



Effectief sturen naar een betere wereld

Een kwalitatief onderzoek naar verantwoordingsprocessen die de creatie van publieke waarde mogelijk kunnen maken

Masterscriptie Publiek Management

Geschreven door: Yannick Bos

Studentennummer: 5930464

1^e beoordelaar: Tom Overmans

2^e beoordelaar: Stephan Grimmelikhuijsen

Inleverdatum: 18 september 2020

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie '*effectief sturen naar een betere wereld*', waarin is onderzocht hoe verantwoording kan worden vormgegeven rondom het proces dat moet leiden tot publieke waarde.

Dit onderzoek geldt als afstudeeropdracht voor de master Publiek Management die ik het afgelopen jaar met veel plezier aan de Universiteit Utrecht heb mogen volgen. Ten tijde van deze studie heb ik veel geleerd over de meetbaarheid en kwaliteit van prestaties binnen de publieke sector. In combinatie met mijn interesse in (semi)autonome beleidsuitvoeringsorganisaties, heeft dat geleid tot dit onderzoek.

Dit onderzoek is gericht aan zowel semiautonome organisaties met een publieke opdracht en beleidsuitvoerders en moet hen handvatten bieden in hun zoektocht om niet alleen efficiënt, maar ook doelgericht waarde te creëren.

In dit voorwoord wil ik mijn dank uiten naar alle personen die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt. Speciale dank gaat hierin uit naar mijn scriptiebegeleider Tom Overmans. Zonder zijn tomeloze inzet om mij in dit scriptieproces te ondersteunen, had ik in de huidige coronatijd niet tot onderstaande resultaat kunnen komen.

Daarnaast gaat mijn speciale dank uit naar Ard Schilder en de overige medewerkers van de Zuidelijke Rekenkamer die mij voor dit onderzoek van een stageplaats hebben voorzien. Ook hun onbezoldigde inzet om deze scriptie tot een succes te brengen waardeer ik zeer.

Rest mij niks anders dan u veel leesplezier te wensen.

Utrecht, 18 september 2020

Yannick Bos

Samenvatting

In een poging om efficiënt publieke waarde te creëren, plaatst de overheid in toenemende mate de beleidsuitvoer op afstand binnen (semi)autonome organisaties. Deze semiautonome organisaties hebben, in tegenstelling tot de overheid zelf, de mogelijkheid om doormiddel van werkwijzen die zijn afgeleid van de private sector een synergie te creëren tussen markt en publiek, waarbinnen vooraf geformuleerde doelen effectief kunnen worden gerealiseerd.

Met de opkomst van deze efficiënte werkwijzen, ontstaan echter ook nieuwe uitdagingen. Zo blijkt dat niet alle achterliggende doelen van beleid in een kwantitatieve opdracht te vatten zijn, doordat datgeen wat van publieke waarde is, moeilijk te objectief te duiden valt. Dat komt doordat het publiek niet spreekt als een identiteit, waardoor datgeen wat van publiek waarde is, enkel in een continu proces kan worden bepaald door fora die betekenis kunnen geven aan wat van waarde is voor het volk. Hierdoor moet er in de praktijk vaak gekozen worden tussen het efficiënt creëren van een vooraf bepaalde waarde of het creëren van publieke waarde.

Een organisatie die te maken heeft met dit spanningsveld, is het Groen Ontwikkelfonds (GOB). Het GOB is een losstaande BV die door de provincie in het leven geroepen om efficiënt het NNB te realiseren. Het NNB is het natuurnetwerk van de provincie Noord-Brabant, waarbinnen nieuwe natuurgebieden moeten worden ontwikkeld en met elkaar moet worden verbonden. Vanuit de provincie is richting het GOB een kwantitatieve opdracht geformuleerd in de vorm van nagestreefde hectares die voor 2027 moeten worden gerealiseerd. Achterliggend publieke doelen die de provincie bij de realisatie van het NNB beoogt te behalen, zijn het versterken van de biodiversiteit, verbetering van het economisch vestigingsklimaat en een verbetering van de natuurbeleving door inwoners van de provincie Noord-Brabant. Het GOB heeft door deze opdracht dus te maken met een opdrachtgever die in een kwantitatieve opdracht het GOB verplicht tot efficiënte realisatie van natuur, waarbinnen de creatie van verschillende vormen van publieke waarde wordt beoogd. Over de voortgang van deze kwantitatieve opdracht bestaan formele verantwoordingsverplichtingen die de betreffende fora van voldoende informatie moeten voorzien voor een gedegen verantwoordingsproces.

Het GOB geeft in lijn met het managementparadigma Public Value Management vorm aan deze vraag door de opzet van een governancenetwerk, waarin initiatiefnemers vrijblijvend kunnen toetreden. Doel van dit governancenetwerk is dat (lokale) belanghebbenden natuur gaan realiseren. Dit moet leiden tot verschillende natuurprojecten, waarbinnen publieke waarde moet worden gecreëerd.

Tegelijkertijd zorgt deze opzet ervoor dat GOB zelf geen nieuwe natuur maakt, maar voor die natuurrealisatie afhankelijk is van deze initiatiefnemers. De laatste jaren blijkt dat het GOB niet op koers ligt voor de realisatie van het NNB voor 2027. Ondanks verschillende pogingen door het GOB en de provincie om het opgerichte governancenetwerk aantrekkelijker te maken, blijft de realisatiesnelheid te laag. Dit heeft verschillende oorzaken, waarbinnen sommige vertragende factoren niet door het GOB zijn op te lossen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de aanwezigheid van grondeigenaren binnen de ingetekende NNB die, ondanks verschillende aanbiedingen van het GOB en haar initiatiefnemers, niet willen vertrekken.

Deze vertraging dient het GOB te verantwoorden aan de provincie, die als enig aandeelhouder deel uitmaakt van de Vergadering van Aandeelhouders. In de vergadering neemt een afvaardiging van de provincie deel, in de vorm van twee gedeputeerden en ambtenaren van de betrokken ambtelijke afdelingen. Doordat deze afvaardiging en het GOB in eenzelfde pand werken, bestaan er veel

informele overleggen tussen het GOB en de leden van de AvA, waardoor de leden van de AvA in het bestaande verantwoordingsproces over extra informatie beschikken over de behaalde resultaten, waardoor er naast financiële en beleidsmatige verantwoording ook procesverantwoording mogelijk wordt.

Doordat deze vertegenwoordiging binnen de AvA niet beschikt over een ongelimiteerd mandaat en omdat Provinciale Staten een controlerende en kader stellende verplichtingen hebben, bestaat er tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ook een verantwoordingsproces over de resultaten die het GOB boekt. Tussen het GOB en PS is geen contact. Verantwoording geschiedt in dit proces enkel doormiddel van de formele structuren, waarbinnen in beginsel de formele opdracht aan de hand van de formele informatie wordt getoetst. Dit geeft echter beperkte informatie over het proces, waardoor de cijfers niet altijd goed te duiden zijn en een vertraging niet altijd in perspectief geplaatst kan worden. Hierdoor kan, ondanks het in beginsel goed functioneren van het GOB, wel worden besloten tot een andere aanpak die beter tegemoet komt aan de realisatie van de kwantitatieve opdracht. Deze nieuwe aanpak hoeft echter niet te leiden tot meer publieke waarde.

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Lijst met afkortingen	6
1. Inleiding	7
1.1 Probleemstelling.....	8
1.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	9
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Contexthoofdstuk.....	11
2.1 Investeringsfondsen	11
3. Theoretisch Kader.....	13
3.1 Publieke verantwoording	13
3.1.1 De definitie van verantwoording.....	13
3.1.2 De aard van actor-forumrelaties	14
3.1.3 Het verantwoordingsproces	16
3.1.4. Deelconclusie.....	17
3.2 Publieke waarde	19
3.2.1 Noodzaak tot overheidssturing	19
3.2.2 Van publiek belang naar publieke waarde	19
3.2.3 Deelconclusie.....	21
3.3 De realisatie van publieke waarde	22
3.3.1 Old Public Administration.....	22
3.3.2 New Public Management	24
3.3.3 Public Value Management	26
3.3.4. Deelconclusie.....	31
4. Methodologisch hoofdstuk	33
4.1 Onderzoeksstijl	33
4.2 Onderzoeksstrategie	33
4.3 Casusselectie	34
4.3.1 Organisatieselectie	34
4.3.2. Documentenselectie.....	34
4.3.3 Respondentenselectie	34
4.4 Data-analyse.....	35
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	36

5. Bevindingen	37
5.1 Opdracht GOB	37
5.2 Aanpak door het GOB.....	40
5.2.1. Invulling van de opdracht door het GOB.....	40
5.2.2. Veranderende aanpak door het GOB.....	42
5.2.3. Twijfels over de bestaande aanpak van het GOB.....	45
5.3 Verantwoording door het GOB	47
5.3.1 Informatiestromen vanuit het GOB richting de provincie.....	47
5.3.2. Contact tussen het GOB en de provincie	49
5.3.3. Sturingsmiddelen van GS en PS om de beleidsuitvoering door het GOB te sturen	51
Hoofdstuk 6: Analyse.....	54
6.1 Publieke doelstelling van het GOB	54
6.1.1. Beantwoording eerste empirische deelvraag	55
6.2. Waardecreatie door het GOB.....	56
6.2.1 Beantwoording tweede empirische deelvraag	57
6.3. Verantwoording door het GOB	59
6.3.1 Beantwoording van de derde deelvraag.....	59
7. Conclusie	62
8. Aanbeveling	63
9. Discussie	64
9.1 Interpretatie van de uitkomsten	64
9.2. Beperkingen van dit onderzoek.....	64
9.3 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	65
10. Literatuurlijst	66
Bijlage 1: Topiclijst interviews	70
Bijlage 2 KPI-verantwoording Groen Ontwikkelfonds 2018.....	72

Lijst met afkortingen

Provincie	Provincie Noord-Brabant
GS	De Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
PS	De Provinciale Staten van Noord-Brabant
GOB	Groen Ontwikkelfonds Brabant
NNB	Natuurnetwerk Brabant
PNNB	Provinciaal natuurnetwerk Brabant
RNNB	Rijks natuurnetwerk Brabant
EHS	Ecologische hoofdstructuur
REHS	Rijks ecologische hoofdstructuur
PEHS	Provinciale ecologische hoofdstructuur
EVZ	Ecologische verbindingzones
KPI	Kern prestatie indicatoren
ZRK	Zuidelijke Rekenkamer
P&C	Planning en Control
OPA	Old Public Administration
NPM	New Public Management
PVM	Public Value Management
PVS	Public Value Scorecard
NAO	Network Administrative Organisation
AvA	Algemene vergadering van aandeelhouders

1. Inleiding

De provincie Noord-Brabant (hierna: de provincie) probeert het publieke belang zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Door bij te dragen aan maatschappelijke initiatieven en samen te werken met overheden, instellingen en bedrijven, probeert de provincie maatschappelijke problemen effectief en efficiënt op te lossen. Daarnaast tracht het haar status als topregio op het gebied van kennis en innovatie te behouden (Provincie Noord-Brabant, nd).

Om deze missie te kunnen realiseren, krijgt Noord-Brabant, net als andere provincies, het leeuwendeel van de hiervoor benodigde middelen uit het door het Rijk ingestelde provinciefonds. Daarnaast hebben provincies zelf nog een beperkte eigen mogelijkheid tot het verwerven van inkomsten door het heffen van eigen belastingen en inkomsten uit eigen bezittingen, bestaande uit onder meer dividend van de aandelen dat het bezit (De Groot, 2009).

Eind 2008 werd in het kader van de privatisering van de energiemarkt in verschillende gemeenten en provincies besloten tot de verkoop van de energieaandelen die ze op dat moment in grote getalen bezaten. Zo bezat de Noord-Brabant eind 2008 maar liefst 30% van de aandelen van Essent met een totale waarde van 3,2 miljard euro. Begin 2009 werden deze aandelen in lijn met de privatiseringsdoelstelling verkocht (Logger, 2016).

Op 21 juni 2013 werd door de Gedeputeerde Staten (GS) met instemming van Provinciale Staten (PS) besloten een deel van deze 'energiegelden' te gebruiken voor een nieuwe investeringsagenda. In deze investeringsagenda werd 475 miljoen euro gereserveerd voor het behalen van ambitieuze energie-, breedband-, innovatie- en natuurdoelstellingen. (Provincie Noord-Brabant, 2013b; Indvik, Foley & Orłowski, 2013).

Om de geformuleerde doelstellingen efficiënt en met een oog op lange termijnrendement te realiseren, werd besloten het bedrag te verdelen over vier losstaande fondsen met een maatschappelijke doelstelling. Het grootste fonds dat tijdens deze tranche werd opgericht, was het Groen Ontwikkelfonds met een totale waarde van 240 miljoen euro. Met dit geld moet een groot natuurnetwerk worden gerealiseerd, waarbij verschillende natuurgebieden aan elkaar worden verbonden. Dit wordt ook wel het Natuurnetwerk Brabant (NNB) genoemd. Het NNB moet bijdragen aan ecologische, economische en sociaal-culturele doelstellingen, zoals het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van het economische vestigingsklimaat en het verbeteren van de natuurbeleving (GOB, 2014).

Voor het beheer van het Groen Ontwikkelfonds is vanuit een efficiëntiereden gekozen om het beheer op afstand van de provincie te plaatsen. Op die manier kan er een ondernemend klimaat ontstaan, waarbinnen actief gezocht wordt naar een synergie tussen private en publieke middelen, zodat met het NNB met minder private middelen kan worden gerealiseerd. Daarnaast moet het de realisatie van het GOB voor 2027 mogelijk maken. In april 2014 is hiervoor GOB BV (hierna het GOB) opgericht, waarvan de provincie voor 100% aandeelhouder is (GOB, 2014).

Bij de instelling van deze fondsen veranderde de rol van de provincie. Waar de GS voorheen nauw betrokken was bij de realisatie van specifiek beleid op deze thema's, kent het hierin nu een meer regisserende rol, waarbij gespecialiseerde partijen, zoals het GOB, invulling geven aan het geformuleerde publieke beleid. Hiervoor krijgt het GOB publieke middelen tot haar beschikking (Provincie Noord-Brabant, 2013b).

Ondanks dat de uitvoering van beleid op deze manier meer op afstand is komen te staan van GS en PS, moeten zij nog steeds kunnen sturen op resultaten die worden gerealiseerd, zoals volgt uit

art. 107 PW. Op die manier kan er doormiddel van een publiek beleidsvormingsproces worden toegewerkt naar gewenste doelstellingen. Dit vereist een gedegen verantwoordingsproces tussen de het GOB, GS en PS.

1.1 Probleemstelling

Om de Provinciale Staten van Noord-Brabant inzicht in de prestaties van de vier nieuwe investeringsfondsen te verschaffen, waaronder het GOB, leggen de fondsbeheerders aan de hand van vooraf opgestelde inhoudelijke en financiële kernprestatie-indicatoren (KPI's) verantwoording af. Deze KPI's moeten het voor fondsbeheerders mogelijk maken om middels rapportages inzicht te verschaffen in hun prestaties richting de Gedeputeerde Staten (GS). De formele rapporten met daarin de ingevulde KPI's geven GS vervolgens de mogelijkheid om Provinciale Staten (PS) tijdens de reguliere Planning en Control (p&c-cyclus) te informeren over de gerealiseerde resultaten, zodat de Provinciale Staten in staat wordt gesteld invulling te geven aan hun wettelijke taak (ZRK, 2017b; Provincie Noord-Brabant, 2013b).

Desondanks blijkt uit onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) (2017a), dat het GOB het niet altijd lukt om haar prestaties voldoende inzichtelijk te krijgen aan de hand van de opgestelde KPI's. In het rapport wordt aangegeven dat hier verschillende redenen voor zijn, maar dat die redenen onvoldoende terugkomen in de P&C documenten, waarmee verantwoording wordt afgelegd aan Provinciale Staten (ZRK, 2017a).

1.2 Doel- en vraagstelling

Tijdens de zoektocht van Gedeputeerde Staten om publiek geld op een doelgerichte en effectieve manier te investeren, heeft het geld belegd een publiek fonds dat wordt beheerd door het GOB. Deze keuze heeft ertoe geleid dat de beleidsuitvoering op afstand van de provincie is komen te staan. Tegelijkertijd blijven GS en PS verantwoordelijk voor de uitvoering van dit publieke beleid en de uiteindelijke resultaten (ZRK, 2017a).

Uit onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer (2017b) bleek dat het huidige verantwoordingsproces dat voor informatie afhankelijk is van KPI's geen volledige duidelijkheid geeft, waardoor niet alle resultaten inzichtelijk worden. Tegelijkertijd moeten GS en PS wel beschikken over voldoende informatie om een behoorlijk verantwoordingsproces met het GOB te kunnen realiseren, waarbinnen gericht kan worden gestuurd op de beoogde publieke uitkomsten.

In dit onderzoek zal worden gekeken hoe het GOB, GS en PS het huidige verantwoordingsproces hebben vormgegeven. Vervolgens zal worden geëvalueerd in hoeverre dit verantwoordingsproces leidt tot voldoende handvatten voor GS en PS om het GOB te kunnen sturen naar de door hen gewenste maatschappelijke doelen. Hiervoor staat de volgende hoofdvraag in dit onderzoek centraal:

Hoe kan een effectief verantwoordingsproces worden gerealiseerd dat leidt tot publieke waardecreatie?

De hoofdvraag wordt aan de hand van onderstaande theoretisch en empirische deelvragen beantwoord:

De theoretische deelvragen gaan over de centrale concepten in de onderzoeksvraag:

- Wat is een publiek verantwoordingsproces?
- Wat is publieke waarde?
- Hoe wordt publieke waarde gerealiseerd?

De empirische deelvragen richten zich op het bestaande verantwoordingsproces tussen het GOB, GS en PS

- Welke publieke waarde tracht het GOB te realiseren?
- Welke waarde realiseert het GOB?
- Hoe verantwoord het GOB de waarde die zij realiseert?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant voor zowel de PS, GS, het GOB als de inwoners van Brabant in het algemeen. Door te kijken of het bestaande verantwoordingsproces kan worden verbeterd kunnen (semi)autonome partijen beter laten zien hoe ze vormgeven aan de opdracht die ze hebben gekregen en welke resultaten ze hebben geboekt. PS en GS kunnen met deze complete informatie in een politiek verantwoordingsproces bepalen in hoeverre de resultaten in lijn liggen met de publieke doelstelling. Mocht bijsturing nodig zijn, dan kunnen PS en GS nog tijdens de beleidsuitvoering de betreffende partij bijsturen, zodat beleid efficiënter en doelgerichter wordt uitgevoerd. Efficiënt en doelgericht beleid zorgt voor een effectiever besteding van publieke middelen, waardoor er financiële ruimte ontstaat dat kan worden ingezet voor andere maatschappelijke doelstellingen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt de manier waarop de bestaande publieke verantwoordingsprocessen rondom een (semi)autonome beleidsuitvoerende partij is vormgegeven onderzocht. Door te kijken uit welke verschillende perspectieven het begrip ‘waarde’ bestaat, dat sinds de opkomst van het Public Value Management paradigma als ambigue wordt ervaren, kan er worden onderzocht waar deze perspectieven van waarde zich binnen het beleidsproces profileren (Noordegraaf, 2015).

Door daaropvolgend te kijken hoe er verantwoording wordt afgelegd door een beleidsuitvoerder over de verschillende waardeperspectieven die worden gerealiseerd, kan worden bepaald of de verantwoording richting de beleidsbepaler en de beleidscontroleur, volledig is. Enkel wanneer er sprake is van volledige verantwoording, kan er immers sprake zijn van een behoorlijk verantwoordingsproces en kan er adequaat worden gestuurd door beleidsbepalers en -controleur op een beoogd publiek doel. Op die manier voegt dit onderzoek vanuit de literatuur over verantwoording iets toe aan bestaande literatuur over het public value management

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal aanvullende informatie worden gegeven over het begrip ‘innovatiefonds. In het daaropvolgende hoofdstuk 3, wordt het theoretisch kader behandeld. Hier zal eerst het begrip ‘publieke verantwoording’ worden gedefinieerd. Daarna zal het begrip publieke waarde worden gedefinieerd. Het theoretisch kader afgesloten met een omschrijving over hoe overheden invulling geven van aan publieke taak met als doel om effectief publieke waarde te realiseren. Elk deelhoofdstuk binnen het theoretisch kader beantwoordt een theoretische deelvraag. In hoofdstuk 4 zullen de onderzoeksmethoden worden toegelicht. Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 5 de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. Deze bevindingen zullen aan de hand van het theoretisch kader in hoofdstuk 6 worden geanalyseerd. Tijdens deze analyse zullen de empirische deelvragen worden beantwoord. In hoofdstuk 7 staat de conclusie centraal en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Uit deze beantwoording, vloeien aanbevelingen voort die in hoofdstuk 8

worden gepresenteerd. In hoofdstuk 9 zullen de implicaties en de beperkingen van dit onderzoek worden omschreven. Hoofdstuk 9 eindigt met een suggestie voor vervolgonderzoek.

2. Contexthoofdstuk

Voor de realisatie van het NNB heeft de provincie gekozen om een investeringsfonds in het leven te roepen. In dit contexthoofdstuk zal de populariteit van dergelijke investeringsfondsen kort worden verklaard.

2.1 Investeringsfondsen

In een tijd waarin het heersende managementparadigma ertoe leidt dat overheden steeds efficiënter en effectiever met hun geld om willen gaan en zich daarbij richten op het maximaliseren van de waarde die het geld levert voor de maatschappij, wordt steeds vaker de oplossing gevonden in samenwerkingsverbanden (Stoker, 2006). Deze samenwerkingsverbanden worden onder meer gevormd met andere publieke instanties en organisaties, maar ook met (semi-)private organisaties, zoals maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven, en particulieren, waarbinnen de eigen doelstelling ook wordt getracht waarde te realiseren die de maatschappij als geheel ten goede komt (Meynhardt, 2009).

Dit vraagt om een andere financieringsgrondslag dan het tot dan toe gebruikelijke instrument van subsidieverstrekking. Een andere financieringsgrondslag die aan populariteit toeneemt om maatschappelijke waardecreatie tussen zowel publieke organisaties, (semi-)private partijen en burgers mogelijk te maken, is het gebruik van investeringsfondsen met in meer of mindere mate een revolverende doelstelling. Deze revolverende doelstelling moet ertoe leiden dat een deel van de verstrekte middelen weer terugvloeien naar het betreffende fonds (Franklin & Douglas, 2003).

Door gebruik te maken van investeringsfondsen wordt het voor de overheid mogelijk om risicodragende participaties aan te gaan in private initiatieven die, naast economische waarde, ook andere vormen van maatschappelijke waarde weten te realiseren. Vanwege het risicovolle karakter van deze private initiatieven is het voor deze private initiatieven niet of slechts beperkt mogelijk om private financiering te realiseren, waardoor het initiatief niet zonder publieke investering niet kan worden gerealiseerd. Om deze initiatieven toch doorgang te laten vinden, treedt de overheid doormiddel van het investeringsfonds op als financierder van het initiatief en neemt hierin de rol die de private financierder anders in zou nemen in.

De revolverendheid van het fonds kan worden gerealiseerd, doordat de investeringen uit het fonds worden afgelost en/of leiden tot rentebetalingen en dividenduitkering door de private organisatie (cf. Algemene Rekenkamer, 2019).

Het voordeel dat ten opzichte van de traditionele subsidie wordt gerealiseerd, is dat publiek geld door een mate van revolverendheid van de investeringen terugvloeit in het fonds. Op die manier kan een deel van het geld opnieuw worden ingezet om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Daarnaast dekt de aanwezigheid van publiek geld de risico's voor private investeerders om te investeren in dit soort risicovolle private initiatieven af. Hierdoor zullen ook zij sneller geneigd zijn om tezamen met een publiek fonds te investeren in initiatieven, waardoor er meer geld voor private initiatieven met maatschappelijke meerwaarde beschikbaar komt. Dit geld dat door private partijen wordt ingebracht kan ertoe leiden dat er een multipliereffect kan optreden in de gerealiseerde maatschappelijke waarde (ZRK, 2019).

Om optimaal voordeel te halen uit deze investeringsfondsen met publieke middelen, worden deze investeringsfondsen niet door de overheid beheerd. In plaats daarvan worden de revolverende fondsen op afstand geplaatst van de overheid en beheerd door fondsbeheerders met specifieke kennis over het domein waar de doelstelling van revolverende fondsen zich op richt. Door de afstand van het

fonds van de volksvertegenwoordiging, wordt de managerflexibiliteit bij het investeren van dit geld vergroot en worden fondsbeheerders in staat gesteld het geld uit de fondsen efficiënt en effectief te investeren (White, 1998).

Een nadeel voor het gebruik van deze nieuwe vormen van geldverstrekking door Noord-Brabant, is dat de juridische randvoorwaarden vaak onduidelijk zijn, waardoor overheden geen duidelijke instrumenten hebben om resultaten uit de investeringsfondsen te sturen (cf. Van den Brink & Van den Ouden, 2000).

Daarnaast blijkt dat het fondsbeheerders nog niet altijd lukt om zich te verantwoorden over niet direct meetbare doelen die ze wel nastreven, zoals het bevorderen van de biodiversiteit, of het realiseren van een gunstiger leefklimaat. Hierdoor worden volksvertegenwoordigers slechts beperkt in staat gesteld om hun wettelijke taak uit te voeren in de vorm van het toetsen van investeringen uit de revolverende fondsen via de reguliere Planning & Control (P&C) begrotingscyclus (Algemene Rekenkamer, 2019).

Vanwege de afstand van het geld tot de volksvertegenwoordiging en de beperkte informatievoorziening over de prestaties van deze investeringsfondsen kan er slechts een beperkt publiek verantwoordingsproces over de investeringen op gang komen. Hierdoor kan er slechts beperkt worden bijgestuurd op de waarde die de revolverende fondsen creëren door legitimerende actoren, waardoor de democratische legitimiteit in het geding zou kunnen komen (Algemene Rekenkamer, 2019; ZRK, 2017b).

