

Van output naar outcome: het creëren van publieke waarde binnen het driehoeksturingsmodel voor agentschappen

Een kwalitatief onderzoek naar een meer publieke waarde gerichte aansturing bij de agentschappen Dienst Justitiële Inrichtingen, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Rijkswaterstaat.

Judith van den Akker
Utrecht, 17 juni 2019

Van output naar outcome: het creëren van publieke waarde binnen het driehoeksturingsmodel voor agentschappen

Een kwalitatief onderzoek naar een meer publieke waarde gerichte aansturing bij de agentschappen Dienst Justitiële Inrichtingen, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Rijkswaterstaat.

Master Publiek Management, Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Onderzoeker

Judith van den Akker (4287819)
j.b.e.vandenakker@gmail.com

Begeleiding UU

Eerste lezer: Tom Overmans
Tweede lezer: Rosanna Nagtegaal

Opdrachtgever

Ministerie van Financiën
Afdeling Bestuur, bekostiging en beheer Europese middelen
Begeleider: Jaap Sleifer

Plaats en datum

Utrecht, 17 juni 2019



Utrecht University

Samenvatting

De opkomst van het New Public Management resulteerde in de opkomst van agentschappen (Schillemans, 2013). Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries en leveren zelfstandig en tegen betaling producten en diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. De aansturing van deze agentschappen gebeurt met een resultaatgericht sturingsmodel en gaat uit van drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (Leussink & Buijs, 2017). De basis van de klassieke driehoek is de relatie tussen de beleidsdirecteur-generaal als opdrachtgever en het agentschap als opdrachtnemer en als derde de secretaris-generaal van het moederdepartement als eigenaar. Echter ontstond er ook op het NPM-paradigma, waar de agentschappen een uitwerking van zijn, steeds meer kritiek (Hood & Peters, 2004; Osborne, 2006). Ook het ministerie van Financiën ziet dat het huidige aansturingmodel niet altijd leidt tot het beste resultaat en tot maatschappelijke meerwaarde. Om dit te creëren is het wellicht nodig om de strikte NPM-opvattingen die voor struikelblokken zorgen, aan te vullen met de kennis uit het Public Value Management, die de creatie van publieke waarde centraal stelt. Hoe Public Value Management kan worden toegepast op de agentschappen is echter nog onduidelijk.

Om dit te onderzoeken is er gefocust op drie agentschappen: Dienst Justitiële Instellingen (DJI), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Rijkswaterstaat (RWS). Er zijn hiervoor semigestructureerde interviews gehouden met medewerkers namens de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer en de accounthouder van het ministerie van Financiën. Hieruit blijkt dat er enkele struikelblokken in de huidige aansturing zijn die zijn samen te vatten als problemen met het model en problemen met het meten. De problemen met het model betreffen een slechte rolinvulling door capaciteitstekort en onduidelijke rolbeschrijving, hobbyïsme door de opdrachtnemer, driehoeksoverleggen op het hoogste niveau gaan over de actualiteit in plaats van de opdrachten, DFEZ wordt als dominant ervaren en het contract wordt niet doorleefd. In de begrotingsfasen voorbereiding en verantwoording ontstaan er moeilijkheden door het meten. Daarnaast kan er geconcludeerd worden dat publieke waarde nog geen issue is, omdat er nog niet voorbijgegaan wordt aan het beschouwen van prestaties in termen van de economy, efficiency en effectiveness. Ook wordt hier niet over gesproken, omdat ervan uit gegaan wordt dat de publieke waarde voor iedereen hetzelfde zijn.

Voor de creatie van publieke waarde kan de Strategic Triangle, als uitwerking van Public Value Management, toegepast worden op de aansturing van de agentschappen. Hierbij is het van belang dat er gezamenlijk een publieke waarde propositie wordt opgesteld binnen de driehoek en dat hier ook andere organisaties bij betrokken worden voor middelen. Een andere uitwerking van Public Value Management die kan bijdrage aan de creatie van publieke waarde is de stewardship theorie. De theorie kan een aanvulling zijn op de huidige aansturingrelatie op basis van de agency theorie. Door het invoeren van de stewardship theorie, wordt er meer gelijkwaardigheid gecreëerd. Met name een gedeeld belang en coproductie kunnen een positieve toevoeging bieden aan het huidige aansturingmodel.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
INHOUDSOPGAVE	4
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 PROBLEEMSTELLING	7
1.3 WETENSCHAPPELIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.4 LEESWIJZER	9
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	10
2.1 AGENTSCHAPPEN.....	10
2.2 DUIDEN VAN PRESTATIES.....	10
2.2.1 <i>Traditional Public Administration: overheid zonder agentschappen</i>	10
2.2.2 <i>New Public Management: opmaat van agentschappen</i>	11
2.2.3 <i>Public Value Management: toepassing nog onbekende voor agentschappen</i>	12
2.2.4 <i>Publieke waarde creatie met de Strategic Triangle</i>	13
2.3 METEN VAN PRESTATIES.....	16
2.3.1 <i>New Public Management: focus op throughput en output</i>	16
2.3.2 <i>Public Value Management: focus op outcome</i>	16
2.4 STUREN OP PRESTATIES	18
2.4.1 <i>Agency theorie</i>	18
2.4.2 <i>Stewardship theorie</i>	19
2.5 ANTWOORD OP DE DEELVRAGEN	20
HOOFDSTUK 3: METHODE	21
3.1 ONDERZOEKSBENADERING	21
3.3 SELECTIE VAN AGENTSCHAPPEN.....	22
3.4 METHODE VAN DATA-ANALYSE.....	22
3.4 KWALITEITSCRITEIA	23
HOOFDSTUK 4: RESULTATEN	24
4.1 STRUIKELBLOKKEN IN DE HUIDIGE AANSTURING	24
4.1.1 <i>Problemen van het model</i>	24
4.1.2 <i>Problemen met het meten</i>	26
4.2 BELANG VAN PUBLIEKE WAARDE CREATIE	27
4.3 STEWARDSHIP THEORIE ALS OPLOSSING	28
HOOFDSTUK 5: ANALYSE	31
5.1 DUIDING VOOR DE STRUIKELBLOKKEN	31
5.2 FOCUS OP PUBLIEKE WAARDE NIHIL	32
5.3 AANSTURING SLUIT NIET AAN BIJ WAARDE GERICHTE BENADERING.....	32
HOOFDSTUK 6: DISCUSSIE	34
6.1 BEPERKINGEN.....	34
6.2 BIJDRAGE BREDER DEBAT	34
HOOFDSTUK 7: CONCLUSIE	36

7.1 WAT ZIJN NADELEN VAN HET HUIDIGE AANSTURINGSMODEL EN WAT ZIJN DE GEVOLGEN HIERVAN?.....	36
7.2 WAT BETEKENT EEN PUBLIC VALUE MANAGEMENT AANSTURING?.....	36
7.3 ANTWOORD OP DE HOOFDVRAAG	37
7.4 AANBEVELINGEN.....	37
LITERATUURLIJST	39
BIJLAGE 1: LIJST VAN RESPONDENTEN	42
BIJLAGE 2: INTERVIEW TOPICLIJST	43
BIJLAGE 3: CODEBOOM.....	45

Hoofdstuk 1: Inleiding

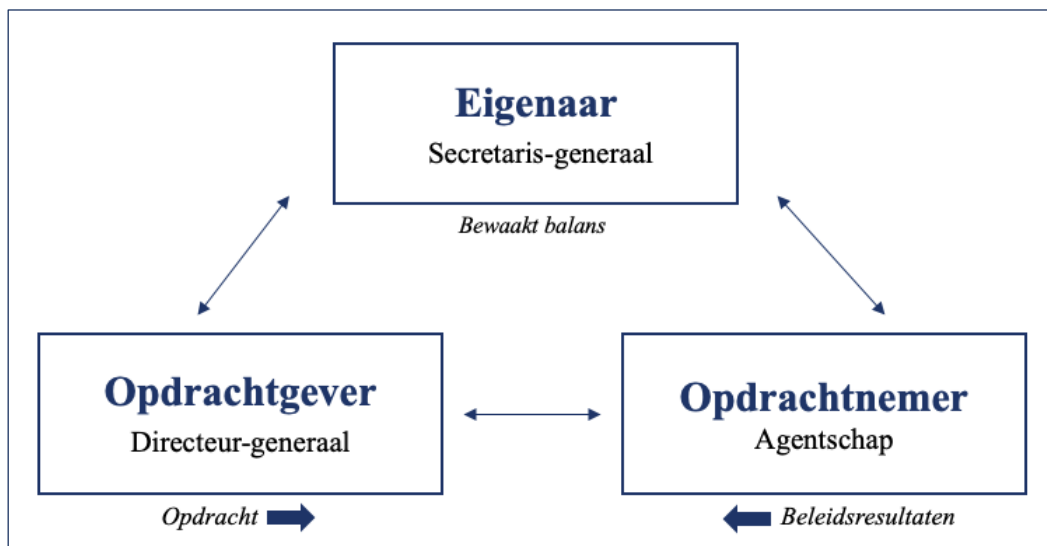
1.1 Aanleiding

Met de vraag “*Op welke manier ga je om met die maatschappelijke opgave, waar je voor bent besteld, hoe ga je daar mee om?*” sloot Maarten Schurink, secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, de Platform Eigenaarsondersteuning bijeenkomst ‘BZK Draait Door: ZBO’s onder de loep’ van 14 maart 2019 af. Deze vraag sluit aan bij de trend dat de manier van aansturing van de publieke sector in transitie is en bij de trend dat het populair wordt om de maatschappelijke opgave centraal te stellen (Osborne, 2006).

Sinds de wereldoorlogen zijn er verschillende ideeën over hoe de publieke sector beste gemanaged kan worden in de Westerse wereld (Osborne, 2006). Allereerst de Traditional Public Administration (TPA), waarin de politiek de doelen en input vaststelt en de ambtenaar dit uitvoert en legitimiteit werd verkregen via vaste procedures en regels. Echter ontstond er in de jaren tachtig een verschuiving richting het New Public Management (NPM). Hierin worden beheerstechnieken uit de private sector toegepast op de publieke sector wat zou leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit. Hierbij stelt de politiek prestatie-indicatoren op die resulteren in meetbare outputprestaties.

De opkomst van het New Public Management resulteerde in een grootschalige scheiding tussen de uitvoerende en regelgevende agentschappen van overheidsdiensten in de westerse wereld: de agentschappenkoorts (Schillemans, 2013). Deze nieuwe vorm van verzelfstandiging was een alternatieve voor de ouderwetse externe verzelfstandiging en is de meest zichtbare verschijnsel van NPM (J. Sleifer, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019). Het aantal Nederlandse agentschappen is van drie in 1994 uitgegroeid tot dertig agentschappen in begin 2017 met een gezamenlijke omzet van 9,7 miljard euro (Rijksoverheid, 2018). Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries en leveren zelfstandig en tegen betaling producten en/of diensten aan andere organisaties binnen het Rijk of aan derden. Ze zijn zelfstandiger in hun bedrijfsvoering dan de gewone onderdelen van een ministerie, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt en ze hebben een ander financieel administratief stelsel en een specifiek sturingsmodel.

De aansturing van de agentschappen gebeurt met een resultaatgericht sturingsmodel en gaat uit van drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De basis van de klassieke driehoek is de relatie tussen de beleidsdirecteur-generaal als opdrachtgever en het agentschap als opdrachtnemer (Leussink & Buijs, 2017). Hierbij formuleert de opdrachtgever het gewenste resultaat in de vorm van beleidsmatige prioriteiten en de opdrachtnemer formuleert de aan de opdracht verbonden inzet van productiemiddelen en de invulling van de gewenste prioriteiten. De eigenaar in de driehoek is de secretaris-generaal van het moederdepartement en is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van dit sturingsmodel en voor het bewaken van de continuïteit van de organisatie. Dit model is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: De klassieke driehoek voor de aansturing van agentschappen (Leussink & Buijs, 2017).

Echter ontstond er ook op het New Public Management paradigma, waar de agentschappen een uitwerking van zijn, steeds meer kritiek (Hood & Peters, 2004; Osborne, 2006). Als aanvulling hierop schemert nu de nieuwste manier van publiek management door: het Public Value Management (PVM). Hierbij is het grondbeginsel dat publieke waarde gecreëerd wordt in samenwerking met verschillende actoren. Efficiëntie en effectiviteit staan niet langer meer centraal, maar de creatie van publieke waarde is het belangrijkste doel (Stoker, 2006). Deze manier van managen staat in de praktijk echter nog in de kinderschoenen en vraagt om concrete uitwerkingen.

1.2 Probleemstelling

Ook het ministerie van Financiën herkent de gebreken van het NPM. Haar taak is het functioneren van de agentschappen eens in de vijf jaar te beoordelen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierin ziet ze echter dat het huidige aansturingmodel niet altijd leidt tot het beste resultaat en tot maatschappelijke meerwaarde (R. ter Horst, persoonlijke communicatie, 21 januari 2019). De doelen waarover nu wordt gesproken binnen agentschappen zijn outputdoelen. Deze concrete *Key Performance Indicators* gaan over of de dienst juist is uitgevoerd door te kijken naar bijvoorbeeld de protocollen en het aantal gemaakte uren. Echter heerst er nu het idee dat het daarnaast ook belangrijk is om naar de maatschappelijke meerwaarde te kijken. Een treffend voorbeeld van Maarten Schurink gaat over de Sociale Verzekeringsbank waar hij voorzitter van de Raad van Bestuur was (persoonlijke communicatie, 14 maart 2019). Vanuit een strikte NPM-opvatting wil de Sociale Verzekeringsbank een onverschuldigde betaling zo snel mogelijke terugvorderen, terwijl er vanuit de maatschappelijke doelstelling van de organisatie een andere benadering gewenst is als dit ervoor zorgt dat hierdoor iemand dieper in de schulden belandt.

Om als agentschap de maatschappelijke doelstellingen te behalen, is het wellicht nodig om de strikte NPM-opvattingen die voor struikelblokken zorgen, aan te vullen met de kennis uit het Public Value Management. Dit gedachtegoed poogt namelijk dat de creatie van publieke waarde centraal te zetten. Hoe Public Value Management kan worden toegepast op de

agentschappen is echter nog onduidelijk. In dit onderzoek wordt daarom de volgende hoofdvraag gehanteerd:

“Wat zijn de nadelen van de huidige aansturing van agentschappen, en in hoeverre kan de Public Value Management benadering daarvoor een oplossing bieden?”

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er theoretische en empirische deelvragen opgesteld. Theoretische deelvragen:

- Wat is Public Value Management?
- Hoe kunnen de prestaties van agentschappen gemeten worden?
- Hoe kunnen publieke waarde gemeten worden?
- Met welke sturingsrelaties kunnen agentschappen worden aangestuurd?

