Publieke Waarde uitgemeten: Interne sturing is externe verantwoording

Policy Paper voor het Ministerie van SZW, Directie Stelsel en Volksverzekeringen

VU VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM | ZIJLSTRA CENTER

School of Business and Economics

vu.nl/zijlstra

Publieke Waarde uitgemeten:

Interne sturing is externe verantwoording

Sept 2021

Door Gerda van Dijk, Stijn Klarenbeek en Oscar Donck.

Prof. dr. ir. Gerda van Dijk (gerda.van.dijk@vu.nl) is hoogleraar Publiek Leiderschap en directeur van het Zijlstra Center for Public Control, Governance and Leadership van de Vrije Universiteit Amsterdam. Stijn Klarenbeek (s.klarenbeek@vu.nl) en Oscar Donck (o.donck@vu.nl) zijn junior onderzoeker bij het Zijlstra Center.

Samenvatting

Dit Policy Paper is geschreven in opdracht van het Ministerie van SZW, Directie Stelsel en Volksverzekering naar aanleiding van de vraag:

> Op welke manier(en) kan toepassing van 'publieke waarden' een positieve bijdrage leveren aan de sturingsrelatie tussen SZW en zbo's?

Deze vraag is vervolgens opgesplitst in de volgende twee deelvragen:

(1.) Welke 'publieke waarden' kunnen concreet worden toegepast in de kernelementen 'proces' en 'relatie' van de sturingsrelatie en wat vraagt dat concreet van SZW en de zbo's?

(2.) In hoeverre bieden 'publieke waarden' de mogelijkheid voor een nieuwe, evenwichtige set KPI's voor zbo's die beter bijdragen aan het realiseren van publieke belangen (*in casu* de hogere SUWI-doelen: het bieden van bestaanszekerheid aan degenen die dat nodig hebben en het bevorderen van de arbeidsparticipatie) en welke wijze van verantwoorden past hierbij?

We starten dit policy paper vanuit het concept van publieke waarde. Publieke organisaties zijn er om waarde te creëren voor de samenleving. Voor uitvoeringsinstanties als UWV en SVB is dat de dienstverlening. Dat is hun primaire proces en van daaruit zouden ze intern moeten sturen. Hier schuilt echter een dilemma. Aan de ene kant vraagt dit maatwerk, aan de andere kant vraagt het ook om een doelmatige en efficiënte dienstverlening. Een te strenge focus op efficiëntie kan resulteren in een verlies van de menselijke maat, terwijl het leveren van alleen maar maatwerk kan leiden tot een inefficiënte organisatie. Voor publieke organisaties is het dus altijd balanceren.

Het balanceren kan gebeuren door een onderscheid te maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve KPI's. In lijn hiermee maken wij een onderscheid tussen standaardprocessen en maatwerkprocessen. Het Expertforum Rechtmatigheid van het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit heeft een analysemodel ontwikkeld om vraagstukken van sturen vanuit controle versus sturen vanuit vertrouwen in kaart te brengen. Het onderscheid heeft te maken met de aard van de processen, namelijk standaardprocessen die meer *rule based* zijn geformuleerd versus maatwerkprocessen die meer *principle based* zijn geformuleerd. Het analysemodel kan helpen te lokaliseren waar ruimte is om vanuit gedrag, waarden en vertrouwen te sturen en waar vanuit regels en controle. Het gaat er hierbij niet om dat alles wordt gestuurd op basis van vertrouwen, of zo veel mogelijk in regels vastgelegd wordt, maar om het onderscheid wanneer je welk type sturing kunt toepassen. Het *Analysemodel Sturing en Verantwoording* geeft goede handvatten om het gesprek te voeren over 1) welke processen dragen bij aan het creëren van publieke waarde en 2) op welke wijze dient elk proces gestuurd en verantwoord te worden? Zo kunnen uitvoeringsinstanties balanceren tussen efficiëntie enerzijds en de menselijke maat anderzijds.

Passend bij een organisatie waar publieke waarde centraal staat is een ‘lerende evaluatie’. Een lerende evaluatie is gebaseerd op een breed waardenkader en gaat uit van de complexiteit van vraagstukken. Het erkent bovendien dat de doel-middelrelatie diffuus is: *wat* te evalueren is daarom ondergeschikt aan het *hoe*. Lerend evalueren is een cyclisch proces, gebaseerd op dialoog en wederzijdse beïnvloeding. Het doet daarmee recht aan de hedendaagse complexiteit en biedt ruimte om het gesprek aan te gaan, de dilemma’s op de werkvloer naar boven te halen en zo de kennis van de professional centraal te stellen. Het doel is niet om af te rekenen, maar om te leren door middel van het stellen van de juiste vragen: Wat werkt wel en wat niet, en waarom? Hoe pakken we dit aan? Hoe kunnen we bijsturen? Stellen we de goede vragen? Lerend evalueren gebeurt dus niet achteraf, maar *tijdens*.

Vervolgens gaan we in op de externe verantwoording. In lijn met het onderscheid tussen standaardprocessen en maatwerkprocessen stellen wij dat de eerste soort processen verantwoord kunnen worden aan de hand van de traditionele KPI’s, terwijl de tweede soort processen verantwoorden kunnen worden aan de hand van narratieven, waarbij de ervaringen van de professional centraal staan. Externe verantwoording staat zo aan het einde van de feedbackloop – en daarmee ook aan het begin ervan. Het verantwoordingsgesprek naar buiten levert weer input op naar binnen, wat weer als basis dient voor de interne sturing. Zo staan interne sturing en externe verantwoording altijd in relatie met elkaar. Met deze feedbackloop worden de uitvoeringsinstanties en het ministerie in een continu lerend proces gevat, waarin de publieke waarde leidend is.

Ten slotte gaan wij in op de vraag wat voor soort leiderschap nodig is om deze transformatie teweeg te brengen. Het centraal stellen van publieke waarde vraagt leiderschap dat in het dagelijkse handelen steeds dezelfde vraag centraal stelt: “Wat is nodig om de publieke waarde buiten te realiseren en wat moeten we daarvoor binnen minimaal met elkaar organiseren om waar te maken wat we buiten beloven?”. Vanuit de dialoog die in het beantwoorden van deze vraag ontstaat wordt publieke waarde gerealiseerd op basis van de feedbackloop, en levert het een positieve bijdrage aan de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo’s.

In de *Conclusies* van dit policy paper wordt concreet antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. Ten slotte zijn enkele aanbevelingen geformuleerd die geïmplementeerd kunnen worden. Hiermee zal een feedbackloop ontstaan die publieke waarde centraal stelt volgens het adagium ‘Interne sturing is externe verantwoording’.

Contents

Samenvatting

Samenvatting 2
Inleiding 5
1. Waarom publieke waarde? 5
2. Sturen op publieke waarde in de uitvoering 6
3. Interne sturing 8
4. Leren, evalueren en lerend evalueren 11
5. Interne sturing is externe verantwoording 13
6. Wat vraagt dit van leiderschap? 14
Conclusies 17
Aanbevelingen 18
Geraadpleegde literatuur 20

Inleiding

De samenleving is complex en verandert sneller dan ooit. Veranderingen in de samenleving weerspiegelen zich in doel, missie en waarde die organisaties voor de samenleving creëren en in de wijze waarop zij zich organiseren. Om in te spelen op wat de maatschappij van publieke organisaties verlangt, dienen ze zich continu te heroriënteren op twee vragen. Ten eerste: waartoe zijn wij er, oftewel welke publieke waarde dienen wij voor de samenleving creëren? En ten tweede: op welke manier doen we dat, oftewel hoe sturen we daarop en hoe verantwoorden we ons daarover? In dit policy paper worden deze vragen achtereenvolgens beantwoord vanuit het perspectief dat het concept van 'publieke waarde' een positieve bijdrage kan leveren aan de sturingsrelatie tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

We starten vanuit het concept van publieke waarde. Vervolgens maken we dit concreter door in te gaan op de vraag hoe publieke waarde in de praktijk wordt gerealiseerd. Voor de uitvoeringsinstanties UWV en SVB is dienstverlening het primaire proces: *dat* is hoe ze publieke waarde creëren en *daar* zouden ze dan ook intern op moeten sturen. Uit de interne sturing volgt de externe verantwoording, zo is ons uitgangspunt: externe verantwoording gaat over de processen waar je intern op stuurt. Vervolgens wordt dit proces niet achteraf, maar *tijdens* geëvalueerd. Met de methode 'lerend evalueren' wordt er een 'feedbackloop'; een cyclisch proces gecreëerd waarbij de interne organisatie en de buitenwereld in continue dialoog met elkaar zijn en er een lerend proces ontstaat. Ten slotte gaan we in op de vraag wat dit vraagt van leiderschap.

