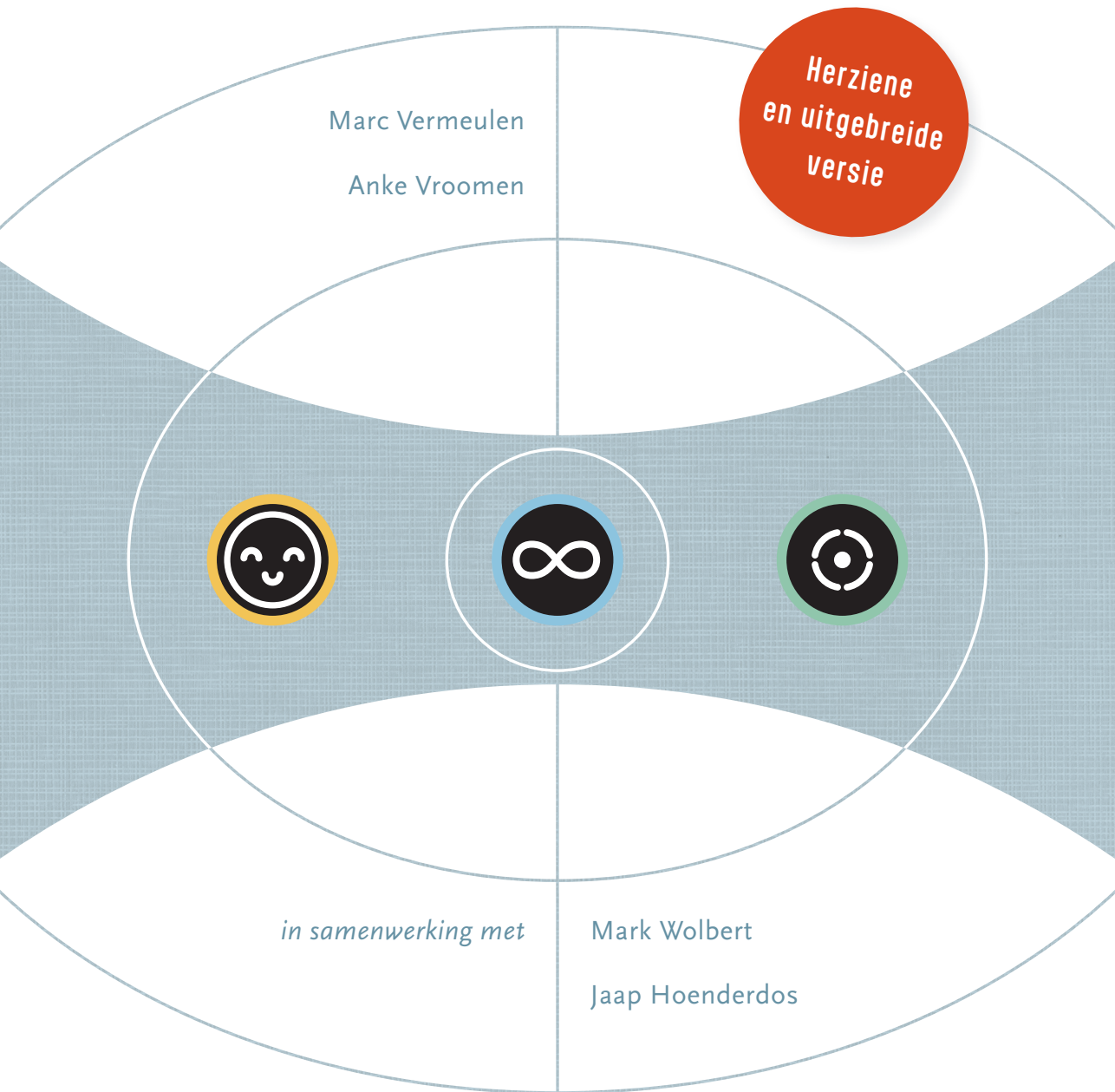


# Social Profit Canvas

*vertrekpunt voor sociale winst en waarde*



# Social Profit Canvas

*vertrekpunt voor sociale winst en waarde*

Marc Vermeulen

Anke Vroomen

*Herziene  
en uitgebreide  
versie*

*in samenwerking met*

Mark Wolbert

Jaap Hoenderdos



# Inhoud

---

De waarde van publieke waarde? 6

TIAS 8

WHISE 9

---

deel 1 - intro 10

**Hoofdstuk 1. Een historisch overzicht 11**

1.1. Het ontstaan van de verzorgingsstaat 11

1.2. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat: meer – minder – beter 13

