



STEWARDSHIP: PRAKTISCHE HANDVATTEN VOOR LEIDINGGEVENDEN

Student: Tori Schouls

Studentnummer: 641277

Instituut: Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding: Master Publiek Management

Scriptiebegeleider: Sandra van Thiel

Tweede lezer: Rianne Warsen

Datum: 15 juli 2024

Aantal woorden: 12.298

Voorwoord

Met trots presenteer ik u hierbij mijn afstudeeronderzoek “*Stewardship: praktische handvatten voor leidinggevend*” in het kader van de laatste fase van mijn master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hierbij heb ik ook een halfjaar stage gelopen bij het programma Staat van de Uitvoering, wat zich richt op knelpunten in de uitvoeringspraktijk en hier jaarlijks een publicatie over uitbrengt. Ik merkte tijdens de master dat ik het spanningsveld tussen beleid en uitvoering interessant vond en daar graag ook stage in wilde lopen/mijn scriptie over wilde schrijven. Toen het onderwerp stewardship aan bod kwam tijdens de master en ik niet veel later een vacature voor een stageplek en scriptieonderzoek hierover zag, ben ik gelijk gaan solliciteren op deze plek en was een afstudeeropdracht snel gerealiseerd. De stage heb ik ervaren als een onwijs leuke en leerzame periode, waar ik veel nieuwe mensen heb mogen leren kennen.

Ik wil graag nog een aantal mensen bedanken die deze scriptie mede mogelijk hebben gemaakt. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Sandra van Thiel bedanken voor alle moeite die ze ten eerste gedaan heeft om een afstudeerplek voor mij te realiseren bij Staat van de Uitvoering. Daarnaast heeft zij ervoor gezorgd dat het afstudeerproces en de scriptiekringen altijd gestructureerd verliepen en was haar feedback altijd zeer duidelijk en opbouwend. Ook is haar mentale support tijdens de scriptiekringen essentieel geweest voor het goed laten verlopen van mijn scriptieproces. De bemoedigende en geruststellende woorden hebben mij het zelfvertrouwen gegeven dat ik nodig had. Als laatste wil ik haar bedanken voor het inzetten van haar netwerk bij het werven van respondenten. Ten tweede wil ik graag mijn stagebegeleider Felix van der Velde bedanken voor de fijne begeleiding tijdens de stage, en wil ik uiteraard mijn andere collega’s van Staat van de Uitvoering bedanken voor de leerzame en gezellige tijd. Als derde wil ik graag de Algemene Bestuursdienst (ABD) bedanken voor het delen van mijn LinkedIn bericht. Hierdoor heb ik veel respons gekregen en zo genoeg respondenten weten te vinden, die ik tevens wil bedanken voor hun deelname aan de interviews en mooie antwoorden. Ook wil ik mijn scriptiekring bedanken voor de peerfeedback die ik tijdens de bijeenkomsten heb mogen ontvangen. Tot slot wil ik mijn lieve familie en vrienden bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die zij mij tijdens dit proces hebben gegeven. Het schrijven van een scriptie is af en toe zwaar en door hun luisterend oor kon ik er telkens weer met frisse moed in gaan. Ik ben erg trots op het eindresultaat en wens eenieder dan ook veel leesplezier.

Met vriendelijke groet,

Tori Schouls

Leiden, 15 juli 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Theoretisch Kader	6
2.1 Ambtelijke driehoek	6
2.2 Principaal-agent model	7
2.3 Stewardship model	7
2.4 Conceptueel model	11
3. Methodologie	13
3.1 Operationalisering	13
3.2 Onderzoeksmethoden- en technieken	14
3.3 Steekproef	15
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	15
3.5 Ethische kwesties	16
4. Resultaten	17
4.1 Gezamenlijke doelen	17
4.2 Intrinsieke motivatie	18
4.3 Gelijkwaardigheid	19
4.4 Vertrouwen	20
4.5 Definities leidinggevenden	21
4.6 Gedrag leidinggevenden	22
4.7 Barrières stewardship	24
4.8 Algemene conclusie	25
5. Conclusie	27
5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen	27
5.2 Discussie	28
5.3 Aanbevelingen	29
Literatuurlijst	31
Bijlagen	35
Interviewhandleiding	35
Informed consentformulier	37
Codeboom	39
Respondentenlijst	40

Samenvatting

De uitvoering van overheidsbeleid ligt in Nederland in handen van uitvoeringsorganisaties, die samenwerken met ministeries binnen de ambtelijke driehoek. Hierin is het ministerie de opdrachtgever/eigenaar en de uitvoeringsorganisatie de opdrachtnemer. Binnen deze driehoek ontstaan soms problemen, waar de kwaliteit van de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties er één van is. Dit kan in sommige gevallen, zoals bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslagaffaire, voor negatieve gevolgen leiden voor burgers. Een sturingsmodel voor deze relatie dat kan bijdragen aan een betere samenwerking is stewardship. Dit model gaat, in tegenstelling tot het principaal-agent model, uit van een meer gelijkwaardige relatie op basis van vertrouwen. Het is hierbij van belang dat zowel het ministerie als de uitvoeringsorganisatie gezamenlijke doelen nastreven, intrinsiek gemotiveerd zijn en overeenkomende belangen hebben. Specifiek is onderzocht hoe leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties invulling geven aan stewardship in de praktijk, omdat zij het meeste invloed kunnen uitoefenen binnen de driehoek.

Middels literatuuronderzoek en 28 interviews is gebleken dat de leidinggevenden vooral invulling geven aan stewardship door informatie te delen, risico te nemen en een lerende organisatie te stimuleren. Ook rolvastheid, luisteren, het houden van een balans tussen afstand en nabijheid en zelfreflectie worden ingezet door de leidinggevenden om tot stewardship te komen. Daarnaast worden er gezamenlijke doelen nagestreefd, samengewerkt bij eventuele spanningen en is er veel onderling vertrouwen. Barrières die uit het onderzoek van grote invloed blijken te zijn voor stewardship zijn controle, politieke druk, de invloed van de media en het hebben van meerdere opdrachtgevers. Dat zorgt er soms voor dat er niet altijd sprake is van gelijkwaardigheid en er een hiërarchische principaal-agent relatie is. Daarnaast kenden niet alle respondenten de term stewardship. Het model lijkt dus niet overal volledig gehanteerd te worden.

Naar aanleiding van de resultaten zijn er een aantal aanbevelingen gedaan. Allereerst adviseer ik de Rijksoverheid om meer bekendheid te creëren over stewardship door de principes te integreren in de rijkstraineeships. Daarbij adviseer ik de Algemene Bestuursdienst (ABD) om deze principes ook te integreren in hun leer- en ontwikkelaanbod en rapporten. Het tweede advies betreft de leidinggevenden van zowel de ministeries als uitvoeringsorganisaties die personeelsuitwisseling meer zouden moeten faciliteren, om zo wederzijds begrip te creëren voor elkaars werkzaamheden. Daarnaast adviseer ik deze leidinggevenden ook om meer aan rolatie te doen wat betreft voorzitterschap en locatie binnen de driehoeksoverleggen in het kader van gelijkwaardigheid. Een vierde advies ligt in het duidelijk blijven expliciteren van wie wat doet binnen de driehoek, om te zorgen dat eenieder in zijn rol blijft. Verder adviseer ik leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties om informatie te blijven delen met elkaar, om zo de meest genoemde barrière controle tegen te gaan. Tot slot adviseer ik de wetenschap om kwalitatief vervolgonderzoek te doen op een aantal terreinen: het gedrag en de barrières, de spanningen en gelijkwaardigheid, controle, intrinsieke motivatie, vertrouwen, factoren op context- en organisatieniveau en vergelijkend onderzoek met andere landen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland ligt de uitvoering van overheidsbeleid vaak in handen van uitvoeringsorganisaties (TCU, 2021). Zij opereren op afstand van de overheid. Het aansturen van deze uitvoeringsorganisaties gebeurt binnen de ambtelijke driehoek (ABDTopconsult, 2020a). Binnen deze driehoek bestaat er een opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar. De rollen van opdrachtgever en eigenaar worden ingevuld door de secretaris-generaal van beleidsafdelingen binnen ministeries. De uitvoeringsorganisaties fungeren als opdrachtnemer. Echter, de samenwerking binnen de driehoek verloopt niet altijd goed, blijkt ook uit het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). Een voorbeeld hiervan is de kinderopvangtoeslagaffaire, waarbij duizenden ouders onterecht beschuldigd werden van fraude, met als gevolg het stopzetten van de kinderopvangtoeslag (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020). Er bleken grote fouten binnen de Belastingdienst te zijn gemaakt, waar sturingsproblemen binnen de driehoek onder andere de oorzaak van waren. In het rapport van de TCU (2021) wordt gesteld dat er momenteel weinig vertrouwen is binnen de driehoek en een gebrek aan kennis van elkaars takenpakket. De ministeries nemen een te dominante rol aan en hebben onrealistische verwachtingen van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast hebben ministeries vaak meerdere rollen binnen de driehoek of werken uitvoeringsorganisaties voor meerdere opdrachtgevers, wat de relatie tussen beiden ingewikkeld maakt. Er is een zogenoemde kloof tussen beleid en uitvoering ontstaan (ABDTopconsult, 2020a). Beiden sluiten niet goed op elkaar aan en er ligt een sterke focus op het maken van beleid. Ook vanuit de politiek is dit het geval, waar de wens bestaat om beleid zo snel mogelijk te implementeren. Hierin blijft de uitvoering onderbelicht.

De huidige situatie symboliseert het traditionele sturingsmodel van de principaal-agent (Bjurstrøm, 2020). Hierbij is er sprake van tegenstrijdige belangen, doordat er naar eigen doelen wordt gestreefd. Dit zorgt voor wantrouwen tussen beide partijen. Ministeries willen een grote mate van controle uitoefenen op uitvoeringsorganisaties, wat weerstand opwekt. Dit alles staat een goede samenwerking in de weg.

Het sturingsmodel waar tegenwoordig veel naar gekeken wordt is stewardship (Davis et al., 1997). Hierbij gaat het veel meer om het bereiken van gezamenlijke doelen door middel van wederzijds vertrouwen. Dit model gaat uit van minder controle en meer autonomie voor uitvoeringsorganisaties. Echter, veel ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben nog moeite om vorm te geven aan dit model in de praktijk (Van Thiel, in press).

1.2 Probleemstelling

Hoewel stewardship veelbelovend lijkt om de samenwerking binnen de driehoek te verbeteren, zitten er nog een aantal haken en ogen aan. Het model stelt wederzijds vertrouwen als belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerkingsrelatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, maar geeft nog geen eenduidige definitie van wat dit vertrouwen precies inhoudt (Pastoriza & Arino, 2011). Het wordt uit de literatuur bijvoorbeeld niet duidelijk of het vertrouwen vanaf het begin al aanwezig moet zijn of dat dit iets is wat kan groeien door de tijd heen. Een ministerie moet echt geloven dat een uitvoeringsorganisatie handelt als een 'steward', anders zal het model niet werken (Bundt, 2000). Veel ministeries en uitvoeringsorganisaties vinden dit lastig en hanteren momenteel nog een combinatie van het principaal-agent model en stewardship model (Van Thiel & Smullen, 2021). Dit leidt tot disfunctionele relaties.

Daarnaast is er nog weinig bekend over hoe leidinggevendenden binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties invulling geven aan stewardship in de praktijk, terwijl zij veel invloed kunnen uitoefenen binnen een organisatie (Simpkins et al., 2021). Eerder empirisch onderzoek richt zich vooral op individuele karakteristieken van leidinggevendenden die kunnen leiden tot stewardship, maar factoren op context- en organisatieniveau blijven sterk onderbelicht (Hernandez, 2012). Kortom, stewardship is nog volop in ontwikkeling en mist praktische handvatten (Schillemans, 2012).

In 2021 is een Canadees onderzoek uitgevoerd over hoe leidinggevendenden binnen de Canadese overheid invulling geven aan stewardship (Simpkins et al., 2021). Dit onderzoek is een gedeeltelijke replicatie van het Canadese onderzoek, om te kijken hoe dit vraagstuk zich verhoudt tot de Nederlandse context. Het onderzoek is kwalitatief en beschrijvend van aard (Van Thiel, 2020). Hierbij is de volgende hoofdvraag opgesteld: Hoe geven leidinggevendenden binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties invulling aan het stewardship model? Deze hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder stewardship?
2. Hoe ziet het gedrag van leidinggevendenden eruit binnen het stewardship model?
3. Wat zijn stimulansen en barrières voor het stewardship model?
4. Wat verstaan leidinggevendenden onder stewardship?

1.3 Wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie

Doordat er nog maar weinig bekend is vanuit de literatuur over de invulling van leidinggevendenden aan stewardship, levert dit onderzoek een bijdrage aan het opvullen van het gat in de literatuur hierover (Simpkins et al., 2021). In het bijzonder over de Nederlandse context, omdat hier nog geen verder onderzoek naar gedaan is. Daarnaast is het een gedeeltelijke replicatie van het Canadese onderzoek dat in 2021 is uitgevoerd over dit thema, waarin Simpkins et al. (2021) pleiten voor vervolgonderzoek. Dit maakt het onderzoek wetenschappelijk relevant.

Het rapport van de TCU (2021) stelt dat, doordat de samenwerking in de driehoek niet voldoende is, de burger hier ook allerlei problemen van ondervindt. Dit is ook duidelijk terug te zien in het voorbeeld van de kinderopvangtoeslagaffaire (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020). In het beleid van de Belastingdienst was weinig aandacht voor de burger, wat ook zichtbaar was in de uitvoering. Door de gebrekkige samenwerking tussen de Belastingdienst en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kon dit gebrek aan burgerperspectief lang blijven bestaan, waardoor veel ouders uiteindelijk grote financiële problemen ondervonden. Een betere relatie tussen het ministerie van SZW en de Belastingdienst zorgt indirect voor betere dienstverlening voor de burger. Door onderzoek te doen naar hoe een sturingsmodel als stewardship er in de praktijk uit zou kunnen komen te zien, wordt hieraan bijgedragen. Hiermee is het onderzoek niet alleen wetenschappelijk, maar ook maatschappelijk relevant.