1. Waarom publieke waarde?

Publieke organisaties zijn er om waarde te creëren voor de samenleving, om zo veel mogelijk oog te hebben voor de burger. Ook wel populair uitgedrukt als werken vanuit de bedoeling. Aan de ene kant vraagt dit maatwerk, met aandacht voor de unieke situaties van burgers. Aan de andere kant vraagt het ook om een doeltreffende en doelmatige dienstverlening die rechtmatig en efficiënt wordt uitgevoerd. Hierin schuilt een dilemma. Een te strenge focus op efficiëntie kan resulteren in een verlies van de menselijke maat, terwijl het leveren van alleen maar maatwerk kan leiden tot een inefficiënte organisatie. Voor publieke organisaties is het dus altijd balanceren. In deze tijd zien we de nodige voorbeelden waarin de nadruk op efficiënte en standaardisatie te dominant is geworden en het leveren van maatwerk voor de burger in het gedrang is gekomen.[1] Als gevolg daarvan is er vraag naar meer 'zuurstof' in het systeem.[2] Door publieke waarde centraal te stellen in de sturing en verantwoording, zo zullen wij betogen, kan de balans tussen de twee perspectieven worden hersteld.

Publieke waarde is wat het publiek waardeert, wat zij 'de bedoeling van de organisatie' vinden, zo kunnen we kernachtig samenvatten. Maar juist omdat de wensen en behoeften van de burgers constant veranderen, en de maatschappij als geheel verandert, ligt de publieke

waarde niet vast. Wat 'het publiek' vindt is niet eenduidig en kan schuiven in de tijd. Het loopt uiteen tussen bijvoorbeeld een grote nadruk op doelmatigheid, dan weer op openheid en integriteit, vervolgens op meer maatwerk, dan weer op het verantwoordend vermogen. Het is daarom essentieel het antwoord op de vraag 'Welke publieke waarde we willen leveren?' te formuleren in samenspraak met de burger, de politiek, het ministerie en alle andere belanghebbenden, op een doorlopende basis. Het formuleren van publieke waarde is een deliberatief proces: het vraagt meervoudige waardenafwegingen van onvergelijkbare *waarden*, zowel kwantitatieve als kwalitatieve. Publieke waarde kan materieel zijn en gaan over concrete zaken die uitgedrukt worden in geld, tijd, maar ook over immateriële waarden, zoals vrijheid en veiligheid. Ook zijn de proceswaarden van belang, zoals de vraag hoe de overheid communiceert naar de burger, of welke belanghebbenden mee zijn genomen in de besluitvorming.[3] We verwachten dat publieke organisaties werken conform de beginselen zoals beschreven in de code Goed Bestuur namelijk: *openheid en integriteit, participatie*, *behoorlijke contacten met burgers*, *doelgerichtheid en doelmatigheid*, *legitimiteit*; *lerend en zelfreinigend vermogen* en *verantwoording*.[1] Zoals in de code zelf echter al werd gesteld, vraagt besturen niet alleen om het nalopen van een lijstje waarden, maar moeten er ook afwegingen worden gemaakt tussen verschillende waarden die in de praktijk botsen.

2. Sturen op publieke waarde in de uitvoering

Voor uitvoeringsinstanties UWV en SVB zijn de publieke waarden geformuleerd als de hogere SUWI-doelen: het bieden van bestaanszekerheid aan degenen die dat nodig hebben en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Deze doelen worden gerealiseerd door dienstverlening: het verlenen van diensten is te beschouwen als het primaire proces van de uitvoeringsorganisatie. Momenteel is de dienstverlening sterk gericht vanuit de top-down geformuleerde wensen en waarden door politiek en beleid, met als risico dat de menselijke maat zoekraakt en het contact tussen overheid en burger verwatert. We moeten dienstverlening als primair proces dan ook steviger positioneren. "Het begint ermee dat we dienstverlening als de kerntaak van de overheid gaan zien," zo stelt Jos Maessen. "Niet als een uitvoerings- en communicatiekanaal met de burger, maar als een scharnierfunctie tussen organisatie en burger. Dienstverlening dus als stem van de burger. En dienstverlening als een recht van de burger."[4] In de praktijk betekent dit concreet dat het niet alleen gaat om het verlenen van diensten en het uitleggen van de procedures van de organisatie, maar ook om het terugvertalen van de ervaringen van de burger naar de organisatie toe. Het gaat om het genereren van een feedbackloop waarin uitvoering, beleid en politiek 'gekoppeld' raken, en dat ze dezelfde waardenafwegingen maken; dat ze elkaars wensen en mogelijkheden zien en daarover 'het goede gesprek' kunnen voeren. Het organiseren van de feedbackloop moet gebeuren volgens het adagium 'interne sturing is externe verantwoording'. Op basis van de interne sturing op de primaire processen, wordt extern verantwoord, wat weer input oplevert voor de interne sturing.

[1] *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009, p. 9.

Alle informatie die in dit proces opgehaald wordt, moet worden meegenomen in de feedbackloop. Het is hierbij van belang om hoofd- en bijzaken te onderscheiden, zodat niet gestuurd wordt op incidenten, maar op de kernactiviteiten van de organisatie.

Informatie moet van de burgers die de dienstverlening afnemen opgehaald worden, op basis waarvan de uitvoeringsinstantie vervolgens kan sturen, waarna verantwoord kan worden over die sturing en de feedbackloop ten slotte weer opnieuw ingezet wordt. Een cruciaal onderdeel van de feedbackloop vindt plaats op de werkvloer, in de interactie tussen professional en burger. In deze interactie vindt een van de belangrijkste wisselwerkingen plaats, namelijk van buiten naar binnen, waardoor de informatiestroom tussen de uitvoeringsinstantie en de 'buitenwereld' 'open staat en stroomt'. Daarmee ontstaat op een natuurlijke wijze tegenmacht voor de top-down inrichting: vanuit de interactie tussen burger en de professional druppelen de dilemma's en waardenafwegingen vanuit de werkvloer en de samenleving naar boven, naar beleid en politiek. Tegenmacht wordt op die manier gerealiseerd doordat de top-down-benadering wordt gecomplementeerd door een stroming van onder op.

Om sturing op publieke waarde concreter te maken illustreren we dit aan de hand van het voorbeeld van de gehandicaptenzorgorganisatie JP van den Bent-stichting, die al geruime tijd stuurt op hun publieke waarde, namelijk: bijdragen aan de kwaliteit van leven van de cliënt. Door de kwaliteit van leven van de cliënt centraal te stellen, is het aantal processen wat deze kwaliteit bepaalt en waarop intern gestuurd wordt beperkt tot sturen op tevredenheid en welzijn van cliënt, familie, stakeholders en medewerkers, en kwaliteit van zorg en een gezonde financiële basis. De verantwoordelijkheid voor deze processen ligt bij de professionals. Zij sturen op basis van een beperkt aantal *hard controls* (cijfers) en vooral op *soft controls* en vertrouwen waarbij zij zich laten leiden door bijdragen aan de kwaliteit van leven van de cliënt. In de gehele organisatie zijn daarmee de te maken waardenafwegingen gekoppeld aan de uitgangspunten, visies en doelen van de organisatie. Dit geeft richting en ruimte: er is weer 'zuurstof in het systeem'.