1.3. Marktwerking en privatisering 16

1.4. Burgerbetrokkenheid en zoeken naar passende besturing 18

1.5. Lessen trekken uit de pandemie 21

**Hoofdstuk 2. Publieke waarde creëren 24**

2.1. Mark Moore en het creëren van publieke waarde 24

2.2. Wat is publieke waarde? 24

2.3. Het denken over publieke waarde 26

2.4. Veranderende waarden 28

2.5. De Public Value driehoek van Moore 29

2.6. Een continue zoeken naar evenwicht 34

2.7. Vier verschillende type publieke waarde 36

**Hoofdstuk 3. Publieke waarden voor het voetlicht 39**

3.1. Recognizing public value 39

3.2. De 'Balanced Scorecard' 39

3.3. Verschil tussen privaat en publiek 42

3.4. De Public Value Scorecard 43

3.5. Andere modellen 46

3.6. Inspiratie 53

---

deel 2 - intro 56

**Hoofdstuk 4. Het Social Profit Canvas 57**

4.1. Social Profit en het canvas 58

4.2. Kernlogica 59

4.3. De binnenwereld van de interventie 60

4.4. De buitenwereld van de interventie 62

4.5. Impact voor de samenleving 63

4.6. Extra invalshoeken 65

4.7. Breed en flexibel toepasbaar 69

**Hoofdstuk 5. Het Social Profit Canvas in de praktijk – de 11 stappen 73**

5.1. Flexibiliteit en eigenheid 73

5.2. De bibliotheek, een voorbeeld 73

5.3. De elf stappen toegepast op het voorbeeld 74

5.4. Wordt vervolgd 76

5.5. De elf vragen toegepast op het nieuwe plan 77

**Hoofdstuk 6. Meten is weten 81**

6.1. Zeker weten door beter meten 81

6.2. Voorwaarden voor een goede waarneming 83

6.3. Vier meetniveaus 86

6.4. Kiezen van een meeteenheid 87

6.5. Stappenplan 93

**Hoofdstuk 7. Over conclusies trekken en besluiten nemen 94**

7.1. Kennis en wijsheid 94

7.2. Onzekerheden 95

7.3. Omgaan met onzekerheid 96

7.4. Besluiten nemen 98

7.5. Tot slot 105

---

---

<b>deel 3 - intro</b>	<b>106</b>
<b>Hoofdstuk 8. Voor wat het waard is</b>	<b>107</b>
8.1. Een breed begrip	107
8.2. Wat zijn waarden en wat is van waarde?	108
8.3. Vijf waardendomeinen in samenhang	110
8.4. Ontwikkeling van waarden in de loop van de tijd	116
8.5. Sociale cohesie is belangrijk	118
8.6. Naar een indeling van waarden	120
8.7. Het publieke van de waarde	120
8.8. Afrondend	122
<b>Hoofdstuk 9. Social Profit Organisaties</b>	<b>124</b>
9.1. For-profit en not-for-profit	124
9.2. People Planet Profit	126
9.3. Toevoeging van een vierde dimensie: Politics	130
9.4. Social profit organisaties	131
9.5. Leiderschap in sociale organisaties	136
9.6. Waardeloos?	139
<b>Hoofdstuk 10. Samen verder komen</b>	<b>141</b>
10.1. Duurzaamheid als uitgangspunt	141
10.2. Crisis in de uitvoering: verwaarlozing van de burger	142
10.3. Herijking en uitvoerbaarheid verzorgingsstaat	144
10.4. Naar herstel van legitimiteit en rechtvaardigheid	149
10.5. Participatie als optie om de trap weer op te klimmen	150
10.6. Participatie als noodzakelijke randvoorwaarde	152
10.7. Inrichten van participatie	158
<b>bijlagen</b>	<b>162</b>
Afkortingen en begrippen	163
De elf vragen	165
Literatuur – referenties	168
Colofon	178

---

De Nederlandse dichter en schilder Lucebert schreef ooit in een van zijn gedichten de regel 'alles van waarde is weerloos'. Een emotionele regel, die een begrip werd, en zelfs nabij het Rotterdamse station Blaak in neonletters op een gevel is aangebracht.

Maar als iets weerloos is, is het daarmee ook kwetsbaar. En de vraag is in hoeverre je die kwetsbaarheid moet willen in het publieke domein, en of je toch niet moet streven naar het minder weerloos zijn van iets van waarde.