3. Theoretisch Kader

In dit onderzoek staat de vraag hoe publieke verantwoording moet worden vormgegeven in een steeds complexer wordend publiek domein centraal. Uit de inleiding blijkt dat het voor de toezichthouders die toezien op de uitvoering van publiek beleid, zoals de Provinciale Staten, steeds moeilijker wordt om een goed beeld te vormen over de acties van beleidsuitvoerende instanties. Tegelijkertijd blijkt dat beleidsuitvoerende instanties het steeds moeilijker vinden om de resultaten van hun inspanningen sluitend inzichtelijk te krijgen. In dit deelhoofdstuk zal publieke verantwoording als centraal begrip in dit onderzoek worden toegelicht. Vervolgens zal worden ingegaan op de manier waarop het publieke verantwoordingsproces in de basis wordt vormgegeven.

3.1 Publieke verantwoording

3.1.1 De definitie van verantwoording

Het woord verantwoord komt in vele vervoegingen voor en kent over het algemeen een positieve ondertoon. Wanneer er sprake is van verantwoording wordt er immers rechtvaardiging en rekenschap afgelegd over een activiteit die heeft plaatsgevonden. Verantwoording is daarmee een proces, waarbij een partij aantoont waarom een actie rechtvaardig geweest is. Wat echter een rechtvaardig, en daarmee verantwoordelijk is, kan per context verschillen en per toehoorder verschillend worden geïnterpreteerd. Deze dubbelzinnigheid maakt het lastig om dit begrip een universele empirische betekenis te geven (Bakker & Yesilkagit, 2005).

De precieze betekenis van het begrip verantwoording wordt dan ook vaak pas vastgesteld in een verantwoordingsproces. Binnen het verantwoordingsproces wordt de definitie van 'goed' en 'slecht' handelen gedefinieerd. Een dergelijk proces kan pas ontstaan op het moment dat een partij zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een andere partij. Dit vereist een verantwoordingsrelatie, waarbinnen de verantwoordende partij als actor en de toehorende partij als forum wordt gedeut, waardoor van een actor-forumrelatie kan worden gesproken (Bovens en Schillemans, 2009).

3.1.1.1 De definitie van publieke verantwoording

Van publieke verantwoording is sprake, wanneer direct of indirect openbare verantwoording wordt afgelegd over de acties die worden uitgevoerd binnen het publieke domein en met publieke middelen door overheden, semioverheden of particuliere organisaties die zich inzetten voor de publieke zaak. Onder deze acties vallen het besteden van publieke middelen en het uitoefenen van publieke bevoegdheden of het optreden van organisaties met een publieke functie (Schillemans, 2009).

Publieke verantwoording kent zowel een democratisch, cybernetisch en rechtstatelijk belang. Vanuit een democratisch perspectief geeft publieke verantwoording burgers de mogelijkheid om de publieke machtsuitoefening democratisch te controleren. Burgers hebben binnen een democratie hun soevereiniteit overgedragen aan volksvertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers hebben deze bevoegdheid overgedragen aan de regering of andere sturende organen, zoals Gedeputeerde Staten. Volksvertegenwoordigers treden hierdoor op als beleidscontroleurs en sturen de beleidsdoelen bij als dat nodig is. Sturende organen delegeren de uitvoer van het beleid dat ze creëren vaak door aan bijvoorbeeld een ambtenarenapparaat of andersoortige (semi-)zelfstandige organisaties bij de uitvoering van publiek beleid., waardoor deze sturende organen veelal optreden als beleidsbepaler en de uitvoerende organisaties als beleidsuitvoerders. Hierdoor ontstaat een piramidestructuur, waarbinnen veel partijen verantwoording dienen af te leggen aan hun bovenstaande, die vervolgens ook weer verantwoording dient af te leggen (Mulgan, 2003).

Door deze uitbestedingen van macht ontstaat een situatie waarbinnen de partij die verantwoordelijk is voor de uitvoer van beleid niet per definitie ook uitvoerder van dat beleid is. Hierdoor ontstaan bij de uitvoering principaal-agent relaties. Kenmerkend van deze relaties is dat de aansturende partij (de principaal) geen zicht heeft op de praktische uitvoering van het betreffende beleid door een andere partij (de agent), waardoor een informatieasymmetrie ontstaat tussen de principaal en de agent. Om deze informatieasymmetrie tegen te gaan, roept de principaal de agent ter verantwoording, zodat de activiteiten voor de principaal inzichtelijk worden. Deze informatie stelt de betreffende partij die zich in deze relatie profileert als de principaal om bij te sturen en verantwoording af te leggen aan een bovenliggende partij. Deze veel voorkomende structuur van verantwoording ontvangen en afleggen door een partij binnen het publieke domein resulteert erin dat er, naast een principaal-agent, vaak ook een actor-forum relatie bestaat (Schillemans, 2010).

Vanuit het cybernetisch perspectief dient publieke verantwoording het leervermogen van het openbaar bestuur te garanderen. Verantwoording dient niet enkel als controlemiddel. Het dient ook als preventiemiddel, doordat het bestuurders verbindingsen laat leggen tussen verleden, heden en toekomst, waardoor het mogelijk wordt om te leren van voorgaande situaties bij het formuleren van nieuw beleid (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Het rechtstatelijk perspectief richt zich op het tegengaan van corruptie en machtsconcentratie. Om te voorkomen dat de bestaande beleidsbepalers te veel macht naar zich toe trekken, is het noodzakelijk dat er een onafhankelijke institutionele tegenmacht bestaat waarnaar een beleidsbepaler zich dient te verantwoorden. Enkel op die manier kan er sprake zijn van behoorlijk openbaar bestuur (Bovens, T'Hart & Van Twist, 2012).

3.1.2 De aard van actor-forumrelaties

3.1.2.1 Het forum

De fora binnen het publieke domein bestaan uit verschillende partijen, die de informatie die verantwoording door actoren oplevert op verschillende manieren gebruiken om dan wel het democratisch, cybernetisch en rechtstatelijk belang te dienen. Er zijn vijf vormen: politieke, maatschappelijke, juridische, professionele en administratieve verantwoording.

Fora die profiteren van politieke verantwoording, omvatten onder meer volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen en media. Deze fora hebben een democratisch belang bij de publieke verantwoording die door organisaties met een publieke taak wordt afgelegd.

Fora op het gebied van maatschappelijke verantwoording bestaan uit belangengroepen en burgers. Dat burgers een deel van hun soevereiniteit uit handen hebben gegeven aan volksvertegenwoordigers betekent echter niet dat ze compleet buitenspel staan bij beleidsvorming. Zeker de laatste jaren wordt de burger in toenemende mate betrokken bij de beleidsvorming en hebben daarmee een democratisch belang in publieke verantwoording door organisaties met een publieke taak.

Fora die juridische verantwoording benutten bij hun werkzaamheden worden gevormd door leden van het rechtelijk bestel. Dit omdat in toenemende mate sprake is van juridisering van beleid, waarbij beleid juridisch wordt verankerd en de rechterlijke macht betrokken wordt bij de toetsing van beleid. Om beleid te kunnen toetsen, dient er echter verantwoording te worden afgelegd, waardoor er een verantwoordingsrelatie ontstaat tussen een organisatie met een publieke taak als actor en de rechter als forum (Bovens en Schillemans, 2009).

Fora die gebruik maken van professionele verantwoording bestaan uit vakgenoten. Enkele publieke instellingen, zoals ziekenhuizen, scholen of psychiatrische instellingen bestaan uit professionals. Het vak dat deze professionals beoefenen, kenmerkt zich van een (grote) mate van

autonomie bij de uitoefening van dat vak en kennen slechts een beperkte verantwoordingsverplichting naar buiten. In plaats daarvan leggen de professionals verantwoording af naar elkaar. Hiervoor zijn deze professionals vertegenwoordigd in vakgroepen of andere professionele verbanden. Binnen deze vakgroepen worden eigen normen en regels bepaald en wordt publieke verantwoording afgelegd aan andere vakgenoten, doormiddel van tuchtrechtspraak of visitatiecommissies forum (Bovens en Schillemans, 2009).

Daarnaast houden fora die gebruik maken van administratieve verantwoording, bestaande uit rekenkamers, ombudsmannen, toezichthouders en inspecties zich bezig met onafhankelijk en financieel toezicht. Doormiddel van publieke verantwoording aan dergelijke fora kunnen deze organisaties rapporten opstellen die bestuurders in staat stellen om effectief beleid te formuleren. Daarmee vertegenwoordigen ze het cybernetisch belang (Bovens en Schillemans, 2009).

3.1.2.2 De actor

Actoren die verantwoording afleggen aan een forum kunnen door zowel uit individuen als collectieven bestaan. Doordat er binnen het publieke domein door veel handen gewerkt wordt aan de uitvoering van beleid, is het vaak niet mogelijk om een individu aan te wijzen die het beleid van de organisatie heeft vastgesteld en uitgevoerd, waardoor individuele verantwoording wordt bemoeilijkt. Bakker & Yesilkagit (2005) introduceren vier strategieën om een publiek verantwoordingsproces toch mogelijk te maken te weten: corporatieve verantwoording, hiërarchische verantwoording, collectieve verantwoording en individuele verantwoording (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Bij corporatieve verantwoording wordt er verantwoording afgelegd door een organisatie als geheel. Publieke organisaties hebben vaak de mogelijkheid om zelfstandige keuzes te maken en zelfstandig naar buiten te treden, waardoor ze ook als organisatie ter verantwoording kunnen worden geroepen. Sommige publieke organisaties hebben hiervoor een aparte rechtspersoonlijkheid die deze zelfstandige positie verder versterkt, zoals een publieke organisatie als publiek rechtspersoon of stichting (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Binnen het politieke bedrijf wordt vaak gewerkt met hiërarchische verantwoording. Politieke fora, zoals het Nederlandse parlement of gemeenteraden, richten zich in dit geval op een politieke verantwoordelijke die als individu de verantwoordelijkheid draagt over het gehele ambtelijke apparaat waartoe het zeggenschap draagt richting het parlement. Binnen het ambtelijk apparaat draaien deze rollen om. In dit geval is de minister het forum en worden ambtenaren ter verantwoording geroepen die afhankelijk van hun positie op de ambtelijke afwisselend actor en forum zijn (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Wanneer er sprake is van collectieve verantwoording kan ieder individu binnen een organisatie ter verantwoording worden geroepen voor het handelen van de organisatie als geheel. Zo kunnen alle ministers die deel uitmaken van een regering op basis van collectieve verantwoording ter verantwoording worden geroepen voor het beleid door dat de regering als geheel wordt uitgevoerd (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Tot slot is er nog de mogelijkheid tot individuele verantwoording. Wanneer er sprake is van individuele verantwoording, wordt een individu aansprakelijk gesteld voor zijn aandeel in het beleid als geheel. Iedereen wordt in dit geval beoordeeld op basis van een individuele bijdragen. In dit geval wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de formele positie, waardoor een ambtenaar zich bijvoorbeeld niet kan verschuilen achter een hoger bewindspersoon. Daarnaast hoeft de bewindspersoon in kwestie in dit geval de schuld van het falen niet te dragen (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Wanneer een verantwoordelijke actor is vastgesteld, kan de actor gevraagd worden om op drie gebieden verantwoording af te leggen. Deze verantwoordingsvormen zijn: financiële verantwoording, procesverantwoording en beleidsmatige verantwoording.

Bij financiële verantwoording wordt verantwoording afgelegd over de uitgaven die zijn gedaan om tot uitvoer van het betreffende beleid te komen, doormiddel van bijvoorbeeld jaarrekeningen en jaarverslagen.

Procesverantwoording richt zich op het afleggen van verantwoording over de manier waarop een uitkomst gerealiseerd is. Vaak gaat deze vorm van verantwoording over de rechtmatigheid van het optreden, waardoor er vaak ook sprake is van juridische verantwoording.

Wanneer er sprake is van beleidsmatige verantwoording dient er verantwoording te worden afgelegd over de prestaties die de actor geleverd heeft. Hierbij staat effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid centraal (Bovens en Schillemans, 2009).

3.1.3 Het verantwoordingsproces

Wanneer er sprake is van een actor-forumrelatie ontstaat er een verantwoordingsrelatie. In deze verantwoordingsrelatie wordt in een verantwoordingsproces het 'goede' of 'slechte' handelen van de actor bepaald. Het verantwoordingsproces tussen actor en forum omvat drie fasen die, afhankelijk van de actor-forumrelatie, volledig kan worden doorlopen: de informatiefase, de debatfase en de beoordelingsfase (Bovens en Schillemans, 2009).

In de eerste fase, de informatiefase, dient de actor informatie te verstrekken over zijn optreden richting het forum dat zich kan richten op het proces, financiën of beleid. Deze informatie moet inzicht verschaffen in de prestaties die door de actor zijn gerealiseerd. Deze prestaties kunnen zich profileren op het gebied van gerealiseerde producten en diensten, prestaties en/of procedures. Het geeft actoren daarnaast de mogelijkheid om gebeurtenissen nader te verklaren of te rechtvaardigen.

De tweede fase, de debatfase, bestaat uit een interactief proces waarbinnen het forum nadere vragen kan stellen aan de hand van de informatie die de actor verstrekt heeft. Tegelijkertijd biedt het de actor de mogelijkheid om nadere toelichting te geven over de informatie die verstrekt is, waardoor er sprake is van hoor en wederhoor. In maatschappelijke actor-forumrelaties wordt er veelal gebruik gemaakt van politieke verantwoordingsvormen. Voorbeelden van dergelijke verantwoordingsvormen zijn openbare verhoren tijdens parlementaire enquêtes en debatten en interpellaties in het parlement.

De laatste fase omvat de beoordeling van het forum. Afhankelijk van het type forum waartoe verantwoording wordt afgelegd, kan een forum lichte tot zware consequenties verbinden aan het oordeel dat het velt. Deze consequenties kunnen onder ander bestaan uit berispingen, boetes of zelfs tot opheffing van de uitvoerende organisatie

Of het volledige verantwoordingsproces wordt doorlopen, is afhankelijk van de mate van beoordeling. Zo kan er sprake zijn van een lichte vorm van verantwoording. Hierbij verplicht een actor zich tot verantwoording van de geleverde prestatie, maar heeft het forum geen middelen om nadere vragen te stellen of om consequenties te verbinden aan het oordeel. Hier wordt enkel de eerste stap in de vorm van de informatiefase van het verantwoordingsproces doorlopen. Een voorbeeld is het delen van prestatiegegevens door een publieke organisatie met het algemene publiek. Een zwaardere vorm van verantwoording vindt plaats op het moment dat het forum vragen kan stellen en met de actor in debat kan gaan, waardoor er een volwaardige debatfase plaatsvinden. Een voorbeeld is verantwoording die aan een visitatiecommissie wordt afgelegd. Binnen de zwaarste

vorm van verantwoording, wordt het volledige verantwoordingsproces doorlopen en kan door een forum in de oordeelfase formele consequenties verbinden aan haar oordeel (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Er kan worden gesproken van een goed verantwoordingsproces en daarmee van behoorlijke verantwoording als er bij het doorlopen van het verantwoordingsproces wordt voldaan aan bepaalde kwaliteitscriteria. Zo dient een actor binnen de informatiefase tijdig informatie aan te leveren en dient de informatie die wordt aangeleverd betrouwbaar en adequaat genoeg te zijn om tot een beoordeling te kunnen komen. In de debatfase moet er voldoende gelegenheid zijn voor het stellen van vragen door het forum; dient er sprake te zijn van hoor en wederhoor. Bovendien moet de actor voldoende gelegenheid krijgen om zijn optreden toe te lichten. In de oordeelfase dient het forum onafhankelijk te zijn van de actor bij het vormen van de beoordeling. Daarnaast moet vooringenomenheid bij de beoordeling van een actor worden vermeden en dient een eventuele sanctie evenwichtig te zijn in het licht van het oordeel (Bakker & Yesilkagit, 2005).

De termijn waarop een actor en een forum een dergelijk verantwoordingsproces doorloopt, is niet voor iedere actor-forumrelatie gelijk. Er kan sprake zijn van structurele verantwoording, waarbinnen de actor en het forum op gezette tijden een verantwoordingsproces doorlopen. Er kan ook sprake zijn van incidentiele verantwoording, waarbinnen de actor zich enkel verantwoord op het moment dat daar aanleiding toe is. Bijvoorbeeld op het moment dat er veel klachten binnenkomen over het handelen van de actor.

De partij die onder meer bepaald op welke termijn verantwoording dient te worden afgelegd, is afhankelijk van de vorm die de actor-forumrelatie kent. Ten eerste kan er sprake zijn van een verticale verantwoordingsrelatie, waarbinnen het forum zeggenschap heeft over de manier waarop het verantwoordingsproces ingericht dient te worden. Op deze manier is het forum in de gelegenheid om met de macht die uit deze zeggenschap vloeit de actor aan te sturen. Aan de andere kant van het spectrum staat horizontale verantwoording. Hierbij is er sprake van een gelijkwaardige relatie tussen actor en forum en kan het forum geen verantwoording afdwingen of eisen stellen aan de actor. Tot slot bestaat er nog diagonale verantwoording richting bijvoorbeeld fora waartoe administratieve verantwoording wordt afgelegd, zoals de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft op zichzelf geen zeggenschap over de actor. Het rapport die de Rekenkamer naar aanleiding van haar bevindingen opstelt, kan politiek bestuurders waartoe de actor een verticale verantwoordingsrelatie kent doen beslissen om in te grijpen. Hierdoor is oordeel van bijvoorbeeld een Rekenkamer niet altijd zonder gevolgen voor de betreffende actor (Bakker & Yesilkagit, 2005).

3.1.4. Deelconclusie

Centraal in dit deelhoofdstuk stond de deelvraag: 'Wat is een publiek verantwoordingsproces?'. Van verantwoording is sprake wanneer er rechtvaardiging en rekenschap wordt afgelegd over een activiteit die heeft plaatsgevonden. Van publieke verantwoording is sprake wanneer, direct of indirect, openbare verantwoording wordt afgelegd over de acties die worden uitgevoerd binnen het publieke domein en met publieke middelen door overheden, semioverheden of particuliere organisaties die zich inzetten voor de publieke zaak. Publieke verantwoording kan daarbij een democratisch, cybernetisch en/of rechtstatelijk belang kennen.

Bij publieke verantwoording is er sprake van een actor-forumrelatie, waarbij de actor verantwoording aflegt aan het forum. Het forum kan bestaan uit verschillende partijen die vanuit een eigen perspectief kunnen vragen om verantwoording. Er kan door deze fora om politieke, maatschappelijke, juridische, professionele of administratieve redenen om verantwoording worden

gevraagd. Actoren waarvan verantwoording wordt gevraagd, kunnen bestaan uit zowel individuen als collectieven. Met name in de publieke sector is er veelal niet een persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het gehele beleid. Om toch een verantwoordelijke te kunnen aanwijzen voor (delen van) het beleid, kan er sprake zijn van corporatieve, hiërarchische, collectieve of individuele verantwoording. Deze actoren kunnen daarbij worden gevraagd om financiële, procesmatige of beleidsmatige verantwoording af te leggen.

Het verantwoordingsproces bestaat uit een informatiefase, de debatfase en de oordeelfase. De mate van verantwoording bepaald in hoeverre het gehele verantwoordingsproces wordt doorlopen. De mate waarop een forum invloed kan uitoefenen op de actor, kan verschillen. Zo kan er sprake zijn van verticale verantwoording, waarbij het forum veel invloed kan uitoefenen over de actor, horizontaal, waarbij de actor en het forum op gelijke voet staan en diagonaal, waarbij er sprake is van een tussenvorm.

3.2 Publieke waarde

3.2.1 Noodzaak tot overheidssturing

In een maatschappij bewegen burgers en maatschappelijke organisaties om elkaar heen. Om ervoor te zorgen dat deze samenleving goed langs elkaar heen beweegt, waardoor een samenleving kan bloeien, is het noodzakelijk dat het maatschappelijk verkeer op een voorspelbare, vreedzame en daarmee rechtvaardige manier verloopt. Om dit mogelijk te maken is een vorm maatschappelijke sturing vereist (Bovens, T'Hart & Van Twist, 2012).

Deze sturing kan ontstaan door maatschappelijke zelfsturing, waarbinnen maatschappelijke organisaties, zoals sociale bewegingen, actiegroepen en kerken zonder interventie van de overheid maatschappelijke verandering teweegbrengen. Deze organisaties richten zich op maatschappelijke problemen die ze met behulp van hun aanwezige deskundigheid en hun steun bij de bevolking oplossen. In tegenstelling tot de overheid kunnen zij echter niet terugvallen op wettelijke taken, publieke middelen en bevoegdheden.

Ook de markt heeft een belangrijke rol in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Bij een goed functionerend marktmechanisme, waarbij sprake is van voldoende concurrentie tussen aanbieders van diensten en goederen, hebben consumenten of burgers zelf de vrijheid om te bepalen of en in welke mate zij goederen en diensten op verschillende prijs- en kwaliteitsniveaus willen consumeren. De markt is daarmee niet doelgericht, maar zorgt voor een situatie waarin de bestaande vraag vanuit consumenten optimaal wordt beantwoord (Bovens, T'Hart & Van Twist, 2012).

Het marktmechanisme werkt echter niet altijd optimaal. Dat komt, doordat de markt vormen van marktfalen kent. Voorbeelden van dergelijke marktimperfecties zijn bijvoorbeeld het gebrek aan voldoende aanbieders, het ontbreken van prikkels voor de productie van collectieve goederen, het reguleren van externe effecten, het beheersen van bemoeigoederen en het compenseren van verdelingseffecten. Doordat de markt te maken heeft met marktfalen, is het niet in staat om oplossingen te bieden voor alle maatschappelijke problemen die zich in de maatschappij voordoen (Bovens, T'Hart & Van Twist, 2012; Bozeman, 2002).

Ondanks dat zowel maatschappelijke partijen en marktgerichte partijen een vorm van maatschappelijke sturing realiseren, wordt er bij de zoektocht naar maatschappelijke sturing om maatschappelijke vraagstukken op te lossen vaak gekeken naar de overheid. De overheid kan onder meer doormiddel van het stellen van regels, het beschikbaar stellen van publieke middelen, het bijeenbrengen van partijen en het ontwikkelen van initiatieven de ontwikkelingen binnen een maatschappij sturen.

Tegelijkertijd kan een overheid met haar regelgevende en toezichthoudende macht zorgen voor een goed rechtssysteem, waarbinnen regels worden opgesteld en gehandhaafd, zodat een vrije markt kan functioneren. Zonder een werkend rechtssysteem met toegankelijke, efficiënte en onpartijdige rechtspraak is er geen mogelijkheid om je gelijk te krijgen, wanneer een tegenpartij zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. Daarnaast zijn burgers in een complexe maatschappij vaak niet in staat om te controleren of alle aangeboden producten wel deugen. Dat is de reden waarom er onafhankelijke toezichtinstanties bestaan, zoals het college ter beoordeling van geneesmiddelen en de voedsel- en warenautoriteit (Bovens, T'Hart & Van Twist, 2012).

3.2.2 Van publiek belang naar publieke waarde

In de voorgaande paragraaf werd duidelijk dat sturing is vereist om een rechtvaardige en gewenste maatschappij mogelijk te maken, waarbinnen het publiek belang gediend wordt. De vraag hoe het

publieke belang gediend kan worden, is de zoektocht naar een antwoord op de vraag naar wat publieke waarde in essentie is. Benington (2009) duidt het begrip publieke waarde als een tweeledig begrip. Enerzijds is publieke waarde datgeen wat het publiek waardeert. Anderzijds is publieke waarde datgeen wat waarde toevoegt aan de publieke ruimte.

Benington (2009) definieert vier soorten waarde met een publiek belang: Politieke waarde, economische waarde, sociaal-culturele waarde en ecologische waarde. Met politieke waarde worden resultaten op het gebied van het stimuleren en ondersteunen van een democratisch dialoog en actieve publieke participatie binnen het publieke besluitvormingsproces geassocieerd. Resultaten die leiden tot economische waarde omvatten resultaten als gevolg van toegenomen economische activiteit en toegenomen werkeenheden. Uitkomsten van publieke interventies die leiden tot sociaal culturele waarden kunnen worden gezien als interventies die bijdragen aan toegenomen sociale cohesie, toegenomen sociaal kapitaal, verbeterde sociale relaties, een versterkte culturele identiteit en bijdragen aan individueel- en gemeenschappelijke welzijn in zijn algemeen. Tot slot spreekt Benington (2009) over ecologische waarde. Hiermee worden resultaten gedefinieerd die tot duurzame ecologische ontwikkelingen en het tegengaan van milieuvervuiling hebben geleid.

Het eerste deel van de formulering van het begrip publieke waarde dat door Benington (2009) wordt gehanteerd maakt het vaststellen van een doelstelling van een publieke organisatie en daarmee gerichte publieke waardecreatie echter ambigu en complex. Het is immers niet zo dat 'het publiek' als een entiteit spreekt tijdens een verantwoordingsproces. Daarmee blijft de vraag of er sprake is van 'goed beleid' in het ongewisse en kunnen er geen duidelijke doelstellingen worden geformuleerd (Noordegraaf, 2015).

Welke waarde van publieke waarde is voor het publiek als geheel, dient dan ook te worden bepaald in een politiek proces. In dit politieke proces wordt de interventie en de resultaten van de interventie beoordeeld en waar nodig bijgestuurd.

Daarnaast zorgt ook het tweede deel van de formulering door Benington (2009) over publieke waarde dat zich uitspreekt over de plaats waar publieke waarde zich profileert voor complexiteit in de uitvoering. In tegenstelling tot de doelstellingen van marktgerichte partijen die vaak gebaseerd zijn op het realiseren van doelen die zich op de korte termijn profileren, proberen overheid en maatschappelijke organisaties met publiek beleid ook te werken aan resultaten die gericht zijn op doelen voor de langere termijn. Resultaten die zich op de lange termijn profileren, geven echter op de korte termijn geen zicht op de resultaten van de interventie die moet leiden tot het lange termijn doel (Noordegraaf, 2015).

