden. Eén van de respondenten zei hierover het volgende: "Op de één of andere manier levert dit meer spanning op en meer pure driehoek. Maar dit kan ook te maken hebben met een verschillende bestuurs- en organisatiecultuur tussen de departementen".

De rol van de eigenaar moet dus vervuld worden binnen meerdere spanningsvelden, en dat leidt er nogal eens toe dat de opdrachtgeversrol overheersend(er) is en de meeste aandacht krijgt (Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht, 2021b). Als er dan ook nog grote politieke aandacht is voor de uitvoering van een bepaalde taak, bv in het geval van een incident, dan wordt de rol van de opdrachtgever nog dominantier, ten koste van de rol van de eigenaar (vgl. Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021).

De rol van de eigenaar is tweevoudig. Ten eerste, de eigenaar bewaakt de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie (opdrachtnemer) in de volle breedte. Dat betekent bv dat de eigenaar de opdrachtnemer moet beschermen tegen het overvragen door de opdrachtgever(s) (Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht, 2021a; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015; van Thiel, 2020; ABDTopconsult, 2020). Vanwege de eerdergenoemde dominantie van de opdrachtgeversrol is dat niet altijd even gemakkelijk. Eén van de respondenten verwoordde dit als volgt: "Ik zie dat de eigenaar vooral een dienende rol heeft. Primair vanuit de gedachte van een driehoek en als *countervailing power* voor de uitvoering. Dit betekent zorg dragen voor hun belangen. Op het moment dat de opdrachtgever in zijn eentje beleid gaat vormgeven, trekken wij aan de bel. Hetzelfde geldt trouwens voor de opdrachtgever, want zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de opdracht goed wordt weggezet." Een andere respondent typeert deze rol als relatiemanager. "De eigenaarsadvisering is het eerste aanspreekpunt en de tussenpersoon tussen

opdrachtnemer en opdrachtgever. Het is een spin in het web functie.”

Anderzijds zien ze zichzelf als procesmanager. De eigenaar monitort de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer, bv door middel van rapportages over afgesproken prestatie-indicatoren en via de planning & control cyclus (soms ook planning & begroting cyclus genoemd). Financiële elementen spelen hier een belangrijke rol, maar er wordt ook naar andere aspecten gekeken, zoals de informatiehuishouding (en ICT), HR-aspecten, veranderingsprojecten, enzovoorts. Dit vereist dus een brede kennis van zaken, zie ook verderop over competenties. Niet alle kennis is intern bij de afdeling eigenaarsadvisering aanwezig, en wordt daarom ook wel deels uit andere directies en organisaties gehaald. De rol van de eigenaarsadviseur is dan om alle informatie bij elkaar te brengen en in een integraal advies voor de eigenaar te gieten.

Afhankelijk van de invulling van het toezicht kan de eigenaar nog een derde taak hebben: het houden van toezicht op de organisatie en het management. ABDTopconsult (2017) suggereert bv dat het houden van functioneringsgesprekken met de directie of leden van de raad van bestuur ook tot het takenpakket van de eigenaar zou kunnen of moeten behoren.<sup>3</sup>

De rol van de eigenaar is vaak belegd bij de (p)SG, maar niet altijd. Ook de centrale financiële afdeling kan de rol van eigenaar vervullen, en soms zelfs is er sprake van rollenintegratie samen met de rol van opdrachtgever (beleidsdirectie). Bij rollenscheiding wordt de ambtelijke ondersteuning van de eigenaar vaak door een apart team of afdeling uitgevoerd: de eigenaarsadvisering.

### **De afdeling eigenaarsadvisering**

Bij verschillende ministeries heeft de politieke en bestuurlijke aandacht voor de uitvoering ervoor gezorgd dat de positie van eigenaarsadvisering in de afgelopen jaren versterkt is. In tabel 1 geven we een overzicht van de positionering van de eigenaarsadvisering binnen de ministeries met meer dan twee uitvoeringsorganisaties.<sup>4</sup> De tabel laat zien dat er drie positioneringsmodellen zijn: (1) binnen het bureau van de (p)SG, (2) bij de afdeling FEZ, of (3) bij een directie voor bestuurlijke zaken. Soms gaat het echt om een aparte afdeling, soms om een team, zie tabel 1 voor de details.

De omvang van de teams of afdelingen verschilt nogal, van een handvol tot meer dan 20 medewerkers. Ook het aantal uitvoeringsorganisaties in de portefeuille van de afdeling loopt sterk uiteen, met kleine aantallen voor bv Financiën en Sociale Zaken en de grootste aantallen voor Justitie & Veiligheid en Onderwijs & Wetenschappen. Over het algemeen gaat het daarbij om agentschappen en ZBO's die onder een ministerie ressorteren, maar in aantal gevallen zien we dat ook sturingsrelaties met ministeriele diensten en adviesorganen worden gemanaged door de medewerkers van de afdeling eigenaarsadvisering.<sup>5</sup> In veel afdelingen wordt gewerkt met zgn. accounthouders: medewerkers hebben de verantwoordelijkheid voor de (eigenaars)-relatie met één of meerdere uitvoeringsorganisaties. Bij grote uitvoeringsorganisaties is het niet ongebruikelijk dat meerdere accounthouders worden ingezet voor één organisatie. Dit is bv het geval bij SZW, waar meerdere medewerkers gezamenlijk accounthouder zijn voor UWV en SVB. Bij OCW zijn voor het agentschap DUO zes personen gezamenlijk verantwoordelijk, terwijl voor de recent toegevoegde ZBO's aan het sturingsmodel slechts twee personen accounthouder zijn. Bij VWS, I&W en BZK is één medewerker accounthouder voor meerdere uitvoeringsorganisaties. Dit geldt ook voor J&V; zij organiseren voor elke organisatie een accountteam. Zo'n accountteam bestaat uit vertegenwoordigers van opdrachtgever en opdrachtnemer en de eigenaarsadviseur. Dat kunnen mensen vanuit HRM, inkoop, FEZ etc. zijn. De accountteams komen één keer in de zoveel tijd samen. Dit is bij J&V meegenomen in een vaste cyclus.