Ook tijdens recente crises werd weer duidelijk hoe kwetsbaar die waarde is. Zodra het over korten en inkrimpen gaat blijkt het voor de publieke sector lastig om duidelijk te maken waar dit nu precies voor staat. Als er ruimte moet komen voor extra defensiebudget, als er milieubeperkingen moeten komen (landbouw, verkeer of woningbouw) als er -zoals in de coronaperiode- bekeken moet worden welke beroepen onmisbaar zijn, steeds opnieuw is de vraag aan de orde welke publieke diensten meer of minder toegevoegde waarde hebben voor de samenleving. In tijden van bezuiniging wordt er dan toch te gemakkelijk gezegd: 'het kan ook wel met minder', of 'we hebben het niet nodig'. Kennelijk vindt de publieke sector, of het nu over jeugdzorg of over cultuur gaat, het lastig om duidelijk te maken wat ze waard zijn. Daarmee is dit niet alleen een probleem in tijden van crisis, maar ook nu actueel.

Vaak wordt er gesproken over de non-profitsector. Daarmee lijkt de sector weggezet te worden als niet winstgevend. Terwijl het juist het doel van de sector is om sociale winst en waarde te creëren en daarmee een belangrijke bijdrage te leveren aan de samenleving. Het huidige model van de verzorgingsstaat is echter een onhoudbaar model geworden dat het creëren van sociale winst en waarde in de weg lijkt te gaan staan.

er is niet meer bij weinig  
noch is er minder  
nog is onzeker wat er was  
wat wordt wordt willoos  
eerst als het is is het ernst  
het herinnert zich heilloos  
en blijft ijlings

alles van waarde is weerloos  
wordt van aanraakbaarheid rijk  
en aan alles gelijk

als het hart van de tijd  
als het hart van de tijd

*De zeer oude zingt, Lucebert (1953)*

TIAS (School for Business and Society) en WHISE  
(bureau voor sociale innovatie en wervingskracht)  
hebben, gebaseerd op hun kennis over en praktijk-

ervaring in het veld, de afgelopen jaren samen de waardecreatie in het sociaal domein verkend. We hebben gesproken met wetenschappers, cliënten, inwoners, gemeenten, instellingen, bedrijven en vele andere betrokkenen. Ons doel was en is om meer waarde voor onze samenleving te creëren. Daarbij was een centrale vraag: 'hoe kunnen we sturen op meer resultaat en impact?'. Dat is niet alleen een vraag van systemen en organisaties, ook professionals moeten weer een actieve rol krijgen. Te vaak zijn ze verworden tot uitvoerders van elders bedachte toepassingen die in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn.

We staan voor twee bewegingen. Ten eerste het sturen op resultaat en impact, en ten tweede een verandering tweebrengen naar 'bottom-up-denken'. Centraal staat daarbij de praktijkervaring uit de wereld van de professional. Onze aanpak moet hen helpen op een onderbouwde manier mee te praten met de systemen om hen heen.

Het Social Profit Canvas is een methode om de betekenis en impact van publieke waarde duidelijker voor het voetlicht te brengen, zowel voor de professionals zelf, de betrokkenen, als voor de buitenwereld. Deze methode helpt om die waarde steviger te verankeren. Om waarde weerbaar te maken. Het is de bedoeling dat we met elkaar een beweging op gang brengen, met als resultaat het slimmer creëren en zichtbaar maken van sociale winst en waarde.

Na het verschijnen van de eerste versie in 2019 is er op veel verschillende plaatsen met het canvas gewerkt. In de praktijk bleek het zeer bruikbaar. In deze herziene versie hebben we aan het canvas geen aanpassingen gedaan.

Wel kwamen er regelmatig verdiepende vragen naar boven. Drie daarvan hebben we uitgewerkt, namelijk:

- **Wat valt er nog meer te zeggen over wat waarden eigenlijk zijn?**  
Het woord wordt makkelijk gebruikt maar er gaat een wereld achter dat woord schuil en daar is nadere toelichting gewenst.
- **Het is niet alleen in de publieke sector waar de publieke waarde ontstaat.**  
Wat is de rol van het bedrijfsleven en hoe ontwikkelen tussenvormen tussen publiek en privaat zich?
- **Het betrekken van burgers, cliënten bij het bedenken en plannen van publieke waarde initiatieven is cruciaal.**  
Maar hoe werkt die participatie en op welke manier voorziet het canvas daarin?