De manier van verantwoorden sluit hier direct bij aan. Ze verantwoorden door middel van een beperkt aantal kerncijfers en meer aan de hand van verhalen. "Verantwoorden op wat we doen, is eerder merkbaar dan meetbaar," zo stelt de Stichting.[5] Over hun verantwoording voeren ze met betrokkenen 'het goede gesprek', waarbij ze altijd open staan voor mogelijke verbeteringen. Aan de betrokkenen stellen ze de vraag of het klopt, wat goed gaat en op welke punten het beter kan. "Wat zegt het ons als de mensen die wij ondersteunen en de mensen die bij ons werken ons waarderen met een 8, maar we niet met hen in gesprek zijn over wat het cijfer betekent?" De kritische prestatie-indicatoren (KPI's) worden zodoende omgevormd tot kwalitatieve indicatoren die overeenstemmen met de essentie van de organisatie: het leveren van goede zorg en daarmee bijdragen aan kwaliteit van leven. We zouden KPI's dan ook kunnen zien als '*kept promises indicators*' naast de 'kritische prestatie-indicatoren'. JP van den Bent is een voorbeeld. Ook binnen UWV en de SVB zijn er de nodige voorbeelden van *best practices*, die dienstverlening en werken vanuit de bedoeling centraal stellen zoals de Maatwerkplaatsen van UWV, Garage de Bedoeling en ABBA van SVB (zie kader 1).

Kader 1: Garage de Bedoeling en ABBA

Garage de Bedoeling van het SVB is een casus-gerichte praktijk om in gesprek te gaan over een concreet probleem, waar een onbedoeld effect lijkt te zijn, en dit op te lossen. In de Garage gaan meerdere medewerkers met verschillende expertises en achtergronden – gekleed in blauwe overalls – aan de slag. Via deze methode wordt zo intern het gesprek gevoerd over de bedoeling en de stappen en processen die toereikend zijn om deze waar te maken. Het volgen van de bedoeling wordt ook nagejaagd via andere methoden. De methodiek van 'Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen' (ABBA) is ontwikkeld om het werken vanuit de bedoeling op dagelijkse basis voor teams toepasbaar te maken. Met dit stappenplan kunnen professionals nagaan of het in een dossier mogelijk is af te wijken van de regels. Een tweede methode genaamd 'Perspectiefcirkels', een systeeminterventies om maatschappelijke, juridische en financiële perspectieven mee te nemen in je overwegingen. Werken vanuit de bedoeling wordt zo een praktijk dat de cultuur van de organisatie kan veranderen, omdat het meerdere niveaus van de organisatie raakt.

3. Interne sturing

Als dienstverlening het primaire proces is waarmee UWV, SVB en SZW de publieke waarde realiseren, dan is het ook dienstverlening waarop ze zullen moeten sturen. Om de SUWI-doelen te behalen zijn werkprocessen nodig die naast een gestandaardiseerde uitvoering ook maatwerk vragen. Maar *wat* kan gestandaardiseerd worden? En *waar* willen we, op basis van de ruimte die de wet biedt, meer maatwerk? En vervolgens welke sturing is passend om die doelen te bereiken? En wat betekent dat voor de KPI's?

SVB en UWV hebben eerder geprobeerd de KPI's aan te laten sluiten bij de interne sturing.[6] De SVB heeft daarin een onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve KPI's. In het geval van kwalitatieve KPI's is 'gebruikgemaakt van nulmetingen, onderzoeken en/of reviews of benchmarks om deze KPI's te objectiveren en meetbaar te maken'. UWV heeft gepoogd de KPI's te wijzigen op een manier die 'het goede gesprek over prestaties en doelen' faciliteren. De ambitie is uitgesproken 'het goede gesprek' binnen de organisaties centraal te stellen in de zoektocht naar het creëren van publieke waarde.[7] De vraag daarbij is in hoeverre het 'goede gesprek' en de kwalitatieve KPI's gebaseerd waren op de ervaringen van de professionals en burgers. Want juist verhalen zijn veelal niet te objectiveren of meetbaar te maken. Zij geven op een heel andere manier betekenis dan in kwantitatieve KPI's te vangen is. De verhalen en betekenissen die uit de verschillende experimenten zoals hierboven genoemd met de professionals en burgers van zowel UWV als SVB naar voren zijn gekomen, bieden concrete aanbevelingen voor het invullen van de KPI's.

In het onderscheid tussen kwantitatieve of kwalitatieve KPI's, cijfers of verhalen, gaat het niet om het kiezen voor het een ten koste van het ander, maar om het vinden van een balans

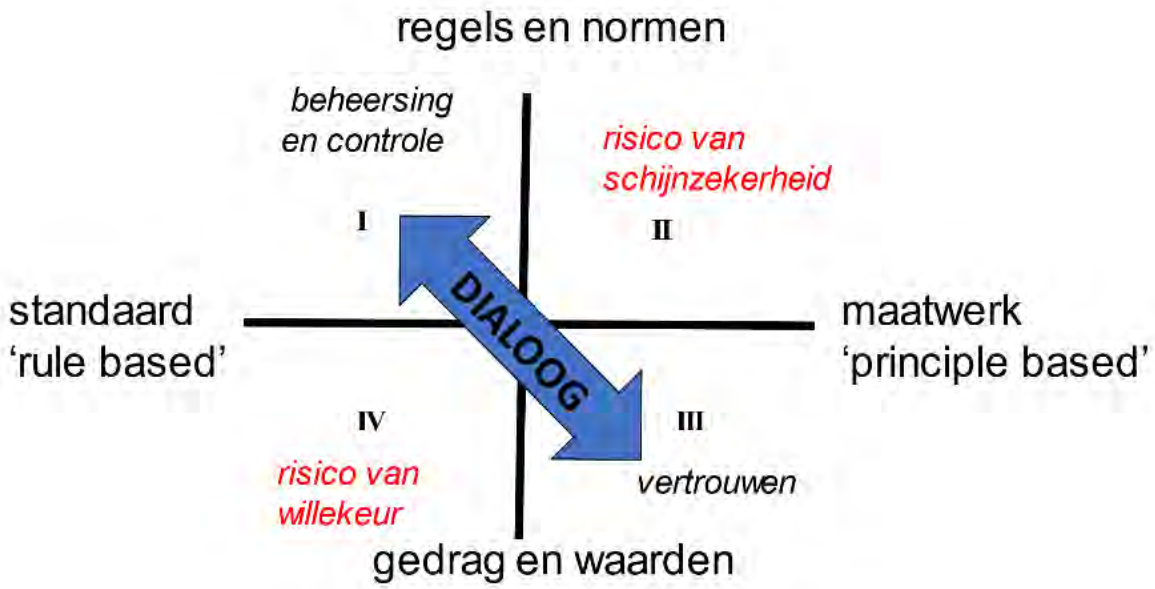
tussen de twee benaderingen. Het is daarbij niet de bedoeling alle processen binnen de organisatie door te lichten: niet alle transacties van UWV en SVB hoeven gecontroleerd te worden. Wel is het van belang dat te doen bij de cruciale processen die de publieke waarde direct raken. Bovendien hebben organisaties te handelen met beperkte middelen. Het is daarom altijd zoeken naar wat mogelijk is en op basis daarvan een keuze te maken.

Meer specifiek komt deze zoektocht naar voren in het debat over de verhouding tussen sturen vanuit controle en vertrouwen als sturingsprincipes binnen de organisatie. Hierin worden twee scholen onderscheiden.[8] Het perspectief van substitutie bepleit dat veel vertrouwen in de organisatie automatisch de noodzaak tot controle (zoals monitoring, het opstellen van regels en standaardisatie) vermindert, en *vice versa*. De complementaire school betoogt dat control en vertrouwen elkaar aanvullen: omdat professionals bij het gebruik van controle (met *hard controls)* duidelijke kaders en maatregelen wordt aangereikt waarop zij hun aannames kunnen funderen, kan dit leiden tot meer vertrouwen, omdat zij hun werk beter kunnen uitvoeren. Een nieuwe, derde school betoogt echter dat controle en vertrouwen geen gescheiden entiteiten zijn, maar elkaar beïnvloeden. Ze stellen een meer dynamische organisatiedynamiek voor, wat ook zou kunnen gelden in de relatie tussen SZW en de ZBO's. Recent is een onderzoek uitgevoerd naar een experiment van zeven organisaties in de gehandicaptenzorg die beoogden de interne sturing als externe verantwoording te laten dienen, waarin veel ruimte is voor vertrouwen voor de professional.[9] De resultaten van dit onderzoek ondersteunen de derde school. Vertrouwen bleek geen sturingsmechanisme te zijn dat zomaar is te implementeren; er moet aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan. Hierbij valt te denken aan het hebben van genoeg middelen, een duidelijke visie en een passende organisatiecultuur.