Bovendien is het complex om de resultaten van een specifieke interventie die zich op de lange termijn profileren, inzichtelijk te krijgen. Dat komt doordat het lange termijn resultaat vaak een resultaat is van meerdere interventies door verschillende organisaties. Hierdoor kan een interventie van een specifieke organisatie niet worden afgekend op dit resultaat (Van Thiel, 2009). Het ontbreken van deze informatie leidt echter tot een gebrekkige informatievoorziening, waardoor het moeilijk is om een verantwoordingsproces te starten over de betreffende interventie, waardoor er geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of er bij de betreffende interventie sprake is van publieke waardecreatie.

Moore (2013) heeft doormiddel van zijn 'Public Value Chain' (figuur 1) getracht om in vier stappen inzichtelijk te maken waar publieke waarde gecreëerd kan worden bij het bedenken en uitvoeren van beleid. Tegelijk maakt de public value chain inzichtelijk waar de waarden die Benington definieert zich profileren. De public value chain bestaat uit *een input, een organisatieproces, een output en een outcome*.

De *input* zijn in dit model de publieke middelen die beschikbaar zijn gesteld voor een publieke interventie.

Het *proces* bestaat uit beleid, programma's, procedures en activiteiten, waarbinnen waarde moet worden gerealiseerd. Wanneer er sprake is van een goed proces waarbinnen wordt bepaald hoeveel publieke middelen voor een publieke interventie mogen worden ingezet en hoe deze middelen worden ingezet, wordt er publieke waarde gecreëerd.

De resultaten die een interventie te weeg brengt kan worden gezien als *output* (resultaat) en als *outcome* (sociale uitkomsten). Het resultaat kan worden getypeerd als de directe resultaten die een organisatie met zijn interventie weet te realiseren. Hieronder valt bijvoorbeeld het aantal cliënten dat een organisatie heeft weten af te handelen.

De sociale uitkomsten omvat de effectiviteit en doelmatigheid van een organisatie en wordt vaak pas op een later moment inzichtelijk. Of er sprake is van economische, ecologische en/of sociaal-culturele waarde is vaak pas in de sociale uitkomsten van een interventie te definiëren. Als voorbeeld kan de interventie onderwijs aan leerlingen worden gezien. In dat geval kan het aantal onderwezen kinderen als output worden gezien van de interventie, terwijl de mate van ontwikkeling die de kinderen door dit onderwijs doormaken kan worden gezien als de sociale uitkomsten van de interventie.

Figuur 1: de Public Value Chain



Afgeleid van: Moore, 2013 p.120

3.2.3 Deelconclusie

Centraal in dit deelhoofdstuk stond de deelvraag: 'Wat is publieke waarde?'. In een maatschappij is sturing nodig om goed te kunnen functioneren. Deze sturing kan worden gerealiseerd door zowel maatschappelijke partijen, marktpartijen als de overheid. Vanwege marktfalen en vanwege de middelen die een overheid tot haar beschikking heeft, wordt er vaak een belangrijke rol toegedicht aan de overheid bij het realiseren van publieke waarde.

Het oplossen van maatschappelijke problemen leidt tot de creatie van publieke waarde. Publieke waarde wordt ook wel gedefinieerd als:

1. waarde dat het publiek waardeert
2. dat wat waarde toevoegt aan de publieke ruimte

Benington definieert vier soorten waarde met een publiek belang: politieke waarde, economische waarde, sociaal culturele waarde en ecologische waarde. Doordat deze waarden tegenstrijdig en ambigue kunnen zijn, dient er doormiddel van een politiek proces te worden bepaald in hoeverre er bij de realisatie van deze waarden, daadwerkelijk sprake is van publieke waarde creatie.

De plek waarop waarde zich profileert in het proces dat leidt tot het bedenken en uitvoeren van publiek beleid, wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de public value chain (figuur 1) van Moore (2013). Hieruit valt op te maken dat politieke waarde in het begin van de het beleidsvormingsproces wordt gerealiseerd, terwijl ecologische, sociaal culturele en economische waarde zich pas aan het einde van de public value chain vormt.

3.3 De realisatie van publieke waarde

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de overheid een belangrijke rol speelt bij het realiseren van publieke waarde. De aanpak die de overheid hanteert om vorm te geven aan sturing dat leidt tot de creatie van publieke waarde is aan verandering onderhevig. Dit door een continu veranderende kijk op het concept publieke waarde en wat dit in essentie omvat. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van verschillende managementparadigma's, die de kijk van de overheid naar de maatschappij definiëren. Aan de hand van die inzichten kan worden achterhaald hoe de overheid over de tijd invulling heeft proberen te geven aan haar publieke taak in haar zoektocht naar de realisatie van publieke waarde.

Hiervoor zullen in dit hoofdstuk drie managementparadigma's worden toegelicht. Ten eerste zal het managementparadigma Old Public Administration (OPA) worden geïntroduceerd dat na de tweede wereldoorlog hoogtijdagen kende. Vervolgens zal het paradigma New Public Management (NPM) worden geïntroduceerd. Dit paradigma ontwikkelde zich in het begin van de jaren 80. Tegenwoordig wordt er steeds meer gewerkt met principes uit het managementparadigma Public Value Management (PVM) om publieke waarde te realiseren (Moore, 2013).

3.3.1 Old Public Administration

Direct na de tweede wereldoorlog stond het managementparadigma Old Public Administration (OPA) centraal. In dit paradigma wordt verondersteld dat politieke vertegenwoordigers aan wie de burgers soevereiniteit afstaan de stem van de burger vertegenwoordigd. Wat van publieke waarde is, kan volgens dit paradigma door deze volksvertegenwoordigers worden vastgesteld. Burgers worden in het beleidsvormingsproces slechts beperkt betrokken en keuren enkel het algemene beleid goed of af tijdens de vierjaarlijkse verkiezingen (Osborne, 2007).

Bij het vaststellen van beleid dat moet leiden tot publieke waarde, wordt de uitvoering vastgelegd in wet- en regelgeving. Beleidsbepalers mandateren vervolgens delen van het verkregen mandaat aan het ambtelijk apparaat (Osborne, 2007).

Omdat de volksvertegenwoordigers beleidsvormende en uitvoerende taken hebben gemandateerd, dienen leden van de regering politieke en maatschappelijke verantwoording af te leggen over de manier waarop ze invulling hebben gegeven aan deze taken richting de volksvertegenwoordiging. Hierdoor ontstaat er een actor-forumrelatie ontstaat tussen de beleidsbepalers en uitvoerders en de beleidscontroleurs. (Bovens en Schillemans, 2009).

Omdat het binnen OPA de volksvertegenwoordigers zijn die bepalen welke toegevoegde waarde kan worden getypeerd als publieke waarde en hoe dat dient te worden gerealiseerd, moet de beleidsbepalers korte lijntjes onderhouden met de volksvertegenwoordigers. Door de bestaande mandaatregeling, waarmee de volksvertegenwoordigers hun macht delegeren, bestaat er een verticale verantwoordingsrelatie tussen de volksvertegenwoordigers en de beleidsbepalers. Het staat volksvertegenwoordigers immers vrij om het mandaat in te trekken, waardoor ze beschikken over een krachtig sanctiemiddel. Een dergelijke beslissing leidt door het bestaan van een hiërarchische verantwoordingsrelatie tussen de minister en het departement waar hij verantwoordelijk is vaak tot vertrek van deze minister. Op die manier kunnen zij het gevoerd beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten beoordelen op hun effectiviteit en waar nodig bijsturen (Iacovino, Barsanti & Cinquini, 2015).

Om te garanderen dat het beleid zoals deze door de volksvertegenwoordigers is opgesteld ook wordt uitgevoerd, proberen ambtenaren die het beleid moeten uitvoeren zich zo strak mogelijk te houden aan de wet- en regelgeving die voor het betreffende beleid is geformuleerd. Door deze strakke

implementatie, is het voor de beleidscontroleurs mogelijk om in de oordeelfase van het politieke verantwoordingsproces doeltreffend te sturen op het proces waartoe verantwoording tot stand komt.

De keerzijde van deze vorm van overheidssturing op het behalen van overheidsdoelen is dat er een grote, bureaucratische overheid ontstond. Strakke verticale verhoudingen, waarbij niet langer buiten bestaande kaders wordt gedacht zorgt voor een strakke, ingekaderde focus op de vooraf geformuleerde doelen. Hierdoor reageerde de overheid als geheel traag op de behoefte die speelde vanuit een steeds sneller ontwikkelende maatschappij. Daarnaast zou overheidsgeld in vergelijking met de private sector inefficiënt besteed worden, waardoor publieke waarde niet optimaal werd gerealiseerd. Bovendien ontbrak het aan een servicegerichte houding van overheidsdiensten richting burgers (Noordegraaf, 2015; Stoker, 2009).

3.3.2 New Public Management

Het managementparadigma New Public Management (NPM) ontstaat als tegenreactie op de log functionerende OPA, waardoor overheidsgeld niet optimaal wordt besteed. Daarnaast ontstaat de vraag in hoeverre volksvertegenwoordigers met enkel een vierjaarlijks mandaat van de burger weten waar behoefte naar is in het publieke domein.

Met NPM wordt getracht om op een efficiëntere manier publieke waarde te creëren, waarbij er beter wordt geluisterd naar de behoefte die er vanuit de maatschappij is. Hiervoor wordt binnen het NPM principes uit de private sector overgenomen met als doel om een efficiëntere en effectievere overheid te kunnen realiseren. Dit moet leiden tot een overheid die met minder publieke middelen meer publieke waarde kan realiseren (Osborne, 2006).

Ondanks deze verandering blijven volksvertegenwoordigers net als binnen OPA bepalen wat publieke waarde is. Ze blijven daardoor verantwoordelijk voor de behaalde publieke resultaten en sturen met hun kader stellende en controlerende bevoegdheid het beleid dat door beleidsbepalers wordt opgesteld en bewerkstelligd. (Noordegraaf, 2015; Bovens, 't Hart en van Twist, 2012).

Om tegemoet te komen aan de behoefte die moet leiden tot een efficiëntere overheid en een overheid die klantgericht handelt, worden veel publieke diensten opgesplitst in kleinere eenheden, gedecentraliseerd en waar mogelijk geprivatiseerd. De versnippering van overheidsdiensten moet resulteren in kleinere organisaties die zich beter kunnen toespitsen op specifieke taken die benodigd zijn bij de realisatie van beleid. Deze specifieke taken worden vaak doormiddel van een prestatiecontract met bijbehorende indicatoren gedefinieerd en afgedwongen. Dit vraagt van vertegenwoordigers van de beleidsbepalers om duidelijk definieerbare doelen te stellen, waaraan deze uitvoerende partijen kunnen werken (Hood, 1991; Osborne, 2007).

Om de efficiëntiedoelstellingen te realiseren, krijgen deze uitvoerende partijen discretionaire ruimte om zelf invulling te geven aan het beleidsdoel dat geformuleerd is. Via die weg hebben de partijen ruimte om een efficiënte en klantgerichte oplossing te kunnen realiseren voor de burger (Bovens, 't Hart en van Twist, 2012).

Deze ruimte verandert de rol van de beleidsbepalers naar die van beleidsproducent en beleidsuitvoerder naar die van beleidsproducent en beleidscontroleur. Deze (semi-)autonome partijen leggen over de resultaten die ze realiseren verantwoording af richting de betreffende vertegenwoordiger van de beleidsbepalers, zoals een minister. Omdat beleid vaak wordt uitgeoefend door een organisatie, is er in dergelijke situaties vaak sprake van corporatieve verantwoording tussen de minister en de uitvoerende organisatie (Noordegraaf, 2015).

De informatie die dit verantwoordingsproces tussen de uitvoerende organisaties oplevert, kan de vertegenwoordiger van de beleidsbepalers gebruiken voor het politieke verantwoordingsproces richting de volksvertegenwoordiging. In dit politieke verantwoordingsproces blijft de minister verantwoordelijk voor de resultaten van het gevoerde beleid. Hierdoor blijft er in het politieke verantwoordingsproces sprake van hiërarchische verantwoording.

3.3.2.1 de complexiteit van een gedegen informatievoorziening

Om als uitvoerende organisatie grip te houden op de resultaten die door deze (semi-) autonome partij als actor gerealiseerd worden, worden er vooraf prestatieafspraken gemaakt met de beleidsbepalers als forum. Deze prestatieafspraken leidt tot een verticaal verantwoordingsproces. Binnen dit verantwoordingsproces heeft het forum, doormiddel van het prestatiecontract, de mogelijkheid om sancties te formuleren op het moment dat bepaalde prestatiedoelen niet worden behaald. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in het opleggen van een boete, maar kan ook leiden tot een nucleaire sanctie dat

leidt tot de ontbinding van het prestatiecontract, waardoor de betreffende partij haar uitvoerende activiteiten moet staken (Bakker & Yesilkagit, 2005).

De acties en directe resultaten die deze actor weet te realiseren worden doormiddel van objectieve en transparante indicatoren inzichtelijk gemaakt, zodat acties en resultaten verantwoord kunnen worden aan legitimerende fora (Hood, 1991; Osborne, 2007).

Een nadeel van deze aanpak is dat er slechts beperkt zicht is op de manier waarop het resultaat tot stand komt. Daarnaast richten de actoren zich op het behalen van de concrete prestatieafspraken. Deze kunnen zich enkel richten op indicatoren die zich laten meten, zoals indicatoren die zicht geven op het gebied van financiën, interne processen, innovatieve processen en klantentevredenheid (Kaplan en Norton, 1992). Deze platte indicatoren zijn voldoende voor een gedegen financiële verantwoording, maar geven slechts beperkte informatie voor procesmatige en beleidsmatige verantwoording. Dat valt te verklaren aan de hand van de eerder geïntroduceerde value chain (figuur 1).

Doordat prestatieafspraken en de daaraan verbonden indicatoren zich voornamelijk richten op het resultaat van de uitvoerende partij, ligt de focus van een uitvoerende partij enkel op die prestatiedoelen, waardoor andere maatschappelijke doelen uit het zicht raken.

Deze indicatoren geven echter beperkt zicht in de resultaten die op het gebied van de sociale uitkomsten zijn gerealiseerd. Daarmee is de impact die een organisatie weet te realiseren binnen het publieke domein ook beperkt inzichtelijk. Dat is problematisch, doordat de doelmatigheid en effectiviteit en daarmee de impact van de interventie in het publieke domein zich vaak pas in de sociale uitkomstenfase van een publieke interventie profileren (Moore, 2013). Het gebrek aan dit inzicht in de impact die wordt gerealiseerd door de betreffende organisaties, werpt meteen de vraag op of de informatie die wordt geleverd wel adequaat genoeg is om zowel het verantwoordingsproces tussen de uitvoerende partij en de beleidsbepalers en de beleidsbepalers en de beleidscontroleurs te faciliteren.

Zonder adequate informatie over alle waarden die worden gecreëerd is het niet mogelijk om een behoorlijk verantwoordingsproces te kunnen opzetten, waarmee volksvertegenwoordigers kunnen bepalen of er publieke waarde wordt gecreëerd en, waar nodig, zou moeten worden bijgestuurd (Van Thiel, 2009).

3.3.3 Public Value Management

Het managementparadigma dat de zoektocht naar realisatie en sturing van publieke waarde centraal zet is het Public Value Management (PVM) van Moore (2013). Vanwege de afstand die sinds NPM is ontstaan tussen de beleidsuitvoer door (semi-)autonome partijen en de beleidsformulering door de beleidscontroleurs en beleidsbepalers, is het voor uitvoerende partijen moeilijk om sluitende informatie te geven die zowel inzicht geeft in het proces, het resultaat en de sociale uitkomsten, de gebieden waar publieke waarde zou kunnen ontstaan.

In plaats daarvan wordt er vaak verantwoording afgelegd over de concrete resultaten

die een uitvoerende organisatie weet te realiseren. Deze resultaten richten zich voornamelijk op het resultaat van een interventie. Deze informatie is voldoende om een financieel verantwoordingsproces te realiseren, maar te beperkt voor een procesmatig en beleidsmatig verantwoordingsproces. Dit komt doordat dergelijke verantwoordingsprocessen informatie behoeven over het proces en de sociale uitkomsten van een interventie. Gebrekkige beleidsmatige en procesverantwoording, zorgt ervoor dat er slechts beperkt kan worden gestuurd op de uitkomsten die worden gerealiseerd. Hierdoor kan er niet worden ingegrepen als er inefficiënt waarde wordt gecreëerd, waardoor publieke middelen niet optimaal worden ingezet of wanneer er niet beoogde waarde wordt gecreëerd.

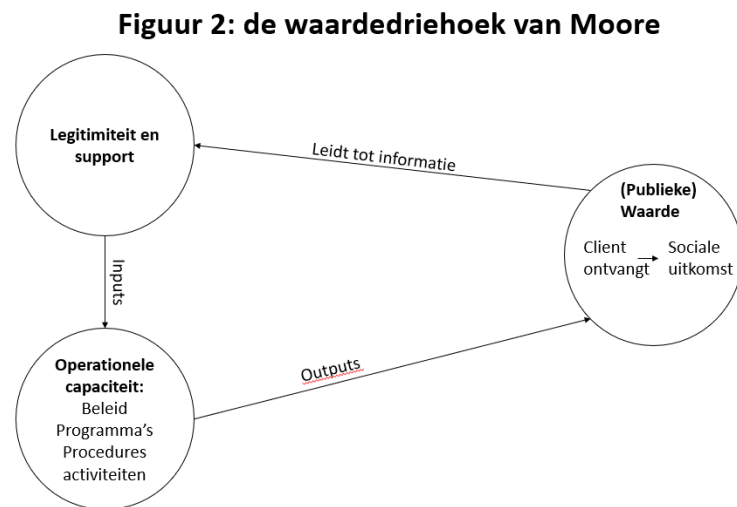
Een oplossing voor dit probleem is het direct betrekken van burgers tijdens het realiseren van de resultaten. Burgers kunnen dan in een interactief proces invloed uitoefenen op wat van publieke waarde is en wat niet, zodat er minder directe interventie van volksvertegenwoordigers benodigd is. Dit vraagt van uitvoerende partijen om tijdens het uitvoeren van beleid samen met burgers te werken aan de bouw van een open systeem. Partnerorganisaties en burgers kunnen dan werken aan een sterk verenigd gevoel voor waarden van waaruit heldere doelstellingen kunnen worden geformuleerd. De inzichten waartoe dit proces leidt, kan worden gebruikt om informatie binnen bestaande publieke verantwoordingsprocessen tussen de beleidsbepalers en de beleidscontroleurs te verrijken (Moore, 2013, Christensen & Lægheid, 2010; Faber & Budding, 2018, Bennington, 2009).

Daarnaast vereist een dergelijke interactie tussen uitvoerende organisatie en burger een verantwoordingsrelatie tussen de uitvoerende organisatie en de burger, zodat de burger de mate van publieke waarde kan bepalen. Door deze directe focus op de burger, is er sprake van een maatschappelijke verantwoordingsrelatie tussen burger en uitvoerende organisatie.

3.3.3.1 Sturen op publieke waardecreatie: de waardedriehoek

Moore (2000) erkent de complicaties die bij het sturen en verantwoorden van publieke waarde komen kijken en introduceerde hiervoor de strategische waardedriehoek om het proces dat moet leiden tot de creatie van publieke waarde beter te kunnen duiden.

De strategische waardedriehoek bestaat uit drie elementen, te weten legitimiteit en support, operationele capaciteit en waarde (figuur 2). Elk element wordt vertegenwoordigd door specifieke partijen, waartussen een samenspel kan leiden tot de creatie van publieke waarde.



Afgeleid van: Moore, 2013 p.110

Het legitimiteit en supportperspectief omvat partijen die kunnen bepalen wat publieke waarde is, zoals volksvertegenwoordigers en burgers. Deze groep kan ook worden geduid als de legitimerende partijen. Het vormt daarmee de belangrijkste fora waartoe verantwoording moet worden afgelegd. Informatie uit deze verantwoordingsprocessen kunnen door deze fora worden gebruikt om partijen binnen de operationele capaciteit aan te sturen.

De operationele capaciteit in het framework van Moore (2000) kan verschillende partijen omvatten die de benodigde capaciteit leveren die nodig is om waarde te kunnen creëren en kunnen worden geduid als operationele partijen. Sinds de opkomst van het managementparadigma NPM wordt de wil van legitimerende partijen geformuleerd aan de hand van beleid, programma's, procedures en/of activiteiten en voeren (semi) autonome partijen als operationele partijen (delen van) dit beleid uit. Hiervoor krijgen de operationele partijen beschikking over publieke (machts)middelen die hier (in)direct door partijen uit het legitimerende en support perspectief ter beschikking voor gesteld.

In dit proces leggen operationele partijen vaak als organisatie verantwoording af aan legitimerende partijen als opdrachtgever, waardoor er een actor-forumrelatie bestaat tussen operationele en legitimerende partijen.

Deze opdrachtgever waar zij het mandaat van ontvangen is vaak lid van de beleidsbepalers, zoals een minister of gedeputeerde, die van de volksvertegenwoordiging het mandaat hebben gekregen om beleid ten uitvoer te brengen. Doordat een organisatie als geheel verantwoording aflegt, is hier dikwijls sprake van corporatieve verantwoording. De informatie die deze verantwoording oplevert, gebruikt de opdrachtgever in een politiek en maatschappelijk verantwoordingsproces richting de volksvertegenwoordigers en de burgers.

Het waardeperspectief wordt gevormd door cliënten voor wie een publieke interventie bedoeld is. De manier waarop de cliënten de interventie verwerken, leidt tot sociale uitkomsten en daarmee tot publieke waarde.

Binnen de waardedriehoek kan de eerder geïntroduceerde value chain (figuur 1) dat het proces dat leidt tot de creatie van publieke waarde worden verwerkt (figuur 2). De partijen die deel uitmaken van het legitimiteit en support perspectief hebben (in)direct de mogelijkheid om te beslissen over het verdelingsvraagstuk hoe publieke middelen dienen te worden besteed. Deze middelen dienen vervolgens als input voor partijen die deel uitmaken van de operationele capaciteit, waarmee zij de creatie van publieke waarde proberen te bewerkstelligen. De resultaten die partijen binnen de operationele capaciteit weten te realiseren, het resultaat, kan door partijen waartoe de interventie is gericht worden omgezet tot publieke waarde. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in een gedragsverandering die ertoe leidt dat de criminaliteit afneemt. Op dat moment is er bij de interventie sprake van impact die de maatschappij als geheel ten goede komt (Moore, 2013).

3.3.3.2 Sturen op publieke waardecreatie: De Public Value Scorecard

In navolging op zijn strategische waardedriehoek, ontwikkelde Moore (2013) in de vorm van de Public Value Scorecard (PVS) een aanvulling op zijn strategische waardedriehoek, om gericht te kunnen sturen op de publieke waardecreatie. Het PVS concretiseert het proces tot creatie van publieke waarde en gaat verder dan de strategische waardedriehoek, waardoor het publieke managers handvatten kan bieden bij het creëren van publieke waarde. Zo dwingt het PVS publieke managers om de nagestreefde publieke waarde in de vorm van beoogde doelen te definiëren. Hierdoor wordt het model concreter bij het creëren van publieke waarde en blijft het niet in het abstracte. Deze concrete handvaten moeten de managers in staat stellen om naast het in stand houden van de reeds behaalde publieke waarde, omgevingscondities te verbeteren. Dit zodat het creëren van nieuwe publieke waarde in de

toekomst mogelijk wordt. De PVS gebruikt hiervoor de drie perspectieven die zijn afgeleid van de strategische waardedriehoek: het publieke waarde perspectief, het legitimiteit en support perspectief en het operationele capaciteit perspectief.

Het publieke waarde perspectief wordt geconcretiseerd doormiddel van het *public value account* (PVA). Het public value account is een balans waarop zowel financiële en maatschappelijke kosten als financiële en maatschappelijke opbrengsten door gebruik van publieke middelen voor een samenleving worden weergegeven. Het PVA moet ertoe leiden dat specifieke interventies beter kunnen worden geclassificeerd als onderdeel van een specifieke publieke waarde en moet leiden tot een betere inschatting welke publieke (machts)middelen voor een betreffende interventie moeten worden ingezet om een bepaald doel te realiseren.

Moore (2013) onderscheidt in deze balans maatschappelijke opbrengsten van een interventie en de maatschappelijke kosten van een interventie. De maatschappelijke opbrengsten kenmerken zich binnen het PVA als het tevredenstellen van de legitimerende omgeving en de positieve effecten die de activiteiten hebben op de rechtmatigheid en de rechtvaardigheid van een samenleving. Maatschappelijke kosten voor de samenleving wordt in het PVA omschreven als maatschappelijke ontevredenheid, klachten vanuit de legitimerende omgeving en de sociale kosten die bij de inzet van overheidsmacht of -gezag komen kijken (Moore, 2013).

Binnen het legitimiteit en ondersteunend perspectief wordt binnen het PVS dieper ingegaan op het onderhouden van de verschillende verantwoordingsrelaties tussen de betrokken partijen die deel uitmaken van het publieke verantwoordingsproces om de doelstelling en prestaties van een partij met een publieke taak te kunnen duiden (Moore, 2013). Om de missie en visie van een publieke organisatie aan te laten sluiten met de eisen uit de legitimerende omgeving, moeten hiervoor alle betrokken actoren rondom een publieke organisatie in kaart worden gebracht.

De legitimerende omgeving wordt volgens Moore (2013) gevormd uit partijen die het burgerbelang vertegenwoordigen. Deze groepen worden vertegenwoordigd door formele en informele actoren en omvatten de overige belanghebbenden rondom een interventie. Formele actoren zijn partijen die directe formeel invloed kunnen uitoefenen op het betreffende beleid. Deze partijen worden gevormd uit gekozen volksvertegenwoordigers en rechtbanken. Informele actoren zijn groepen die het belang van de burgers vertegenwoordigen, zonder dat zij beschikken over formele macht om veranderingen bij uitvoerende organisaties af te dwingen. Voorbeelden van dergelijke partijen zijn belangengroepen en mediapartijen.