1.4 Leeswijzer

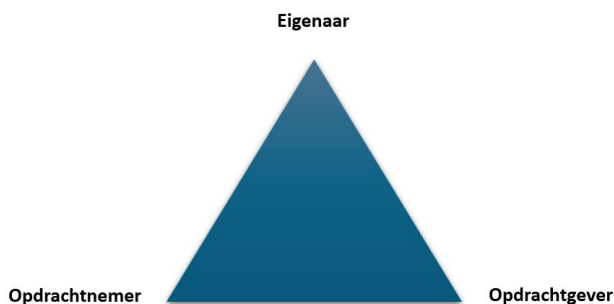
Het onderzoek wordt als volgt opgebouwd. Het volgende hoofdstuk betreft het theoretisch kader waar onder andere nader wordt beschreven wat stewardship volgens de literatuur inhoudt. In hoofdstuk 3 worden de methodologische aspecten van het onderzoek omschreven, waarna in hoofdstuk 4 de resultaten en analyse aan bod komen. In het vijfde en laatste hoofdstuk wordt een conclusie getrokken over het onderzoek, met daarin een discussie en diverse aanbevelingen verweven.

Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt allereerst besproken wat de ambtelijke driehoek is en welke rollen daarbij horen. Vervolgens wordt het principaal-agent model verder toegelicht, waarna stewardship volgt. In het bijzonder wordt er ingezoomd op het begrip vertrouwen, het gedrag van leidinggevend en wat zij verstaan onder stewardship. Tot slot volgt er een conceptueel model. De theoretische variabelen en begrippen worden vetgedrukt weergegeven.

2.1 Ambtelijke driehoek

Om uitvoeringsorganisaties goed te kunnen aansturen is de ambtelijke driehoek ingevoerd (Van Thiel, 2020). Binnen de driehoek bestaan verschillende rollen die elk andere verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Zo is er een opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. De rol van opdrachtgever wordt ingevuld door een ministerie. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid. Ook stelt hij de prestatie-indicatoren op. De rol van opdrachtnemer wordt toebedeeld aan de uitvoeringsorganisatie, die zich richt op een zo effectief en doelmatig mogelijke uitvoering van het beleid. De eigenaar is een rol die ook door een ministerie wordt ingevuld, vaak de afdeling financiën of het bureau van de secretaris-generaal. De eigenaar houdt toezicht over het hele proces en is als het ware de brug tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Eveneens zorgt hij voor de financiering van het uit te voeren beleid.



Figuur 1: ambtelijke driehoek

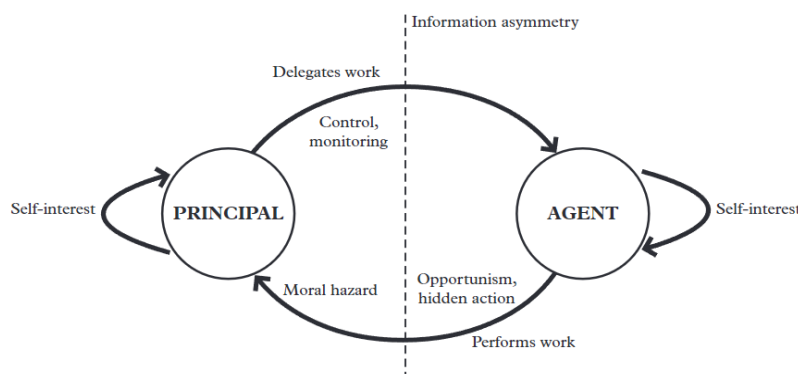
Echter, ministeries hebben nog twee andere rollen naast het zijn van opdrachtgever en eigenaar (Van Thiel, 2020). Ten eerste is een ministerie ook toezichthouder, waarbij zij uitvoeringsorganisaties moet controleren en dit later moet verantwoorden tegenover de politiek. Deze taak kan een ministerie delegeren naar andere organisaties, zoals bijvoorbeeld een inspectie. Feit is wel dat de

eindverantwoordelijkheid bij het ministerie blijft. Naast toezichthouder is een ministerie ook nog hoeder van het algemeen belang. Dit houdt in dat alle verschillende belangen die spelen binnen bepaald beleid tegen elkaar afgewogen moeten worden door een ministerie. Dit speelt vooral een rol als er meerdere opdrachtnemers zijn met aan elkaar gerelateerde taken of meerdere opdrachtgevers die op verschillende beleidsterreinen opereren. Deze verschillende opdrachtgevers kunnen elk andere en soms zelfs tegenstrijdige belangen hebben. Dit wordt ook wel het **multiple principal problem** genoemd. De enige oplossing die hiervoor gezien wordt is afstemming tussen de verschillende opdrachtgevers. Echter, dit brengt extra lasten met zich mee (Voorn et al., 2019).

Daarnaast speelt ook nog mee dat er vele personeelwisselingen plaatsvinden aan de kant van de opdrachtgevers, waardoor er telkens opnieuw gewerkt moet worden aan de relatie met de opdrachtnemer (TCU, 2021). Tevens stelt ABDTopconsult (2020b) dat er binnen de driehoek momenteel nog een te grote focus ligt op een snelle implementatie van nieuw beleid en onderwerpen als budget en doelmatigheid. Thema's zoals continuïteit van de huidige dienstverlening en kwaliteit zijn daarbij onderbelicht. Enerzijds maken opdrachtgevers te weinig tijd vrij voor dit soort lange termijn onderwerpen, anderzijds kaarten opdrachtnemers de problemen hieromtrent te weinig aan.

2.2 Principaal-agent model

Voor de driehoek is het traditionele sturingsmodel de principaal-agent benadering (Van Thiel & Hendriks, 2014). In dit model is de opdrachtgever principaal en de opdrachtnemer agent. De agent wordt door de principaal ingehuurd om een bepaalde taak uit te voeren waar hij de kennis en expertise in heeft. De principaal heeft hier niet de juiste vaardigheden voor, maar beschikt wel over de benodigde middelen waarmee de taak gerealiseerd kan worden (Braun & Guston, 2003). De agent krijgt een financiële vergoeding voor zijn werk. Deze zaken worden vastgelegd in een contract tussen beide partijen (Van Thiel & Hendriks, 2014). Het model gaat ervan uit dat beide partijen hun eigen doelen nastreven. De principaal wil zoveel mogelijk taken gedaan krijgen voor een zo laag mogelijk bedrag. Andersom, wil de agent zo weinig mogelijk inspanning leveren voor een zo hoog mogelijke vergoeding. Deze doelen botsen met elkaar en kunnen zorgen voor conflicten.



Figuur 2: principaal-agent model (Snippert et al., 2015, p. 572)

Daarbij komt ook nog dat de agent over meer informatie beschikt dan de principaal (Van Thiel & Hendriks, 2014). De agent is specialist in zijn vakgebied en beschikt dan ook over meer kennis en expertise dan de principaal. Dit wordt ook wel **informatie-asymmetrie** genoemd. Dit kan de agent in zijn voordeel gebruiken voor het bereiken van zijn eigen doelen. Dat kan hij allereerst doen door zich beter voor te doen dan hij in werkelijkheid is. Hij kan bijvoorbeeld bij het aangaan van het contract aangeven bepaalde vaardigheden te hebben, terwijl hij eigenlijk niet over deze vaardigheden beschikt (Worsham & Gatrell, 2005). Hierdoor is het moeilijker om in te schatten voor de principaal of hij er goed aan doet de agent in te huren. Dit fenomeen is ook wel bekend als **adverse selection**. Ten tweede kan de agent ook aan **moral hazard** doen, waarbij er minder werk wordt gedaan dan er van tevoren met de principaal was afgesproken. Hierdoor ontstaat er wantrouwen tussen de principaal en agent (Grundeij, 2008). Om dit wantrouwen enigszins tegen te gaan, kan de principaal de agent gaan controleren. Hij kan hem daarbij forceren verantwoording af te leggen over zijn werkzaamheden. Deze mate van controle wekt echter weerstand op bij de agent en gaat ook gepaard met extra lasten (Voorn et al., 2019). De agent kan weerstand tonen door te proberen deze controle te vermijden (Schillemans, 2012). Daarnaast kan de principaal ook proberen gewenst gedrag bij de agent te belonen of ongewenst gedrag af te straffen. De principaal kan bijvoorbeeld wijzigingen aanbrengen in de afspraken uit het contract, waardoor de werkomstandigheden van de agent veranderen (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011).

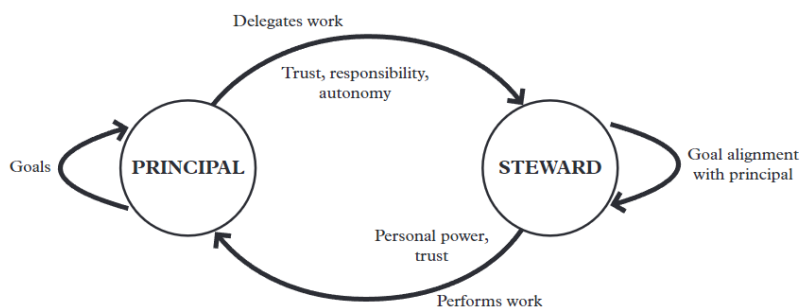
Als er meerdere principalen zijn, kunnen die elk op hun eigen manier gaan aansturen (Morshuis, 2022). De agent kan niet altijd voldoen aan al deze eisen, waardoor de agent minder goed kan functioneren. Daarnaast wordt de agent ook minder goed gecontroleerd als ieder zijn eigen

controlemechanisme gebruikt. Met andere woorden, het wordt de agent dan makkelijker gemaakt om voor zijn eigen belang te gaan. Tevens bestaan bij een situatie met meerdere principalen ook dominante principalen met meer macht en middelen. Zij kunnen dan meer invloed uitoefenen op de agent dan andere principalen. Dit gaat ten koste van de sturing van de andere principalen.

Het principaal-agent model krijgt de nodige kritiek (Morshuis, 2022). Zo wordt benoemd dat het nastreven van eigen doelen niet overeenkomt met de doelstelling van publieke organisaties. Daar gaat het juist om het belang van de maatschappij of organisatie, om publieke waarde te kunnen creëren. Daarnaast wordt gesteld dat er veel wantrouwen tussen beide partijen heerst binnen dit model, wat geen goede basis is voor een samenwerkingsrelatie. Tevens maakt het principaal-agent model geen onderscheid in de verschillende rollen die een principaal kan hebben binnen de driehoek, terwijl dit wel een belangrijke rol kan spelen in de relatie (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011).

2.3 Stewardship model

Het stewardship model is ontstaan naar aanleiding van kritiek op het principaal-agent model. De letterlijke vertaling van stewardship is 'rentmeesterschap'. Het wordt ook wel gedefinieerd als "a willingness to be accountable for the well-being of the larger organization by operating in service to others, rather than controlling them" (Simpkins, 2018, p. 15). Een steward wil goed werk leveren voor de organisatie, een goede rentmeester zijn. Stewardship is gebaseerd op een aantal aannames, die tegenstrijdig zijn met die van het principaal-agent model. Allereerst geldt dat een steward gemotiveerd wordt door het nastreven van **gezamenlijke doelen** in plaats van zijn eigen belang. Het dienen van anderen en het belang van de organisatie staan hierbij voorop. Sociaal leren is hierbij belangrijk, evenals aanpassingsvermogen, samenwerking en een heldere communicatie. Caers et al. (2006) stellen zelfs dat het nastreven van eigen doelen meer nadelen dan voordelen voor een steward meebrengt.



Figuur 3: stewardship model (Snippert et al., 2015, p. 573)

Ten tweede wordt een steward niet extrinsiek, maar **intrinsiek gemotiveerd** (Schillemans, 2012). Een steward haalt er bijvoorbeeld voldoening uit om anderen te dienen of publieke waarde te creëren. Het is voor hem belangrijk om een goede relatie met de opdrachtgever te hebben (Hernandez, 2012). Het welzijn van anderen op de lange termijn heeft hierbij prioriteit. Een steward heeft dus geen externe prikkels nodig om gemotiveerd te zijn.

Ten derde gaat de stewardship theorie ervan uit dat de **belangen** van opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar **overeenkomen** in plaats van dat er tegenstrijdige belangen zijn (Schillemans, 2012). Hierdoor is er ook minder neiging tot controleren en zullen er uiteindelijk geen conflicten ontstaan volgens de theorie. Davis et al. (1997) stellen namelijk dat, mochten er toch tegenstrijdige belangen zijn, een steward het belangrijker vindt om samen te werken en dan besluiten

zal nemen die het beste zijn voor de organisatie. Hij plaatst zijn eigen belangen dan als het ware op de achtergrond. De kans op adverse selection en moral hazard wordt hierdoor ook kleiner. Dit alles is afhankelijk van wederzijds **vertrouwen** (Bundt, 2000). De opdrachtgever moet de opdrachtnemer vertrouwen dat hij vanuit zijn kennis en expertise zijn taak zo goed mogelijk zal uitvoeren. Als hij hier al niet in gelooft, heeft stewardship weinig kans van slagen.

Tot slot wordt gesteld dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen stewardship niet hiërarchisch is, maar **gelijkwaardig** (Schillemans, 2012). De machtsverschillen zijn klein en er is een hoge mate van empowerment (Simpkins, 2018). De opdrachtgever moet de opdrachtnemer motiveren zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. Om dit te doen, heeft de opdrachtnemer meer autonomie en vertrouwen nodig.

Echter, worden er ook een aantal kritiekpunten op de theorie geleverd. Wilson et al. (2013) benoemen dat het voor opdrachtnemers moeilijk kan zijn een andere houding aan te nemen ten opzichte van opdrachtgevers dan ze gewend zijn. Daarnaast kan het prioriteren van het belang van de organisatie ervoor zorgen dat het eigenbelang uit het oog wordt verloren (Simpkins, 2018). Het willen dienen van anderen kan ertoe leiden dat iemand harder gaat werken dan er van hem verwacht wordt, wat uiteindelijk negatieve gevolgen kan hebben voor iemands gezondheid. Kleizen et al. (2016) stellen daarnaast dat te veel verandering stress kan veroorzaken bij een organisatie, wat kan leiden tot risicomijdend gedrag. Dit staat innovatie in de weg.

2.3.1 Vertrouwen

Bundt (2000, p. 6) definieert vertrouwen als volgt: “the expectation that the other party will act in good faith in situations where that party has the power to influence the interests of the other”. Iemand heeft daarbij dus bepaalde verwachtingen van de ander (Caldwell et al., 2007). Deze verwachtingen gaan bijvoorbeeld over het nakomen van gemaakte beloften. De keuze om iemand te vertrouwen heeft ook te maken met de kans dat die ander een voordeel zal opleveren.

Egan (2011) stelt dat het rekening houden met de belangen van anderen ook een belangrijk aspect van vertrouwen is. Binnen een samenwerkingsrelatie kan vertrouwen opgebouwd worden door betrokken partijen vroegtijdig te betrekken bij besluitvorming. Zhang et al. (2018) stellen dat vertrouwen ontstaat door interacties tussen mensen die goede intenties hebben en bereid zijn om informatie uit te wisselen. Dit vermindert de informatie-asymmetrie waar bij het principaal-agent model sprake van is. Vertrouwen vermindert daarnaast de lasten die normaliter gepaard gaan met het controleren van de agent. Echter, te veel vertrouwen kan ook negatieve gevolgen hebben. Mensen kunnen elkaar blind gaan vertrouwen en daardoor eventuele risico's niet meer zien.