Empirische deelvragen:

- Wat zijn nadelen van het huidige aansturingsmodel en wat zijn de gevolgen hiervan?
- Wat betekent Public Value Management voor de aansturing?

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de kennis over aansturen op publieke waarde in het algemeen, maar ook specifiek bij agentschappen. De theorie over de creatie van publieke waarde gaat over de waarde die organisaties toevoegen aan de maatschappij (Moore, 2013). Alford, Douglas, Geuijen & 't Hart (2017) stellen dat het publieke waarde framework slechts een beperkte hoeveelheid empirische onderzoeken heeft, waardoor de huidige status voornamelijk heuristisch is. Dit onderzoek vult huidig onderzoek aan door het Public Value Management verder uit te werken aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

Een volgende toevoeging aan de huidige literatuur is dat er in dit onderzoek gefocust wordt op de aansturing van specifiek agentschappen. Hiervoor wordt ingehaakt op onderzoeken van Schillemans (2013) en Schillemans & Bjurstrøm (2019). In deze onderzoeken wordt er gekeken naar de aansturingsrelaties bij agentschappen. De aansturingsrelaties agency en stewardship theorie worden gekoppeld aan de medewerkerstevredenheid. In dit onderzoek worden deze twee aansturingsrelaties verbonden aan de creatie van publieke waarde bij agentschappen. Ook vernieuwend hieraan zal zijn dat dit een kwalitatief onderzoek betreft waarbij er gesproken wordt met alle betrokken partijen uit het driehoeksmodel. Voorgaande onderzoeken betroffen namelijk kwantitatieve onderzoeken waarbij er gefocust werd op enkel de medewerkers van de opdrachtnemer oftewel het agentschap.

Dit onderzoek is echter ook maatschappelijk relevant. Door de negatieve gevolgen van het huidige aansturingsmodel in kaart te brengen, kan hier rekening mee gehouden worden in het opstellen van toekomstig aansturingsbeleid. Het onderzoek kan bijdragen aan een alternatieve aansturing van agentschappen waarbij er meer publieke waarde gecreëerd kan worden. Dit is

maatschappelijke relevant, omdat hiermee beter gebruik gemaakt wordt van publiek geld en kan er meer publieke waarde gecreëerd worden.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een uiteenzetting van belangrijke theoretische concepten, zoals Public Value Management en de stewardship theorie. Allereerst wordt er aandacht besteed aan welke sturingsvormen er door de jaren heen dominant zijn geweest in het management van de publieke sector. Daarna wordt er uiteengezet hoe de prestaties binnen het New Public Management en het Public Value Management gemeten kunnen worden. En tot slot worden er twee aansturingsrelaties besproken: de agency en stewardship theorie. In het methodehoofdstuk worden de gemaakte onderzoekskeuzes uitgelegd. Hierin wordt beargumenteerd waarom de methode van dataverzameling en data-analyse voldoen aan kwaliteitscriteria en waarom er voor bepaalde agentschappen is gekozen om te onderzoeken. Vervolgens wordt er in het resultaten- en analysehoofdstuk uitgelegd waarom problemen in het aansturingsmodel en met het meten als struikelblokken worden ervaren, dat de aandacht voor publieke waarde nu nog geen issue is en dat de stewardship theorie hier een oplossing voor kan bieden. Daarna worden de beperkingen van dit onderzoek en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek in het discussiehoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk wordt ook besproken wat dit onderzoek bijdraagt aan het bredere debat. Tot slot zal er een antwoord op de hoofdvraag en empirische deelvragen uiteengezet worden en worden er aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het volgende hoofdstuk bevat een uiteenzetting van belangrijke theoretische concepten aan de hand van een overzicht over wat agentschappen zijn en van hoe prestaties gemeten, geadviseerd en gestuurd kunnen worden. Tot slot wordt er een antwoord gegeven op de theoretische deelvragen uit het vorige hoofdstuk.

2.1 Agentschappen

Agentschappen worden gedefinieerd als uitvoerende diensten van ministeries die zelfstandig en tegen betaling producten of diensten leveren aan organisaties binnen het Rijk (Rijksoverheid, z.d.-a). Het driehoek sturingsmodel (figuur 1, p. 7) is de basis van een agentschap en is een van de voorwaarden waar een agentschap aan moet voldoen volgens de Regeling Agentschap (Stcrt. 2017, 69103). Andere voorwaarden zijn dat ze een verwachte omzet van vijftig miljoen euro moeten hebben op jaarbasis, ze moet doelmatiger gaan werken dan een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie, een verband kunnen leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, zodat er een bekostiging op basis van prestaties mogelijk is en voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie kunnen waarborgen. In het sturingsmodel wordt de werkrelatie gemodelleerd op basis van institutionele macht, controle georiënteerd en gedetailleerde randvoorwaarden. Dit wordt de agency theorie genoemd (David et al., 1997; Schillemans & Bjurstrøm, 2019). Deze sturingsrelatie gaat ervanuit dat de belangen van de opdrachtgever en de opdrachtnemer niet gelijk zijn (Eisenhardt, 1989). In het geval van de aansturing van agentschappen komt hier ook een eigenaar bij, die volgens het model ook weer andere belangen heeft. De opdrachtgever en eigenaar proberen de opdrachtnemer te controleren op hoe hij handelt door middel van een strakke controle. Deze inrichting van de aansturing is per definitie een uiting van het New Public Management en zoals eerder vermeld, ontstond er op dit paradigma steeds meer kritiek (Hood & Peters, 2004; Osborne, 2006;).

2.2 Duiden van prestaties

Door de jaren heen zijn er verschillende ideeën en theorieën dominant geweest over hoe de publieke sector het beste gemanaged kan worden in de Westerse wereld (Osborne, 2006). Hierbij is het beeld van hoe waarde gemeten wordt ook veranderd. De verschillende sturingsvormen, en daarmee de manieren waarop waarde gemeten worden, volgen elkaar op, maar dit betekent niet dat de vorige manier van aansturing vergeten wordt. De nieuwe ideeën dienen namelijk als aanvulling op de bestaande opvatting (van der Steen et al., 2013). Deze verschillende theorie zijn de Traditional Public Administration, New Public Management en Public Value Management. De waarde die hierin centraal staan, de democratische, managerial en publieke waarde, veranderen hierin mee.

2.2.1 Traditional Public Administration: overheid zonder agentschappen

Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was de Traditional Public Administration, ook wel bekend als Old Public Administration of Public Administration, het dominante paradigma. Hierbij is er een sterke scheiding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat binnen de publieke organisaties en er wordt legitimiteit verkregen via procedures en regels. De politiek stelt hierbij

de doelen op en levert de input en de ambtenaren voeren dit uit, waarbij ze gecontroleerd worden doormiddel van bureaucratisch toezicht (Stoker, 2006). Hierbij is de overheid de centrale actoren en bepaalt zij wat er gebeurt in de hele publieke sector met sturing van boven naar beneden en een verantwoording van beneden naar boven. Deze vorm van sturing is slechts gedeeltelijk terug te zien in de aansturing van agentschappen. Zo staat in de Regeling Agentschappen (Stcrt. 2017, 69103) dat de Minister van Financiën eens in de vijf jaar het functioneren van een agentschap controleert op rechtmatigheid. Deze rechtmatigheid is dan ook wat centraal staat in dit paradigma, bijbehorend is de democratische waarde.

2.2.2 New Public Management: opmaat van agentschappen

De Traditional Public Management verloor aan populariteit door de opkomst van New Public Management in de jaren tachtig (Hood, 1995; Osborne, 2006). New Public Management (NPM) was deels een reactie op de tekortkomingen van de Traditional Public Administration (Alford & Hughes, 2008). Hierin was er een gebrek aan reactievermogen, inefficiëntie door de focus op de processen in plaats van op de resultaten, ongevoeligheid voor externe controle door ondoorzichtigheid en verveling voor de ambtenaren. NPM zou hier de oplossing voor zijn. Hierin worden beheerstechnieken uit de private sector toegepast op de publieke sector en dit zou leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit (Osborne, 2006). Hierbij ligt de nadruk op input- en outputcontrole, evaluaties, prestatie management en audit. Dit heeft gezorgd voor de accountingization van de publieke sector, waarbij de boekhouding een belangrijke rol kreeg (Hood, 1995). Daarnaast vonden er grote managementhervormingen plaats, waarbij publieke organisaties werd opgesplitst in divisie (Alford & Hughes, 2008; Osborne, 2006). Dit betekent dat de divisies zelf verantwoordelijk waren voor het behalen van de resultaten, maar het betekende ook dat zij over deze resultaten verantwoording moesten afleggen door middel van prestatie-indicatoren op organisatieniveau. Hierbij was het de taak van het hoofdkantoor om deze prestatie-indicatoren op te stellen en het ter beschikking stellen van budget. En tot slot vond er een contractualisatie binnen de publieke sector plaats (Alford & Hughes, 2008). Hierbij nam het gebruik van de markt en concurrentie toe met betrekking tot het toewijzen voor de uitvoering van publieke dienstverlening. Belangrijk hierbij was dat er contracten werden opgesteld met daarin de te leveren output, stimulansen en sancties. Deze ontwikkeling ging gepaard met de invoering van outputbudgettering en meer geïndividualiseerde arbeidscontracten, hierbij past is de managerial waarde.

De vorming van zelfstandige bestuursorganen en agentschappen is vorm van deze contractualisatie. Uitvoerende dienstonderdelen werden zelfstandig van het moederdepartement, maar in contracten werd de te leveren output, stimulansen en sancties voor het agentschap bepaald. Dit is terug te zien in de Regeling Agentschappen (Stcrt. 2017, 69103) waaraan alle agentschappen zich moeten houden. Hierin staan instellingsvoorwaarden waar agentschappen aan moeten voldoen. Allereerst moet het resultaatgericht sturingsmodel ingevoerd worden. Daarnaast moet een agentschap doelmatiger werken dan een regulier dienstonderdeel van een ministerie. En tot slot moet ze een verband kunnen aantonen tussen uitgaven, kosten en prestaties, zodat een bekostiging op basis van de opgestelde prestatie-indicatoren mogelijk is. Deze prestatie-indicatoren worden doelmatigheidsindicatoren genoemd in de Rijksbegroting en worden door de opdrachtgever van het agentschap opgesteld voor de komende vijf jaar. Een Rijks brede prestatie-indicator is bijvoorbeeld dat het

agentschappen 95% van haar facturen binnen dertig dagen betaald wordt (Rijksoverheid, z.d-b).

Alhoewel NPM vooruitgang heeft gebracht in de publieke sector, ontstonden er ook op dit paradigma kritieken (Hood & Peters, 2004; Osborne, 2006;). Hood & Peters (2004) onderzochten onverwachte uitkomsten van NPM en hun kritiek is dat het voor paradoxale ontwikkelingen zorgt, er geen ingebouwde leerprocessen zijn en het zou zorgen voor isomorfisme, waarbij organisaties op elkaar gaan lijken (DiMaggio & Powell, 1983). Ook Osborne (2006) zet enkele kritieken van NPM uiteen: er is een tekort aan een theoretische basis en conceptuele nauwkeurigheid en de voordelen die het oplevert zijn beperkt en omstreden. Alford en Hughes (2008) stellen dat veel academici NPM als problematisch zien. Het wordt bekritiseerd door de ongepaste gelijkheid die wordt gemaakt tussen de publieke en private sector, de karakterisering van burgers als klanten, de nadruk op het meten van prestaties in ongerechtvaardigde omstandigheden, dat het een verkapte manier van bezuinigen zou zijn, de toegenomen controle van de ambtenaren ten aanzien van politici en ondergeschikten, de onderschatting van de moeilijkheden die komen kijken bij het maken van een onderscheid tussen de aanbieder en de afnemer en het afgenomen belang van niet-meetbare waarden. Noordegraaf en Abma (2003) hebben ook kritiek op de management by measurement-beweging, oftewel de prestatie-indicatoren. Hierbij proberen publieke managers te zorgen voor transparantie en effectiviteit door middel van de invoering van rationele meetcycli met als uitgangspunt dat de prestaties meetbaar zijn. Wanneer er sprake is van dubbelzinnige kwesties, zoals een gewenste uitkomst die niet te meten is, ontstaat er ruimte voor interpretaties en dan werken deze strikte meetcycli niet, omdat er niet aan de vereiste voorwaarden en aannames voldaan kan worden. De eerder benoemde prestatie-indicator van het RIVM is hier een voorbeeld van. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat als 95% van de facturen binnen dertig dagen betaald wordt, dit bijdraagt aan de het grote maatschappelijke probleem die het RIVM wil oplossen. Ook hierin komt de managerial waarde naar voren.

2.2.3 Public Value Management: toepassing nog onbekende voor agentschappen

Als antwoord op deze tekortkomingen worden er in de literatuur verschillende varianten beschreven van Network Governance als nieuwe paradigma voor het management van de publieke sector bovenop de bestaande paradigma's (Alford & Hughes, 2008; Osborne, 2006). Rhodes (1996) is een van de eerste die het begrip governance gebruikte. Hiermee wordt bedoeld dat er niet meer één staat is, maar dat verschillende organisaties in een land bepalen hoe er wordt bestuurd. Het wordt gezien als een nieuw proces en methode van regeren, een wijziging van de geordende regels en ze definieert het als zelfsturende, interorganisationele netwerken. Vervolgens heeft Osborne (2006) deze definitie gebruikt als basis voor een mogelijk nieuw paradigma: New Public Governance. Hierbij is het uitgangspunt dat er netwerksamenwerkingen komen die gebruik maken van de krachten van voorgaande twee paradigma's en vertrouwen en relationele contracten als beheersmechanismen worden ingezet. Een vergelijkbare theorie is de collaborative governance definitie van Ansell & Gash (2008): een bestuurlijke regeling waarbij een of meer overheidsorganisaties niet-overheidsactoren rechtstreeks betrekken bij een collectieve besluitvormingsprocedure die formeel, op consensus gericht en beraadslagend is en gericht is op het maken of uitvoeren van publiek beleid voor het beheer van publieke middelen.

Een uitwerking van de Network Governance is Moore's (1995) Public Value Management. Zijn visie is dat het de taak is van de publieke sector, in samenwerking met andere, om publieke waarde te creëren (O'Flynn, 2007). Hij stelt dat publieke en private sector verschillen op twee strategisch basisconcepten (Moore, 2000): het creëren van publieke waarde is de kernactiviteit van publieke managers net als dat het creëren van aandeelhouderswaarde de kernactiviteit is voor private managers en de inkomstenbron voor de publieke manager is publiek geld en voor de private manager is geld van de klanten. Deze manier van sturing in de publieke sector is nog in ontwikkeling en nog niet van toepassing in de aansturing van agentschappen.