De focus van het operationele capaciteit perspectief ligt op het verbeteren van het productieproces door rekening te houden met het menselijke kapitaal dat voor een interventie kan worden ingezet. Door de kwaliteit van de operationele capaciteit te verhogen en het leervermogen van de organisatie te verbeteren door het efficiënter inzetten van de beschikbare hulpbronnen (Moore, 2013).

3.3.3.3 Opzet van een gedegen samenwerking: governancenetwerken

De waardedriehoek en de Public Value Scorecard van Moore (2013) maken door middel van van de gehanteerde driehoek inzichtelijk welke drie elementen er benodigd zijn om publieke waarde te creëren, namelijk de elementen legitimiteit en support, operationele capaciteit en publieke waarde. Deze elementen worden vertegenwoordigd door verschillende partijen die elk een aandeel hebben in het proces dat moet leiden tot publieke waarde. Zo hebben legitimerende partijen (in)direct sanctiemiddelen tot haar beschikking om te kunnen sturen op het resultaat die door partijen die tezamen de operationele capaciteit vormen.

Tegelijkertijd wordt de mate van sociale uitkomsten dat gerealiseerd wordt in hoge mate bepaald aan de hand van partijen waartoe de interventie van partijen uit de operationele capaciteit gericht is. Om de baten op het, in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde, Public Value Account te kunnen bepalen, zijn de ervaringen van de partijen waartoe de interventies gericht zijn relevant. Een

volledig ingevuld Public Value Account geeft informatie over de mate waarop er waarde is gerealiseerd voor de maatschappij en hoe die waarde gerealiseerd is. Naast het resultaat is daardoor ook het proces en de sociale uitkomsten van een interventie te bepalen.

Deze informatie maakt het voor de operationele partijen mogelijk om in een publiek verantwoordingsproces richting de partijen uit het legitimititeit en supportperspectief informatie te verstrekken die kunnen leiden tot behoorlijke financiële, maar ook procesmatige en beleidsmatige verantwoording. Doordat alle vormen van verantwoording kunnen worden afgelegd, kunnen hiermee ook alle vormen van gecreëerde waarde inzichtelijk worden. In een behoorlijk publiek verantwoordingsproces dat daaruit voortvloeit tussen legitimerende en operationele partijen krijgen legitimerende partijen de mogelijkheid om bij te sturen op de gecreëerde waarde, waardoor er publieke waarde wordt vervaardigd.

Om een gedegen verantwoordingsproces te kunnen opzetten is er dus een dynamische en soepele samenwerking tussen legitimerende partijen, operationele partijen en partijen waartoe de interventie gericht is vereist. Een dergelijke samenwerking die moet leiden tot optimale publieke waardecreatie, kan ook worden getypeerd als een governancenetwerk.

Voordat een dergelijk governancenetwerk kan worden opgezet moeten alle betrokken partijen open staan voor een dergelijke samenwerking. Dit valt te realiseren op het moment dat het voor alle partijen aantrekkelijk is om deel te nemen. Dit vereist dat er geen oud zeer bestaat tussen de potentiële samenwerkingspartners en moet er door de verschillende partners voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om de samenwerkingsrelatie op te zetten en te onderhouden.

Wanneer er aan deze vereisten voldaan is, moet er in het samenwerkingsproces dat hierop volgt sprake zijn een gemeenschappelijk proces, waarbinnen men elkaar vertrouwt en zich inzet voor het proces dat moet leiden tot publieke waardecreatie. Hiervoor dienen de betrokken partijen doormiddel van waardegesprekken met elkaar in gesprek te blijven, waarbinnen wordt gezocht naar gedeelde doelstellingen die moeten leiden tot gedeelde uitkomsten waar alle partijen tevreden over zijn (Ansell & Gash, 2008).

Dergelijke governancenetwerken dienen te worden aangestuurd. Drie aansturingmogelijkheden die Provan & Kenis (2008) onderscheiden zijn aansturing van een governancenetwerk door middel van *participant governed networks*, *organization-governed networks* en *network administrative Organizations (NAO)*

Een *participant governed network* wordt aangestuurd door alle leden van het governancenetwerk en heeft geen aparte entiteit nodig om te kunnen functioneren. Alle leden zijn apart verantwoordelijk voor het realiseren van de gevraagde resultaten, waardoor er een horizontale verantwoordingsrelatie bestaat tussen de leden van het netwerk. De keerzijde van deze manier van aansturing is dat dergelijke governancenetwerken in een dergelijke opzet sterk afhankelijk zijn van de inzet van iedere partij die deelneemt aan dit netwerk.

Een tweede vorm waarmee governancenetwerken kunnen worden aangestuurd is wanneer er sprake is van *lead organization-governed networks*. In dit geval is de machtsverdeling tussen de deelnemers binnen het governancenetwerk niet gelijk. In plaats daarvan is er een belangrijke partij die zeggenschap heeft over de andere partijen in het netwerk, waardoor alle grote netwerkactiviteiten en sleutelbeslissingen door deze ene partij worden genomen. Hierdoor is er in dit soort governancenetwerken sprake van verticale verantwoordingsrelaties, waarbinnen kleinere partijen verantwoording afleggen aan deze belangrijke partij. Daarnaast zorgt deze belangrijke partij voor het in stand houden van de governancenetwerk en faciliteert het andere partijen om de samen opgestelde doelen te kunnen realiseren.

De sturingsvorm die Provan & Kenis (2008) onderscheiden is aansturing door middel van een Network administrative Organization (NAO). In dit geval is er een aparte administratieve entiteit die speciaal in het leven geroepen is om de bestaande governancenetwerk te onderhouden. Deze partij speelt een sleutelrol in de coördinatie en het behoud van het governancenetwerk. De NAO is echter geen uitvoerende partij en is bij de realisatie van het gemeenschappelijke doel van het governancenetwerk afhankelijk van andere partijen. Een NAO bestaat hierdoor vaak slechts uit een klein bestuur en een beperkte hoeveelheid personeel. Op strategisch gebied van de governancenetwerk heeft de directeur van de NAO macht om besluiten te kunnen nemen die een impact hebben op de governancenetwerk. Afhankelijk van de machtsmiddelen die het NAO hiervoor ter beschikking heeft, kan er sprake zijn van horizontale of verticale verantwoording door leden van het governancenetwerk richting het NAO. Voor dit soort governancenetwerken wordt vaak gekozen om brede doelen te kunnen realiseren, zoals regionale economische ontwikkeling en is daardoor een populair middel om overheidsdoelen te kunnen realiseren.

Tegelijkertijd hebben dergelijke governancestructuren te maken met enkele dilemma's die moeten worden overwonnen om van een succesvol governancenetwerk te kunnen spreken.

Het eerste dilemma waar dergelijke netwerken mee te maken hebben is efficiëntie versus inclusiviteit. Hoe meer partijen deelnemen aan een governancenetwerk, hoe meer inzichten meegenomen kunnen worden bij de realisatie van het uiteindelijke doel. Om een succesvol governancenetwerk te kunnen realiseren, zullen alle partijen door het voeren van waardegesprekken met elkaar in gesprek moeten kunnen blijven om te komen tot gedeelde doelstellingen die vervolgens kunnen leiden tot gedeelde uitkomsten. Wanneer er meer partijen deelnemen kan het vertragend werken en kan de efficiëntie waarmee de doelen van de governancenetwerk worden gerealiseerd afnemen (Provan & Kenis, 2008).

Een tweede probleem waar dergelijke netwerken mee van doen hebben is de legitimiteit van de activiteiten die binnen de netwerksamenwerking worden ontplooid, dat een mate van verantwoording vereist. Provan & Kenis (2008) beargumenteren dat zowel de interne als de externe legitimiteit van een governancenetwerk moet worden gewaarborgd.

Interne legitimiteit tot deelname aan een dergelijke governancenetwerk door de deelnemende partijen moet gewaarborgd zijn. Wanneer de deelnemende partijen het voordeel van de bestaande governancenetwerk niet inzien, bestaat het gevaar dat de partijen slechts beperkte toewijding hebben om de doelen van het governancenetwerk te realiseren.

Tegelijkertijd dient een governancenetwerk tegemoet te komen aan de externe verwachtingen die van het governancenetwerk verwacht wordt. Hiervoor is het noodzakelijk dat de governancenetwerk een gemeenschappelijk gezicht kent met een eigen identiteit en bestaansrecht. Een sterke groepsidentiteit kan de toewijding van individuele partijen om zich in te zetten voor het collectieve doel ten goede komen (Provan & Kenis, 2008).

Het realiseren van interne en externe validiteit vereist dat alle aanwezige partijen geloven dat het de bestaande netwerksamenwerking positief bijdraagt aan individuele doelen die ze proberen te realiseren. Dit vereist een governancenetwerk dat aanmoedigt tot interactie tussen de deelnemende partijen, zodat de samenwerking wordt gezien als iets dat er gewoon bij hoort. Door samenwerking kan er een vertrouwensband ontstaan, waardoor partijen die normaal niet samenwerken om bestaande conflicten op te lossen nu toch samen werken aan een gemeenschappelijk doel.

Spanningen ontstaan, wanneer de interne legitimiteitsbehoeften van partijen die deelnemen aan het netwerk, botsen met de externe vraag die er bestaat. Bij de realisatie van een effectief governancenetwerk dient dan ook rekening te worden gezocht naar een opzet waarbij zowel de interne als de externe legitimiteit kan worden gediend. De leidende partij binnen het

governancenetwerk of de NAO is de aangewezen partij om te zoeken naar een format waarbinnen de interne en externe legitimiteit van beide partijen gewaarborgd kan worden.

Een derde uitdaging bij het bouwen en onderhouden van een governancenetwerk is de keuze tussen een flexibele of een stabiele structuur. Netwerken die flexibel zijn kunnen zich, in tegenstelling tot governancenetwerken met hiërarchische verhoudingen, snel aanpassen. Hierdoor kan er snel en efficiënt gewerkt worden, doordat kennis en middelen snel kunnen worden gecombineerd. Iets wat in een hiërarchische structuur minder goed mogelijk is.

Tegelijkertijd moeten netwerken die niet gericht zijn op korte termijn doelen zich richten op duurzaamheid van hun bestaan. Dit vereist dat de legitimiteit voor het bestaan van het netwerk behouden blijft, zowel binnen als buiten het netwerk. Op die manier kunnen er lange termijn relaties worden ontwikkeld met partijen die elkaars sterke en zwakke kanten kennen en daarmee de beoogde sociale uitkomsten kunnen maximaliseren.

Stabiele netwerken vereisen echter de formatie van enige vorm van een formele hiërarchie, waardoor de flexibiliteit van het governancenetwerk afneemt. Het realiseren van een netwerk dat zowel flexibel als stabiel is, is niet mogelijk. Om met deze spanning om te kunnen gaan dienen partijen binnen een governancenetwerk met elkaar in gesprek te blijven over de bestaande bureaucratische verhoudingen, zodat eventuele veranderingen kunnen worden doorgevoerd als dat nodig mocht zijn. Op die manier kunnen er aanpassingen worden gemaakt, mocht de bestaande bureaucratische verhoudingen de effectiviteit van het netwerk in de weg staan.

3.3.4. Deelconclusie

Centraal in dit deelhoofdstuk stond de deelvraag: 'Hoe wordt publieke waarde gerealiseerd?'. De continue verandering op de kijk wat van publieke waarde is, heeft er in de loop van de tijd voor gezorgd dat er verschillende managementparadigma's zijn ontwikkeld met een eigen perspectief op het concept publieke waarde en de manier waarop publieke waarde gerealiseerd dient te worden.

In het managementparadigma Old Public Administration staat een strakke beleidsmatig en financiële verantwoording richting de volksvertegenwoordigers centraal, zodat sturing op de gecreëerde waarde door volksvertegenwoordigers mogelijk wordt en er sprake is van rechtvaardig handelen. De burger geeft een deel van haar soevereiniteit uit handen ten gunste van de volksvertegenwoordiging, waarmee de volksvertegenwoordiging het publieke belang kan behartigen als beleidscontroleurs.

De volksvertegenwoordiging mandateert een deel van hun macht aan de beleidsbepalers en haar ambtelijk apparaat om beleid te ontwikkelen en uit te voeren en wordt daarmee beleidscontroleur. Hun handelen dienen zij te verantwoorden aan de volksvertegenwoordiging, waardoor er hier een politiek verantwoordingsproces ontstaat tussen de beleidsbepalers en de beleidscontroleurs.

Bij de uitvoer van de opgestelde wetten en het opgestelde beleid werkt het ambtelijk apparaat volgens strakke regels, die ertoe leiden dat de volksvertegenwoordiging kan bijsturen door middel van vernieuwde regelgeving in de oordeelfase van het verantwoordingsproces.

OPA werkte echter bureaucratisch en was daardoor niet snel genoeg om goed te kunnen voldoen aan de steeds sneller veranderende vraag vanuit de maatschappij. Daarnaast rees de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordiging met slechts een vierjaarlijks mandaat kan bepalen wat van publieke waarde is, waardoor ook de mate waarop burgers in het beleidsproces en de beleidsuitvoering betrokken moesten worden relevant werd bij het uitvoeren van publiek beleid.

Dit leidde tot de ontwikkeling van het managementparadigma NPM dat gebruik maakt van (semi-)autonome (markt)partijen om efficiënter en dichter bij de burger aan het gewenste beleidsresultaat te werken. Doormiddel van prestatiecontracten werden concrete doelen opgesteld waarover (semi)autonome partijen verantwoording dienden af te leggen aan de beleidsbepalers. De beleidsbepalers gebruikte de informatie om de (semi)autonome partijen aan te sturen en verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordigers.

Deze prestatiecontracten die werden uitgevoerd door semiautonome partijen zorgden er echter wel voor dat het proces waarbinnen waarde werd gerealiseerd onzichtbaar werd voor de beleidscontroleurs. Hierdoor groeide ook de vraag naar procesverantwoording.

De prestatiecontracten faciliteerden slechts informatie over de concrete resultaten en daarmee het resultaat van de organisatie, maar niet over het proces en de doelgerichtheid en de effectiviteit (sociale uitkomsten) van de gekozen interventie voor het verlangde beleidsdoel. Deze informatie is echter wel relevant om volledige beleidsmatige en procesverantwoording te kunnen afleggen. Een behoorlijk verantwoordingsproces is nodig om de beleidsmatige en procesmatige processen inzichtelijk te krijgen en te kunnen bepalen wat de mate van publieke waarde is.

Het managementparadigma Public Value Management komt met een hernieuwde aanpak dat moet leiden tot voldoende informatie over het proces, het resultaat en de sociale uitkomsten, zodat zowel financiële, procesmatige als beleidsmatige verantwoording kan worden afgelegd. Op die manier kunnen alle resultaten door een betreffende interventie inzichtelijk worden. In een governancenetwerk waarbinnen verschillende partijen worden betrokken kan vervolgens worden bepaald in hoeverre er sprake is van publieke waarde.

De aanpak uit het Public Value Management omvat de waardedriehoek waarmee het belang van de verschillende partijen kan worden geduïd. De aanvullende Public Value Scorecard geeft een aanvullend beeld op de partijen die in de waardedriehoek worden gedefinieerd en geeft handvatten om de mate van waardecreatie door interventies door organisaties in kaart te kunnen brengen. Een goed georganiseerde governancenetwerk tussen de verschillende actoren die gedefinieerd zijn in de PVS zorgen voor een mogelijkheid om te toetsen in hoeverre er bij de gecreëerde waarde sprake is van publieke waarde.

4. Methodologisch hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de gebruikte onderzoeksstrategieën nader toegelicht en zullen keuzes over het gebruik van de theoretische bevindingen worden toegelicht.

4.1 Onderzoeksstijl

Zowel het begrip verantwoording als het begrip publieke waarde, zijn twee ambigue begrippen die pas in een gemeenschappelijk proces kunnen leiden tot een definitiebepaling. De mate waarin gecreëerde waarde kan worden getypeerd als publieke waarde is afhankelijk van de waardering die de maatschappij als geheel aan een interventie geeft. Wat een maatschappij vindt, is echter ambigu.

Daarnaast is de mate van hoe en hoeveel er verantwoord dient te worden over de waarde die wordt gecreëerd, afhankelijk van de eisen die formele legitimerende actoren stellen. Een goed verantwoordingsproces, vereist voldoende informatie, waarmee het formele forum een sluitende waarde-afweging kan maken.

Wat voldoende informatie is, is enerzijds afhankelijk van de situatie. Complexe situaties waarbinnen de creatie van uiteenlopende waarden wordt geambieerd, vragen om een veelzijdiger verantwoordingsproces dan situaties waarin de creatie van minder uiteenlopende waarden wordt geambieerd.

Anderzijds is het verantwoordingsproces afhankelijk van de kaders, waarbinnen een actor moet komen tot de geambieerde waardecreatie. Wanneer een actor bij de realisatie van waarde aan veel kaders gebonden is, vereist dit een uitgebreider verantwoordingsproces.

Dit maakt de creatie van publieke waarde en de formulering van voldoende verantwoording over deze waardecreatie een ambigu begrip die per casus kan verschillen. Voldoende verantwoording over de gecreëerde waarde kan dan ook worden gezien als een interpretatieve stelling. Waar de een bepaalde terugkoppeling ervaart als voldoende verantwoording, kan dat voor een ander niet zo zijn (Trappenburg, 2008).

Om geschikte verantwoordingsprocessen te duiden in een specifieke casus die moeten leiden tot de geambieerde publieke waardecreatie, is het is het belangrijk om de ervaringen, standpunten en betekenissen over zowel publieke waarde, als over geschikte verantwoordingsprocessen van zowel de actor, als het forum mee te nemen in dit onderzoek. Ervaringen over achterliggende doelen waartoe een interventie zich richt en het daarbij passende verantwoordingsproces moet worden doorgrond.

Kwalitatief onderzoek focust zich op het doorgronden van deze interpretaties en is geschikt om dergelijke achterliggende doelen en het daarbij passende verantwoordingsproces te duiden. Vandaar dat er voor een kwalitatieve onderzoeksopzet is gekozen in dit onderzoek (Van Thiel, 2015; Bryman, 2016).

4.2 Onderzoeksstrategie

Veel overheidsorganisaties proberen om efficiënt waarde te creëren. Een veelvoorkomende aanpak om die efficiëntieslag te maken, is het op afstand plaatsen van de beleidsuitvoer. Semi-private organisaties waartoe de beleidsuitvoering op een dergelijk moment wordt gedelegeerd, hebben binnen de kaders van de kwantitatieve opdracht vanuit de overheidsorganisatie zelf de vrijheid om doormiddel van marktprincipes efficiënt waarde te creëren.

Publieke waarde blijkt echter niet het creëren van zoveel mogelijk waarde te zijn, doordat verschillende waardevormen tegengesteld aan elkaar kunnen zijn. Dit vraagt tijdens het proces dat leidt tot de creatie van waarde om een continu proces met belangrijke stakeholders die het publieke belang definiëren. Een dergelijk proces gaat echter ten koste van de efficiëntie, waarmee waarde wordt gecreëerd.

Om te onderzoeken hoe efficiënt publieke waarde kan worden gecreëerd, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een *case study* design om de spanning tussen efficiëntie en publieke waardecreatie goed te kunnen analyseren en te verklaren.

4.3 Casusselectie

4.3.1 Organisatieselectie

Een organisatie waarbinnen wordt gezocht naar een werkwijze dat moet leiden tot efficiënte publieke waardecreatie, is het GOB. Zo kent het GOB een kwantitatieve opdracht tot de realisatie van het NNB voor 2027. Tegelijkertijd beoogt de provincie met het NNB de biodiversiteit te verhogen, het economisch vestigingsklimaat te verbeteren en de natuurbeleving te verbeteren. In dit onderzoek is gekeken hoe het GOB vorm geeft aan dit spanningsveld. Tegelijk wordt gekeken hoe inzichten uit de literatuur kunnen bijdragen aan de gehanteerde aanpak van het GOB (Van Thiel, 2015; Provincie Noord-Brabant, 2013b).

4.3.2. Documenteselectie

Om de ontstaansgeschiedenis van de kwantitatieve opdracht van het GOB te duiden, zijn verschillende publiek toegankelijke documenten uit het archief van de provincie Noord-Brabant die gaan over het GOB onderzocht. Dit heeft geleid tot een scala aan beleidsstukken, notulen van raadsvergaderingen, statenvragen, statenvoorstellen, statenmededelingen en memo's van gedeputeerden uit het archief van de provincie Brabant. Aan de hand van deze documenten is onderzocht hoe de opdracht van het GOB tot stand gekomen is. Door dit proces te vergelijken met de objectieve opdracht die in de oprichtingsdocumenten van het GOB zijn geformuleerd, kan een objectieve vergelijking worden gemaakt in hoeverre de kwantitatieve opdracht aansluit bij de beoogde beleidsdoelen.

Vervolgens is doormiddel van de analyse van de verschillende jaarplannen, jaarverslagen en tussentijdse onderzoeken van het GOB gekeken hoe het GOB invulling geeft aan de kwantitatief geformuleerde opdracht. Deze documenten worden aangevuld door inzichten uit het onderzoek van documenten uit het archief van de provincie. Hierbij maken de verschillende documenten het mogelijk om een objectief tijdspad te construeren, waarbinnen eventuele aanpassingen en beleidskeuzes in de beleidsuitvoer kunnen worden verklaard.

Het voordeel van het gebruik van deze niet-uitgelokte documenten, is dat zij niet vertekend worden door gevoelens of sociaal wenselijke antwoorden, zodat er een objectief tijdspad kan worden gereconstrueerd. Het nadeel van het gebruik van dergelijke documenten, is dat documenten niet reactief zijn, waardoor eventuele vragen die tijdens deze analyse opspelen, niet worden beantwoord (Reulink & Lindeman, 2005).

4.3.3 Respondenteselectie

Naast de documentanalyse zij er voor dit onderzoek ook semigestructureerde interviews afgenomen (bijlage 1). Bij semigestructureerde interviews wordt van tevoren een rode lijn opgesteld aan de hand van een topiclijst, die tijdens het interview houvast kan bieden. In dit onderzoek is een topiclijst opgesteld aan de hand van de documentanalyse en concepten uit het theoretisch kader.

Door als interviewer deze vooraf opgestelde vragen te hanteren als rode lijn voor alle af te nemen interviews, verhoogt dat de betrouwbaarheid van het onderzoek als geheel. Tegelijkertijd biedt deze

vorm van interviewen wel de mogelijkheid om af te wijken van vooropgestelde vragen en kan er worden doorgevraagd op onderwerpen die ter sprake komen (Bryman, 2016).

De semigestructureerde interviews dienden als aanvulling op de documentanalyse en hebben geleid tot aanvullende inzichten op de bestaande bevindingen uit de documentanalyse.

Bij het benaderen van relevante respondenten is binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een sleutelpersoon (key person) in de vorm van mijn stagebegeleider, werkzaam bij de Zuidelijke Rekenkamer. De sleutelpersoon heeft toegang tot een netwerk van relevante respondenten, waardoor de toegang tot deze respondenten laagdrempelig wordt. Dit netwerk heeft ertoe geleid dat er na de documentanalyse gericht respondenten voor dit onderzoek gericht konden worden geselecteerd, die in de blinde vlekken van het geconstrueerde tijdspad konden voorzien (Van Thiel, 2015; Bryman, 2016).

Het netwerk van de sleutelpersoon maakte het mogelijk om doelgericht respondenten te selecteren (purposive sampling). Na de eerste fase, waarbij gebruik is gemaakt van de contacten van de sleutelpersoon is via sneeuwbalselectie (snowball sampling) vooral gezocht naar respondenten die het geconstrueerde tijdspad op een kwalitatief niveau konden bereiken en is er niet gezocht naar zo veel mogelijk respondenten. Daarnaast is met sneeuwbalselectie getracht het eventuele vooroordeel die kan ontstaan door het enkel selectief selecteren van respondenten uit een bekend netwerk tegen te gaan (Bryman, 2016). Deze inspanningen hebben geleid tot onderstaande respondentenlijst:

Respondentnummer	Werkzaam binnen
1	het GOB
2	De provincie
3	De provincie afdeling Natuur en Milieu
4	De provincie afdeling Deelnemingen

4.4 Data-analyse

Aan dit onderzoek ligt een uitgebreid documentenonderzoek ten grondslag. Aan de hand van de literatuur zijn op voorhand codes geformuleerd vanuit de literatuur over publieke waarde en het verantwoordingsproces. Van hieruit is een eerste codeboom ontstaan.

Vervolgens zijn alle verzamelde documenten uit het archief van de provincie dat een link hebben met het GOB onderzocht en alle relevante documenten op de website van het GOB onderzocht doormiddel van een apart open codeerproces. Vervolgens zijn deze codes axiaal gecodeerd, zodat er gekoppelde onderdelen ontstonden. Tot slot is er selectief gecodeerd, waarbij gebruik is gemaakt van de theoretische codeboom aangevuld met nieuwe inzichten.

Tijdens dit proces zijn er ook interviews gehouden met zorgvuldig geselecteerde respondenten. De topiclijst is op basis van de bestaande codeboom opgesteld. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd en op dezelfde manier gecodeerd als de verschillende documenten. In het selectieve codeerproces zijn de codes aan de bestaande codeboom, gevormd uit theoretische inzichten en inzichten uit de documenten, toegevoegd (Boeije, 2016).

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen, is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Naast een uitgebreide documentanalyse zijn er ook interviews afgenomen om de bevindingen uit de documenten te testen. In deze interviews zijn de bevindingen uit de documentanalyse voorgelegd aan respondenten om de bevindingen te testen.

Om de informatie die de interviews hebben opgeleverd te kunnen gebruiken, zijn de interviews getranscribeerd. Om eigen interpretaties uit het opgestelde transcript te filteren, is het transcript na uitwerking voorgelegd aan de respondenten en is na eventuele feedback op het transcript pas overgegaan op de verwerking van de informatie uit het transcript.