**Deel 1** van dit boek beschrijft het wat: waar komt het vandaan? In dit deel wordt ingegaan op de achtergronden en ontwikkelingen van de verzorgingsstaat en het Public Value denken. Daarin wordt aandacht besteed aan het werk van de Harvard hoogleraar Mark Moore, dat grote invloed heeft gehad op het denken over en de ontwikkelingen van publieke waarde.

**Deel 2** van dit boek gaat over hoe je ermee aan de slag kunt, en concentreert zich daarbij op het nieuwe Social Profit Canvas model en op het meten van en beslissen over publieke waarde.

**Deel 3** is een nieuwe toevoeging aan het boek met deels bestaande en deels nieuwe content. Dit deel gaat dieper in op het waarom. Het belang van het zoeken naar een nieuw evenwicht en hoe we met onze gezamenlijke inspanningen een positieve bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken.

## TIAS

*TIAS School for Business and Society is de business school voor executive education van Tilburg University en Eindhoven University of Technology (TU/e).*

*Een plek voor leiders, professionals en managers, die op zoek zijn naar verandering en die zich in willen spannen om maatschappelijke organisaties en bedrijven beter te laten functioneren om zo meer bij te dragen aan een betere samenleving.*

*Daarvoor richt het zich op de ontwikkeling van vier leiderschapscompetenties: verantwoord leiderschap, samenwerking, business modeling en duurzame innovatie.*

*TIAS richt zich naast het bedrijfsleven ook nadrukkelijk op organisaties die in het publieke domein werken aan een harmonieuze, rechtvaardige en duurzame samenleving. Om organisaties bij deze opgave te ondersteunen, ontwikkelde TIAS in samenwerking met bureau WHISE het Social Profit Canvas.*

*Scan onderstaande QR code voor meer informatie over het Social Profit Canvas en over de TIAS-opleidingen waarin dit model een centrale rol speelt.*



**TIAS**  
SCHOOL FOR  
BUSINESS AND SOCIETY

## WHISE

*WHISE begeleidt organisaties, bedrijven en overheden impactvol te zijn met oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. We laten mensen samen scherpere keuzes maken vanuit een nieuw vertrouwen.*

*Wij werken met het Social Profit Canvas. Deze methode is door WHISE in samenwerking met TIAS School for Business and Society ontwikkeld.*

*Het Social Profit Canvas is de versneller om de effecten van je inzet eenvoudig te ordenen en richten vanuit verschillende perspectieven.*

*Met advies, training en begeleiding helpen we je bij het ontrafelen van samenwerkingsvraagstukken, aanscherpen van opdrachtgeverschap, verantwoordingsprocessen, het creëren van heldere strategieën en nieuwe oplossingen.*

*Dit proces voert tot een hechtere samenwerking, gezamenlijke taal, focus, waardevolle keuzes bij de inzet van middelen. En medewerkers die hun bijdrage eenvoudiger en met trots kunnen tonen.*

*Heb je vragen, mail ons via [info@whise.nl](mailto:info@whise.nl)*

*Gebreek de QR code voor meer informatie en jouw gratis download van het Social Profit Canvas!*



**WHISE**

# deel 1

*Dit boek bestaat uit drie delen, die in principe onafhankelijk van elkaar gelezen kunnen worden.*

*In dit eerste deel beschrijven we de achtergronden van het publieke waarde denken zoals dat door Mark Moore (1995) tot ontwikkeling gebracht is. We plaatsen dit in de context van de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog.*

*Het werk van Moore staat niet op zichzelf. De laatste decennia zijn er meerdere modellen ontwikkeld om publieke dienstverlening te sturen. We bespreken er daarvan enkele.*

*Daarnaast staan we in dit deel kort stil bij het denken over waarde in het bedrijfsleven en de verbreding die daarin optreedt.*

## hoofdstuk 1 Een historisch overzicht

*Een historisch overzicht is een goede start om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en het idee van publieke waarde. Kennis van ontwikkelingen in het verleden vormen een belangrijke basis om publieke waarde in de toekomst steviger neer te zetten.*

*Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in denken over en handelen in het publieke domein, en geeft daarmee inzicht in waar we nu staan, wat de valkuilen zijn en waar kansen liggen.*

### 1.1. Het ontstaan van de verzorgingsstaat

In de eerste helft van de 20e eeuw was er sprake van een enorme aaneenschakeling van crises met verschrikkelijke oorlogen die uiteindelijk duidelijk maakten dat er werk gemaakt moest worden van de samenleving om herhaling van deze gebeurtenissen te voorkomen.