**Tabel 1: Afdelingen voor eigenaarsadvisering bij ministeries en organisaties die zij overzien**

Ministerie	Afdeling	Fte	Positionering	Organisaties
OCW	Begroting & Control	8	Directies > Directie Financieel-Economische Zaken > Begroting & Control	DUO, Nationaal Archief, Bureau Architectenregister, College voor Toetsen en Examens, Commissariaat voor de Media, Instellingen hoger onderwijs en academische ziekenhuizen, Koninklijke Bibliotheek, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Mondriaan Fonds, Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, Nederlandse Publieke Omroep, Samenwerkingsorganisatie Beroeps-onderwijs Bedrijfsleven, Nederlands Filmfonds, Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, Stichting Nederlands Letterenfonds, Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs, Stichting Regionale Publieke Omroep, Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten
VWS	Bureau Concernsturing	12	plv. SG > Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken > Bureau Concernsturing	Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek, CIBG, College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, RIVM, Sociaal en Cultureel Planbureau, Intravacc, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Sportraad, Gezondheidsraad, ZonMw, College sanering zorginstellingen (wordt opgeheven), Centraal Indicatiestelling Zorg, Centraal Administratie Kantoor, Dopingautoriteit, Nederlandse Zorgautoriteit, Pensioen- en Uitkeringsraad, Zorginstituut Nederland
I&W	Directie Eigenaarsadvisering	17	Financiën en Integrale Bedrijfsvoering > Directie Eigenaarsadvisering	KNMI, RWS, CBR, RDW, Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Stichting VAM (IBKI), Luchtverkeersleiding Nederland, Stichting Airport Coordination Netherlands, Prorail, Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO), Win-Air en DC-ANSP
SZW	Taakveld Eigenaarschap ZBO	20	DG Sociale Zekerheid en Integratie > Directie Stelsel en Volksverzekeringen > Taakveld Eigenaarschap ZBO	SVB, UWV, stichting inlichtingenbureau, Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (valt formeel onder UWV)
LNV	Team Bestuurlijke Advisering	12	Kerndepartement > Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken > Team Bestuurlijke Advisering	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Staatsbosbeheer, Centrale Commissie Dierproeven, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Grondkamers (bestaande uit 5 ZBO's), Kamer voor de Binnenvisserij, Stichting Bureau Erkenningen, Stichting Bloembollenkeuringsdienst, Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteits Zaken, Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau, Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed van Landbouwgewassen, Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw, Stichting Skal Biocontrole, Raad voor plantenrassen, Stichting Nationaal Groenfonds, NCAD, RENDAC, Raad voor de Dieraangelegenheden, Gezondheidsdienst Dieren, Stichting GEONOVUM

Ministerie	Afdeling	Fte	Positionering	Organisaties
FIN	Afdeling Eigenaarsadvisering	11	SG-Cluster > Directie Financieel-Economische Zaken > Afdeling Eigenaarsadvisering	DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen, De Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Waarderingskamer (WK), Domeinen Roerende Zaken (DRZ), Auditdienst Rijk (ADR), Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA), Netherlands Financial Investments (NFLI), Waarborgfonds Motorverkeer (WBF), Nederlands Bureau Motorrijtuigverzekeraars (NBM)
BZK	PSGC-MM-FEZ-Eigenaaradvisering	9	PSG-Cluster > PSGC-Mensen en Middelen > PSGC-MM-Financieel-Economische Zaken > PSGC-MM-FEZ-Eigenaarsadvisering	Kiesraad, P-Direkt, RvIG, Rijksvastgoedbedrijf, Uitvoeringsinstelling Bedrijfsvoering Rijk, Huurcommissie, Kadaster, Logius. FMHaaglanden, SSC-ICT, Huis voor klokkenluiders, toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw, Doc-Direkt, SSO Caribisch Nederland, Caribisch Orgaan voor Herstructurering en Ontwikkeling (COHO)
EZK	Eigenaarsadvisering	6	Kerndepartement > Directie Financieel-Economische Zaken > Eigenaarsadvisering	het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het Agentschap Telecom (AT), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), het Centraal Planbureau (CPB), de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), de Kamer van Koophandel (KvK), de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), de Raad voor Accreditatie (RvA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
J&V	BD PSGC Directie Eigenaarsadvisering  BD PSGC DEA Directie Eigenaarsadvisering	8  14	Algemene leiding > Bestuursdepartement > BD  Hoofddirectie Bedrijfsvoering > BD PSGC Directie Eigenaarsadvisering > BD PSGC DEA Directie Eigenaarsadvisering	Inspectie Justitie en Veiligheid, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Justitiële Informatiedienst, Dienst Terugkeer & Vertrek, Raad voor de Kinderbescherming, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Dienst JUSTIS, Dienst Justitiële Instellingen (DJI), Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Schadefonds Geweldsmisdrijven, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Justitiële ICT organisatie, Autoriteit Persoonsgegevens, Bureau Financieel Toezicht, Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen, College van Toezicht Auteursrechten (CvTA), College voor de Rechten van de Mens, , Gerechtsdeurwaarders, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, Kansspelautoriteit, Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Onderzoeksraad voor veiligheid, Raad voor Rechtsbijstand, Stichting Nidos, National Cyber Security Center (NCSC), Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Dienst Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing Integriteit en Screening, College van Toezicht Beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten

Hoe de eigenaarsadvisering is gepositioneerd, zegt overigens niet veel over de kwaliteit of effectiviteit van de sturingsrelaties: er zijn grote verschillen tussen ministeries in hun omgang met uitvoeringsorganisaties, en soms zelfs binnen ministeries tussen bv verschillende directoraten-generaal (vgl. ABDTopconsult, 2017; Van Thiel, 2006). Uit wetenschappelijk onderzoek weten we dat ook de taak en de juridische vorm van een uitvoeringsorganisatie niet bepalend zijn voor de inrichting en werking van de sturingsrelaties (van Thiel, 2020). Het zijn vooral factoren als politieke (en media) aandacht, incidenten en relaties tussen personen die van belang zijn. Vertrouwen, overleg, transparantie en openheid blijken vooral bepalend te zijn – en helaas, dat ontbreekt nogal eens blijkt uit diverse evaluatierapporten (Van Thiel & Van der Velde, 2022; Van Thiel et al., 2015). Hier ligt dan ook een belangrijke taak voor de afdeling eigenaarsadvisering.