Naast deze ingegrepen om de betrouwbaarheid te verhogen, zijn er ook stappen ondernomen om de interne validiteit te garanderen. Om de werkwijze van dit onderzoek aan te tonen, worden de resultaten rijkelijk onderbouwd en omschreven aan de hand van veel details (thick discription). Deze onderbouwing is getoetst door het voor publicatie aan externe partijen in de vorm van studiegenoten, de scriptiebegeleider, de stagebeleider en een tweede lezer door te laten lezen (Bryman, 2016).

5. Bevindingen

Voor dit onderzoek is een documentanalyse uitgevoerd en zijn interviews gehouden. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen die deze informatiebronnen hebben opgeleverd worden gepresenteerd aan de hand van drie deelhoofdstukken. Eerst zal de opdracht en de achterliggende visie van het GOB worden geanalyseerd. Vervolgens wordt de aanpak van het GOB om deze opdracht te realiseren toegelicht. Tot slot zal worden bekeken hoe het GOB haar verantwoording over resultaten die zij realiseert richting GS en PS vormgeeft.

5.1 Opdracht GOB

Welke publieke waarde tracht het GOB te realiseren?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is eerst gekeken naar de achtergrond van waar GS en PS hebben besloten om het GOB op te richten. Daarna is gekeken hoe de opdracht formeel is geformuleerd richting het GOB en hoe het GOB verantwoording aflegt over de geleverde prestaties richting GS en PS. Tot slot wordt er gekeken hoe de opdracht over de tijd is aangepast en wat hier de aanleiding toe was. Hiervoor is aan respondenten gevraagd wat de aanleiding was voor de verandering van de aanpak, hoe deze aanpassing tot stand is gekomen en wat er met deze aanpassingen werd getracht te realiseren.

Natuur en landschap worden gezien als een groot belang voor een gezonde leefomgeving. Het creëren van een gezonde leefomgeving draagt daarin bij aan het welzijn van de burgers van Brabant. Tot 2010 bestond het Investeringsbudget Landelijk Gebied van waaruit provincies geld konden krijgen bij de realisatie van nieuwe natuur. Het geld kon besteed worden aan doelen die door het rijk werden vastgesteld. Tot 2010 was dat voor onder meer natuur, landschap, recreatie, water en bodemdoelstellingen.

Deze aanpak leidde echter niet tot een bevredigend resultaat, omdat er geen eenduidige visie bestaat over wat natuur is en hoe die kan worden gerealiseerd. Hierdoor is het moeilijk om een overkoepelende aanpak te definiëren voor de ontwikkeling van natuur. In 2010 is dan ook besloten om de realisatie van natuur via een decentrale weg te realiseren. Die weg zou moeten leiden tot een efficiëntere en doelgerichte aanpak om natuur te realiseren.
(GOB, 2013a).

Het vraagstuk dat wij aanpakken is een wicked problem, dat we niet op de reguliere manier opgelost krijgen. We werken al 40 jaar aan de realisatie van het natuurnetwerk, maar dat lukt maar niet. Dus is besloten om een andere governancestructuur te realiseren (respondent 1).

Naar aanleiding van deze decentralisatie hebben verschillende Brabantse organisaties, waaronder waterschappen, VNO-NCW en Staatsbosbeheer in 2011 de provincie doormiddel van een manifest opgeroepen om de al langere tijd beoogde 'ecologische hoofdstructuur' (EHS) te realiseren met de daarbij behorende Ecologische verbindingzones (EVZ). De EHS omvat waardevolle natuurgebieden en andere nog te ontwikkelen natuurgebieden, die zowel van provinciaal als (inter)nationaal belang zijn bij het veiligstellen van ecosystemen en de daarin voorkomende soorten. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in rijks ecologische hoofdstructuur en de provinciale ecologische hoofdstructuur. De rijks ecologische hoofdstructuur omvat alle gebieden die vanuit internationale verplichtingen onderhouden of gerealiseerd moeten worden. Voorbeelden zijn de Europese verplichtingen die volgen uit de Natura 2000 gebieden of verplichtingen die volgen uit de

kaderrichtlijn water. De EVZ verbindt de verschillende natuurgebieden waaruit het EHS bestaat met elkaar, zodat migratie van soorten tussen de natuurgebieden mogelijk wordt. De Brabantse manifestorganisaties hebben de aanwezige EHS en de beoogde EHS in de provincie daarbij herbenoemd tot (de realisatie van) het Natuurnetwerk Brabant (NNB). Hier wordt eenzelfde onderscheid gemaakt als binnen de geformuleerde EHS. Vandaar dat er wordt gesproken van provinciaal NNB (PNNB) en rijks NNB (RNNB) (GOB, 2019; Brabantse landschap, 2019).

De Provinciale Staten van Noord-Brabant (PS) hebben in reactie op deze nota de beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen (2012) opgesteld die het natuur en landschapsbeleid voor de jaren 2012 tot en met 2022 bepaald en hiervoor middelen beschikbaar stelt. Het belangrijkste doel van de activiteiten die uit deze beleidsnota voortvloeien is het realiseren van een natuurnetwerk dat bijdraagt aan zowel de natuurbeleving, de bedrijvigheid en de kwaliteit van de waterhuishouding. Hierbij wordt het efficiënt besteden van de publieke middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld, gezien als hoge prioriteit.

Hierdoor wordt er gestreefd naar een tweeledig doel bij de realisatie van het NNB. Enerzijds moet er binnen de REHS natuur worden gerealiseerd met hoogstaande natuurbeheertypen vanwege de kwetsbare natuur die vloeien uit (Europese) verplichtingen om onder meer de biodiversiteit te behouden. Anderzijds moet binnen de PEHS natuur worden gerealiseerd die in wisselwerking staat met de andere functies die de provincie beoogt, zoals het stimuleren van de natuurbeleving of van de bedrijvigheid.

Om de financiële middelen efficiënt en doelgericht te laten renderen, is besloten om de middelen op afstand van de provincie te laten renderen in een apart investeringsfonds; het GOB. Het GOB is opgericht in mei 2014 met de provincie als 100% aandeelhouder. Naast de financiële middelen kent het GOB economisch trekkersrecht op gronden van de provincie, waardoor deze ingezet kunnen worden om haar doelstellingen te realiseren (provincie Noord-Brabant 2018c p.232; GOB, 2015b).

Juridisch is deze grond in het bezit van de provincie. Economisch heeft het GOB hier trekkingsrecht op. Het GOB heeft zeggenschap over wat er met deze grond gaat gebeuren (...). De provincie heeft feitelijk een vehikel in het leven geroepen in de vorm van het GOB. Op die manier wordt het buiten de deur gezet om zo de handelingsbevoegdheid en creativiteit te verbeteren en zo de handelingsnelheid te verhogen (respondent 2).

Het eigenaarschap over het GOB is binnen de provincie belegd binnen de ambtelijke cluster Deelnemingen. Het opdrachtgeverschap voor het GOB is belegd bij de ambtelijke cluster Natuur en Milieu. De opdracht richting het GOB is geformuleerd aan de hand van het natuurbeheerplan (NBP), waaruit de kaders waarbinnen het GOB dient te werken worden geformuleerd (K-plus V, 2017). Het NBP is een beleidskader voor provinciaal natuurbeheer. De middelen en doelstellingen die voor de realisatie van het NBP benodigd zijn en worden nagestreefd, worden door Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten vastgelegd.

In het NBP beschrijven provincies waar beheerders subsidie kunnen krijgen bij de ontwikkeling en het beheer van landschapselementen, agrarische natuur en natuur.

Het NBP bestaat hiervoor uit twee kaarten. De ambitiekaart en de beheertypenkaart. Op de ambitiekaart staat de ambitie van de provincie voor het realiseren van natuur ingetekend, het NNB. Op de beheertypenkaart staat de huidige natuursituatie over natuurbeheer omschreven (Bij12, 2019). In lijn met deze doelstelling die voortvloeien uit de ambitiekaart van de provincie in 2013 richt dit fonds zich op de realisatie van het Natuurnetwerk Brabant (NNB) in 2027.

De concrete opdracht van GOB ligt in lijn met de eerdergenoemde maatschappelijke doelstelling van de provincie om middels het NNB landschappen van hoge kwaliteit te realiseren, waardoor het voor Brabanders aantrekkelijk wordt om in Brabant te wonen, te werken en te recreëren. De formele opdracht van het GOB van waaruit een resultaatverplichting vloeit, is vijfledig en omvat bij de oprichting onder meer de realisatie van 3100 ha PNNB, de verwerving van 2274 ha RNNB, inrichting van 5628 ha RNNB en de realisatie van 700 kilometer EVZ voor 2027. Het doel van deze opdracht is de realisatie van ecologische, economische en sociaal-culturele doelstellingen, zoals het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van het economische vestigingsklimaat en het verbeteren van de natuurbeleving (GOB, 2014 p. 6).

Tegelijkertijd geven respondenten aan dat het complex is om de realisatie van de natuur te duiden in dergelijke concrete doelstellingen. Hierdoor worden er vraagtekens gezet bij het duurzame karakter van deze doelstelling. Als voorbeeld wordt onder meer de opzet van een productiebos gegeven, waarbij de boer het bos kapt op het moment dat de subsidieregeling afloopt (Provincie Noord-Brabant, 2018d p. 155).

Het domein rondom het GOB is een mix van dingen. Natuur is niet zo meetbaar. De outcome is niet zo meetbaar. Uiteindelijk gaat het om de resultaten in de biodiversiteit. Op de langere termijn. Daar rekenen wij het GOB niet op af. De outcome op biodiversiteit, kun je pas veel later meten. Dat is een proces van jaren. Waar wij het GOB op afrekenen is de output op resultaten. Dat zijn de gerealiseerde hectares (respondent 3).

Het gaat dan echter vaak over hectares en geld. Uiteindelijk doen we het echter voor de biodiversiteit, beleving en vestigingsklimaat. Die zijn moeilijker te herleiden tot investeringen van het GOB. Er gebeurt veel meer op dat gebied. Om dat toch te koppelen aan wat je dan zelf doet, kom je snel in hectares en geld (respondent 1).

5.2 Aanpak door het GOB

Welke waarde realiseert het GOB?

In dit deelhoofdstuk zal worden gekeken hoe het GOB invulling geeft aan de opdracht die door GS en PS geformuleerd zijn. Vervolgens wordt gekeken welke resultaten het GOB met deze aanpak boekt. Daarna wordt gekeken of, en zo ja hoe, de aanpak over de tijd is veranderd en welke redenen hieraan ten grondslag liggen.

5.2.1. Invulling van de opdracht door het GOB

Bij de opzet van het GOB is besloten om samen met initiatiefnemers natuur te creëren (GOB, 2015a p.11-12). De overtuiging is dat natuur niet zelf te realiseren is. Dit komt, omdat er rekening gehouden dient te worden met andere belangen en partijen. Zonder bereidheid van deze partijen is de natuuropgave voor het GOB met de huidige aanpak niet te realiseren. Hiervoor wordt ingecalculeerd dat het proces tot natuurrealisatie leidt tot een proces van geven en nemen, waarbinnen manifestpartners en gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het realiseren van de doelstellingen en het realiseren van gebiedsovereenkomsten tussen verschillende partijen (GOB, 2016 p. 4-5)

In lijn van deze overtuiging zijn manifestpartners die de provincie oproepen tot realisatie van het NNB door de provincie uitgedaagd om bij te dragen. De provincie vroeg hen om zelf met initiatieven te komen die moeten leiden tot natuurrealisatie. De manifestpartners hebben hen daarop een aanbod gedaan om het NNB te realiseren. Dit heeft in mei 2014 geleid tot een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de manifestpartners en de provincie. In de samenwerkingsovereenkomst staat dat de manifestpartners doormiddel van een gebiedsgerichte aanpak het NNB willen realiseren. Voor een effectieve, gebiedsgerichte aanpak moet worden gestreefd naar een sterke samenwerkingsrelatie.

Het GOB heeft binnen deze overeenkomst het doel om op een efficiënte wijze investeringsbeslissingen te nemen met behulp van de door de provincie beschikbaar gestelde middelen ter realisatie van het NNB (Provincie Noord-Brabant 2013a).

De manifestpartners delen deze zienswijze in het manifest dat zij hebben opgesteld. In het manifest dat moet leiden tot de realisatie wordt gestreefd naar een herleving en verbetering van het Brabants model. Het Brabants model is een informeel netwerk van verschillende initiatiefnemers, de provincie en het GOB. De verbeteringen moeten mensen inspireren, aanspreken en laagdrempelig worden vormgegeven, zodat de verschillende partners elkaar bij de realisatie van natuur blindelings kunnen vinden. Op die manier kunnen de verschillende deelnemende partijen bij de realisatie van natuur van elkaar kunnen leren (Brabants Landschap, 2019 p. 5).

De daadwerkelijke realisatie van natuur komt door deze opzet bij manifestpartners en andere initiatiefnemers te liggen, waardoor deze initiatiefnemers een belangrijke rol hebben in het succes van het GOB (GOB, 2016 p.4). Daar waar het GOB zorgt voor een deel van de benodigde middelen, moeten manifestpartijen en overige initiatiefnemers (denk hierbij aan gemeenten, particulieren en ondernemers) zorgen voor de benodigde uitvoeringscapaciteit. Hierdoor kan er gesproken worden over een gelijkwaardige driehoeksverhouding tussen het GOB, de manifestpartners en de provincie.

De provincie heeft destijds een afspraak met de manifestpartners gemaakt. Daar ligt een samenwerkingsovereenkomst (SOK) onder. In die SOK is afgesproken dat ze samen het natuurnetwerk gaan realiseren. In het kader van het SOK heeft de provincie het Groenfonds opgericht om die ambitie te ondersteunen. Dat betekent eigenlijk dat de manifestpartijen verantwoording afleggen aan de provincie. Wij zijn het instrument dat ze helpt om die ambitie te realiseren (respondent 1).

Er is vanuit de provincie periodiek ook een overleg met de manifestpartners, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Die hebben met elkaar ook een overeenkomst gesloten met een aantal doelen en tempo. Ook via die lijn is er dus contact tussen de manifestpartners en de provincie (respondent 4).

Het GOB is door deze opzet geen uitvoerende organisatie. In plaats daarvan is de taak van het GOB het betrekken en faciliteren van initiatiefnemers doormiddel van leningen, garantstellingen, ruilgronden of subsidiering van voorgestelde natuurprojecten. Dit heeft geresulteerd in een organisatie die sinds haar oprichting slechts drie formele organen kent. Deze organen zijn: de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA), het bestuur en een investeringscommissie (Later adviescommissie). De Algemene vergadering van Aandeelhouders en het bestuur zijn kenmerkende organen van een besloten vennootschap en zijn de belangrijkste besluitvormende organen van het GOB. Het bestuur bestaat uit een eenhoofdige directie, ondersteunt door een procesmanager. (GOB, 2013a p.36)

Overig personeel wordt ingehuurd via een servicelevel agreement (SLA) met de provincie. Deze SLA maakt het voor het GOB mogelijk om de benodigde aanvullende personele capaciteit in te huren bij de provincie.

Om te garanderen dat er voldoende geslaagde aanvragen door nieuwe initiatiefnemers worden ingediend, is er bij de totstandkoming van het SOK (2013) een gezamenlijke werkeenheden opgezet door de provincie en de manifestpartners. Binnen de werkeenheden zijn door de provincie en de manifestpartners middelen ondergebracht die nieuwe initiatiefnemers moeten ondersteunen in het doen van een aanvraag uit het GOB. Deze ondersteuning kan bestaan uit het voorbereiden en gezamenlijk opstellen van investeringsvoorstellen of het formuleren van inhoudelijk advies over een investeringsvoorstel dat niet in samenspraak met de werkeenheden is opgesteld (provincie Noord-Brabant, 2013a p. 13).

Deze aanpak maakt maatwerk mogelijk, zodat de uiteenlopende behoefte van initiatiefnemers met verschillende initiatieven kan worden gediend. Een voorbeeld van een ondersteuningsmogelijkheid is bijvoorbeeld het organiseren van laagdrempelige keukentafelgesprekken, zodat vragen die bij initiatiefnemers spelen snel en gericht kunnen worden beantwoord (Provincie Noord Brabant, 2018b p.4).

De manier waarop het GOB kan sturen op de activiteiten van de initiatiefnemers beperkt zich door subsidievoorwaarden die in het subsidieregulelement door de provincie zijn vastgesteld. Binnen de subsidieregeling wordt omschreven wanneer een subsidie kan worden verstrekt en welke weigeringsgronden er bestaan. Binnen het GOB is hiervoor een adviescommissie in het leven geroepen dat bestaat uit deskundigen met kennis over financiën, economie en ecologie. Deze commissie geeft advies aan een fondsmanager die op basis van dit advies investeringsvoorstellen toewijst of weigert (Subsidieregeling, 2020 p.5-8).

Om daarnaast de beoogde efficiëntiedoelstellingen te realiseren, heeft het GOB het ondernemende NNB (ONNB) geïntroduceerd, waarbinnen natuurcreatie met economische activiteiten wordt gecombineerd. Hierdoor hoeft het fonds niet alle de kosten van de realisatie van natuur op zich te nemen.

Hierin is vanwege het verschil in realisatieprioriteit van RNNB en PNNB wel een opdeling gemaakt in de businesscase. Het PNNB streeft bij een oppervlakte van 550-750 ha naar een private investering van 15%, voor 1500-2000 hectare een private investering van 50% en voor 500-750 hectare een private financiering van 75-100%. Voor de realisatie van het RNNB zijn deze doelen, vanwege wettelijke verplichtingen, minder ambitieus. Hier wordt bij 1500-2000 ha gestreefd naar

15% procent private financiering, bij 50-200 ha een private investering van 50% en bij 50-200 ha een private investering van 75% tot 100% (GOB, 2013a p.5-6)

5.2.2. Veranderende aanpak door het GOB

In 2014 is er door de manifestpartners een meerjarenprogramma gemaakt tot 2020, waarin in samenspraak met de provincie een concrete ambitie werd uitgesproken om het NNB te realiseren. Deze ambitie omvatte de verwerving van 366 ha (12% van de opgave van het GOB) en inrichting van 370 PNNB (12%), de verwerving van 1583 ha (70%) en inrichting van 3257 ha (58%) RNNB en de verwerving en inrichting van 56 km (8%) EVZ (GOB, 2015a p.9). De overige hectaren moest doormiddel van andere initiatiefnemers worden gerealiseerd.

Eind 2015 blijkt dat de realisatie niet goed in kaart te brengen valt. Vandaar dat er in het jaarplan van 2016 gerapporteerd wordt aan de hand van afgegeven subsidiebeschikkingen. In 2015 waren er subsidiebeschikkingen afgegeven voor de verwerving van 34,9 ha (1,1 % van de opdracht van het GOB) en de inrichting 34,9 ha (1,1%) PNNB, de verwerving van 144,4 ha (6,3%) en inrichting van 149,5 ha (2,6%) RNNB en 4,9 km EVZ (0,7%) EVZ. Hier werd uit geconcludeerd dat het tempo van de huidige realisatie omhoog moet en de aanvraag voor middelen ter realisatie van PNNB achterliep (GOB, 2015b p.6).

Dit heeft ertoe geleid dat het GOB is gaan zoeken naar manieren om de realisatiesnelheid te verhogen. Hiervoor is eerst gekeken naar de problemen die leiden tot de vertraging. Uit jaarverslagen en de interviews blijkt dat deze problemen werden veroorzaakt door drie voornamelijk knelpunten. Deze hadden te maken met administratieve problemen, een gebrek aan initiatiefnemers en een gebrek aan welwillende grondeigenaren (GOB, 2015b p.7). De laatste jaren is gewerkt aan oplossingen die moeten leiden tot oplossing van deze knelpunten, zodat de doorloopsnelheid hoger wordt. In de huidige aanpak wordt hiervoor gezocht naar oplossingen zonder dat daarvoor grote concessies hoeven worden gedaan in de bestaande businesscase.

Op een gegeven moment bleek dat de doelen niet gerealiseerd zouden worden binnen het termijn die gesteld was. Dan ga je met elkaar op zoek naar alternatieven om dat toch voor elkaar te kunnen krijgen. Dan is er meer ruimte om te kijken voor het GOB om met goede voorstellen te gaan ondernemen om ervoor te zorgen dat we wel de doelstellingen halen (respondent 4).

5.2.2.1. administratieve uitdagingen

In de eerste jaren van het GOB bleek dat de administratie op verschillende gebieden nog niet op orde waren voor het GOB om te kunnen handelen.

Ten eerste bleken de natuurkaarten waarop de actuele natuursituatie werd weergegeven, niet compleet of niet up-to-date. Deze problemen zijn ontstaan na de decentralisatie van het natuurbeheer, waarbij duidelijk werd dat er verschillen waren tussen de administratiesystemen van de Dienst Landelijk Gebied en de provincie. Hierdoor was er onduidelijkheid over de bestaande cijfers. Na een arbeidsintensief traject is eind 2015 zijn deze twee administratieve systemen onder een administratief systeem gebracht (het systeem SAP-RE) (GOB, 2016 p. 6).

Ten tweede kreeg het GOB beschikking over zowel grondposities en financiële middelen vanuit de provincie om haar taak te realiseren. Tot dan toe werden deze twee middelen op verschillende manieren geadministreerd, waardoor onduidelijkheid ontstond en cijfers niet goed te

vergelijken waren. Om dit probleem op te lossen, is er gekeken naar de mogelijkheid om de twee systemen op elkaar aan te kunnen sluiten (GOB, 2016 p. 6).

Wij hebben eigenlijk twee hoofdlijnen. Grondtransacties en subsidieverlening. Dat betekent dat je de hele administratie van je grond en subsidies op elkaar diende te worden aangesloten. Dat betekent dat je twee administratieve systemen op elkaar moest gaan aansluiten, namelijk het subsidietraject en het grondtraject (respondent 1).

Tot slot leidde de tussentijdse verandering van de spelregels en definities tot onduidelijke definities. Deze veranderingen ontstonden onder meer door belastingregels die werden aangepast en veranderingen in de bestaande kaders waarbinnen het GOB moet opereren. Dit leidt ertoe dat cijfers uit voorgaande jaren niet goed met elkaar te vergelijken waren, waardoor er in het verantwoordingsproces onduidelijkheid ontstond (Provincie Noord-Brabant, 2017b p.77).

Dit heeft ertoe geleid dat het GOB is begonnen aan het project Basis Op Orde dat moest leiden tot eenduidiger cijfers die gebruikt konden worden in voortgangsrapportages, zodat die een eenduidiger beeld schetsen over de huidige situatie (GOB, 2016 p. 6).

Ik heb een collega die bezig geweest is met Basis Op Orde, omdat wij uiteraard richting het ministerie van economische zaken de voortgangsrapportages natuur moeten opstellen. Daar loop je dus tegenaan dat die cijfers continu veranderen, doordat die uitgangspunten in de jaren elke keer gewijzigd worden (Respondent 2).

Naast wijzigingen op gebied van administratie is gezocht naar de mogelijkheid om als GOB in directer contact te komen met de betrokken provinciale afdelingen waartoe het GOB zich verhoudt. Hiervoor is het GOB in het provinciehuis gaan werken, zodat het korte lijntjes konden worden onderhouden met de gedeputeerde en de ambtelijke clusters (GOB, 2015a p.18). In 2019 is ook de werkeenheden gaan opereren vanuit het provinciehuis, waardoor ook met de werkeenheden korte lijntjes kunnen worden onderhouden (GOB, 2020 p.13).

Daarnaast is er naar gestreefd om het netwerk van het provinciepersoneel dat middels een SLA werkzaam is voor het GOB te benutten, zoals dit ook het geval is bij de medewerkers grondzaken (GOB, 2020 p.13). Dit gaat echter niet vanzelf. Vandaar dat er in dit contact geïnvesteerd wordt doormiddel van werkoverleggen en informele activiteiten (GOB, 2017 p.10). Dit vereist echter vastigheid. De provincie heeft de mogelijkheid om te bezuinigen op de ondersteuning, waar het GOB gebruik van maakt. Hierdoor kan de vastigheid van het ingehuurde personeelsbestand niet altijd worden gewaarborgd (GOB, 2017 p.10).

5.2.2.2 tekort aan initiatiefnemers

Zoals eerder geïntroduceerd, is het GOB bij haar uitvoering afhankelijk van voldoende initiatiefnemers om de benodigde resultaten te realiseren. Daar waar manifestpartners en enkele particulieren in 2015 al 16 concrete aanvragen hadden ingediend voor de ontwikkeling van natuur, bleven de aanvragen vanuit ondernemers uit. Ook de gemeenten werden enkel op ad-hoc basis betrokken (GOB, 2015b p.11-12). Hierdoor lag het realisatietempo te laag en werd er gezocht naar mogelijkheden om meer initiatiefnemers te trekken.

Een van de geconstateerde oorzaken was dat er te veel regels en procedures moesten worden gevolgd, waardoor er onvoldoende kon worden meegewerkt aan de initiatieven die door de initiatiefnemers werden aangedragen.

Het GOB is hiervoor in gesprek gegaan met de provincie om te kijken hoe de bestaande procedures en regels konden worden veranderd, zodat het GOB beter kan aansluiten bij de wensen van initiatiefnemers. Hiervoor is onder meer gekeken of het percentage verleende subsidie kon

stijgen, de kaders die in het ambitiedocument werden gepresenteerd konden worden versoepeld en het verduidelijken van de inhoudelijke en administratieve regels (GOB, 2016, p7).

Deze constatering hebben na overleg met de provincie over de jaren tot aanvullende mogelijkheden geleid voor het GOB bij de realisatie van haar opdracht, waarvoor het investeringsregelement (vanaf 2020 subsidieregeling) tot 2017 ten minste zeven keer is aangepast (K-plus V, 2017 p.28). Voorbeelden van oplossingen zijn de verhogingen van de bestaande subsidiepercentages, waardoor er bij de realisatie van initiatieven een lager aandeel private middelen vereist is. Daarnaast is er meer ruimte gemaakt voor experimenteeruimte, waarbinnen het GOB nieuwe initiatieven kan testen en heeft het GOB de mogelijkheid gekregen om 25 hectare natuur buiten de in de ambitiekaart gestelde kaders te realiseren (GOB, 2016 p.9 ;GOB, 2017, p3, p.7-9).