Davis et al. (1995) stellen dat er drie componenten van essentieel belang zijn bij het vertrouwen van een ander. Allereerst wordt **bekwaamheid** als een belangrijke factor genoemd, de vaardigheden en competenties van iemand waardoor hij zijn taken goed uit kan voeren. Echter, als iemand wordt vertrouwd met zijn taken, wil dat nog niet zeggen dat hij volledig wordt vertrouwd. Daarvoor zijn ook **welwillendheid** en **integriteit** nodig. Welwillendheid gaat om de mate waarin iemand gelooft dat de ander zal handelen ten goede van hem en de organisatie. Integriteit gaat over dat de persoon die wordt vertrouwd zich houdt aan zijn beloften, die ook voordelig moeten zijn voor de persoon die de ander vertrouwt.

2.3.2 Gedrag leidinggevenden

Leidinggevenden spelen een belangrijke rol binnen stewardship (Hernandez, 2007). Zij kunnen veel invloed op de organisatie uitoefenen en hebben ook een voorbeeldfunctie. Daarmee kan een

leidinggevende verandering teweegbrengen binnen een organisatie. Wilson (2010) beschrijft een aantal gedragingen die leidinggevendenden binnen de publieke sector zouden moeten vertonen volgens stewardship. Een leidinggevende moet ten eerste **hardwerkend** zijn, waarbij hij ook anderen uitnodigt om zich volledig in te zetten. Ten tweede wordt genoemd dat een leidinggevende **betrouwbaar** moet zijn, wat terugslaat op het vertrouwen van stewardship. **Gehoorzaamheid** wordt als derde gedraging genoemd, waarbij het gaat om het gehoorzamen aan wensen en doelen van de ander. Dit lijkt niet helemaal in lijn met de gelijkwaardigheid die eerder beschreven is binnen stewardship. Echter, stelt Wilson wel dat leidinggevendenden hier soms ook tegenin kunnen gaan als een situatie daarom vraagt. Als vierde wordt **persoonlijke groei** genoemd, waarbij een leidinggevende altijd zou moeten streven naar het ontwikkelen van zijn competenties en vaardigheden. Op deze manier kan ook de bekwaamheid ontstaan die eerder genoemd is als onderdeel van vertrouwen. Ten vijfde wordt een **voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid** benoemd, waarbij een leidinggevende altijd bereid moet zijn om verantwoording af te leggen over zijn acties. Overman en Schillemans (2022) stellen dat leidinggevendenden zich, ondanks hun positie, nog steeds verantwoordelijk kunnen voelen. Als zesde wordt het **nemen van risico** genoemd als iets wat soms nodig is om de doelen van de organisatie te bereiken. De zevende gedraging slaat terug op de **intrinsieke motivatie** die eerder genoemd is, waarbij leidinggevendenden vanwege een gevoel van verbondenheid met de organisatie willen dat deze goed presteert. De laatste eigenschap die wordt aangehaald is die van **gulheid**. Een leidinggevende die zich als een steward wil gedragen, moet gul zijn bij het verdelen van de middelen die nodig zijn bij de uitvoering van bepaald beleid.

Caldwell et al. (2007) stellen aanvullend een aantal gedragingen die leidinggevendenden zouden moeten vertonen volgens stewardship. Allereerst moeten leidinggevendenden **toegevoegde waarde creëren** voor de samenleving. In de context van een organisatie houdt dit in dat zij ten allen tijden moeten handelen ten goede van de organisatie en haar medewerkers. Leidinggevendenden moeten ook de **belangen van alle betrokkenen waarborgen** en hierbij rekening houden met de lange termijn. Daarnaast moeten leidinggevendenden ook **informatie delen** met anderen. Dit voorkomt niet alleen de informatie-asymmetrie, maar kan ook helpen bij het verminderen van risico's. Verder moeten leidinggevendenden een **lerende organisatie stimuleren** waarin elke medewerker gewaardeerd wordt en van elkaars kennis en expertise gebruik wordt gemaakt.

Echter, zijn er ook een aantal gedragingen die als barrières kunnen werken voor stewardship (Snippert et al., 2015). Allereerst wordt gesteld dat als de opdrachtgever van zichzelf erg **controlegericht** is, hij de opdrachtnemer moeilijker de autonomie kan geven dat stewardship vraagt. Dit staat het wederzijdse vertrouwen in de weg. Ten tweede is het niet bevorderlijk als er **onrealistische verwachtingen** zijn vanuit de opdrachtgever naar de opdrachtnemer. Deze onrealistische verwachtingen houden in dat er weinig ruimte aan de opdrachtnemer wordt gegeven om zelf invulling te geven aan zijn werkzaamheden, waardoor hij bijvoorbeeld niet aan de voorkant al kan aangeven wat haalbaar voor hem is. Als hij dan vervolgens tot de conclusie moet komen dat de opdracht niet uitvoerbaar is, schaadt dit uiteindelijk ook de opdrachtgever die de opdracht uitgevoerd wil hebben. Als derde wordt het **ontbreken van transparantie** genoemd, zowel van opdrachtgever naar opdrachtnemer als andersom. Een opdrachtgever kan er bijvoorbeeld vanuit gaan dat de opdrachtnemer zelf alle informatie al heeft die hij nodig heeft, terwijl de opdrachtnemer juist alleen de broodnodige informatie verzameld heeft. Als beide partijen hier niet duidelijk over communiceren met elkaar, zal de informatie-asymmetrie alleen maar toenemen. Dit zorgt uiteindelijk voor meer wantrouwen. Simpkins (2021) noemt in haar onderzoek daarnaast nog twee organisatorische barrières. Allereerst wordt **starheid binnen werkprocessen** genoemd. Dit vormt een obstakel voor het durven nemen van risico's en komen met innovatieve oplossingen. Daarnaast

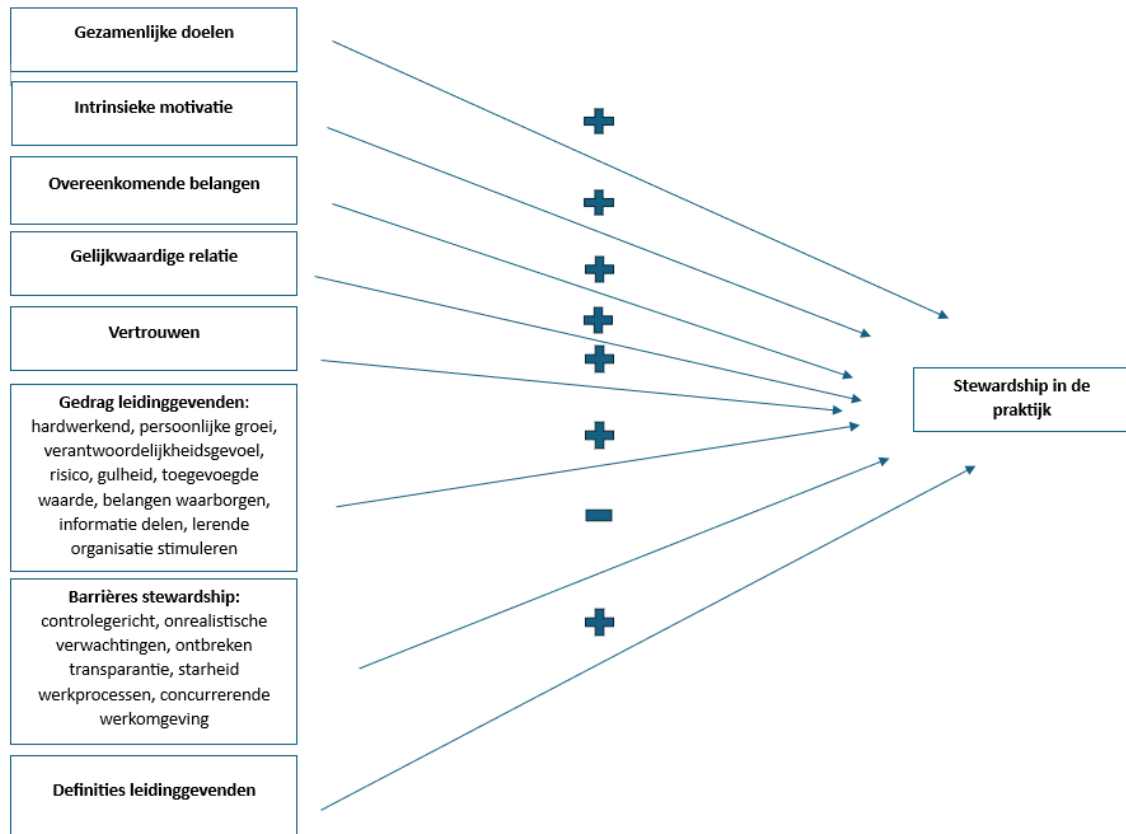
noemt zij een **concurrerende werkomgeving** als barrière, wat het nastreven van gezamenlijke doelen en het samenwerken met andere organisaties bemoeilijkt.

2.3.3 Definities leidinggevenden

Uit het onderzoek van Simpkins (2018) zijn vier kernconcepten gekomen waarmee leidinggevenden stewardship definiëren. Het eerste concept dat hieruit is gekomen betreft de **dienstbaarheid boven eigenbelang**. Een leidinggevende zou hiernaar kunnen streven door niet alleen te focussen op zijn eigen taken, maar ook op de doelen van de organisatie. Iemand moet zich eindverantwoordelijk voelen en verder kijken dan alleen de eigen organisatie. Dit sluit aan bij het creëren van toegevoegde waarde (Caldwell et al., 2007). Het tweede concept dat wordt genoemd is dat van de **duurzaamheid van een dienst**. Leidinggevenden vonden dat het binnen stewardship ook belangrijk is dat er goed nagedacht wordt over de gevolgen van bepaalde beslissingen voor de toekomst. Dit komt overeen met het lange termijn denken van stewardship (Hernandez, 2007). Bij het derde concept **werken vanuit een collectieve oriëntatie** erkenden de leidinggevenden dat het belangrijk is om de samenwerking op te zoeken met andere betrokkenen en informatie met elkaar te delen, zoals Caldwell et al. (2007) ook stellen met een lerende organisatie. Daarnaast sluit het ook aan op het hebben van gezamenlijke doelen (Simpkins, 2018). Het vierde en laatste concept dat wordt genoemd is dat van **missiegericht beheer van hulpbronnen**, waarin een leidinggevende ervoor moet waken dat de benodigde middelen eerlijk verdeeld worden, ook voor de burger. Dit komt overeen met het idee van gulheid dat Wilson (2010) beschrijft.

2.4 Conceptueel model

Er zijn diverse concepten van invloed gebleken op de manier waarop leidinggevenden invulling geven aan stewardship, die in onderstaand model zijn weergegeven. De meeste concepten zijn stimulerende factoren die een positieve invloed hebben op de manier waarop er door leidinggevenden invulling wordt gegeven aan stewardship in de praktijk. Zo dragen gezamenlijke doelen, intrinsieke motivatie, overeenkomende belangen, gelijkwaardige relatie, vertrouwen en een gelijkwaardige relatie allemaal positief bij aan stewardship in de praktijk. Ook de beschreven gedragingen vanuit leidinggevenden hebben hier een positieve invloed op. Alleen de genoemde barrières zijn van negatieve invloed op stewardship.



Figuur 4: conceptueel model

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel model geoperationaliseerd. Vervolgens wordt er toegelicht welke methoden en technieken er gebruikt zijn. Er zijn interviews gehouden met leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties. De selectie van respondenten wordt ook toegelicht. Tot slot komen de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod, gevolgd door ethische aspecten.

3.1 Operationalisering

De verschillende variabelen van het conceptueel model zijn meetbaar gemaakt in onderstaande indicatoren.

Concept	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	
Stewardship	“A willingness to be accountable for the well-being of the larger organization by operating in service to others, rather than controlling them” (Simpkins, 2018, p. 15)	Gezamenlijke doelen		Bekend zijn met het belang van de ander	
				Belang van de organisatie vooropstellen	
		Intrinsieke motivatie		Motieven voor taakuitvoering	
				Minder waarde hechten aan extrinsieke beloningen	
		Overeenkomende belangen		Dezelfde doelen hebben	
				Uitblijven van conflicten	
				Samenwerken staat voorop	
		Gelijkwaardige relatie		Lage machtsafstand	
		Vertrouwen		Bekwaamheid	Oordeel over bekwaamheid ander
				Welwillendheid	Oordeel over welwillendheid ander
				Integriteit	Oordeel over integriteit ander
		Gedrag leidinggevenden		Hardwerkend	Volledig inzetten voor de organisatie en anderen hiertoe ook motiveren
				Persoonlijke groei	Je willen blijven ontwikkelen
				Verantwoordelijkheids gevoel	Je willen verantwoorden tegenover andere partij

			Risico nemen	Acties ondernemen waarvan de uitkomst onzeker is
			Gulheid	Middelen eerlijk verdelen
			Creëren van toegevoegde waarde	Handelen ten goede van de organisatie
			Belangen van alle betrokkenen waarborgen	Mening van iedereen meewegen
			Informatie delen	Informatie delen
			Lerende organisatie stimuleren	Gebruik maken van elkaars kennis en expertise
		Barrières stewardship	Controlegericht zijn	Sterke behoefte de ander in de gaten te houden
			Onrealistische verwachtingen	Verwachtingen hebben die een ander niet waar kan maken
			Ontbreken van transparantie	Informatie achterhouden
			Starheid werkprocessen	Weinig eigen invulling werknemers
			Concurrerende omgeving	Het proberen te overtreffen van de ander
		Definities leidinggevend	Dienstbaarheid boven eigen belang stellen	Belang organisatie staat voorop
			Duurzaamheid van een dienst nastreven	Rekening houden met lange termijn
			Werken vanuit een collectieve oriëntatie	Samenwerken met andere betrokkenen
			Missiegericht beheer van middelen	Middelen eerlijke verdelen

Tabel 1: operationaliseringschema

3.2 Onderzoeksmethoden- en technieken

Dit is een kwalitatief, beschrijvend onderzoek (Van Thiel, 2021). Door interviews en een documentenanalyse is beschreven hoe leidinggevend invulling geven aan stewardship in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek van deductieve aard, omdat er vanuit al bestaande literatuur een conceptueel model is opgesteld. De onderzoeksmethoden die gebruikt zijn voor dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews en een documentenanalyse (Van Thiel, 2021). Een semigestructureerd interview is een gesprek dat gevoerd wordt met respondenten aan de hand van een vooraf opgestelde handleiding. Hierin staan onderwerpen en voorbeeldvragen waar de onderzoeker in gesprek over kan gaan met de respondent. Op deze manier wordt er structuur aangebracht in het interview en heeft de onderzoeker een leidraad, maar is er wel ruimte om door te vragen. Ook zijn het doel en de werkwijze van het onderzoek in de handleiding uitgelegd. De

interviewhandleiding is opgesteld aan de hand van bovenstaand operationaliseringsschema en te vinden in de bijlagen. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de respondenten, zodat ze achteraf konden worden getranscribeerd (Knott et al., 2022). Bij één interview zijn aantekeningen gemaakt, omdat de respondent geen toestemming gaf voor de opname. Voor de documentenanalyse is voornamelijk gebruik gemaakt van de inhoud van drie rapporten: *'Ongekend Onrecht'* (Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020), *'Klem tussen balie en beleid'* (TCU, 2021) en *'Werk aan Uitvoering: Fase 2'* (ABDTopconsult, 2020b).