De geïnterviewden zelf waren tamelijk positief over de relaties met zowel opdrachtnemer als opdrachtgever, al benoemen ze ook dat er spanningen kunnen zijn: “Er is een afhankelijkheid in de driehoek van elkaar. Iedereen beseft dat de uitvoering gezond moet zijn en dat je wet- en regelgeving daarop moet aangepast zijn. En dat alles netjes verantwoord moet worden via de plan & control cyclus. Dat wil niet zeggen dat er nooit gedoe is, soms is het duwen, trekken en sleuren”. Een andere respondent refereerde aan woorden van de pSG: “je moet wel een beetje van elkaar houden in die driehoek”. Een actieve eigenaar, in de vorm van (p)SG is behulpzaam voor het creëren en onderhouden van goede relaties binnen de driehoek. “De eigenaarsadvisering draagt zorg voor een goede samenwerking en verbinding tussen beleid en uitvoering. En zorgt voor een bepaalde structuur waarbinnen allerlei overleggen plaatsvinden met alle betrokkenen.” Maar soms vindt er rolverving plaats tussen de opdrachtgever en eigenaar. Met name coördinerend opdrachtgeverschap vertoont veel raakvlakken met de rolinvulling van de eigenaar. Eén van de respondenten zei hierover het volgende: “Het model gaat uit van een strikte scheiding, maar die is er in de praktijk niet. Die moet je ook niet nastreven denk ik. Er zijn altijd grijze gebieden. Wat de opdrachtgever doet, dat raakt opdrachtnemer en eigenaar. Je moet elkaar in het grijze midden weten te vinden.”

In de relaties tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries is, zoals eerder opgemerkt, de relatie tussen opdrachtgever (beleidsdirectie) en opdrachtnemer (uitvoeringsorganisatie) vaak sterker dan die tussen eigenaar en opdrachtnemer. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste hebben beleidsdirecties een inhoudelijke voorsprong op de eigenaar door hun inhoudelijke kennis van de taken die de uitvoeringsorganisatie uitvoert. Ten tweede spelen beleidsdirecties een belangrijkere rol bij politieke aandacht of druk voor de uitvoering; zij zijn bv het eerste aanspreekpunt bij Kamervragen of debatten. Ten derde gaat de eigenaarsrol over andere aspecten van het werk, bv over de bedrijfsvoering, en zijn andere termijnen of periodes belangrijk bv in het begrotingsproces. Ten vierde en als laatste oorzaak kan worden genoemd dat de relatie tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties vaak al veel langer bestaat dan de relatie met de eigenaar. Het driehoeksmodel is immers pas later in zwang gekomen, nadat de uitvoeringsorganisaties waren opgericht en/of op afstand gezet. Eén van de respondenten illustreerde dit als volgt: “Soms worden er nieuwe taken neergelegd bij een uitvoeringsorganisatie en wordt de eigenaar daar niet automatisch in meegenomen. Dan moet ik vanuit mijn rol [als eigenaarsadviseur] veel tijd en energie hierin steken om betrokken te worden door de beleidsdirectie.”

Door deze oorzaken heeft de eigenaar soms moeite om zich krachtig te manifesteren en voor een evenwichtige(re) rolverdeling binnen de driehoek te zorgen. Dit is een redelijk algemeen patroon, al zijn er grote verschillen tussen ministeries in de manier waarop ze het driehoeksmodel hebben ontwikkeld en geïmplementeerd, en de voortgang die ze daarbij hebben gemaakt, zowel in de ontwikkeling van de opdrachtgevers- als eigenaarsrol. Bij OCW zijn ze bv recent begonnen met het organiseren van een formeel driehoeksgesprek voor ZBO's. Hiervoor checkten de accounthouders vanuit de opdrachtgeversrol de begroting en gingen zij over de continuïteit. De eigenaar was hier niet



bij betrokken. In de loop van de tijd zijn er veel wisselingen geweest in hoe de rollen van eigenaar en opdrachtgever organisatorisch zijn opgericht, en zijn er ook verschillende modellen uitgetoetst. Zie het kader voor een voorbeeld.

#### **Interface afdeling: een korte geschiedenis**

Momenteel wordt meestal gekozen voor splitsing van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, maar in het verleden zijn er experimenten geweest met zogenoemde *interface* afdelingen: afdelingen waar alle contacten tussen uitvoeringsorganisatie(s) en ministeriele directies (beleid, financiën, juridisch) werden gecoördineerd. Dit idee is vergelijkbaar met de één loket gedachte: de interface afdeling is dan de *frontoffice*, die de contacten tussen de *backoffice* (beleid, financiën) en de uitvoeringsorganisatie als het ware stroomlijnt en afstemt.

Het idee achter zo'n *interface* is dat het aantal contacten, en mogelijke tegenstrijdige sturingssignalen, op die manier konden worden beheerst. De meest bekende voorbeelden waren Relatiebeheer Zelfstandige Organen (bij OCW, tot 2004) en de Interface voor het Kadaster (bij het toenmalige ministerie van VROM, als afdeling binnen FEZ, ook tot ongeveer 2004). Deze relatiebeheerders zijn echter opgeheven als gevolg van bureaustrijd waarbij met name de betrokken beleidsdirecties (opdrachtgever) zeggenschap hebben (terug) gewonnen.