Bovendien is er gezocht naar alternatieve financieringsstromen uit andere voorzieningen door initiatieven te combineren met andere doelstellingen, zoals natuur en energie, natuur en vrijetijdseconomie, natuur en wonen , waar ook middelen voor beschikbaar zijn, waarmee het private aandeel aangevuld kan worden (GOB, 2020, p.5).

Naast deze extra mogelijkheden is het GOB zelf gaan kijken hoe het haar eigen houding kan verbeteren dat moet leiden tot meer natuuraanvragen. Een van de interventies is het voeren van een actieve communicatiestrategie om zo een groter publieke met mogelijke initiatiefnemers te bereiken. Hierbij is eerst ingezet op het optimaliseren van het gebruik van persoonlijke contacten. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van digitale middelen, waarop eerdere succesverhalen gedeeld doormiddel van foto- en videomateriaal en zij medewerkers van het GOB aanwezigheid bij relevante symposia, congressen en bijeenkomsten. GOB,2019, p.4; GOB, 2020, p.4).

Maar ook andere pro-actieve inspanningen horen bij deze aanpak. Zo worden er samen met de manifestpartners bijeenkomsten georganiseerd om de achterban van de betreffende manifestpartners te mobiliseren en worden er door het GOB campagnes opgezet met als doel frisse ideeën los te maken voor nieuwe initiatieven bij maatschappelijke organisaties, overheden, onderwijsinstellingen en ondernemers (GOB, 2017 p.10). Deze strategie heeft er mede toe geleid dat gemeenten en steden actief zijn betrokken bij de realisatie van het NNB (Van Merrienboer, 2019 p.12).

Verder onderhoudt het GOB voor actief contact met bestaande en net startende initiatiefnemers die bezig zijn met het realiseren van natuur. Tijdens deze contactmomenten wordt er kennis en hulp over de lokale grondmarkt gedeeld, is het operationeel overleg met de werkeenheden geïntensiveerd. Daarnaast worden er doormiddel van een digitale ontmoetingsplek verschillende initiatiefnemers aan elkaar gekoppeld, zodat ze ook daarmee een platform hebben om van elkaar te kunnen leren. Via die weg moeten praktische knelpunten snel worden geconstateerd, zodat er snel een oplossing kan worden gezocht en de natuurrealisatie geen vertraging oploopt (GOB 2020 p.4-13).

Buiten deze ingrepen, die vooral gericht zijn op de ondersteuning en het betrekken van nieuwe individuele initiatiefnemers, probeert het GOB ook van haar eigen aanpak te leren. Hiervoor doorloopt het GOB een Plan-do-act-check cyclus, waarbinnen de leerervaring van een eerdere interventie moet leiden tot een verbeterde dienstverlening in de toekomst. Deze Plan-do-act-check cyclus wordt zowel doorlopen voor het interne functioneren van het GOB, de samenwerking met de werkeenheden en de samenwerking met de manifestpartijen. Voor deze evaluatie organiseert het GOB leersessies met de verschillende manifestpartners (GOB, 2020 p. 4). Daarnaast laat het GOB in 2020 een klantentevredenheidsonderzoek uitvoeren, om via die weg de dienstverlening te kunnen verbeteren (GOB, 2020 p.14).

5.2.2.3 afhankelijkheid van grondeigenaren

Het derde knelpunt waar het GOB zichzelf mee geconfronteerd ziet, is de afhankelijkheid van grondeigenaren bij de realisatie van het NNB binnen de ambitiekaart. De grondeigenaren willen gronden binnen het ingetekende NNB niet altijd van de hand doen op het moment dat een initiatiefnemer zich aanbiedt voor inrichting van de grond. Het GOB heeft in beginsel geen mogelijkheid om grondeigenaren tot verkoop van hun grond binnen de ingetekende NNB te dwingen (Van den Berg, 2019 p.2). Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het GOB Provinciale Staten verzoeken om gebruik te maken van haar onteigeningsinstrument. Dit proces is echter aan veel juridische procedures onderworpen. Dit is een langlopend proces, waarbij gebruik wordt gemaakt van staatsmacht en geniet daarom geen voorkeur.

Onteigening, en terecht, want dan heb je het over het grondbezit van iemand dat je af kunt nemen als overheid, is aan heel veel juridische procedures gebonden. Daar hebben ook PS weer een rol in. Want PS bepaalt in welke gebieden je wel mag onteigenen, en in welke gebieden niet (respondent 4).

Om dit knelpunt aan te pakken heeft het GOB de mogelijkheid om gronden strategisch op te kopen, zodra zich hier een kans toe voordoet. Deze gronden kunnen, wanneer deze in het NNB liggen, later worden verkocht aan een initiatiefnemer. Of, wanneer de grond buiten het NNB ligt, dienen als ruilgrond. Deze ruilgrond kan worden ingezet op het moment dat een grondeigenaar met grond binnen het ingetekende NNB de voorkeur geeft aan grond in plaats van geld bij een verzoek uit initiatiefnemers om plaats te maken ter realisatie van het NNB (GOB, 2014 p.10).

De gronden die hierdoor in het bezit van het GOB raken probeert het GOB, wanneer er nog geen bestemming gevonden is, te verpachten. Bij de gunning van de gronden die ter pacht worden aangeboden wordt niet enkel gekeken naar het financiële perspectief, maar ook naar het duurzame perspectief van de door het geïnteresseerde aangedragen pachtplan (GOB, 2017 p. 6).

5.2.3. Twijfels over de bestaande aanpak van het GOB

Ondanks dat het GOB doormiddel van verschillende aanpakken probeert om een versnelling in de behaalde resultaten te realiseren, leven er bij statenleden twijfels of de aanpak dat onder meer moet leiden tot een ONNB wel geschikt is voor het realiseren van meer natuur. Natuurrealisatie is immers een kapitaalintensieve exercitie, waardoor de vraag bestaat of er wel geld aan te verdienen valt. In het verlengde van deze redentatie gaan er stemmen op om de realisatie van het NNB weer binnen de provincie te plaatsen, zodat de provincie zelf meer zicht krijgt op de uitvoer van het NNB (provincie Noord-Brabant, 2018a p.185).

De keuze is gemaakt om het beheer op afstand te plaatsen van de provincie. Tegelijkertijd blijft er een grote trekkingskracht om het beheer weer terug te plaatsen binnen de bestaande structuren. Er ontstaan allerlei verzoeken om informatie, overleg en informatie om er maar voor te zorgen dat het goed blijft gaan (respondent 1).

Daarnaast bestaat er een vraag in hoeverre de bestaande manifestpartners, die vaak bestaan uit koepelorganisaties, voldoende mogelijkheden hebben om de achterban tot realisatie van het NNB aan te zetten.

Nou zijn die manifestpartijen een bijzonder samengesteld gezelschap. (...) We hebben ook een partij als de ZLTO. Of Toprecreatieondernemers en Brabants regulier grondbezit. Dat zijn koepelorganisaties die destijds hebben gezegd: onze achterban gaat meedoen. Maar die organisaties gaan helemaal niet

over die achterban. Want die achterban is een individuele ondernemer, of een individuele landgoedeigenaar. Die bepaald wel zelf of hij meedoet en voor hoeveel (respondent 2).

Een belangrijke verandering in de opdracht van het GOB. Over de jaren is de keuze van de gedeputeerde staten van Noord-Brabant om het vraagstuk rondom de stikstofproblematiek op een alternatieve manier buiten het GOB om aan te pakken, waardoor de rol van het GOB in de realisatie van het NNB slinkt.

Om tegemoet te komen aan de roep van de provincie om verder te versnellen en de slagkracht te verhogen, heeft het GOB in het jaarplan van 2020 een plusvariant ingediend dat vraagt om verdere uitbreiding van de bevoegdheden van het GOB. Op die manier kan het nog beter tegemoetkomen aan de vraag van initiatiefnemers. Daarnaast wordt het door deze aanvulling mogelijk om ook als GOB natuur te gaan realiseren, waardoor de afhankelijkheid van initiatiefnemers afneemt.

Zo worden in de plusvariant gestreefd naar meer vrijheid voor initiatiefnemers om gebieden naar eigen behoefte te vullen. Daar waar nu de ambitiekaart leidend is bij het definiëren van de mogelijkheden voor nieuwe initiatieven en initiatiefnemers een motivatie moeten afleggen als zij afwijken van deze ambitiekaart, ziet het GOB graag dat initiatiefnemers moeten motiveren waarom een bepaald gebied geschikt is voor hun initiatief, zonder hierbij per definitie gebonden te zijn aan de ambitiekaart.

Daarnaast zou het GOB binnen het eigen mandaat graag extra gebieden willen kunnen toewijzen die buiten de ambitiekaart liggen. Waar nu de mogelijkheid is voor de toewijzing tot maximaal 25 hectare buiten de ambitiekaart, ziet het GOB deze ruimte graag verruimd worden naar 50 hectare (Jaarplan GOB 2020, 2020 p.7).

Ook stelt het GOB voor om zelf een grotere rol te gaan spelen in de uitvoering. Zo stelt het in de plusvariant van het jaarplan 2020 voor om, bij wijze van proef, zelf 100 hectare natuur te gaan realiseren. Onderdeel van de opdracht is om op een later moment alsnog de private financiering te regelen. Via deze aanpak hoeft er niet gewacht te worden met het realiseren van nieuwe natuur, voordat er cofinanciering geregeld is. Tevens wil het in gebieden waar nog geen manifestpartner actief is die andere initiatiefnemers kunnen helpen bij bijvoorbeeld de onderhandeling die moet leiden tot kavelruil door bestaande grondeigenaren zelf gaan ondersteunen (GOB, 2020 p.8-9).

5.3 Verantwoording door het GOB

Hoe verantwoord het GOB de waarde die zij realiseert?

In dit laatste deelhoofdstuk wordt gekeken naar de manier waarop de verantwoording tussen het GOB en de provincie over de behaalde resultaten is vormgegeven. Hiervoor is eerst gekeken welke informatie het GOB verstrekt over de resultaten die het weet te realiseren richting de provincie. Daarna wordt gekeken in hoeverre het GOB in contact staat met de provincie. Tot slot wordt gekeken welke middelen de provincie tot hun beschikking hebben om de beleidsuitvoer door het GOB bij te sturen hebben.

5.3.1 Informatiestromen vanuit het GOB richting de provincie

5.3.1.1 Formele informatie vanuit het GOB richting de provincie

De provincie is voor 100% aandeelhouder van het GOB. Doordat de provincie aandeelhouder is van het GOB, is het GOB verplicht om informatie te verstrekken over haar resultaten aan de provincie. Hiervoor is het GOB verplicht een fondsadministratie bij te houden (GOB, 2014 p 13-14 & 17).

De informatieplicht die het GOB kent, vloeit voort uit drie afspraken die het met de provincie heeft afgesproken. Deze verplichtingen vloeien voort uit het Besluit en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV), de subsidiebeschikking t.b.v. verwerving inrichting en functieverwerving EHS/EVZ en de aandeelhoudersinstructie.

De BBV vereist van het GOB dat het inzicht geeft in haar financiële positie. Deze waarderings- en verantwoordingseis heeft geleid dat het GOB op vier vaste momenten rapporteert op deze gebieden. Deze momenten zijn eind februari, eind juli, medio augustus en medio december. De verantwoording bestaat uit financiële rapportages en prognoses die bestaan uit een balans en een winst- en verliesrekening inclusief toelichting en dient aan de afdeling financiën van de provincie te worden overhandigd (GOB, 2016. P.17).

Uit de subsidiebeschikking vloeit een jaarlijkse vaststellings- en een rapportageverplichting. Op 1 september moet een voortgangsverslag zijn ingediend dat bestaat uit een begroting, een liquiditeitsprognose en een jaarplan. Daarnaast dient de subsidie jaarlijks opnieuw te worden vastgesteld. Dit vereist van het GOB een jaarlijks verzoek tot subsidie doormiddel van een activiteitenverslag of jaarverslag, een jaarrekening en een controleverklaring door een accountant.

Bovendien kent de subsidiebeschikking een vaststellingsverplichting, waarvoor een jaarrekening, een controleverklaring, een jaarverslag of activiteitenverslag en een verklaring over de bedrijfseconomische noodzaak tot het aanhouden van reserves. Deze verantwoordingsmiddelen dienen aan de afdeling financiën en de afdeling subsidies van de provincie te worden overhandigd (GOB, 2016. P.18).

Tot slot is het GOB op basis van artikel 4.13 van de aandeelhoudersinstructie (2014) verplicht om ten alle tijd te kunnen rapporteren over haar resultaten en sociale uitkomsten doormiddel van vooropgestelde KPI's. Ondanks dat er geen vast moment voor deze KPI-rapportage is vastgesteld, wordt de rapportage ongeveer tweemaal per jaar verstrekt (GOB, 2014 p.17).

Feite is het zo dat de formele verantwoording in cijfers moet worden afgelegd. De KPI-rapportage moet tweemaal in het jaar worden opgeleverd. Daar staat alles tot achter de komma in. Dat genereert tot 10 KPI's die met PS zijn afgesproken. Die leveren wij in een enorm Excel bestand aan (respondent 1).

De huidige KPI's (zie bijlage 2) zijn op basis van tussentijdse ervaringen meermaals aangepast. Uit de tussentijdse ervaringen bleek dat de uniforme KPI's die als een format voor alle investeringsfondsen van de provincie waren opgesteld niet altijd aansloten bij de resultaten die door het GOB werden gerealiseerd, doordat dergelijk resultaten zich bijvoorbeeld pas later openbaarden en daardoor nog niet inzichtelijk te maken waren in de bestaande termijn van de verantwoordingscyclus (ZRK, 2017b, p. 22).

Je zag in het begin, toen we opgericht waren, lag er een set van KPI's waaraan voldaan moest worden. Die KPI's zijn voor alle 4 de fondsen destijds bedacht. Algemene parameters die over de vier fondsen hetzelfde zijn. Die zijn door de provincie bedacht. Daar zijn we mee van start gegaan. Daar blijkt uit dat het in beeld brengen van de financiële stromen complex is voor het Groen Ontwikkelfonds (...) Ze zijn nog steeds heel kwantitatief vormgegeven. (Respondent 1).

5.3.1.2. Aanvullende informatie vanuit het GOB richting de provincie

Naast deze verplichte rapportages, heeft de provincie ook de mogelijkheid tot het opvragen van aanvullende informatie (GOB, 2014 p. 17). Deze informatie kan benodigd zijn voor het beantwoorden van statenvragen, het opstellen van statenmededelingen door gedeputeerden richting PS en bij het realiseren van aanvullende themabijeenkomsten over activiteiten van het GOB.

Daarnaast kan de provincie zich ook zelf van extra informatie voorzien door informatie-uitingen van het GOB via andere informatiekanalen, zoals haar website. Bovendien stuurt het GOB iedere maand een nieuwsbrief richting PS, waarin het tracht de transparantie over haar eigen handelen te vergroten. (ZRK, 2017b p.13, p.21)

Op de website van het GOB wordt onder meer foto- en videomateriaal gedeeld. Dit materiaal dient een tweeledig doel. Enerzijds moet het dienen als communicatiemiddel om nieuwe initiatiefnemers te enthousiasmeren om zelf met initiatieven te komen. Daarnaast moet het de formele informatie verrijken, zodat de resultaten en sociale uitkomsten van het GOB beter inzichtelijk worden.

Het is een communicatiemiddel. Niet zozeer een verantwoordingsmiddel, maar een communicatiemiddel die wordt ingezet om te laten zien wat er allemaal kan. Dan helpen foto's en video's. Die maken wij soms als programma natuur ook wel eens. Gewoon om het product aan de man te brengen. (respondent 3).

Het doel is om niet alleen platte teksten te geven, maar ook om te laten zien wat je wilt realiseren. Plaatjes zeggen vaak meer dan honderd woorden. Als je die combinatie goed kunt maken heb je in een veel beknoptere vorm je boodschap beter tot zijn recht laten komen (respondent 2).

Deze extra informatiemogelijkheid is noodzakelijk, doordat het formele verantwoordingsproces niet altijd alle informatie vragen dekken. Dit komt doordat het beleidsdoel waarvoor het GOB in het leven geroepen is naast gerealiseerde hectares natuur en het daarvoor gebruikte geld ook als doel heeft om de biodiversiteit te vergroten, het economisch vestigingsklimaat te verbeteren en de natuurbeleving te verbeteren (GOB, 2014 p. 6) .

Hectares natuur maken is geen doel op zich. Brabant vindt het belangrijk om extra natuur te maken om andere doelen te realiseren. Onder andere biodiversiteit. De zoektocht naar de relatie naar wat we doen, en welke invloed dat heeft op de biodiversiteit, daar zijn wel vaker statenvragen over geweest (respondent 1).

5.3.2. Contact tussen het GOB en de provincie

5.3.2.1. Formeel contact tussen het GOB en de provincie

Het GOB organiseert naar behoefte een Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Binnen de AvA wordt het belang van de aandeelhouder behartigd en gestuurd op de uitvoering van de opdracht door het GOB. Daarnaast fungeert de AvA als Raad van Commissarissen (RvC) en kent het een toezichthoudende rol en adviserende rol ten aanzien van het langetermijnbeleid. De AvA wordt hiervoor naar behoefte georganiseerd. Veelal is dat vier keer per jaar. Binnen de AvA neemt een afvaardiging van de provincie, leden van de adviescommissie en het management van het GOB plaats.

De provincie is de enige aandeelhouder van het GOB. Wij financieren het GOB met geld en grond. Het hoogste overleg vindt plaats in de vergadering van aandeelhouders. Die houden we vier keer per jaar. (respondent 3).

De afvaardiging binnen de AvA wordt vanuit de provincie door twee gedeputeerden en ambtelijke teams vormgegeven die elk toezien op een deel van de opdracht van het GOB. Het opdrachtgeverschap van het GOB wordt ingevuld door Team Deelnemingen van de provincie. Het inhoudelijke aanspreekpunt op onder meer het gebied van begrenzing van de EHS en de ambitiekaart is belegd bij het Team Natuur en Landschap en het inhoudelijk aanspreekpunt op het gebied van Ruimtelijke Ontwikkeling ligt bij het team Verordening Ruimte (GOBa, 2013 p.37).

Als provincie hebben we een afdeling, genaamd Verbonden Partijen [sic.]. Die regelen het eigenaarschap. Die heeft het eigenaarschap over het GOB. De afdeling natuur is het inhoudelijke programma, waarvoor de doelen worden gerealiseerd. Wij zijn inhoudelijk de opdrachtgever van het GOB (respondent 3).

Deze opsplitsing van de opdracht door verschillende teams van de provincie heeft als voordeel dat het GOB in direct contact staat met inhoudelijke professionals over de betreffende onderdelen van de opdracht. Tegelijkertijd heeft deze opsplitsing voor verwarring gezorgd, doordat de kijk van de verschillende afdelingen van de provincie op het GOB als organisatie niet gelijk was. Daar waar het team Natuur en Landschap het GOB meer als een uitvoerende organisatie van de provincie leek te zien, zag het team Deelnemingen het GOB als een zelfstandige organisatie, vanwaar meer discretionaire ruimte voor het GOB vloeit. Op die manier moest het ondernemend karakter van het GOB beter tot zijn recht komen.

Sinds anderhalf à twee jaar lijkt deze onduidelijkheid te zijn opgelost, doordat er nu gecombineerde gesprekken worden georganiseerd tussen het team Deelnemingen, en het team Natuur en Landschap. Hierdoor is er een eenduidiger visie op het GOB en het functioneren van het GOB ontstaan.

In de laatste anderhalf, twee jaar, hebben we ervoor gezorgd dat het juist gecombineerde gesprekken zijn. Er zat een verschil van beleving hoe het GOB kon opereren. In mijn beleving vanuit de inhoudelijke natuurkant, die zien het GOB veel meer als opdrachtnemer. Wij hebben de opdracht bepaald, dit is het financiële kader en daar voer je het binnen uit. Terwijl we bij alle deelnemingen waar we bij betrokken zijn, dus ook het GOB, veel meer de houding hebben, we hebben niet voor niets een bedrijf opgericht. Als we het allemaal zelf konden, creatief genoeg waren en ondernemend genoeg waren, hadden we geen bedrijf opgericht (respondent 4).

De AvA rapporteert haar bevindingen aan GS. GS rapporteert vervolgens volgens in een vaste P&C-cyclus over de voortgang van het GOB aan PS. Doordat deze rapportage gebonden is aan vaste P&C momenten, laat besluitvorming over de voortgang door het GOB binnen PS op zich wachten.

Wat is er in 2019 gebeurd. Dat ijlt dan altijd een paar maanden na. Die jaarrekening wordt pas na 31 december opgemaakt. Dan moeten we eerst informatie van het GOB krijgen, dan moet dat verwerkt worden. Vandaar dat het pas medio juni in PS aan behandeling toe is. (respondent 3).

Van direct contact tussen het management van het GOB en PS is geen sprake, tenzij statenleden contact zoeken met het management van het GOB. Dit gebeurt echter zelden.

Onze contactpersoon is GS. Daar hebben wij contact mee. In het kader van de beleidsvorming hebben wij contact met GS in de rol van beleidsmaker. Ik ben een keer namens het GOB tijdens de tussentijdse evaluatie, waarin PS had gevraagd of de fondsen langs wilden komen voor een bijeenkomst, langsgesproken. Dan heb je contact met PS. Maar in principe niet (respondent 1).

5.3.2.2 Andersoortig contact tussen het GOB en de provincie

Naast de formele AvA, zijn er nog meer overleggen tussen het GOB en de provincie. Deze overleggen worden versterkt door de afhankelijkheid van het GOB bij de uitvoer van haar opdracht van de provincie. Die afhankelijkheid ontstaat onder meer doordat het GOB voor haar operationele capaciteit afhankelijk is van het SLA en doordat het financiële beheer en het beheer van de gronden, waarover het GOB economisch trekkerschap heeft, nog steeds bij de provincie is belegd (GOB, 2013a p.37).

Hierdoor zijn er veel informele overleggen waarbinnen ambtenaren, gedeputeerden en (ingehuurde) medewerkers van het GOB met elkaar in contact komen. Ondanks dat dit soort overleggen niet gestandaardiseerd zijn, vinden ze wel regelmatig of in terugkerende patronen plaats. Voorbeelden van dergelijke overleggen zijn bijvoorbeeld het vier tot ze wekelijkse driehoeksoverleg tussen de afdeling natuur en landschap, het GOB en de manifestpartners, een opdrachtgeversoverleg tussen het GOB en het team deelnemingen van de provincie en tweejaarlijkse voortgangsgesprekken. Anders dan de AvA hebben deze overleggen geen formeel besluitvormend karakter (K-plus V p. 28).

Een keer in de vier weken hebben wij vanuit het programma natuur een driehoeksoverleg met het GOB om allerlei lopende zaken vanuit hun kant of onze kant gaandeweg te verbeteren. (...) Het is, afhankelijk wat je eronder verstaat, niet volledig gestandaardiseerd. We hebben drie of vier keer per jaar het opdrachtgeversoverleg met het GOB. We hebben voortgangsgesprekken met het GOB met betrekking tot de KPI's. En de stand van zaken rond de opdracht. Dat doen we twee keer per jaar. (respondent 3).

Vanuit natuur binnen de provincie, zijn er ambtenaren die veelvuldig contact hebben met Mary en collega's van Mary om over inhoudelijke voortgang van de opdracht te praten. Dat zijn bijna wekelijkse, of anders dagelijkse, directe contacten tussen de provincie en bedrijf (respondent 4).

De lijntjes tussen de gedeputeerden en de ambtelijke afdelingen van Deelnemingen en Natuur en Milieu enerzijds en medewerkers van het GOB anderzijds worden over het algemeen als kort ervaren. Enerzijds komt dit doordat het GOB in het provinciehuis gevestigd is. Dit maakt laagdrempelige, informele waardegesprekken tussen de medewerkers van de provincie en de medewerkers van het GOB mogelijk.

De SLA's zorgen zeker voor korte lijntjes. Fysiek zit het bedrijf ook in het pand naast het provinciehuis. Er is een grote overlap in personele unies. Mensen die voor het GOB werken hebben daarvoor bij de provincie gewerkt, en in sommige gevallen werken ze nog steeds voor de provincie. Tegelijk doen ze ook taken voor het groen ontwikkelbedrijf [sic.]. (respondent 4).

5.3.3. Sturingsmiddelen van GS en PS om de beleidsuitvoering door het GOB te sturen

5.3.3.1 Sturingsmiddelen voor de AvA

De AvA stelt de kaders vast waarbinnen het GOB haar opdracht dient te realiseren. Daarnaast stelt de AvA vast in hoeverre er sprake is van een uitvoerbare opdracht op de manier waarop deze geformuleerd is. Deze kaders uiteten zich onder meer in de subsidieregeling, het regelement van de adviescommissie en een directiereglement. Aanpassingen van deze regelementen of initiatieven die een overschrijding van deze kaders vereisen dienen aan de AvA te worden voorgelegd (GOB, 2013a p.9).

Tevens vloeit uit deze kaders een goedkeuringsbevoegdheid voort voor de RvC, zoals het goedkeuren van het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting (GOB, 2013b p.11-13). Op die manier moet de RvC haar invulling kunnen geven aan haar toezichthoudende taak en kan het invloed uitoefenen op de beleidsuitvoering. Aangezien de AvA in de formele opzet van het GOB optreedt als RvC, leidt dit tot een aanvullend takenpakket voor de AvA.

Je hebt ook de formele lijn over de aandeelhoudersvergadering. Daarin wordt formeel het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting voorgelegd. Wij moeten die begroting van het GOB goedkeuren. (...) In de jaarcyclus in de aandeelhoudersvergadering stuur je dat jaarlijks bij (respondent 4).