De onderzoekstechnieken die gebruikt zijn voor het analyseren van de interviews zijn het transcriberen en coderen (Van Thiel, 2021). Transcriberen houdt in dat de audio-opname van het interview volledig wordt omgezet in geschreven tekst om de gegevens te kunnen analyseren (Knott et al., 2022). Coderen is gedaan volgens de stappen die Cresswell en Cresswell (2018) beschrijven. Allereerst is alle data gelezen zodra het is getranscribeerd. Vervolgens werden er categorieën toegekend aan bepaalde stukken tekst. Deze categorieën worden ook wel de codes genoemd en komen voort uit het operationaliseringsschema. Vervolgens werd er gezocht naar een patroon in deze verschillende codes, ook wel axiaal coderen genoemd (Van Thiel, 2021). Hierbij kunnen er ook codes worden samengevoegd of juist opgesplitst. In de bijlagen is de codeboom te vinden. Bij het proces van coderen is gebruik gemaakt van het computerprogramma Atlas TI, om zo structuur in de resultaten aan te brengen. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse, waarbij naar de inhoud van bestaand materiaal wordt gekeken (Van Thiel, 2021). De rapporten zijn gelezen en er is in de tekst gezocht naar de term *stewardship*.

3.3 Steekproef

Om de respondenten te selecteren voor de interviews is er gebruik gemaakt van een selecte steekproef (Van Thiel, 2021). Hierbij worden respondenten bewust geselecteerd op basis van bepaalde kenmerken die zij bezitten. Voor dit onderzoek zijn leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties geworven. Hier is voor gekozen, omdat leidinggevenden veel invloed hebben op het verbeteren van bepaalde aspecten binnen een organisatie (Simpkins, 2018). Er zijn 13 leidinggevenden geïnterviewd van ministeries en 15 leidinggevenden van uitvoeringsorganisaties. Overigens was bij één interview met een ministerie ook een beleidsmedewerker aanwezig. In de bijlagen is een respondentenlijst te vinden. Daarnaast is er bij dit onderzoek sprake van een zogenoemd sleutelpersoon (Van Thiel, 2021). Dat is iemand die weet welke respondenten er geselecteerd kunnen worden en daarbij kan ondersteunen. In dit geval is dat de Algemene Bestuursdienst (ABD) en scriptiebegeleider van de onderzoeker. De ABD heeft geholpen met het werven van respondenten middels het herplaatsen van het LinkedIn bericht van de onderzoeker. Hierdoor heeft de onderzoeker veel respons gekregen. De scriptiebegeleider heeft tevens een oproep gedaan in haar netwerk aan een aantal respondenten.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid gaat over de nauwkeurigheid en consistentie van het onderzoek (Van Thiel, 2021). Het is belangrijk om dit na te gaan, om uit te zoeken of de onderzoeksresultaten niet op toeval gebaseerd zijn. Om de nauwkeurigheid te testen, is het allereerst van belang te kijken naar de mate van herhaalbaarheid die het onderzoek heeft. Hierin gaat het om de vraag of het onderzoek onder dezelfde omstandigheden ook dezelfde resultaten zou geven als het nog een keer uitgevoerd wordt. Doordat dit onderzoek een gedeeltelijke replicatie is van het Canadese onderzoek draagt het al bij aan de mate van herhaalbaarheid. Hierbinnen wordt gebruik gemaakt van een empirische replicatie omdat met ongeveer dezelfde onderzoeksopzet een andere populatie wordt onderzocht, namelijk Nederlandse leidinggevenden binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties (Walker et al., 2019).

Verder is geprobeerd de herhaalbaarheid te waarborgen door binnen dit onderzoek bij alle respondenten dezelfde interviewhandleiding te gebruiken, zodat er dezelfde structuur in alle interviews zit. De consistentie van het onderzoek gaat over de mate waarin de verschillende interviewvragen samenhangen (Van Thiel, 2021). Als er vragen zijn die op elkaar lijken zal een respondent hier dan ook een vergelijkbaar antwoord op geven. Binnen dit onderzoek is daar aandacht aan besteed door eerst een operationaliseringsschema te maken voordat de interviewhandleiding is opgesteld. Hierbij zijn de belangrijkste concepten uitgewerkt van waaruit de interviewvragen zijn opgesteld.

Validiteit gaat over de mate waarin met het onderzoek wordt gemeten wat de onderzoeker ook daadwerkelijk wilde meten (Van Thiel, 2021). Er bestaan twee vormen van validiteit. Er bestaat interne validiteit van een onderzoek, waar het gaat om het meten van de variabele die je van tevoren wilde meten en of deze dus ook het daadwerkelijke effect heeft dat voorspelt is vanuit het conceptueel model. Deze validiteit is binnen dit onderzoek geprobeerd te waarborgen door het stellen van gerichte vragen tijdens de interviews. Op deze manier kan de onderzoeker het gesprek enigszins sturen in de richting van wat er beoogd wordt te meten. Echter, kan er wel sociale wenselijkheid optreden bij de respondenten. Dit wordt tegengegaan door een neutrale houding aan te nemen in het interview en duidelijke instructies te geven aan de respondent bij de inleiding van het interview. Door daarnaast ook een documentenanalyse te doen, is er ook nog sprake van triangulatie (Van Thiel, 2021). Dit houdt in dat er meerdere methoden zijn gebruikt om de hoofdvraag te onderzoeken. Daarnaast is er ook nog externe validiteit. Hierbij draait het om de vraag of de resultaten te generaliseren zijn naar de bredere onderzoekspopulatie. Het feit dat er maar geringe respondenten geïnterviewd kunnen worden vanwege het tijdspad van het onderzoek, kan de externe validiteit hinderen. In dit onderzoek is daar rekening mee gehouden door zoveel mogelijk respondenten te interviewen als mogelijk was binnen de looptijd van het onderzoek.

3.5 Ethische kwesties

Om zo goed mogelijk om te gaan met ethische kwesties, is er een gedragscode voor onderzoekers (KNAW, 2018). Deze gedragscode betreft een aantal principes die gewaarborgd moeten worden in een onderzoek. Allereerst moet de onderzoeker transparant zijn over het onderzoeksproces en zich hierin niet laten beïnvloeden door andere factoren. Er is hier aandacht aan besteed binnen dit onderzoek door een informed consentformulier op te nemen in de interviewhandleiding (Van Thiel, 2021). Deze is te vinden in de bijlagen. Dit is aan het begin van het gesprek aan bod gekomen, waarbij toestemming werd gevraagd voor het gebruiken van de resultaten voor de doeleinden van het onderzoek en opnemen van het gesprek. Deze informed consent is inclusief het uitleggen van het doel en de werkwijze van het onderzoek aan de respondent. Daarnaast moet de onderzoeker nauwkeurig gebruik maken van de onderzoeksmethoden en verantwoordelijk omgaan met de belangen van de respondenten (KNAW, 2018). Hierin is het belangrijk de privacy te waarborgen. Dit is gedaan door alle gegevens volledig te anonimiseren. Verder is er ook rekening gehouden met het opslaan van de gegevens. Deze worden opgeslagen op een laptop met een pincode waar alleen de onderzoeker toegang tot heeft.

Hoofdstuk 4: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de 28 interviews. 15 met leidinggevendenden van uitvoeringsorganisaties en 13 met leidinggevendenden van ministeries. De leidinggevende posities liepen uiteen van afdelingshoofden tot directeuren en betreffen verschillende beleidsdomeinen. De resultaten worden besproken aan de hand van de theoretische variabelen. De respondenten van ministeries worden aangeduid met M1, M2 enzovoort. De respondenten van uitvoeringsorganisaties zullen worden weergegeven als U1, U2 et cetera. De theoretische variabelen en begrippen die voorbij komen in dit hoofdstuk zullen doorgaans vetgedrukt worden aangeduid. De resultaten van de documentenanalyse bleken daarnaast beperkt, waardoor deze bevindingen alleen in hoofdstuk 5 aan bod zullen komen.

4.1 Gezamenlijke doelen

Het nastreven van gezamenlijke doelen is één van de randvoorwaarden voor stewardship. Dit houdt in dat het belang van de organisatie voorop staat en het dienen van anderen. Ook heeft het te maken met het kennen van het belang van de ander. Alle respondenten konden wat vertellen over het belang van de ander en gaven aan dat het doel van de andere partij grotendeels overeenkwam met de maatschappelijke opgave waar zij samen voor staan. Zo gaf M1 aan over het kennen van het belang van de ander: *“Die moet je gewoon kennen als beleid, want in feite heb je hetzelfde belang. Het moet natuurlijk in dienst staan van wat je in de maatschappij wil realiseren en daar is uitvoering een hele belangrijke schakel in. Sterker nog, misschien zijn zij wel de belangrijkste die dichtst bij het realiseren van dat doel staan”*. M9, die samenwerkt binnen de driehoek met U5, kon het belang van U5 benoemen: *“U5 is natuurlijk het rechtstreekse gezicht richting de burger. Dus het is heel belangrijk, en dat is ook echt onze insteek, dat wat wij voorzien, dat het eigenlijk burgervriendelijk moet zijn”*.

Er werd vooral benadrukt dat de ander nodig is om dat gezamenlijke doel te bereiken omdat een organisatie het niet alleen af kan. Dit sluit aan bij de gedachte van het sociaal leren wat in het theoretisch kader genoemd is als belangrijk aspect bij het nastreven van gezamenlijke doelen. Hierbij hoort ook het samenwerken en het vermogen je aan te passen aan de ander. Zo gaf U2 aan: *“Dus ik streef ook altijd naar wat is de behoefte van de ander en wat betekent dat voor mijn rol? Kan ik daar iets in betekenen? Want de behoefte van de ander moet uiteindelijk ook zijn in het dienen van het publiek belang”*.

Volgens U10 is het belangrijk om geregeld in elkaars bubbel te stappen en daarbij duidelijk te maken aan de ander wat de werkelijkheid is waarin eenieder werkt, wat de regels en problemen zijn die daar allemaal bij komen kijken. Om meer elkaars leefwereld te gaan begrijpen, geeft U11 aan dat het zou kunnen helpen als beide partijen een dag zouden meelopen met elkaar: *“Ik denk dingen als zo'n snuffelstage bijvoorbeeld, als wij een nieuwe manager aannemen, (...) laat ze gewoon voor ze beginnen eens een maand meelopen bij het departement”*. M6 geeft aan dat dit meelopen zelfs al gebeurt binnen hun afdeling: *“Vorig jaar heeft één van mijn mensen gewoon een week meegelopen bij iemand die aan de balie zit”*. Het op deze manier letterlijk in elkaars bubbel stappen komt overeen met het **werken vanuit een collectieve oriëntatie**. Daarnaast draagt het meelopen ook bij aan de **gelijkwaardigheid** van stewardship en het **stimuleren van een lerende organisatie**.

4.1.1 Spanningen in belangen

Hoewel alle respondenten benoemden dat de doelen met de andere partij over het algemeen overeenkwamen, gaf ook iedere respondent aan soms wel een bepaalde mate van spanning in de belangen te herkennen. Het stewardship model stelt dat deze spanningen eigenlijk niet aanwezig

horen te zijn, omdat de belangen overeenkomen. Tegenstrijdige belangen komen eerder terug bij het principaal-agent model. Als er toch sprake is van spanning tussen deze belangen, stelt stewardship dat iemand ervoor kiest om samen te werken in plaats van het eigen belang door te drukken.

Echter, gaven de respondenten ook wel weer aan dat spanning niet altijd iets negatiefs hoeft te zijn. Belangen hoeven volgens de respondenten niet altijd overeen te komen en enige mate van spanning zou volgens hen wel gezond zijn binnen de relatie tussen een ministerie en een uitvoeringsorganisatie. Zo zegt M10 dat samenwerken er niet om draait het altijd met elkaar eens te zijn en een zekere mate van spanning erbij hoort, maar het vooral van belang is altijd goed met elkaar te overleggen. U7 geeft ook aan dat een zekere mate van spanning juist kan helpen om uiteindelijk het goede te doen voor de samenleving.

Ondanks dat tegenstrijdige belangen eerder passen bij het principaal-agent model, is de manier waarop de respondenten aangeven ermee om te gaan wel passend bij stewardship. Samenwerken en in gesprek blijven met de ander stonden centraal in de antwoorden van de respondenten. U5 zegt bijvoorbeeld: *“Ik zou zeggen eigenlijk, het ultieme belang met elkaar is een oplossing vinden voor het probleem wat er ligt. En samenwerking is daar een goede randvoorwaarde voor. En daarin mogen belangen echt wel verschillen. Mits je ze maar deelt met elkaar”*. Wat hierin ook bestempeld werd als belangrijk, was dat spanningen enerzijds benoemd moeten worden maar het anderzijds ook goed is deze af en toe los te laten. Zo stelt M3: *“Punt is aandacht geven, maar soms ook niet, het even laten. Even kijken of het daarmee opgelost is”*. Het afstand nemen heeft ook betrekking op het **vertrouwen** van stewardship. Daarbij gaat het om het inschatten van de mate waarin iemand bekwaam is zijn taken uit te voeren. Als dat vertrouwen er is, kan er ook makkelijker afstand worden genomen.

4.1.2 Deelconclusie

Over het algemeen kan gesteld worden dat de respondenten de belangen van de andere partij binnen de driehoek redelijk goed kennen en het doel waarnaar gestreefd wordt grotendeels hetzelfde is. Echter, is wel te concluderen dat er ook spanningen kunnen zijn over de manier waarop dat gezamenlijke doel dan bereikt wordt. Hoewel deze spanningen eerder in lijn lijken te liggen met het principaal-agent model, is de manier waarop de respondenten aangegeven hebben ermee om te gaan passend bij stewardship. Door in gesprek te blijven met de andere partij, het te blijven benoemen maar soms ook afstand te nemen en daarmee vertrouwen te tonen geven de respondenten toch invulling aan stewardship, ook bij spanningen.