Stoker (2006) verbindt ook het netwerk-denken aan publieke waarde en beschrijft, sterkt voortgeborduurd op Moore's (1995) ideeën, een managementstijl die publieke managers kunnen gebruiken als raamwerk in hun rol als de manager van deze netwerken (O'Flynn, 2007). Bryson et al. (2014) stellen dat PVM als alternatieve benadering voor het managen binnen de publieke sector zowel voor overheidsmedewerkers als voor wetenschappers een populair thema is. Het grondbeginsel hiervan is dat publieke waarde gecreëerd wordt in samenwerking met actoren en de politiek (Stoker, 2006). In Stoker's definitie van PVM staan efficiëntie, verantwoording en gelijkheid centraal. Efficiëntie kan bereikt worden door continue te controleren of de activiteiten bijdragen aan de creatie van publieke waarde; verantwoording kan bereikt worden door gezamenlijk te onderhandelen over het doel en toezicht te houden; en gelijkheid kan bereikt worden door het creëren van individuele capaciteit. Een uitwerking voor het RIVM zou zijn dat ze bijvoorbeeld in de aanpak van vaccinatieweigeraars een netwerk opzetten met daarin onder andere maatschappelijk werkers, scholen en huisartsen. Vervolgens gaat dit netwerk gezamenlijk het probleem aanpakken, maar hiervoor zullen zij elkaar controleren en samen onderhandelen over de doelen en het toezicht met als doel het creëren van publieke waarde op het gebied van vaccinaties. Op dit moment is dit gedachtegoed nog niet toegepast op de aansturing van agentschappen. De verschuiving van waarde door de verandering van theorieën van waarde die hierboven besproken zijn, worden weergegeven in tabel 1.

Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Democratische waarde	Managerial waarde	Publieke waarde

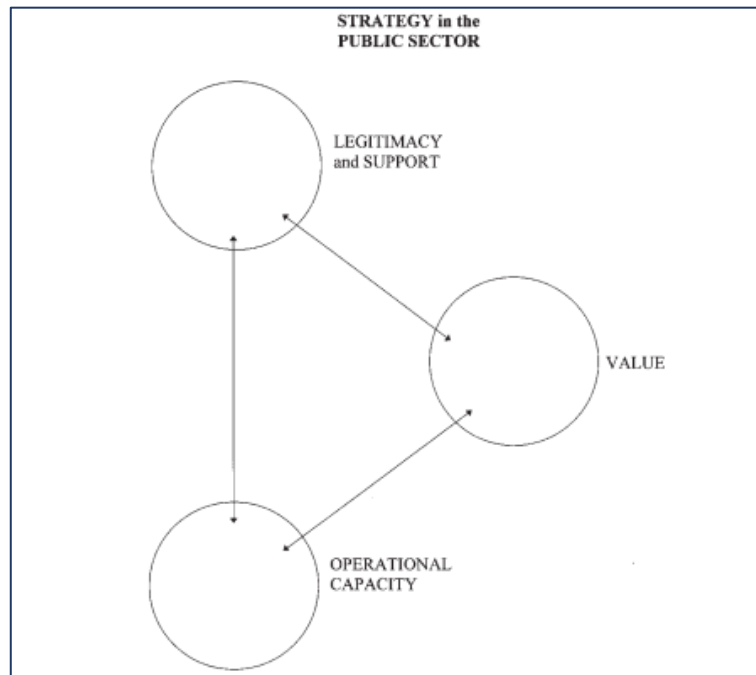
Tabel 1: Het duiden van waarde in de verschillende aansturingstheorieën.

2.2.4 Publieke waarde creatie met de Strategic Triangle

Binnen het Public Value Management heeft Moore (2000) een model ontwikkeld dat een organisatie, zoals een agentschap, kan gebruiken om publieke waarde te realiseren: de Strategic Triangle. Hiervoor is het echter van belang om de te bepalen welke publieke waarde de organisatie wil creëren. In de literatuur worden er verschillende definities en interpretaties van het begrip 'publieke waarde' gegeven. Kelly et al. (2002) stellen dat publieke waarde betrekking hebben op de waarde die door de overheid wordt gecreëerd door diensten, wetten, regelgeving en andere maatregelen. In deze definitie wordt ervan uit gegaan dat overheid bepaalt wat publieke waarde is. Andere onderzoekers stellen echter dat de burgers bepalen wat

publieke waarde zijn. Zo definieert Moore (2000) publieke waarde als: what is value to the public. Meynhardt et al. (2007) leiden de collectieve publieke waarde af van de optelsom van de individuele basisbehoeften. Deze worden in vier categorieën samengevat en volgens hen zijn deze de algemene universele waardendimensies: basisbehoefte aan positieve zelfevaluatie, maximaal plezier en het vermijden van pijn, controle en coherentie over het eigen conceptuele systeem en positieve relaties. Tot slot stelt Alford (2002) dat burgers de rechters zijn van wat de publieke waarde zijn doordat zij beleidsmakers en politici kunnen contacten, maar ook door gebruik te maken van hun stemrecht. Er zijn ook wetenschappers die stellen dat de overheid en de burgers gezamenlijk de publieke waarde bepalen. Zo stellen Jørgensen & Bozeman (2007) dat publieke waarde vallen onder de verantwoordelijkheid van burger, overheid en markt. Het is ondanks hun ambigue karakter het criteria voor handelingen en verantwoordelijkheden voor de samenleving in het geheel. Stoker (2006) heeft een soortgelijke visie; hij stelt dat het oordeel over wat publieke waarde is, collectief wordt opgebouwd door afwegingen van gekozen overheidsambten en belangrijke stakeholders. En tot slot definieert O'Flynn (2007) publieke waarde als een multidimensionale constructie die collectief is afgesproken op basis van resultaten, maar ook op basis van processen die vertrouwen en eerlijkheid wekken. In dit onderzoek wordt de volgende definitie van publieke waarde gehanteerd: waarden die een normatieve consensus verschaffen over de rechten, voordelen en prerogatieven waarop burgers al dan niet recht zouden moeten hebben, de verplichtingen van burgers tegenover de maatschappij, de staat en elkaar; en de beginselen waarop regeringen en beleid moeten zijn gebaseerd (Bozeman, 2007).

Als een organisatie de publieke waarde heeft bepaald die ze wil creëren, kan ze de Strategic Triangle gebruiken om de strategie op te stellen (Moore, 2000). Deze bestaat uit drie elementen die invloed hebben op elkaar: publieke waarde, legitimiteit en support en de operationele capaciteit (Moore, 2000). Het eerste element zou de basis moeten zijn van elke publieke organisatie en publieke manager. Deze waarde propositie gaat over het bestaansrecht en het doel van de organisatie. Het element legitimiteit en steun gaat over bij wie ze support krijgt voor het behalen van het doel van de organisatie. Een publieke organisatie is namelijk afhankelijk van andere actoren die noodzakelijke (financiële) middelen leveren. In de publieke sector zijn deze actoren onder andere de burgers, vertegenwoordigers, belangenorganisaties en de media. Een ander woord voor deze groep is de autoriserende omgeving. Het derde punt, operationele capaciteit, focust zich op de vraag of er genoeg kennis en capaciteit is om de gestelde doelen te behalen. Dit kan gezocht worden binnen de organisatie, maar ook buiten de organisatiegrenzen door samenwerkingen te starten met andere betrokken partijen. Publieke organisaties kunnen aan de hand van de Strategic Triangle hun strategie uitwerken om vervolgens samen met de betrokken partners een waarde propositie op te stellen en gezamenlijk hun operationele capaciteit in te zetten bij het leveren van publieke waarde. Dit model kan ook gebruikt worden in de aansturing van agentschappen. Hiervoor is het noodzakelijk dat ze met de betrokken partners een waarde propositie opstelt en gezamenlijk de beschikbare middelen gebruiken voor het leveren van publieke waarde. De Strategic Triangle is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: De Strategic Triangle (Moore, 2000).

Er zijn echter ook kritieken op het nieuwe paradigma Public Value Management. Alford en Hughes (2008) stellen dat dit paradigma dezelfde fout maakt als de voorgaande paradigma's: ze neigen naar een one best way-aanpak. Net als de andere paradigma's is er een one size fits all-kijk op de wereld van publiek management en is de aanname dat een ander model het antwoord is op de tekortkomingen in de publieke sector. Een tweede kritiekpunt is dat er onduidelijkheid is over het niveau waarop het van toepassing is. Alford en Hughes (2008) stellen dat er in de realiteit verschillende benaderingen naast elkaar kunnen bestaan tussen organisaties, want er zijn drie niveaus binnen een bepaalde overheid: de programma's, organisaties en de gehele publieke sector. Als oplossing hiervoor introduceren ze Public Value Pragmatisme, waarbij bij het overwegen van de beste managementbenadering afhangt van situationele factoren, zoals de waarde die wordt geproduceerd, de context of de aard van de taak. Per vraagstuk moet er dus gekeken worden naar welke ideeën uit welk paradigma en op welk niveau het beste zijn voor de creatie van publieke waarde. Ze stellen dus net als van der Steen et al. (2013) dat voorgaande sturingsmanier niet vergeten worden, maar dat de nieuwe ideeën dienen als aanvulling op de oude opvattingen.

In de huidige aansturing van agentschappen worden er prestatie-indicatoren opgesteld die vooral focussen op de operationele capaciteit uit de Strategic Triangle. Hiermee wordt er geprobeerd om de kennis en capaciteit binnen de organisatie zo hoog mogelijk te krijgen. Er wordt echter weinig gekeken buiten de organisatiegrenzen en agentschappen worden met het huidige model niet aangemoedigd om met andere partijen samen te werken. Daarnaast wordt er in de aansturing geen rekening gehouden met de legitimiteit en steun die ze kan krijgen van andere actoren in de realisatie van het doel van de organisatie. Dit doel, de publieke waarde creatie, is echter ook niet afgestemd in de klassieke driehoek. Deze studie zal onder andere zoeken naar een invulling van de Strategic Triangle voor de creatie van publieke waarde bij agentschappen.

2.3 Meten van prestaties

In deze paragraaf zal uitgelegd worden hoe prestaties bij New Public Management en Public Value Management gemeten worden. De Traditional Public Administration wordt niet meer op gefocust, omdat het New Public Management de kern is van de huidige aansturing van agentschappen en Public Value Management wordt in deze context onderzocht.

2.3.1 New Public Management: focus op output

Zoals eerder beschreven, werden er bij de invoering van het New Public Management beheerstechnieken uit de private sector toegepast op de publieke sector en dit zou leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit (Osborne, 2006). Hierbij ligt de nadruk op input- en outputcontrole, evaluaties, audit en prestatie management. Het succes van bepaalde activiteit of afdeling worden gemeten aan de hand van de drie E's: economy (zuinigheid), efficiency (effectiviteit) en effectiveness (efficiëntie) (Sheldon, 1996).

Ten eerste zuinigheid, dit verwijst naar het verkrijgen van de benodigde hulpbronnen waarbij is het doel om deze middelen tegen een zo laag mogelijke prijs te verkrijgen. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van Rijkswaterstaat wat betreft de renovatie van bruggen. Zuinigheid wordt bereikt als dit gedaan wordt tegen een zo laag mogelijke prijs. Ten tweede effectiviteit, dit verwijst naar het zo goed mogelijke gebruiken van schaarse middelen om het doel te bereiken. Hierbij staat de vraag 'doen we de juiste dingen?' centraal. In het voorbeeld van Rijkswaterstaat zijn de schaarse middelen materialen, arbeidsuren en tijd voor de gebruikers van de brug. Ten derde efficiëntie, dit wordt bereikt als de brug zo goedkoop mogelijk, maar ook zo snel mogelijk wordt gerenoveerd. Efficiëntie verwijst naar de beste alternatieve methode om de doelstellingen van het management te bereiken. Hierbij staat de vraag 'doen we de dingen juist?' centraal. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt als er een nieuwe brug naast wordt gebouwd die beter functioneert.

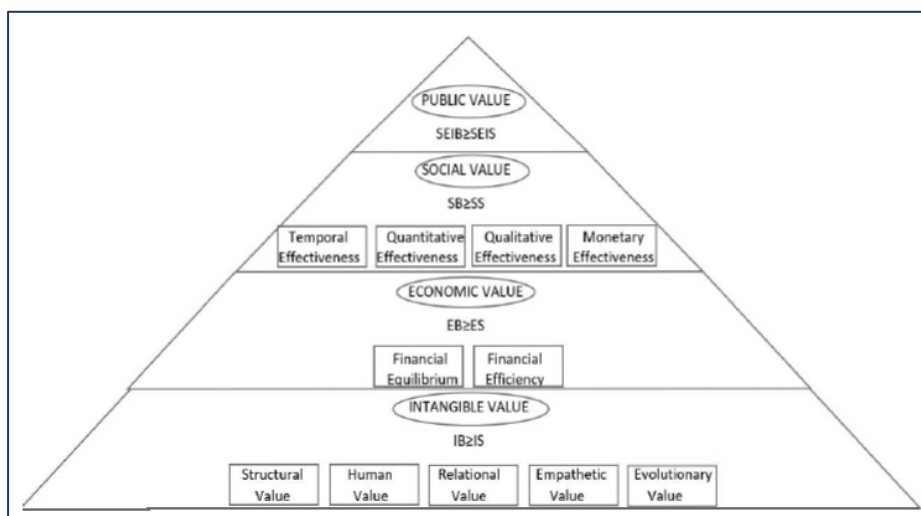
2.3.2 Public Value Management: focus op outcome

Het moeilijkste element van Public Value Management is het meetbaar maken van de gecreëerde publieke waarde (Moore, 2013). Om het zichtbaar te maken voor de maatschappij zijn er enkele methoden om de publieke waarde in kaart te brengen. Moore's (2013) methode bouwt voort op de eerdergenoemde Strategic Triangle. In de Public Value Scorecard wordt er bij de drie elementen de vraag gesteld wat er tot nu toe in het element is bereikt en hoe kan dit verbeterd worden in de toekomst. Het dient als een beschrijving van de huidige situatie, maar ook voor het vaststellen van potentiële problemen en helpt bij het bijhouden van hoe spanningen invloed hebben op de publieke waarde. De uitwerking van het waarde-element kan door middel van de Public Value Account. Hierin worden de sociale kosten, zoals de financiële kosten, onbedoelde negatieve gevolgen en de kosten van het gebruik van autoriteit, tegenover de sociale outcomes geplaatst, zoals het behalen van het doel, onbedoelde positieve gevolgen, klanttevredenheid en rechtmatigheid, zie figuur 3. Echter is het te globaal en algemeen om toe te passen op de agentschappen.