Het integreren, in plaats van scheiden, van rollen heeft diverse voordelen. Het leidt tot een betere afstemming van taakopdrachten, met name als er meerdere opdrachtgevers zijn, en helpt daarmee de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie te bewaken. Integratie zorgt er ook voor dat de dominantie van de opdrachtgeversrol minder groot is. Het vereist echter ook heel veel coördinatie en afstemming, wat niet altijd even gemakkelijk is binnen de overheid (noch tussen afdelingen, noch tussen ministeries). Een *interface*-manager moet daarom over heel veel verschillende kennis en competenties beschikken om succesvol de relaties tussen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer te kunnen managen. Dat maakt het geen gemakkelijke functie om te vervullen.

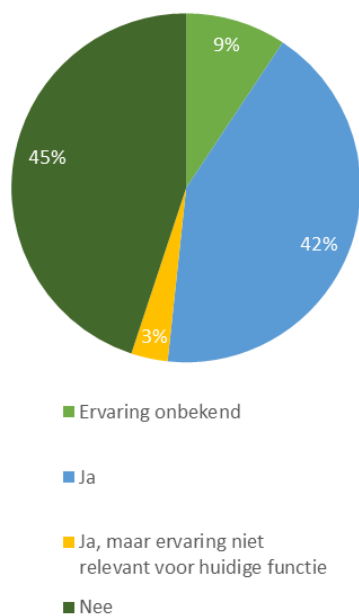
Om een evenwichtige rolverdeling te bewerkstelligen is het belangrijk om regelmatig contact met elkaar te hebben en dat iedereen over de juiste informatie beschikt. Om de eigenaar een krachtige(re) rol te kunnen laten spelen, beveelt ABTopconsult (2017) aan om de rol niet te delegeren maar zoveel mogelijk op (p)SG-niveau te verankeren. Dit zal leiden tot evenwichtigere verhoudingen binnen de driehoek en versterking van de professionaliteit van de eigenaarsadvisering. Dat brengt ons bij de competenties die nodig zijn voor eigenaarsadvisering.

#### **Competenties voor eigenaarsadvisering**

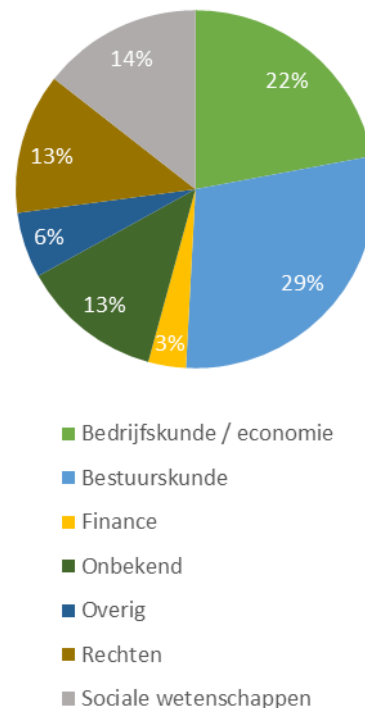
Met behulp van LinkedIn en de Rijksadressengids hebben we uitgezocht wat enkele achtergrondkenmerken zijn van de medewerkers van de afdelingen eigenaarsadvisering van alle ministeries (N=118). Allereerst valt op dat de man/vrouw verdeling nagenoeg gelijk is: 49% van de medewerkers is man, en 51% vrouw. De verdeling tussen junior en senior kennen we niet exact, maar uit de interviews komt naar voren dat meerdere afdelingen recent jonge mensen hebben aangenomen, en ook nog op zoek zijn naar nieuwe medewerkers. Eén van de respondenten gaf aan te hebben gepleit voor meer junioren binnen eigenaarsadvisering. Tegelijkertijd onderkende deze respondent ook dat voor de echte advisering een meer senior medewerker nodig is. Mobiliteit blijkt een groot probleem te zijn; er zijn recent veel mensen vertrokken, en medewerkers blijven lang niet altijd een wat langere tijd. Dit wordt beaamd door de respondenten. *“We hebben een tijdje minder capaciteit gehad omdat er elke keer iemand weg ging en dan weer een vacature open stond”*. Het blijkt lastig om de vacatures in te vullen. *“Het is moeilijk om mensen te vinden die het leuk vinden om te doen. Ook deels vanuit onbekendheid denk ik. Mensen zoeken op bestuursadviseur. Dan heb je het idee*

dat je dicht bij de politiek zit. Dat is bij eigenaarsadvisering niet zo. Je zit daarentegen wel dicht bij de ambtelijke dynamiek”. Daarnaast wordt er binnen de afdelingen eigenaarsadvisering gewerkt met trainees. Maar: “Je doet relatiewerk, waardoor je idealiter een paar jaar op een account wilt zitten. Anders wordt de buitenwacht gek”.

Achtergrondgegevens waren niet voor alle medewerkers te achterhalen. We hebben ons gericht op twee aspecten: ervaring in de uitvoering en vooropleiding. Evenveel medewerkers (45%) hebben (relevante) ervaring in de uitvoering opgedaan voor ze bij eigenaarsadvisering kwamen werken, als medewerkers (45%) die dat niet hebben (figuur 1). En qua vooropleiding gaat het vooral om bestuurskundigen (29%), bedrijfskundigen en/of economen (22%) en juristen (13%), zie figuur 2.