4.2 Intrinsieke motivatie

Alhoewel niet expliciet bevraagd, kwam intrinsieke motivatie regelmatig aan bod tijdens de interviews. Volgens de literatuur wordt intrinsieke motivatie als een tweede vereiste gezien van stewardship. Een leidinggevende moet dan bijvoorbeeld voldoening halen uit het creëren van publieke waarde of een goede relatie met de ander te hebben. In totaal zijn er 11 respondenten geweest die expliciet benoemden intrinsiek gemotiveerd te zijn en/of dit te herkennen bij collega's. Zo geeft M3 aan: *“Dan over maatschappelijke betrokkenheid, dat is wel echt mijn drive. Ik wil echt iets doen voor de maatschappij”*. Ook U3 sluit hierbij aan: *“Ik vind zelf wel prettig als ik meen te bespeuren bij iemand anders dat de intrinsieke drive wat meer zit op elementen uit dat stewardship model dan uit de bureaupolitiek”*. Deze bevinding is in lijn met de theorie, waar intrinsieke motivatie niet alleen een onderdeel van stewardship is, maar ook als gedraging wordt genoemd voor leidinggevend.

4.2.1 Deelconclusie

Bijna de helft van de respondenten is intrinsiek gemotiveerd is en handelt daar ook naar. Dat is in lijn met hoe de literatuur schetst dat leidinggevendend zich zouden moeten gedragen volgens stewardship. Hierin is ongeveer een gelijke verdeling te zien tussen de respondenten van ministeries en uitvoeringsorganisaties.

4.3 Gelijkwaardige relatie

De literatuur stelt dat een gelijkwaardige relatie vereist is voor stewardship. Dit betekent dat er nauwelijks sprake is van een machtsafstand of hiërarchie in de relatie tussen een ministerie en uitvoeringsorganisatie. Hierbij moet de uitvoeringsorganisatie autonomie krijgen en vertrouwen om hun taken uit te voeren. De respondenten waren op dit punt wat meer verdeeld. Zo hebben 17 respondenten aangegeven de relatie met de andere partij als gelijkwaardig te ervaren. U6 geeft aan: *“Daarbij speelt je eigen perceptie. Mijn eigen perceptie is, ik ga er eigenlijk naartoe als een heel horizontaal iets”*. U4 sluit hierbij aan en benoemt dat er binnen hun relatie met het ministerie heel erg het bewustzijn is dat zij elkaar nodig hebben. Deze gelijkwaardigheid die meer dan de helft van de respondenten ervaart in de relatie met de andere partij, komt overeen met de literatuur. Drie respondenten hebben verteld bijvoorbeeld het voorzitterschap en de locatie van het driehoeksoverleg te rouleren, om zo ook bij te dragen aan de gelijkwaardigheid.

Wel vonden sommige van deze respondenten de gelijkwaardigheid een discussiepunt. M2 stelt zelfs: *“In die zin zou je kunnen zeggen, we zijn helemaal niet gelijkwaardig. Uitvoering is veel krachtiger dan beleid”*. U7 benoemt ditzelfde: *“Maar voor mij is uitvoering wellicht nog belangrijker voor de samenleving dan alleen beleid zeg maar. De spanningen in de Kamer, in het politieke debat, ontstaan niet over beleid. Kabinetten vallen vaak over uitvoering”*. Dit is een belangrijke aanvulling op het theoretisch kader, waar de uitvoering nog niet eerder op deze manier gepositioneerd wordt.

Zeven respondenten hebben aangegeven dat de mate van gelijkwaardigheid verschilt per relatie. U7 benoemt dat de organisatie nog volop in ontwikkeling is in de beweging naar gelijkwaardigheid: *“Die verhouding is van een soort hiërarchische verhouding in dat principaal-agent model, veel meer naar een vertrouwensrelatie van, jullie hebben verstand van de risico's, adviseer me welke opdracht we zouden moeten afspreken met elkaar”*. M12 geeft aan dat er momenteel nog verschillende sturingsvormen door elkaar lopen: *“Nou ja, soms is hiërarchie misschien nodig, en soms werkt de samenwerkende manier beter”*. Dit laat zien dat deze respondenten nog tussen de twee verschillende modellen in zitten.

Tot slot hebben vijf respondenten aangegeven meer hiërarchie te voelen. Voor die respondenten is dus meer sprake van het principaal-agent model. Alle vijf de respondenten geven aan dat de intentie er wel is om een meer samenwerkende relatie te hebben, maar dat zij in de praktijk zien dat het veelal nog op een hiërarchische manier gebeurt. Zo ook U9: *“Dus in de basis is er de behoefte vanuit het beleid en vanuit de uitvoering om het zo in te richten. Ik denk dat in het heetst van de strijd we soms terugvallen in het oude model van wat meer hiërarchisch, maar dat dat niet de intentie is”*. U1 sluit hierbij aan: *“Ik zie ten opzichte van de beleidskern zie ik nog weinig verandering ten opzichte van dat hiërarchische model zeg maar. Dus ik zie daar nog wel veel hiërarchie. (...) Ik heb ook het idee, maar dat is toekomstmuziek, dat het juist versterkt gaat worden die hiërarchie”*. Opvallend aan deze bevindingen is dat de vijf respondenten die hebben aangegeven hiërarchie te herkennen, alleen leidinggevendend betreffen van uitvoeringsorganisaties.

4.3.1 Deelconclusie

Over het algemeen kan gesteld worden dat meer dan de helft van de respondenten de relatie met de andere partij als gelijkwaardig beschrijft. Dit is in lijn met de theorie over stewardship. De rest van de respondenten is meer verdeeld in een groep die aangeeft dat het per relatie verschilt en een groep die duidelijk heeft benoemd dat het voor hen vooral nog hiërarchisch is ingedeeld. Volgens deze laatste groep is de intentie er wel om gelijkwaardig te zijn, maar laat de praktijk toch nog een te veel verticale sturing zien. De antwoorden van deze laatste groep respondenten sluit meer aan op het principaal-agent model en wat hier opvallend aan is, is dat alleen leidinggevend van uitvoeringorganisaties deze hiërarchie benoemd hebben. Vanuit het principaal-agent denken lijkt dit een logische bevinding, gezien zij ook de partij zijn die gecontroleerd worden. In het kader van de literatuur laten deze bevindingen dus zien dat niet iedereen nog hetzelfde beeld heeft van stewardship, gezien niet alle respondenten er nog volledig invulling aan lijken te geven.

4.4 Vertrouwen

In de literatuur wordt vertrouwen ook als een zeer belangrijk element beschouwd voor stewardship. Het theoretisch kader stelt dat bekwaamheid, welwillendheid en integriteit aanwezig moeten zijn wil iemand een andere partij vertrouwen. In totaal zijn er 26 respondenten die aan hebben gegeven dat er voor hen vertrouwen is in de relatie met de andere partij. Een factor die hierin vooral belangrijk bleek was transparantie. Zo zegt U2: *“Ik denk open, transparant en zichtbaar zijn. Makkelijk, toegankelijk en bereikbaar”*. M10 geeft aan dat wantrouwen en het niet delen van informatie juist averechts werkt omdat zaken uiteindelijk toch wel boven tafel komen. Deze transparantie komt overeen met het **informatie delen** en hebben van een **voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid**.

Daarnaast werd ook benoemd dat vertrouwen ook te maken heeft met erop vertrouwen dat de ander het goede doet en eventuele gemaakt fouten daarbij accepteren. Dit komt overeen met de **bekwaamheid** als onderdeel van vertrouwen. Het accepteren van fouten sluit weer aan bij het **stimuleren van een lerende organisatie**. Zo vertelt U13: *“Je moet het een beetje loslaten. Maar als je het loslaat, weet je ook dat er dingen fout gaan. En dat moet je dan ook niet al te erg vinden. Dat hoort er ook bij”*. Het vertrouwen wordt door deze 26 respondenten vooral ook benoemd als vanzelfsprekend en essentieel. Zo stelt M7: *“Ik zie dat niet als een onderscheidend criterium voor het één of het andere model, ten diepste. Want waarom ga je naar de bakker en ben je bereid €2,50 voor een brood te betalen? Nou, dat het product goed is. En dat dat vertrouwen weer gestoeld is”*. Het feit dat bijna alle respondenten wel vertrouwen hebben naar de andere partij en dit zelfs als een basisbeginsel zien in hun handelen, sluit goed aan op de literatuur.

De overige drie respondenten hebben aangegeven dat er volgens hen nog te weinig vertrouwen is in de relatie met de ander. Wat een opmerkbare bevinding hierin is, is dat twee van deze respondenten met elkaar samenwerken binnen de driehoek. M5 en U1 stellen allebei dat het vertrouwen er niet voldoende is binnen hun samenwerking. Volgens M5 heeft dat te maken met een lang verleden waarin er veel wantrouwen is geweest. U1 erkent het eigen aandeel van de organisatie hierin: *“Je ziet dat er soms het vertrouwen vanuit onze ambtelijke opdrachtgever niet is, omdat wij niet met de juiste informatie komen of daar later mee komen. Nieuwe informatie die het besluit misschien anders maakt. En daarvan vind ik wel, dat geldt ook voor ons als uitvoeringsorganisatie, dat wij dat ook vaak niet goed doen”*. Dit is in lijn met de **informatie-asymmetrie** en lijkt een logische oorzaak voor het feit dat het vertrouwen er volgens M5 ook niet is. Ook U10 beschrijft het vertrouwen met het departement nog als “broos”. Daarmee lijkt het nog meer in lijn met het principaal-agent model, omdat de informatie-asymmetrie daar ook voor dergelijke problemen zorgt.

4.4.1 Deelconclusie

Er zou dus gesteld kunnen worden dat er voor het overgrote deel van de respondenten vertrouwen is in de relatie met de ander. Een aspect dat bij meerdere respondenten terug is gekomen hierin, is transparantie. Dit komt overeen met het **informatie delen** en een **voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid**. Er zijn drie respondenten die het vertrouwen nog te weinig aanwezig vinden, waarbij de **informatie-asymmetrie** bij twee van deze respondenten deels een oorzaak in lijkt te zijn. Gezien de meeste respondenten wel het vertrouwen voelen onderling, kan gesteld worden dat deze resultaten voor het grootste gedeelte in lijn zijn met de literatuur. Open en eerlijk zijn lijken de sleutelementen in de manier waarop de leidinggevendenden invulling geven aan stewardship.

4.5 Definities leidinggevendenden

In het onderzoek van Simpkins (2018) zijn vier definities die leidinggevendenden geven aan stewardship: dienstbaarheid boven het eigenbelang, duurzaamheid van een dienst, werken vanuit een collectieve oriëntatie en missiegericht beheer van middelen. In de interviews van dit onderzoek is gevraagd wat de respondenten al wisten over stewardship en hoe zij dit zouden definiëren. In totaal waren er 18 respondenten die al wat konden vertellen over stewardship. De antwoorden van de respondenten kwamen het meest overeen met het **werken vanuit een collectieve oriëntatie** en **dienstbaarheid boven eigen belang**. De respondenten benoemden vooral het samenwerkende aspect van het model, het centraal stellen van de maatschappelijke opgave en de gelijkwaardigheid. Zo gaf M6 het verschil aan ten opzichte van het principaal-agent model: *“Maar wel ook het verschil tussen de principaal-agent theorie en het stewardship, is dat de principaal-agent uitgaat van informatie-asymmetrie en tegenstrijdige belangen. En dat daarin de eigenaar in die zin tussen beiden moet komen, om daarop te vragen dat dat niet door de een of de ander uitgebouwd wordt. Een beetje een negatieve formulering. En het stewardship model typeert zich al meer in de gemeenschappelijke opgave waar je voor staat. En hoe je elkaar daarin kan versterken”*. M4 vult aan: *“De hoofdzaak van het perspectief op de relaties. Dat zijn de kernwaarden. Dat je samenwerkt. En niet zozeer de toch wat meer, wat nu ook die principaal-agent is, vanuit wantrouwen en controle redenatie”*.

De definities van Simpkins die niet werden genoemd zijn het missiegericht beheer van middelen en duurzaamheid van een dienst. Daarnaast waren er nog 11 respondenten die aangaven nog nooit van stewardship gehoord te hebben. Echter, zodra de onderzoeker een definitie gaf herkenden deze respondenten de elementen wel. Opvallend is dat het overgrote deel van deze respondenten leidinggevendenden van uitvoeringsorganisaties betrof, namelijk acht respondenten.

4.5.1 Deelconclusie

Naar aanleiding van bovenstaande analyse kan gesteld worden dat stewardship niet bij alle respondenten even bekend is. Hoewel een ruime meerderheid heeft aangegeven het model wel te kennen en er ook wat over kon vertellen dat in lijn lag met de literatuur, zijn er toch 11 respondenten die het model niet kennen bij naam. Het merendeel hiervan bestond uit leidinggevendenden van uitvoeringsorganisaties. Het lijkt er dus op dat de respondenten afkomstig van ministeries meer bekendheid zijn met stewardship. De meeste respondenten gaven betekenis aan stewardship in het kader van **werken vanuit een collectieve oriëntatie** en **dienstbaarheid boven eigenbelang**, waarmee het samenwerken en het gezamenlijke doel voorop stellen het meest belangrijk zijn bij de invulling van stewardship door de respondenten.

4.6 Gedrag leidinggevenden

In het theoretisch kader zijn een aantal gedragskenmerken beschreven die leidinggevenden volgens stewardship moeten bezitten. Deze gedragingen zijn in onderstaande tabel weergegeven, met daarbij het aantal respondenten dat deze kenmerken genoemd heeft in de manier waarop zij invulling geven aan stewardship.

Gedragskenmerk	Genoemd door aantal respondenten
Informatie delen	19
Lerende organisatie stimuleren	18
Risico nemen	16
Voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid	8
Belangen van alle betrokkenen waarborgen	7
Creëren van toegevoegde waarde	2
Persoonlijke groei	1
Hardwerkend	0
Gulheid	0

Tabel 2: gedragskenmerken Theoretisch Kader

Het gedragskenmerk dat verre weg het meest voorbij is gekomen, is die van het **informatie delen**. Dit werd ook wel benoemd als transparantie, maar het gaat ook om het niet verassen van de ander. Zo zegt U15 bijvoorbeeld: *“Het gewoon inzichtelijk maken, transparant maken. Niet de kaarten tegen je borst houden. Niet zeggen ja dat kunnen we wel, terwijl je eigenlijk al wel weet van dit is te groot, dit kunnen we niet”*. Ook U14 benoemd: *“Er zijn ook wel momenten dat je misschien denkt van, ik wil dit liever niet zeggen, want misschien gaat het niet zo goed. En ik denk altijd wees transparant naar elkaar zodat je elkaar niet verrast”*. Een overgrote meerderheid van de respondenten geeft dus in ieder geval invulling aan stewardship door informatie te delen met de andere partij. Dit draagt bij aan het tegengaan van **informatie-asymmetrie**.