De periode rondom de 1e wereldoorlog wordt gekenmerkt door een samenleving die sterk in verandering is. De industriële revolutie, het post-napoleontische tijdperk, internationale verhoudingen met weinig aandacht voor wat er bij de bevolking zelf gebeurt. Dit alles leidt tot een situatie waarin staatshoofden besluiten oorlog te voeren met een enorm bloedbad tot gevolg. Dat bloedbad eindigt aan de oostkant met de Russische revolutie. Daarbij ontstaat een nieuw maatschappijmodel, het communisme, dat zich richting de 2e wereldoorlog ontwikkelt tot een totalitair model.

Hoewel we spreken van een 1e en een 2e wereldoorlog zijn veel historici tegenwoordig van mening dat er feitelijk niet twee, maar één oorlog geweest is, met daartussen een lange wapenstilstand. Ze stellen dat deze hele periode een gewapend conflict was, waarbij de getekende vrede na de 1e wereldoorlog niet als een vrede voelde. Met name de gevoelde onvrede in die periode tussen de beide oorlogen resulteert in de opkomst van het fascisme.

Tijdens die 2e wereldoorlog werden in Haaren en in St. Michielsgestel (Noord-Brabant) de top van de Nederlandse samenleving geïnterneerd als gijzelaars van de Duitse bezetters. Topmensen uit de politiek, uit het bedrijfsleven, de vakbeweging en de kerken zaten daar bij elkaar onder de constante dreiging van executie.<sup>1</sup> Onder druk van wat ze meemaakten ging deze maatschappelijke elite met elkaar in gesprek over hoe in de samenleving een ordening aangebracht kon worden die zorgt dat er in ieder geval twee richtingen niet genomen worden, die van het communisme en die van het fascisme. Van beide hadden ze de verschrikkelijke

gevolgen gezien. De groep gijzelaars legt daar voor Nederland mede de basis voor de moderne verzorgingsstaat. Maar ook op andere plekken in de westerse wereld werd nagedacht over hoe een samenleving zo op te bouwen en te ordenen om herhaling van de drama's van de eerste helft van de 20e eeuw, en een mogelijke opmars van het communisme, te voorkomen. Zo ontstaat in de naoorlogse jaren een sterk besef dat de samenleving anders ingericht moet worden. Er moet geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het publieke domein en de sociale voorzieningen voor mensen.

Na de 2e wereldoorlog was er vanuit de Verenigde Staten een sterke inzet op het voorkomen van een nieuwe oorlog in Europa. Allereerst zaten ze daar, na twee keer militair ingrijpen, niet te wachten om opnieuw betrokken te raken. Maar daarnaast speelde de dreiging van het communisme een grote rol. De Amerikanen waren bang dat er vanuit de Sovjet-Unie een uitbreiding van deze ideologie richting Europa zou komen.

12 Tijdens de oorlog was er in Amerika veel geld verdiend en het land was rijk. Lowe (2018) stelt dat in feite de Amerikanen de grootste winnaars waren, met een economie die tijdens de oorlogsjaren verdubbeld was. Daarmee was het mogelijk Europa weer op de been te helpen. De beroemde Marshallhulp<sup>2</sup> werd ingezet met twee doelen: voorkomen van een nieuwe oorlog en tegenhouden van het communisme. Door West-Europa, dat helemaal in puin lag, weer overeind te helpen werd een alternatief model neergezet ten opzichte van het communistische model dat in Oost-Europa ontstaan was. Er werd veel geld in West-Europa geïnvesteerd, maar natuurlijk waren daar voorwaarden aan verbonden. Zo eisten de Amerikanen dat Duitsland en Frankrijk tot een overeenstemming zouden komen over de beheersing van de kolen- en staalvoorraden. Dat waren de belangrijkste grondstoffen om wapens mee te maken en klassiek altijd bronnen van oorlog. Dat is de EGKS<sup>3</sup> geworden, het fundament waar later de Europese Unie op gebouwd is. De nieuwe aanpak was gestoeld op internationale samenwerking, afstemming met elkaar en op elkaar letten, maar ook voor elkaar zorgen en voorkomen dat er al te grote verschillen ontstaan.