Bovendien dient het GOB een auditplan op te stellen dat een audit mogelijk maakt over de wijze waarop het GOB uitvoering geeft aan de werkzaamheden, waarover afspraken zijn gemaakt in het aandeelhoudersregelement. Ook dit auditplan dient te worden voorgelegd aan de AvA (GOB, 2013a p.17).

5.3.3.2. Eenzijdige sturingsmiddelen voor de provincie

Zoals eerder benoemd, heeft de provincie doormiddel van het NBP de opdracht van het GOB bepaald aan de hand van een beheertypenkaart en een ambitiekaart. Deze kaarten maken het voor de provincie mogelijk om eenzijdig de opdracht en de kaders van het GOB tussentijds te vergroten of te verkleinen.

Binnen de natuurbeheertypenkaart is het NatuurNetwerk Brabant (NNB) ingetekend en dus begrenst. Per perceel is aangegeven gezien de ambities en de biodiversiteit die we nastreven, dat dit natuurtype daar terug zou moeten komen. (...) Het GOB moet zich houden aan de ambitiekaart van de provincie, wat wil zeggen, het beleid van de provincie. Dat is vastgelegd. (respondent 3).

Van deze mogelijkheid is onder meer gebruik van gemaakt bij de uitvoering van het programma aanpak stikstof (PAS) in 2018. De PAS- herstelmaatregelen dienden ten uiterlijk op 21 juli 2021 gerealiseerd te zijn. De hoge snelheid die de realisatie vereiste, heeft de provincie doen besluiten om samen met de waterschappen invulling te geven aan enkele complexe PAS gebieden, middels een bestuursovereenkomst. Op deze manier kan er gebruik worden gemaakt van het onteigeningsinstrument als het ongedwongen niet gerealiseerd kan worden. Inzet van het onteigeningsinstrument is voor het GOB momenteel nog niet mogelijk is. Voor deze aangewezen

gebieden is financiering vanuit het GOB niet meer mogelijk (GOB, 2018).

Het is zo dat wij voor PAS en de natura2000 gebieden hier wel mogelijkheid toe hebben, omdat dat al in 2021 af moet zijn. Het natuurnetwerk kent een tijdshorizon tot 2027. Omdat de PAS en natura2000 gebieden een veel korter termijn kennen, maar vooral ook, omdat de PAS op basis van Europese wetgeving dat dat natuur moet worden, hebben we daar het instrument eind 2016 van volledige schadeloosstelling en onteigening voor handen (respondent 3).

Uit de ambitiekaart is door PS en GS bij de oprichting van het GOB een investeringsreglement vastgesteld, waarbinnen de opdracht en de kaders zijn vastgesteld. In de beginjaren was dit een strak geformuleerd regeling, zodat de provincie via de AvA grip kon houden op de beleidsuitvoer door het GOB. Na de oprichting is er door het GOB veelvuldig contact geweest met de AvA om de kaders te verruimen, zodat de handelingsvrijheid van het GOB om invulling te geven aan haar opdracht toenam.

Aan het begin kregen wij een investeringsreglement mee vanuit de provincie, waarin ik het idee kreeg dat bedacht was om de uitvoer op afstand te plaatsen. Ze moeten het gaan doen. Vervolgens zijn er heel veel juristen en controllers gaan schrijven aan die regeling. Ik kreeg het idee dat zij vooral wilden voorkomen dat de uitvoer niet mis zou gaan. Dus we kregen een strak, dichtgeregeld investeringsreglement, waarmee mijn grootste zorg was, dat het met dat reglement niet ging lukken. Met die regels gaat er niemand natuur aanleggen. Als je daar allemaal aan moet voldoen. De eerste twee jaren hebben we wel twee of drie keer per jaar een aanpassing gevraagd. Steeds op basis van dingen die we in de praktijk tegenkwamen en waarvan we zeiden dat dat ander moest (respondent 1).

De documenten bieden het GOB kaders, waarbinnen het discretionaire ruimte heeft om invulling te geven aan haar opdracht. Besluiten die buiten de kaders liggen van het GOB moeten worden behandeld binnen de AvA. Wanneer het besluit ook buiten de mandaten van de betreffende gedeputeerden binnen de AvA ligt, moet deze afvaardiging om ruimte vragen in de mandaten bij PS. De precieze omvang van deze discretionaire ruimte is een continue afweging tussen het GOB, de afvaardiging van Gedeputeerde Staten binnen de AvA en Provinciale Staten.

PS stelt de kaders vast. Op basis daarvan moet GS reageren. Vervolgens moeten wij het GOB daarbinnen laten opereren. Je hebt altijd onderwerpen of vraagstukken die vallen binnen de kaders van PS of is dit uitvoeringsbevoegdheid van GS. Ook om PS niet te veel te belasten. Wij vinden dat binnen de uitvoering van GS-ruimte hoort. Dat moeten we dan soms wel kortsluiten met GS. Zo van: gedeputeerde, bent u dat ook van mening? Anders moet het toch eerst naar PS. Het gebeurt ook wel eens dat de gedeputeerde vindt dat het erbinnen past en daar moet ik dan zeggen dat het bijvoorbeeld aan de businesscase raakt, waardoor het langs PS moet. Zo zie je dat iedereen op zoek is naar de ruimte binnen het mandaat om dingen te kunnen beslissen. (Respondent 3).

De discretionaire ruimte van het GOB is in de laatste jaren toegenomen om tegemoet te komen aan de versnellingsopgave. Een van de mogelijkheden die het GOB gekregen heeft, is om 25 hectare buiten de ambitieagenda in te richten. Deze bevoegdheid leidt ertoe dat verantwoording over deze 25 hectare pas achteraf met de provincie plaatsvindt. Dit biedt het GOB ruimte om beter en sneller mee te kunnen bewegen met de plannen van een initiatiefnemer, maar brengt door verantwoording achteraf over besteding van publieke middelen risico voor de provincie met zich mee. Dit risico ontstaat, doordat de verstrekte subsidies door het GOB niet meer kan worden teruggevorderd als de provincie de toegestane invulling van het gebied buiten de ingetekende NNB afkeurt (jaarverslag het GOB 2020, 2020 p.10).

Op dat moment dient het GOB of de initiatiefnemer die daarachter zit, kan allebei, een verzoek bij ons in om die 20 hectare [sic.] te begrenzen als NNB. Die procedure om te begrenzen, die ijlt na. Aan de voorkant hebben we al subsidie verstrekt, in de verwachting dat wij met die 20 hectare [sic.] uitbreiding akkoord zullen gaan. En het kan voorkomen, dat hebben we afgewogen en in de praktijk heeft zich dat slechts een of twee keer voorgedaan, dat wij dan zeggen, oh, we hebben het GOB en de initiatiefnemer hier de ruimte voor gegeven, maar eigenlijk vinden we het een slecht plan. Nu wij het plan zien. Dan is het een verlies voor ons. We hebben de subsidie dan al verstrekt. Die moet je juridisch gezien uitbetalen. Maar als we dat niet op de ambitiekaart wijzigen, omdat we het inhoudelijk een slecht plan vinden, heb je daar financieel verlies (respondent 3).

Hoofdstuk 6: Analyse

6.1 Publieke doelstelling van het GOB

Tot 2010 is getracht het EHS en de bijbehorende EVZ te realiseren doormiddel van het investeringsbudget landelijk gebied. Doormiddel van dit investeringsbudget is getracht om centrale doelstellingen op het gebied van natuur, landschap, recreatie, water en bodem te realiseren. Dit leidde echter niet tot het gewenste resultaat, waarop er gezocht is naar mogelijkheden om deze natuuropgave te versnellen

Vanuit een NPM gedachte is bij de realisatie van een versnelling en een klantgerichtere aanpak, decentralisatie een logische stap. De realisatie van de natuuropgave is in lijn met deze gedachte volledig gedecentraliseerd naar de provincie. Met de vrijgekomen Essentgelden had de provincie al geld achter de hand voor haar eigen natuurdoelstellingen in de vorm van PEHS (later PNNB). Daar kwamen de rijksdoelstellingen in de vorm van REHS (Later RNNB) bij.

De achterliggende nagestreefde sociale uitkomsten van de provincie bij de realisatie van het nagestreefde NNB is onder meer het verbeteren van de natuurbeleving, het versterken van de biodiversiteit en het versterken van het economische vestigingsklimaat. Verbetering van de natuurbeleving kan worden gezien als een vorm van sociaal-culturele waarde. De versterking van het economische vestigingsklimaat is echter een vorm van economische waarde, terwijl het versterken van de biodiversiteit als ecologische waarde kan worden gezien (Bennington, 2009). De juiste verhouding waarop deze drie waardevormen gecreëerd moet worden is echter ambigu (Noordegraaf, 2015).

Ondanks dat deze ambiguïteit ertoe leidt dat er moeilijk een eenduidige aanpak te definiëren is voor de realisatie van natuur werd de provincie, doormiddel van het manifest ondertekend door uiteenlopende manifestpartners die belang hadden bij creatie van de verschillende waardeperspectieven, aangespoord tot actie. Als oplossing is in lijn met het managementparadigma PVM aangestuurd tot de opzet van een informeel governancenetwerk volgens Brabants model. Dit netwerk moet leiden tot een politiek proces dat moet leiden tot politieke waarde, dat vervolgens moet leiden tot een eenduidige aanpak voor de realisatie van het NNB, waarbinnen wordt gezocht tot een optimale balans tussen zowel sociaal-culturele, economische als ecologische waarde.

De provincie is bij de realisatie van het NNB ingegaan op het voorstel van de manifestpartners en heeft de manifestpartners uitgedaagd om zelf met initiatieven te komen om natuur te creëren. De veelzijdige initiatieven moeten leiden tot een veelzijdige waardecreatie.

Om de vrijblijvende intentie van de manifestpartners te sturen, heeft de provincie met verschillende manifestpartners een SOK ondertekend, waarin de manifestpartners zich committeren aan een gemeenschappelijk doel dat moet leiden tot de realisatie van het NNB.

Tegelijkertijd wordt vanuit een oogpunt van efficiëntie en in lijn met het NPM-paradigma besloten om de middelen die benodigd zijn voor het NNB op afstand van de provincie te laten renderen in een investeringsfonds, het GOB. Achterliggende gedachte is dat er een ondernemend klimaat kan ontstaan met meerdere partijen, waaronder de manifestpartners, waarbinnen actief gezocht wordt naar een synergie tussen private en publieke middelen.

Doordat het GOB zelf niet de organisatie is die het NNB moet realiseren, maar in plaats daarvan andere partijen faciliteert bij de realisatie van haar opdracht, is het afhankelijk van andere partijen bij de uitvoer van haar opdracht dat moet leiden tot realisatie van het NNB. Het is daardoor

afhankelijk van het governancenetwerk met andere initiatiefnemers en onderhoudt daarom actief het bestaande governancenetwerk en breidt het waar mogelijk uit. Hierdoor kan het GOB worden gezien als *Network Administrative Organisation*,

Ondanks dat in het manifest wordt gesproken over een natuurrealisatie dat moet leiden tot de creatie van verschillende waarden en de daaraan gekoppelde sociale uitkomsten, krijgt het GOB bij haar oprichting enkel een kwantitatieve resultaatverplichting mee dat zich enkel richt tot de realisatie van hectares RNNB, PNNB en kilometers EVZ voor 2027. Dit betekent dat het GOB in haar opdracht enkel wordt verplicht tot het afleggen van financiële verantwoording en in beperkte mate beleidsmatige verantwoording over de resultaten die zij gerealiseerd heeft.

6.1.1. Beantwoording eerste empirische deelvraag

Welke publieke waarde tracht het GOB te realiseren?

In lijn met de beleidsdoelstelling van de provincie richt het GOB zich op de realisatie van natuur. De provincie en de manifestpartners hebben in een manifest de doelstelling uitgesproken die door natuurcreatie moet leiden tot zowel sociaal-culturele, economische als ecologische waarde.

Omdat de creatie van zowel sociaal-culturele, economische als ecologische waarde ambigu is en tegenstrijdig kan zijn, tracht het GOB politieke waarde te creëren door de oprichting en instandhouding van een governancenetwerk met verschillende initiatiefnemers, waaronder de manifestpartners.

Op deze waardevormen wordt het GOB echter niet afgerekend door de provincie. De provincie heeft met het GOB kwantitatieve doelen gesteld die zich richten op het directe resultaat dat het GOB weet te realiseren, maar zich niet uitspreekt over de sociale uitkomsten die met deze aanpak beoogd zijn.

6.2. Waardecreatie door het GOB

Het GOB is een NAO. Hierdoor heeft het zelf beperkte operationele capaciteit om aan haar opdracht te voldoen en waarde te creëren. Voor de operationele capaciteit is het hiervoor aangewezen op een goed functionerend governancenetwerk, waarbinnen door verschillende initiatiefnemers met uiteenlopende projecten vormen van waarde wordt gerealiseerd.

Een goed functionerend governancenetwerk vereist onder meer verschillende initiatiefnemers die open staan voor een samenwerking. Dit kan enkel gerealiseerd worden, wanneer er sprake is van een gezamenlijke doelstelling, waarin partijen zonder samenwerking niet tot eenzelfde resultaat kunnen komen. Het GOB moet in het verlengde van deze eis zorgen voor een klimaat dat leidt tot een gezamenlijke motivatie om haar eigen opdracht, de realisatie van het NNB, aantrekkelijk te maken voor uiteenlopende initiatiefnemers.

Uit de eerste resultaten van het GOB, bleek dat het GOB met de huidige werkwijze onvoldoende kon aansluiten op de behoefte van initiatiefnemers, waardoor er zich onvoldoende initiatiefnemers aandroegen. Dit had als gevolg dat het GOB niet op koers lag in de realisatie van haar kwantitatieve doelstelling (GOB, 2015b p.11-12).

Hierop heeft het GOB gezocht naar manieren om de realisatie van het NNB voor potentiële initiatiefnemers aantrekkelijker en zichtbaarder te maken. Deze zoektocht vraagt van het GOB om zich reflectief op te stellen over het eigen functioneren. Dit realiseert het GOB door verschillende PDCA-cycli over het interne functioneren, de samenwerking met de werkeenheden en de samenwerking met de manifestpartners.

Het GOB en de manifestpartners kennen korte lijntjes, doordat het GOB en de werkeenheden in het provinciehuis gevestigd zijn. Hierdoor is het makkelijker om de bestaande contacten warm te houden en ontstaat een laagdrempelige contactstructuur, waarbinnen partijen elkaar snel kunnen vinden. Deze reflectieve houding is nodig om te kunnen analyseren of de huidige aanpak nog steeds aansluit bij de behoefte van de initiatiefnemers (GOB, 2020 p.4).

Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen in de aanpak van het GOB. Voorbeelden van aanpassingen die moeten leiden tot een aantrekkelijker deelnameklimaat zijn onder meer: de versoepeling van het aandeel subsidie, het zoeken naar aanvullende financieringsmiddelen om tegemoet te komen aan de private financieringseis, versoepeling van de kaders van het NNB, zoals gesteld in het ambitiedocument, verduidelijking van inhoudelijke en administratieve regels en ruimte aanvullende ruimte voor natuurexperimenten (GOB, 2016 p.9; GOB, 2017, p3, p.7-9; GOB, 2020, p.5).

Daarnaast heeft het GOB gewerkt aan het vergroten van haar zichtbaarheid (GOB, 2017 p.10, GOB, 2019, p 4; GOB, 2020, p.4).

Bovendien investeert het GOB in de creatie van een gemeenschappelijk proces, waarbinnen initiatiefnemers van elkaar kunnen leren en ondersteuning van elkaar kunnen krijgen. Daarnaast is de bouw van een vertrouwensband tussen de verschillende initiatiefnemers belangrijk.

Voorbeelden van inspanningen die het GOB ter bevordering van deze band heeft gedaan zijn onder meer de opzet van de werkeenheden en de inrichting van een digitale ontmoetingsplek. Binnen de werkeenheden hebben manifestpartners middelen ondergebracht, ondersteund door het GOB, waarin nieuwe initiatiefnemers worden ondersteund in het doen van een aanvraag. Daarnaast heeft het GOB een digitale ontmoetingsplek gerealiseerd, waarbinnen verschillende initiatiefnemers met elkaar in contact kunnen komen om zo van elkaar te kunnen leren.

Toch klinkt er kritiek over de huidige aanpak van het GOB, doordat het GOB in deze opzet voor de realisatie van NNB erg afhankelijk is van resultaten van initiatiefnemers, waardoor de snelheid van de realisatie van het NNB niet gegarandeerd is. In tegenstelling tot de provincie heeft het GOB geen middelen om prestaties af te dwingen. Daar waar manifestpartners een SOK hebben ondertekend, waar de provincie de manifestpartners aan kan houden, biedt dit niet tot aanvullende afdwingende mogelijkheden voor het GOB. De enige mogelijkheid die het GOB heeft om resultaten af te dwingen is op basis van de subsidievoorwaarden op het moment dat er subsidie is verstrekt. Vandaar dat er tussen het GOB en de initiatiefnemers voornamelijk sprake is van een horizontale verantwoordingsrelatie bij de realisatie van het NNB.

Daarnaast zijn zowel het GOB als de initiatiefnemers afhankelijk van de welwillendheid van grondeigenaren om hun grond binnen het ingetekende NNB gebied te verkopen. Het GOB kan naast financiële kosten geen maatschappelijke kosten maken om maatschappelijke opbrengsten te realiseren in de vorm van ecologische, economische of sociaal-culturele waarde. De provincie kan wel maatschappelijke kosten maken, zoals het gebruik van het onteigeningsinstrument, om haar doel te realiseren. Hierdoor kunnen gronden binnen de ingetekende NNB niet altijd beschikbaar zijn voor initiatiefnemers, doordat een grondeigenaar zijn gronden niet wil verkopen.

Om tegemoet te komen aan de vraag van de grondeigenaren kavelruil mogelijk te maken, waardoor de bereidheid van grondeigenaren om toch afstand te doen van hun grond binnen de ingetekende NNB toeneemt. Desondanks heeft het GOB geen middelen om grondeigenaren tot de verkoop van hun grond te dwingen, waardoor de realisatie van het NNB vertraging kan oplopen.

Bovendien hanteert het GOB een proactieve grondaankopenstrategie. In lijn met deze strategie koopt het GOB beschikbare gronden op, wanneer deze gronden binnen het NNB beschikbaar komen. Als er op dat moment geen geschikte initiatiefnemer beschikbaar is, kan het GOB besluiten om de grond voor een bepaalde tijd te verpachten. Voorstellen voor deze pachtgronden worden niet enkel gekeurd op basis van het financiële voorstel, maar ook op basis van eventuele duurzame ontwikkeling van de grond, zodat er al wel waarde wordt gecreëerd met deze gronden.

Tevens heeft het GOB in het jaarverslag van 2020 een aanvullend plan ingediend die verdere versnelling van de opgave mogelijk moet maken. Dit voorstel is een aanvulling op eerdere versoepelingen op bestaande kaders en moeten dienen om nog beter te kunnen inspelen op de initiatieven van potentiële initiatiefnemers. Bovendien wil het in gebieden waar nog geen manifestpartner actief is die andere initiatiefnemers kunnen helpen bij bijvoorbeeld de onderhandeling die moet leiden tot kavelruil door bestaande grondeigenaren, zelf gaan ondersteunen (GOB, 2020 p.8-9).

Om zelf minder afhankelijk te worden van de bestaande governancestructuur en via die weg meer realisatieslagkracht te krijgen, stelt het GOB voor om zelf 100 hectare natuur te gaan realiseren. Onderdeel van de opdracht is om op een later moment alsnog de private financiering te regelen. Via deze aanpak hoeft er niet gewacht te worden met het realiseren van nieuwe natuur, voordat er cofinanciering geregeld is en kan de snelheid omhoog (GOB, 2020 p.8-9).

6.2.1 Beantwoording tweede empirische deelvraag

Welke waarde realiseert het GOB?

Het GOB probeert een optimale balans tussen de verschillende publieke waardevormen te realiseren doormiddel van een governancestructuur. Door het betrekken van verschillende lokale

initiatiefnemers die met verschillende initiatieven verschillende publieke waardevormen realiseren, wordt publieke waarde gecreëerd. Tegelijkertijd betekent het dat het GOB geen aandeel heeft in de daadwerkelijke realisatie van het NNB. In plaats daarvan zorgt het voor een goed functionerende governancenetwerk, waarbinnen ze verschillende initiatiefnemers probeert te enthousiasmeren die met eigen initiatieven invulling geven aan de verschillende publieke waardevormen. Het GOB realiseert door deze aanpak enkel politieke waarde, doordat deze aanpak leidt tot de realisatie van natuur dat veelzijdige, ambigue, doelstellingen dient.

Desondanks heeft het GOB moeite om te voldoen aan de kwantitatieve doelstelling die in haar opdracht vermeld staat. Hierdoor is het op zoek naar versnellingsmogelijkheden. De oplossing voor de versnellingsopgave is de laatste jaren gezocht in het verder optimaliseren en uitbreiden van de bestaande governancestructuur. Dit heeft echter nog steeds niet geleid tot een snelheid dat realisatie van het NNB voor 2027 bewerkstelligd. Vandaar dat het GOB nu een voorstel heeft gedaan om buiten de bestaande governancestructuur, zelf natuur te gaan ontwikkelen. Deze manier van natuurontwikkeling zorgt ervoor dat het GOB de gewenste versnelling kan realiseren om aan de kwantitatieve vraag uit de opdracht te voldoen. De mate van publieke waarde is door gebrekkige interactie met partijen die bepalen of er sprake is van publieke waarde, zoals volksvertegenwoordigers, belangengroepen of burgers.

6.3. Verantwoording door het GOB

Het GOB is opgericht door de provincie. Hierdoor heeft de provincie 100% van de aandelen van het GOB in handen. Door dit meerderheidsaandeel hebben GS en PS in een politiek proces de opdracht van het GOB geformuleerd, waarvoor het GOB publieke middelen tot zijn beschikking heeft. Deze opdracht is geformuleerd aan de hand van het NPB en omvat een ambitiedocument, waaruit kaders vloeien die de opdracht van het GOB kaderen.

Tevens zorgt dit absolute belang van de provincie in het GOB ervoor dat de provincie de enige partij is, waartoe het GOB verantwoording aflegt. Deze verantwoording wordt afgelegd vanuit een democratisch belang. Vanwege het construct van het besloten vennootschap legt het GOB verantwoording af aan de AvA, waarbinnen de provincie als enig aandeelhouder vertegenwoordigd is. De provincie wordt binnen de AvA vertegenwoordigd door een afvaardiging van Gedeputeerde Staten en het bijbehorende ambtelijk apparaat in de vorm van de afdelingen Deelnemingen en

Door deze opzet bestaan er een verantwoordingsproces tussen het bestuur van het GOB als actor en het AvA als forum. Het bestuur van het GOB legt in dit verantwoordingsproces verantwoording af over het functioneren over het gehele investeringsbedrijf GOB. Vandaar dat er kan worden gesproken over een corporatief verantwoordingsproces tussen het bestuur van het GOB en de AvA.

Tegelijkertijd moeten de afgevaardigde gedeputeerden binnen de AvA werken binnen de discretionaire ruimte die het in het politieke proces tussen GS en PS toegewezen gekregen heeft. Deze discretionaire ruimte voorziet niet in een oneindige beslissingsbevoegdheid voor de afgevaardigde gedeputeerden in de AvA. Voorbeelden waarin de bevoegdheden niet voorzien zijn bijvoorbeeld het verruimen van kaders doormiddel van het beschikbaar stellen van extra publieke middelen of het toewijzen van extra toewijzingsbevoegdheden buiten de kaders van het bestaande ambitiedocument. Bovendien hebben PS een controlerende bevoegdheid op de beleidsuitvoering (Terpstra, 2005). Dit houdt in dat PS toeziet of de instrumenten die GS inzet voor de beleidsuitvoering, zoals het GOB, leidt tot het gewenste beleidsresultaat.

Dit resulteert in een extra, politiek ingegeven, verantwoordingsproces tussen het GS en PS over de resultaten van het GOB. Het GOB heeft in dit proces geen direct contact met PS. Binnen dit verantwoordingsproces legt GS verantwoording af over de resultaten van het GOB op basis van de formele kwantitatieve opdracht die door PS en GS voor het GOB is geformuleerd.

6.3.1 Beantwoording van de derde deelvraag.

Hoe verantwoord het GOB de waarde die zij realiseert?

Het GOB verantwoordt de waarde die zij realiseert aan de hand van een verantwoordingsproces, bestaande uit een informatiefase, een debatfase en een oordeelfase.

6.3.1.1 De informatiefase

Het GOB is op basis van de BBV, de subsidiebeschikking en het aandeelhoudersreglement verplicht tot het overleggen van verschillende rapportages. Door deze verplichting is er sprake van een verticale verantwoordingsrelatie tussen het GOB en de AvA.

Op basis van de BBV overlegt het GOB op vier momenten inzicht in de financiële positie van het GOB door middel van financiële rapportage. Met deze financiële rapportage wordt financiële verantwoording afgelegd over de besteding van de publieke.

De subsidiebeschikking vraagt om een jaarlijkse vaststellings- en rapportageverplichting in de vorm van een activiteiten- of jaarverslag een jaarrekening en een controleverklaring van een accountant. Deze documenten moeten inzicht geven in de directe resultaten die het GOB heeft gerealiseerd, zodat beleidsmatige verantwoording kan worden afgelegd.

Tot slot wordt er op basis van de aandeelhoudersinstructie gerapporteerd over de voortgang die door het GOB wordt gerealiseerd. Hiervoor wordt een fondsadministratie bijgehouden die de actuele realisatiecijfers bijhoudt en zijn KPI's gedefinieerd. De KPI's richten zich op de gerealiseerde hectares RNNB, PNNB en EVZ, de mate van uitputting van het fonds, de gerealiseerde multiplier, de verhouding ruilgrond, de totale cofinanciering door initiatiefnemers en de cofinanciering door manifestpartners (zie bijlage 2). Aan de hand van deze KPI's kan verantwoording worden afgelegd over de directe resultaten die het GOB in het verlengde van haar kwantitatieve opdracht weet te realiseren.