PUBLIC VALUE ACCOUNT	
Use of Collectively Owned Assets and Associated Costs	Achievement of Collectively Valued Social Outcomes
Financial Costs	Mission Achievement
Unintended Negative Consequences	Unintended Positive Consequences
	Client Satisfaction
	Service Recipients
	Obligates
Social Costs of Using State Authority	Justice and Fairness
	At Individual Level in Operations
	At Aggregate Level in Results

Figuur 3: Public Value Account (Moore, 2013).

Een alternatieve methode om publieke waarde te meten is die van Papi et al. (2018). Zij hebben de waarde piramide ontwikkeld. Dit model biedt de mogelijkheid voor burgers en ambtenaren om kwantitatief inzicht te bieden in de effecten die één enkele maatregel heeft op de publieke waarde. Het uitgangspunt hierin is dat publieke waarde wordt gecreëerd als de sociale, economische en immateriële voordelen hoger zijn dan de sociale, economische en immateriële offers. Onderaan in de piramide staan de immateriële waarde. Hieronder vallen de vijf verschillende typen immateriële waarde: structureel, menselijk, relationeel, relationeel, empathisch en evolutionair. Boven de immateriële waarde staan de economische waarde waar er wordt gekeken naar het financieel evenwicht en financiële efficiëntie. Hierboven staan de sociale waarde, waaronder vier typen waarde vallen: temporele, kwantitatief, kwalitatief en monetair doeltreffendheid. Bovenaan de piramide is de publieke waarde weergegeven die gecreëerd wordt als die voordelen van de drie typen waarde hoger zijn dan de offers. De piramide is te zien in figuur 4.



Figuur 4: De waarde piramide (Papi et al., 2018).

Om dit te concretiseren, kan de piramide worden toegepast op het agentschap Rijkswaterstaat. De sociale waarde wordt bekeken vanuit het perspectief van de burger en de immateriële en economische waarde wordt bekeken vanuit het perspectief van de overheid. Immateriële waarde wordt bij Rijkswaterstaat gecreëerd als het structureel, menselijk, relationeel, relationeel, empathisch en evolutionair is. Voor Rijkswaterstaat betekent dit bijvoorbeeld dat er bij de renovatie van een brug een goede samenwerking plaatsvindt tussen de verschillende betrokkenen. Economische waarde wordt gecreëerd als er voor de renovatie, zo min mogelijk publieke geld wordt gebruikt voor een deugdelijke brug. En tot slot kan Rijkswaterstaat sociale waarde creëren doordat de mobiliteit van de omwonenden verbetert, maar offers die zij kunnen hebben zijn het inleveren van een mooi uitzicht. Bovenstaande informatie is schematisch weergegeven in tabel 2.

New Public Management	Public Value Management
Prestatie = drie E's <i>Economy, efficiency en effectiveness</i> = outputindicatoren	Prestatie = Publieke waarde <i>Sociale, economische en immateriële waarde</i> = outcome-indicatoren
Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Zuinigheid: zo goedkoop mogelijke - Efficiëntie: een zo goedkoop en zo snel mogelijk - Effectiviteit: een nieuwe, betere brug 	Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Immateriële waarde: een goede samenwerking met betrokkenen - Economische waarde: zo goedkoop mogelijk - Sociale waarde: verbetering in mobiliteit voor omwonenden

Tabel 2: Het meten van een prestatie: de renovatie van een brug door Rijkswaterstaat.

2.4 Sturen op prestaties

2.4.1 Agency theorie

In de jaren negentig van de vorige eeuw vond er een grootschalige scheiding plaats tussen de uitvoerende en regelgevende agentschappen van overheidsdiensten in de westerse wereld (Schillemans, 2013). Dit valt te verklaren door de tijdscontext binnen de publieke sector, het New Public Management, waarin er managementhervormingen en contractualisatie plaatsvond (Alford & Hughes, 2008). In Nederland hebben alle agentschappen gelijksoortige institutionele basis met hun moederdepartement met gelijksoortige instrumenten, zoals beschreven in de Regeling Agentschappen (Stcrt. 2017, 69103). Hoe deze agentschappen worden gestuurd door de moederdepartementen vertoont gelijkenissen met het New Public Management, omdat de oprichters dit als basis gedachtegoed hebben gebruikt bij de oprichting (Schillemans, 2013). In deze nieuwe verdelingen van de functies is de werkrelatie gemodelleerd op basis van de principaal-agenttheorie, oftewel de agency theorie. Deze sturingsrelatie gaat ervanuit dat de belangen van de opdrachtgever (DG's) en de opdrachtnemer (het agentschap), niet gelijk zijn en probeert de opdrachtgever de uitvoerder te controleren en sturen op hoe hij handelt doormiddel van randvoorwaarden, externe controle en prestatie-indicatoren (Eisenhardt, 1989). Een schematisch overzicht is weergegeven in tabel 3.

De klassieke driehoek in figuur 1 is de basis van de relatie tussen deze principaal en agent (Leussink & Buijs, 2017). Hierin formuleert de opdrachtgever het gewenste resultaat in de vorm van beleidsmatige prioriteiten en de opdrachtnemer zorgt voor de invulling van de prioriteiten en vervolgens formuleren zij samen de prestatie-indicatoren. Daarnaast speelt ook de eigenaar (SG van het moederdepartement) nog een rol in de aansturing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van het sturingsmodel en het bewaken van de continuïteit van de organisatie.

Bepaalde agency-theorie-doelen komen sterk terug in deze aansturing en instrumentarium (Davis, Schoorman en Donaldson, 1997; Leussink & Buijs, 2017; Schillemans, 2013). Uit de strikte rollen scheiding blijkt dat het expliciet gericht is op het creëren van verschillende belangen als basis van de onderhandeling. Daarnaast is het interne contracteren, het leveren aan service aan betalende principaal en het doel om een quasi markt te realiseren onder ministeriele verantwoordelijkheid terug te zien in de relatie tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook de manier van controleren is een voorbeeld van de agency theorie, aangezien de focus ligt op output, er kostprijzen berekend worden en er een langetermijnstrategie wordt opgesteld. Tijdens de uitvoering is het verplichting om uitsluitend gebruik te maken van de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën en moet het agentschap een voortgangsrapportage en jaarverslag sturen naar de opdrachtgever en eigenaar. Incentives die gebruikt worden zijn financiering op basis van output.

2.4.2 Stewardship theorie

In de literatuur wordt vaak over de stewardship theorie gesproken als alternatief van de agency theorie. Het uitgangspunt hierbij is dat de uitvoerder gemotiveerd is om te handelen in het belang van de opdrachtgever en zij geven de voorkeur aan collectivistisch gedrag wat ten gunste komt aan de organisatie dan aan het eigen belang (Davis, Schoorman en Donaldson, 1997). Macht wordt hierbij ontleent aan personen, relaties zijn op basis van vertrouwen en informeel contact en er wordt aan coproductie gedaan. Deze theorie wordt inzichtelijk weergegeven in tabel 3.

Deze alternatieve aansturingsrelatie heeft veel gelijkenissen met het Public Value Management. Beide theorieën gaan over de creatie van het collectief belang waarbij de hoge orde als motivatie dient. Dit wordt binnen het PVM gedaan door middel van samenwerkingen binnen het netwerk en bij de stewardship theorie wordt er gemanaged door betrokkenheid. Daarnaast wil het PVM publieke meerwaarde creëren en de stewardship theorie noemt dit prestatieverbetering.

Zoals eerder gesteld worden agentschappen nu aangestuurd op basis van de agency theorie. Aansturing op basis van de stewardship theorie zou er als volgt uit kunnen zien (Schillemans, 2013): in de selectie en de relatie staan de stewards (de agentschappen) boven de agenten (beleid DG's), wordt de professionele relatie verdiept, wordt wederzijdse kennis gevorderd en wordt er geopereerd in lagere machtsafstanden. Hierin wordt de voorkeur gegeven aan het afstemmen van belangen en ontwikkelt zich een gezamenlijk voorkeur. Dit kan gedaan worden door gebonden zelfregulering en de internalisering van externe eisen. In de theorie wordt uitgegaan van intrinsieke motivatie en zijn niet-financiële en reputatieprikkels in de uitvoeren. Tot slot vindt er monitoring plaats aan de hand van de toegevoegde sociale waarde.

	Agency theorie	Stewardship theorie
Macht	Institutioneel	Persoonlijk
Belangen	Eigen belang: informatie-asymmetrie	Gedeeld belang: transparantie
Voorkeuren	Prestatie-indicatoren	Coproductie
Procedures	Gedetailleerd randvoorwaarden	Discretionaire ruimte
Relatiebeheer	Formeel	Informeel
Risico oriëntatie	Controlemechanismen	Vertrouwen
Monitoring	Gedetailleerde externe monitoring	Interne controle

Tabel 3: De agency en stewardship theorie (Naar Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Schillemans & Bjurstrom, 2019)

2.5 Antwoord op de deelvragen

Het doel van dit hoofdstuk is om inzichten in de bestaande theorie te verwerven. Als leidraad zijn hier een viertal theoretisch deelvragen opgesteld. Deze inzichten worden gebruikt voor het onderzoek naar een meer publieke waarde gerichte aansturing bij de agentschappen.

De eerste vraag is wat Public Value Management inhoudt. Het grondbeginsel van PVM is dat publieke waarde gecreëerd wordt in samenwerking met actoren en de politiek (Stoker, 2006). Ook Moore (1995) ziet de creatie van publieke waarde als de primaire taak van de publieke sector. Een uitwerking van het Public Value Management is het door hem ontwikkelde strategische model de Strategic Triangle. Dit model kan ingezet worden om publieke waarde te creëren.

De tweede deelvraag ging over hoe prestaties van agentschappen gemeten kunnen worden. Het antwoord op deze vraag is dat het op twee manieren kan. In het New Public Management paradigma, kunnen prestaties gemeten worden aan de hand van de drie E's: economy, efficiency en effectiveness. Om dit te realiseren wordt er gebruik gemaakt van outputindicatoren. In het Public Value Management kunnen de prestaties van agentschappen gemeten worden aan de hand van de publieke waarde die ze creëren. Dit is ook een antwoord op deelvraag drie over hoe publieke waarde gemeten kunnen worden. Publieke waarde worden bepaald aan de hand van de sociale, economische en immateriële waarde. Om dit te realiseren wordt er gebruik gemaakt van outcome-indicatoren. Echter kan het ook gaan om een combinatie van deze twee meettheorieën.

En tot slot een antwoord op de vraag met welke sturingsrelaties agentschappen kunnen worden aangestuurd. Op dit moment gebeurt dit aan de hand van de agency theorie. Deze sturingsrelatie gaat ervanuit dat de belangen van de opdrachtgever (DG's) en de opdrachtnemer (het agentschap), niet gelijk zijn en probeert de opdrachtgever de uitvoerder te controleren en sturen op hoe hij handelt doormiddel van randvoorwaarden, externe controle en prestatie-indicatoren (Eisenhardt, 1989). Een andere mogelijkheid is door middel van de stewardship theorie, waarbij het uitgangspunt is de opdrachtnemer gemotiveerd is om te handelen in het belang van de opdrachtgever en hij geeft de voorkeur aan collectivistisch gedrag wat ten gunste komt aan de organisatie dan aan het eigen belang (Davis, Schoorman en Donaldson, 1997). Macht wordt hierbij ontleent aan personen, relaties zijn op basis van vertrouwen en informeel contact en er wordt aan coproductie gedaan. Deze alternatieve aansturingrelatie heeft veel gelijkenissen met het Public Value Management en kan daarom gezien worden als een uitwerking van het Public Value Management.

Hoofdstuk 3: Methode

Dit hoofdstuk leent zich als verantwoording van het onderzoek. Er wordt uitgelegd waarom de keuze is gemaakt voor de gebruikte onderzoeksbenadering en -methode en er wordt ingegaan op de selectie van respondenten, de uitvoering van de data-analyse en de kwaliteit van het onderzoek. Er zal uitgelegd worden waarom deze onderzoeksstrategie de juiste methode is voor het antwoord van de hoofdvraag.

3.1 Onderzoeksbenadering

Voor deze studie is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Hierbij wordt er gewerkt met niet-numerieke eenheden van informatie uit gesprekken met respondenten en fragmenten uit teksten (van Thiel, 2010). Er is voor deze benadering gekozen, omdat het zich richt op het begrijpen en beschrijven van de werkelijkheid door de ogen van de respondenten. Hierbij wordt er rekening gehouden met de alledaagse context waarin zij zich begeven en met de actoren waarmee zij te maken hebben. Er wordt in de empirie gezocht naar een aanvulling op de huidige theorieën over dit onderwerp. Daarnaast is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een deductieve aanpak. Hierbij is de theorie het startpunt van het onderzoek waarnaar er empirie is verzameld om vervolgens weer teruggegrepen naar de theorie om deze empirie te verklaren (Bryman, 2012). De wetenschappelijke literatuur dient dus als basis voor de keuze van de respondenten, andere databronnen en de vragen die gesteld zullen worden in de semigestructureerd interviews.

3.2 Methode van dataverzameling

Voor deze studie is er gekozen om gebruik te maken van meerdere databronnen, oftewel triangulatie (Bryman, 2012). Dit heeft als voordeel dat de enkele bevindingen op twee manieren getoetst worden. Ter voorbereiding zijn open interviews gehouden met specialisten op het gebied van de huidige aansturing op agentschappen. Hier is een logboek van bijgehouden. Daarnaast wordt er een documentanalyse gedaan met de volgende documenten Regeling Agentschap 2017 (Stcrt. 2017, 69103) en de jaarverslagen 2018 van de verschillende agentschappen (Rijksbegroting, z.d.). Deze documenten dienen als achtergrondinformatie in de zoektocht naar een antwoord op de hoofdvraag.

De hoofdbron voor data voor dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews. Er wordt gefocust op drie verschillende agentschappen. In de selectie van respondenten is er per agentschap gekozen voor één respondent namens de eigenaar, één respondent namens de opdrachtgever en één respondent namens de opdrachtnemer. Daarnaast is er per agentschap een interview gehouden met de accounthouder van het ministerie van Financiën die zich bezighoudt met de doorlichting van het specifieke agentschap. Per agentschap is er dus een gesprek plaatsvinden met vier verschillende respondenten die allen een verschillende rol spelen in het aansturingsproces. Gedurende het proces bleek dat het punt van saturatie echter niet bereikt was er hebben er nog enkele aanvullende interviews plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een totaal van vijftien interviews. Een overzicht van deze respondenten is te vinden in bijlage 1.

Er is gekozen om te werken aan de hand van semigestructureerde interviews. Dit biedt de mogelijkheid om ruimte te geven aan de persoonlijke interpretatie van de respondenten en ze te bevragen naar de achterliggende redenen (Bryman, 2012). De basis voor de interviews

zijn een vooropgestelde topiclijst die voor alle respondenten hetzelfde is. Deze is te vinden in bijlage 2. Dit biedt voor de onderzoeker een houvast aan de hoofdonderwerpen van het onderzoek. Deze topiclijst komt voort uit het theoretische kader wat voorgaand aan de interviews geschreven is.

