



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Publieke waarde en de rol van Project Portfoliomanagement

IJlstra, Dielis

### Citation

IJlstra, D. (2024). *Publieke waarde en de rol van Project Portfoliomanagement*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3762130>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Publieke waarde en de rol van Project Portfoliomanagement

Dielis P. IJlstra

Masterthesis, Universiteit Leiden, Instituut Bestuurskunde, Nederland

*Keywords:* PPM, project portfoliomanagement, uitvoeringsorganisaties, publieke sector, publieke waarde, projectsucces, ZBO, agentschap

Student: Dielis P. IJlstra

Onder begeleiding van: Dr. Alex R. Ingrams

Opleiding: Management van de Publieke Sector

Inleverdatum: 8 maart 2024

Aantal woorden: 16609 (excl. Voorwoord, inhoudsopgave en literatuurlijst)

# 1. Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie 'Publieke waarde en de rol van Project Portfoliomanagement'. Met deze scriptie besluit ik mijn masterstudie Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Hiermee komt meteen ook een eind aan zeven en een half jaar leerzame studiejaren.

De keuze voor het bestuderen van project portfoliomanagement (PPM) in de publieke sector was snel gemaakt. Na een bachelor scriptie over PPM bij de RDW en een nieuwe functie als project portfoliomanager *bij* de RDW wilde ik graag een brede blik op dit werkveld werpen. Dit was enerzijds vanuit een natuurlijke interesse in ICT en ICT-projecten en anderzijds omdat ik als project portfoliomanager in het werkveld zelf ook de uitdagingen van PPM in de publieke context ervaar. Het uitvoeren van dit onderzoek heeft mij persoonlijk veel geleerd maar ik hoop ook dat het anderen kan helpen; bestuurders, projectmanagers, uitvoerders, politici en anderen die iets te maken hebben met het realiseren van publieke waarde langs complexe ICT-projecten.

Wat opviel was de bereidheid, openheid en het kritische vermogen van de respondenten die ik heb mogen interviewen. Of ze PPM nou op het hoogste of laagste niveau uitvoerden, vrijwel allemaal waren het trotse professionals met kennis van het vak en een verlangen om de zaken nog beter in te richten. Zoals een van de respondenten zei: de project portfoliomanager vervult binnen de organisatie een belangrijke gewetensrol en een kritische houding hoort daar nu eenmaal bij. We moeten echter niet vergeten om soms ook even achterom te kijken en tevreden te zijn met wat het harde werken heeft opgeleverd.

Zo kan ook ik nu achterom kijken. Allereerst is dit dankwoord gericht aan mijn vrouw. De steun die zij mij heeft gegeven is onvoorstelbaar. Of het nou gaat om de onvermoeibaarheid waarmee zij inhoudelijke discussie over PPM met mij aangegaan is, de uitleg van de toegepaste statistische analyses of de vele weekenden zorg voor onze kinderen. Zonder haar was dit niet mogelijk geweest.

Uiteraard ben ik kundig ondersteund door mijn scriptiebegeleider Dr. Alex Ingrams die mij stuurde, vrijheid gaf en begrip had voor mijn situatie als werkende student. Waardevol was de steun van de RDW als werkgever die mij de tijd en ruimte heeft gegeven om mijn studie te voltooien maar ook ondersteuning te bieden bij het benaderen van andere uitvoeringsorganisaties en het mogen gebruiken van het organisatienetwerk. In het bijzonder bedankt ik dan de RDW die mij heeft geholpen bij het benaderen van de eerste groep organisaties, een belangrijke eerste stap in mijn onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Dielis IJlstra

Zoetermeer, 8 maart 2024

## INHOUDSOPGAVE

1. <u>VOORWOORD</u>	2
2. <u>INLEIDING</u>	5
PROBLEEMSTELLING	6
ONDERZOEKSVRAAG	7
LEESWIJZER	7
3. <u>UITVOERING IN DE PUBLIEKE SECTOR</u>	8
PUBLIEKE WAARDE	8
STRATEGIE IN DE PUBLIEKE SECTOR	10
4. <u>DE ROL VAN PROJECTEN</u>	11
PROJECTSUCCES	12
DE RELATIE MET STRATEGISCH SUCCES	13
HYPOTHESE	13
5. <u>PROJECT PORTFOLIO MANAGEMENT</u>	13
HISTORISCHE BLIK OP PROJECT PORTFOLIOMANAGEMENT	13
PPM-VOLWASSENHEID	14
PROJECT PORTFOLIOMANAGEMENT INRICHTING	16
HYPOTHESE	18
6. <u>VOORSTEL CONCEPTUEEL RAAMWERK</u>	18
7. <u>METHODOLOGIE</u>	20
ONDERZOEKSONTWERP	20
DATAVERZAMELING	22
OPERATIONALISERING	24
VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	29
DATA ANALYSE	31
8. <u>RESULTATEN</u>	33

<b>DE RELATIE TUSSEN PROJECTSUCCES, PUBLIEKE WAARDE EN HET EFFECT VAN PPM-VOLWASSENHEID</b>	<b>33</b>
<b>DE BIJDRAGE VAN PPM AAN PUBLIEKE WAARDE</b>	<b>35</b>
<b>STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN EN DE DIMENSIES VAN PUBLIEKE WAARDE</b>	<b>39</b>
<b>9. DISCUSSIE</b>	<b>39</b>
<b>AANBEVELINGEN</b>	<b>42</b>
<b>10. CONCLUSIE</b>	<b>43</b>
<b>BEPERKINGEN EN VERVOLGONDERZOEK</b>	<b>43</b>
<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>45</b>

## 2. Inleiding

Uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen jaren onder een vergrootglas gelegen. Soms was de uitvoering van de dienstverlening onvoldoende, was er discussie over de afstand tussen bestuur, politiek en organisaties of bleek er zelfs wederrechtelijk gehandeld te zijn (Raba & Schellevis, 2023; Algemene Rekenkamer, 2012). De toeslagenaffaire heeft veruit de meeste aandacht gekregen maar ook de problemen met de wachttijden bij het CBR, de uitkeringsproblemen bij het UWV en de persoonsgebonden budget-problemen bij de SVB zijn niet onbesproken gebleven (Korteweg, 2020). Uitvoeringsorganisaties staan continu onder druk om op een betrouwbare, effectieve en efficiënte wijze bestaande en nieuwe regelgeving uit te voeren met als uiteindelijk doel het realiseren van publieke waarde voor de maatschappij (Van Dijk, Klarenbeek, & Donck, 2021).

Publieke waarden worden in onze representatieve democratie vertaald naar wet- en regelgeving. Het concept van publieke waarde is niet een wetenschappelijk gesteld concept maar kan worden beschreven langs de dimensies van (a) maatschappelijk effect, (b) vertrouwen en legitimiteit, (c) dienstverlening, en (d) efficiëntie (Faulkner & Kaufman, 2018; Moore, 2000). De invulling van deze publieke waarden zijn niet stabiel en veranderen continu. Vaak gaat dit langzaam maar regelmatig ook snel als gevolg van plotselinge technologische ontwikkelingen of gebeurtenissen in de maatschappij (Van Dijk et al., 2021).

Het uitvoeren van bestaande en nieuwe wet- en regelgeving leunt sterk op de processen en ICT-systemen van een organisatie. Dit betekent dat uitvoeringsorganisaties jaarlijks veel projecten uitvoeren die een aanzienlijke ICT-component kennen (Tijdelijke Commissie ICT, 2014; Rijks ICT-dashboard, z.d.). Organisaties zoeken continu de balans tussen het vervangen van bestaande systemen voor de bestaande wetgeving en het realiseren van nieuwe systemen voor de nieuwe wetgeving. Recent hebben meerdere uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV) aangegeven dat de implementatie van bepaalde nieuwe wetgeving niet direct mogelijk is (UWV, 2022; Auditdienst Rijk, 2019a). Zij geven aan tijd nodig te hebben om problemen rond processen, personeelstekorten en ICT-achterstanden op te lossen alvorens zij nieuwe wetgeving beheersbaar kunnen implementeren en uitvoeren (Rijksoverheid, 2023).

De uitdaging om als organisatie te komen tot de juiste samenstelling van projecten om zo effectief mogelijk de continuïteit te waarborgen, (nieuwe) publieke waarde te realiseren en schaarse middelen te verdelen is niet nieuw. Commerciële organisaties proberen al decennialang zowel hun economische output te maximaliseren als flexibel in te spelen op marktontwikkelingen. Deze organisaties moeten, net als bij publieke waarde, ook snel kunnen inspelen op veranderingen in de markt. Het managen van deze veranderingen, hun belangen en hun kenmerken wordt door commerciële organisaties vaak gedaan middels project portfoliomanagement (PPM) (Cooper et al., 1999).

PPM wordt in de literatuur beschreven als 'de juiste dingen doen' en is een middel dat ondersteunt bij de realisatie van strategische doelstellingen, het balanceren van projecten en de verdeling van schaarse middelen (Cooper et al., 1999; Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015; Doloi & Baradari, 2013; Killen, Judgey, Drouin & Petit, 2012). De toepassing ervan zou mogelijk ook uitvoeringsorganisaties bij hun uitdagingen kunnen helpen. Zo kan de combinatie van het maximaliseren van (financieel) resultaat en tegelijk efficiënt middelen toewijzen aan projecten bijdragen (Cooper et al., 1999). De verbinding tussen projecten en strategie wordt versterkt, focus aangebracht en een balans (bijvoorbeeld t.a.v. de keuze in korte- of langetermijnsprojecten) in het portfolio aangebracht. Door een

vast PPM-proces kan een organisatie haar prioriteiten en richting goed besturen, communiceren en verantwoorden; zowel intern als extern (Cooper et al., 1999).

## Probleemstelling

Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties als ZBO's en agentschappen krijgen jaarlijks veel opdrachten om nieuwe wetgeving te implementeren. Op 18 januari 2023 is het eerste rapport inzake de Staat van de Uitvoering verschenen (Staat van de Uitvoering, 2023). In dit jaarlijkse rapport worden aanbevelingen, knelpunten en trends uit de publieke dienstverlening gepubliceerd. De complexiteit van wet- en regelgeving en stapeling van beleid wordt in de rapportage over 2022 als grootste probleem voor uitvoeringsorganisaties benoemd. Dit probleem volgt onder andere uit een gebrek aan toetsing van de uitvoerbaarheid van nieuwe wetten en gebruik van verouderde ICT-systemen bij uitvoeringsorganisaties (Staat van de Uitvoering, 2023).

De combinatie van nieuwe, complexe wetgeving en verouderde ICT-systemen maakt dat beheersing op ICT-projecten middels PPM steeds belangrijker wordt. In 2010 is het *Handboek Project Portfoliomanagement* gepubliceerd (Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015). PPM wordt daarin beschreven als "het beheren en prioriteren van een verzameling ICT-projecten om specifieke strategische doelen te bereiken" (Tijdelijke Commissie ICT, 2014, p. 216). Deze beschrijving kent drie elementen die onderling met elkaar samenhangen, (a) strategische doelen, (b) ICT-projecten, en (c) het beheren en prioriteren van een verzameling.

Het formuleren van strategische doelen is zowel in de private als publieke sector gemeengoed. In de private sector zijn de doelstellingen meestal gericht op de realisatie van economisch output. Het achterliggende doel in de publieke sector is het realiseren van publieke waarde (Moore, 2000). Publieke waarde wordt gedefinieerd als 'wat het publiek waardeert' en wat het publiek ziet als 'de bedoeling van de organisatie'. Omdat publieke waarde een concept is waarvan de inhoud dynamisch is en over de tijd heen kan veranderen is het van belang dat publieke organisaties hun pad naar de realisatie van publieke waarde regelmatig herijken. Projecten spelen daarbij een belangrijke rol.

Projecten zijn vrijwel onmisbaar voor het realiseren van de strategische korte en lange termijn doelen van een organisatie (Cleland, 2007; Shenhar, Dvir, Levy, & Maltz, 2001). Deze projecten realiseren daarbij de verandering ten opzichte van de huidige situatie die nodig is om de doelen te bereiken. Niet alle projecten leveren een strategische bijdrage aan deze doelen: In organisaties kunnen persoonlijke belangen, de externe omgeving, hiërarchische structuren en machtsverhoudingen het uitdagend kunnen maken om organisaties te besturen. Ook in publieke organisaties hebben bijvoorbeeld managers soms belangen die haaks staan op de richting die de organisatie in slaat, dit kan zich uiten in projecten die door deze managers gestart worden. Om inconsistenties in de strategische richting van projecten te voorkomen is het dus belangrijk om de bijdrage van nieuwe projecten concreet te formuleren en deze regelmatig te toetsen aan de strategische doelstellingen.

De belangrijkste bijdrage van PPM is het organiseren van aandacht voor het richten van het geld, personeel en de projecten van de organisatie op de te bereiken doelstellingen (Cooper et al., 1999). Dit gebeurt door goed beheer op projecten te voeren en waar nodig projecten te (her)prioriteren. De toepassing van PPM bij de Rijksoverheid is nog op een laag volwassenheidsniveau ingericht waardoor niet alle met PPM geassocieerde baten gerealiseerd worden (Auditdienst Rijk, 2018, 2019b, 2022; KPMG Advisory, 2019; Tijdelijke Commissie ICT, 2014). Verdere toepassing van PPM zou

uitvoeringsorganisaties kunnen helpen bij het beheren van haar projecten, het effectief toekennen van middelen en het borgen van projecten die duidelijk bijdragen aan de realisatie van publieke waarde.

### Onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft als doel om meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop uitvoeringsorganisaties PPM inzetten voor de realisatie van publieke waarde. Het geeft inzicht in welke aspecten van PPM onderbelicht zijn en of in de publieke context nieuwe PPM-aspecten relevant blijken. Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

*Heeft project portfoliomanagement invloed op de realisatie van publieke waarde en zo ja, hoe draagt project portfoliomanagement daar dan aan bij?*

Deze onderzoeksvraag zal op twee manieren beantwoord worden. Ten eerste wordt in dit onderzoek een conceptueel raamwerk voorgesteld dat kwantitatief getoetst wordt. Daarin wordt PPM-volwassenheid gepositioneerd als modererende variabele op de relatie tussen projectsucces en de realisatie van publieke waarde. Om dit model te toetsen zal er bij uitvoeringsorganisaties informatie verzameld worden middels een enquête. Dit conceptueel raamwerk is gebaseerd op bestaand onderzoek naar de samenhang tussen projectsucces, PPM en strategische doelstellingen en is onderdeel van het toetsende gedeelte van dit onderzoek. Bestaand onderzoek waarop het conceptuele model gebaseerd is heeft vrijwel uitsluitend plaatsgevonden in de commerciële sector.

Ten tweede worden daarom interviews afgenomen om meer inzicht te krijgen in de werking van PPM in de publieke context. Omdat onderzoek naar PPM in de publieke context nieuw is, is er ook een hypothese opgenomen die meer ruimte biedt aan een exploratieve aanpak. De afgenomen interviews richten zich op welke PPM-aspecten positief bijdragen, beperkt worden toegepast of in de publieke context nieuw zijn ten aanzien van bestaand onderzoek.

### Leeswijzer

De hoofdstukken 3, 4 en 5 hebben als doel de verschillende concepten te duiden en hun onderlinge relaties inzichtelijk te maken. In hoofdstuk 6 wordt een conceptueel raamwerk voorgesteld en in hoofdstuk 7 komt de methodologie aan bod. In hoofdstuk 8 worden de voornaamste resultaten gepresenteerd en in hoofdstuk 9 worden deze geanalyseerd, de relevantie toegelicht en de implicaties besproken. In hoofdstuk 10 geef ik in de conclusie een antwoord op de onderzoeksvraag gevolgd door de literatuurlijst.



### 3. Uitvoering in de publieke sector

Tegen het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw zet de Rijksoverheid steeds vaker in op verzelfstandiging van overheidsorganisaties (Ministerie van Financiën, 2021). Deze beweging was in lijn met de New Public Management (NPM) filosofie om langs een effectievere en efficiëntere inrichting de overheid te moderniseren. Deze verhoogde doelmatigheid en efficiëntie zou vooral het effect zijn van meer marktwerking en liberalisering in de publieke dienstverlening (Ministerie van Financiën, 2021; Andersson Elffers Felix, 2021). In Nederland werd hierdoor actief ingezet op het scheiden van de uitvoering van de beleidsvorming. Hierdoor werden bepaalde uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd.

Bij verzelfstandiging wordt een onderscheid gemaakt tussen agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO). De onderlinge verschillen zijn vooral gerelateerd aan de wijze waarop het verantwoordelijke ministerie zich tot de verzelfstandigde verhoudt en er invloed op mag uitoefenen (Commissie-Sint, 1994). Belangrijke motieven voor zowel de oprichting van ZBO's als agentschappen zijn het bevorderen van (a) doelmatigheid, (b) doeltreffendheid, (c) flexibiliteit en (d) inzicht in de kosten (De Leeuw, 2013; Smullen, Thiel & Pollitt, 2001). Om hier de juiste invulling aan te kunnen geven mogen agentschappen en ZBO's in grote mate een eigen bedrijfsvoering voeren (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006; Regeling agentschappen, 2017; Thiel, 2004).

#### Publieke waarde

Waar in tijden van het ontstaan van NPM doelmatigheid van de bedrijfsvoering de boventoon voerde verlegt het concept van New Public Service (NPS) de nadruk naar het dienen van maatschappelijk belang (Denhardt & Denhardt, 2000). Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor de samenwerking en het dialoog met de burger om het overheidsoptreden beter aan te laten sluiten bij de maatschappelijke belangen. Om dit maatschappelijk belang beter te dienen is volgens de New Public Governance (NPG) filosofie coördinatie en samenwerking tussen publieke en private partijen van belang (Osborne, 2006). Deze stromingen leggen de nadruk dus op verbetering van de publieke dienstverlening met als doel het dienen van maatschappelijke belangen. Volgens Moore (1995) hebben publieke organisaties zelf alleen in de context van deze maatschappelijke belangen bestaansrecht. Het concept *public value* of publieke waarde betreft het creëren van dat wat het publiek waardeert (Moore, 1995; Van Dijk et al., 2021). De wensen en behoeften van burgers en daarmee de maatschappij zijn echter dynamisch en veranderen constant (Van Dijk et al., 2021). Het bepalen van wat publieke waarden zijn vergt dus bijna continue afstemming met alle belanghebbenden.

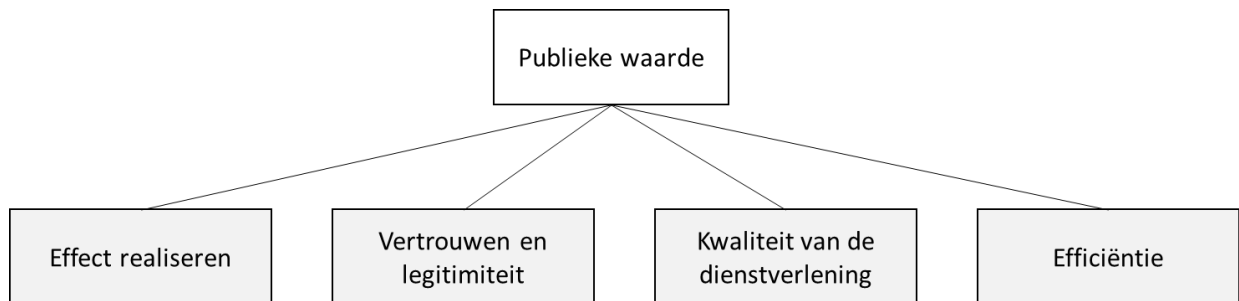
Moore (1995) stelt een framework voor waarmee een strategie ontwikkeld kan worden om deze publieke waarde te realiseren. Hiervoor moet een organisatie drie sleutelconcepten voldoende invullen, (a) de creatie van waarde, (b) haar legitimiteit en draagvlak, en (c) de operationele capaciteit. Deze sleutelconcepten zijn randvoorwaarden voor het bestaan van de organisatie; wanneer één van de drie niet gerealiseerd wordt kan de organisatie niet (langdurig) functioneren en is er geen sprake van een succesvolle organisatie (Moore, 1995). Binnen de Nederlandse Rijksoverheid is het concept van publieke waarde op hoofdlijnen bekend en wordt het door verschillende organisaties ook expliciet toegepast (Van Dijk et al., 2021).

Terwijl het concept verder is uitgediept (B.v. Moore, 2000; Jørgensen & Bozeman, 2007; Talbot, 2011 en Faulkner & Kaufman, 2018) is het meetbaar maken van publieke waarde nog onvoldoende gelukt (Faulkner & Kaufman, 2018).

De definitie van publieke waarde die in dit onderzoek gehanteerd wordt is een vrij algemene en gedragen definitie: dat 'wat het publiek waardeert' en wat het publiek ziet als 'de bedoeling van de organisatie' (van Dijk et al., 2021, p5). Faulkner en Kaufman (2018) geven in hun model weer hoe het overkoepelende doel van publieke waarde langs vier dimensies bereikt moet worden (Figuur 1).

**Figuur 1**

*Public value framework door Faulkner & Kaufman (2018)*



De eerste dimensie in het model betreft het realiseren van een maatschappelijk effect. In het geval van uitvoeringsorganisaties zijn dit de doelstellingen voor het eigen maatschappelijke domein (Faulkner & Kaufman, 2018). Zo staat de RDW voor het realiseren van mobiliteitseffecten in de maatschappij en de DNB voor het realiseren van economische effecten. Deze dimensie sluit aan bij het instellingsmotief van regelgebonden uitvoering dat is genoemd in de kaderwet ZBO's; het efficiënt en effectief uitvoeren van wetgeving met als gevolg daarvan de met de wetgeving geassocieerde positieve effecten voor de maatschappij.

De tweede dimensie betreft het realiseren van vertrouwen en legitimiteit in de eigen en andere overheidsorganisaties. Dit wordt bepaald door de mate waarin de organisatie beschikt over rechtvaardige processen en als transparant wordt ervaren en door het hebben van een duidelijk bestaansrecht en legitimiteit in de (Faulkner & Kaufman, 2018). De instellingsmotieven onafhankelijkheid en het instellingsmotief van inzicht in de kosten kunnen bijdragen aan de aspecten die in deze dimensie relevant zijn (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006).

De derde dimensie betreft de hoogwaardige kwaliteit van de dienstverlening. Elementen die door Faulkner & Kaufman (2018) genoemd worden zijn klanttevredenheid, toegankelijkheid, gemak en de mate waarin een organisatie responsief of wendbaar is. Volgens De Leeuw (2013) is de klantgerichtheid, flexibiliteit en wendbaarheid een belangrijk argument voor de instelling van uitvoeringsorganisaties.

De vierde dimensie betreft het realiseren van een bepaalde mate van efficiëntie door de organisatie. Indicatoren die hiervoor genoemd worden zijn de mate waarin bureaucratie beperkt wordt of de ervaring van de waardepropositie. De uitvoeringsorganisaties werken vanuit de Kaderwet (instellingsmotief regelgebonden uitvoering) alsook uit de instellingsbrieven om een doelmatigheidswinst te leveren binnen het publieke domein (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006; De Leeuw, 2013).

Samenvattend blijkt uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2006) en De Leeuw (2013) dat deze waarden uit het model van Faulkner & Kaufman (2018) aansluiten bij politiek-bestuurlijk motieven voor de oprichting van uitvoeringsorganisaties. Het realiseren van strategische doelstellingen in lijn met deze instellingsmotieven en dus ook het concept van publieke waarde zou voor uitvoeringsorganisaties een belangrijke rol moeten spelen om de publieke waarde op de korte en lange termijn waar te kunnen maken.

## Strategie in de publieke sector

Net als dat het concept van publieke waarde relatief nieuw is geldt dat ook voor het idee dat de overheid zich met strategievorming moet bezighouden (Van Twist, Peeters & Van der Steen, 2007). De afgelopen 20 jaar heeft de toepassing van strategie binnen de overheid grote veranderingen ondergaan. De overheid heeft de weerstand tegen de commerciële connotatie van strategie losgelaten en creëert strategische documenten, meerjarenplannen, missies en visies.

Strategie wordt gedefinieerd als een plan waardoor je gestelde strategische doelstellingen kan bereiken (Grant, 2005; Van Twist et al., 2007; Mintzberg, 1978). Strategie wordt opgesteld als onderdeel van een strategische planningscyclus die continu of periodiek kan zijn. Het doel van deze cyclus is om een feedbackloop te creëren waarbij veranderende omgevingsfactoren direct input zijn voor (nieuwe) strategische doelstellingen (Steiner, 2010; Mintzberg, 1978). De ontwikkeling van deze kort cyclische strategische planningsprocessen zijn ontstaan om turbulente omgevingen het hoofd te kunnen bieden.

Hierdoor is steeds meer focus gelegd op wendbare strategieën die tussentijds bijgesteld of gestopt kunnen worden wanneer de omgeving ingrijpend verandert (Kreukels, 1999).

Bryson (2016) heeft een framework ontwikkeld dat zowel strategische planning als strategisch management beschrijft. Dit framework is expliciet opgesteld voor non-profit en overheidsorganisaties en is ontworpen om de door Moore (1995) beschreven publieke waarde te creëren. Het strategische planningsproces bestaat uit tien stappen die doorlopen kunnen worden om een strategie te bepalen (Bryson, 2016).

Het framework van Bryson (2016) gaat onder andere in op het bepalen van een missie, visie en de bijbehorende kernwaarde. Uit de vele strategische documenten die uitvoeringsorganisaties beschikbaar stellen blijkt dat het opstellen hiervan gemeengoed is onder deze organisaties. Ook het beschrijven van de strategische doelstellingen die een organisatie nodig acht om invulling te geven aan de missie en visie wordt in het framework behandeld. Het formuleren van strategische doelen wordt door uitvoeringsorganisaties op verschillende manieren gedaan. Uitvoeringsorganisaties vatten de strategische richting vaak in thema's, visies, ambities, aandachtspunten of redeneren vanuit betrokken doelgroepen (CBR, 2021; Kadaster, 2022; KVK, 2023; Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2023). Deze richting wordt uitgewerkt in strategische doelstellingen die uitgewerkt zijn in een meerjarenstrategie, jaarplannen of informatieplannen.

Strategische doelstellingen worden dus gebruikt om de waarde die een organisatie realiseert te borgen voor zowel de korte, middellange als lange termijn. Omdat het realiseren van publieke waarde door uitvoeringsorganisaties betekent het realiseren van dat 'wat het publiek waardeert' en wat het publiek ziet als 'de bedoeling van de organisatie' (van Dijk et al., 2021) moeten uitvoeringsorganisaties hun strategische doelstellingen dus naadloos laten aansluiten op het concept van publieke waarde. Alle andere doelstellingen die zij nastreven zijn niet in lijn met dat wat gewaardeerd wordt of dat wat de bedoeling is van de organisatie. Met het cyclisch bijstellen van de strategische doelstellingen borgen uitvoeringsorganisaties de realisatie van publieke waarde en dus hun strategisch succes.

#### 4. De rol van projecten

Als strategie een plan is om strategische doelstellingen te realiseren dan zijn projecten de bouwstenen die de noodzakelijke veranderingen in het plan vorm geven. De academische gemeenschap heeft een toenemende interesse in het belang van projecten als middel om binnen een organisatie strategische veranderingen door te voeren (Kwak & Anbari, 2009). Projecten worden gepositioneerd als een krachtig strategisch wapen waarlangs organisaties over de lange termijn hun bestaansrecht borgen (Gorog, 2002; McElroy, 1996; Shenhar et al., 2001). Deze projecten zijn een belangrijke manier om strategie te implementeren (Morris & Jamieson, 2005; Pellegrinelli & Bowman, 1994; Stoop, Staffhorst, Bekker, & Hobma, 2016). De inzet van projecten is de afgelopen decennia geëvolueerd van een methode om zo snel en goedkoop mogelijk een enkelvoudig resultaat te realiseren naar een van de belangrijkste bouwstenen in strategisch management (Cleland, 2007).

Wanneer organisaties deze projecten binnen de afgesproken tijd, middelen en kwaliteit opleveren spreekt men over het algemeen van projectmanagementsucces. De aspecten van tijd, middelen en kwaliteit zijn met elkaar verbonden en worden vaak samengevat als de ijzeren driehoek (Pollack, Helm & Adler, 2018). Het concept van projectsucces betreft naast deze drie aspecten ook het gebruik van het product, het effect van het product en de mate waarin het product bijdraagt aan business-succes op de

lange termijn (Aalders, 2004; Shenhar et al., 2001; Young et al., 2012). Een project dat als resultaat een nieuw webportaal voor burgers realiseert en dit binnen tijd, middelen en kwaliteit doet kan een project management succes genoemd worden. Wanneer het portaal echter niet gebruikt wordt dan kan niet gesproken worden van projectsucces. Het gewenste gebruik en (langetermijn) effect is immers niet gerealiseerd (Aalders, 2004; Young et al., 2012).

## Projectsucces

Het kwantificeren van projectsucces wordt onder andere gedaan door Shenhar et al., (2001) en Doloi & Baradari (2013). Zij noemen vier dimensies als onderdeel van projectsucces: (a) projectefficiëntie, (b) impact op de klant, (c) business-succes, en (d) voorbereiden op de toekomst (Shenhar et al., 2001; Doloi & Baradari, 2013).

Onder projectefficiëntie vallen de mate waarin een project binnen de verwachte tijd en het verwachte budget is afgerond (Shenhar et al., 2001; Doloi & Baradari, 2013). Impact op de klant wordt gemeten middels (a) het voldoen aan technische- en functionele specificaties, (b) het vervullen van een behoefte of wegnemen van een probleem, (c) het daadwerkelijke gebruik door de klant en (d) de klanttevredenheid. Business-succes betreft de mate waarin het projectresultaat bijdraagt aan commercieel succes of het vergroten van het marktaandeel voor de organisatie. Voor voorbereiden op de toekomst is het belangrijk dat het projectresultaat bijdraagt aan het creëren van een nieuwe markt, een nieuw product of nieuwe technologie (Shenhar et al., 2001; Doloi & Baradari, 2013).

Niet al deze dimensies zijn even relevant voor uitvoeringsorganisaties. De dimensies projectefficiëntie en impact op de klant zijn goed toepasbaar op uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties kennen budgetten en plannings in hun projecten waar zij aan wensen te voldoen en het projectresultaat heeft impact op de klant (burger of ondernemer) die de dienst of het product gebruikt.

De dimensies business-succes en voorbereiden op de toekomst hebben raakvlakken met uitvoeringsorganisaties maar niet altijd langs de meetwaarden die door Shenhar et al. (2001) en Doloi & Baradari (2013) genoemd worden. Binnen de dimensie business-succes is de meetwaarde commercieel succes deels relevant voor uitvoeringsorganisaties maar over het algemeen als doel dat ondergeschikt is aan de uitvoering van de wettelijke taken.

De dimensie voorbereiden op de toekomst richt zich op toekomstig business-succes. Commerciële organisaties doen dit door activiteiten uit te voeren in lijn met de meetwaarden van Shenhar et al. (2001) en Doloi & Baradari (2013). Ondanks dat uitvoeringsorganisaties andere activiteiten uitvoeren moeten ook zij goed voorbereid zijn op de toekomst. De kernactiviteit van uitvoeringsorganisaties is het uitvoeren van de toebedeelde (wettelijke) taken. Nieuwe wet- en regelgeving moeten op een correcte wijze zonder vertraging door uitvoeringsorganisaties uitgevoerd kunnen worden. Om tijdig op deze en andere ontwikkelingen in de omgeving te kunnen reageren wordt vaak het concept wendbaarheid gebruikt. De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) definieert wendbaarheid in enge zin als volgt:

Er is sprake van wendbare uitvoering van een wettelijke taak indien de tijd tussen het moment waarop een opdracht tot wijziging wordt verstrekt [t0] en het moment [t1] waarop alle activiteiten, inhoudelijk geraakt door die wijziging, uitgevoerd kunnen worden, korter is dan de gemiddelde doorlooptijd tussen momenten t0 en t1. (*Wendbaar - NORA online, 2020*).

Door wendbaarheid te vergroten kunnen uitvoeringsorganisaties toekomstige wet- en regelgeving sneller uitvoeren. Het uitvoeren van projecten die bijdragen aan de wendbaarheid draagt ook bij aan het voorbereiden op de toekomst en past als indicator dus goed bij deze dimensie in de context van uitvoeringsorganisaties.

### De relatie met strategisch succes

Verschillende elementen kunnen de relatie tussen projectsucces en de realisatie van publieke waarde beïnvloeden. Zoals eerder genoemd kunnen er op verschillende manieren discrepanties ontstaan tussen projectdoelstellingen en strategische doelstellingen. Om deze relatie te borgen is het duidelijk definiëren van organisatiedoelen en deze te borgen in projectdocumentatie van belang om projecten strategisch bij te laten dragen (Aalders, 2004; Morris & Jamieson, 2005). Een hoge volwassenheid van het strategisch planningsproces kan van positieve invloed zijn op de relatie tussen projectsucces en de realisatie van strategische doelstellingen (Morris & Jamieson, 2005). Commitment en communicatie van het hogere management speelt een belangrijke rol in de realisatie van strategische doelstellingen middels projecten (Bonner, Ruekert, & Walker Jr, 2002; McElroy, 1996). Tenslotte speelt het managen van de link tussen projecten en strategie een belangrijke rol (Artto, & Dietrich, 2007; Grundy, 1998).

### Hypothese

Het belang van projecten ten behoeve van de realisatie van strategische doelstellingen is - zoals hierboven beschreven – breed gedragen. Omdat de strategische doelstelling van uitvoeringsorganisaties de realisatie van publieke waarde is leidt dit tot de vaststelling van de volgende hypothese:

*H1. De mate waarin projecten succesvol worden uitgevoerd heeft een effect op de mate waarin de organisatie publieke waarde realiseert.*

## 5. Project Portfolio Management

### Historische blik op project portfoliomanagement

Project portfoliomanagement kent zijn oorsprong in de financiële sector. Hier dient het als middel om te komen tot een juiste differentiatie van een investeringsportefeuille op basis van het gewenst te lopen risico en de gewenste te realiseren baten (Cooper et al., 1999; Markowitz, 1952; De Reyck et al., 2005). De toepassing van PPM op het gebied van ICT-projecten wordt voor het eerst pas beschreven door McFarlan (1989) in Portfolio Approach to Information Systems.

In de afgelopen 40 jaar heeft het onderwerp zich steeds verder ontwikkeld. Waar McFarlan (1989) en Markowitz (1952) PPM vooral zagen als een risicobeheersingsmethode in financiële context heeft PPM de jaren erop een bredere toepassing gekregen waarbij ook beschikbare middelen, kennis, kosten en baten een rol spelen. De toepassing van PPM nam een vlucht in de jaren '90 waarbij de inzet ervan zich vaker richtte op ICT-projecten en research & new product development (Cooper et al., 1999). Cooper et al. (2001) worden gezien als belangrijke grondleggers van deze inmiddels breed gedragen toepassing en noemen als eerste in deze context de vier *high level goals* van PPM: (a) het maximaliseren van financiële waarde, (b) het balanceren van het portfolio op risico en terugverdiendtijd, (c) het borgen van de inzet van middelen in lijn met de strategie, en (d) het matchen van projecten met capaciteit (Cooper et al., 2001; Killen, Jugdev, Drouin, & Petit, 2012). In de daaropvolgende decennia ontstond steeds meer aandacht voor de inzet van middelen (personeel en geld), de aansluiting van projecten bij de strategische doelen van de organisaties, de planning van projecten in de portfolio, het

batenmanagement, communicatie en de projectmanagement taken (Cooper, 1999; De Reyck et al., 2005; Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015; Thorp, 2003).

Het Project Management Institute publiceerde in 2006 *The Standard for Portfolio Management*, de eerste internationale standaard voor PPM. In 2010 werd dit opgevolgd door AXELOS die de standaard *Management of Portfolio's* (MoP) in de markt zette. Met deze ontwikkelingen wordt ook het doel van PPM verder aangescherpt als methode voor organisaties om hun projecten te beheersen en de aansluiting met de strategische doelstellingen van de organisatie te borgen (Cooper et al., 1999; Martinsuo, 2013; Romano, 2015; Ross & Shaltry, 2006). De Interdepartementale Commissie Chief Information Officers publiceert in 2010 voor het eerst het Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component vanaf € 5 miljoen. Dit handboek voorziet ons ook van een definitie van PPM:

Het managementinstrument PPM is een samenhangend geheel van processen en besluiten met als doel het inventariseren, (her)prioriteren, selecteren, actief beheren en evalueren van de verzameling toekomstige en in uitvoering zijnde projecten met een ICT-component die de maximale bijdrage levert aan de rijksbrede en departementale doelstellingen, gegeven de beschikbare capaciteit en financiële middelen (Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015).

Alhoewel bediscussieerd kan worden of deze definitie de meest alomvattend is in de gehele context van PPM wordt deze definitie, gezien de scope van dit onderzoek, wel voor deze studie toegepast.

Deze definitie komt ook wel neer op 'de goede dingen (blijven) doen', oftewel het kiezen van de juiste projecten ten behoeve van het projecten portfolio (Cooper et al., 1999; Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015). Er is een belangrijk onderscheid te maken tussen PPM ('de goede dingen (blijven) doen') en projectmanagement ('de dingen goed doen'). Het PPM-proces neemt geen verantwoording over de uitvoering van individuele projecten maar betreft de inrichting van een proces die de individuele projecten overstijgt. Het PPM-proces is gericht op het ondersteunen van 'de goede dingen (blijven) doen'.

Om te komen tot de juiste projectportfolio schrijft het Handboek Portfoliomanagement vijf processtappen voor: (a) het inventariseren van nieuwe en lopende projecten, (b) het (her)prioriteren van projecten, (c) het selecteren van uit te voeren projecten, (d) het beheren van de in uitvoer zijnde projecten en (e) het evalueren van afgeronde projecten (Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015). Deze stappen worden binnen de literatuur ook veelvuldig beschreven als invulling voor PPM waarbij soms eigen ordening, benaming of nuances gehanteerd worden (Cooper et al., 1999; Pennypacker, 2009; Wideman, 2007).

### PPM-volwassenheid

Er zijn tal van methoden om het functioneren van een PPM-proces te beoordelen. Hiervoor worden volwassenheidsmetingen gedaan die de organisatie in staat stelt om de volwassenheid van de huidige inrichting te bepalen. Deze volwassenheidsmeting kan ook dienen als benchmark om te bepalen hoe de organisatie functioneert in vergelijking met andere organisaties die vergelijkbare kenmerken hebben. De volwassenheid van een PPM-proces wordt over het algemeen gemeten middels volwassenheidsmodellen.

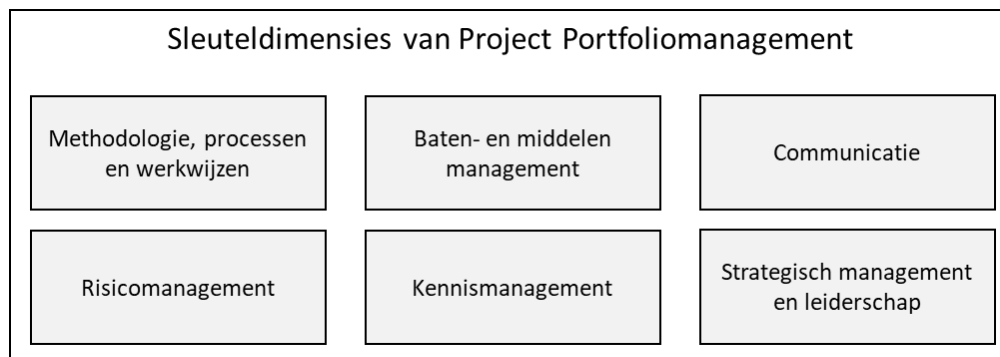
Volwassenheidsmodellen bieden een model voorzien van criteria of voorwaarden om te bepalen op welk niveau een organisatie zich precies bevindt. Ook formuleert de organisatie op basis van deze criteria vaak wat het gewenste niveau is, de ambitie. Op basis van het verschil tussen de criteria en voorwaarden van het huidige niveau van de organisatie en de criteria en voorwaarden van het gewenste niveau wordt inzichtelijk welke stappen ondernomen moeten worden om de volwassenheid van het PPM-proces op dat gewenste niveau te krijgen. Niet alle organisaties zullen altijd het hoogste niveau binnen het model als gewenst beschrijven. Organisaties bepalen het gewenste niveau op basis van de huidige behoeften, de mate waarin de organisatie de verandering kan absorberen en de beschikbaarheid van middelen om de verandering te realiseren (Murray, 2015).

#### Volwassenheidscriteria

Hänninen (2016) heeft een framework voor een volwassenheidsclassificatie voorgesteld. Dit framework biedt een basis voor de meting van volwassenheid. Dit framework bestaat uit zes sleuteldimensies zoals getoond in Figuur 2. Deze sleuteldimensies blijken niet alleen uit het onderzoek van Hänninen (2016) een belangrijke basis voor PPM maar ook wanneer we ze vergelijken met de belangrijkste elementen uit PPM in Tabel 1.

#### **Figuur 2**

##### *Sleuteldimensies van PPM*



##### *Methodologie, processen en werkwijzen*

Dit zijn de elementen binnen de organisatie die het operationele raamwerk van het PPM definiëren. De aanwezigheid van gestandaardiseerd PPM governance en PPM-processen zijn de belangrijkste elementen maar hieronder valt ook het centraal registreren van het portfolio en daarbij noodzakelijke informatie. Het toepassen van gespecialiseerde tooling om de processen te ondersteunen speelt ook een belangrijke rol.

##### *Baten- en middelenmanagement*

Dit betreft de belangrijkste beheersingsprocessen binnen de organisatie in relatie tot PPM en de kosten-baten uitkomst van het portfolio. Een belangrijk doel van PPM is het maximaliseren van de bijdragen van projecten aan de strategische doelstellingen van de organisatie, het managen van de baten uit deze projecten is hier voorwaardelijk voor. Middelen- of resource management speelt een belangrijke rol in de afweging tussen beschikbare middelen in het portfolio en de benodigheden in een project in bijvoorbeeld geld, personeel of apparatuur. De combinatie van verwachte baten en de benodigde middelen maakt of een project wel of niet een positieve bijdrage levert aan het portfolio.



### *Communicatie*

Deze dimensie wordt gedefinieerd als het tijdig kunnen communiceren van relevante en accurate gegevens. Deze communicatie is gericht op verschillende stakeholders binnen en buiten het bedrijf maar dient ook expliciet om de managementlaag met de operationele laag te verbinden en vice-versa. De bijbehorende standaardisatie en harmonisatie van data en rapportages speelt in deze dimensie ook een belangrijke rol als het gaat om validiteit en betrouwbaarheid van informatie. In het framework van Hänninen (2016) wordt ook het vermogen om te communiceren over projectafhankelijkheden tussen verschillende stakeholders onder deze dimensie gepositioneerd.

### *Risicomanagement*

Op portfolioniveau dient er een overzicht te zijn van welke risico's de individuele projecten dragen en hoe die het risicoprofiel van het portfolio als geheel beïnvloeden. Risicomanagement en als onderdeel daarvan risicoanalyse draagt bij aan het verkrijgen van dit overzicht. Onderdeel hiervan is risico-inventarisatie, -beoordeling, -mitigatie en -monitoring.

### *Kennismanagement*

Kennismanagement draagt bij aan het lerende vermogen van de organisatie. Hierdoor worden leerpunten op individueel projectniveau op portfolioniveau verzameld, vastgelegd en toepasbaar gemaakt voor nieuwe en lopende projecten. Het betreft ook de kennisdeling over de processen direct gerelateerd aan PPM zoals het PPM-proces of het projectmanagement proces.

### *Strategisch management en leiderschap*

De beheersing van strategisch management bepaalt in welke mate het de organisatie lukt om *strategic alignment* te realiseren. Dit gebeurt door abstractere strategische doelstellingen te vertalen naar projectdoelen, projectresultaten en in te zetten middelen. Leiderschap speelt een belangrijke rol in het houden van focus op strategische doelstellingen en de verleiding van lokale of persoonlijke belangen te weerstaan in de prioritering van projecten. Uit onderzoek blijkt ook dat de aanwezigheid van leiderschap en de betrokkenheid van het hoger management bijdraagt aan het vermogen van een organisatie om zorgen die op de werkvloer leven door managementlagen heen te kunnen begeleiden. Hierdoor blijven cruciale issues in projecten niet in managementlagen hangen.

### *Volwassenheidsniveaus*

Organisaties kunnen de inrichting van deze zes dimensies op vijf verschillende volwassenheidsniveaus beheersen (Hänninen, 2016). Middels dit volwassenheidsmodel kan expliciet gemaakt worden welke dimensie welke mate van volwassenheid heeft in plaats van het PPM-proces enkel als geheel te kunnen beoordelen (Hänninen, 2016). Per dimensie wordt de inrichting op de verschillende volwassenheidsniveaus beschreven op een volwassenheidsniveau van 1 tot en met 5. Dit leidt tot een set van 30 unieke combinaties van dimensie en volwassenheidsniveau met bijbehorende beschrijving van de inrichting. Hänninen (2016) heeft het Gartner Program and Portfolio Maturity Model en het Lee Merkhofer Consulting Maturity Model als basis gebruikt voor de definitie van de vijf niveaus.

### **Project portfoliomanagement inrichting**

Tijdens het PPM-proces spelen verschillende elementen een rol. In Tabel 1 staan de belangrijkste managementprocessen, activiteiten en voorwaarden die afhankelijk van de volwassenheid van hun inrichting een bijdragen leveren aan de effectiviteit van PPM.

**Tabel 1***In de literatuur genoemde PPM-elementen*

PPM-elementen	Auteurs	Belang
Centraal portfolio overzicht	<i>Kendall &amp; Rollins, 2003; Levin, &amp; Wyzalek, 2014; De Reyck et al., 2005</i>	Het integraal kunnen beoordelen van de projecten in het portfolio op o.a. middelen, risico's, baten, afhankelijkheden en strategische aansluiting.
Financiële waarde analyse	<i>Cooper et al., 1999; De Reyck et al., 2005; Pennypacker, 2009</i>	Consistent toepassen van een financiële waardebepalingsmethode om de balans tussen investeringen en baten te monitoren.
Resource management	<i>Cooper et al., 1999; Madic, Trujic, &amp; Mihajlovic, 2011; Pennypacker, 2009</i>	Het inzichtelijk maken van de gevraagde capaciteit en de beschikbare capaciteit en het maximaliseren van de effectiviteit van de beschikbare middelen door deze in te zetten op projecten die het meeste bijdragen aan de strategische doelstellingen.
Risico management	<i>Cooper et al., 1999; Levin &amp; Wyzalek, 2014; Madic, et al., 2011; McFarlan, 1989</i>	Portfolio-mix bereiken met de juiste risicobalans. Het identificeren van risico's die binnen projecten beperkt zijn maar in het portfolio elkaar versterken of leiden tot nieuwe of cumulatieve risico's.
Managen van onderlinge projectafhankelijkheden	<i>Bathallath, Smedberg, &amp; Kjellin, 2016; Cooper et al., 1999; De Reyck et al., 2005</i>	Afhankelijkheden tussen projecten kunnen leiden tot vertraging of mislukking van projecten. Afhankelijkheden beïnvloeden ook de risico's en de waarde van projectvoorstellen in de selectiefase.
Gedocumenteerde PPM governance en proces	<i>Cooper et al., 1999; Teller et al., 2012</i>	Gestandaardiseerde processen, documenten, rollen en definities dragen bij aan de effectiviteit van het PPM-proces door de focus te leggen op de doelen van PPM die langs het proces bereikt worden.
Toetsen op strategische aansluiting	<i>Cooper et al., 1999; Teller et al., 2012; Pennypacker, 2009</i>	Borgen dat projecten op de juiste manier bijdragen aan de realisatie van strategische doelstellingen.
Gespecialiseerde software	<i>De Reyck et al., 2005; Gartner, 2019; Rad, &amp; Levin, 2006</i>	Inzichtelijk maken van gecombineerde kenmerken (o.a. middelen, afhankelijkheden, risico's) ten behoeve van besluitvorming in het PPM-proces.
Communicatie management	<i>Madic et al., 2011; Pennypacker, 2009</i>	Het communiceren van doelstellingen en daarbij behorende keuzes in de breedte en diepte van de organisatie.
Benefits management	<i>Levin &amp; Wyzalek, 2014; Pennypacker, 2009; Wideman, 2007</i>	Tijdens en na het PPM-proces toetsen of de verwachte benefits ook gerealiseerd zijn.

Wanneer PPM met een hoog volwassenheidsniveau is ingericht en de elementen uit Tabel 1 juist zijn ingevuld dan kunnen bepaalde positieve bijdragen worden verwacht.

#### *Realisatie van strategische doelstellingen*

Het belang van PPM voor het realiseren van strategische doelstellingen wordt breed gedragen. Binnen de context van de Nederlandse Rijksoverheid wordt PPM ingezet om een maximale bijdrage te leveren aan Rijksbrede en departementale doelstellingen (Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (2015). De inrichting van PPM wordt gezien als een sleutelcompetentie om de organisatiestrategie te implementeren (Beringer, Jonas, & Kock, 2013). Binnen het PPM-proces gebeurt dit hoofdzakelijk door projecten uit te voeren die bijdragen aan strategische doelstellingen (Meskendahl, 2010). Hiervoor is het belangrijk om projecten met een groot belang of projecten waarvan het belang afgenomen correct te identificeren (Cooper et al., 1999; Levin & Wyzalek, 2014). De toepassing van het PPM-proces leidt tot projectresultaten die vaker in lijn zijn met de strategische doelstellingen van de organisatie (Cooper et al., 1999; De Reyck et al., 2005; Doloi & Baradari, 2013; Teller et al., 2012). Het samenstellen van de juiste projectmix leidt tot een portfolio waarbij investeringen, risico's, innovatie en middelen in balans zijn (Cooper et al., 1999; Levin & Wyzalek, 2014).

### *Informatievoorziening*

De kwaliteit van de informatievoorziening neemt toe als gevolg van een hogere volwassenheid van de inrichting van het PPM-proces (De Reyck et al., 2005). Er is meer inzicht in middelen (geld, personeel, kennis) en de inzet ervan (Teller et al., 2012). De toegenomen kwaliteit van informatie leidt tot betere besluiten en toegenomen managementbetrokkenheid (Beringer et al., 2013; De Reyck et al., 2005; Teller et al., 2012). Er is ook een positieve impact op het inzicht in samenhang en afhankelijkheden tussen projecten in het portfolio (Bathallath et al., 2016; Cooper et al., 2001; De Reyck et al., 2005). Tenslotte leidt de verbeterde informatievoorziening tot beter inzicht in de risico's die een organisatie loopt (Cooper et al., 2001; Levin & Wyzalek, 2014; Madic et al., 2011).

### *Projectsucces*

Ten derde heeft de inrichting van een PPM-proces een positief effect op individueel projectsucces (De Reyck et al., 2005; Doloi & Baradari, 2013). Binnen individuele projecten worden projectresultaten vaker op tijd en binnen budget gerealiseerd, is er minder weerstand tegen verandering en is de tevredenheid met het projectresultaat hoger (De Reyck et al., 2005; Doloi & Baradari, 2013).

### Hypothese

Er is een grote hoeveelheid aan theoretische modellen, literatuuronderzoek en conceptualisatie van PPM. Het toetsen van de theoretische modellen in de praktijk blijft achter. Er zijn nog maar weinig onderzoeken gedaan die de daadwerkelijke impact van PPM op de realisatie van strategische doelstellingen weten te kwantificeren. Ook de toepassing van PPM bij overheden is nog weinig bestudeerd. Vastgesteld kan worden dat PPM onder andere positief bijdraagt aan het richten van de projecten en hun resultaten op de strategische doelstellingen van organisaties. Dit leidt tot de volgende hypothese:

*H2. De PPM-volwassenheid binnen een organisatie is van positieve invloed op de relatie in H1.*

Daarnaast kan vastgesteld worden dat los van de invloed op de bovengenoemde relatie de inrichting van PPM een brede positieve bijdrage kan leveren op het vlak van informatievoorziening, management betrokkenheid, overzicht en inzicht in samenhang en afhankelijkheden, het managen van risico's, projectsucces, communicatie en strategisch succes. Deze genoemde potentiële baten van PPM zijn beschreven als gevolg van onderzoek in een commerciële context. Bij de beantwoording van onderstaande hypothese zal nadrukkelijk ruimte gezocht worden om aanvullend aan de bekende potentiële baten aandacht te besteden aan (andere) potentiële baten die zich voordoen in de publieke sector en in de context van de realisatie van publieke waarde. Dit leidt tot de volgende hypothese:

*H3. De toepassing van PPM bij uitvoeringsorganisaties draagt (naast H2) bij aan de realisatie van publieke waarde.*

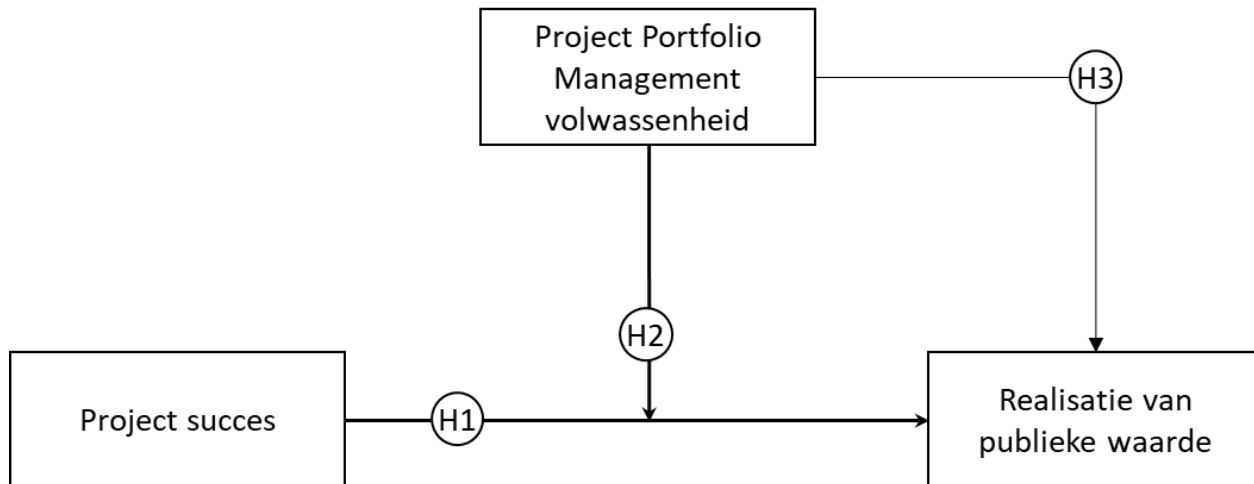
## 6. Voorstel conceptueel raamwerk

Op basis van de literatuur wordt een conceptueel raamwerk voorgesteld waarbij de realisatie van publieke waarde, projectsucces en PPM-volwassenheid centraal staan. Publieke organisaties hebben strategische doelstellingen geformuleerd die aansluiten op het realiseren van publieke waarde. Het realiseren van die publieke waarde is het gevolg van het succesvol uitvoeren van projecten (H1). Een belangrijke bijdrage van PPM is het identificeren van de projecten die optimaal bijdragen aan het realiseren van de hoofdoelen van de organisatie (realisatie van publieke waarde). Hoe hoger de

volwassenheid van PPM hoe groter het effect van die bijdrage op de relatie tussen projectsucces en de realisatie van publieke waarde (H2). PPM kan naast de bijdrage beschreven in H2 ook op andere manieren een positieve bijdrage leveren aan de realisatie van publieke waarde (H3). Het resultaat hiervan is het model in Figuur 3.

**Figuur 3**

*Model t.b.v. het onderzoeken van de invloed van PPM-volwassenheid op publieke waarde*



## 7. Methodologie

Dit onderzoek richt zich op de invloed PPM op de realisatie van publieke waarde door uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek wordt uitgevoerd middels een kwantitatief onderzoek waarvoor een enquête ontworpen is en de bijbehorende statistische analyses uitgevoerd zijn. Naast deze vraag richt het onderzoek zich ook op het kwalitatief inzicht geven in hoe PPM daarnaast nog kan bijdragen aan de realisatie van publieke waarde. De informatie om deze vraag te beantwoorden is grotendeels middels semigestructureerde interviews verzameld.

### Onderzoeksontwerp

De optimale onderzoeksopzet is een opzet die het beste aansluit bij de onderzoeksvraag en aanwezige beperkingen zoals tijd, geld of wetgeving (De Leeuw, 2005). De onderzoeksvraag bestaat uit twee vragen, (a) een toetsende vraag “*Heeft project portfoliomanagement invloed op de realisatie van publieke waarde*”, en (b) een exploratieve vraag “*en zo ja, hoe draagt project portfoliomanagement daar dan aan bij?*”. Het toepassen van een hybride (of *mixed-method*) ontwerp maakt het mogelijk om de sterktes en zwaktes van een kwalitatieve en een kwantitatieve methode optimaal te benutten tegen een passende investering in tijd en geld (De Leeuw, 2005). Een hybride aanpak kan ook nadelen hebben als het aan komt op het analyseren van data over verschillende methoden heen (De Leeuw, 2005). Daarom is in dit onderzoek gekozen om uitsluitend de data afkomstig van de enquête (Sectie 2, Sectie 3 en Sectie 4) te gebruiken om de kwantitatief toetsende vraag te beantwoorden zodat het risico op *mode effects* wordt beperkt (De Leeuw, 2005). De exploratieve vraag wordt beantwoord middels kwalitatieve informatie welke is verzameld tijdens het interview en data uit de enquête (Sectie 5). Zie Tabel 2 voor een schematisch overzicht van de hypothesen en de wijze van dataverzameling. Er is gekozen om eerst het interview en daarna de enquête af te nemen.

**Tabel 2**

*Overzicht van de hypothesen en dataverzameling*

Hypothesen	Dataverzameling
<i>H1. De mate waarin projecten succesvol worden uitgevoerd heeft een effect op de mate waarin de organisatie publieke waarde realiseert.</i>	Enquête sectie 2 en 4
<i>H2. De PPM-volwassenheid binnen een organisatie is van invloed op de relatie in H2.</i>	Enquête sectie 3
<i>H3. De toepassing van PPM bij uitvoeringsorganisaties draagt (naast H2) bij aan de realisatie van publieke waarde.</i>	Interview, Enquête sectie 5

## Interviews

Het verzamelen van data voor H3 is gedaan middels een interview en Sectie 5 van de enquête. In Sectie 5 van de enquête is de toepassing van PPM-elementen vanuit het bekende theoretische kader uitgevraagd middels indicatoren die hun oorsprong kennen in de commerciële context. Tijdens het interview is ingegaan op de daadwerkelijke inzet van PPM waarbij expliciet doorgevraagd is op afwijkingen ten aanzien het bestaande theoretische kader.

Het interview had daarmee als doel om, (a) de deelnemer en onderzoeker kennis te laten maken, (b) een algemeen beeld van de deelnemende organisatie te krijgen, (c) te onderzoeken hoe PPM toegepast wordt in de publieke context afwijkend van het bestaande theoretische kader, en (d) de enquête aan te kondigen en ruimte te geven voor vragen van de deelnemer. Doordat de aankondiging van de enquête in het interview gedaan werd droeg dit bij aan het verhogen van het vertrouwen, de geloofwaardigheid en het responspercentage (De Leeuw, 2005). Een aanvullende reden voor het interview waren de voorwaarden voor het uitzetten van de onderzoeksvraag langs bepaalde kanalen. Het zonder voldoende persoonlijke context versturen van een enquête was voor de meewerkende organisaties ongewenst.

Voorafgaand aan de interviews is een topiclijst opgesteld met relevante thema's en interviewvragen (Zie Bijlage C). Tijdens de interviews is een verslag aangelegd. Er waren geen zwaarwegende redenen om de interviews op te nemen, tevens droeg dit bij aan het houden van een anoniem en open gesprek. Alle interviews zijn afgerond binnen een tijd van tussen de 45 tot 75 minuten. De relevante elementen van de verslagen van de interviews zijn gecodeerd met gebruik van de indicatoren van publieke waarde.

## Enquête

Het verzamelen van gestructureerde data is gedaan middels een enquête, hiermee wordt zoveel mogelijk informatie verzameld op een eenduidige manier. Het gebruiken van een enquête is in dit geval praktisch maar kent ook een andere reden. Omdat de respondent in sommige secties gevraagd wordt om een waardeoordeel te geven over prestaties van de eigen organisaties heeft een enquête de voorkeur voor het uitvragen van deze data boven het voeren van bijvoorbeeld een interview. Respondenten zijn in interviews eerder genegen om positievere antwoorden te geven (Christian, Dillman, & Smyth, 2007; Krysan, Schuman, Scott, & Beatty, 1994).

De volledige enquête is opgenomen in Bijlage D. De enquête bestaat uit vijf secties met elk een eigen doel. Sectie 1 bevat de uitvraag van enkele algemene kenmerken van de respondent waaronder vanuit welke organisatie en rol deelgenomen wordt en bevat tevens een informed consent. Sectie 2 bestaat uit 12 stellingen die als doel hebben het meten van het concept projectsucces. Sectie 3 bestaat uit 15 multiplechoicevragen die als doel hebben de PPM-volwassenheid te meten. Sectie 4 bestaat uit 25 stellingen die als doel hebben om de realisatie van publieke waarde te meten. Sectie 5 bestaat uit 16 stellingen die als doel hebben de impact van PPM-elementen op de organisatie te meten.

De antwoorden op stellingen worden gemeten middels een 5 punts Likert-schaal waarbij afhankelijk van de stelling verschillende labels gebruikt zijn. Er is gekozen voor een 5 punts Likert-schaal vanwege de omvang van het onderzoek en om de leesbaarheid op zowel desktop als mobiel te bevorderen.

Omdat statistische analyse niet onderdeel is van het curriculum van de opleiding waar deze thesis voor geschreven wordt was zelfstudie van deze onderwerpen noodzaak. Gezien de complexiteit van het onderzoek is er ook expertise op het gebied van statistiek en statistische analyses betrokken. Deze expertise heeft bijgedragen aan de toetsing van de enquête, een logische toets op de validiteit van de

enquête en advisering en ondersteuning tijdens de toepassing van de benodigde analyses bij de verwerking van de data.

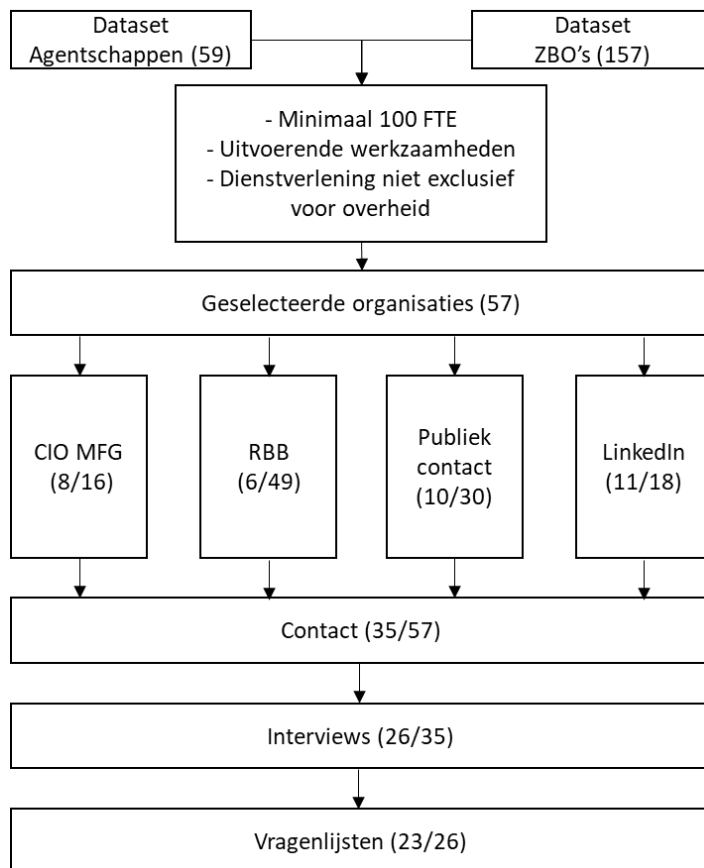
De enquête is voorafgaand getoetst door experts in de kennisgebieden projectmanagement en PPM. Hiervoor zijn verschillende sessies georganiseerd waarbij groepen projectmanagers en portfoliomanagers gevraagd is feedback te geven op de opzet van de enquête. Hierbij is eerst het onderzoek toegelicht, vervolgens de groep gevraagd de enquête te doorlopen waarna een feedbacksessie georganiseerd is. De input uit deze sessies heeft bijgedragen aan het kiezen van de juiste weergave en vraagtype binnen Qualtrics en het verduidelijken en aanscherpen van de vraagstellingen. De door hen ingevoerde testdata heeft geleid tot aanpassingen in de schaalpunten en hercoderingswaarden van enkele vragen om zo de data beter verwerkbaar te maken.

## Dataverzameling

In dit hoofdstuk is toegelicht hoe de verzamelingsmethoden gebruikt zijn, hoe de betrokken organisaties geselecteerd zijn en hoe de respondenten geselecteerd zijn. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 4.

**Figuur 4**

*Overzicht van dataverzameling tijdens het onderzoek*



*Note.* Het cijfer tussen haakjes (xx) is het aantal organisaties in die stap. Bij 2 cijfers (xx/xx) staat het tweede cijfer voor het aantal benaderde organisaties en het eerste cijfer voor het aantal organisaties dat gereageerd heeft, bv (10/30) is 10 reacties van de 30 benaderingen.

## Geselecteerde organisaties

Om organisaties te selecteren is eerst het onderzoek afgebakend. Deze afbakening heeft plaatsgevonden op basis van de werkzaamheden van de organisaties en de omvang van de organisaties, geteld in fulltime employees (FTE) zoals gerapporteerd door de organisatie zelf. Deze gegevens zijn verkregen door een tweetal datasets te downloaden die beschikbaar gesteld worden door het ministerie van Financiën; (a) dataset Informatie over agentschappen (59 organisaties) en (b) dataset ZBO's in beeld (157 organisaties) (Ministerie van Financiën, 2022; Ministerie van Financiën, 2023). Deze datasets bevatten actuele gegevens van de actieve ZBO's en agentschappen waaronder gegevens over de organisatieomvang in FTE. In sommige gevallen ontbrak informatie over het aantal FTE, voor deze organisaties is een benadering van het FTE opgezocht op de website van de organisatie of andere openbare bronnen.

Op basis van de omvang van de dataset, de omvang van het onderzoek, het type organisaties en de verwachte baten van PPM bij grotere organisaties is een kader vastgesteld. Organisaties met de volgende kenmerken worden betrokken in het onderzoek: (a) een personeelsbestand groter dan 100 FTE, (b) de werkzaamheden bestaan uit taken met een overwegend uitvoerend karakter en (c) de dienstverlening is niet exclusief voor andere overheidsorganisaties bedoeld. Als gevolg hiervan is een relatief homogene groep uitvoeringsorganisaties geselecteerd en zijn o.a. kleinere uitvoeringsorganisaties, wetenschappelijke instituten en overheidsdienstverleners afgevallen. Dit heeft geleid tot de selectie van 57 organisaties waarvan een volledige lijst van geselecteerde organisaties beschikbaar is (Zie Bijlage A).

## Benaderen van de organisaties

Deze 57 organisaties zijn via vier initiatieven benaderd, de eerste twee initiatieven betroffen zogenaamd warm contact waarbij vanuit een reeds bestaand netwerk mijn vraag met context is uitgezet. De overige twee initiatieven betroffen zogenaamd koud contact waarbij organisaties zonder aankondiging benaderd zijn.

Het eerste initiatief betrof het vragen aan een van de (bij de onderzoeker bekende) leden van de CIO-raad van de Manifestgroep (CIO MFG) om dit onderzoeksvoorstel daar onder de aandacht te brengen. Dit heeft geleid tot het benaderen van een groep van 16 organisaties die onderdeel zijn van de CIO MFG. Hierop zijn 8 reacties gekomen.

Het tweede initiatief betrof een verzoek aan de Rijksbrede Benchmark (RBB) groep om hun 49 leden aan te schrijven. Dit heeft geleid tot 6 reacties. Het aanschrijven van de leden van beide groepen (CIO MFG en de RBB) is gedaan middels een mail waarin een korte toelichting op het onderzoek is opgenomen en is opgeroepen de mail door te sturen aan de juiste contact persoon waarna deze contact met de onderzoeker kon opnemen via e-mail en/of telefoon. In de meeste gevallen kon na contact direct overgegaan worden tot het maken van een afspraak voor het interview, in enkele gevallen moest de mail of het contactverzoek doorgestuurd worden naar een andere medewerker.

Het derde initiatief betrof het aanschrijven van organisaties langs publieke kanalen. Dit is gedaan door 30 organisaties aan te schrijven via hun website of een publiekelijk toegankelijk e-mailadres. Hierop zijn 10 reacties gekomen.

Het vierde initiatief betrof het via LinkedIn contact opnemen met alle (18) organisaties die tot dan toe geen contact hadden gelegd of benaderd waren. Dit heeft geleid tot 11 reacties.



In totaal zijn er van 35 organisaties reacties ontvangen waarvan het in 26 gevallen tot een interview gekomen is. In 9 gevallen betrof het een afwijzing van het verzoek tot deelname of is het niet gelukt om tot een afspraak te komen. Met sommige organisaties is langs meerdere initiatieven contact gezocht.

#### Afgenomen interviews

Er zijn in totaal 26 interviews uitgevoerd die anoniem verwerkt zijn. In een enkel geval was het interview fysiek op locatie of waren er meer dan één deelnemer van de organisatie betrokken bij het interview. De meeste interviews zijn één op één digitaal afgenomen via een videoverbinding. Een volledige lijst van geïnterviewde organisaties en hun kenmerken is opgenomen, zie Bijlage B.

#### Ingevulde enquêtes

Na afloop van de interviews hebben de respondenten een enquête toegemaïld gekregen. Van de 26 benaderde respondenten zijn er 23 ingevulde enquêtes ontvangen. De enquête is aangeboden middels de Qualtrics tool die de Universiteit Leiden beschikbaar stelt voor haar studenten.

### Operationalisering

De verschillende concepten (variabelen) zijn op basis van literatuur gedefinieerd aan de hand van dimensies. Deze dimensies kunnen gemeten worden middels relevante indicatoren. Deze indicatoren kunnen vervolgens vertaald worden naar items wanneer relevant voor een enquête. De concepten, dimensies en indicatoren zijn in dit hoofdstuk opgenomen, de geformuleerde items zijn beschikbaar als onderdeel van de volledige enquête in Bijlage D.

#### Projectsucces (Sectie 2)

Het concept van projectsucces wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd langs vier dimensies om zo aan te sluiten bij de context van uitvoeringsorganisaties, zie Tabel 3. Hiervoor worden aanpassingen gedaan in het model zoals o.a. door Shenhar et al. (2001) voorgesteld is. De indicatoren bestaan uit één of meerdere items in de enquête (Bijlage D).

#### *Projectefficiëntie*

De eerste dimensie is projectefficiëntie en richt zich op de mate waarin men succesvol is geweest in het binnen de kaders realiseren van het gewenste projectresultaat, ook wel projectmanagement genoemd. Deze dimensie kan ongewijzigd toegepast worden binnen het publieke domein. De meetwaarden vereisen wel enige aanpassing. In het onderzoek van Shenhar et al. (2001) worden twee meetwaarden gedefinieerd die horen bij projectefficiëntie, *Voldoet aan de planning* en *Voldoet aan het budget*. Eerder is betoogd dat het voldoen aan kwaliteit ook een meetwaarde is voor succesvol projectmanagement of projectefficiëntie als onderdeel van de ijzeren driehoek. Shenhar et al. (2001) betogen echter dat alhoewel het managen van de kwaliteit onder de verantwoordelijkheid van de projectmanager valt, het als succesdimensie hoort bij de impact op de klant. De kwaliteit van een projectresultaat kan immers bepalend zijn voor de positieve of negatieve impact op de klant en wordt door Shenhar et al. (2001) uitgesplitst in het voldoen aan functionele en technische eisen. Dit hangt echter samen met het type projectresultaten dat gerealiseerd wordt. In de context van het onderzoek worden projectresultaten breed gezien als o.a. gebouwen of complexe apparatuur (Shenhar et al., 2001). Als een stuk apparatuur of een gebouw een beperkte levensduur kent waardoor de klant deze eerder moet afschrijven dan hoort de meetwaarde van kwaliteit bij de impact op de klant te liggen. Echter wanneer een uitvoeringsorganisatie een ICT-projectresultaat oplevert waarvan de kwaliteit laag dan zijn er ook negatieve effecten merkbaar bij de uitvoeringsorganisatie zelf. Denk hierbij aan verhoogde kosten voor

het beheer, extra handmatige handelingen in het interne proces of een vervroegde afschrijving en vervanging van de software die de dienstverlening ondersteund. Om deze reden wordt de meetwaarde *Voldoet aan de kwaliteit* toch opgenomen onder de dimensie projectefficiëntie.

#### *Impact op de klant*

De tweede dimensie is impact op de klant en betreft het voldoen aan de eisen die een klant, burger of gebruiker stelt. Deze dimensie is aangepast voor gebruik binnen het publieke domein. De meetwaarde *Voldoet aan technische en functionele eisen* is vanwege de eerder beschreven context van publieke dienstverlening niet opgenomen onder deze dimensie. Enkele meetwaarden zijn verwijderd te weten *Voldoet aan klant behoefte* en *Lost een probleem op voor de klant*. De reden hiervoor is omdat uit testdata en feedback uit de expertgroepen bleek dat deze vragen teveel overlap kennen met *Wordt gebruikt door de klant* en *Klanttevredenheid*.

#### *Organisatiesucces*

De derde dimensie is organisatiesucces en betreft het zijn van een succesvolle organisatie zoals in de context van publieke waarde gedefinieerd is. Deze dimensie is aangepast ten aanzien van het onderzoek van Shenhar et al. (2001). Hierin is de dimensie business-succes opgenomen gekoppeld aan de meetwaarden *Commercieel succes* of *Vergroting van het marktaandeel*. Deze dimensie en de bijbehorende meetwaarden zijn niet toepasbaar op het publieke domein omdat noch *Vergroting van het marktaandeel* noch *Commercieel succes* relevante strategische doelstellingen zijn voor uitvoeringsorganisaties. De dimensie organisatiesucces kent de meetwaarde *Draagt expliciet bij aan de realisatie van de strategische doelstellingen van de organisatie* omdat deze strategische doelstellingen een relatie hebben met de creatie van publieke waarde.

#### *Voorbereiden op de toekomst*

Shenhar et al. (2001) beschrijven een vierde dimensie die onderdeel is van het uitgevoerde onderzoek, voorbereiden op de toekomst. Deze dimensie betreft het toekomstbestendig maken van het businessmodel van de organisatie. De genoemde meetwaarden zijn *Het creëren van een nieuwe markt*, *Het creëren van een nieuw product* of *Het ontwikkelen van nieuwe technologie*. Binnen de context van uitvoeringsorganisaties zijn deze indicatoren niet op deze manier relevant. In de context van uitvoeringsorganisaties wordt gesproken over wendbaarheid (*Wendbaar - NORA online, 2020*). Om als organisatie wendbaar te zijn moet je als organisatie beschikken over een aantal vermogens, ook wel *capabilities* genoemd. De NORA (2020) noemt als belangrijkste vier aspecten: (a) het weten wat er speelt (omgevingsbewustzijn), (b) de juiste keuzes maken (flexibiliteit), (c) het werk uitvoeren conform het juiste beleid en regels (productiviteit) en (d) het juist reageren (aanpassingsvermogen). Nijssen, Vermeeren, Vermeer en Visser (2018) noemen vier belangrijke capabilities: (a) het tijdig signaleren van ontwikkelingen (omgevingsbewustzijn), (b) het bedenken van passende maatregelen (aanpassingsvermogen), (c) het nemen van besluiten (flexibiliteit) en (d) het kunnen implementeren conform de nieuwe regels (productiviteit).

**Tabel 3***Operationalisatie van projectsucces*

<b>Dimensies</b>	<b>Indicator</b>
Projectefficiëntie	- Voldoet aan planning - Voldoet aan budget - Voldoet aan kwaliteit
Impact op de klant	- Wordt gebruikt door de klant - Klanttevredenheid
Organisatiesucces	- Draagt expliciet bij aan de realisatie van de strategische doelstellingen van de organisatie
Vorbereiden op de toekomst	- Draagt bij aan de wendbaarheid van de organisatie

Project portfoliomanagement volwassenheid (Sectie 3)

Het concept van PPM-volwassenheid wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd langs zes dimensies. Hiervoor wordt het framework gebruikt dat door Hänninen (2016) voorgesteld is. Op basis van de beschreven niveaus per dimensie is een selectie opgesteld van belangrijkste indicatoren, zie Tabel 4. Deze zijn vertaald naar de in de enquête opgenomen items in Bijlage D.

*Methodologie, processen en werkwijzen*

Deze dimensie bevat de elementen binnen de organisatie die het operationele raamwerk van het PPM definiëren. Indicatoren zijn: (a) de mate waarin de organisatie projecten in het portfolio volgt en beheert, (b) de mate waarin er sprake is van een gestandaardiseerd en geformaliseerd proces en (c) de mate waarin tooling ingezet wordt om het portfolio te beheren.

*Baten- en middelenmanagement*

Deze dimensie bevat de belangrijkste beheersingsprocessen in relatie tot de kosten-baten analyse ten behoeve van prioritering in het PPM-proces. Indicatoren zijn: (a) de mate waarin financiële middelen (geld) integraal gemanaged worden, (b) de mate waarin personele middelen integraal gemanaged worden (mensen) en (c) de mate waarin de bij de projectstart voorspelde baten daadwerkelijk gerealiseerd worden. Het managen van financiële en personele middelen heeft betrekking op het juist toekennen van middelen aan projecten, het juist specificeren en categoriseren van middelen, het monitoren van ingezette en beschikbare middelen en het forecasten van benodigde middelen voor toekomstige projecten.

*Communicatiemanagement*

Deze dimensie betreft het tijdig communiceren van relevante en accurate gegevens uit het portfolio. Indicatoren zijn: (a) de mate waarin project en portfolio informatie aanwezig is en centraal, accuraat en gestandaardiseerd beschikbaar wordt gesteld en (b) de mate waarin projectafhankelijkheden gemanaged worden en hier effectief over wordt gecommuniceerd.

### *Risicomangement*

Deze dimensie betreft het integraal managen van de portfoliorisico's. Indicator is dat risico's integraal gemanaged worden. Het managen van risico's betreft het inventariseren van risico's, de beoordeling van risico's, het opstellen van mitigerende maatregelen en het monitoren van risico's.

### *Kennismanagement*

Deze dimensie betreft het proces dat ingericht is om kennis binnen de organisatie te delen. Indicatoren zijn: (a) de mate waarin kennismanagement vanuit de inhoudelijke vakgebieden van projectmanagement en PPM geformaliseerd zijn en (b) de mate de organisatie leerpunten uit projecten gebruikt om continu te verbeteren. Het managen van kennis betreft het verwerven, documenteren, verspreiden en toepassen van kennis in de organisatie (Gonzalez & Martins, 2017).

### *Strategisch management en leiderschap*

Deze dimensie bevat de mate waarin strategisch management wordt toegepast om consistentie te bereiken tussen portfolio en strategische doelstellingen. Daarnaast betreft deze dimensie de mate waarin het management betrokken is bij het PPM-proces. Indicatoren zijn, (a) de aanwezigheid van een concrete strategie als onderdeel van een periodieke strategische cyclus, (b) de mate waarin er een relatie tussen projecten, projectresultaten en strategische doelstelling aanwezig is, (c) de samenhang tussen de strategie en het prioriteringsproces en (d) de rol en betrokkenheid van het management bij projecten en het PPM-proces.

## **Tabel 4**

### *Operationalisatie van volwassenheid van PPM*

<b>Dimensies</b>	<b>Indicator</b>
Methodologie, processen en werkwijze	<ul style="list-style-type: none"><li>- Projecten worden beheerd en gevolgd</li><li>- PPM-proces geformaliseerd en gestandaardiseerd</li><li>- Gespecialiseerde tooling wordt toegepast</li></ul>
Baten- en middelenmanagement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Financiële middelen worden integraal gemanaged</li><li>- Personele middelen worden integraal gemanaged</li><li>- Baten worden integraal gemanaged</li></ul>
Communicatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Projectinformatie is beschikbaar en gestandaardiseerd</li><li>- Projectafhankelijkheden worden integraal gemanaged en effectief gecommuniceerd</li></ul>
Risicomangement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Risico's worden integraal gemanaged</li></ul>
Kennismanagement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Leerpunten zijn gestandaardiseerd en worden gebruikt</li><li>- Kennismanagement is ingericht en draagt aantoonbaar bij</li></ul>
Strategische management en leiderschap	<ul style="list-style-type: none"><li>- Organisatie strategie en een strategische cyclus zijn aanwezig</li><li>- Projecten en strategie hebben een aantoonbare relatie</li><li>- Projecten worden geprioriteerd op basis van de strategie</li><li>- Management betrokkenheid bij PPM</li></ul>

## Realisatie van publieke waarde (Sectie 4)

Het concept van realisatie van publieke waarde wordt geoperationaliseerd langs het framework van Faulkner en Kaufman (2018). Er worden vier dimensies genoemd die bijdragen aan publieke waarde: (a) effect realiseren, (b) vertrouwen en legitimiteit, (c) kwaliteit van de dienstverlening en (d) efficiëntie. Faulkner en Kaufman (2018) beklagen zich in hun onderzoek over het uitblijven van meetwaarden en items om publieke waarde te meten, helaas draagt de eigen paper beperkt bij aan het verder concretiseren van het meten van publieke waarde. Als conclusie trekken zij dat het voortborduren op de vier dimensies middels empirisch onderzoek noodzakelijk is voor het laten groeien van het wetenschappelijk begrip van publieke waarde, een wens waar dit onderzoek invulling aan geeft. De vier dimensies van publieke waarde en hun indicatoren zijn opgenomen in Tabel 5. De items die in lijn met deze indicatoren in de enquête zijn opgenomen zijn terug te vinden in Bijlage D.

### *Effect realiseren*

Deze dimensie betreft de toegevoegde maatschappelijke waarde en effecten die een organisatie teweegbrengt met haar taakuitvoering (Faulkner & Kaufman, 2018). Omdat de ondervraagde organisaties zeer uiteenlopende taakuitvoering kennen is het niet mogelijk om gerealiseerde meerwaarde in het eigen domein uit te vragen. Indicator is de realisatie van maatschappelijke meerwaarde in het eigen domein.

### *Vertrouwen en legitimiteit*

Deze dimensie refereert aan de mate waarin een organisatie in haar taakuitvoering het vertrouwen van de burgers en andere belanghebbenden heeft (Faulkner & Kaufman, 2018). Ook (de perceptie van) legitimiteit valt onder deze dimensie. De indicatoren zijn: (a) betrouwbaarheid, (b) legitimiteit, (c) publiek vertrouwen, (c) transparantie en (e) rechtvaardigheid.

### *Kwaliteit van de dienstverlening*

Deze dimensie betreft de mate waarin gebruikers de kwaliteit van de dienstverlening zelf ervaren (Faulkner & Kaufman, 2018). Naast de kwaliteit van de levering van de dienstverlening kan ook de wijze waarop met feedback omgegaan wordt een rol spelen. Indicatoren zijn: (a) klanttevredenheid, (b) aansluiting van de dienstverlening bij de klantbehoefte, (c) responsiviteit, (d) gemak van de dienstverlening en (e) toegankelijkheid van de dienstverlening.

### *Efficiëntie*

Deze dimensie refereert aan de mate waarin de organisatie met minimale middelen maximale resultaten behaalt. Alhoewel Faulkner en Kaufman (2018) zelf een drietal indicatoren noemen is ervoor gekozen om drie extra indicatoren op te nemen. Ten eerste is het aannemelijk dat als efficiëntie bijdraagt aan publieke waarde, het nastreven van (meer) efficiëntie ook zou moeten bijdragen aan publieke waarde. Ten tweede betogen Stroobants en Bouckaert (2011) dat efficiëntie ook bestaat uit zuinigheid waarbij beoordeeld kan worden of de throughput niet teveel waarde toevoegt of middelen verloren laat gaan. Ten derde kan efficiëntie ook opgemerkt worden in de waardepropositie van de dienstverlening. Wanneer de dienstverlening een waardepropositie heeft die als negatief ervaren wordt kan dat bij non-profit organisatie een indicator zijn van overmatige overhead. Indicatoren zijn: (a) zuinigheid, (b) doelmatige inzet van middelen, (c) actief nastreven van efficiëntie, (d) verminderen van bureaucratie en (e) dienstverlening met de juiste waarde.

**Tabel 5***Operationalisatie van de realisatie van publieke waarde*

<b>Dimensies</b>	<b>Indicator</b>
Effect realiseren	- Realiseren van maatschappelijke effecten
Legitimiteit en vertrouwen	- Betrouwbaarheid - Legitimiteit - Publiek vertrouwen in de organisatie - Transparantie - Rechtvaardigheid
Kwaliteit van de dienstverlening	- Klanttevredenheid - Dienstverlening die aansluit bij de klantbehoefte - Responsiviteit - Gemak van de dienstverlening - Toegankelijkheid van de dienstverlening
Efficiëntie	- Zuinigheid - Doelmatige inzet van middelen - Nastreven van efficiëntie - Bureaucratie - Dienstverlening die de juiste waarde biedt

### Impact van PPM (Sectie 5)

In deze sectie wordt de invloed van PPM-elementen op de organisatie gemeten. Dit zijn PPM-elementen die in de bestaande literatuur tot stand gekomen zijn, grotendeels naar aanleiding van onderzoek in een commerciële context. Hiervoor is een enquête opgenomen die gebruikt is in het onderzoek van De Reyck et al. (2005). Deze is beschikbaar onder Sectie 5 van Bijlage D. De volledige enquête is niet beschikbaar als onderdeel van de publicatie van De Reyck et al. (2005), deze is voor dit onderzoek opgevraagd bij de auteurs en is op verzoek beschikbaar.

### Validiteit en betrouwbaarheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hierin komt aan bod welke bias mogelijk kan optreden en welke mitigerende maatregelen genomen zijn om deze te beperken.

#### Common method bias

*Common method bias* kan optreden als er onvoldoende rekening gehouden wordt met de *common method variance* en treedt op wanneer de meetmiddelen inherente variantie bevatten (Jakobsen & Jensen, 2015). Inherente variantie in het meetmiddel treedt dan op als confounding variabele waardoor common method bias veroorzaakt wordt. De relatie tussen een onafhankelijk en afhankelijk variabele wordt dan beïnvloed door een variabele die opgesloten zit in de vraagstelling. Deze common method bias kan in verschillende vormen optreden, de meest voorkomende zijn door gebruik van dezelfde bron

voor de meting van afhankelijke en onafhankelijke variabelen en door de itemkarakteristieken (Jakobsen & Jensen, 2015).

#### *Gebruik van dezelfde bron*

Initieel bevatte het onderzoeksvoorstel twee mitigerende maatregelen ten aanzien van het terugdringen van common source bias. In een vroege fase van het onderzoek is een van de maatregelen geschrapt vanwege negatieve effecten op het onderzoek en is een aangepaste methode ontwikkeld. De eerste drie respondenten zijn volgens deze oude methode bevraagd, hierna zijn alle respondenten conform de nieuwe methode bevraagd.

De geschrapte maatregel betrof het opstellen van drie aparte enquêtes, een voor elk concept uit het model. Deze moesten door de contactpersoon verspreid worden onder verschillende mensen in de organisatie. Snel werd duidelijk dat het uitzetten van de verschillende enquêtes bij verschillende medewerkers in de organisatie grote negatieve effecten had op de responsgraad. Tevens was het onduidelijk of het kennisniveau over de concepten en de context van het onderzoek bij de verschillende medewerkers vergelijkbaar was met dat van de contactpersoon. Tenslotte werden de bevraagde medewerkers in verband met privacy door de contactpersoon zelf benaderd. Hierdoor kon de onderzoeker niet direct reminders sturen maar enkel via de contactpersoon. Samengevat had deze aanpak een negatief effect op de inhoudelijke beantwoording, de responsgraad en de relatie met de contactpersoon.

In overleg met contactpersonen is gekozen voor een nieuwe opzet waarbij alle concepten in een enkele enquête bevraagd zijn. Tevens is gekeken naar welke persoon in de organisatie de meeste expertise bezat over de drie hoofdconcepten uit de enquête. Uiteindelijk is ervoor gekozen om hoofdzakelijk project portfoliomanagers, informatiemanagers en CIO-adviseurs te bevragen. Als spil in het web tussen de projecten van de organisatie, het portfoliomanagement daarop en de te realiseren strategische doelstellingen bleken zij zeer geschikt. In de interviews bleken zij vrijwel uitsluitend senior kennishouders en acteerden zij in hun rol van kritische procesbegeleiders als het geweten van de organisaties. Mogelijk heeft dit geleid tot een betere weergave van de concepten.

Initieel zouden projectmanagers en topmanagement uitgevraagd worden over de kwaliteit en resultaten van hun eigen producten. De bevraagde doelgroep is operationeel gezien beperkt betrokken bij de daadwerkelijke strategische en projectmatige prestaties maar overziet juist het speelveld. Dit sluit als mitigerende maatregel ook aan bij het verlagen van common method bias door het bevragen van mensen met de juiste expertise (MacKenzie & Podsakoff, 2012).

Dankzij deze aanpassing was er ook meer ruimte om de respondenten in het interview een duidelijke uitleg te geven over het belang van de enquête, het onderzoek en de toepassing van de resultaten. Hierdoor konden respondenten de vragen objectief beantwoorden (MacKenzie & Podsakoff, 2012).

Een onderzocht alternatief is om de onderzoeksdata te combineren met een externe bron zoals gegevens over de prestaties van uitvoeringsorganisaties maar die bleken onvoldoende concreet en aanwezig.

#### *Itemkarakteristieken*

Om bias op basis van itemkarakteristieken tegen te gaan zijn een aantal maatregelen genomen (Podsakoff, MacKenzie, Jeong-Yeon & Podsakoff, 2003).

Ten eerste zijn items zoveel mogelijk enkelvoudig en concreet beschreven zodat respondenten de items beperkt hoeven te interpreteren. Het concept van publieke waarde is mogelijk onbekend bij respondenten en bevat in sommige items enige abstractie. Concretisering is niet mogelijk zonder de respondent (te) veel informatie te geven.

Ten tweede wordt in de enquête gebruik gemaakt van wisselende vraagtypes, scoringsschalen en labels. Zo zijn er multiple-choicevragen en matrixvragen gebruikt die op verschillende manieren zijn vormgegeven. De scoringsschalen zijn waar mogelijk afwijkend van elkaar gemaakt.

Ten derde zijn de items zo neutraal mogelijk geformuleerd en is de surveysoftware zo ingesteld dat de items waar mogelijk in willekeurige volgorde getoond werden.

### *Overwegingen*

Alhoewel de common method bias volgens de literatuur mogelijk veel voorkomt en specifiek ook in de context van publiek-managementonderzoek moet welafgewogen keuzes worden gemaakt. Bij het opstellen van enquêtes wordt ook het belang en gemak van de respondent meegewogen. Wanneer enquêtes te ingewikkeld of complex raken door de maatregelen die tegen common method bias genomen worden kan het betekenen dat respondenten afhaken of een lagere kwaliteit antwoorden geven (Jakobsen & Jensen, 2015). Dit is in de praktijk ook ervaren en heeft het adaptief vermogen van de onderzoeker aangesproken.

### Steekproef-, selectie- en participatiebias

Er kan geen steekproef- en/of selectiebias optreden omdat de gehele populatie die aan de gestelde kaders voldoet bevestigd is. Alle organisaties die onderdeel van het onderzoek zijn hebben dit vrijwillig gedaan. Dit leidt mogelijk tot een participatiebias, zelfselectiebias in het bijzonder. Hierbij delen deelnemers die zich vrijwillig melden bepaalde kenmerken waardoor het resultaat van het onderzoek eigenlijk niet generaliseerd kan worden. Er is een aantal maatregelen genomen om dit risico te mitigeren.

De eerste maatregel is het benaderen van zoveel mogelijk geselecteerde organisaties langs zoveel mogelijk kanalen. Hierdoor was zelfselectie niet afhankelijk van een enkele medewerker en ook niet van de kennis of motivatie van enkel deze medewerker. De tweede maatregel om dit risico te mitigeren is het aanbieden van beloningen die de intrinsieke motivatie verhogen (Hsieh & Kocielnik, 2016). Van tevoren is aangegeven dat deelnemers het onderzoek ook zouden ontvangen en na afloop van het onderzoek op verzoek nog additionele informatie konden verkrijgen. Tijdens de interviews bleek dat respondenten over het algemeen enthousiast waren over het onderwerp en kennisdeling hierover en dat dit hen dreef om de enquête ook in te vullen. Als derde maatregel zijn er zowel telefonisch als per email reminders verstuurd.

### Data analyse

Als onderdeel van dit hoofdstuk wordt beschreven in welke stappen de betrouwbaarheid en validiteit geborgd is en welke statistische methoden, toetsen en voorwaarden zijn toegepast.

### Interne consistentie

Ten eerste is de interne consistentie van de enquête getoetst middels Cronbach's Alpha. Hierbij is gekeken naar de inter-item betrouwbaarheid, de inter-item correlatie en de scale if item deleted. De betrouwbaarheid van de projectsucces schaal (12 items,  $\alpha = .773$ ) en de PPM-volwassenheid schaal (15



items,  $\alpha = .921$ ) zijn getoetst en voldoende bevonden. Het concept van publieke waarde (24 items,  $\alpha = .844$ ) wordt in 4 dimensies gemeten waarvan 3 dimensies meerdere vragen bevatten. Deze 3 schalen zijn apart ook betrouwbaar bevonden, (a) legitimiteit en vertrouwen (8 items,  $\alpha = .850$ ), (b) kwaliteit van de dienstverlening (8 items,  $\alpha = .767$ ), en (c) efficiëntie (7 items,  $\alpha = .694$ ). De geaccepteerde waarden van de Cronbach's Alpha zijn niet universeel onderschreven en hangen af van het doel van het onderzoek, het belang van de beslissingen die op basis van het model gemaakt worden en de fase waarin onderzoek naar het concept zich bevindt (Cortina, 1993). Cronbach's Alpha scores die hoger dan .7 zijn worden over het algemeen als acceptabel beschouwd (George & Mallery, 2019). Alle scores behalve de efficiëntiedimensie van publieke waarde (7 items,  $\alpha = .694$ ) voldoen hieraan. Omdat de concretisering van het concept van publieke waarde en de onderliggende dimensies nog zeer beperkt is en het model niet gebruikt wordt om impactvolle besluiten te nemen is de minimale afwijking hierop toegestaan. Op basis van deze resultaten kan vastgesteld worden dat de concepten nodig voor de toetsing van hypothesen H1 en H2 middels een betrouwbare schaal zijn uitgevraagd.

#### OLS regressie assumpties

De concepten projectsucces, PPM-volwassenheid en publieke waarde worden gebruikt om hypothese H1 en H2 te toetsen. Hiervoor moeten enkele assumpties die voorwaardelijk zijn om een Ordinary Least Square (OLS) regressie toe te kunnen passen getoetst worden. De te toetsen assumpties zijn die van (a) de lineariteit, (b) een gelijke variantie van de errors of homoscedasticiteit, (c) de onafhankelijkheid van de errors, (d) een normaal verdeling van de errors en (e) de afwezigheid van multicollineariteit (Burton, 2021).

Middels een scatterplot van de *standardized residuals* is vastgesteld dat aan de aanname van een lineair verband wordt voldaan. Ditzelfde scatterplot is gebruikt om te toetsen dat de variantie van de errors gelijk verspreid is voor de verschillende waarde van de variabele (homoscedasticiteit). Vervolgens is getoetst of de errors in het model onafhankelijk van elkaar zijn door het toetsen dat de Durbin-Watson waarde tussen de 1.5 en 2.5 ligt (2.160). Er is een *Normal P-P Plot* gegenereerd om te bepalen of de errors normaal verdeeld zijn en ook aan deze assumptie werd voldaan. Om multicollineariteit te verminderen zijn de twee voorspellende variabelen gestandaardiseerd door deze te centreren. Multicollineariteit hoeft geen probleem te zijn wanneer de voorspellende waarde van het model waardevol is onafhankelijk van de invloed van de verschillende voorspellende variabelen. Omdat het model echter een moderatiemodel betreft is juist het isoleren van de invloed van de verschillende voorspellende variabelen van belang (Iacobucci, Schneider, Popovich, & Bakamitsos, 2016).

Tenslotte is er nog een outlieranalyse gedaan door de waardes van Cook's distance, Leverage values en gestandaardiseerde residuen te bestuderen. Het resultaat hiervan was dat één data punt verwijderd is uit de dataset vanwege afwijkende testresultaten en een hoge invloed op het model. Uit het interview met deze organisatie bleek dat er recent een grote wijziging in een van de onafhankelijke variabelen was opgetreden bij deze organisatie die het verschil in voorspelde waardes kon verklaren. Op basis van deze informatie is de organisatie uitgesloten.

#### OLS moderatie analyse

De hypothesen H1 en H2 zijn getoetst middels een OLS moderatie analyse. Om deze analyse uit te voeren wordt er een *stepwise* lineaire regressie uitgevoerd waarin het basis model stapsgewijs wordt uitgebreid met één of meerdere variabelen. De eerste stap is een lineaire regressie op het model zonder modererende variabelen, in dit geval dus de relatie tussen projectsucces en publieke waarde (Model 1).

Vervolgens is in een tweede stap de interactie van een extra variabele (PPM-volwassenheid) op de relatie uit Model 1 getoetst (Model 2). Hieruit blijkt wat de R Square change is, wat de F change is en wat de significantie van het interactiemodel is. De R square change geeft aan hoeveel van de variabiliteit in de afhankelijke variabele wordt verklaard door de toevoeging van een extra variabele. De F change zegt iets over de mate waarin het model een betere fit krijgt door het toevoegen van de extra variabele.

## 8. Resultaten

Om de drie hypothesen te testen zijn er op verschillende manieren data verzameld. Van de 57 geselecteerde organisaties hebben 35 organisaties gereageerd. Er zijn 26 interviews met organisatie gevoerd en de enquête is door 23 organisatie ingevuld. Uit de dataset blijkt dat 2 organisaties de enquête niet volledig hebben ingevuld, op basis van hun kennis hebben zij het concept van projectsucces niet kunnen scoren en niemand kunnen vinden die dit wel kon. Een van de organisaties is op basis van de outlieranalyse uitgesloten. Alle drie organisaties zijn uitgesloten van de analyses met betrekking tot de invloed van PPM-volwassenheid op de relatie tussen projectsucces en publieke waarde (H1 en H2).

De relatie tussen projectsucces, publieke waarde en het effect van PPM-volwassenheid Er zijn drie concepten gemeten om het conceptueel raamwerk te toetsen. Het eerste concept dat middels de enquête is gemeten is dat van projectsucces ( $N = 21$ ,  $m = 3.42$ ,  $SD = .415$ ). Vervolgens is middels een aantal vragen de PPM-volwassenheid van de organisatie bepaald ( $N = 23$ ,  $m = 2.94$ ,  $SD = .660$ ). Tenslotte is de publieke waarde gemeten ( $N = 23$ ,  $m = 3.77$ ,  $SD = .375$ ).

Om de relatie tussen projectsucces, publieke waarde en de mogelijke invloed van PPM-volwassenheid daarop te meten is een *stepwise* OLS moderatie analyse uitgevoerd, zie Tabel 6. In Model 1 zonder PPM-volwassenheid is de relatie tussen projectsucces en publieke waarde significant ( $R^2 = .544$ ,  $F(1, 18) = 21.475$ ,  $p < .001$ ). De relatie tussen projectsucces en de realisatie van strategische doelstellingen is veelvuldig beschreven in de literatuur en dit sluit aan bij het conceptueel raamwerk. Hiermee behouden we de hypothese H1.

Wanneer in Model 2 de interactie tussen PPM-volwassenheid en projectsucces werd toegevoegd op publieke waarde bleek het model niet significant beter in staat om het realiseren van publieke waarde te voorspellen (Tabel 6;  $R^2_{\text{change}} = .106$ ,  $F_{\text{change}}(2, 16) = 2.417$ ,  $p = .121$ ). Het toevoegen van PPM-volwassenheid leidt tot een toename in de verklaarde variantie ( $R^2_{\text{change}}$ ) en een verbetering in de geschiktheid van het model ( $F_{\text{change}}$ ) echter is de verbetering in geschiktheid niet significant en leidt dus niet tot een model dat beter voorspelt. Hiermee verwerpen we de hypothese H2. In Tabel 7 staan de correlaties tussen de verschillende variabelen vermeld. Hieruit blijkt dat de interactievariabele geen significante voorspeller is van publieke waarde.

**Tabel 6***Model summary, fit en significantie van de fit van Model 1 en Model 2*

Model	<i>Adjusted R Sq.</i>	$R^2_{\text{change}}$	$F_{\text{change}}$	* Significance $F_{\text{change}}$
1	.519	.544	21.475	<.001
2	.584	.106	2.417	.121

*Note.* Deze tabel toont hoe Model 1 (projectsucces en publieke waarde) verandert als gevolg van het toevoegen van een variabele in Model 2 (PPM-volwassenheid). De Model fit is significant vanaf waarde  $p < .05^*$ .

**Tabel 7***Coëfficiënten van de individuele variabelen in Model 1 en Model 2*

	<i>b</i>	$SE_b$	$\beta$	* <i>p</i>
Model 1				
Constante	3.719	.054		<.001
cProjectsucces	.613	.132	.738	<.001
Model 2				
Constante	3.753	.055		<.001
cProjectsucces	.489	.139	.589	.003
cPPM	.179	.092	.358	.070
cInteractie	-.341	.191	-.296	.093

*Note.* De volgende gegevens worden getoond. *b* = Unstandardized coëfficiënts,  $SE_b$  = Coëfficiënts Std. Error,  $\beta$  = Standardized coëfficiënts, *p* = significantie vanaf waarde  $< .05^*$

## De bijdrage van PPM aan publieke waarde

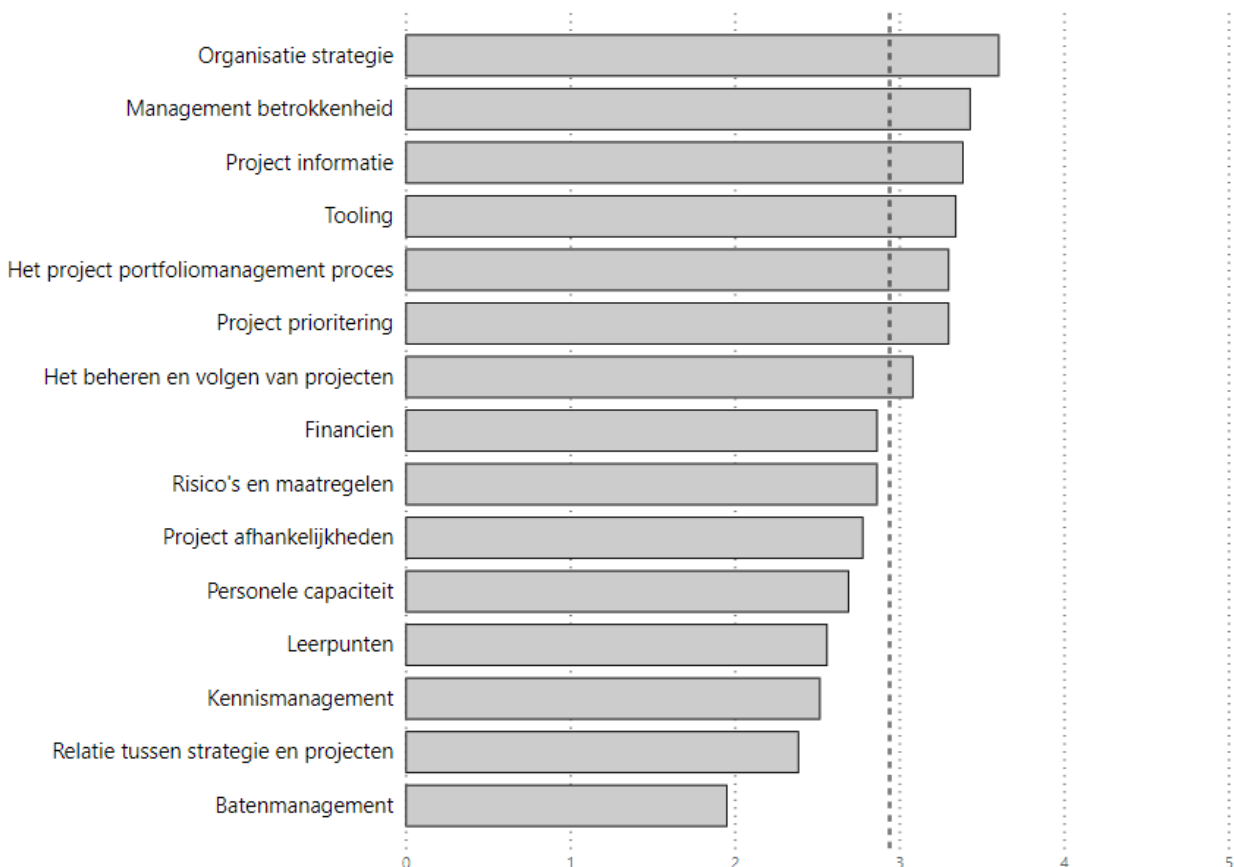
In de enquête en interviews zijn vragen opgenomen om de impact van bepaalde PPM-elementen op de organisatie te kunnen beschrijven. Om H3 te beantwoorden wordt langs drie perspectieven de waarde van PPM geanalyseerd. Ten eerste wordt de relatie tussen PPM-volwassenheid en publieke waarde getoetst. Ten tweede worden de PPM-elementen gepresenteerd die volgens de respondenten het belangrijkste voor hun organisatie zijn geweest. Ten derde worden de belangrijkste PPM-bijdragen aan de realisatie van publieke waarde gepresenteerd.

### Relatie tussen PPM-volwassenheid en publieke waarde

Er is een significante correlatie tussen de PPM-volwassenheid van een organisatie en het realiseren van publieke waarde ( $N = 23$ ,  $p = 0.04$ ,  $r = .373$ ). De PPM-volwassenheid van alle organisaties is bepaald middels de uitvraag van 15 aspecten van PPM zoals getoond in Figuur 5 ( $N = 23$ ,  $m = 2.94$ ,  $SD = .660$ ).

**Figuur 5**

*Gescoorde gemiddelden per aspect*



*Note.* Dit figuur toont per aspect van PPM de gemiddelde scores van de 23 respondenten. De stippellijn toont het gemiddelde van alle scores over alle aspecten heen,  $m = 2.94$ .

### Belangrijkste PPM-elementen

In overeenstemming met De Reyck et al. (2005) is er een significante correlatie ( $p = .009$ ,  $r = .488$ ) tussen de PPM-volwassenheid ( $N = 23$ ,  $m = 2.94$ ,  $SD = .660$ ) van een organisatie en de positieve impact ( $N = 23$ ,  $m = 1.12$ ,  $SD = .652$ ) van de genoemde PPM elementen. Er is ook een significante correlatie tussen de PPM-volwassenheid en de mate waarin elementen niet worden toegepast ( $N = 23$ ,  $p = .013$ ,  $r = -.467$ ). De resultaten van de uitvraag naar de belangrijkste PPM-elementen staan in Tabel 8. De respondenten hebben de elementen gescoord op een 5 punts Likert-schaal waarbij de laagste score -2 (Zeer negatief Effect) was en de hoogste score +2 (Zeer positief effect). Dit verklaart de relatief lage gemiddelde waarden in de Impact (mean) kolom.

**Tabel 8**

*Impact van PPM elementen op de organisatie*

	% Positief	% Niet toegepast	Impact (mean)
Centraal overzicht van projecten	91	0	1,65
Aansluiting bij de strategie	83	0	1,22
Inrichting van een Portfolioboard	83	9	1,43
Aansluiting bij de architectuur	78	4	1,14
Centraal management van afhankelijkheden	78	9	1,14
Toename van management verantwoordelijkheid	78	9	1,33
Categoriseren van projecten	74	9	1,29
Gecentraliseerd project control	74	22	1,44
Periodieke herijking van het portfolio	70	13	1,25
Evaluatie van projecten	65	9	1
Centrale beoordeling van de risico's	61	22	0,94
Gebruik van PPM tooling	57	30	1,13
Centrale beoordeling van de financiële waarde	52	35	1,07
Evaluatie van de impact op de klant	43	26	0,71
Monitoren van projectbaten	39	26	0,53
Diversifiëren van het portfolio op risico's	39	35	0,47

Een centraal overzicht van projecten wordt het meest positief gescoord ( $m = 1.65$ ,  $SD = .647$ ), dit wordt in de literatuur veelal beschreven als de eerste stap van PPM (De Reyck et al., 2005). Het aansluiten van het portfolio en de strategie ( $m = 1.22$ ,  $SD = .998$ ) wordt door alle organisaties toegepast, 83% benoemd een positieve impact. Deze aansluiting op de strategie wordt ook wel ‘het juiste doen’ genoemd en is een van de basis doelen van PPM (Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2015). De inrichting van een portfolioboard ( $m = 1.34$ ,  $SD = .811$ ) wordt ook positief gescoord en breed toegepast, dit portfolioboard dient als besturingsmechanisme op het projectportfolio. Uit de interviews blijkt dat in de portfolioboards van deze organisaties het topmanagement consistent betrokken is bij de te maken keuzes. Uit de interviews blijkt dat de organisaties die geen portfolioboard hebben dit nog niet doen omdat zij zich nog in de initiërende fase van het inrichten van PPM bevinden. De brede toepassing van de top 3 elementen toont dat vrijwel alle organisaties de elementen uit het laagste volwassenheidsniveau van PPM geïmplementeerd hebben. Het ontbreken van een brede toepassing van de overige elementen toont ook dat veel organisaties het laagste volwassenheidsniveau nog niet ontstegen zijn. Belangrijk is te weten dat alhoewel een organisatie een positieve impact kan ervaren van de toepassing van een van de elementen, dit niet betekent dat de organisatie dit element ook conform het hoogste volwassenheidsniveau geïmplementeerd heeft.

Belangrijkste PPM bijdragen aan publieke waarde

Aan het eind van de interviews zijn de respondenten gevraagd om een top 3 te geven van wat de inrichting van het PPM-proces voor een bijdrage heeft geleverd aan de organisatie. In totaal hebben de 26 ondervraagde respondenten 71 uitingen gedaan over de bijdrage van het PPM-proces. Deze zijn gecodeerd op basis van de indicatoren van publieke waarde en daarnaast heeft de analyse van de uitingen geleid tot het toevoegen van aanvullende coderingen. Dit heeft in totaal 136 coderingen opgeleverd die ondergebracht zijn bij de dimensies van publieke waarde (Tabel 9). Er zijn drie coderingen ondergebracht onder dimensies zonder dat daar een expliciete indicator voor aanwezig was, dat geldt voor (a) beheersbaarheid, (b) inzicht en overzicht, en (c) focus en prioriteit.

**Tabel 9**

*Bijdrage van het PPM-proces aan publieke waarde*

Publieke waarde dimensies	Concepten	Aantal	%	Totaal per dimensie
Realiseren van maatschappelijk effect	Realiseren van strategische doelen	10	7%	7%
Bijdragen aan legitimiteit en vertrouwen	Beheersbaarheid	29	21%	65%
	Overzicht en inzicht	23	17%	
	Verantwoording	15	11%	
	Transparantie	14	10%	
	Betrouwbaarheid	8	6%	
Hoogwaardige dienstverlening	Responsiviteit	5	4%	8%
	Dienstverlening die aansluit bij de klantbehoefte	5	4%	
Efficiëntie	Focus en prioriteit	15	11%	20%
	Doelmatige inzet van middelen	12	9%	

Beheersbaarheid is veelal genoemd in de context van het verkrijgen van grip op zaken of het in control zijn. Hier wordt betoogd dat beheersbaarheid daarmee voorwaardelijk is voor betrouwbaarheid, een organisatie die niet in control is kan moeilijk betrouwbaar zijn. Inzicht en overzicht is op eenzelfde manier voorwaardelijk voor beheersbaarheid, het is in de interviews vaak genoemd in de context van een eerste stap die organisaties gemaakt hebben om alles te overzien. Betoogd kan worden dat overzicht kan leiden tot inzicht, inzicht noodzakelijk is voor beheersbaarheid en beheersbaarheid kan bijdragen aan de betrouwbaarheid. Focus en prioriteit is minder eenduidig toe te schrijven aan een van de dimensies. De reden voor het onderbrengen bij de dimensie van efficiëntie is het vaak genoemd is in de context van het terugbrengen van de hoeveelheid verschillende dingen waar medewerkers mee bezig zijn. Doordat er duidelijke keuzes gemaakt worden is ook duidelijk wat er niet hoeft te gebeuren. Wanneer medewerkers veel aan het schakelen zijn tussen onderwerpen gaat dit ten koste van hun efficiëntie.

#### *Bijdragen aan legitimiteit en vertrouwen van de overheid en haar instituties*

De meest genoemde bijdrage van PPM in relatie tot publieke waarde is aan de dimensie *Bijdragen aan legitimiteit en vertrouwen van de overheid en haar instituties*. Het overzicht en inzicht dat organisaties voor zichzelf creëren is een belangrijke basis en voorwaardelijk voor een aantal andere ontwikkelingen. Door overzicht en inzicht ontstaat interne beheersbaarheid die het mogelijk maakt om een hogere externe betrouwbaarheid te realiseren. Overzicht en inzicht is ook een eerste stap naar interne transparantie waarmee andere managementlagen en uitvoerders meegenomen kunnen worden in de richting en de keuzes van een organisatie. Dit succesvol uitvoeren maakt het mogelijk om naar externe stakeholders transparant te kunnen opereren en langs deze transparantie ook verantwoording af te leggen. Organisaties die grote uitdagingen hebben op het verwerken van de stroom nieuwe wet- en regelgeving zien in PPM een middel om het gesprek met opdrachtgevers te voeren. Een projectportfolio kan inzicht geven in de impact van de keuzes van opdrachtgevers en draagt ook bij aan latere verantwoording. Het kan ook inzicht geven in de door een organisatie benodigde middelen om bepaalde opdrachten uit te voeren. Organisaties die afhankelijk zijn van een financiële bijdrage van de opdrachtgever kunnen PPM gebruiken om de meerjarige financieringsbehoefte te verantwoorden.

#### *Efficiëntie, dienstverlening en maatschappelijk effect*

De overige drie dimensies worden beperkt geraakt door inzet van PPM. Een bijdrage van PPM die genoemd wordt is het verplichten tot het maken van keuzes waardoor focus en rust in de organisatie ontstaat. Daarnaast helpen de keuzes bij het juist alloceren van schaars ICT-personeel. Het overzicht dat een PPM met zich meebrengt leidt volgens respondenten ook tot een toegenomen wendbaarheid. Tenslotte neemt zicht op de klantwaarde en strategische waarde die de organisatie aan het realiseren is toe.

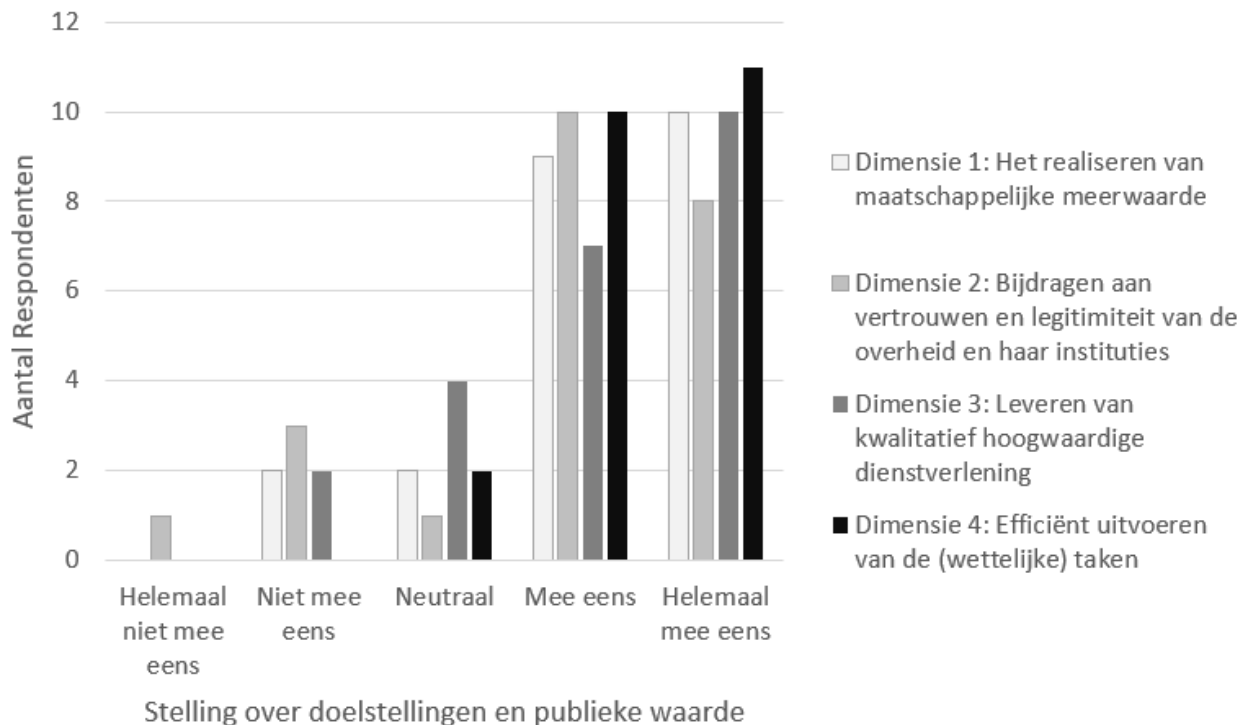
Samenvattend wordt de positieve relatie tussen PPM-volwassenheid en het behalen van publieke waarde uitgeoefend langs de dimensie van het bijdragen aan legitimiteit en vertrouwen van de overheid en haar instituties. In mindere mate draagt PPM ook bij aan het verhogen van de efficiëntie binnen deze organisaties. Daarnaast hebben verschillende PPM elementen een positieve impact op de wijze waarop organisaties op hun veranderingen sturen door de implementatie van (a) een centraal projecten portfolio, (b) actieve aansluiting van projecten op de strategische doelstellingen en (c) de besturing middels een portfolio board waar het top management keuzes maakt. Op basis van deze resultaten kan in het kader van hypothese H3 gesteld worden dat PPM bijdraagt aan het realiseren van publieke waarde bij uitvoeringsorganisaties.

## Strategische doelstellingen en de dimensies van publieke waarde

Middels de enquête zijn de 23 deelnemers bevraagd op hun kennis en de aanwezigheid van strategische doelstellingen binnen de organisatie. Aan deze deelnemers zijn vier vragen gesteld over de aanwezigheid van strategische doelstellingen die gerelateerd zijn aan de bijbehorende vier dimensies van publieke waarde. Vijf organisaties (22%) scoren negatief (*Helemaal niet mee eens* of *Niet mee eens*) op één of meerdere koppelingen met de vier dimensies. Bij 18 van de 23 organisaties (78%) zijn respondenten van mening dat er in min of meerdere mate strategische doelstellingen zijn geformuleerd voor alle vier dimensies van publieke waarde. Wat betreft het realiseren van maatschappelijke meerwaarde ( $m = 4.17$ ,  $SD = .937$ ) beantwoordt 83% van de organisaties dat zij hier strategische doelstellingen voor geformuleerd hebben (*Helemaal mee eens*, *Mee eens*) (Figuur 6). De aanwezigheid van strategische doelstellingen die een relatie hebben met het bijdragen aan vertrouwen en legitimiteit van de overheid en haar instituties ( $m = 3.91$ ,  $SD = 1.164$ ) wordt door 78% van de respondenten positief bevestigd. Wat betreft het leveren van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening ( $m = 4.09$ ,  $SD = .996$ ) beantwoorden 74% van de organisaties dat zij hier strategische doelstellingen voor geformuleerd hebben. Tenslotte antwoordt 91% van de organisaties positief op de aanwezigheid van strategische doelstellingen die een relatie hebben met het efficiënt uitvoeren van de (wettelijke) taken ( $m = 4.39$ ,  $SD = .656$ ).

**Figuur 6**

*Aansluiting tussen strategische doelstellingen en publieke waarde*



## 9. Discussie

In dit onderzoek staat de invloed van project portfoliomanagement op de realisatie van publieke waarde centraal. Uitvoeringsorganisaties hebben het concept van publieke waarde over het algemeen



consistent geformuleerd in hun strategische doelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken voeren deze organisaties veel projecten uit die vrijwel altijd een ICT-component bevatten.

Op basis van hypothese H1 wordt een positieve relatie tussen projectsucces en de realisatie van publieke waarde verwacht. In de resultaten wordt deze positieve relatie ook bevestigd ( $R^2 = .544$ ,  $F(1, 18) = 21.475$ ,  $p < .001$ ). Dit sluit aan bij de vele (internationale) onderzoeken en theorieën waarin projecten genoemd worden als belangrijke manier om de organisatie strategie te realiseren (Morris & Jamieson, 2005; Pellegrinelli, & Bowman, 1994; Stoop et al., 2016). Waar die overwegend spreken van de realisatie van strategische doelstellingen in een commerciële context kan met dit onderzoek ook het belang van projectsucces in een publieke context aangetoond worden. De implicatie van deze bevinding is dat het belang van goed projectmanagement aanzienlijk blijkt en blijft. Het is belangrijk om te blijven investeren in projectmanagement langs processen en mensen waarbij niet alleen gekeken moet worden naar de doorontwikkelingen van het vak en de uitvoerders van projectmanagement maar ook naar de structuren binnen en buiten de uitvoeringsorganisaties.

Op basis van hypothese H2 wordt een positieve invloed verwacht van PPM-volwassenheid op de relatie tussen projectsucces en de realisatie van publieke waarde. Er is geen significante interactie aangetoond waardoor H2 vervallen is. Dit is niet in lijn met de bijdragen die in de bestaande literatuur toegekend worden aan het inrichten van PPM in een commerciële context. Het maximaliseren van waarde en het in lijn brengen van projecten met strategische doelstellingen zijn veelbeschreven elementen van PPM (Cooper et al., 1999; Doloi & Baradari, 2013; Killen, Judgey, Drouin & Petit, 2012). De bevinding is wel in lijn met de eerdere onderzoeken naar de PPM-volwassenheid bij het Rijk (Auditdienst Rijk, 2018, 2019b, 2022; KPMG Advisory, 2019; Tijdelijke Commissie ICT, 2014). In deze Rijksrapportages wordt gesteld dat het vaak onduidelijk is wat de bijdrage van projecten aan de strategische doelstellingen zijn. Wat projecten betreft is die bevinding in lijn met de lage scores die organisaties bij PPM-volwassenheid geven aan de strategische aansluiting tussen hun projecten en hun strategie ( $m = 2.39$ ,  $SD = .783$ ), dit aspect scoort hiermee het op een na slechtst. Uit de beantwoording van dit aspect blijkt dat projecten regelmatig zonder businesscase starten en vrijwel nooit een aantoonbare en kwantificeerbare bijdrage leveren aan de realisatie van strategische doelstellingen. Ook wat de concreetheid van de organisatiestrategie betreft sluiten de Rijksrapportages aan bij de scores naar PPM-volwassenheid. Het aspect van organisatiestrategie heeft het hoogste gescoord ( $m = 3.61$ ,  $SD = .656$ ) en een modus van 4 op een schaal van 5 ( $N = 23$ ,  $f = 13$ , 57%). Het verschil tussen score 4 en score 5 betreft echter uitsluitend de mate waarin de strategie concreet gemaakt is. Het gebrek aan aansluiting tussen projecten en strategie is mogelijk dus te wijden aan zowel de beschrijving in projecten als de concreetheid van de strategie. Dit sluit ook aan bij de beperkte aantallen waarin het realiseren van strategische doelstellingen in de interviews genoemd wordt als belangrijkste bijdragen van PPM (7%). Hieruit blijkt dat PPM in de praktijk maar beperkt gebruikt wordt om het vanuit de literatuur beschreven hoofddoel van PPM te bereiken. In deze context was het verrassender geweest als de hypothese bevestigd was.

De oorzaken hiervan kunnen divers zijn maar zullen gezien het tweeledige karakter waarschijnlijk een combinatie van factoren zijn. Een oorzaak kan zijn dat de waarde van PPM in de publieke context op andere vlakken groter is dan hoe deze in de klassieke literatuur vanuit de commerciële context beschreven is. Mogelijk dat de beperkte concretisering van het publieke waarde concept voorsnag onvoldoende aanknopingspunten geeft en/of geconcretiseerd is om expliciet op te sturen in tegenstelling tot commerciële kwartaalcijfers (Faulkner & Kaufman, 2018). Een andere oorzaak kan zijn

dat de volwassenheid van de bedrijfsvoering bij publieke organisaties te laag is waardoor strategisch management en actieve projectsturing nog niet (goed) ingericht zijn.

Deze bevinding kan verschillende implicaties hebben. De toepassing van PPM in de publieke sector lijkt toe aan herijking. De Algemene Rekenkamer (2013) beschrijft PPM in de publicatie *Aanpak van ICT door het Rijk 2012: Lessons learned* als “het beheren en prioriteren van een verzameling ICT-projecten om specifieke strategische doelen te bereiken”, een definitie die in de praktijk strijdig is met de resultaten van dit onderzoek. Ministeries zullen met hun uitvoeringsorganisaties op moeten trekken om KPI's te formuleren die een duidelijkere relatie met publieke waarde hebben en sturing op resultaten mogelijk maken (Van Dijk et al., 2021). Alhoewel een merendeel van de organisaties wel strategische doelstellingen in lijn met publieke waarde had opgenomen ontbrak deze koppeling (deels) ook bij een deel van de organisaties (22%). Door aanscherping van de doelstellingen wordt de focus van uitvoeringsorganisaties op publieke waarde geborgd. Een uitgangspunt kan zijn het onderzoek naar het verbeteren van de sturingsrelatie tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en haar ZBO's (Van Dijk et al., 2021). Dit draagt ook bij aan de formulering van gelijkwaardige KPI's en bijbehorende prestatiemetingen op basis waarvan vergelijking en onderzoek plaats kan vinden (Chaudron, 2019). Dit soort concretisering leidt mogelijk ook tot het realiseren van baten die in lijn liggen met de klassieke PPM-literatuur. Tenslotte zal de aandacht voor projecthygiëne moeten toenemen zodat projecten zonder helder beschreven bijdrage aan de realisatie van publieke waarde niet uitgevoerd worden.

Ten behoeve van hypothese H3 is een analyse gedaan naar hoe PPM, anders dan zoals in H2 beschreven, een bijdrage kan leveren aan publieke waarde. Hieruit is gebleken dat organisaties vooral een sterk positief effect ervaren op de mate van transparantie, verantwoording en betrouwbaarheid van de organisatie. Efficiëntie, hoogwaardige dienstverlening en maatschappelijke effecten zijn maar zeer beperkt genoemd. Deze bevinding sluit aan bij de bevinding in H2. Organisaties gebruiken PPM niet om publieke waarde toe te voegen door hun projecten ten behoeve van het primaire proces met de strategie op te lijnen maar de publieke waarde wordt vooral gerealiseerd in de secundaire besturings- en verantwoordingsprocessen.

De nadruk van de bijdrage van PPM op deze processen is op twee manieren te verklaren. Waar commerciële organisaties hun bestaansrecht grotendeels danken aan het vermogen om financieel succesvol te zijn en daar vaak risico's voor kunnen aangaan ligt dat bij publieke organisaties anders. Uitvoeringsorganisaties functioneren in een turbulente politiek-bestuurlijke omgeving waar niet falen belangrijk is dan excelleren en risicomijding vaak voorop staat. Het is daarom niet verrassend dat de aandacht van uitvoeringsorganisaties ligt op het borgen van de organisatie hygiëne langs transparantie, verantwoording en betrouwbaarheid; daar liggen immers de risico's van de bestuurders. Daarnaast zijn elementen als inzicht en overzicht door het centraal beheren van projectinformatie de bijdragen van PPM die genoemd worden in de eerste volwassenheidsfasen (De Reyck et al., 2005). Het ligt voor de hand dat de elementen die als eerst geïmplementeerd worden ook als eerst positieve bijdragen leveren.

De implicaties van deze bevindingen liggen direct en indirect in lijn met de implicaties als gevolg van H2. De institutionalisering van deze toepassing van PPM zou kunnen leiden tot verdere toename van publieke waarde door gestandaardiseerde transparantie en verantwoording. Dit kan de behoefte van organisaties om de projecten in hun portfolio beter te beheersen vergroten. Het geformaliseerde inzicht dat er is in de prestaties van het portfolio door bestuur, politiek en maatschappij kan hier een

belangrijke prikkel in zijn. Wanneer dit leidt tot een hoger projectsucces worden hiermee in lijn met H1 weer verschillende facetten van publieke waarde positief geraakt. Daarnaast kan dit betekenen dat de publieke sector zich wat PPM betreft nog in een aanloopfase bevindt. Om de groei naar volwassenere fasen te bevorderen kan de centrale overheid als opdrachtgever van uitvoeringsorganisaties hulp bieden en eisen stellen wat de inrichting en prestaties van PPM betreft. Voor het verbeteren van de sturing van ministeries op uitvoeringsorganisaties is reeds een relevant rapport opgeleverd (ABDTOPConsult, 2017). Ook het verbreden van het departementale CIO-stelsel zou standaardisering en kennisdeling op dit vlak kunnen verbeteren (Besluit CIO-stelsel Rijksdienst, 2021; ABDTOPConsult, 2017). Deze bevinding heeft mogelijk grote implicaties voor de toepassing van PPM theorie in de publieke sector. Er kan niet aangenomen worden dat de implementatie van PPM in de publieke sector ook leidt tot de realisatie van de baten die in de klassieke literatuur aan PPM worden toegeschreven.

## Aanbevelingen

De discussie leidt ons tot een aantal mogelijke aanbevelingen. Deze aanbevelingen gelden in ieder geval voor uitvoeringsorganisaties en hun opdrachtgevers. Sommige aanbevelingen klinken mogelijk als een open deur, de vraag is of een open deur die al decennia open staat wel echt zo open staat.

1. De basis is projecten goed uitvoeren, investeer als organisatie in:
  - De kennis en kunde van projectmanagement en ICT-projectmanagement. Denk hierbij o.a. aan de opbouw van hoogwaardige interne kennis van uitvoeringsniveau tot bestuurdersniveau over: projectmatig werken, projectmanagement, opdrachtgeverschap, systemen en applicaties, data, architectuur en informatieanalyse.
  - Projectbeheersing en -hygiëne waarbij er een duidelijke standaard voor de inhoud van de projectdocumentatie bestaat en een duidelijk proces voor de tussentijdse toetsing en beheersing van het project en de projectresultaten.
  - Het proces waarmee projecten voorafgaand en tijdens de uitvoering getoetst en uitgedaagd worden op realisme van de complexiteit, haalbaarheid in tijd, haalbaarheid van de techniek en beschikbaarheid van kennis en kunde.
  
2. PPM kan breed bijdragen aan het functioneren van organisaties. Het realiseren van strategische doelstellingen klinkt bestuurders als muziek in de oren maar de juiste inzet van PPM kan per organisatie verschillen:
  - Bepaal welk doel de inzet van PPM heeft en welk probleem opgelost dient te worden en richt daar PPM binnen een organisatie op in.
  - Naast het inrichten van PPM moet ook het 'probleemgebied' aandacht krijgen. PPM dient vrijwel uitsluitend om te besturen, hetgeen je als organisatie wenst te besturen dient ook heringericht te worden.
  
3. De realisatie van publieke waarde verdient expliciete aandacht in de uitvoering, aan ministeries een aantal aanbevelingen:
  - Ga om tafel met je uitvoeringsinstanties om duidelijke doelen te definiëren die leiden tot publieke waarde en stuur hier samen op.

- Ondersteun uitvoeringsorganisaties in het delen van kennis en ervaringen op het vlak van projectmanagement en project portfoliomanagement.

## 10. Conclusie

In dit onderzoek staat de invloed van PPM op de realisatie van publieke waarde centraal. Uit het onderzoek blijkt dat een merendeel van de uitvoeringsorganisaties consistent strategische doelstellingen formuleert die in lijn zijn met het concept van publieke waarde. Ook blijkt uit de bevindingen dat projectsucces een goede voorspeller is van de realisatie van publieke waarde door een organisatie. Er is in het onderzoek geen effect van de PPM-volwassenheid op deze relatie aangetroffen. Wel is er een relatie tussen de toepassing van PPM en andere bijdrage aan publieke waarde. Vooralnog zijn die vooral gericht op het verhogen van de grip op veranderingen in de organisatie en het verhogen van de betrouwbaarheid van de organisatie. Tevens is er een bijdrage aan de externe verantwoording door transparantie te bieden aan de maatschappij en opdrachtgevers. Duidelijk is geworden dat de toepassing van PPM binnen de publieke context vanuit andere drivers en behoeften wordt toegepast dan vanuit de klassieke literatuur vaak beschreven wordt.

De toegepaste theorie sloot grotendeels goed aan bij het onderzoek. Enkele concepten zijn van oorsprong geconcretiseerd in onderzoeken die in een commerciële context zijn uitgevoerd. Op deze concepten was aanvullend literatuuronderzoek nodig om de concepten passend te maken voor de publieke context. Ook de concretisering van het concept publieke waarde laat nog te wensen over.

### Beperkingen en vervolgonderzoek

Alhoewel het aantal deelnemers ( $N = 23$ ) voor een kwantitatieve studie beperkt is betreft het 40% van de totale populatie van uitvoeringsorganisaties met de geformuleerde kenmerken. Dit maakt dat het lastig is om voorspellend onderzoek te doen vanwege enerzijds de beperkte steekproef en anderzijds de beperkte populatie. Tevens was het concept van publieke waarde bij aanvang van het onderzoek nog onvoldoende geconcretiseerd waardoor gebruikt gemaakt moest worden van een niet gevalideerde enquête. Waar wel gebruik gemaakt kon worden van gevalideerde enquêtes bleken deze niet volledig geschikt voor dit onderzoek. De concepten projectsucces en PPM impact kennen een oorsprong in onderzoeken in een commerciële context. De toepassing van deze concepten in de publieke context betekent dat er aanpassingen gemaakt zijn in de enquête op basis van verder onderzoek (projectsucces) en dat triangulatie middels interviews noodzakelijk is geweest om blinde vlekken in de enquête te ondervangen (PPM impact). Nieuw onderzoek hiernaar kan aanbevelingen doen voor verbeterde PPM implementaties die specifiek toegespitst zijn op inzet binnen de publieke context en de daarbij horende behoeftes.

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het voorleggen van nieuwe inzichten in de toepassing van PPM bij uitvoeringsorganisaties. Daarnaast blijkt uit het onderzoek nadrukkelijk het effect van projectsucces op de realisatie van publieke waarde. Beide inzichten zijn een startpunt voor nieuw beleid en nieuw onderzoek. Aanvullend beleid op het gebied van projectkwaliteit, strategisch management en PPM implementaties zijn noodzakelijk om het belang van deze elementen te borgen in bestaande en nieuwe organisaties. De centrale overheid speelt daarbij een bepalende rol wat betreft standaardisatie, kennisdeling en het faciliteren hiervan. Zij kunnen uitvoeringsorganisaties in staat stellen om de realisatie van publieke waarde centraal te stellen waarbij projecten, strategie en PPM een stevige driehoek vormen. Nieuw onderzoek is nodig naar de concretisering van publieke waarde en een

integrale theorie voor PPM in de publieke sector waarin relevante bijdragen, succesfactoren en voorwaarden geformuleerd worden die specifiek zijn voor de publieke context. Het verschil in toepassing en doelen van PPM binnen de publieke en commerciële context is aanzienlijk en lijkt een daarop aansluitend model te verantwoorden.

## Literatuurlijst

Aalders, H. (2004). Wanneer is een project succesvol?. *Projectie tijdschrift voor projectmanagement*, 11(8), 17-19

ABDTOPConsult (2017). *Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst*. ABDTOPConsult.

Algemene Rekenkamer. (2012). *Kaderwet zbo's: Reikwijdte en implementatie*.

Algemene Rekenkamer. (2013). *Aanpak van ICT door het Rijk 2012*.

Andersson Elffers Felix. (2021). *Deskresearch: Rapportage deelonderzoek B1-B2, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand* (Nr. GB286). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artto, K. A., & Dietrich, P. H. (2007). Strategic business management through multiple projects. *MORRIS, P WG; PINTO, Jeffrey K. The Wiley guide to project program & portfolio management*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc, 1-33.

Auditdienst Rijk. (2018). *Inzake de totstandkoming van de rapportage grote ICT-projecten 2017 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* (Nr. 2018-0000057482). Ministerie van Financiën.

Auditdienst Rijk. (2019a). *Onderzoeksrapport onderbouwing notitie uitkomsten portfolioproces* (Nr. 2019-0000053489). Ministerie van Financiën.

Auditdienst Rijk. (2019b). *Portfoliomanagement ICT projecten BZ* (Nr. 2019-0000190955). Ministerie van Financiën.

Auditdienst Rijk. (2022). *Onderzoek totstandkoming Rijks-ICT Dashboard (RID) Belastingdienst 2021* (Nr. 2022-0000194628). Ministerie van Financiën.

- Bathallath, S., Smedberg, Å., & Kjellin, H. (2016). Managing project interdependencies in IT/IS project portfolios: a review of managerial issues. *International journal of information systems and project management*, 4(1), 67-82.
- Beringer, C., Jonas, D., & Kock, A. (2013). Behavior of internal stakeholders in project portfolio management and its impact on success. *International journal of project management*, 31(6), 830-846.
- Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 (2021). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044613/2021-01-01>
- Bonner, J. M., Ruekert, R. W., & Walker Jr, O. C. (2002). Upper management control of new product development projects and project performance. *Journal of Product Innovation Management: An International Publication of the Product Development & Management Association*, 19(3), 233-245.
- Bryson, J. M. (2016). Strategic planning and the strategy change cycle. *The Jossey-Bass handbook of nonprofit leadership and management*, 240-273.
- Burton, A. L. (2021). OLS (Linear) regression. *The encyclopedia of research methods in criminology and Criminal Justice*, 2, 509-514.
- CBR. (2021). *Strategische Koers CBR 2026*. Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.
- Chaudron, E. (2019). Prestatiemeting van zelfstandig bestuursorganen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: een analyse (Proefschrift).
- Christian, L. M., Dillman, D. A., & Smyth, J. D. (2007). The effects of mode and format on answers to scalar questions in telephone and web surveys. *Advances in telephone survey methodology*, 250-275.
- Cleland, D. I. (2007). *Project management: strategic design and implementation*. McGraw-Hill Education.
- Commissie-Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*. (Nr. F79268). Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Cooper, R. G., Edgett, S. J., & Kleinschmidt, E. J. (1999). New product portfolio management: practices and performance. *Journal of Product Innovation Management: An International Publication of The Product Development & Management Association*, 16(4), 333-351.
- Cooper, R. G., & Edgett, S. J., & Kleinschmidt, E. J. (2001). Portfolio management for new products: picking the winners. *Product Development Institute, Ancaster, Ontario, Canada*, 3-13.
- Cortina, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. *Journal of applied psychology*, 78(1), 98.
- Daoud, J. I. (2017, December). Multicollinearity and regression analysis. In *Journal of Physics: Conference Series* (Vol. 949, No. 1, p. 012009). IOP Publishing.
- De Leeuw, E. D. (2005). To mix or not to mix data collection modes in surveys. *Journal of official statistics*, 21(5), 233-255.
- De Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. ABDTOPConsult.
- De Reyck, B., Grushka-Cockayne, Y., Lockett, M., Calderini, S. R., Moura, M., & Sloper, A. (2005). The impact of project portfolio management on information technology projects. *International journal of project management*, 23(7), 524-537.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (2015). Handboek Portfoliomanagement Rijk voor projecten met een ICT-component van ten minste 5 miljoen. Geraadpleegd op 2 december 2023, van [https://www.earonline.nl/images/earpub/b/bb/5\\_01\\_Handboek\\_Portfoliomanagement\\_Rijk\\_IC T-projecten\\_2015.pdf](https://www.earonline.nl/images/earpub/b/bb/5_01_Handboek_Portfoliomanagement_Rijk_IC T-projecten_2015.pdf)



- Doloi, H. K., & Baradari, I. (2013). Impact of applying project portfolio management on project success. *The Journal of Modern Project Management*, 1(2).
- Faulkner, N., & Kaufman, S. (2018). Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring public value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), 69-86.
- Gartner. (2019, 8 augustus). *Critical Capabilities for Project and Portfolio Management, Worldwide*.  
<https://www.gartner.com/en/documents/3956091>
- George, D., & Mallery, P. (2019). *IBM SPSS statistics 26 step by step: A simple guide and reference*. Routledge.
- Gonzalez, R. V. D., & Martins, M. F. (2017). Knowledge Management Process: a theoretical-conceptual research. *Gestão & Produção*, 24, 248-265.
- Görög, M. (2002). Strategy-Oriented Approach to Projects and the Question of Project Success. *Society and Economy*, 24(1), 55-68.
- Grant, R. M. (2005). *Contemporary strategy analysis: Concepts Techniques, Applications*. Blackwell Publishing.
- Grundy, T. (1998). Strategy implementation and project management. *International Journal of Project Management*, 16(1), 43-50.
- Hänninen, K. (2016). Measuring project portfolio management maturity (Proefschrift).
- Hsieh, G., & Kocielnik, R. (2016, February). You get who you pay for: The impact of incentives on participation bias. In *Proceedings of the 19th ACM conference on computer-supported cooperative work & social computing* (pp. 823-835).

- Iacobucci, D., Schneider, M. J., Popovich, D. L., & Bakamitsos, G. A. (2016). Mean centering helps alleviate “micro” but not “macro” multicollinearity. *Behavior research methods*, 48, 1308-1317.
- Jakobsen, M., & Jensen, R. (2015). Common method bias in public management studies. *International public management journal*, 18(1), 3-30.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, 39(3), 354-381.
- Kadaster. (2022). *Werken aan zekerheid, Meerjarenbeleidsplan 2023 – 2027*. Kadaster.nl
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Hfst 3 Informatievoorziening, sturing en toezicht, artikel 18 (2006). [https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01#Hoofdstuk3\\_Artikel18](https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01#Hoofdstuk3_Artikel18)
- Kendall, G. I., & Rollins, S. C. (2003). *Advanced project portfolio management and the PMO: multiplying ROI at warp speed*. J. Ross Publishing.
- Killen, C. P., Jugdev, K., Drouin, N., & Petit, Y. (2012). Advancing project and portfolio management research: Applying strategic management theories. *International journal of project management*, 30(5), 525-538.
- Korteweg, A. (2020). ‘Laten politici zich eerst eens goed op de hoogte stellen’. [Volkskrant.nl](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/laten-politici-zich-eerst-eens-goed-op-de-hoogte-stellen~b8fc8a16/).  
Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/laten-politici-zich-eerst-eens-goed-op-de-hoogte-stellen~b8fc8a16/>
- KPMG Advisory. (2019). *Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst* (Nr. 19.A1900017512). Ministerie van Financiën.
- Kreukels, T. (1999). Epiloog: overheid en strategische planning/management. *Beleid en Maatschappij*, 26(3), 192-194.
- Krysan, M., Schuman, H., Scott, L. J., & Beatty, P. (1994). Response rates and response content in mail versus face-to-face surveys. *Public opinion quarterly*, 58(3), 381-399.

- KVK. (2023). *KVK Jaarplan 2023*. Kamer van Koophandel.
- Kwak, Y. H., & Anbari, F. T. (2009). Analyzing project management research: Perspectives from top management journals. *International journal of project management*, 27(5), 435-446.
- Levin, P. M. P., & Wyzalek, P. (2014). *Portfolio management: A strategic approach*. CRC Press.
- MacKenzie, S. B., & Podsakoff, P. M. (2012). Common method bias in marketing: Causes, mechanisms, and procedural remedies. *Journal of retailing*, 88(4), 542-555.
- Madic, B., Trujic, V., & Mihajlovic, I. (2011). Project portfolio management implementation review. *African Journal of Business Management*, 5(2), 240.
- Markowitz, H. (1952). Portfolio Selection. *The Journal of Finance*, 7(1), 77–91.  
<https://doi.org/10.2307/2975974>
- Martinsuo, M. (2013). Project portfolio management in practice and in context. *International journal of project management*, 31(6), 794-803.
- McElroy, W. (1996). Implementing strategic change through projects. *International Journal of Project Management*, 14(6), 325-329.
- McFarlan, F. W. (1989). Portfolio approach to information systems. In *Software Risk Management* (pp. 17-25).
- Meskendahl, S. (2010). The influence of business strategy on project portfolio management and its success—A conceptual framework. *International journal of project management*, 28(8), 807-817.
- Ministerie van Financiën (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*. Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2022). *Informatie over agentschappen (omzet,fte) (Versie 2022) [Dataset]*.  
<https://data.overheid.nl/dataset/informatie-over-agentschappen-omzet-fte>

Ministerie van Financiën. (2023). *ZBO's in beeld* (Versie 2023) [Dataset].

<https://data.overheid.nl/dataset/zbo-s-in-beeld>

Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management science*, 24(9), 934-948.

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

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

Morris, P. W., & Jamieson, A. (2005). Moving from corporate strategy to project strategy. *Project Management Journal*, 36(4), 5-18.

Murray, A. (2015). *Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model (P3M3)*. Project Smart. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://www.projectsmart.co.uk/project-portfolio-management/portfolio-programme-and-project-management-maturity-model.php>

Nijssen, M., Vermeeren, B., Vermeer, L., & Visser, J. (2018). Wat wendbare organisaties doen (en laten). *Bestuurskunde*, 27(4), 79-93.

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

Pellegrinelli, S., & Bowman, C. (1994). Implementing strategy through projects. *Long range planning*, 27(4), 125-132.

Pennypacker, J. S. (2009). *Project Portfolio Management Maturity Model*. Glen Mills, Pennsylvania: PM Solutions

Pollack, J., Helm, J., & Adler, D. (2018). What is the Iron Triangle, and how has it changed?. *International journal of managing projects in business*, 11(2), 527-547.

- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: a critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of applied psychology, 88*(5), 879.
- Raba, H., & Schellevis, J. (2023, 3 augustus). UWV wist al jaren dat het de wet overtrad; waarschuwingen toezichthouder genegeerd. *NOS*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://nos.nl/artikel/2485246-uwv-wist-al-jaren-dat-het-de-wet-overtrad-waarschuwingen-toezichthouder-genegeerd>
- Rad, P. F., & Levin, G. (2006). *Project portfolio management tools and techniques*. International Institute For Learning.
- Regeling agentschappen (2017). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>
- Rijks ICT-dashboard. (z.d.). *Programma Dienstverlening Instellingen (PDI)*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <http://www.rijksictdashboard.nl>
- Rijksoverheid. (2023, 3 februari). Aanpak personeelstekort in techniek en ICT. [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl). Geraadpleegd op 17 februari 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/03/aanpak-personeelstekort-in-techniek-en-ict>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2023). *Kompas voor een duurzame toekomst*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Romano, L. (2015). Project portfolio goes to public sector: a change driver to pass through complexity. Paper presented at PMI® Global Congress 2015—EMEA, London, England. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

- Ross, D. W. & Shaltry, P. E. (2006). The new PMI standard for portfolio management. Paper presented at PMI® Global Congress 2006—EMEA, Madrid, Spain. Newtown Square, PA: Project Management Institute.
- Shenhar, A. J., Dvir, D., Levy, O., & Maltz, A. C. (2001). Project success: a multidimensional strategic concept. *Long range planning*, 34(6), 699-725.
- Smullen, A.J, van Thiel, S, & Pollitt, Ch. (2001). *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*. Department of Public Administration. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/849>
- Staat van de Uitvoering. (2023). Staat van de Uitvoering 2022. In *staatvandeuitvoering.nl*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Steiner, G. A. (2010). *Strategic planning*. Simon and Schuster.
- Stoop, J., Staffhorst, S., Bekker, R., & Hobma, T. (2016). *Business Transformation Framework-To get from Strategy to Execution*. Van Haren.
- Stroobants, J., & Bouckaert, G. (2011). Efficiëntiewinsten in de publieke sector: Conceptualisering en het proces van meten, rapporteren en auditeren.
- Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management*, 31(1), 27-34.
- Teller, J., Unger, B. N., Kock, A., & Gemünden, H. G. (2012). Formalization of project portfolio management: The moderating role of project portfolio complexity. *International journal of project management*, 30(5), 596-607.
- Thiel, S. V. (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Broese & Peereboom.

Thorp, J. (2003). *The information paradox: realizing the business benefits of information technology*.  
McGraw-Hill Ryerson

Tijdelijke Commissie ICT (2014). Naar grip op ICT – Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de  
overheid. Tweede Kamer. Geraadpleegd op 2 december 2023, van  
[https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field\\_uploads/33326-5-Eindrapport\\_tcm181-239826.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/33326-5-Eindrapport_tcm181-239826.pdf)

UWV. (2022). *Uitvoeringstoets uitstel inwerkingtreding wettelijke definitie begrip inkomstenverhouding*.  
Rijksoverheid.

Van Dijk, G. M., Klarenbeek, S., & Donck, O. (2021). Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is  
externe verantwoording.

Van Twist, M., Peeters, R., & Van der Steen, M. (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting: een  
essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Nederlandse School voor Openbaar  
Bestuur.

*Wendbaar - NORA online*. (2020). <https://www.noraonline.nl/wiki/Wendbaar>

Wideman, B. R. M. (2007). Ten Steps to Comprehensive Project Portfolio Management–Part 2 The  
Project Portfolio Management Life Cycle.

Young, R., Young, M., Jordan, E., & O'Connor, P. (2012). Is strategy being implemented through projects?  
Contrary evidence from a leader in New Public Management. *International journal of project  
management*, 30(8), 887-900.

## 11. Bijlage