Het tweede belangrijke gedragskenmerk is het **stimuleren van een lerende organisatie**. In het theoretisch kader werd dit omschreven als het leren van de kennis en expertise van de ander, maar in de interviews kwam het ook vooral naar voren als het leren van fouten en kreeg het een evaluerend aspect. Zo zegt M3: *“Echt naar een lerende organisatie gaan en die ruimte. En dus ook het gevoel van veiligheid om fouten te mogen maken, omdat je daarvan kan leren”*. U5 vult hierbij aan: *“Je mag van mij fouten maken. Mits we er maar van leren. Dus dat is voor mij een heel belangrijke kompas eigenlijk in mijn manier van werken”*. Ook U7 benoemt het evaluerende aspect: *“Je leert het meest zeg maar van bad practice of wanneer het niet goed gaat. En om die te evalueren en dan te kijken van, wat de kenmerken van situaties waarin het niet goed gaat. Dus hoe kun je dan daarvan leren om het in de toekomst beter te gaan doen”*. Het leren van fouten sluit ook aan op het **nemen van risico**, wat ook vaak is teruggekomen in de interviews. Wat hierin vooral werd benoemd betreft assertiviteit. De respondenten gaven aan dat het belangrijk is dat uitvoeringsorganisaties ook hun grenzen aangeven en hun stem laten horen. M8 zegt hier het volgende over: *“Misschien wel af en toe ook een duidelijke grens juist eigenlijk trekken in wat je wel en niet doet. En elkaar niet echt voor de voeten lopen”*. M4 sluit hierop aan: *“Ja, ze moeten kunnen mee en terug praten. Zo noemen we dat. Ze moeten zelf uitdrukking kunnen geven”*. Deze assertiviteit is indirect, maar niet zo nadrukkelijk naar voren gekomen in het theoretisch kader en is daarmee een aanvulling op de bestaande literatuur over hoe leidinggevenden invulling moeten geven aan stewardship.

Het **voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid** en **waarborgen van de belangen van alle betrokkenen** zijn iets minder sterk vertegenwoordigd, maar ook door een aantal respondenten

benoemd. Het willen verantwoordelijk lijken eerder te passen bij het principaal-agent model, maar wordt toch ook wel binnen stewardship benoemd als iets dat leidinggevend kunnen willen doen. Verder kwamen persoonlijke groei en het creëren van toegevoegde waarde nauwelijks aan de orde in de interviews. Hardwerkend zijn en gulheid zijn door geen van de respondenten benoemd.

4.6.1 Aanvullende gedragskenmerken

Naast de uit het theoretisch kader genoemde gedragskenmerken, zijn er ook nog aanvullende gedragskenmerken uit de interviews gekomen die door meerdere respondenten benoemd zijn.

Gedragskenmerk	Genoemd door aantal respondenten
Rolvastheid	21
Luisteren	9
Balans houden tussen afstand en nabijheid	5
Zelfreflectie	5

Tabel 3: aanvullende gedragskenmerken interviews

Een aanvullend gedragskenmerk dat bij een ruime meerderheid van de respondenten aan bod is gekomen tijdens het interview, is rolvastheid. De respondenten benoemden dat, naast de gelijkwaardigheid, het belangrijk is dat iedereen wel in zijn eigen rol blijft en de uitvoering niet op de stoel van het departement moet gaan zitten of andersom, aldus de respondenten. Zo noemt U9: *“We hoeven niet allemaal hetzelfde te doen. Ik denk een eigenaar, een opdrachtgever, opdrachtnemer, we hebben alle drie een andere rol als partijen. En we moeten elkaar daarin respecteren”*. Ook M5 sluit hierbij aan en vertelt zich in de rol van steward veel bewuster te zijn van de rolopvattingen en wat via welke overleggen moet gebeuren. In de theorie over stewardship komt deze rolvastheid niet naar voren op deze manier. Daarin gaat het vooral over de gelijkwaardigheid, maar wordt een mogelijke valkuil hiervan niet benoemd. Rolvastheid kan dus als aanvulling worden gezien op de theorie.

Andere gedragingen waarmee meerdere respondenten ook nog invulling geven aan stewardship zijn luisteren, zelfreflectie en balans houden tussen afstand en nabijheid. Zo gaf M8 bijvoorbeeld aan over afstand en nabijheid: *“Ik moet niet zo kort op de bal willen zitten, want dat lokt bij jou ook een reactie uit”*. De respondent vervolgt zijn verhaal later: *“Dus ik vind eigenlijk dat als een eigenaar elke week contact heeft met de uitvoeringsdirecteur, dat is niet gezond. Dan is er wat aan de hand”*. Dit sluit goed aan op het **vertrouwen** geven dat in stewardship zit, omdat vertrouwen ook vraagt om enige mate van afstand te nemen. Luisteren en zelfreflectie sluiten daarnaast aan op de **gelijkwaardigheid** van stewardship.

4.6.2 Deelconclusie

Al met al kan worden gezegd dat het merendeel van de respondenten vooral invulling geeft aan stewardship door informatie te delen met de andere partij, af en toe risico te nemen en een lerende organisatie te stimuleren. Hierin zijn transparantie en assertiviteit belangrijke aspecten volgens deze respondenten. Daarnaast kwamen er nog een aantal aanvullende gedragingen voorbij, waar rolvastheid een hele belangrijke in bleek. Hiermee lijkt de theorie over het gedrag van leidinggevend binnen stewardship deels overeen te komen met hoe de respondenten er in de praktijk invulling aan geven, maar zijn er ook aanvullende gedragingen gevonden.

4.7 Barrières stewardship

Naast de bovengenoemde stimulerende factoren, zijn er in het theoretisch kader ook nog factoren voorbij gekomen die als een barrière werken voor stewardship. Zo blijkt uit de literatuur dat de factoren weergegeven in onderstaande tabel een negatief effect kunnen hebben.

Barrières	Genoemd door aantal respondenten
Controlegericht zijn	10
Starheid van werkprocessen	4
Onrealistische verwachtingen	2
Ontbreken van transparantie	0
Concurrerende werkomgeving	0

Tabel 4: *barrières Theoretisch Kader*

Het **controlegericht zijn** is het meest teruggekomen in de antwoorden van de respondenten. Zo benoemt M5 dat er allerlei regels bij komen, waardoor de rapportagedruk toeneemt en het uiteindelijk afleidt van wat de organisatie als wettelijke taak heeft om te doen. Dit sluit aan bij de theorie over het principaal-agent model, omdat daar juist sprake is van controle op een negatieve manier. De respondenten van de ministeries benoemen in hun antwoord dat de controle soms toch nodig is. Ook M10 beaamt dit en geeft aan dat het soms niet anders is, omdat het niet alleen te maken heeft met informatiezucht, maar ook met publieke verantwoording. Zo noemt deze respondent het voorbeeld van een crisis, waar soms van een ministerie verwacht wordt dat zij dit van dichtbij volgen. De antwoorden van deze vijf respondenten van ministeries lijken meer in lijn te zijn met het principaal-agent model, aangezien zij nog steeds de behoefte aan controle benadrukken op een negatieve manier.

Barrières vanuit het theoretisch kader die minder naar voren zijn gekomen in de interviews, zijn het hebben van onrealistische verwachtingen die een ministerie kan hebben en de starheid van werkprocessen die kan heersen bij beide organisaties. Een concurrerende werkomgeving en het ontbreken van transparantie zijn helemaal niet benoemd door de respondenten als barrière. Transparantie is eerder naar voren gekomen als stimulerende factor bij vertrouwen.

4.7.1 Aanvullende barrières

Uit de interviews zijn ook nog drie aanvullende barrières gekomen die door een aantal respondenten zijn benoemd. Het betreffen vooral organisatorische barrières.

Barrières	Genoemd door aantal respondenten
Politieke druk	7
Invloed media	4
Meerdere opdrachtgevers	4

Tabel 5: *aanvullende barrières interviews*

Politieke druk is een barrière die door zeven respondenten genoemd is. Dit is niet besproken in het theoretisch kader, maar volgens deze respondenten wel een bepalende factor voor de aard van de relatie met de andere partij. Er werd benoemd dat door deze politieke druk de controledrift alleen maar toeneemt, wat beter past bij een principaal-agent relatie. Deze druk wordt vooral gevoeld door de ministeries, aldus de respondenten. Zo benoemt ook M13: *“Wat soms lastiger is, is het feit dat wij wat dichter op de politiek zitten. Dus wij voelen iets meer de druk vanuit de staatssecretaris en de Kamer. En iets meer een soort verantwoordelijkheid”*.

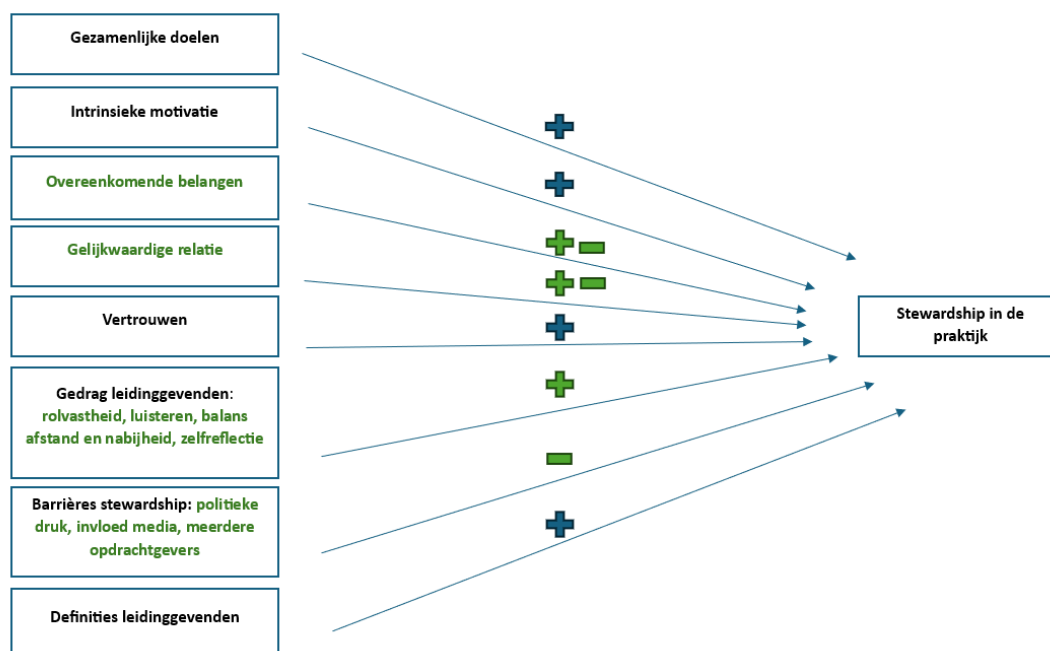
Ook de media werd door een aantal respondenten genoemd als een beperkende factor voor een stewardship relatie. Zo geeft M11 aan: *“Als een organisatie onder vuur ligt. Als het moeilijk gaat of als de kranten er bovenop zijn gesprongen”*. Ook dit is een aanvulling op het theoretisch kader, omdat dit hier niet specifiek naar voren is gekomen. Het hebben van meerdere opdrachtgevers wat ook benoemd is daarentegen, sluit wel aan op het theoretisch kader. Daarin wordt gesteld dat deze verschillende opdrachtgevers soms tegenstrijdige belangen kunnen hebben, ook wel het **multiple**

principal problem (Voorn et al., 2019). Zo stelt M1: “Ik praat veel met X en die hebben maar liefst negen opdrachtgevende departementen. (...) Nou, daar komt spanning bij kijken. Veel beleidsdepartementen die willen toch op één of andere manier die verantwoording van die uitvoeringsorganisatie op hun stukje, (...) maar die vaak soms niet in combinatie uit te voeren zijn”.

4.7.2 Deelconclusie

De barrières die vooral genoemd zijn door de respondenten zijn het **controlegericht werken**, politieke druk, de invloed van de media en het hebben van meerdere opdrachtgevers. De controle komt overeen met de literatuur over de barrières, maar de andere barrières zijn aanvullend hierop. Een verschil dat hierin benoemd is, is dat ministeries meer politieke druk ervaren omdat zij daar dichterbij zitten. De controledrift neemt dan vaak ook toe bij ministeries, aldus de respondenten. Door deze barrières is het soms lastig om volledig invulling te geven aan stewardship, aldus de respondenten.

4.8 Algemene conclusie



Figuur 5: hernieuwd conceptueel model

Naar aanleiding van de interviews is het conceptueel model hierboven opnieuw gepresenteerd, met de aanvullende bevindingen erbij getoond. De variabelen die groen gemarkeerd zijn, zijn verdeeld of anderszins naar voren gekomen in de interviews. De variabele **gezamenlijke doelen** lijkt ook vanuit de interviews een positieve invloed te hebben op het stewardship. Evenals **intrinsieke motivatie**, die toch nog door 11 respondenten genoemd werd. De variabele **overeenkomende belangen** lijkt soms ook om te keren naar tegenstrijdige belangen, maar de manier waarop de respondenten daarmee omgaan is dan wel weer positief. De resultaten van een **gelijkwaardige relatie** zijn meer verdeeld. De variabele **vertrouwen** is vanuit de interviews ook in grote getalen aanwezig. De variabele **gedrag leidinggevenden** blijkt ook verdeeld aanwezig, waarbij de aanvullende gedragingen getoond zijn. De variabele over **barrières stewardship** lijkt minder aanwezig te zijn, doordat alleen controle door meerdere respondenten benoemd is. Voor de rest zijn er vooral aanvullende barrières genoemd. Bij de variabele over de definities lijken de onderdelen dienstbaarheid boven eigenbelang en werken vanuit een collectieve oriëntatie voornamelijk aanwezig te zijn. Het overgrote deel kende stewardship bij naam, 11 respondenten hadden er nog niet van gehoord.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt eerst antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Vervolgens komen in de discussie nieuwe inzichten en beperkingen van het onderzoek aan bod. Tot slot worden er een aantal aanbevelingen gedaan.