3.3 Selectie van agentschappen

Voor deze studie is de keuze gemaakt om drie agentschappen te onderzoeken: Dienst Justitiële Instellingen (DJI), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Rijkswaterstaat (RWS). De keuze voor drie agentschappen in het algemeen is gemaakt op basis van de beschikbare tijd voor het onderzoek. Meer agentschappen onderzoeken was daarom niet haalbaar. Daarnaast is er bewust niet voor een casestudie gekozen, omdat dit een beperkt beeld kan geven.

Deze drie agentschappen zijn gekozen op basis van het moederdepartement, grootte, financiële afhankelijk, effecten op de leefomgeving van burgers en of ze moeten beschikken over gespecialiseerde kennis (Floor et al., 2019). Allereerst is er gekozen om agentschappen te selecteren bij drie verschillende moederdepartementen en dus drie eigenaren, omdat er dan met drie verschillende eigenaren gesproken wordt. Daarnaast zijn ze alle drie groter dan gemiddeld, zowel qua omzet als FTE. Vermoedelijk betekent dit dat er meer gebruik gemaakt wordt van het driehoeksmodel en hierdoor zal er meer kennis over bestaan. Ten derde is er gekozen voor twee agentschappen met meerdere financiers. Dit betekent namelijk dat zij meerdere opdrachtgevers hebben. Het doel hiervan is om te onderzoeken of dit een verschil maakt in de aansturing. Ten vierde is er gekeken naar het effect van de agentschappen op de leefwereld van burgers. Alle drie de agentschappen staan met hun voeten in de maatschappij en hun handelen heeft directe gevolgen voor burgers. Hier is voor gekozen, omdat dit de publieke waarde tastbaarder maakt. Tot slot is er geselecteerd op inhoudelijke expertise van de agentschappen. Dit kan namelijk betekenen dat er een hogere mate van informatie-asymmetrie tussen het agentschap en de opdrachtgever en eigenaar is. Dit kan betekenen dat de ambtelijke en politieke top in hogere mate afhankelijk is van het agentschap. In tabel 4 is een schematisch overzicht van deze informatie te vinden.

Agentschap	Departement	Omzet mln €	FTE	Financiële afhankelijkheid	Effecten burgers	Gespecialiseerde kennis
DJI	J&V	2.210,008	13.731	Eén bron	Hoog	Nee
RIVM	VWS	331,664	1.660	Meerdere bronnen	Hoog	Ja
RWS	I&W	2.575,420	8.866	Meerdere bronnen	Hoog	Ja

Tabel 4: Overzicht selectiecriteria agentschappen (Floor et al., 2019; Rijksbegroting, z.d.).

3.4 Methode van data-analyse

De semigestructureerde interviews worden met toestemming van de respondenten opgenomen. Vervolgens worden deze interviews letterlijk uitgetypt en geanonimiseerd. Daarna zullen ze worden gecodeerd aan de hand van het programma NVivo. Dit programma fungeert als

hulpmiddel om de gegevens de structuren (Boeije, 2006). Allereerst zal de ruwe data open gecodeerd worden en vervolgens wordt het verfijnd door middel van axiaal coderen. Dit zal resulteren in een grove codeboom. De volgende stap is het selectief coderen. Hiermee wordt de data gestructureerd en worden de relaties tussen de concepten duidelijk. Dit resulteert in de uiteindelijke codeboom die te vinden is in bijlage 3. In ditzelfde analyseprogramma worden vervolgens ook de belangrijkste bevindingen uit de documentanalyse verwerkt. Uiteindelijk vindt op basis van deze methode de analyse van data plaats.

3.4 Kwaliteitscriteria

Bij ieder onderzoek moet er nagedacht worden over de betrouwbaarheid en validiteit. Volgens Guba en Lincoln (1994) kan een kwalitatief onderzoek niet verantwoord worden met dezelfde criteria als een kwantitatief onderzoek. Om deze reden hebben ze kwaliteitscriteria speciaal voor kwalitatief onderzoek opgesteld.

Allereerst spreken ze over credibility. Dit houdt in dat de resultaten van het onderzoek geloofwaardig zijn vanuit het perspectief van de respondenten. In dit onderzoek wordt dit gewaarborgd doordat er regelmatig gesprekken hebben plaatsgevonden met een expert op het gebied van aansturing op agentschappen van het ministerie van Financiën. Dit heeft ervoor gezorgd dat de onderzoeksresultaten niet afwijken van de realiteit. Het tweede criterium is transferability verwijst naar de mate waarin de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere contexten en settings. De context waarin het zich afspeelt is al uitgebreid beschreven en hier zal rekening mee gehouden worden in het resultatenhoofdstuk. Het derde criterium gaat over de verantwoording van de methodologische keuzes. Dit onderzoek zal voldoen aan dit dependability-criterium, waardoor er een mogelijkheid bestaat om het onderzoek te herhalen. Het onderzoeksproces wordt uitgebreid beschreven en er is een mogelijkheid tot het inzien van de gehouden interviews en gebruikten documenten. Tot slot beschrijven Guba en Lincoln (1994) confirmability als de mate waarin het vaststellen van de gegevens en interpretaties geen resultaten zijn van de verbeelding van de onderzoeker, maar daadwerkelijk afgeleid zijn van de verzamelde gegevens en dus voortvloeien uit de data verkregen van de respondenten. Dit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door academische begeleiding van twee ervaren onderzoekers.

Hoofdstuk 4: Resultaten

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de resultaten die zijn voortgekomen uit de interviews en documentanalyse. Hierbij is er gekeken naar de struikelblokken van het huidige aansturingmodel, of de creatie van publieke waarde speelt en of de stewardship theorie een oplossing kunnen bieden voor de problemen in het aansturingmodel. Deze vragen zijn gesteld aan financiële medewerkers die de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ondersteunen en de accounthouder vanuit het ministerie van Financiën van de agentschappen DJI, RIVM en RWS.

4.1 Struikelblokken in de huidige aansturing

Op de vraag of de respondenten de andere rollen op medewerkersniveau goed weten te vinden, antwoordt de meerderheid 'ja'. Bij alle drie de agentschappen zijn er vaste overlegmomenten waar de partijen op medewerkersniveau samenkomen: *"Het is groot ministerie maar we weten elkaar echt wel te vinden. De samenwerking, zal ik ook wel zeggen, is best wel goed op medewerkersniveau"*. (R13, opdrachtgever RWS). En deze persoonlijke relaties worden ook als er belangrijk ervaren: *"Ik geloof wel in soft control en dat houdt in dat ik investeer in een hele goede samenwerking. In het zo min mogelijk hebben van eigen agenda's en het delen van problematiek. Het samen zoeken naar oplossingen en niet van 'wij zijn de opdrachtgever dus je hebt maar te doen wat wij zeggen'. Dat werkt niet."* (R7, opdrachtgever DJI). Doordat de persoonlijke relaties goed ervaren worden, kunnen de medewerkers een positieve draai geven aan de samenwerking. Echter zijn de cijfers uiteenlopend toen er aan de respondenten de vraag gesteld werd welk cijfer ze de samenwerking in de driehoek zouden geven op een schaal van 1 tot 10. Anders dan dat de samenwerking bij RIVM het positiefst ervaren wordt, is er geen patroon te vinden in de cijfers. De antwoorden zijn schematisch weergegeven in tabel 4.

Op persoonlijke niveau weten de medewerkers elkaar dus wel te vinden waardoor er een uitweg gevonden wordt voor de samenwerking, maar uit onderstaande cijfers blijkt dat er ook nadelen zitten aan de huidige aansturing. Deze nadelen zijn samen te vatten onder twee struikelblokken: problemen van het model en problemen met het meten.

	DJI	RIVM	RWS
Eigenaar	6	6+ of 7-	6,5 of 7
Opdrachtgever	Wil geen cijfer geven	7,5	Magere voldoende
Opdrachtnemer	7,5	8	Onvoldoende

Tabel 4: Beoordeling van de samenwerking.

4.1.1 Problemen van het model

Alhoewel er volgens de respondenten nadelen zitten aan het model worden er ook de voordelen van ingezien. De checks and balances die het model creëren worden door de meeste als positief ervaren en als toegevoegde waarde: *"De checks and balances, dat er toch wel echt een.. toch nog een tweede check en je ziet dat het gewoon nodig is. En de haast dat je toch iets opstuurt wat misschien 99% goed is en dan zit er toch altijd een foutje in wat een andere partij er ook gewoon uit kan halen. Dat vind ik wel het grote voordeel."* (R11, opdrachtnemer RWS).

Volgens de respondenten werkt het model niet optimaal door verschillende redenen. De rollen worden niet goed ingevuld doordat hier onduidelijkheid over bestaat, de opdrachtnemers voeren activiteiten uit zonder dat daar een opdracht tegenover staat, officiële driehoek gesprekken gaan vaak over de actualiteit, DFEZ wordt intensief betrokken in de driehoek terwijl ze een minimale rolbeschrijving heeft in de Regeling Agentschappen en de rollen worden niet doorleefd.

De eerste reden is dat niet iedereen de rol zou invullen zoals beschreven wordt in de Regeling Agentschappen (Stcrt. 2017, 69103), omdat deze niet duidelijk genoeg zijn. Zo wordt er bij alle agentschappen hetzelfde gedacht over de rol van de eigenaar gedacht: deze pakt zijn wordt niet goed gepakt. Dit heeft onder meer te maken met de grootte van de eigenaarsadvisering, de afdeling die eigenaar ondersteunt, die erg verschilt. Zo beschikt de eigenaar van DJI over een team van twintig medewerkers en de eigenaar van het RIVM heeft 1,5 FTE tot haar beschikking. Volgens de respondenten zou de eigenaar moeten zorgen voor de continuïteit en bedrijfsvoering en dient hij of zij als intermediair tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit blijkt ook uit de volgende uitspraak: *“FMC [eigenaarsadvisering] die moet echt wel die regierol pakken en dat ontbreekt toch nog wel een beetje.”* (R11, opdrachtnemer RWS). Dit leidt tot irritatie en het gevoel dat er niet goed wordt nagedacht over de continuïteit. Over de rol van de opdrachtgever wordt gezegd dat hij of zij enerzijds erg afhankelijk is van de opdrachtnemer. De agentschappen hebben erg veel medewerkers die beschikken over specifieke kennis en de opdrachtgever beschikt over veel minder medewerkers. Dit blijkt ook uit de volgende uitspraak: *“We hebben zelf heel veel kennis en denkkraft. Bij de DG, die eigenlijk de lijn zou moeten bepalen, zit veel minder slagkraft. (...) Dus in mijn beleving vragen ze vaak in belangrijke mate op de input vanuit ons.”* (R12, opdrachtnemer DJI). Anderzijds wordt er gesteld dat de verschillende opdrachtgevers voor een agentschap niet samenwerken in de verdeling van geld: *“Die opdrachtgevers die zijn inderdaad heel erg in hun koker van hun eigen taak bezig en niet in het integrale I&W-belang.”* (R11, opdrachtnemer RWS).

De tweede reden waarom het model niet optimaal werkt is dat er over de opdrachtnemers wordt gezegd dat ze ook wel eens iets doen zonder dat daar een opdracht tegenover staat. Dit wordt vaak aangeduid als hobbyisme. Respondent 10 (eigenaar RIVM) formuleert het als volgt: *“Ze doen ook best wel taken, werkzaamheden die zij uitvoeren en die voor een deel hobby horses zijn.”*. Ook bij RWS houden ze zich niet helemaal aan de strikte rol: *“Wij dingen doen zonder opdracht, dat is ook wel zo. Het RWS-bestuur doet ook wel vaak zeggen van: ‘we financieren het wel voor en dan gaan we daarna met het gesprek met onze opdrachtgevers’, dus of wel heel rolvast zijn, dat is ook nog wel de vraag.”* (R11, opdrachtnemer RWS). Hieruit blijkt dat de opdrachtnemers de leiding nemen, iets wat respondent 3 (opdrachtnemer DJI) verbaast: *“Wij als opdrachtnemer zijn leiding geweest. Op inhoud en op proces. Hier heb ik me over verbaast, want je zou meer sturing verwachten.”*

De derden reden is dat de officiële driehoeksgesprekken op het hoogste niveau vaak over de actualiteit gaan en niet over de behaalde doelstellingen: *“Je kunt voorbereiden tot je een ons weegt, maar waar praat men over? Zeker als het over DJI gaat: wat stond er die ochtend in de krant? Vorige week was bijvoorbeeld het gesprek over de jaarverantwoording van het DJI. Denk je nou werkelijk dat dar een SG, DG en hoofddirecteur DJI zitten dat die teruggaan kijken naar wat er vijf maanden geleden is afgesloten terwijl nu de kranten volstaan,*

dat de meneer die bij het EPI in Vught werkte en Michael P. behandelde, nu ineens bij de kliniek werkte en die hem heeft laten lopen? Of dat twee ex tbs'ers een derde ex tbs'er om zeep hebben geholpen? Het gaat bijna altijd om de actualiteit.” (R7, opdrachtgever DJI).

De vierde reden waarom het model niet optimaal werkt is dat er in het geval van DJI een vierde partij intensief bij de driehoek is betrokken: de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ). In het geval van DJI is de eigenaarsondersteuning een aparte afdeling los van de FEZ-afdeling. Dit is niet het geval bij de andere agentschappen. Om het financiële plaatje op orde te krijgen wordt DFEZ intensief betrokken binnen de driehoeksoverleggen, terwijl zij een minimale rolbeschrijving heeft in het huidige aansturingsmodel. Dit geeft ze volgens respondent 7 (opdrachtgever DJI) veel macht: *“De belangrijkste partij vergeten we dan even die ook aan tafel zit: dat is de directeur FEZ van dit huis. Dat is wel een beetje opmerkelijk. Als je de simpele vraag stelt vanuit de DFEZ als het een driehoek is, dan zit hij daar als adviseur van een van die partijen. Dan zit hij daar niet als vierde partij, want anders noemden we het wel het vierkant. Maar zo opereert het niet. DFEZ die speelt hier een heel aparte rol. Die heeft informeel heel veel zeggenschap, want die brengt alle financiële problematiek naar de bestuursraad, het centrale overlegorgaan waar alle belangrijke mensen zitten.”*

De vijfde reden is dat het contract niet wordt doorleefd door alle rollen. Dit blijkt uit de antwoorden toen er gevraagd werd of de eigenaren inzichtelijk hadden wat de prestatie-indicatoren waren. Hier werd meestal op geantwoord dat ze niet inzichtelijk hadden welke dat zijn: *“Ik heb geen lijstje zo, nee”* (Respondent 4, eigenaar DJI). Bij de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn ze wel bekend, maar hier wordt over het algemeen geen waarde aan gehecht, zo blijkt uit het antwoord van respondent 7 (opdrachtgever DJI): *“Er zijn KPI's, maar de KPI's al zodanig, dat is... Dat noemden we altijd het informatieprotocol. Dat is een bijlage bij de P&C-rapportages waar eigenlijk niemand ooit naar kijkt. Waarom is dat? Wat mij betreft is de belangrijkste informatie van DJI de P*Q.”*

4.1.2 Problemen met het meten

De drie begrotingsfasen zijn erg belangrijk binnen de Rijksoverheid en vormen de rode draad in de werkzaamheden van de respondenten. Aan de respondenten is gevraagd wat er goed en fout gaat in de samenwerking binnen de driehoek gedurende de voorbereidende, uitvoerende en verantwoordende fase. Hieruit blijkt dat er vooral problemen ervaren worden in het bepalen van de prestaties, dus in de voorbereidende fase, en bij het opleveren van de prestaties in de verantwoordingsfase. In de uitvoerende fase worden er minder problemen ervaren en daar werkt de driehoek beter volgens respondent 4 (eigenaar DJI): *“Dat gaat veel natuurlijker op de een of andere manier. Dan spreken we elkaar gedurende het jaar, we denken altijd in jaren, dus het jaar waarin we beleid uitvoeren, dan komen er periodiek veel rapportage enz. en die worden dan keurig netjes besproken. Dat vind ik de driehoek al beter werken.”* Hieruit blijkt ook weer dat de medewerkers elkaar op persoonlijke niveau goed kunnen vinden.