Het Expertforum Rechtmatigheid van het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit heeft een analysemodel ontwikkeld om vraagstukken van sturen vanuit controle versus sturen vanuit vertrouwen in kaart te brengen. Het onderscheid heeft te maken met de aard van de processen, namelijk standaardprocessen die meer *rule based* zijn geformuleerd versus maatwerkprocessen die meer *principle based* zijn geformuleerd. Het analysemodel kan helpen te lokaliseren waar ruimte is om vanuit gedrag en waarden, te sturen, gericht op vertrouwen en waar vanuit regels en controle gericht op beheersing en controle. Het gaat er hierbij niet om dat alles wordt gestuurd op basis van vertrouwen, of zo veel mogelijk in regels vastgelegd wordt, maar om het onderscheid *wanneer* je *welk* type sturing kunt toepassen. Het analysemodel beoogt een hulpmiddel te zijn in het gesprek om tot passende sturings- en verantwoordingprocessen te komen en de hieruit volgende KPI's[10]. Het gesprek dat zowel binnen SVB en UWV als tussen SZW en de zbo's gevoerd zal moeten worden.

Het *Analysemodel Sturing en Verantwoording* is weergegeven in Figuur 1 en bestaat uit vier kwadranten. De horizontale as in het analysemodel geeft de aard van de uit te voeren processen weer, met als twee uitersten 1) standaardprocessen die volgens vast beschreven standaarden worden uitgevoerd; *rule based* en 2) processen die een maatwerkbenadering vragen; *principle based*. De verticale as geeft de wijze weer van sturing en verantwoording met als uitersten focus ligt op 1) regels en normen en 2) gedrag en waarden. De twee assen creëren

vier kwadranten: vier situaties waarin sprake is van een *match* of *mismatch* tussen aard van het proces en aard van sturing en verantwoording. Een eerste *match* – in kwadrant 1 – ontstaat in de combinatie van standaardprocessen en een sturing en verantwoording door middel van regels en normen. Standaardprocessen lenen zich uitstekend om er op een gestandaardiseerde wijze op te sturen en over te verantwoorden, waarbij er dus sprake is van "beheersing en controle". Een tweede *match* – in kwadrant 3 – ontstaat in de combinatie van maatwerk en een sturing en verantwoording op basis van gedrag en waarden. In dit kwadrant is sprake van maatwerk en heeft de professional ook de ruimte om maatwerk te leveren gebaseerd op een aantal principes passend bij werken vanuit de bedoeling. Bijvoorbeeld, de diversiteit in maatwerk aan cliënten en zorg kan onmogelijk worden vastgelegd in regels en normen, maar wel in gedrag en waarden. Bij deze *match* is sprake van vertrouwen en vindt verantwoording op een meer narratieve manier plaats. Voorbeelden van *mismatches* zijn: pogingen om maatwerkactiviteiten toch meetbaar te sturen en te verantwoorden. Dan krijg je situaties als in de Jeugdzorg, waar op een zeker moment 144.000 productcodes zijn onderscheiden. Dat geeft een schijnzekerheid. Een andere *mismatch* wordt gevonden in kwadrant 4.



Figuur 1: Analysemodel Sturing en Verantwoording Expertforum Rechtmatigheid

In kwadrant 4 betreft het eigenlijk een standaard proces, maar het proces wordt niet volgens de regels verantwoord. Een voorbeeld hiervan is een verhoging van een jaarsalaris van een bestuurder waarbij de RvT wel een goed verhaal heeft, maar geen rekening houdt met de Wet Normering Topinkomens, waarmee het salaris niet voldoet aan de standaard. Dat geeft een situatie van willekeur.

Het *Analysemodel Sturing en Verantwoording* geeft goede handvatten om het gesprek te voeren over 1) welke processen dragen bij aan het creëren van publieke waarde en 2) op welke wijze dient elk proces gestuurd en verantwoord te worden? Het is hierbij belangrijk om het

gesprek steeds te voeren over de as van de blauwe pijl: om te zorgen dat er sprake blijft van *matches*. Door deze gesprekken niet alleen intern te voeren met de professionals, maar ook met de externe stakeholders, ontstaat verdieping over welke processen er echt toe doen, op welke processen op welke wijze gestuurd zou moeten worden en waarover op welke wijze verantwoording afgelegd dient te worden. Tevens wordt ruimte gecreëerd om ervaringen uit de uitvoering op te halen, de dilemma's in kaart te brengen en een waardenvol en kritisch gesprek te voeren over wat 'de bedoeling' precies inhoudt. Op basis van deze gesprekken kan de sturing en de bijbehorende KPI's vorm krijgen. In kwadrant 1 zijn de KPI's te typeren als 'kritische prestatie-indicatoren' die de prestaties meetbaar maken; in kwadrant 3 als '*kept promises indicators*' gebaseerd op narratieven. Zo dragen allebei de types KPI's bij aan het realiseren van publieke waarde.

Er ligt een taak voor de professional op de werkvloer en het leiderschap (op verschillende niveaus, zowel bij de zbo's als het ministerie) om deze gesprekken te voeren. Dit is wat ook treffend is omschreven door Herman Tjeenk Willink in zijn eindverslag voor de informateur: "Het echte tegenwicht tegen beleidsmatig en 'managementgedreven' overwicht komt niet van de Kamer maar van de professionals op de werkvloer. Hun vakmanschap moet ruimte krijgen. Zij moeten gehoord worden voordat beleid en regels worden vastgesteld" (30-04-2021).

4. Leren, evalueren en lerend evalueren

Als we weten hoe we invulling geven aan publieke waarde en aan de hand van het *Analysemodel Sturing en Verantwoording* in kaart hebben gebracht op welke processen we willen sturen en dus hoe we ons willen verantwoorden, rijst de vraag hoe we van de ervaringen kunnen leren. Passend bij het sturen op publieke waarde is een continu proces van leren en evalueren. Continu in de zin dat er niet per se een vast moment voor moet komen, maar dat de organisaties altijd open staan om te leren van de ervaringen van de professionals en burgers, en dat mede op basis daarvan geëvalueerd wordt. Ondanks de nadruk op het lerend vermogen en het belang van evaluatie, wordt in de *Code goed openbaar bestuur*[11] weinig gespecifieerd *hoe* dit leren plaats moet vinden.[12]

Leren en evalueren lijken vooralsnog afgesteld op de traditionele KPI's, het wel of niet behalen van bepaalde doelen van beleid.[13] Vanuit deze beperkte evaluatiecriteria ligt de uitspraak 'Het klopt wel, maar het deugt niet' op de loer: beleid is wel rechtmatig en doelmatig, maar dat betekent nog niet dat het gericht is op het scheppen van publieke waarde of de menselijke maat.[14] Zo'n methode stoelt op het idee van een systeem waarin heldere doelen wel of niet te behalen zijn en waarin achteraf wordt geëvalueerd vanuit een doel-middel rationaliteit.[15] Evaluaties in deze vorm zijn *achteraf*. Deze vorm sluit aan bij de 'afrekencultuur': onderaan de streep wordt geconcludeerd of vooraf gestelde doelen wel of niet zijn behaald en worden er aan de hand van de som van de evaluatie beleidsvoorstellen opgesteld. Optellen en aftrekken, invoeren en stopzetten zijn daarin logische methodes voor beleidsontwikkeling.[16]

Een 'lerende evaluatie' daarentegen is gebaseerd op een breder waardenkader en gaat uit van de complexiteit van vraagstukken. Het erkent bovendien dat de doel-middelrelatie diffuus is: *wat* te evalueren is daarom ondergeschikt aan het *hoe*.[17] "Een lerende evaluatie is niet zozeer het systematisch langs een van tevoren uitgezet traject een gewenst doel bereiken, als wel het vanuit een open grondhouding, vertrekkend vanuit globale onderzoeksdoelen, op een intelligente en creatieve wijze omgaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een voortdurend veranderende werkelijkheid," zo vatten Edelenbos en Van Buuren (2005) samen.