Figuur 1: Ervaring in uitvoering van medewerkers eigenaarsadvisering (N=118)



Figuur 2: Vooropleiding van medewerkers eigenaarsadvisering (N=118)

Door deze vooropleiding hebben medewerkers vooral aandacht voor politiek-bestuurlijke aspecten van de relatie met de uitvoeringsorganisatie en minder voor bedrijfsmatige aspecten, zoals de financiën en ICT – terwijl daar wel ook veel behoefte aan is, omdat beide aspecten een grote rol spelen in de uitvoering van beleid. Vaak wordt kennis over deze thema’s dan bij andere directies opgehaald en voegt de afdeling eigenaarsadvisering dit samen tot een integraal advies. Dit vereist echter wel basiskennis over de diverse thema’s. Daarom is het zeer nuttig om binnen het team eigenaarsadvisering personen te hebben met kennis en ervaring bv op het gebied van ICT en financiën.

In de interviews hebben we gevraagd naar de competenties die nodig zijn voor het managen van de relaties tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer door de medewerkers. Daar werden de volgende competenties genoemd (zie ook het kader verderop):

- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit;
- In staat zijn om informatie te verzamelen en verwerken vanuit diverse disciplines;
- Analytisch denkvermogen;

- Ervaring in en kennis over beleid en uitvoering;
- Communicatief sterk;
- Organisationsensitiviteit;
- Iemand die hoofd- en bijzaken kan scheiden;
- Sociale vaardigheden;
- Brede interesse;
- Verbinder;
- Flexibel;
- Netwerker; en
- Goed in plannen en organiseren.

#### Zestien competenties voor relatiemanagement (Van Thiel et al., 2004; Van Thiel, 2020)

1. **Adviseur:** Op basis van ervaring oplossingsrichtingen aanreiken voor vraagstukken. In staat zijn om anderen bij de besluitvorming te beïnvloeden.
2. **Conceptueel vermogen:** Houdt verbanden in de gaten tussen geconstateerde problemen, noodzakelijke en eventueel reeds voorgenomen veranderingen. Ziet structuren, verbanden en samenhang tussen verschillende vraagstukken en denkt in een breder kader.
3. **Educator:** Inzicht in kennis en vaardigheden van betrokkenen en probeert deze te (laten) ontwikkelen.
4. **Facilitator:** Schenkt aandacht aan materiële en immateriële belemmeringen (tijd, menskracht, geld, structuur, cultuur).
5. **Informatiemanagement:** Draagt zorg voor vernieuwing, behoud en toepassing van de aanwezige informatie ten behoeve van de organisatiedoelen.
6. **Initiator:** Kansen signaleren en daarnaar handelen. Proactieve opstelling. Inbrengen en stimuleren (buiten kaders kunnen denken) van nieuwe ideeën.
7. **Managen van veranderingen:** Begeleidt veranderingsprocessen en kan anderen inspireren bij het streven naar verandering en vernieuwing.
8. **Netwerkgericht:** Heeft oog voor het belang van contacten, is in staat contacten te leggen en te onderhouden en kan deze effectief aanwenden voor het bereiken van (de) doelen.
9. **Omgevingsbewust:** Vormt zich een beeld van de toekomstige ontwikkelingen en heeft een visie op mogelijkheden om in te spelen op die ontwikkelingen.
10. **Oordeelsvorming:** Kan gegevens en mogelijke handelwijzen in het licht van relevante criteria tegen elkaar afwegen en tot een logisch oordeel komen.
11. **Organisationsensitiviteit:** Heeft gevoel voor interne organisatieontwikkelingen en neemt deze in overweging bij de eigen besluitvorming. Heeft oog voor de effecten van de eigen besluitvorming voor de organisatie.
12. **Politieke sensitiviteit:** Heeft inzicht in en is alert op belangentegenstellingen, en is in staat steun en draagvlak te verwerven.
13. **Probleemoplosser:** Verwachte problemen vóór zijn en ontstane problemen oplossen.
14. **Resultaatgerichtheid:** Kan beleidsdoelen vertalen naar resultaten en weet vervolgens het gewenste resultaat op efficiënte en effectieve wijze te realiseren.
15. **Strateeg:** Kan een visie vertalen in lange termijn-doelstellingen en stelt een strategische planning op voor het realiseren van deze lange termijn-doelstellingen. Op directieniveau strategische ontwikkelingen kunnen vertalen naar interne organisatieveranderingen.
16. **Taakgericht leiderschap:** Dirigeert en begeleidt de activiteiten van anderen; bereikt resultaten door middel van delegeren, regelen, controleren, coördineren en aansturen.

Veelal noemden de respondenten dezelfde competenties, maar één van de respondenten kaartte een discussie aan die recent had plaatsgevonden binnen het departement waar deze persoon werkzaam is. [“We zijn met name gericht om hetzelfde soort mensen te werven: bestuurskundigen.](#)

Mensen die weten hoe de publieke sector en managementcyclus werken. Maar ik vraag me af of je niet meer technische bestuurskundigen of auditors zou moeten willen hebben. Want als je gelijksoortigen hebt, dan heb je grote kans dat iedereen naar dezelfde elementen kijkt en dat je rol beperkt blijft.” Ook de term schaaap met vijf poten viel bij meerdere respondenten. Enerzijds om de functie van eigenaarsadviseur te karakteriseren, anderzijds om te illustreren dat dit schaaap met vijf poten niet bestaat. Vaak zijn eigenaarsadviseurs generalisten waarbij binnen de teams bepaalde personen meer kennis hebben over specifieke thema’s zoals governance, ICT, financiën etc.