In de voorbereidende fase komen er verschillende problemen naar boven die te verklaren zijn doordat prestaties moeilijk te meten zijn, waardoor ze moeilijk te monitoren zijn. Zo blijkt uit het gesprek met respondent 11 (opdrachtnemer RWS) dat er moeilijk beslissingen worden gemaakt doordat de eigenaar erg aanwezig is: *“We gaan geen moeilijke beslissingen maken, maar we houden het nog wel even aan en we gaan nog wat meer vragen en nog wat meer uitwerken. Dat kan denk ik wel wat beter. Dat is vooral FMC, die vraagt dan van nog*

meer onderbouwing en 'op dat getal, is dat echt zo? En kunnen jullie dat nog meer onderbouwen? De vraag nog iets anders stellen'. En vervolgens concluderen dat er onvoldoende beslisinformatie is, wat in sommige gevallen ook echt zo is en dan geen besluit nemen.'".

Anderzijds is de eigenaar bij DJI juist erg afwezig in de voorbereidende fase en focust hij zich vooral op de verantwoording: *"In de voorbereidingsfase vind ik de eigenaar best wel afwezig. Ik denk dat de eigenaar bij ons met name heel erg op de verantwoording zit."* (R4, eigenaar DJI). Dit blijkt ook uit de uitspraak respondent 4 waarin hij zegt dat het voor de eigenaar belangrijk is dat de doelstelling concreet en makkelijk te monitoren moeten zijn: *"Dan hadden we het jaarplan liggen en dan hadden we het intern DJI helemaal afgestemd en toen kwam FEZ [Directie Financieel-Economische Zaken] van 'nee, daar kun je niet op monitoren. Dat is te abstract, dus ga nog maar even terug en ga maar mijlpalen per tertiaal opstellen'."* Dat prestaties moeilijk te meten zijn wordt ook beaamd door respondent 10 (eigenaar RIVM): *"Het beleid van RWS, dat is niet meetbaar. Om dan hele SMART'ige en meetbare dingen in te stoppen. Ja, dan is het toch wel... Dat is zeg maar een heel lastig traject, want mensen vinden het gewoon lastig om die koppeling te maken tussen cijfers en verhaal maar vinden het ook lastig om zich kwetsbaar op te stellen."*

4.2 Belang van publieke waarde creatie

Aan de respondenten is gevraagd of het creëren van publieke waarde een issue is voor ze en of hier over gepraat wordt binnen de driehoek. Het doel hiervan was om te toetsen of ze voorbijgaan aan het beschouwen van prestaties in termen van de 3 E's van het New Public Management. Daarnaast is er getoetst of er indirect gebruik gemaakt wordt van de Strategic Triangle van Moore (2000) door te vragen of er wordt samengewerkt met derden en of ze middelen ontvangen van derden.

Alle respondenten zeiden dat er niet direct over de creatie van publieke waarde wordt gesproken binnen de driehoek. Respondent 4 (eigenaar DJI) antwoordde bijvoorbeeld: *"Nou, niet veel denk ik. Niet zo expliciet. Kijk, uiteindelijk, zeg maar, tot op zekere hoogte is het wel duidelijk natuurlijk."* Respondent 11 (opdrachtnemer RWS) gaf aan dat het voor RWS belangrijk is hoe de buitenwereld het beleid ervaart en voert daarom tevredenheidsonderzoeken uit, waarop de eigenaarsondersteuning reageerde dat het ze niet interesseerde: *"Laatst heeft FMC letterlijk gezegd dat zij dat niet zo interessant vinden. Zij gaan dan meer over prestatie die eerst zijn afgesproken tussen opdrachtgever en -nemer, maar dat is veel meer intern dan dat het extern is. Dan overzie ik niet hele spectrum, maar in dit geval was het echt van 'ja, maar het interesseert me niet zo heel veel wat jullie gebruikers ervan vinden'."* Echter gaven ze allemaal aan dat het belangrijk is om over publieke waarde creatie stil te staan en het te formuleren. Op de vraag hoe zij de publieke waarde zien die ze creëren, wordt verschillend geantwoord. Bij DJI wordt gesproken over recidive vermindering, bij RWS over een goed onderhouden wegennet en gebruikerstevredenheid en bij RIVM ook over gebruikerstevredenheid en over midden in de maatschappij staan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat publieke waarde nog geen issues zijn en dat er verschillende beelden heersen over wat dit zijn.

Voor de creatie van publieke waarde is het van belang om samen te werken met derden. Dit gebeurt bij alle drie de agentschappen. Zo voert RWS wegverbredingen uit en strooit ze zout

voor gemeenten en verhuurt ze de grond rondom snelwegen aan tankstations. De eigenaar zegt hierover dat ze hier vennootschapsbelasting over moet betalen en dat ze hiervan op de hoogte zijn en het prima vinden zolang het kostendekkend is en dat financieringsstromen door elkaar gaan lopen. Respondent 5 (eigenaar RWS) zegt hierover: *“We weten het wel hoor, want er wordt over gerapporteerd in die zin, maar er wordt geen opdracht of formele toestemming voor verleend”*. Respondent 11 (opdrachtnemer RWS) zegt dat de opdrachtgever hierbij betrokken is en een meedenkende rol inneemt. Respondent 12 (opdrachtnemer DJI) stelt het volgende: *“Vanuit de aansturingstheorie is het ook de opdrachtgever die de lijnen uitzet voor de samenwerking enz. en de randvoorwaarden daarvoor stelt en DJI voert dat vervolgens uit.”*. RIVM werkt ook samen met commerciële partijen en respondent 9 (opdrachtnemer RIVM) vertelt dat dit tot praktische problemen kan leiden: *“Naar voeding en milieu kant zie je dat we ook heel veel met TNO, met Wageningen Universiteit, dat soort kennisinstellingen het ook doen. Omdat je samen je kennis te delen of kennis samen te brengen, kun je natuurlijk veel meer resultaat behalen, maar dat levert ook wel weer praktische of soms lastige dingen op. Dus je zit soms ook met: kun je zo maar samenwerken? Kun je zo maar resultaten delen? En je gaat publiek geld dan met commercieel geld vermengen, dus dat levert ook wel eens vraagstukken op.”*.

De financieringsstromen zijn ook van belang in de creatie van publieke waarde. De verantwoordingsstukken van het jaar 2018 (Rijksbegroting, z.d.) laten zien dat de drie agentschappen geld ontvangen van andere departementen en van derden. Tabel 5 geeft weer om hoeveel geld het draait. Zo verdient DJI geld door IT-dienstverlening, bewakings- en beveiligingsdiensten en het verhuren van cellen aan Noorwegen. RIVM voert projecten uit die gefinancierd worden door de Europese Commissie, de WHO en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. En RWS ontving geld van de Nationale Bewegwijzeringsdienst, het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten.

	DJI	RIVM	RWS
Omzet moederdepartement	2.126.177	224.768	2.284.709
Omzet overige departementen	11.930	73.218	68.988
Omzet derden	71.901	33.678	221.723
Totale omzet	2.210.008	331.664	2.575.420

Tabel 5: Omzet per agentschap (x €1.000) (Rijksbegroting, z.d.).

4.3 Stewardship theorie als oplossing

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij over bepaalde onderdelen van de stewardship theorie, als uitwerking van Public Value Management, denken om te toetsen of dit een oplossing is voor de huidige problemen. Allereerst is er gevraagd wie er volgens hen de meeste informele macht heeft in de driehoek. Hier werden verschillende antwoorden op gegeven, maar er was ook een lijn in te vinden. Zo vertelde de opdrachtnemers dat ze de opdrachtgevers als machtigst zagen, maar later zeiden ze indirect dat zij toch ook wel veel macht hebben: *“Ik denk dat het vooral van onze beleid DG’s... Er zijn gewoon een paar die echt hele sterke DG’s hebben. Dus dan zie je meer bewegen. Die spelen ook wel heel veel dingen informeel. (...) Uiteindelijk kijken ze het altijd wel naar het agentschap voor een voorstel, dus daar heb je uiteindelijk toch een grote vinger in de pap, want meestal wordt 95% overgenomen als jij diegene bent die schrijft, dan*

heb je wel de lead natuurlijk in het verhaal.” (R11, opdrachtnemer RWS). Uit bovenstaande uitspraak blijkt ook dat de persoon die de rol vervult ook belangrijk is voor de mate van macht. Dit kwam veelvuldig naar voren in de gesprekken.

Op de vraag of er verschillende belangen spelen binnen de driehoek werd er geantwoord dat deze er zeker zijn, maar dit wordt niet als een probleem ervaren, omdat het model zo bedoeld is: *“Daar [een verschil in belang] is ook heel erg het model ook op gebaseerd, maar daarom denk ik ook dat het werkt als je je rol pakt. Waar ik natuurlijk op doel dat iedereen zijn eigen doelen probeert binnen te halen en als dat dus in een evenwichtige manier gebeurt, kom je uit in een optimum.”* (Respondent 2, accounthouder RIVM). Echter werd er meerdere keren gezegd dat de belangen op het hoogste niveau gelijk moeten zijn, zodat iedereen in de driehoek hetzelfde hoofddoel heeft. Respondent 5 (eigenaar RWS) vatte het als volgt samen: *“We moeten elkaar ook niet gek maken, want we zijn met hetzelfde bezig. Alleen je hebt soms verschillende inzichten op de manier om op de horizon te komen.”*

Daarnaast is er aan de respondenten gevraagd of meer of minder discretionaire ruimte voor de opdrachtnemer wenselijk is. De eigenaren antwoordde hierop dat zij vinden dat ze nu al een hoge mate van zelfstandigheid hebben: *“Volgens mij biedt het model toch al heel veel ruimte.”* (Respondent 10, eigenaar RWS). Daarentegen was het antwoord van de opdrachtnemers dat zij dit wel zouden willen: *“Ik denk dat dat goed is, omdat uiteindelijk weet de beheerder toch wel of zij de taken het efficiënts kan doen. Vooral ‘het hoe’. Over ‘het wat’ moet je natuurlijk blijven communiceren.”* (Respondent 11, opdrachtnemer RWS).

Alle respondenten gaven aan dat ze een informatie-asymmetrie ervaren binnen de driehoek. Dit wil zeggen dat niet alle rollen over dezelfde informatie beschikken, maar dit wordt niet altijd als negatieve ervaren, omdat het praktisch onmogelijk is dat alle drie de rollen dezelfde informatie hebben gezien de omvang van de agentschappen. Respondent 14 (opdrachtgever RWS) ziet er echt ook het nadeel van in en ervaart het als volgt: *“Sommige dingen kunnen we niet weten omdat we de informatie niet hebben. Je wilt altijd goede vragen stellen, maar soms kan je pas een vraagstellen voordat je überhaupt informatie hebt gekregen en als dat er niet, dan kan je die vragen niet stellen. Dan weet je niet eens dat je de vraag moet stellen.”* Echter verschilt de mate van transparantie erg bij de verschillende agentschappen. Zo is DJI opener over het delen van informatie dan de andere agentschappen: *“Het is ook een stuk vertrouwen. Wij geven transparantie, dan willen wij vertrouwen en daarmee creëer je die makkelijkere besluitvorming.”* (Respondent 3, opdrachtnemer DJI).

En tot slot is er gevraagd over hoe de respondenten denken over meer interne controle. Met name de eigenaren geven aan dat ze die veranderingen willen zien. Zo vindt respondent 4 (eigenaar DJI) dat er nu nog te veel naar de FEZ wordt gekeken als het aankomt op geld in plaats van dat ze er zelf kritisch naar kijken: *“Dat [meer interne controle] klinkt me echt als muziek in de oren. Dat moet gewoon beter. Opdrachtgever die moet iets vinden van hoe zo’n opdrachtnemer zijn werk doet, want hij heeft er een flinke zak geld voor neergelegd dus dan mag je dat ook verwachten.”* Echter vinden sommige dat er al genoeg controle is, zoals respondent 12 (opdrachtnemer DJI): *“Het is een controletoren. Dat begrip ken je wel. Als je het allemaal beschouwt is het best wel veel. Het stapelt best wel op.”*

Kortom, macht wordt ontleen aan de persoon, er spelen verschillende belangen binnen de driehoek en er is een hoge mate van informatie-asymmetrie voor de opdrachtnemer. Daarnaast wordt over het algemeen meer interne controle voor de opdrachtnemer gewenst en staat de opdrachtnemer open voor meer discretionaire ruimte.

Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het vorige hoofdstuk geïnterpreteerd op basis van de eerder opgedane theoretische basis met als doel een antwoord op de deelvragen en hoofdvraag te kunnen formuleren in het conclusiehoofdstuk. Er wordt dus op een hoger abstractieniveau naar de bevindingen gekeken.

5.1 Duiding voor de struikelblokken

Door de jaren heen zijn er verschillende ideeën en theorieën dominant geweest over hoe de publieke sector het beste gemanaged kan worden (Osborne, 2006). Deze sturingsvormen vervangen elkaar niet, maar vullen elkaar aan, waardoor de nieuwe ideeën dienen als toevoeging aan de al bestaande opvattingen (Van der Steen et al., 2013). In hoofdstuk 2 zijn de drie dominantste sturingsvormen uiteengezet: Traditional Public Administration (TPA), New Public Management (NPM) en Public Value Management (PVM). Uit de resultaten komen er kenmerken van zowel de TPA en de NPM naar voren die de problemen van het model kunnen duiden.