Lerend evalueren is een cyclisch proces, gebaseerd op dialoog en wederzijdse beïnvloeding, van 'proberen en aanpassen, van handelen en interpreteren'.[18] Een lerende evaluatie is 'vooral geschikt bij complexe opgaven waar veel partijen bij betrokken zijn die willen leren van elkaars ervaringen'.[19] Het doet daarmee recht aan de hedendaagse complexiteit en biedt ruimte om het gesprek aan te gaan, de dilemma's op de werkvloer naar boven te halen en zo de kennis van de professional centraal te stellen. Het doel is niet om af te rekenen, maar om te leren door middel van het stellen van de juiste vragen: Wat werkt wel en wat niet, en waarom? Hoe pakken we dit aan? Hoe kunnen we bijsturen? Stellen we de goede vragen? Lerend evalueren gebeurt dus niet achteraf, maar *tijdens*. Het betreft daarmee zowel een doel- als een procesevaluatie, waarbij het proces nauwkeurig wordt gevolgd en tussentijdse reflectie en betekenisgeving centraal staat. De evaluaties vormen daarmee ook input voor de externe verantwoording.[20]

Cruciaal in de dialoog van lerend evalueren is het open en breed kijken naar mogelijke effecten van beleid: naar de bedoelde en onbedoelde effecten en de verwachte en onverwachte effecten. Bedoelde effecten zijn effecten waarvan men met het ingezette beleid wilde dat deze zich zouden ontvouwen; onbedoelde effecten daarentegen zijn effecten die men niet voor ogen had. Een verwacht effect is een effect dat je kunt voorspellen op basis van een bepaalde context en/of een bepaalde handeling; onverwachte effecten zijn effecten die men van tevoren niet had voorspeld, maar die wel optreden en achteraf verklaarbaar zijn (zie kader 2). Beleid kan zeer doeltreffend en doelmatig zijn, maar toch tot onbedoelde en/of onverwachte maatschappelijke effecten leiden. De vraag is dan ook in hoeverre de onbedoelde, onverwachte maatschappelijke effecten gewenst dan wel ongewenst zijn en welke nieuwe interventie en/of sturing dit vraagt van het beleid en/of de uitvoering.

Kader 2: Lerend evalueren van de Regeling Wanbetalers

De evaluatie van de 'Regeling Wanbetalers Zorgverzekering' met een brede scope op de effecten voor de burger, leidde onder andere tot de volgende inzichten. Bedoeld en verwacht effect van de Regeling was dat de wanbetalers vanwege de boetedreiging alsnog hun zorgpremie gingen betalen. Dit bleek ook zo te zijn voor een deel van de wanbetalers.

> Echter, uit de evaluatie bleek ook dat de afschrikwekkende werking van de hogere bestuursrechtelijke premie en bijzondere incasso-instrumenten van de regeling, voor mensen met een bredere schuldenproblematiek en vaak multi-problematiek, niet leidde tot alsnog betaling van de premie. Deze regeling bracht deze groep juist verder in de problemen. Bovendien bleek de lijst met wanbetalers zorgpremie een belangrijke informatiebron te zijn voor schuldhulpverleners om huisbezoeken op af te leggen. Deze onbedoelde en onverwachte effecten van de regeling leidde er toe dat VWS, SZW en gemeenten samen zijn gaan werken aan de '*challenge*': op basis van de lijst wanbetalers worden de doelgroepen met een schuldenproblematiek thuis bezocht en met innovatieve aanpakken uit de problemen geholpen. De baten zijn breder dan het verminderen van het aantal wanbetalers zorgpremie. Al lerende van deze evaluatie wordt de wanbetalings- en schuldenproblematiek nu beter samenhangend opgepakt: er zijn nieuwe praktijken ontstaan. Het meest is daarbij geleerd van de onbedoelde en onverwachte effecten.

Deze feedbackloop binnen de organisaties van lerend evalueren, het expliciet maken van te maken waardenafwegingen en het in kaart krijgen van de verschillende effecten van beleid, geeft richting aan de benodigde (bij)sturing van de uitvoering en/of het gevoerde beleid.

De volgende vraag is hoe publieke organisaties en het ministerie van SZW zich verantwoorden naar de buitenwereld.

5. Interne sturing is externe verantwoording

Interne sturing is externe verantwoording – dat is ons uitgangspunt. Zoals eerder beschreven is het voor uitvoeringsinstanties als UWV en SVB belangrijk onderscheid te maken tussen 'standaardprocessen' en 'maatwerkprocessen' en de bijpassende KPI's. Voor standaard processen zijn de KPI's meer *rule based*; voor maatwerkprocessen zijn ze meer *principle based*. In het tweede geval gaat het gaat daarbij om de unieke situaties, om persoonlijke gevallen. Ze behoeven zorg en aandacht die door de professional op de werkvloer geleverd kan worden. Dit is niet in voorschrijvende termen vast te leggen; wel in termen van gehanteerde principes. Het verantwoorden over maatwerkprocessen zal dan ook meer narratief moeten gebeuren, waarbij het doel of de publieke waarde die men voor ogen heeft als uitgangspunt wordt genomen.[21] En waarbij uitgelegd wordt volgens welke principes is gehandeld.

Llewellyn (1999) stelt dat *storytelling* gebruikt kan worden als een vorm van verantwoording door uit te leggen hoe de strategische doelen binnen de organisatie omgezet zijn in activiteiten en prestaties. In de verantwoording moet het 'strategische doel' of de publieke waarde dus als uitgangspunt worden genomen. Op basis daarvan zijn 'activiteiten' verricht die de publieke waarde moeten realiseren. Narratief verantwoorden over

maatwerkprocessen kan zichtbaar worden gemaakt in de vorm van praktijkverhalen. Zo kunnen de professionals die het maatwerk hebben geleverd aan de hand van hun persoonlijke ervaringen verantwoorden wat en hoe ze in bepaalde situaties gehandeld hebben en op welke manier dat heeft bijgedragen aan de publieke waarde, of welke dilemma's of problemen ze tegen zijn gekomen. Op deze manier wordt betekenis gegeven aan de cijfers en feiten, wat bovendien kan bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in de organisatie.[22] Ook het proces zelf is waardevol, omdat de professionals zich gezien en gehoord voelen. Als geen ander kunnen zij vertellen wat ze in die unieke gevallen hebben gedaan en hoe dat heeft bijgedragen aan het creëren van de publieke waarde van de uitvoeringsinstantie. Ook zorgt het voor een constant lerend proces, waarin de professionals ervaringen met elkaar uitwisselen en zo van elkaar leren. Op deze manier is verantwoorden niet abstract en droog, maar zeer concreet en levendig. Het stelt de praktijkervaringen van de professionals centraal en neemt de publieke waarde van de organisatie die het in samenspraak met het parlement en ministerie heeft geformuleerd als uitgangspunt.

Voor het gesprek tussen ministerie en de uitvoeringsorganisatie betekent dit dat – in lijn met het voorstel van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving[23] – het vertrekpunt ligt bij de organisatie die verantwoording aflegt, niet bij degene die erom vraagt. Het uitgangspunt van het gesprek is dan ook de publieke waarde die de uitvoeringsinstantie voor ogen heeft. Met dat doel voor ogen vindt de verantwoording plaats. Op basis van het onderscheid tussen standaardprocessen en maatwerkprocessen wordt een verhaal verteld waarin kwantitatieve data betekenis krijgt door het narratieve karakter van de verantwoording. Tegelijkertijd vraagt de politiek verantwoording op KPI's die voortkomen uit politieke agenda's. Deze kunnen op gespannen voet komen te staan met de KPI's van de interne sturing. Dit vereist het 'goede gesprek' om de onderliggende aannames en waardenafwegingen vanuit het perspectief van de te realiseren publieke waarde te onderzoeken, te expliciteren en wellicht te heroverwegen met als resultaat een dynamische set van KPI's. Een dynamische set niet alleen voor het gesprek tussen Ministerie en uitvoeringsorganisaties maar ook als input voor het politieke debat.