Naast deze formele informatiebronnen zijn er ook informele informatiebronnen van waar voorzien kan worden in de informatievrage voor het verantwoordingsproces zonder dat dit verplicht is vanuit de drie eerdergenoemde documenten.

Zo deelt het GOB op haar site verschillende succesverhalen over eerdere projecten, waarbij wordt ingegaan op de waarde die voor een bepaald gebied gerealiseerd is. Deze succesverhalen worden ondersteund met aanvullend foto- en videomateriaal. Dat moet resulteren in een verbeterd beeld over de resultaten die zijn behaald.

6.3.1.2. Debatfase tussen het GOB en de provincie

Formeel wordt er naar behoefte een AvA georganiseerd. Binnen de AvA wordt het GOB in staat gesteld om de verstrekte gegevens toe te lichten die het heeft verstrekt. Dit gebeurt 4 tot 6 keer per jaar.

Naast deze formele verantwoording, is er tussen partijen van de AvA en het bestuur van het GOB regelmatig informeel contact. Deze laagdrempelige, informele gesprekken kunnen enkel plaatsvinden, wanneer er sprake is van korte lijntjes tussen het GOB en partijen binnen de AvA.

Doordat het GOB werkzaam is in het provinciegebouw, waar ook de andere partijen van de AvA werkzaam zijn, kunnen er korte lijntjes worden onderhouden en wordt regelmatig informeel contact mogelijk. Op deze manier krijgen partijen binnen de AvA zicht in de werkwijze van het GOB, waardoor procesverantwoording mogelijk wordt.

Tegelijkertijd biedt dit het GOB enerzijds de mogelijkheid om laagdrempelig tussentijdse meningen en aanvullende mogelijkheden te vragen aan de partijen binnen de AvA. Op die manier kan er een effectievere beleidsuitvoering worden gerealiseerd, waarmee meer waarde wordt gerealiseerd. Anderzijds geeft dit partijen binnen de AvA de mogelijkheid om tussentijds verduidelijking te vragen over activiteiten door het GOB, zodat ook van hun kant tussentijds sturing op het gevoerde beleid mogelijk wordt.

In tegenstelling tot partijen binnen de AvA heeft het GOB geen contact met PS. Hierdoor rapporteert en debatteert GS richting PS in een vaste P&C cyclus aan de hand van de formele informatie die het van het GOB ontvangt.

6.3.1.3 De oordeelfase tussen het GOB en de provincie

De drie documenten die zorgen voor een verticale verantwoordingsrelatie, geeft de AvA ook kader stellende bevoegdheden. Doordat de AvA in deze opzet ook de rol van RvC vervult, heeft het daarnaast een goedkeuringsbevoegdheid. Deze middelen kunnen worden ingezet om consequenties te verbinden aan het oordeel dat volgt uit de debatfase, waardoor er sprake is van het zwaarst mogelijke verantwoordingsproces (zie 3.1.3.).

In het verantwoordingsproces tussen GS en PS over het functioneren van het GOB, kunnen ook consequenties worden verbonden. Zo kan worden besloten om het GOB over meer of minder

middelen te laten beschikken en/of de uitvoer van het GOB aan meer of minder kaders te onderwerpen. Daarnaast kan doormiddel van het ambitiedocument de opdracht van het GOB tussentijds worden uitgebreid en verkleind.

7. Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag: *'Hoe kan een effectief verantwoordingsproces worden gerealiseerd dat leidt tot publieke waardecreatie?'* centraal.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de opzet van het GOB als BV met de provincie als enige aandeelhouder de provincie in staat heeft gesteld om de opdracht van het GOB te definiëren. Deze opdracht is kwantitatief van aard en richt zich op de realisatie van een bepaalde hoeveelheid hectares RNNB, PNNB en RVZ voor 2027.

Deze kwantitatieve opdracht heeft als achterliggend doel om sociale uitkomsten te realiseren waaronder het versterken van de biodiversiteit, het versterken van het economisch vestigingsklimaat en het stimuleren van de natuurbeleving. Deze uiteenlopende doelstelling vraagt om bij de realisatie van natuur zowel economische waarde, ecologische als sociaal-culturele waarde te realiseren.

Het GOB heeft voor de realisatie van deze waardevormen, in lijn met het paradigma PVM, een governancenetwerk opgezet waarbinnen het zelf optreedt als een NAO. Dit betekent dat het GOB bij de uitvoering van haar opdracht afhankelijk is van diverse (lokale) initiatiefnemers waartussen een horizontale verhouding bestaat. Het GOB kan hierdoor natuurrealisatie niet afdwingen (Provan & Kenis, 2008).

Het governancenetwerk heeft een groot voordeel. Doordat de initiatiefnemers onder andere bestaan uit betrokken burgers, lokale ondernemers en belangenbehartigers kunnen deze initiatiefnemers doormiddel van een interactief proces tot een definitie van publieke waarde komen (Moore, 2013). Met de realisatie van een governancenetwerk die leidt tot een definitie van wat van publieke waarde is, realiseert het GOB politieke waarde. Voor de realisatie van economische, ecologische en sociaal-culturele waarde is het GOB, doordat het zelf geen natuur creëert, afhankelijk van de natuurinitiatieven die door initiatiefnemers worden ingediend en gerealiseerd.

Ondanks dat het GOB zelf geen natuur realiseert, staat de realisatie van hectares grond wel centraal in de opdracht van het GOB. Formeel wordt het GOB hierdoor afgerekend op de hoeveelheid kwantitatieve natuur die het realiseert en niet op de publieke waarde die het door natuurcreatie met haar governancenetwerk realiseert.

Doordat de natuurrealisatie doormiddel van een governancenetwerk het GOB afhankelijk maakt van initiatiefnemers is het moeilijk om zelfstandig een versnelling in de realisatie van kwantitatieve doelen te realiseren. Dit hoeft op zichzelf echter niet problematisch te zijn wanneer er sprake is van goede procesverantwoording waarbinnen verantwoording wordt afgelegd over de oorzaak van de vertragingen richting de fora waartoe het GOB verantwoording aflegt.

Een gedegen verantwoordingsproces vereist voldoende informatie over het productieproces. Een manier om als fora dergelijke informatie te kunnen verzamelen is doormiddel van een activiteitenverslag. Door in een dergelijk activiteitenverslag, naast de tekstuele uitleg, gebruik te maken van aanvullend foto- en videomateriaal kan een beter beeld worden geschetst van de totstandkoming van een resultaat (Moore, 2013).

Daarnaast is het onderhouden van korte lijntjes tussen het GOB en haar fora belangrijk. Op die manier kan het GOB geconstateerde knelpunten die worden gevormd door bestaande kaders oplossen die het functioneren van het governancenetwerk in de weg zit. Tegelijkertijd maakt de betrokkenheid van het fora bij de uitvoering van beleid het makkelijker om een inschatting te maken van de noodzaak tot versoepeling van de bestaande kaders.

8. Aanbeveling

In het verantwoordingsproces tussen het GOB en de AvA is het afleggen van een gedegen procesverantwoording mogelijk, doordat het GOB en partijen van de AvA in hetzelfde gebouw werken. Daardoor zijn de lijntjes kort en weten de verschillende partijen elkaar snel te vinden.

Tegelijkertijd vindt er ook een politiek verantwoordingsproces over het functioneren van het GOB tussen GS en PS. Hier wordt de prestatie van het GOB enkel gekeurd op de realisatie van kwantitatieve opdracht. Daar waar het GOB in informele gesprekken tussen het GOB en de AvA toelichting kan geven waarom sommige resultaten nog niet behaald zijn, is dat in het politieke verantwoordingsproces tussen GS en PS niet mogelijk, waardoor de politieke waarde door realisatie van het governance netwerk niet inzichtelijk wordt. In plaats daarvan wordt het GOB afgerekend op het feit dat de snelheid niet hoog genoeg ligt.

Om sancties te voorkomen heeft het GOB nu plannen ingediend die het zelf in staat stelt om natuur te realiseren. Doordat bij een eigen natuurrealisatie initiatiefnemers niet of pas achteraf betrokken worden, is het op voorhand echter niet te zeggen of de waarde die het GOB dan gaat realiseren ook publieke waarde is.

Dit is dan ook geen oplossing om versneld publieke waarde te creëren. Een manier waarop wel versneld publieke waarde te realiseren is, is door het verder verbeteren van het bestaande governance netwerk. Dit om het politieke verantwoordingsproces tussen GS en PS in staat te stellen om een goede afweging te maken welke aanvullende middelen er nodig zijn om het governance netwerk beter te laten functioneren.

Dit vereist een verbetering van de procesverantwoording tussen het GS en PS die zou kunnen worden gerealiseerd door het GOB in direct contact met PS toelichting te laten geven over de achterliggende keuzes die hebben geleid tot het overhandigde activiteitenverslag.

9. Discussie

In dit hoofdstuk zal worden gereflecteerd op de totstandkoming en de conclusies van dit onderzoek. Eerst zullen de resultaten van dit onderzoek in perspectief worden geplaatst, waarbij het aan de voorgaande verwachtingen van de auteur wordt gekoppeld. Vervolgens zullen de beperkingen van dit hoofdstuk worden besproken. Het hoofdstuk zal afsluiten met suggesties voor een eventueel vervolgonderzoek.

9.1 Interpretatie van de uitkomsten

Uit dit onderzoek is gebleken dat het proces bij de totstandkoming van publieke waarde goed inzichtelijk moet worden gemaakt voor de betrokken fora. Na afronding van het theoretisch kader lag dit niet in lijn met mijn verwachting. Ik had op basis van de literatuur over NPM verwacht dat de sociale uitkomsten, waarbinnen enkele publieke waarden zich profileren, beter inzichtelijk dienden te worden gemaakt. Op die manier zou de informatievoorziening richting het forum worden verrijkt, waardoor de kwaliteit van het verantwoordingsproces kan worden verbeterd. Het forum zou op die manier effectiever moeten kunnen aansturen op de creatie van publieke waarde

Uit het onderzoek blijkt echter dat in een gedecentraliseerd governanceproces veel lokale partijen worden betrokken die in een gezamenlijk proces kunnen komen tot een definitie over wat publieke waarde is. Het is dus niet zo dat de belangrijkste taak voor volksvertegenwoordigers het definiëren van wat van publieke waarde is in het PVM paradigma. Wat echter wel belangrijk is, is dat zij deelname aan een governanceproces aantrekkelijk genoeg maken, zodat voldoende (lokale)groepen deelnemen aan een dergelijk governanceproces, zodat het goed functioneert en slagvaardig is.

In het verlengde van die conclusie hebben volksvertegenwoordigers een belangrijke rol in het allocatievraagstuk van publieke middelen. De vraag die bij volksvertegenwoordigers centraal moet staan is welke middelen er nodig zijn om een goed governanceproces te kunnen opzetten die de gevraagde resultaten levert.

Dit vraagt niet zozeer inzicht in de manier waarop er invulling is gegeven aan de kwantitatieve opdracht, maar wel in hoeverre het governanceproces functioneert en in staat is om aan de gestelde kwantitatieve opdracht te voldoen. Dit vraagt dus een verantwoordingsproces waarbinnen voornamelijk zicht is op de mate waarop het proces is vormgegeven en minder over de mate welke sociale uitkomsten er zijn gerealiseerd.

9.2. Beperkingen van dit onderzoek

Bij het duiden van de conclusies dient de lezer enkele beperkingen van het onderzoek in acht te nemen. Enkele beperkingen leiden naar redenen voor het vervolgonderzoek, waarover in 9.3 zal worden gesproken.

De eerste beperkende factor vloeit voort uit het lage aantal respondenten die in dit onderzoek zijn ondervraagd. Voor dit onderzoek zijn slechts vier respondenten geïnterviewd. Ondanks dat deze interviews als aanvulling dienden op het fundament van dit onderzoek dat bestaat uit een uitgebreide data-analyse, zou meer respondenten hebben kunnen leiden tot nog meer invalshoeken, van waaruit een alternatieve conclusie zou kunnen worden getrokken. Voor een volgend onderzoek zou op voorhand al extra respondenten kunnen worden aangeschreven die deel uitmaken van zowel het GOB, als van de verschillende afdelingen van de provincie.

Een tweede beperkte factor is de vraag of de manier waarop in deze casus beleidsvraagstukken worden aangepakt, representatief is voor de meerderheid van de aanpak van beleidsvraagstukken. Ondanks dat het GOB al werkt volgens principes uit het PVM, wordt er vanuit de provincie nog

voornamelijk gewerkt met principes uit het NPM of OPA. Het is uit dit onderzoek slechts beperkt duidelijk geworden in hoeverre bestuurders en volksvertegenwoordigers kijken naar de manier van werken door het GOB dat de principes volgt vanuit het PVM. Hieruit valt dan ook niet af te leiden of volksvertegenwoordigers en beleidsbepalers op grote schaal open staan voor deze nieuwe manieren van beleidsrealisatie, waarin governancenetwerken een centrale rol spelen en de nadruk ligt op procesverantwoording.

9.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Zit PS en GS er wel op te wachten? Hoe kan een proces, waarin procesverantwoording wordt afgelegd door het GOB en economische, ecologische en sociaal culturele waarde door initiatiefnemers het beste worden vormgegeven?

Dit onderzoek kan de kijk op het brandpunt van het verantwoordingsproces doen wijzigen. Niet de beleidsmatige verantwoording moet worden geoptimaliseerd, maar de procesverantwoording moet worden geoptimaliseerd. Als de focus bij het realiseren van publieke waarde blijft liggen op beleidsmatige verantwoording zal dit ten koste gaan van de effectiviteit of de mate waarin publieke waarde wordt gerealiseerd.

Aanvullend onderzoek zou zich kunnen richten op de toepassingsbereidheid van beleidsbepalers en volksvertegenwoordigers bij het inzetten van governancenetwerken als aanpak voor beleidsvraagstukken. Daarnaast zou het aanvullende onderzoek zich kunnen richten op de manier waarop procesverantwoording optimaal kan worden vormgegeven tussen (semi-)autonome partijen en de volksvertegenwoordigers.

10. Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2019, april). Zicht op revolverende fondsen van het Rijk. <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk/Revolverende+fondsen+WR.pdf>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://www.jstor.org/stable/25096384>
- Bakker, W., & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording*. Boom Lemma.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 232–249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek (2de editie)*. Boom Lemma.
- Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording (1ste editie)*. Boom Lemma.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & Van Twist, M. (2012). *Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek (8ste editie)*. Wolters Kluwer.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>
- Brabants Landschap. (2019, januari). *Brabants Mozaïek in ontwikkeling*. https://issuu.com/brabantslandschap/docs/manifest_opmaak_voor_web
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- De Groot, H. (2009). De verrommeling van de financiële verhouding. *ESB*, 94(4554), 108–110. https://esb.nu/binaries/2000/96/13/editie_pdfs_108degroot_tcm445-466855.pdf
- Franklin, A. L., & Douglas, J. W. (2003). Revolving Funds as Budgeting Tools: An Examination of Oklahoma State Agencies. *State and Local Government Review*, 35(2), 90–101. <https://doi.org/10.1177/0160323x0303500202>
- GOB. (2013a). *Businessplan Groen Ontwikkelfonds Brabant*. <https://www.brabant.nl/handlers/SISModule/downloaddocument.ashx?documentID=44216>
- GOB. (2013b). *Ontwerp Oprichting van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid: Groen Ontwikkelfonds Brabant B.V., gevestigd te 's-Hertogenbosch*. <https://www.brabant.nl/handlers/SISModule/downloaddocument.ashx?documentID=44222>
- GOB. (2014, januari). *aandeelhoudersinstructie tot uitvoering van Groen Ontwikkelfonds Brabant. Groenontwikkelfondsbrabant*. <https://www.brabant.nl/applicaties/sis/download.ashx?qvi=48155>
- GOB. (2015a). *Uit de startblokken*. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2015/06/Jaarverslag-2014-GOB.pdf>
- GOB. (2015b). *Uit de startblokken en nu in de hoogste versnelling*. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2016/06/Jaarverslag-2015-20-juni-2016.pdf>

- GOB. (2016). Naar de hoogste versnelling! <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2016/06/jaarplan-2016-compleet.pdf>
- GOB. (2017). Inspelen op nieuwe kansen. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2016/11/jaarplan-Groen-Ontwikkelfonds-Brabant-2017.pdf>
- GOB. (2018). Toelichting behorende bij het Investeringsreglement 2017. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2018/05/toelichting-IR-2018.04.23-na-4e-wijz.pdf>
- GOB. (2019). Samen & combineren = natuur realiseren! <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2019/04/jaarplan-2019-def-def.pdf>
- GOB. (2020). Niks kalm gas d'r op. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2019/12/jaarplan-2020-GOB-.pdf>
- Iacovino, N. M., Barsanti, S., & Cinquini, L. (2015). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organization Review*, 17(1), 61–82. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0327-x>
- Indvik, J., Foley, R., & Orlowski, M. (2013). Green Revolving Funds: An Introductory Guide to Implementation & Management. http://greenbillion.org/wp-content/uploads/2013/01/GRF_Implementation_Guide.pdf
- K-plus V. (2017, februari). Noord-Brabantse fondsen 2013-2016. . <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2017/02/1016259-031-Evaluatie-Groen-Ontwikkelingsfonds-Brabant.pdf>
- Logger, B. (2016, 28 september). Gratis geld. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/gratis-geld--2>
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183–204. <https://doi.org/10.1177/0899764000291s009>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Amsterdam University Press.
- Mulgan, R. (2000). “Accountability”: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management*. Macmillan Publishers.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://www.jstor.org/stable/25096364>
- Provincie Noord-Brabant. (z.d.). *Missie en visie*. <https://www.brabant.nl/over-brabant/provinciale-organisatie/missie-en-visie>

- Provincie Noord-Brabant. (2012, september). Brabant: uitnodigend Groen. <https://viewer.wepublish.com/brabant-uitnodigend-groen>
- Provincie Noord-Brabant. (2013a). Samenwerkingsovereenkomst ter zaken van de realisatie van een ecologische hoofdstructuur in Noord-Brabant tussen de provincie Noord-Brabant en manifestpartners. <https://www.brabant.nl/applicaties/sis/download.ashx?qvi=46344>
- Provincie Noord-Brabant. (2013b, september). Digitale Agenda van Brabant 2013 - 2020. <https://www.brabant.nl/-/media/cfbbb0e284b04f9f8fa19a3471a8ebb7.pdf>
- Provincie Noord-Brabant. (2017a). Investeringsreglement van het Groen Ontwikkelfonds Brabant. <http://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/wp-content/uploads/2018/12/Investeringsreglement-per-1-januari-2019.pdf>
- Provincie Noord-Brabant. (2017b, december). Besluit 86/17. <https://www.brabant.nl/actueel/publicaties/recent-gepubliceerde-provinciale-documenten/download.aspx?qvi=898389>
- Provincie Noord-Brabant. (2018a). Besluit 09/18. <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/ps/20180223/download?qvi=900496>
- Provincie Noord-Brabant. (2018b). Communicatie aan ondernemers over het Ondernemend Natuurnetwerk. <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/cpv/20180702/download?qvi=904594>
- Provincie Noord-Brabant. (2018c). Jaarstukken 2018. <https://www.brabant.nl/handlers/SISModule/downloaddocument.ashx?documentID=1126386>
- Provincie Noord-Brabant. (2018d, juni). Besluit 37/18. <https://www.brabant.nl/handlers/SISModule/downloaddocument.ashx?documentID=906867>
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005, november). Kwalitatief onderzoek. [http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20\(2005\)/om2_files/syllabus/kwalitatief.pdf](http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20(2005)/om2_files/syllabus/kwalitatief.pdf)
- Rijksoverheid. (2020, 1 januari). Provinciewet. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005645/2020-01-01#TiteldeelIII>
- Schillemans, T. (2010). Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies. *Public Administration Quarterly*, 2010(34), 300–337. <https://www.jstor.org/stable/41288351>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Terpstra, P. R. A. (2005, januari). Het duale proces bij decentrale overheden. https://www.bngbank.nl/BG%20Articles/200501Terpstra_30-34.pdf
- Thiel, S. (2015). Bestuurskundig onderzoek (3de editie). Coutinho.
- Trappenburg, M. (2008). *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789053568194>
- Van den Berg, C. (2019). Beantwoording technische vragen. <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/download?qvi=1274444>

- Van den Brink, J., & Den Ouden, W. (2000). De subsidie nieuwe stijl; Publiek geld verplicht? Nederlands Juristenblad.
<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/46502/NJB20162000.pdf?sequence=1>
- Van den Hout (2018). Toezegging aan PS om met interpretatie te komen van KPIs GOB.
<https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten/statenstukken/ps-dossier/dossier-natuurnetwerk-brabant-nnb-en-ecologische-verbindingzones-evzs/download?qvi=900387>
- Van Merrienboer, H. J. A. (2019). Jaarverslag BrabantStad 2018. .
<https://brainps.brabant.nl/vergaderingen-ps/cpv/20190902/download?qvi=1130000>
- Van Thiel, S. (2009). Prestatiemeting in de publieke sector. *Overheidsmanagement*, 22(1)(1), 20–23.
<https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/177524>
- Wagenmans, W. W. M. (2013, 21 juni). Statenvoorstel 42/13 A. <https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant/-/media/9CEC343209184D7E994F815FD616CB2F.pdf>
- White, J. (1998). Entitlement Budgeting vs. Bureau Budgeting. *Public Administration Review*, 58(6), 510. <https://doi.org/10.2307/977578>
- ZRK. (2017a). Startnotitie Investeringsfondsen provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer.
https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2017/03/000601_startnotitie-investeringsfondsen-provincie-noord-brabant-def-26102016.pdf
- ZRK. (2017b, maart). Informatievoorziening investeringsfondsen provincie Noord-Brabant; Deel I Bestuurlijk rapport. Zuidelijke Rekenkamer. https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2017/03/000612_informatievoorziening-investeringsfondsen-nb-bestuurlijk-rapport-def-web-20170327-1.pdf
- ZRK. (2019). Handreiking financiële bindingen provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer.
https://zuidelijkerekenkamer.nl/wp-content/uploads/2019/04/Financiële-bindingen_N-Brabant.pdf

Bijlage 1: Topiclijst interviews

Inleiding

- Hoe kan ik uw rol in relatie tot het GOB en de realisering van het NNB duiden?

Contact

- Op welke momenten is er contact tussen het GOB en de provincie?
- Hoe legt u binnen de provincie verantwoording af over de resultaten van het GOB? Hoe ziet het proces tussen GS en PS eruit?
- Hoe verloopt het contact tussen de manifestpartners van het GOB en de provincie? Ligt dat op een lijn, of is hier wel een hiërarchische structuur in te herkennen?

Informatie

- Heeft u het idee dat de huidige informatiekkanalen u een voldoende beeld geeft over zowel de kwaliteit als de kwantiteit die het GOB weet te realiseren? Hoe is dat over de tijd ontwikkeld?
- Hoe kijkt GS aan tegen initiatieven (vanuit het GOB?) zoals het jaarverslag, waarin met veel foto- en videomateriaal gewerkt wordt. Is daar vraag naar vanuit de provincie. Is dat over de tijd veranderd?
- Heeft u aangestuurd op een klantentevredenheidsonderzoek die het GOB wilt gaan uitvoeren?
- Hoe zijn de huidige KPI's waarmee resultaten inzichtelijk worden gemaakt tot stand gekomen?
- Hoe kijken jullie naar het project Basis Op Orde? Index natuur en landschap
- Waarom wordt er nog gewerkt met meerdere systemen voor subsidie en grond (SAP ed)? zijn er plannen om dit samen te voegen?
- Denken jullie met het provinciaal monitoringsplan meer inzicht te krijgen in de resultaten van het GOB?

Onderlinge verhoudingen

- Welke verandering heeft er zich voorgedaan op het moment dat er per mandaat werd gewerkt, in plaats van per investeringsreglement?
- Hoe stuurt de provincie op de resultaten van het GOB?
- Hoe is de dynamiek binnen de algemene aandeelhoudersvergadering tussen GS en het GOB?
- Heeft GS tijdens een aandeelhoudersvergadering wel eens aangegeven nog te moeten wachten met een besluit tot PS een uitspraak heeft gedaan?

- Er lijkt een trend te bestaan, waarbij bepaalde onderdelen uit de opdracht wordt gehaald, bijvoorbeeld ten gunste van de PAS-gebieden. Wat betekent dit voor de uitvoering van de opdracht door het GOB?
- Welke invloed denkt u dat de versnellingsopgave gaat hebben voor de - verantwoordingsprocessen die nu bestaan?

Bijlage 2 KPI-verantwoording Groen Ontwikkelfonds 2018

1. Het aantal gerealiseerde ha per jaar voor verwerving en inrichting in het rijksdeel, het provinciale deel en de EVZ
2. De mate van uitputting van het fonds. Het nog beschikbare vrije fondsvermogen is groot genoeg om de nog te realiseren maatschappelijke opgave binnen de gestelde kaders waar te maken.
3. De omvang van categorie C is minstens even groot als de omvang van categorie A in de provinciale EHS.
4. De multiplier. De totale inbreng aan middelen en grond in categorie A, B en C versus de provinciale inbreng aan middelen en grond in categorie A, B en C.
5. De multiplier. De totale inbreng aan middelen en grond in categorie A, B versus de provinciale inbreng aan middelen en grond in categorie A, B in de EVZ.
6. De verhouding tussen de waarde aan beschikbare ruilgrond en de waarde aan gerealiseerde natuur in categorieën A, B en C in het rijksdeel NNB.
7. De gerealiseerde prestatie in grootheden van de maatschappelijke opgave per jaar in aantallen, inbreng aan middelen en grond
8. De totale bijdrage aan cofinanciering per jaar voor verwerving en inrichting in het rijksdeel, het provinciale deel en de EVZ
9. De bijdrage van de Manifestpartners aan de maatschappelijke opgave per jaar voor verwerving en inrichting in het rijksdeel, het provinciale deel en de EVZ.

(Van den Hout, 2018)