Er is voor Nederland nog een belangrijke gebeurtenis die grote invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Met de vondst van aardgas bij het Groningse Slochteren in 1959 kwam een enorme inkomstenbron beschikbaar om de plannen op grote schaal uit te voeren.

## 1.2. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat: meer – minder – beter

In zijn oratie bij de aanvaarding van de van Doorn-leerstoelbenoeming analyseert Kees Schuyt (2013) de langetermijnontwikkeling van de verzorgingsstaat in Nederland. In de voorgaande paragraaf werden de ontwikkelingen rond de crises en oorlogen van de 20e eeuw beschreven, maar Schuyt start verder terug in de tijd.

De grote doorbraak in de 18e eeuw, ten tijde van de verlichting, is het idee dat mensen rechten hebben. Tot die tijd was een groot deel van de mensen rechteloos burger en werd als ding gezien en gebruikt. Deze doorbraak resulteerde in 1789 in 'de verklaring van de rechten van de mens en de burger'<sup>4</sup> en ontwikkelde zich in de 19e eeuw verder naar het inzicht dat mensen niet alleen rechten hebben maar die ook moeten kunnen gebruiken, bijvoorbeeld door toegang te krijgen tot de politieke macht. Het resultaat hiervan is de invoering aan het begin van de 20e eeuw van het algemeen kiesrecht. In Nederland in 1917 eerst voor mannen en later, in 1922 ook voor vrouwen. Daarmee hebben mensen niet alleen rechten maar krijgen ze ook invloed. Vervolgens ontstaat er in de 20e eeuw het besef dat er niet alleen politieke rechten bestaan, maar dat mensen ook sociale rechten hebben. De ervaringen en dreigingen van de eerste helft van de 20e eeuw versterken het bewustzijn dat je moet zorgen voor mensen, dat je ze niet aan hun lot mag overlaten en dat verpaupering onaanvaardbaar is in een samenleving omdat dat leidt tot politieke instabiliteit.

Daarmee, en met de hulp via het Marshallplan en later de aardgasinkomsten, is ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat een feit.

Schuyt (2013) stelt dat in de periode na de 2e wereldoorlog het publieke domein volgens drie dimensies uitgedijd is. De eerste dimensie betreft 'sociale risico's'. De eerste interventies waren gericht op basale gezondheidszorg en hygiëne, zoals het voorkomen van polio en het tegengaan van epidemieën. Gezondheid was daarbij gerelateerd aan arbeid. Er was aandacht voor de risico's van werkloosheid, armoede en ouderdom.

---

1 | De dreiging was reëel; enkele gijzelaars zijn daadwerkelijk geëxecuteerd als reactie op verzetsdaden in de samenleving (Bak, 2018).

2 | Het Marshallplan was een omvangrijk materieel hulplan, dat op initiatief van de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken George C. Marshall drie jaar na de Tweede Wereldoorlog in werking trad. Bron: Wikipedia.

3 | EGKS = Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

4 | Verklaring van de rechten van de mens en van de burger (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 augustus 1789).

Een tweede dimensie die Schuyt (2013) beschrijft is de verschuiving van de focus op alleen werkenden (gerechtigden, volgens Schuyt; zij die premie betaalden) naar de totale bevolking. De sociale wetgeving uit de beginjaren was enkel gericht op de bescherming en veiligheid van de werkenden. De allereerste sociale wetgeving dateert al uit 1889 waarbij het maximale aantal uren (elf) dat vrouwen en kinderen per dag mochten werken werd bepaald. Gaandeweg breidt de focus uit van werkenden naar burgers. Eerst waren dat nog alleen de mensen die ook de Nederlandse nationaliteit hadden, maar inmiddels is dat uitgebreid naar iedereen die binnen onze grenzen woont. Het feit dat iemand in Nederland woont maakt dat we voor hem/haar zorgen.

De derde dimensie beslaat het aantal domeinen waarop die verzorgingsstaat actief is. Schuyt verwijst naar “sectoren waarop de overheid via subsidies, collectieve voorzieningen en verplichte regelingen financieel ging steunen: scholing, studiebeurzen, huisvesting- en huursubsidies, welzijnsorganisaties en vele andere wenselijke voorzieningen” (2013, p. 11). Het eerste domein was inkomen, met als doel te voorkomen dat mensen in de armoede terechtkwamen waarmee sociale instabiliteit kon ontstaan. Dit breidt uit naar huisvesting. Daarna komt er aandacht voor de algemene gezondheidszorg, onderwijs voor iedereen en de opkomst van verzekeringen zoals het ziekenfonds.