Het beeld dat uit de interviews en literatuur (kader) naar voren komt is dat van iemand die vooral goed verschillende werelden met elkaar kan verbinden: beleid en politiek enerzijds en uitvoering anderzijds. Eén van de respondenten lichtte dit als volgt toe: “We zitten in een Haagse omgeving. Je moet er dus uit kunnen halen wat relevant is voor de Haagse context. En tegelijkertijd moet je weten wat belangrijk is voor de uitvoering. En die twee belangen moet je aan elkaar weten te verbinden.” Eén van de respondenten noemde dit een grenswerker. “Want je werkt op de grens tussen binnen en buiten. Iemand die het liefst wel kennis en ervaring heeft van hoe de overheid werkt. Het liefst ook kennis van de uitvoering, in alle eerlijkheid. Want mijn persoonlijke observatie van in het Haagse werken is dat mensen geen idee hebben van wat er buiten de kaasstolp gebeurt.” In de literatuur wordt dit ook wel een *boundary spanner* genoemd (Tushman, 1977). *Boundary spanners* zijn personen die in staat zijn om kennis van het ene domein naar een ander domein te vertalen en transformeren, om bv bepaalde innovaties te bewerkstelligen. Het zijn krachtige personen, met veel kennis, die vertrouwen kunnen wekken. In het geval van de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties is het dus van belang om de eigenaarsadvisering te laten vervullen door mensen met veel ervaring (dus senior) zowel in beleid als in de uitvoering, met visie en goede sociale en communicatieve vaardigheden om mensen met elkaar te kunnen verbinden en vertrouwen op te bouwen. Een hoge mobiliteit, zoals we nu nog vaak zien, helpt daar niet bij.

De afdelingen eigenaarsadvisering blijken moeite te hebben om nieuwe medewerkers aan te trekken, niet alleen vanwege de krapte op de arbeidsmarkt maar vooral omdat het werk van de eigenaar bij veel ambtenaren niet bekend is: “We proberen binnen de organisatie de kennis van eigenaarsadvisering verspreiden want de meeste mensen weten niet van ons bestaan”. In vacatureteksten wordt de functie nu soms beschreven als adviseur van de (p)SG in plaats van eigenaarsadviseur om de functie beter te positioneren. Het invullen van vacatures is ook moeilijk omdat het niet gezien wordt als een carrièreperspectief (zoals bij beleid wel), en omdat de functie en de afdeling soms verstopt zitten in andere afdelingen of de naamgeving van de afdeling tot onduidelijkheid leidt: “Concernsturing is een naam die niemand gebruikt, zelfs binnen het ministerie roept het soms vraagtekens op”. Overstappen van beleidsfuncties naar de uitvoering is voor veel ambtenaren niet aantrekkelijk, onder andere vanwege verschillen in rechtspositie en salaris, maar ook omdat de uitvoering vaak minder aanzien heeft (onder ambtenaren). “Mijn persoonlijke idee na een aantal jaar werken bij de rijksoverheid is dat beleid hoger werd aangeslagen dan de uitvoering. Als je bij de uitvoering werkt, willen de meesten naar beleid.” Een andere respondent verwoordt het als volgt: “Het werken bij eigenaarsadvisering wordt als minder spectaculair gezien dan werken bij een bontkraag of FEZ DG Control.” Ook is het lastig dat er nog geen duidelijke profielschets is, met een omschrijving van taken en vereiste competenties.

Desgevraagd geven de meeste respondenten aan dat ze het op zich niet nodig vinden dat er een aparte, al dan niet *in-house* opleiding komt voor medewerkers van eigenaarsadvisering. Zo werd gesteld dat “uitwisseling tussen beleid en uitvoering wordt gewaardeerd maar dat een specifiek loopbaanpad voor eigenaarsadvisering niet nodig is omdat je daarmee mensen klem zou zetten” en dat “je jezelf daarmee tekortdoet qua diversiteit”. Het is echter de vraag of dat een verstandige houding is: de functie vraagt meer kennis en competenties dan veel mensen in huis lijken te hebben gezien hun vooropleiding en eerdere ervaring (vgl. ABDTopconsult, 2017, over het ontwikkelen van een academie en curriculum). Ook het opbouwen, behoud en doorgeven van kennis (kennismanagement) is van groot belang voor het succes van de eigenaarsrol en in het bijzonder het opbouwen van goede (persoonlijke) relaties en vertrouwen.

## Conclusies en aanbevelingen

De rol van de eigenaar is in ontwikkeling. Afdelingen of teams eigenaarsadvisering ondersteunen de eigenaar bij het vervullen van die rol. Dat is geen gemakkelijke taak: medewerkers van eigenaarsadvisering zijn een soort spin in het web, die de relaties tussen opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie(s) ondersteunen, vanuit het belang van de continuïteit van de opdrachtnemer maar ook met oog voor het belang van de opdrachtgever en uiteindelijk de minister. De belangen, en daarmee de relaties, kunnen complex of zelfs tegenstrijdig zijn. Dat maakt dat de eigenaar, en dus ook de eigenaarsadvisering, soms tussen twee vuren zit.

Er zijn grote verschillen tussen ministeries in hoe ze de eigenaarsadvisering en de rol van de eigenaar organisatorisch hebben vormgegeven. Dat geldt zowel voor (1) het niveau in de organisatie waar de rol is belegd (idealiter de [p]SG), als (2) hoe de eigenaarsadvisering wordt genoemd (zie tabel 1 voor verschillende benamingen), (3) welke accenten worden gelegd in de werkzaamheden (dat wil zeggen welk kennisdisciplines zijn vertegenwoordigd binnen het team) en (4) hoe het relatiemanagement is vormgegeven (bv met accounthouders). Het onderhouden en bewaken van alle relaties vereist een groot aantal competenties en leidt tot een profiel waarbij ervaring, en dus senioriteit, in zowel beleid als uitvoering voorop staan, maar ook competenties als visie, politiek-bestuurlijke sensitiviteit, en communicatieve vaardigheden. Dit betekent dat het heel ander werk is dan dat van een beleidsambtenaar. Een zorgvuldige selectie, een aparte of extra opleiding, en een duidelijk loopbaanpad kunnen helpen bij de werving van geschikte medewerkers. En dat is dringend nodig want de afdelingen blijken moeite te hebben om nieuwe medewerkers te vinden, en te behouden. Om een betere werking van de driehoek te krijgen, moeten ministeries meer investeren in de eigenaarsadvisering (vgl. ABDTopconsult, 2020, handelingsperspectief 4). Daarom hebben we op basis van de bevindingen vijf aanbevelingen voor ministeries geformuleerd:

1. **Uitwisseling van kennis en ervaring tussen ministeries** kan helpen bij de verdere inrichting en/of verbetering van het relatiemanagement en de eigenaarsrol. Ook onze respondenten beamen dit: *“Er is veel te leren van andere departementen, en daar kunnen we nog meer ons voordeel mee doen”*. Het IKEA-overleg tussen de hoofden van eigenaarsadviseringsafdelingen kan hierbij een rol spelen.
2. Richt een apart **opleidingstraject** (*in house*) op voor medewerkers van de afdelingen voor eigenaarsadvisering. De kennis en competenties die nodig zijn, komen niet vanzelf. Voor het inrichten van dergelijke opleidingen kan gebruik gemaakt worden van theorie over *boundary spanning* (uit de bestuurskunde) en accountmanagement (uit de bedrijfskunde). Maar er zou ook aan basiskennis gewerkt kunnen worden over uitvoeringsorganisaties, ICT, bedrijfsvoering (financiën), enzovoorts. In het Verenigd Koninkrijk krijgen nieuwe ambtenaren bv een handboek over uitvoeringsorganisaties, met o.a. uitleg over typen organisaties en vigerende wetgeving.
3. Gebruik een eenduidige naam voor deze functie, die duidelijk en aantrekkelijk is voor nieuwe medewerkers. Voor de omschrijving van de werkzaamheden zou ook een duidelijke **profielchets** moeten worden opgesteld. Dat wil niet zeggen dat er maar één soort medewerker moet worden gezocht, er is een **diversiteit aan medewerkers** nodig. Schapen met vijf poten bestaan niet, maar in de aanstelling van medewerkers kan gezocht worden naar verschillende achtergronden en competenties die tezamen, binnen het team, het werk van de eigenaarsadvisering kunnen uitvoeren. Een respondent suggereerde: *“Wat wij proberen te doen is steeds meer met thema-teams te werken. We hebben niet iemand nodig die alles weet, dat kan ook niet”*.
4. Maak een **duidelijk en aantrekkelijk carrière pad** van de functie van eigenaarsadvisering. Er is nu nog te weinig waardering voor het onderhouden van relaties met de uitvoering, terwijl het politieke belang daarvan de afgelopen jaren enorm is toegenomen. Dat kan gebruikt worden om meer bekendheid en waardering te genereren. Maar ook betere arbeidsvoorwaarden zijn nodig,

bv om ambtenaren vaker ervaring te laten opdoen in zowel beleid als uitvoering. Zoals twee respondenten het verwoordden: “Het carrière pad van een gemiddeld ambtenaar, het zou best kunnen dat die politieke kant heel belangrijk gevonden wordt en dat mensen dat daarom graag willen. Omdat ze daarna iets anders kunnen gaan doen. Vanwege de contacten of het netwerk dat je hebt opgedaan. Als je ergens achteraf een jaarverslag aan het lezen bent van [een uitvoeringsorganisatie], *who the fuck cares?* Terwijl als je een Stand van de Uitvoering uitbrengt en knelpunten naar voren brengt en binnen de organisatie bezig bent om de samenwerking te verbeteren. Het is maar hoe je het framet.” En: “Mensen gaan te weinig ook even bij de uitvoering kijken. Als je eenmaal in het Haagse werkt is het lastig om er weer uit te komen. Een gemeente betaalt bijv. een stuk minder dan een gemiddeld departement. Er zit een bepaalde ongelijkheid in. Je kunt je afvragen of dat wel recht doet aan het werk wat mensen doen.”

5. Het **accounthoudersmodel** kan een goede basis vormen voor het opbouwen van relaties en vertrouwen, maar vereist wel **langdurige(re) samenwerking** en **regelmatig contact**. Als er alleen contact is bij problemen, bv incidenten, wordt geen positieve basis voor een relatie gelegd (Van Thiel, 2020). Het leidt er bovendien toe dat er geen prikkel is om elkaar goed op de hoogte te houden en transparant te zijn over relevante ontwikkelingen of gebeurtenissen. Een van de respondenten vertelde: “Wat misschien wel een aardig voorbeeld is, is dat bij ons heeft de pSG heel erg de instelling dat we elkaar niet willen verrassen.<sup>[6]</sup> Ook bijvoorbeeld in een bestuurlijk overleg: geen verrassingen, we willen het goede gesprek met elkaar voeren. Bijv. de annotaties, de voorbereiding die wij voor het overleg maken, worden in principe altijd ook gedeeld met de organisatie en met beleid. Men weet van tevoren al wat de knelpunten of besprekpunten zijn. En wat wordt geadviseerd. Dus eigenlijk ligt alles op tafel om het goede gesprek te kunnen voeren zonder dat iemand verrast wordt.” Het verdient daarom aanbeveling om regelmatig en gezamenlijk, dus met eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer, bijeen te komen, ook als er weinig aan de hand is.