5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt: Hoe geven leidinggevend van ministeries en uitvoeringsorganisaties invulling aan het stewardship model? Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, wordt er eerst antwoord gegeven op de deelvragen.

Wat wordt verstaan onder stewardship?

Het stewardship model is een sturingsmodel voor de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. In dit model moeten er gezamenlijke doelen nagestreefd worden, sprake zijn van intrinsieke motivatie, een gelijkwaardige relatie op basis van vertrouwen en overeenkomende belangen. Bij eventuele spanningen staat samenwerken voorop. Binnen de interviews werden vooral de gezamenlijke doelen en het vertrouwen herkend, maar waren de bevindingen over de gelijkwaardigheid en overeenkomende belangen verdeeld.

Hoe ziet het gedrag van leidinggevend eruit binnen het stewardship model?

Het gedrag van leidinggevend is volgens de stewardship theorie vooral gebaseerd op een aantal eigenschappen zoals hardwerkend, betrouwbaarheid, gehoorzaamheid, persoonlijke groei, voortdurend gevoel van verantwoordelijkheid, nemen van risico, intrinsieke motivatie, gulheid, het creëren van toegevoegde waarde, belangen van alle betrokkenen waarborgen, informatie delen en een lerende organisatie stimuleren. De interviews laten zien dat van deze gedragingen vooral het durven nemen van risico, het delen van informatie en het stimuleren van een lerende organisatie belangrijk zijn in het gedrag van leidinggevend. Aanvullend zijn daar nog een aantal gedragingen bijgekomen, zoals rolvastheid, het houden van een balans tussen afstand en nabijheid, luisteren en zelfreflectie.

Welke stimulansen en barrières zijn er voor het stewardship model?

Bovenstaande gedragskenmerken kunnen ook worden gezien als stimulansen voor stewardship. Volgens de literatuur zijn er ook nog een aantal barrières te benoemen, namelijk controlegericht zijn, het hebben van onrealistische verwachtingen, het ontbreken van transparantie, een concurrerende werkomgeving en starheid in werkprocessen. In de interviews is vooral controle teruggekomen als barrière, evenals een aantal aanvullende barrières zoals politieke druk, de invloed van de media en meerdere opdrachtgevers.

Wat verstaan leidinggevend onder stewardship?

Volgens het onderzoek van Simpkins zien leidinggevend stewardship vooral in vier concepten: dienstbaarheid boven eigenbelang, duurzaamheid van een dienst, werken vanuit een collectieve oriëntatie en missiegericht beheer van middelen. Niet alle leidinggevend kenden stewardship bij naam, maar herkenden wel de elementen ervan. Vanuit de interviews is gebleken dat de leidinggevend het model vooral vanuit het werken vanuit een collectieve oriëntatie en dienstbaarheid boven eigenbelang zien.

Al met al kan geconcludeerd worden dat niet alle leidinggevend volledig invulling geven aan stewardship. Bij sommige respondenten is de hiërarchie van het principaal-agent model nog duidelijker aanwezig en niet iedereen is bekend met de term stewardship. Desondanks streven wel alle leidinggevend gezamenlijke doelen na en werken zij samen bij eventuele spanningen, wat een

belangrijke invulling van stewardship is. Er is een sterk onderling vertrouwen, wat de leidinggevendenden toestaat om in bepaalde situaties afstand te nemen en daarmee ook risico aan te gaan. Dit bevordert een lerende organisatie, waarin fouten worden gezien als leermomenten door de respondenten. Bovendien dragen deze leidinggevendenden bij aan stewardship door informatie te delen en transparant te zijn. Andere belangrijke aspecten in de invulling van stewardship door deze respondenten zijn het actief luisteren en zelfreflectie. Daarnaast benadrukken de respondenten het belang van het behouden van ieders eigen rol, ondanks de gelijkwaardigheid. Dit zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheden van eenieder zuiver blijven, wat essentieel is voor het effectief functioneren van stewardship volgens deze respondenten.

5.2 Discussie

Gezien dit onderzoek het eerste onderzoek is naar de invulling van stewardship door leidinggevendenden in Nederland, vult het onderzoek ten eerste een gat op in de literatuur hierover. Een aantal resultaten zijn in lijn met de verwachtingen vanuit het theoretisch kader, maar het onderzoek heeft ook nieuwe kennis opgeleverd. Zo zijn rolvastheid, luisteren, zelfreflectie en balans houden tussen afstand en nabijheid als nieuwe gedragskenmerken naar voren gekomen. Het luisteren en balans houden tussen afstand en nabijheid sluiten aan op de bestaande literatuur, omdat deze gedragingen om vertrouwen vragen. De rolvastheid is genuanceerder, gezien het de gelijkwaardigheid in eerste opzicht tegen lijkt te spreken omdat daar sprake is van kleine machtsverschillen en dat moeilijker is bij hele vaste rollen. Aan de andere kant werd de rolvastheid niet beschreven door de respondenten als iets negatiefs, maar juiste een positief gedragskenmerk dat kan helpen bij stewardship. Zelfreflectie sluit aan bij de gelijkwaardigheid en het stimuleren van een lerende organisatie, omdat niet alleen naar de ander maar ook naar zichzelf wordt gekeken.

Politieke druk, invloed van de media en het hebben van meerdere opdrachtgevers zijn naar voren gekomen als nieuwe barrières. De politieke druk past bij het hebben van onrealistische verwachtingen, maar dan vanuit de politiek. Het hebben van meerdere opdrachtgevers sluit aan bij het multiple principal problem. De invloed van de media is niet onder één van de variabelen te scharen, maar spreekt de literatuur ook niet tegen. Al deze nieuwe bevindingen vragen vooral om meer vervolgonderzoek van theoretici.

Ook was een nieuwe bevinding dat niet alle respondenten de term stewardship überhaupt kenden. Uit de documentenanalyse blijkt ook dat er in rapporten van de Rijksoverheid, buiten het rapport '*Werk aan Uitvoering: Fase 2*' (ABDTopconsult, 2020b, p. 74), nog maar weinig over stewardship geschreven wordt. In andere landen zoals Engeland en Nieuw-Zeeland wordt er in rapporten wel meer over de principes van stewardship geschreven. In Engeland wordt bijvoorbeeld gesproken over 'sponsorship' en komen soortgelijke elementen van het stewardship terug (Rees-Mogg, 2022). Het feit dat er in andere landen meer bekendheid is over stewardship laat nog meer zien hoe onderbelicht stewardship in Nederland is en daarmee des te belangrijker dat het model meer aan de orde gaat komen binnen de Rijksoverheid.

Een variabele die niet expliciet bevraagd is tijdens de interviews, maar wel als aspect van stewardship is beschreven in het theoretisch kader is de intrinsieke motivatie. Vanwege het moeten inkorten van de interviewhandleiding, is ervoor gekozen de variabele intrinsieke motivatie achterwege te laten. Het kan dus zijn dat er hierdoor niet een compleet beeld uitgevraagd is van stewardship tijdens de interviews. Echter, het thema is alsnog bij 11 interviews aan bod gekomen.

Daarnaast is bij het werven van respondenten onder andere gebruik gemaakt van het netwerk van de scriptiebegeleider, wat mogelijk voor een bias gezorgd kan hebben. Het zou kunnen dat deze respondenten daardoor bevooroordeeld waren over het stewardship. Echter, er zijn ook door de

onderzoeker zelf respondenten geworven via de Algemene Bestuursdienst (ABD), waardoor er via verschillende kanalen respondenten zijn gevonden en daarmee een gemêleerde groep is geïnterviewd.

Sommige interviews hebben online moeten plaatsvinden of konden maar driekwartier duren, vanwege een volle agenda van een aantal respondenten. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat niet alle vragen in elk interview gesteld zijn vanuit de interviewhandleiding. Echter, is de interviewhandleiding zo opgesteld dat sommige vragen fungeerden om door te vragen als het interview hier aanleiding voor gaf. Hierdoor kon de interviewer alle essentiële vragen wel stellen. Daarnaast hebben er binnen het tijdspad van deze scriptie veel interviews plaatsgevonden, waardoor er meer dan genoeg data is verzameld om een goed antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

5.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande volgen een aantal aanbevelingen vanuit het onderzoek. Allereerst wil ik de Rijksoverheid adviseren om meer bekendheid te creëren over stewardship door de principes rijksbreed te integreren in het opleidingsaanbod. Uit de analyse blijkt dat niet alle respondenten de term stewardship kennen. De elementen van het model zouden bijvoorbeeld een vast onderdeel van de rijkstraineeships kunnen worden, om jonge ambtenaren vanaf het begin van hun carrière al kennis te laten maken met het model. Tevens adviseer ik ook de Algemene Bestuursdienst (ABD) stewardship te integreren in hun leer- en ontwikkelaanbod, om zo ook specifiek de doelgroep leidinggevenden meer mee te nemen in het model. Zij zijn immers de groep die het meeste invloed uitoefent binnen de ambtelijke driehoek. Daarbij adviseer ik om stewardship ook meer te betrekken in rapporten van de ABD, gezien uit de documentenanalyse blijkt dat daar nog nauwelijks over wordt geschreven.

Om meer bij te dragen aan de gelijkwaardigheid in de driehoeksrelaties, in lijn met stewardship, adviseer ik aan leidinggevenden van zowel ministeries als uitvoeringsorganisaties om personeelsuitwisseling meer te faciliteren. Enkele respondenten noemden dit als manier waarop zij invulling gaven aan de gelijkwaardigheid van stewardship. Zo kunnen beleid en uitvoering leren van elkaars kennis en expertise en kan er, zeker ook in tijden van spanning, meer wederzijds begrip voor elkaar gecreëerd worden. Een concreet voorbeeld waarop dit meer gefaciliteerd zou kunnen worden is dat bij elk inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers er een vast onderdeel komt waarin er meegelopen wordt aan de andere kant van de driehoek.

Daarnaast wil ik leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties ook adviseren om meer te doen aan roulatie binnen de driehoeksoverleggen. Een aantal respondenten gaven aan het voorzitterschap of de locatie te rouleren, zodat er ook op die manier bijgedragen wordt aan de gelijkwaardigheid. Dit kan gedaan worden door een roulatieschema te maken, waarin wordt aangegeven wie wanneer voorzitter is. Het overleg vindt dan ook plaats op de locatie van de leidinggevende die het voorzitterschap heeft.

Ook rolvastheid is naar voren gekomen als een bepalende factor voor stewardship. Aan leidinggevenden binnen beleid en uitvoering wil ik dan ook adviseren om duidelijk te blijven expliciteren wie wat precies doet binnen de driehoek. Elk kwartaal kunnen deze afspraken dan geëvalueerd worden. Dit voorkomt dat partijen op elkaars stoel gaan zitten en de grenzen vervagen als valkuil van de gelijkwaardigheid. Zeker in het kader van meerdere opdrachtgevers is dit van belang.

Verder wil ik de leidinggevenden van ministeries en uitvoeringsorganisaties ook adviseren om informatie te blijven delen met elkaar. Dit bleek de meest genoemde gedraging in de interviews en

zou kunnen bijdragen aan het verminderen de meest genoemde barrière, namelijk controle. Door in te blijven zetten op transparantie, wordt de informatie-asymmetrie tegengegaan en kan het onderlinge vertrouwen ook toenemen. En zoals eerder uit dit onderzoek al bleek, zorgt meer vertrouwen voor minder controle.

Tot slot wil ik de wetenschap nog adviseren om kwalitatief vervolgonderzoek te doen naar een aantal thema's. Allereerst dienen het gedrag en de barrières voor stewardship door leidinggevendenden nog verder onder de loep genomen te worden, omdat dit het eerste onderzoek in Nederland is geweest dat dit onderzocht heeft. Specifiek moeten in ieder geval intrinsieke motivatie en controle verder worden onderzocht. De intrinsieke motivatie is nu niet expliciet bevestigd en dus ook niet bij ieder interview aan bod gekomen. Controle lijkt een wat grijs gebied, omdat het willen verantwoorden als een stimulans naar voren gekomen is, maar de controle als een barrière voor het stewardship. Ten tweede zouden de spanningen uitgebreider onderzocht kunnen worden en er dieper worden ingegaan op hoe deze ontstaan en er mee wordt omgegaan. Tevens zou de gelijkwaardigheid uitgebreider onderzocht kunnen worden, gezien de resultaten hier verdeeld over waren. Ook zou vertrouwen nog verder onder het vergrootglas genomen kunnen worden. In de inleiding is benoemd dat er vanuit literatuur nog niet duidelijk is of dit vertrouwen al vanaf het prille begin aanwezig moet zijn of iets is dat moet groeien. Uit dit onderzoek is dat nog niet duidelijker geworden. Verder is ook in de inleiding benoemd dat er nog weinig op context- en organisatieniveau onderzoek is gedaan naar stewardship. Dat is in dit onderzoek beperkt aan bod gekomen, dus zou nog verder onderzocht kunnen worden. Tot slot zou er vergelijkend onderzoek gedaan kunnen worden met andere landen zoals Engeland of Nieuw-Zeeland, gezien daar meer over stewardship geschreven wordt in rapporten. Er zou dan gekeken kunnen worden hoe zij invulling geven aan stewardship, om daarvan te leren.