Karakteristieken van de Traditional Public Administration die uit de resultaten naar voren komen zijn de verantwoording naar boven, legitimiteit via procedures en regels en bureaucratie. Volgens de respondenten is het grote voordeel van het model dat het checks and balances bevat. Ook in de verschillende begrotingsfasen komt TPA terug doordat hier bepaalde procedures en regels aan verbonden zijn. Het New Public Management is terug te zien in het feit dat het een agentschap in het algemeen een vorm is van contractualisatie, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Daarnaast zijn de respondenten sterk gefocust op de output en op de bijbehorende outputbudgettering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van respondent 7 (opdrachtgever DJI) dat voor hem betreft de belangrijkste informatie van DJI de P*Q is. Het blijkt ook uit het antwoord op de vraag of ze zich bezighouden met publieke waarde. Hierop werd vaak geantwoord dat er gekeken wordt naar de outputindicator klanttevredenheid. Tot slot werd er een van de nadelen van NPM vaak benoemd door de respondenten: niet alles is te meten. Respondent 10 (eigenaar RIVM) stelt dat het lastig is om de koppeling tussen de cijfers te maken en om te beseffen wat het nou echt betekent.

Kortom, zowel kenmerken van Traditional Public Administration als van New Public Management zijn terug te vinden bij de agentschappen. Met name het NPM is een dominant paradigma en geeft ook een verklaring voor de problemen die ervaren worden in het model. Het model is ontwikkeld in de hoogtijdagen van NPM en dat is ook duidelijk terug te zien in de agency theorie die de basis vormt voor de sturingsrelatie. Doordat de rollen niet goed ingevuld worden en hier onduidelijkheid over bestaat, werkt het model niet optimaal. De problemen met het bepalen en meten van de prestaties in de voorbereidings- en verantwoordingsfase zijn ook een veel voorkomende klacht van het NPM. Echter worden deze ongemakken opgevangen door de goede relaties die de verschillende rollen op persoonlijk niveau met elkaar hebben. Doordat ze elkaar goed kunnen vinden, ontstaat er een werkbare situatie, maar het blijft suboptimaal.

5.2 Focus op publieke waarde nihil

Bij de respondenten is getoetst of de Strategic Triangle van Moore (2000) onbewust wordt toegepast. Het eerste element betreft het opstellen van de waarde propositie. Er is gevraagd hoe zij publieke waarde zien en of dit een issue is voor hen. Opvallend is dat zij vaak outputindicatoren benoemen, zoals recidive vermindering en gebruikerstevredenheid. Deze outputindicatoren passen juist goed in het NPM-gedachtegoed. Daarnaast wordt er ook niet over publieke waarde gesproken tijdens de driehoeksoverleggen. Enerzijds omdat enkele aangeven dat het ze er niet geïnteresseerd in zijn en er dus niet mee bezig zijn. Anderzijds omdat ze ervan uitgaan dat iedereen hetzelfde algemene hogere doel, oftewel publieke waarde, voor ogen heeft. Dit wil dus zeggen dat er binnen het aansturingsmodel geen waarde propositie is opgesteld.

Volgens Moore (2000) is de autoriserende omgeving ook van belang om publieke waarde te kunnen creëren. Uit de interviews en begroting blijkt dat alle agentschappen met andere organisatie werken. Zo werkt DJI samen met andere landen voor het verhuren van cellen, RIVM doet onderzoek met ander onderzoeksinstellingen en RWS werkt aan de weg in opdracht van provincies. Opvallend hieraan is dat dit voor de eigenaar als bijzaak gezien wordt. Ze weten er meestal wel van, maar voor hen is het belangrijker dat het kostendekkend is en dat de verschillende financieringsstromen niet door elkaar gaan lopen. De eigenaar stimuleert het dus niet en wordt hier ook niet in betrokken. De opdrachtnemer ziet er echter wel de voordelen van in en probeert naast de taakstelling projecten aan te gaan met derden. En tot slot is er volgens Moore (2000) een bepaalde capaciteit nodig om de beoogde publieke waarde te kunnen verwezenlijken. Uit de 2019 jaarverslagen van de verschillende agentschappen blijkt dat ze alle drie financiële middelen krijgen van andere departementen en derden.

Kortom, de Strategic Triangle van Moore (2000) wordt nog niet toegepast om publieke waarde te creëren, in de driehoeksoverleggen wordt er gesproken over outputindicatoren en de focus op publieke waarde creatie is nog niet door gedruppeld tot in de aansturing van agentschappen.

5.3 Aansturing sluit niet aan bij waarde gerichte benadering

De twee sturingsrelaties agency en stewardship theorie zijn getoetst aan de ervaringen van de respondenten. In tabel 6 is met dikgedrukte letters weergegeven welke kenmerken het dominantste zijn in de huidige aansturing volgens de respondenten. Hierin is te zien dat de agency theorie overheerst, maar dat er een tweetal elementen van de stewardship theorie aanwezig zijn.

	Agency theorie	Stewardship theorie
Macht	Institutioneel	Persoonlijk
Belangen	Eigen belang	Gedeeld belang
Voorkeuren	Prestatie-indicatoren	Coproductie
Procedures	Gedetailleerd randvoorwaarden	Discretionaire ruimte
Relatiebeheer	Formeel	Informeel
Risico oriëntatie	Controlemechanismen	Vertrouwen
Monitoring	Gedetailleerde externe monitoring	Interne controle

Tabel 6: Agency en Stewardship theorie bij de agentschappen in de praktijk (naar Davis, Schoorman en Donaldson, 1997; Schillemans & Bjurstrom, 2019).

Wat betreft macht zie je dat beide soorten voorkomen bij de agentschappen. Zo geeft respondent 11 (opdrachtnemer RWS) aan dat er een paar sterke DG's zijn. Daarnaast wordt door DJI aangegeven dat in die driehoek de DFEZ machtig is, omdat deze juist geen geïnstitutionaliseerde rolbeschrijving heeft. Hierdoor zie je dat hier meer persoonlijke macht is dan dat er institutionele macht is. Op het gebied van de belangen kwam vaker terug dat het eigen belang zwaarder telt dan het gedeelde belang, omdat het model volgens de respondenten erop gemaakt is dat de verschillende belangen tegenover elkaar staan en hierdoor een optimum wordt bereikt. Een kanttekening hierbij is dat ervan uit wordt gegaan dat het ultieme belang gemeenschappelijk is, namelijk de publieke waarde die een organisatie probeert te creëren. Echter wordt hier niet over gesproken met elkaar binnen de driehoek. De prestatie-indicatoren zijn dominantanter dan de coproductie. Alhoewel deze met medewerking van de opdrachtnemer worden opgesteld, worden zij hier hard op gemonitord, omdat deze bepalend zijn voor de grootte van het budget dat het agentschap krijgt om de taken uit te voeren. De opdrachtnemers wensen meer discretionaire ruimte, maar de eigenaren vinden dat het wel voldoende is. De opdrachtnemers geven aan dat ze ruimte kijken in de precieze uitvoering, omdat alleen zij over de specifieke kennis beschikken. De eigenaren geven aan dat ze vinden dat het model al veel ruimte aan hen biedt, juist door deze informatie-asymmetrie. Gedetailleerde randvoorwaarden zijn dominantanter in de procedures. De relaties tussen de verschillende rollen verschillen sterk. Enerzijds komt naar voren dat de verschillende rollen elkaar niet kunnen aanspreken over de invulling van hun rol terwijl zij dit wel zouden willen. Anderzijds stellen de respondenten dat ze elkaar over het algemeen goed weten te vinden en dat ze persoonlijke relaties als erg belangrijk ervaren. Om die reden kan er geen conclusie getrokken of de formele of informele relaties zwaarder wegen. Het model is erop gericht om risico's te voorkomen. Doordat het een driehoek vormt is er altijd een derde partij die mee doet wat zorgt voor checks and balances en het kan daarom gezien worden als een controlemechanisme. Hoe de partijen daarmee omgaan verschilt echter per agentschap. Zo ervaren de respondenten van DJI dat hierbinnen dat controlemechanismen ruimte is voor vertrouwen. Dit uit zich erin dat de opdrachtnemer transparant is over de gegevens en daarmee wil ze vertrouwen creëren binnen het model. En tot slot is er gevraagd naar de monitoring. In de agency theorie zou er een gedetailleerde externe controle zijn. In het geval van de agentschappen is deze externe controle dominantanter dan de interne controle. Echter zouden de respondenten wel graag meer interne controle willen.

Kortom, zowel kenmerken van de agency theorie als van de stewardship theorie zijn terug te vinden in de aansturing van de drie agentschappen, maar de agency theorie is het meest dominant. Deze sturingsrelatie sluit niet aan bij een waarde gerichte benadering. Als de stewardship theorie wordt toegepast, kan het recht doen aan de gelijkwaardigheid in de huidige sturingsrelatie tussen de drie rollen. Enerzijds doordat de opdrachtnemer beschikt over kennis die ook van belang zijn voor de opdrachtgever en eigenaar. Nu wordt deze informatie-asymmetrie nog als logisch ervaren. Anderzijds door de capaciteit van de agentschappen door meer interne controle en kennisdeling, aangezien de opdrachtgever en eigenaar een capaciteitstekort hebben. Ook het denken vanuit het collectief belang kan een antwoord bieden op de informatie-asymmetrie. In een optimale aansturing is er dus een sterke identificatie van het gedeeld belang, is er een gemeenschappelijke visie en wordt er geopereerd op basis van dit gedeeld belang.

Hoofdstuk 6: Discussie

In dit hoofdstuk worden zaken besproken die discussie kunnen oproepen bij het lezen van dit onderzoek. Er wordt gereflecteerd op de beperkingen van het onderzoek, er worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek en er wordt een antwoord gegeven om de vraag waarom het een relevant onderzoek betreft.

6.1 Beperkingen

Dit onderzoek kent een drietal beperkingen die gebruikt kunnen worden als aanleiding voor vervolgonderzoeken. Allereerste kent het onderzoek de beperking dat er in totaal met vijftien respondenten is gesproken van drie agentschappen. Dit betekent dat er voor iedere rol uit de driehoek er is gesproken met een of met twee respondenten. Dit heeft als nadeel dat er de mogelijkheid is dat er een te eenzijdig beeld wordt neergezet. Om dit tegen te gaan is er de vraag gesteld of de respondenten wisten hoe hun collega's hier over dachten en of zij het op eenzelfde manier ervaren. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dat er met meerdere mensen per rol gesproken wordt. Hierdoor zullen er meerdere patronen herkend worden en deze zullen dan ook beter onderbouwd zijn, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek omhooggaat.

Een tweede beperking is dat ervoor gekozen is om naar slechts drie verschillende agentschappen te kijken. Een van de lessen uit het onderzoek is dat alle agentschappen erg verschillen van elkaar op het gebied van inhoud, ervaringen en samenwerking. Voor een verkennend onderzoek was dit echter passend, omdat hierdoor een breder beeld ontstond over de werking van agentschappen. Ook was het doel van dit onderzoek niet om uitspraken te doen over alle agentschappen. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om een bredere scope op te zetten. Dit doet de overdraagbaarheid van het onderzoek ten goede. Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is om te focussen op één agentschap. In een casestudy ontstaat er een nog duidelijker beeld van de problematiek en de situatie van het specifieke agentschap.

Een derde en laatste beperking is dat dit onderzoek een kwalitatief onderzoek betreft. Positief hieraan is dat de respondenten de ruimte hadden om zelf onderwerpen en opmerkingen in te brengen. Daarnaast bood het de mogelijkheid om door te vragen als er iets onduidelijk was. Echter heeft het als nadeel dat er met een beperkt aantal respondenten gesproken kan worden in verband met de tijdsduur van het onderzoek. Een suggestie voor vervolgonderzoek is daarom om het kwantitatief te onderzoeken. Dit geeft de mogelijkheid om meer respondenten te bevragen. Hierdoor kunnen er hardere conclusies getrokken worden en kunnen de verschillen tussen de rollen inzichtelijker gemaakt worden.

6.2 Bijdrage breder debat

Dit onderzoek draagt bij aan een breder debat. Alhoewel de resultaten en conclusie over een specifiek onderwerp en over een specifieke situatie gaan, sluit het aan bij een bredere maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkeling. Voor de wetenschap is het relevant, omdat de stroming Public Value Management relatief nieuw is. Doordat dit begrip nog in de kinderschoenen staat, heeft dit onderzoek gezorgd voor een kennisbijdrage en praktijkvoorbeelden voor het bredere wetenschappelijke debat. Hiervoor is namelijk bestaande kennis bij elkaar gebracht en vervolgens getoetst en toegepast. Daarnaast is dit onderzoek ingehaakt op het recente onderzoek van Schillemans & Bjurstrøm (2019). In dit onderzoek

wordt er ook gekeken naar de aansturingsrelaties bij agentschappen, maar dit wordt op een kwantitatieve manier gekoppeld aan medewerkerstevredenheid. Deze studie heeft de mogelijkheid van het aansturen van agentschappen op basis van de stewardship theorie op een kwalitatieve manier onderzocht. En tot slot is dit onderzoek van toegevoegde waarde, omdat het de stewardship theorie verbindt aan het Public Value Management.

Voor de praktijk is dit onderzoek ook van toegevoegde waarde. Doordat het een antwoord is op een echt vraagstuk van het ministerie van Financiën zullen de conclusies meegenomen worden in de dagelijkse praktijk van de aansturing van agentschappen. Het onderzoek levert concrete aanbevelingen waardoor het model verbeterd kan worden en de interviews hebben ervoor gezorgd dat publieke waarde onder de aandacht is gebracht bij de respondenten. Dit zal ervoor zorgen dat de eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemers en het ministerie van Financiën de opgedane kennis kunnen gebruiken om hun activiteiten te verbeteren. Hiermee wordt er beter gebruik gemaakt van publiek geld en kan er meer publieke waarde gecreëerd worden.

Hoofdstuk 7: Conclusie

Dit hoofdstuk dient als conclusie van dit gehele onderzoek. Allereerst wordt er een antwoord gegeven op de twee empirisch deelvragen, vervolgens een antwoord op de hoofdvraag en tot slot wordt een drietal aanbevelingen uiteenzet.

7.1 Wat zijn nadelen van het huidige aansturingsmodel en wat zijn de gevolgen hiervan?

Op persoonlijk niveau weten de medewerkers elkaar te vinden, waardoor er een uitweg gevonden wordt in de samenwerking binnen het model. Echter wordt het als suboptimaal ervaren door problemen met het model en door problemen met het meten van prestaties.