## Referenties

- ABDTopconsult. (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*. <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/blg-923803.pdf>
- ABDTopconsult. (2020). *Werk Aan Uitvoering - Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>
- Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht. (2021a). *Heldere kaders voor soepel samenspel*. <https://www.aef.nl/nieuws/rijksorganisaties-op-afstand-verdienen-heldere-kaders>
- Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht. (2021b). *Spelregels voor samenspel*. <https://www.aef.nl/nieuws/rijksorganisaties-op-afstand-verdienen-heldere-kaders>
- Deloitte. (2006). *Gemeente governance - Handboek Verbonden Partijen*. <https://docplayer.nl/53123230-Gemeente-governance-deloitte-handboek-verbonden-partijen-twee-voeten-in-een-sok.html>
- Miller, G. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Sciences*, 8, 203–225.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Circulaire Governance ten aanzien van zbo's*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>
- Ministerie van Financiën. (2018). *Regeling agentschappen*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>
- Plug, P., R. Timmerman & A. Dekker. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties*. Den Haag, Berenschot Fundatie.
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, dossier 35 387, nr. 2. <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>
- Tushman, M. (1977). Special Boundary Roles in the Innovation Process. *Administrative Science Quarterly*, 22(4), 587–605.
- Van Meerkerk, I. & S. van Thiel. (2011). De verborgen eigenaar; de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40-58.
- Van Thiel, S. (2006). Styles of reform: differences in agency creation between policy sectors in the Netherlands. *Journal of Public Policy*, 26(2), 115-139.
- Van Thiel, S. (2016). ZBO's verdienen eigen Raad van Toezicht. *Goed Bestuur en Toezicht*, 2016(3), 38-41.
- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Van Thiel, S., & F. van der Velde. (2022). *Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties*. [https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/Samenvatting-onderzoek-Leren-van-evalueren-een-onderzoek-naar-ZBO-evaluaties\\_website.pdf](https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/Samenvatting-onderzoek-Leren-van-evalueren-een-onderzoek-naar-ZBO-evaluaties_website.pdf)
- Van Thiel, S., A. Jansen, R. Timmerman & P. Plug. (2004). Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in. *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.
- Van Thiel, S., S. Soetekouw, M. Dresmé & P. van Goch. (2015). ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24(2), 63-73.
- Voorn, B., M. Van Genugten & S. van Thiel. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda. *Public Administration*, 97, 671–685.

## Bijlage: interview handleiding

### Eigenaarsadvisering

- **Wat is de afdeling eigenaarsadvisering volgens u?**
- **Wat zijn de taken van de afdeling eigenaarsadvisering?**
- **Hoe is jullie afdeling eigenaarsadvisering georganiseerd?**
- *Wat staat er in de documenten over de taak eigenaarsadvisering?*
- *Adviseert jullie afdeling eigenaarsadvisering ook op het gebied van staats- en/of beleidsdeelnemingen? Of gebeurt dit op een andere afdeling?*

### Driehoek

- **Hoe zorgt eigenaarsadvisering voor een goed samenspel in de driehoek (tussen alle partijen)?**
- **Hoe ervaart u als eigenaarsadviseur de relaties met opdrachtgever en opdrachtnemer?**

### Aanbevelingen

- **Hoe kijkt u naar de aanbevelingen die zijn gedaan in het WAU-rapport aangaande verdere professionalisering van de eigenaarsadvisering?**  
**Wat zou uw afdeling eigenaarsadvisering helpen bij het uitvoeren van uw taak?**

### Achtergrond

- *Wat is de achtergrond van het team eigenaarsadvisering?*
- **Wat zijn belangrijke competenties/kennis/ervaring die een eigenaarsadviseur moet hebben voor een goede taakuitoefening?**



## Noten

<sup>1</sup> Bij staatsdeelnemingen wordt in enkele gevallen afgeweken van deze taakverdeling: dan fungeert het vakdepartement ook als aandeelhouder. Dan wordt gesproken over beleidsdeelnemingen in plaats van staatsdeelnemingen (zie het overzicht en informatie op [overheid.nl](https://overheid.nl)).

<sup>2</sup> Op lokaal niveau wordt het model ook steeds vaker toegepast voor de aansturing van zgn. verbonden partijen (Deloitte, 2006). Voor gemeentelijke deelnemingen vervult bv vaak een wethouder deelnemingen de rol van de eigenaar, zie bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam. Zie voor een voorbeeld en meer informatie over provinciaal niveau [Kadernota Verbonden partijen 2020 - Provincie Noord-Holland](#).

<sup>3</sup> Vanuit shareholder theory geredeneerd is dit een taak voor een Raad van Toezicht. Agentschappen hebben geen Raad van Toezicht maar sommige ZBO's wel. Het aantal ZBO's met een Raad van Toezicht is de afgelopen jaren echter drastisch verminderd, vanuit de veronderstelling dat de Kaderwet ZBO's dit verbiedt. Deze veronderstelling is echter onjuist: de Kaderwet sluit een Raad van Toezicht niet uit, maar spreekt wel een voorkeur uit voor het beleggen van de bevoegdheden die een Raad van Toezicht normaliter zou hebben, aan de minister van het moederdepartement (Van Thiel, 2016). Staatsdeelnemingen hebben meestal een Raad van Commissarissen, vaak benoemd door de ministers van Financiën en het vakdepartement.

<sup>4</sup> Algemene Zaken en Defensie zijn niet opgenomen in het overzicht vanwege lage aantallen uitvoeringsorganisaties

<sup>5</sup> Deze lijst is samengesteld op basis van informatie op Overheid.nl (m.n. [Zelfstandige bestuursorganen](#) en [Agentschappen](#)), interne documenten van de departementen en m.b.v. de afdelingen eigenaarsadviesing bij de verschillende departementen. De ministeries van LNV, EZK en BZK zijn momenteel aan het onderzoeken of er nog andere organisaties zijn die deel uitmaken van het concern van het desbetreffende ministerie (zoals privaatrechtelijke ZBO's, adviescolleges, adviescommissies, beleidsdeelnemingen, stichtingen) waar mogelijk een rol ligt voor eigenaarsadviesing. Deze lijst is dus nog in ontwikkeling.

<sup>6</sup> In Nieuw Zeeland wordt dit het 'no surprises principle' genoemd, zie voor meer informatie het rapport "It takes three" via: [https://www.publicservice.govt.nz/resources/it-takes-three-operating-expectations-framework?e795=action\\_viewall](https://www.publicservice.govt.nz/resources/it-takes-three-operating-expectations-framework?e795=action_viewall)