14 In de loop van de 20e eeuw, toen de basisvoorzieningen geregeld waren en sociale risico's gedekt, breidden die sociale rechten zich uit van gezondheid naar welzijn. Zo kregen we in 1965 een minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en werd in 1982 het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) opgericht.<sup>5</sup>

---

#### Voorbeeld: De ontwikkeling van de sociale volkshuisvesting

Sociale volkshuisvesting begon in eerste instantie met het voorkomen dat mensen in krotten moesten wonen waarbij ze grote gezondheidsrisico's liepen. Er werden woningen gebouwd. Deze waren klein en eenvoudig, maar er was in het kader van de hygiëne een kraantje met stromend water. Tegenwoordig hebben woningbouwverenigingen discussies over het opleveniveau van de woning waarbij de aanbouwkeuken wellicht standaard voorzien moet worden van inbouwapparatuur.

---

Waar in de loop der jaren de aandacht van een basale gezondheidszorg naar algemeen welzijn is gegaan komt de vraag op hoe dit zich verder blijft ontwikkelen. Bijgevoegde voorbeelden laten die uitbreiding in de levensgebieden zien,

van gezondheid in de strikte zin van het woord, naar welzijn, en misschien op termijn wel naar geluk. Schuyt (2013) maakt daarbij de vergelijking dat de burger verschuift van noden (hij heeft nood/behoefte aan iets) naar wensen. Zou een verzorgingsstaat moeten leiden tot geluk voor iedereen, is geluk een publieke waarde, en wat is geluk?

---

#### Voorbeeld: Armoede in Nederland

Door het CBS, het Nibud en het SCP is in 2024 een nieuwe methode ontwikkeld om armoede in Nederland in beeld te brengen. Daarbij wordt gekeken naar het kunnen voorzien in het dagelijks levensonderhoud maar ook naar mogelijkheden tot sociale deelname (CBS, Nibud, SCP, 2024). Ook wordt gekeken of er voldoende spaargeld is om tegenvallers te kunnen opvangen.

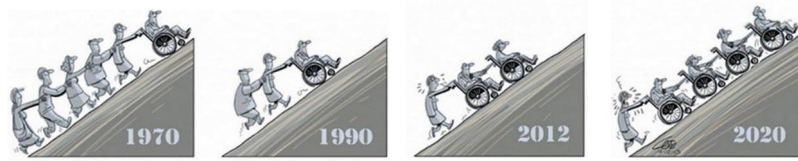
Waar we bij armoede vaak denken aan TV-beelden over hongerende mensen in een ver land kent ook Nederland nog steeds armoede. Waar armoedebestrijding hier ooit bestond uit het zorgen voor een maaltijd en een dak boven het hoofd, denken we tegenwoordig volgens andere standaarden. De vernieuwde methode kijkt naar de mogelijkheden “voor het kunnen betalen van de vaste lasten en de boodschappen, maar ook voor sociale participatie, zoals het lidmaatschap van een vereniging, het ontvangen van bezoek, een uitje of een weekje vakantie.” (CBS, Nibud, SCP, 2024, p.4)

---

Dit lijkt op de verschuiving van de lagere ordes van Maslow (1943), die heel erg op overleven zitten, naar de hogere ordes van Maslow, die meer gericht zijn op ontplooiing, of zoals men zegt “Erst kommt das Fressen, und dann kommt die Moral”.<sup>6</sup> Waar das Fressen (het eten/voedsel) nog vrij eenduidig is, is die Moral (moraal/ethiek) al een veel breder begrip. Daarmee kom je in het politieke domein terecht. In hoofdstuk 8 over waarden gaan we hier dieper op in.

---

5 | In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk opgericht dat in 1965 werd omgevormd tot het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). Met het toenemende belang van de volksgezondheid binnen de rijksoverheid werd in 1971 het nieuwe ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil) gevormd. Dit ministerie werd in 1982 opgeheven en vervangen door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC). Vanaf 1994 werd dit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Bron: Rijksoverheid, website: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/organisatie/geschiedenis>.