Literatuurlijst

- ABDTopconsult. (2020a). *Werk aan uitvoering - Fase 1: Probleemanalyse*. Rapport | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/05/eindrapport-abd-tc-werk-aan-uitvoering-fase-1-probleemanalyse>
- ABDTopconsult. (2020b). *Werk aan uitvoering - Fase 2: Handelingsperspectieven*. Rapport | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/05/eindrapport-abd-tc-werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven>
- Bjurstrøm, K. H. (2020). Principal–Agent or Principal–Steward: How Ministry–Agency relations condition the impact of performance management in the steering of government agencies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1053–1077. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1739087>
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003b). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science And Public Policy*, 30(5), 302–308. <https://doi.org/10.3152/147154303781780290>
- Bundt, J. (2000). Strategic stewards: Managing accountability, building trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 757-777. <https://www.jstor.org/stable/3525764>
- Caers, R., C.D. Bois, M. Jegers, S.D. Gieter, C. Schepers & R. Pepermans. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 25-47. <https://doi.org/10.1002/nml.129>
- Caldwell, C., Hayes, L. A., Bernal, P., & Karri, R. (2007). Ethical Stewardship – Implications for Leadership and Trust. *Journal Of Business Ethics*, 78(1–2), 153–164. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9320-1>
- Cresswell, J., & Cresswell, D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publishing.
- Davis, J. H., Mayer, R. C., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709–734. <https://doi.org/10.2307/258792>
- Davis, J.H, F.D. Schoorman, L. Donaldson. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47. <https://doi.org/10.2307/259223>
- Egan, M. J. (2011). The Normative Dimensions of Institutional Stewardship: High Reliability, Institutional Constancy, Public Trust and Confidence. *Journal Of Contingencies And Crisis Management*, 19(1), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00632.x>
- Grundeis, J. (2008). Are managers agents or stewards of their principals?: Logic, critique, and reconciliation of two conflicting theories of corporate governance. *Journal for Betriebswirtschaft*, 58(3), 141-166. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11301-008-0038-2>

- Hendriks, R., & Van Thiel, S. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53-66.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942014068004004>
- Hernandez, M. (2007). Promoting Stewardship Behavior in Organizations: A Leadership Model. *Journal of Business Ethics*, 80(1), 121–128. <http://www.jstor.org/stable/41219197>
- Hernandez, M. (2012). Toward an Understanding of the Psychology of Stewardship. *Academy of Management Review*, 37(2), 172–193.
https://www.jstor.org/stable/pdf/23218837.pdf?refreqid=fastly-default%3A65a59032ddb37a2a6ebaf19f52d20a6f&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1
- Kleizen, B., Verhoest, K., & Wynen, J. (2016). More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations. *Public Management Review*, 19(8), 1142–1164. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1266021>
- KNAW. (2018). *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*. Rapport | knaw.nl
<https://www.knaw.nl/nl/publicaties/nederlandse-gedragscode-wetenschappelijke-integriteit>
- Knott, E., Rao, A. H., Summers, K., & Teeger, C. (2022). Interviews in the social sciences. *Nature Reviews Methods Primers*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.1038/s43586-022-00150-6>
- Morshuis, R. (2022). Gedeeld opdrachtgeverschap in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. *Bestuurswetenschappen*, 4(76), 6-26.
https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bw/2022/4/Bw_0165-7194_2022_076_004_002.pdf
- Overman, S., & Schillemans, T. (2021). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12–22. <https://doi.org/10.1111/puar.13417>
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*. Rapport | Tweedekamer.nl. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/2_0201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
- Pastoriza, D. & Arino, M.A. (2011). When agents become stewards: Introducing learning in the stewardship theory. *Advances in Business and Management*, 2, 111-122.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1295320>
- Rees-Mogg, J. (2022). *Arm's Length Body Sponsorship Code of Good Practice*. Rapport
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/628cb378e90e071f5d4f1d20/alb-sponsorship-code-of-practice.pdf>

- Schillemans, T. (2012). Moving beyond the clash of interests: on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Simpkins, L. S., Beaudry, M., & Lemyre, L. (2021). Can we better define stewardship for public sector executives? A research agenda. *Canadian Public Administration*, 64(1), 143–159. <https://doi.org/10.1111/capa.12403>
- Simpkins, L. S. (2018). Organizational Stress and Well-being in Public Service Executives: The Role of Stewardship. <http://dx.doi.org/10.20381/ruor-21480>
- Snippert, T., Witteveen, W., Boes, H., & Voordijk, H. (2015). Barriers to realizing a stewardship relation between client and vendor: the Best Value approach. *Construction Management And Economics*, 33(7), 569–586. <https://doi.org/10.1080/01446193.2015.1078902>
- Te Kawa Mataaho Public Service Commission. (2023). *It Takes Three: Operating Expectations Framework for Statutory Crown Entities*. Rapport <https://www.publicservice.govt.nz/guidance/it-takes-three-operating-expectations-framework-for-statutory-crown-entities>
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Rapport | Tweedekamer.nl. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
- Van Meerkerk, I., & Van Thiel, S. (2011). De verborgen eigenaar: financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40-58. https://www.researchgate.net/publication/254898186_De_verborgen_eigenaar_financieel-economische_sturingsrelaties_tussen_ministeries_en_zelfstandige_bestuursorganen_nader_bekeken
- Van Thiel, S. (2021). Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Coutinho.
- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Boom Bestuurskunde.
- Van Thiel, S., & Smullen, A. (2021). Principals and agents, or principals and stewards? Australian arms length agencies' perceptions of arm's length government instruments. *Public Performance & Management Review*, 44(4), 758–784. <https://doi.org/10.1080/15309576.2021.1881803>
- Van Thiel, S. (in press). The synergetic model: mixing stewardship and principal-agent theory. In: B.G.
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>

- Walker, R. M., Brewer, G. A., Lee, M. J., Petrovsky, N., & Van Witteloostuijn, A. (2018). Best Practice Recommendations for Replicating Experiments in Public Administration. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 29(4), 609–626. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy047>
- Wilson, C. (2013). Moving from leadership to stewardship. *Canadian association of programs in public administration*, 1-29. http://www.christopherwilson.ca/papers/Moving_from_Leadership_to_Stewardship.pdf
- Wilson, K.R. (2010). Steward leadership: Characteristics of the steward leader in Christian nonprofit organizations. <https://www.proquest.com/dissertations-theses/steward-leadership-characteristics-leader/docview/869517044/se-2>
- Worsham, J., & Gatrell, J. D. (2005). Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relations. *Policy Studies Journal*, 33(3), 363-376. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00120.x>
- Zhang, F., Wei, L., Yang, J., & Zhu, L. (2018). Roles of Relationships Between Large Shareholders and Managers in Radical Innovation: A Stewardship Theory Perspective. *Journal Of Product Innovation Management*, 35(1), 88–105. <https://doi.org/10.1111/jpim.12376>

Bijlagen

Interviewhandleiding

Introductie

Welkom, bedankt dat u tijd vrij wilde maken voor dit interview. Ik zal mezelf eerst even voorstellen. Ik ben Tori, 24 jaar en masterstudent Publiek Management. Voor mijn afstuderen doe ik onderzoek naar de manier waarop leidinggevendenden invulling geven aan het stewardship model binnen hun organisatie. In dit interview wil ik u hier dan ook een aantal vragen over stellen. Het interview zal ongeveer een uur duren en bestaat uit open vragen. Voordat we beginnen, wil ik eerst kort het toestemmingsformulier met u doornemen.

Informed consent doornemen

Kennismaking respondent

1. Kunt u kort vertellen welke werkzaamheden er worden verricht binnen uw organisatie, en wat uw functie hierbinnen precies is?
2. Hoe zou u uw stijl van leidinggeven omschrijven? Voorbeeld vragen

Samenwerking/relatie ministeries of uitvoeringsorganisaties

3. Hoe zou u de relatie met het ministerie/de uitvoeringsorganisaties beschrijven? Eerder als hiërarchisch of samenwerkend? Waar blijkt dat uit?
4. Hoe ervaart u de samenwerking met het ministerie/de uitvoeringsorganisatie? Hoe belangrijk is samenwerking met het ministerie/de uitvoeringsorganisaties binnen de driehoek? Hoe creëert u een werksfeer binnen de driehoek die samenwerken bevordert?
5. Wat zijn volgens u de belangen van het ministerie/de uitvoeringsorganisatie?
6. Hoe gaat u om met eventuele spanningen tussen deze belangen?
7. In hoeverre is er vertrouwen binnen de relatie met het ministerie/de uitvoeringsorganisatie?

Stewardship model

8. Heeft u ooit van het stewardship model gehoord? Zo ja, kunt u vertellen wat het model volgens u inhoudt?

Introductie kernprincipes stewardship model: volgens de literatuur wordt het stewardship model omschreven als de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor het welzijn van de grotere organisatie door te handelen ten dienste van anderen, in plaats van hen te controleren. Het kan gebruikt worden als sturingsmodel voor de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Het model gaat hierbij onder andere uit van het feit dat ministeries en uitvoeringsorganisaties gezamenlijke doelen moeten nastreven, intrinsiek gemotiveerd zijn, belangen hebben die overeenkomen en er sprake is van een gelijkwaardige relatie die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen.

9. In hoeverre ziet u de principes van het stewardship model terug binnen uw organisatie ?
10. Hoe zou u uw eigen stijl als steward omschrijven?
11. Welke eigenschappen zou een leidinggevende, die volgens het stewardship model wilt handelen, volgens u bezitten?
12. Welke factoren kunnen volgens u bijdragen aan het stewardship model?

13. Welke factoren kunnen handelen volgens het stewardship model bemoeilijken?

Afsluiting

14. Wilt u nog iets toevoegen of heeft u zelf nog vragen?

Dan wil ik u bedanken voor uw tijd. Zoals net besproken zal het interview getranscribeerd worden om, samen met de andere interviews, de resultaten te kunnen analyseren. Er zal hierin vertrouwelijk met uw gegevens worden omgegaan.

Informatieblad voor scriptieonderzoek ‘stewardship: hoe geven leidinggevendenden er invulling aan?’

Onder begeleiding van Sandra van Thiel onderzoekt Tori Schouls hoe leidinggevendenden binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties invulling geven aan het stewardship model. Met behulp van uw deelname kan dit onderzoek worden gerealiseerd. Tori is benieuwd naar *uw mening* over het stewardship model. Er zijn geen goede of foute antwoorden.

Waarom dit onderzoek?	Binnen de overheid is al enige tijd een nieuw sturingsmodel in omloop voor de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, het stewardship model. In het kort gaat dit model uit van een meer gelijkwaardige relatie op basis van wederzijds vertrouwen. Echter, is er nog maar weinig bekend over hoe leidinggevendenden hier invulling aan geven, terwijl zij hier een grote rol in kunnen spelen. Middels deze scriptie wordt hier onderzoek naar gedaan. Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Verloop	U neemt deel aan een onderzoek waarbij we informatie zullen vergaren door u te interviewen en uw antwoorden op te nemen via audio-opname. Er wordt een transcript uitgewerkt van het interview.
Vertrouwelijkheid	<p>Wij doen er alles aan uw privacy zo goed mogelijk te beschermen. Naast de student zal alleen de scriptiebegeleider en tweede lezer van de student toegang krijgen tot alle door u verstrekte gegevens.</p> <p>Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen.</p> <p>In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonnen naam (pseudoniem), tenzij u toestemming heeft verleend om uw naam voor citaten te gebruiken.</p>
Vrijwilligheid	<p>U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Mocht u iets niet in een groep willen vertellen, maar wel privé, dan kunt u Tori achteraf e-mailen of bellen. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen wanneer u wilt.</p> <p>Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt tot het moment van intrekking van de toestemming in het onderzoek gebruikt worden.</p> <p>Wilt u stoppen met dit onderzoek? Neem dan contact op met Tori via 641277ts@student.eur.nl of 0681161244.</p>
Dataopslag	<p>In de scriptie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De audio-opnamen, formulieren en/of andere documenten die in het kader van deze scriptie worden gemaakt of verzameld, worden beveiligd opgeslagen.</p> <p>De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van maximaal tien jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd of worden geanonimiseerd zodat ze niet meer te herleiden zijn tot een persoon.</p>
Indienen van een vraag of klacht	Indien u specifieke vragen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan Tori via 641277ts@student.eur.nl of 0681161244. U kunt daarnaast een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens indien u vermoedt dat uw gegevens verkeerd zijn verwerkt.

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

- | | JA | NEE |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft. Let wel, als je jonger dan achttien jaar bent, dient een van je ouders/verzorgers dit formulier ook te ondertekenen.

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluid- en/of video-opnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de scriptie van de student. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7 Ik geef toestemming om mijn echte naam te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6 Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde gegevens te bewaren en in gepseudonimiseerde vorm te gebruiken voor al het verdere onderzoek dat er later mee gedaan kan worden. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Naam deelnemer:

Naam student: Tori Schouls

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum:

Codeboom

Codes	Subcodes
Gezamenlijke doelen	
Intrinsieke motivatie	
Overeenkomende belangen	Spanningen
Gelijkwaardige relatie	Hiërarchie
Vertrouwen	Bekwaamheid
	Welwillendheid
	Integriteit
Gedrag leidinggevenden	Hardwerkend
	Persoonlijke groei
	Verantwoordelijkheidsgevoel
	Risico nemen
	Gulheid
	Creëren van toegevoegde waarde
	Belangen van alle betrokkenen waarborgen
	Informatie delen
	Lerende organisatie stimuleren
	Balans houden tussen afstand en nabijheid
	Luisteren
	Zelfreflectie
	Assertiviteit
	Transparantie
	Rolhelderheid
Barrières stewardship	Controlegericht zijn
	Onrealistische verwachtingen
	Ontbreken van transparantie
	Starheid werkprocessen
	Concurrerende omgeving
	Invloed media
	Politieke druk
	Meerdere opdrachtgevers
Definities leidinggevenden	Dienstbaarheid boven eigen belang
	Duurzaamheid van een dienst nastreven
	Werken vanuit een collectieve oriëntatie
	Missiegericht beheer van middelen

Respondentenlijst

Hier is een lijst van alle geïnterviewde respondenten te zien op alfabetische volgorde van achternaam.

Naam	Functie
Gerard Bakker	Inspecteur-Generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
André Belonje	Directeur Eigenaarsadvisering Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Eric Bezem	Directeur-Generaal Straffen en Beschermen Ministerie van Justitie en Veiligheid
Kristina Bozic	Hoofd Volksverzekeringen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Maarten Camps	Voorzitter Raad van Bestuur UWV
Eric de Graaf	Hoofd Besturing en Innovatie Ministerie van Defensie
Anne-Mieke den Teuling	Hoofd Eigenaarsadvisering Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Marina Eckenhausen	Inspecteur-Generaal Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Sam Groenendijk	Beleidsmedewerker beleid en uitvoering Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dorien Jongeneel	Directeur Unit Instandhouding Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Timo Kansil	Directeur Operatiën Politie
Paul Kuijt	Teamleider Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ellen Leistra	Directeur Eigenaarsadvisering Ministerie van Justitie en Veiligheid
Stefan Leliveld	Hoofd herstelbeleid en parlementaire zaken Ministerie van Financiën
Abigail Norville	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Okke Peijters	Directeur Productie en Informatievoorziening Rijkswaterstaat
Myrthe Ronteltap	Manager directie Regulier Verblijf en Nederlandschap IND
Nanette Schelven	Directeur-Generaal Douane
Saskia Spapen	Programmamanager sturingsfilosofie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Margriet Spiering-Wolter	Manager Project en Kwaliteit CIBG
Diana Starmans	Lid Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank
Björn Teunen	Hoofd Eigenaarsadvisering Ministerie van Financiën

Nolda Tipping-Griffioen	Directeur ICT DUO
Jolanda van Cooten	Hoofd directieadvies- en ondersteuning Herstel Toeslagen
Chris van Dam	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
Jannine van den Berg	Directeur Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring DJI
Bert Voorbraak	Algemeen directeur Logius
Jeroen Vugt	Directeur Strategie en Innovatie Politie
Paul Weghorst	Hoofd Eigenaarsadvisering Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties