

# Publieke waarde creëren

Daniël van Geest en Peter Teesink

*Een kortere versie van onderstaand artikel verscheen eerder in het magazine Vensters Open 2. Het is geschreven door Peter Teesink, gemeentesecretaris Groningen en stuurgroepsvoorzitter Vensters.*

Onze omgeving is aan grote veranderingen onderhevig. Decentralisaties, de nieuwe Omgevingswet, digitale innovaties, verschuivende maatschappelijke verhoudingen... Wat mij te midden van alle verandering fascineert, is dat oude sturingsfilosofieën en paradigma's zich moeizaam aanpassen en hardnekkig blijven voortbestaan. *New Public Management* en de bureaucratie zijn niet langer een passend antwoord op de steeds belangrijker wordende horizontale verbanden. Hiërarchie verliest zijn waarde, als ze onvoldoende betekenis geeft. Het vormgeven van effectieve samenwerking met (maatschappelijke) instellingen, bedrijven en burgers blijkt steeds meer een harde eis aan professionals en publieke organisaties. Over bestaande grenzen van disciplines, organisaties en domeinen heen.

Bij deze nieuwe werkelijkheid past het idee van publieke waarde (*Public Value*) veel beter. Het is een goede ontwikkeling dat deze benadering sterk in opkomst is in Europa en onder Nederlandse (top)ambtenaren. Daarbij gaat het om, de naam zegt het al, het creëren van publieke waarde. Dat gaat vanzelfsprekend verder dan alleen de markteconomische private aspecten. Zo behelst publieke waarde ook sociale, politieke, culturele en ecologische dimensies van waarde. De belangrijkste kenmerken illustreren waarom publieke waarde een belangrijke benadering is, juist in deze tijd:

1. Het eerste kenmerk is dat publieke waarde niet alleen door organisaties in het publieke domein wordt gecreëerd. In de basis kan iedere organisatie of verband publieke waarde creëren, ook private organisaties, non-profitorganisaties en vrijwilligersorganisaties. Het gaat niet zozeer om wie het produceert maar om wie het consumeert.
2. Een tweede kenmerk van publieke waarde is dat het meer is dan de output van de organisatie. Publieke waarde gaat over *outcomes*. Het gaat over maatschappelijke prestaties die een positief maatschappelijk effect hebben voor de samenleving. Door Vensters voor Dienstverlening en Waar Staat je Gemeente worden die prestaties gelukkig steeds transparanter.
3. Het derde kenmerk is dat publieke waarde naast *outcomes* óók gaat over het proces. De wijze waarop de maatschappelijke prestaties worden geleverd kan op zichzelf ook publieke waarde genereren. Bij het proces gaat het met name over het betrekken van de belangrijkste belanghebbenden bij de verschillende stappen in het proces. Vertrouwen en rechtvaardigheid die door het proces ontstaan, dragen bij aan de legitimiteit van de organisatie en haar prestaties.
4. Het vierde kenmerk is dat bij de uitdagingen van publieke dienstverlening een aanpasbare aanpak nodig is die gebaseerd is op leren. Juist in de context van samenwerking, netwerken en complexe governance is de eenzijdig geformuleerde blauwdruk geen goed idee en is leren noodzakelijk om ervoor te zorgen dat interventies zoveel mogelijk opleveren voor de maatschappij.

Publieke managers die met publieke waarde aan de slag willen, hebben veel aan het strategisch raamwerk, ontwikkeld door Harvard-professor Mark Moore. Zijn 'strategische driehoek'<sup>1</sup> gaat uit van drie verschillende, maar samenhangende zaken die je als organisatie nodig hebt om maatschappelijke meerwaarde te creëren:



- In de eerste plaats moet de strategie overtuigend weergeven wat de missie of publieke-waarde-propositie is. Ofwel: de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie nastreeft.
- Daarnaast moet de strategie zorgen voor doorlopende legitimiteit en steun van de belangrijkste stakeholders, de zogenaamde autoriserende omgeving. Die steun is een belangrijke voorwaarde om de strategische doelen te bereiken.
- In de derde en laatste plaats moet de strategie uitvoerbaar zijn met de beschikbare capaciteit. Hierbij gaat het om operationele randvoorwaarden, zoals voldoende middelen, een adequate organisatie en competente medewerkers. De Vensters-instrumenten geven op dit punt veel inzicht.

Wie zich deze strategische driehoek eigen maakt, heeft er handig gereedschap bij om nu succesvol te zijn. De driehoek biedt aanknopingspunten om te analyseren waarom iets niet lukt (bijvoorbeeld vanwege te weinig steun, omdat de organisatie het niet kan waarmaken of vanwege een te diffuus doel) of juist wél, en welke rol publieke managers daarbij kunnen spelen. Telkens ligt de uitdaging in het optimaliseren van de verbindingen tussen de drie onderdelen van de strategische driehoek. Een voorbeeld: als de publiekewaarde-propositie niet in lijn is met wat de belangrijkste stakeholders in de autoriserende omgeving acceptabel vinden, dan moeten zij overtuigd worden óf is het zaak de missie aan te passen.

Maar ook: wanneer de klassiek hiërarchische autoriserende omgeving (Rijk, provincie, gemeente, toezichthouder) niet thuis geeft, moet het mogelijk zijn om met een krachtige

<sup>1</sup> Moore, M.H. (2013) Recognizing Public Value. Harvard: Harvard University Press.

horizontale autoriserende omgeving (burgerinitiatieven, bedrijven, beroepsgroepen) toch maatschappelijke meerwaarde te bereiken. De verschillende voorbeelden in het magazine Vensters Open 2 acteren vaak op alle drie deze vlakken. Dat heeft ongetwijfeld bijgedragen tot hun succes. Hoe zit dat in uw organisatie? Ik wens u veel inspiratie toe!

**Peter Teesink**

Gemeentesecretaris Groningen  
Stuurgroepsvoorzitter Vensters

## De case Vensters voor Bedrijfsvoering

Peter Teesink beschrijft in zijn artikel mooi hoe de Public Value-theorie hem inspireert. Hij noemt daarbij Vensters voor Bedrijfsvoering en Vensters voor Dienstverlening als tools die kunnen helpen bij het in kaart brengen van delen van de strategische driehoek.

Vensters voor Bedrijfsvoering, kortweg Vensters, is een diagnose- en leerinstrument waarmee gemeenten, provincies en waterschappen zicht krijgen op het presteren en functioneren van hun bedrijfsvoering en dit kunnen spiegelen aan andere publieke organisaties. Het is een gezamenlijk initiatief van publieke organisaties: de Vereniging voor Gemeentesecretarissen, ICTU, KING en de vakvereniging FAMO, mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het helpt managers hun bedrijfsvoering inzichtelijk te maken en zo intern de dialoog te voeren over ambities, keuzen en verbeterpunten. Dit doet het instrument vanuit verschillende invalshoeken (of 'vensters'), zowel met prestatie-indicatoren als met belevingsonderzoek. Sinds de introductie begin 2013 is het aantal deelnemers opgelopen tot over de honderd publieke organisaties. Vensters is in 2017 genomineerd (top 4) voor de European Public Sector Award (op basis van 150 inzendingen vanuit 30 landen).

Vensters levert in eerste instantie nuttige inzichten en zelfreflectie op voor deelnemers. Maar over de jaren is ook een database opgebouwd met een schat aan informatie. Bekijk de infographics op de volgende bladzijde voor informatie over bijvoorbeeld overhead, ontwikkeling span of control en vrouwen in leidinggevende posities. Meer infographics op basis van vijf jaar Vensters en interessante verhalen vanuit de praktijk van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk vindt u in het magazine Vensters Open 2. Dit magazine is uitgedeeld tijdens het WERKcongres en kunt u downloaden via [www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl/download/Vensters%20Open.pdf](http://www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl/download/Vensters%20Open.pdf).

De infographic over overhead hiernaast laat zien dat de 'groter is efficiënter-stelling' in lichte mate geldt voor middelgrote gemeenten in vergelijking met de kleinere gemeenten, maar niet voor de grote gemeenten ten opzichte van de middelgrote.



De infographic hiernaast geeft de span of control weer: het gemiddeld aantal fte per leidinggevende. Bij de provincies zijn er de meeste medewerkers (fte) per leidinggevende.



Hiernaast ziet u dat het aantal vrouwelijke leidinggevenden stabiel stijgt bij de gemeenten en waterschappen.