Externe verantwoording staat zo aan het einde van de feedbackloop – en daarmee ook aan het begin ervan. Het verantwoordingsgesprek naar buiten levert weer input op naar binnen, wat weer als basis dient voor de interne sturing. Zo staan interne sturing en externe verantwoording altijd in relatie met elkaar. Met deze feedbackloop worden de uitvoeringsinstanties en het ministerie in een continu lerend proces gevat, waarin de publieke waarde leidend is.

6. Wat vraagt dit van leiderschap?

Wat vraagt dit van leiderschap van SZW en de zbo? Dit vraagt leiderschap dat (op de verschillende niveaus) in een context van een dominante top-down sturing zoals we dat nu kennen (van politiek – beleid – uitvoering) juist inzet op en leiding geeft aan een cyclisch proces

dat bottom-up start, namelijk vanuit de te leveren diensten door professionals, continue open feedbackloops van dienstverlening naar de samenleving, van uitvoering naar beleid en van beleid naar politiek en *vice versa*. Leiderschap vormt de spil in het creëren van de feedbackloop, dat zowel de meervoudige waardenafwegingen moet aanjagen als deze moet verbinden in de driehoek van uitvoering, beleid en politiek. Dit vraagt om leiderschap dat inspireert en het juiste gesprek weet te voeren met zowel de interne organisatie als met de externe omgeving, en deze twee met elkaar weet te verbinden. Steeds vanuit een gedeelde visie: het creëren van publieke waarde, het bieden van bestaanszekerheid aan degenen die dat nodig hebben en het bevorderen van de arbeidsparticipatie door middel van dienstverlening.

Dit sluit aan bij de huidige ontwikkelingen in de samenleving; een samenleving die complex is en sneller verandert dan ooit. In de samenleving is kennis en informatie voor iedereen toegankelijk en zichtbaar. Het hiërarchisch top-down denken en de scheiding tussen denken en doen is op zijn retour. We hebben het over de netwerksamenleving. Het organiseren van een nieuwe bestuurscultuur met macht en tegenmacht vraagt een heroriëntatie op de dominante top-down sturing die we vanuit de politiek naar het beleid naar de kennen. Naast de top-down sturing is het nodig tegelijkertijd een open stroom van bottom-up op gang te brengen.

'Interne sturing is externe verantwoording' vraagt leiderschap dat onderscheid weet te maken tussen sturing en verantwoording op basis van controle versus vertrouwen en de bijbehorende leiderschapsstijl met passende KPI's. Standaardprocessen vragen resultaatgericht management met inzet van zogenoemd *calculative power*, oftewel sturing op vooraf voorspelbare, meetbare resultaten met kwantitatieve KPI's als kritische prestatie-indicatoren. Maatwerkprocessen vragen 'dialogisch leiderschap'[24]: leiderschap dat de dialoog weet te faciliteren tussen alle betrokkenen en vanuit een meervoudige waardenafweging tot een eerste aanpak weet te komen op basis van gedeelde waarden en/of geëxpliciteerde principes. Leiderschap dat *soft* of *normative power* inzet met narratieve KPI's als '*kept promises indicators*'. Beide typen processen – standaard en maatwerk – en dus beide typen van leiderschap zijn nodig voor het creëren van publieke waarde. Nu is het bekend dat iedereen en elke leider zo zijn eigen voorkeursstijl heeft en daarmee ook de neiging heeft een proces en de bijbehorende KPI's te definiëren naar de eigen voorkeursstijl: de leider die alles in standaardprocessen en resultaatgerichte KPI's wil definiëren of de leider die juist alles als maatwerk wil definiëren. Vaak leidt dat tot een *mismatch* tussen type proces en sturing met uiteindelijk geen of ongewenste effecten: de manager die altijd planmatig werkt en zo ook een maatwerk proces aanpakt en daarmee vastloopt in de eigen systemen van KPI's (zie kwadrant 2 in Figuur 1) of dialoog start terwijl het een standaard proces betreft (kwadrant 4 in Figuur 1).

Verschillende processen, verschillende KPI's, verschillende vormen van leiderschap en macht maken het geheel wellicht complex. Maar dat is ook de actuele opgave voor leiders: niet dat ze de complexiteit reduceren tot een aantal KPI's, maar dat ze effectief acteren in deze

complexiteit. Dat vraagt van leiders, op de diverse niveaus, dat ze de nodige zelfkennis hebben in termen van: wat is je voorkeursstijl en gegeven deze voorkeursstijl, waar wil je op sturen en ook waartoe zou je je moeten beperken? Wat laat je juist aan anderen over? Het gaat er om, om uit de reflex te blijven; een beweging te maken 'van reflex naar reflectie'. Zijn we zijn we met de juiste dingen bezig? Voeren we wel het 'goede gesprek', de dialoog? En waarover? Juist in een situatie waarin verschillende conflicterende waarden samen komen is er een meervoudige waardenafweging nodig. In een goede dialoog ook wel omschreven als "*the art of thinking together*"[25], komen diverse perspectieven en waarden op tafel en kan vanuit een gedeelde onderliggende waarde, zoals de publieke waarde, een gedeelde taal ontstaan en een eerste oplossing geformuleerd worden en kunnen er nieuwe praktijken ontstaan. Dit is in wezen de aanpak zoals die door de professionals in verschillende experimenten als Garage de Bedoeling, ABBA en 'perspectiefcirkels' al wordt toegepast. Daar zitten de kiemen voor de KPI's. Immers de professionals, uitvoeringsmedewerkers, beleidsmakers en de leidinggevende binnen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties zijn zelf medevormgever van de eigen praktijken, de organisatie en de samenleving van de toekomst. Dit doet een beroep op ieders verbeeldingskracht, voorbij de regels, systemen en de uitgemeten KPI's. Het is een uitnodiging om daar zelf inspirerend leiding aan geven, op elk niveau, op elke plek in elke rol.

Conclusies

In de gegeven opdracht voor dit policy paper is de volgende hoofdvraag voorgelegd:

> Op welke manier(en) kan toepassing van 'publieke waarden' een positieve bijdrage leveren aan de sturingsrelatie tussen SZW en zbo's?

De hoofdvraag is vervolgens opgesplitst in de volgende twee deelvragen:

(1.) Welke 'publieke waarden' kunnen concreet worden toegepast in de kernelementen 'proces' en 'relatie' van de sturingsrelatie en wat vraagt dat concreet van SZW en de zbo's?

(2.) In hoeverre bieden 'publieke waarden' de mogelijkheid voor een nieuwe, evenwichtige set KPI's voor zbo's die beter bijdragen aan het realiseren van publieke belangen (*in casu* de hogere SUWI-doelen: het bieden van bestaanszekerheid aan degenen die dat nodig hebben en het bevorderen van de arbeidsparticipatie) en welke wijze van verantwoorden past hierbij?

In dit policy paper hebben wij deze vragen op een meer indirecte wijze aangevlogen. In plaats van 'wat' en 'welke' waarden, zijn wij het gaan bekijken vanuit het 'waarom' en 'hoe'. Voor de publieke waarden in het proces en de relatie tussen het Ministerie van SZW enerzijds en de zbo's anderzijds, bepleiten wij het adagium 'interne sturing is externe verantwoording'. Om tot de waarden te komen waaruit gestuurd kan worden, is het nodig dat er in de gehele keten waardenafwegingen gemaakt worden, met een grote nadruk op de praktijk van de professional.

Voor uitvoeringsinstanties als UWV en SVB is dienstverlening hun primaire proces: *dat* is hoe ze publieke waarde creëren en *daar* zouden ze dan ook intern op moeten sturen. Uit de interne sturing volgt de externe verantwoording, zo is ons uitgangspunt: externe verantwoording gaat over de processen waar je intern op stuurt. De nadruk in de verantwoording komt zogezegd te liggen bij de organisaties die verantwoording afleggen, niet bij de organisaties die verantwoording vragen. Vervolgens wordt over dit proces niet achteraf, maar *tijdens* geëvalueerd. Aan de hand van de methode 'lerend evalueren' komt een cyclisch proces op gang. Zo ontstaat er een *'feedbackloop'*, een lerend proces waarin de interne organisatie en de buitenwereld in continue dialoog met elkaar staan.