Het belangrijkste probleem met het model is dat niet iedereen de rol invult zoals staat beschreven in de Regeling Agentschappen (Stcrt. 2017, 69103), omdat hier onduidelijkheid over bestaat. Zo zou de eigenaar zijn rol niet goed pakken. Dit valt te verklaren aan de grootte van eigenaarsadvisering. Dit leidt tot irritatie en het gevoel dat er niet goed wordt nagedacht over de continuïteit bij de opdrachtgever en opdrachtnemer. Over de rol van de opdrachtgever wordt gezegd dat hij of zij enerzijds erg afhankelijk is van de opdrachtnemers door de informatie-asymmetrie, anderzijds dat de verschillende opdrachtgevers niet samenwerking in de verdeling van geld. De tweede reden waarom het model niet optimaal werkt is dat er over de opdrachtnemers wordt gezegd dat ze soms handelen zonder dat daar een opdracht tegenover staat, dit kunnen zij doen doordat de opdrachtnemer vaak de leiding heeft. De derde reden is dat de officiële driehoeksoverleggen gaan over wat er die dag in de krant stond in plaats van de doelstellingen. De vierde reden is dat in het geval van DJI, DFEZ als vierde partij aan tafel zit zonder dat zij een duidelijke rolbeschrijving heeft. En tot slot wordt het contract niet doorleefd, want de betrokkenen hebben geen inzicht in de prestatie-indicatoren.

Daarnaast worden er ook problemen in het meten van prestaties ervaren. Uit de gesprekken blijkt dat er vooral problemen ervaren worden in het bepalen van de prestaties, dus in de voorbereidende fase, en bij het opleveren van de prestaties in de verantwoordingsfase. Dit is te verklaren doordat de prestaties moeilijk te meten zijn waardoor het ook moeilijk te monitoren is. Dit heeft tot gevolg dat er moeilijk beslissingen gemaakt worden doordat de eigenaar erg aanwezig is en er veel discussie is.

7.2 Wat betekent een Public Value Management aansturing?

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij publieke waarde zien en of dit een issue is voor hen. Opvallend is dat zij vaak outputindicatoren benoemen, zoals recidive vermindering en gebruikerstevredenheid. Deze outputindicatoren passen juist heel goed in het NPM-gedachtegoed. Daarnaast wordt er ook niet over publieke waarde gesproken tijdens de driehoeksoverleggen. Enerzijds omdat enkele aangeven dat ze het niet interesseert en er dus niet mee bezig zijn, anderzijds omdat ze ervan uit gaan dat iedereen hetzelfde algemene hogere doel, oftewel publieke waarde, voor ogen heeft. Er kan hier op twee manieren op gestuurd worden: met de Strategic Triangle en door middel van de stewardship theorie sturingsrelatie.

Met de Strategic Triangle kan er publieke waarde gecreëerd worden door samen te werken met andere organisaties. Hiervoor is het van belang om allereerste de publieke waarde propositie op te stellen met de autoriserende omgeving. Daarnaast is het van belang om samen

te werken met andere organisaties. Dit wordt op het moment gedaan door alle agentschappen, maar dit wordt door de eigenaar als bijzaak gezien.

Op dit moment wordt de agency theorie als sturingsrelatie gebruikt, maar deze sluit niet aan bij een waarde gerichte benadering. De stewardship theorie kan echter recht doen aan de wens om publieke waarde te creëren. Hierin staat het gedeeld belang centraal en wordt er aan coproductie gedaan door de verschillende rollen. De stewardship theorie kan recht doen aan de gelijkwaardigheid in de huidige sturingsrelatie tussen de drie rollen. Enerzijds doordat de opdrachtnemer beschikt over kennis die ook van belang zijn voor de opdrachtgever en eigenaar. Nu wordt deze informatie-asymmetrie nog als logisch ervaren. Anderzijds door de capaciteit van de agentschappen door meer interne controle en kennisdeling, aangezien de opdrachtgever en eigenaar een capaciteitstekort hebben. Ook het denken vanuit het collectief belang kan een antwoord bieden op de informatie-asymmetrie. In een optimale aansturing is er dus een sterke identificatie van het gedeeld belang, is er een gemeenschappelijke visie en wordt er geopereerd op basis van dit gedeeld belang.

7.3 Antwoord op de hoofdvraag

Tot slot een antwoord op de hoofdvraag: *“Wat zijn de nadelen van de huidige aansturing van agentschappen, en in hoeverre kan de Public Value Management benadering daarvoor een oplossing bieden?”*. Het huidige aansturingsmodel is het resultaat van New Public Management en de agency theorie. Hierbij wordt er gestuurd op prestatie-indicatoren en meetbaarheid door middel van een strakke controle en randvoorwaarden. Echter wordt het als suboptimaal ervaren door problemen met het sturingsmodel en door problemen met het meten van prestaties. Echter zijn de persoonlijke relaties goed, waardoor er een uitweg gezocht wordt. Public Value Management kan een antwoord bieden op de problemen in de huidige aansturing door als aanvulling te dienen op het huidige New Public Management en de agency theorie.

Er wordt in de driehoek nog niet gesproken in termen van publieke waarde, terwijl dit wel wenselijk is volgens de respondenten. Publieke waarde kunnen gecreëerd worden door gebruik te maken van de kennis uit Public Value Management als aanvulling op het huidige New Public Management. De Strategic Triangle van Moore (2000) is een uitwerking van Public Value Management die toegepast kan worden op de aansturing van de agentschappen. Hierbij is het van belang dat er gezamenlijk een publieke waarde propositie wordt opgesteld binnen de driehoek en dat hier ook andere organisaties bij betrokken worden voor middelen. Een andere uitwerking van Public Value Management die kan bijdragen aan de creatie van publieke waarde is de stewardship theorie. De theorie kan een aanvulling zijn op de huidige aansturingsrelatie op basis van de agency theorie. Door het invoeren van de stewardship theorie, wordt er meer gelijkwaardigheid gecreëerd. Met name de elementen ‘gedeeld belang’ en ‘coproductie’ kunnen een positieve toevoeging zijn op het huidige aansturingsmodel.

7.4 Aanbevelingen

Tot slot is er nog een drietal aanbevelingen. De eerste aanbeveling is algemeen van aard en gaat over de werking van het model. De twee andere aanbevelingen kunnen leiden tot een meer publieke waarde gedreven aansturing van de agentschappen.

- Verduidelijk de rolbeschrijving in de Regeling Agentschap, inclusief de rol van de DFEZ. Op papier lijken de rolbeschrijvingen van de eigenaar, opdrachtgever en

opdrachtnemer voor de hand liggend, maar in de praktijk blijkt dat hier vaak onduidelijkheid over te bestaan. Ook de rol van DFEZ zou beter uitgelegd kunnen worden, aangezien ze in het geval van DJI los georganiseerd is van de eigenaar, maar toch aan tafel mag zitten bij de driehoeksoverleggen.

- Gebruik de Strategic Triangle door publieke waarde bespreekbaar te maken en samen te werken met andere partijen. Nu wordt er binnen de driehoek niet over publieke waarde gesproken, omdat men ervan uit gaat dat het voor iedereen hetzelfde is. Dit bleek echter niet zo te zijn toen er gevraagd werd naar wat volgens hen de publieke waarde zijn. Daarnaast wordt er op het moment wel samengewerkt met andere partijen, maar dit wordt als bijzaak gezien. Hierover wordt alleen gepraat door de opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar weet er meestal wel van af, maar voor hen is het belangrijker dat het kostendekkend is en dat de verschillende financieringsstromen niet door elkaar gaan lopen uit angst voor hobbyisme. De eigenaar stimuleert het dus niet en wordt hier ook niet in betrokken.
- Maak naast de agency theorie ook gebruik van de stewardship theorie. Met name op de elementen ‘gedeeld belang’ en ‘coproductie’ valt winst te behalen. Een gedeeld belang kan gecreëerd worden door het investeren van tijd in de relatie, het zorgen voor institutionele stabiliteit en voor transparant. Een succesvolle toepassing van transparantie is gebeurd bij DJI. Hier hebben ze een bestand gemaakt met daarin het kostenmodel die voor alle drie de partijen uit de driehoek inzichtelijk is. Daarnaast kan coproductie gecreëerd worden door publieke waarde centraal te stellen en alle rollen volledig deel te laten nemen in de ontwikkeling van de doelen.

Literatuurlijst

- Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public administration review*, 62(3), 337-346.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). Ventures in public value management: Introduction to the symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research*, 18, 543-572.
- Boeije, H.R. (2006). Methoden en technieken van kwalitatieve analyse. In: *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom onderwijs, 84-120.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Floor, M., Gerritsen, G., Oosting, R., Overveld, I. van, Pacilly, L., & Tielemans, E. (2019). *Tegenspraak bij agentschappen: van worstelen naar aikido*.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.

Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox?. *Journal of public administration research and theory*, 14(3), 267-282.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.

Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London: Cabinet Office.

Leussink, L., & Buijs, M. (2017). *Notitie: Instrumenten in de klassieke driehoek* (Notitienummer 2018-0000150209).

Meynhardt, T., Brieger, S. A., Strathoff, P., Anderer, S., Bairo, A., Hermann, C., Kollat, J., Neumann, P., Bartholomes, S., & Gomez, P. (2017). *Public value performance: what does it mean to create value in the public sector?*. In: *Public sector management in a globalized world* (pp. 135-160). Wiesbaden: Springer Gabler.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1, supplement), 183-204.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853-871.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.

Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money & Management*, 38(7), 503-510.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Schillemans, T. (2013). 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.

Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35.

Sheldon, D. R. (1996). *Achieving accountability in business and government: Managing for efficiency, effectiveness, and economy*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Regeling Agentschappen 4 december 2017, Stcrt. 2017, 69103.

Rijksbegroting (z.d.). Jaarverslag 2018. Geraadpleegd op 21 mei 2019, van <http://www.rijksbegroting.nl/2018/verantwoording/jaarverslag>

Rijksoverheid. (z.d.-a). Agentschappen Rijksoverheid. Geraadpleegd op 14 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen>

Rijksoverheid. (z.d.-b). Agentschap Rijkswaterstaat. Geraadpleegd op 14 maart 2019, van http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting.kst236766_26.html

Rijksoverheid. (2018, 16 mei). [Bijlagen bij Financieel Jaarverslag van het Rijk 2017]. Geraadpleegd op 25 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2018/05/16/bijlagen-financieel-jaarverslag-rijk-2017>

Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde*. Geraadpleegd op 14 maart 2019, van <https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/Pop-up-publieke-waarde.-Overheidssturing-in-de-context-van-maatschappelijke-zelforganisatie.-NSOB.-2013.pdf>

Vos, A., Teunen, B., & van Hofwegen, J., & Monnickendam, H. (2013). *Toegang tot de rijksbegroting*. Den Haag: Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.

Bijlage 1: Lijst van respondenten

Dienst Justitiële Instellingen (DJI)

Accounthouder ministerie van Financiën	Respondent 1
Eigenaar	Respondent 4
Opdrachtgever	Respondent 7
Opdrachtnemer	Respondent 12
Opdrachtnemer	Respondent 3

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Accounthouder ministerie van Financiën	Respondent 2
Eigenaar	Respondent 10
Opdrachtgever	Respondent 15
Opdrachtnemer	Respondent 9

Rijkswaterstaat (RWS)

Accounthouder ministerie van Financiën	Respondent 8
Eigenaar	Respondent 5
Eigenaar	Respondent 6
Opdrachtgever	Respondent 13
Opdrachtgever	Respondent 14
Opdrachtnemer	Respondent 11

Bijlage 2: Interview topiclijst

Introductie
Voorstellen: naam, studie, opdrachtgever
Onderwerp: aansturing van agentschappen op publieke waarde
Duur: +/- 60 min
Doornemen topics
Anoniem
Opname?
Vragen?
Algemeen
Wat is uw functie?
Hoe lang werkzaam bij organisatie en in deze functie?
Wat is uw rol in de aansturing van agentschappen?
Werking driehoek
Op een schaal van 1 tot 10, welk cijfer geeft u de samenwerking?
Hoe ervaart u de rol van de eigenaar?
Opdrachtgever?
Opdrachtnemer?
Wat zou er misgaan zonder driehoek?
Doelen behalen zonder de driehoek?
Voor- en nadelen driehoek?
Goed en slecht in de fase voorbereiding? (Prioriteitenbrief opdrachtgever; uitvoeringsbrief opdrachtnemer; concept jaarplan opdrachtnemer; jaarplan)
Fase uitvoering? (Voortgangrapportages opdrachtnemer)
Fase verantwoording? (Jaarverslag)
Relaties binnen driehoek
Zijn er punten waar je het niet met elkaar eens bent en hoe los je dat op?
Hoe vaak vindt er een driehoeksoverleg plaats?
Zoeken jullie elkaar op buiten de officiële momenten?

New Public Management/Agency theorie
Prestatie-indicatoren? Documenten van?
Verschillende belangen?
Informatie-asymmetrie?
Feedback mogelijkheid?
Ervaring controle?
Partij met meer (informele) macht? En verandert in begrotingscyclus?
Public Value Management/Stewardship theorie
Welke publieke waarde? Wordt hier over gesproken?
Samengewerkt buiten de driehoek?
Middelen van derden?
Is er gelijkheid binnen de driehoek?
Is er een gedeeld belang? Of zijn er verschillende belangen?
Zijn de volgende situaties van toepassen? Zo nee, wat vindt u ervan?
<ul style="list-style-type: none"> - Sterkere identificatie van gedeeld belang? - Opereren o.b.v. gelijkwaardigheid? - Gemeenschappelijke visie op uitvoering taken? - Onderstrepen van het belang van affiniteit met beleidsonderwerp? - Gezamenlijke ontwikkeling van de doelen? - Discretionaire ruimte voor opdrachtnemer? - Interne controle en zelfregulering voor opdrachtnemer? - Wederzijdse verantwoording? - Lagere machtsafstand? - Collegiale toetsing? - Maatschappelijke controles? / Horizontale verantwoording?
Afsluiting
Zijn er nog zaken onbesproken die nuttig zijn voor mijn onderzoek?
Volgende respondent?
Onderzoeksresultaten delen?
Vragen?
Bedanken!

Bijlage 3: Codeboom

Respondent

- Functie

Ervaringen model

- Cijfer samenwerking binnen driehoek

- Rolinvulling

 - Eigenaar

 - Opdrachtgever

 - Opdrachtnemer

- Voordelen model

- Nadelen model

- Begrotingsfase

 - Voorbereiding

 - Uitvoering

 - Verantwoording

- Persoonlijke relaties

Publieke waarde

- Publieke waarde

- Samenwerking buiten driehoek

- Middelen derden

Elementen aansturing

- Prestatie-indicatoren

- Belangen

- Informatie-asymmetrie

- Feedback

- Controle

- Macht

- Discretionaire ruimte