Niet door middel van 'publieke waarde', maar door de gekoppelde waardenafweging kan een dynamische set KPI's ontwikkeld worden die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde. Dynamisch, omdat de feedbackloop in zichzelf een *proces* is. Het is een instrument om, naargelang de verandering in de samenleving en politiek, de sturing bij te stellen en de KPI's te vervangen. Dan gaan we verder dan de uitgemeten KPI's; dan verliezen KPI's hun traditionele betekenis: niet meer alleen *meten en weten*, maar juist ook *continu afwegen en bewegen*.

Dit vraagt leiderschap en een organisatiecultuur dat in het dagelijkse handelen steeds dezelfde vraag centraal stelt "Wat is nodig om de publieke waarde buiten te realiseren en wat moeten we daarvoor binnen minimaal met elkaar organiseren om waar te maken wat we buiten beloven?". Vanuit de dialoog die in het beantwoorden van deze vraag ontstaat wordt publieke waarde gerealiseerd op basis van de feedbackloop, en levert het een positieve bijdrage aan de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's.

Aanbevelingen

Op basis van ons policy paper hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd die zouden kunnen bijdragen aan het centraal stellen van publieke waarde in de uitvoering en het creëren van een feedbackloop met als adagium: 'interne sturing is externe verantwoording'. Of en in hoeverre onze aanbevelingen in de praktijk al werkelijkheid bij UWV en SVB zijn, kunnen wij niet beoordelen. De aanbevelingen moeten dan ook gezien worden in het licht van het theoretisch raamwerk van dit policy paper, niet vanuit de dagelijkse werkpraktijk.

Onze eerste aanbeveling is dat UWV en SVB zich in hun interne sturing primair focussen op hun dienstverlening. Vanuit dit startpunt kan een feedbackloop worden opgezet die het realiseren van publieke waarde centraal stelt en de uitvoeringsinstanties in contact brengt met de buitenwereld. Bouw daarbij voort op de resultaten van de reeds ingezette experimenten in het kader van 'werken vanuit de bedoeling'.

Onze tweede aanbeveling is dat UWV en SVB voor de interne sturing een onderscheid gaan maken tussen 'standaardprocessen' en 'maatwerkprocessen'. Op basis van dit onderscheid kan gedifferentieerd worden in de vraag welke processen je regulier en uniform laat verlopen, en welke processen de menselijke maat en contact met de burger behoeven. Op deze manier ontstaat een bredere scope voor de interne sturing waardoor het realiseren van publieke waarde geoptimaliseerd kan worden. Het analysemodel *Sturing en Verantwoording* kan daarbij als een hulpmiddel worden gezien.

In het verlengde hiervan stellen wij ten derde dat de professional op de werkvloer de ruimte moet krijgen om waardenafwegingen te maken in de maatwerkprocessen. Juist omdat deze processen complex zijn in de zin dat ze geen vaststaand antwoord hebben, is het noodzakelijk om afwegingen te maken tussen verschillende opvattingen, normen en waarden. Naar ons idee is de professional op de werkvloer het beste in staat om dergelijke afwegingen te maken, en zodoende de dienstverlening te optimaliseren, de menselijke maat terug te voeren in de praktijk en publieke waarde voor de uitvoeringsinstanties te realiseren.

Het onderscheid tussen standaardprocessen en maatwerkprocessen moet ten vierde ook terugkomen in de wijze van externe verantwoording. Wij geven als aanbeveling dat de KPI's

voldoen om te verantwoorden over standaardprocessen: reguliere, uniforme processen met een duidelijke vraag en een duidelijk antwoord. Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn hierbij belangrijke pijlers die nu al voldoende zijn te vangen in de bestaande KPI's. Aan de andere kant volstaat dit niet voor de maatwerkprocessen, die complex en 'onoplosbaar' zijn: er moeten keuzes en afwegingen worden gemaakt. Formuleer KPI's die geformuleerd zijn vanuit principes/waarden en bouw daarbij voort op de opgedane ervaringen in de experimenten vanuit de vraag waar laten de professionals zich door leiden? Een narratieve manier van verantwoorden sluit hier veel beter bij aan. Door de waardenafwegingen en ervaring van de professional centraal te stellen in de verantwoording, ontstaat een dialoog over hoe de publieke waarde het beste gerealiseerd kan worden.

Voorts merken we hierbij op dat de verantwoording moet komen te liggen bij de uitvoeringsinstanties zelf, in plaats van bij de verantwoordingsvrager. Het moet, zo stellen wij, inspirerend en uitdagend zijn om te vertellen *wat* en *waarom* je iets hebt gedaan. Verantwoorden is niet afrekenen, maar de dialoog aangaan. Vanzelfsprekend is nog steeds sprake van de ministeriele verantwoordelijkheid, alleen moet deze niet gepercipieerd worden als een mogelijk afrekenen.

Ten slotte stellen wij dat inspirerend leiderschap en organisatiecultuur cruciaal is voor het creëren van de feedbackloop en het realiseren van publieke waarde. In de complexe vraagstukken waar publieke leiders mee te maken hebben, moet de meervoudige waardenafwegingen in de gehele keten gestimuleerd worden, waarvan de resultaten vervolgens worden vertaald richting zowel dienstverlening als richting vakminister en politiek, zodat er sprake is van '*alignment*'. Leiders dienen daarom niet zozeer voorop te lopen en antwoorden te bieden, maar diversiteit binnen de organisatie te faciliteren en organiseren: er moet een gedeelde taal komen.

Geraadpleegde literatuur

Abma T.A. (2006). The practice and politics of responsive evaluation. *The American Journal of Evaluation*, pp. 31–43.

ABDTopConsult (2021a). *Werk aan Uitvoering – Fase 1: Probleemanalyse.* Den Haag. Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/05/eindrapport-abd-tc-werk-aan-uitvoering-fase-1-probleemanalyse

ABDTopConsult (2021b). *Werk aan Uitvoering – Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.* Den Haag. Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse

Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity.* Cambridge: Polity.

Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Brookings Inst Press.

Bijlsma-Frankema, K. & A. Costa (2005). Understanding the Trust-Control Nexus. *International Sociology*, 20(3), 259-282.

Bressers, J. & A. Hoogerwerf (red.), Beleidsevaluatie, Samsom, Alphen, 1995 (3e druk).

Budding, G.T., A.S.C. Faber (2018). 'Innovatie in Publieke verantwoording'. Geraadpleegd van: https://research.vu.nl/en/publications/innovatie-in-publieke-verantwoording-eindrapportage-2017

Budding, G.T., J. van der Bij, M. de Bree, A. Brenninkmeijer, M. Dees, G. Van Dijk, P. Hofstra, R. van Rijswijk, R. van Smits, W. Veldman, K. Vos, R.O. Vos, B. Wakkerman, P. van der Zanden e.a. (2019). Rechtmatigheid: regels en bedoelingen. *TPC. Tijdschrift voor public governance audit & control*, 17(6), 4 - 8.

Brenninkmeijer, A. (2013). 'Mijn onbegrijpelijke overheid', Verslag van de Nationale ombudsman over 2012. Geraadpleegd van: https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/jaarverslag-download/Verslag%2B2012_0.pdf

Costa, A. & K. Bijlsma-Frankema (2007). Trust and Control interrelations. New Perspectives on the Trust-Control Nexus. *Group & Organization Management*, 32(4), 392-406.

Donck, O., G. Budding & G. Van Dijk (2021). Op weg naar vernieuwend verantwoorden in de gehandicaptenzorg. *TPC Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control.* Nog te verschijnen (juli 2021).

Dubnick, M. J. (2003). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms.

Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: *Bestuurskunde*, 14 (6), pp. 2-12.

Edelenbos, J. & J. Eshuis (2012). Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. *The Oxford handbook of public accountability*, 1(1), 1-22.

Folkert, R., L. Verwoerd en F. Verwest (Juli 2018). 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001

JP van den Bentstichting. (2017) 'Integraal Kwaliteitsdocument 2017' Geraadpleegd van: https://www.jpvandenbent.nl/wp-content/uploads/Integraal-Kwaliteitsdocument-2017-JP-van-den-Bent-stichting-v2.pdf

JP van den Bentstichting. (2020) 'Zicht op de JP'. Geraadpleegd van: https://www.jpvandenbent.nl/wp-content/uploads/Zicht-op-de-JP-2020.pdf

JP van den Bentstichting 'Kwaliteitsdocument 2020'. Geraadpleegd van: https://www.jpvandenbent.nl/wp-content/uploads/Inzicht-in-kwaliteit-2019.2020-kwaliteitsdocument-JP-van-den-Bent-stichting.pdf

Kunseler, E., Verwoerd, L. en F. Verwest, 'Inzet op omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken in beleidsonderzoek', *Beleidsonderzoek Online* november 2020, DOI: 10.5553/BO/221335502020000009001

Korsten, A.F.A. (2013). Wat evaluatoren van kritiek kunnen leren. *Beleidsonderzoek Online*, december. DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000030.

Llewellyn, S. (1999). Narratives in accounting and management research. Accounting, Auditing & Accountability Journal.

Lounsbury, M., & Glynn, M. A. (2001). Cultural entrepreneurship: Stories, legitimacy, and the acquisition of resources. Strategic management journal, 22(6-7), 545-564.

Maessen, J. (14 juni 2021). 'Dienstverlening is een grondrecht. Maar hoe krijgt de stem van de burger zeggenschap?'. *Publiekediensten.nl.* Geraadpleegd op: https://www.publieksdiensten.nl/nieuws/dienstverlening-een-grondrecht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juni 2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Geraadpleegd op: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur

Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (17 december 2020). *Ongekend onrecht.* Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Schulz, M., E. Kunseler, P. Ophoff, M. van der Steen (2014).). *Leren Institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak.* Den haag: NSOB en PBL. Geraadpleegd van: https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/leren-institutionaliseren

Raad voor Openbaar Bestuur (11 mei 2020). *Position Paper. Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt.* Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/position_paper_tcu_-_raad_voor_het_openbaar_bestuur_d.d._11_mei_2020.pdf

Raad van Volksgezondheid en Samenleving, *Blijk van Vertrouwen*. *Anders verantwoorden voor goede zorg.* Den Haag, mei 2019.

Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. Public Money & Management, 31(1), 27-34.

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Eindrapport onderzoek uitvoeringsorganisaties. Klem tussen balie en beleid.* Geraadpleegd van: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Van Loon, R. & G.M. van Dijk (2015). Dialogical Leadership: Dialogue as Condition Zero. *Journal of Leadership, Accountability and Ethics* Vol. 12(3) p. 62-75.

Verwoerd, L., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B.J. (2017). *The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluation (2014- 2017)*. Amsterdam: VU Athena Institute

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag. Geraadpleegd van: https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen

Wessel, van M. (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)? Burgerperspectieven op de overheidsresponsiviteit.* Den Haag: Universiteit Wageningen & ministerie van BZK

Zorgvuldig advies (december 2019), (*On)schuldig aan schuld. Evaluatie van de wanbetalersregeling in de Zorgverzekeringswet.* Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/13/onschuldig-aan-schuld-evaluatie-van-de-wanbetalersregeling-in-de-zorgverzekeringswet

Eindnoten

[1] Raad voor Openbaar Bestuur (11 mei 2020). *Position Paper. Uitvoering: Van sluitstuk naar startpunt;* Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (17 december 2020). *Ongekend onrecht.*

[2] White Paper, Expertforum Rechtmatigheid, 2018.

[3] De Jong, 2016; Van der Torre et al., 2019.

[4] Maessen, J. (14 juni 2021). 'Dienstverlening is een grondrecht. Maar hoe krijgt de stem van de burger zeggenschap?'. *Publiekediensten.nl*

[5] JP van den Bentstichting. (2017) 'Integraal Kwaliteitsdocument 2017'

[6] Meibrief 2017.

[7] Idem.

[8] Zie bijvoorbeeld Bijlsma-Frankema, K. & A. Costa (2005). Understanding the Trust-Control Nexus. *International Sociology*, 20(3), 259-282, of Costa, A. & K. Bijlsma-Frankema (2007). Trust and Control interrelations. New Perspectives on the Trust-Control Nexus. *Group & Organization Management*, 32(4), 392-406.

[9] Donck, O., G. Budding & G. Van Dijk (2021). Op weg naar vernieuwend verantwoorden in de gehandicaptenzorg. *TPC Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control.* Nog te verschijnen (juli 2021).

[10] Budding, G.T. et al (2019). Rechtmatigheid: regels en bedoelingen. *TPC. Tijdschrift voor public governance audit & control*, 17(6), 4 - 8.

[11] BZK, 2009

[12] De Code licht het 'Lerend en zelfreinigend vermogen' als volgt toe (p.12): "Het bestuur verbetert zijn prestaties door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen. Het bestuur laat zich controleren op zijn functioneren en is daarop aanspreekbaar. Zo ontstaat de nodige 'hygiëne' in de organisatie. Het bestuur schept een klimaat waarin de organisatie leert van eventuele fouten en andere ervaringen, zoals ervaringen van andere (overheids-)organisaties. Ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving draagt bij aan het zelfreinigend en lerend vermogen."

[13] Folkert, R., L. Verwoerd en F. Verwest, 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018

[14] Raad voor Openbaar Bestuur (11 mei 2020). *Position Paper. Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt*

[15] Korsten, A.F.A. (2013). Wat evaluatoren van kritiek kunnen leren. *Beleidsonderzoek Online*, december

[16] Korsten, A.F.A. (2013). Wat evaluatoren van kritiek kunnen leren. *Beleidsonderzoek Online*, december

[17] Folkert, R., L. Verwoerd en F. Verwest (Juli 2018). 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoorden en leren', *Beleidsonderzoek Online*

[18] Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: *Bestuurskunde*, 14 (6), pp. 2-12.

[19] PBL, 2019

[20] Verwoerd, 2017. Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'.

[21] Veerman, G. J. 'Hoe bereik je als wetgever de burger? Een essay', p. 22.
[22] Lounsbury en Glynn, 2001

[23] RVS, 2019, p. 11

[24] Van Loon & van Dijk (2015)

[25] Van Loon & van Dijk (2015)

In opdracht van het Ministerie van SZW, Directie Stelsel en Volksverzekering heeft het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership een policy paper geschreven naar aanleiding van de vraag: Op welke manier(en) kan toepassing van 'publieke waarden' een positieve bijdrage leveren aan de sturingsrelatie tussen SZW en zbo's? Meer concreet staat hierin centraal welke 'publieke waarden' toegepast kunnen worden in de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's.
Ook gaat het policy paper in op de vraag in hoeverre 'publieke waarden' de mogelijkheid bieden voor een nieuwe, evenwichtige set KPI's voor zbo's die beter bijdragen aan het realiseren van publieke belangen.
Voorts worden in het policy paper aanbevelingen gegeven die als hulpmiddel kunnen dienen om de toepassing van 'publieke waarden' in te zetten bij het verbeteren van de sturingsrelatie tussen SZW en de zbo's.

Het Zijlstra Center - ontmoetingsplaats voor wetenschap & praktijk

Het Zijlstra Center biedt een vrije ruimte waar wetenschap en praktijk elkaar ontmoeten, een platform waar het publieke debat over actuele ontwikkelingen in de samenleving geagendeerd en gevoerd kan worden op het gebied van governance, control en leiderschap.

Ons onderzoek en onderwijs staat midden in de actualiteit en geeft vorm aan een leefbare en duurzame samenleving. Actuele maatschappelijke vraagstukken worden onderzocht en opgepakt door praktijk en academische kennis samen te brengen en te integreren tot nieuwe inzichten voor praktijk en wetenschap.

Het Zijlstra Center is onderdeel van de School of Business and Economics van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Meer informatie:
hetzijlstracenter@vu.nl
020 - 598 9865