Figuur 1.1. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat <sup>7</sup>

De afbeelding (figuur 1.1.) geeft goed weer wat het huidige probleem van de verzorgingsstaat is. Het is zo omvattend en ingrijpend geworden, dat het niet langer te handhaven is. Dit inzicht is niet nieuw. In de 70er jaren, de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat, vloeide zo'n 60% van het nationaal product terug in verzorgingsarrangementen. Van iedere euro (of gulden in die tijd) werd 60 cent op de een of andere manier beïnvloed door de verzorgingsstaat, bijvoorbeeld in zorg, maar ook in uitkeringen e.d. Niet alleen in Nederland maar ook in de rest van de Westerse wereld speelde de vraag hoe publieke uitgaven ingeperkt konden worden. In Amerika ontstond in de 80er jaren een reactie onder invloed van Milton Friedman en de economen van de Chicago-school die de verzorgingsstaat wilden afbouwen en af wilden van een teveel aan overheidsbemoediging. Ronald Reagan in de VS en Margaret Thatcher in de UK waren aanhangers van deze denkwijze. In de context van zijn inaugurale speech, verwijzend naar de problemen en recessie van eind 70er en begin 80er jaren zei Reagan: "In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem". De ontwikkelingen in de VS, in de diverse delen van Europa en in Nederland lijken op elkaar, maar kennen alle een eigen dynamiek. In Nederland gaat Ruud Lubbers mee in het gedachtegoed van de Chicago-school waarbij de overheid klein(-er) moet worden, met minder inmenging, volgens de Reagan-Thatcher benadering. Maar hij behoudt daarbij wel zijn Christendemocratische gedachtegoed waarbij je voor je medemensen moet zorgen.

### 1.3. Marktwerking en privatisering

Voordat de verzorgingsstaat werd ingericht was er ook een vorm van sociale zorg voor de onderklasse, voor de hulpbehoevenden en de zieken. Dat was gebaseerd op particulier initiatief. Al enkele eeuwen vanuit de kloosterordes en de kerken,

6 | "Erst kommt das Fressen, und dann kommt die Moral." Bron: Kurt Weill en Bertolt Brecht, *Die Dreigroschenoper*, 1928.

7 | Diverse bronnen hebben deze afbeelding gebruikt, zoals:

<https://aardling.com/verzorgingsstaat-europa/> en <https://www.economielokaal.nl/ia-ratio/>

daarna mede opgepakt door de 'gegoede' burgerij, en later door de beginnende vakbewegingen. Zo zien we scholen en ziekenhuizen opgericht door kloosterordes, zijn er initiatieven als 'de maatschappij tot nut van 't algemeen' door rijke burgers en komen de eerste woningbouwcoöperaties uit de hoek van de vakbeweging. Veelal gebeurde dit zonder bemoeienis van de nationale overheden. Wel speelden gemeenten (onder leiding van de goeie burgerij) al vroeg een rol in bijvoorbeeld de volkshuisvesting: de gemeentelijke woningbedrijven zijn daar een voorbeeld van.

#### Voorbeeld: Van burgerinitiatief naar overheidssteuning

De huidige Tilburg University werd in 1927 opgericht als Rooms Katholieke Handelshoogeschool. Dit was een initiatief van priester-wetenschapper Martinus Cobbenhagen. De eerste rijkssubsidie kwam pas in 1952. Tot die tijd had de overheid geen enkele invloed op het onderwijs en werd het geld voor de hogeschool (sinds 1982 universiteit) bij elkaar gecollecteerd in de Brabantse kerken, aangevuld met giften van rijke ondernemers.

Toen in de eerste helft van de 20e eeuw deze sociale initiatieven niet meer in staat bleken om aan de behoefte te voldoen ontstonden de problemen zoals in de eerste paragraaf beschreven, waarbij instabiliteit en onvrede leidden tot fascisme en communisme. Na de 2e wereldoorlog stapte de overheid in het gat dat ontstaan is.

Nu de overheid betaalde, had ze ook invloed en bemoeienis. Alles werd geregeld, of dat nu de minimumleeftijd was voor schoolverlaters of de vergoeding voor de tweejaarlijkse tandartscontrole. Dit ging soms behoorlijk ver en kon doorschieten in extreme gedetailleerdheid. Dit resulteerde vervolgens in een enorm ambtenarenapparaat en controle, met bijbehorende kosten die leidden tot de eerdergenoemde 60% van het nationaal product, maar ook tot starheid en traagheid. Omdat men steeds meer het gevoel had dat het huidige systeem vastliep ontstond de hierboven beschreven tegenreactie, waarbij geroepen werd om minder overheidsbemoediging en waarbij het systeem efficiënter moest worden, en bedrijfsmatiger. Onder invloed van Friedman en de Chicago-school besloot men het publieke domein te gaan besturen als waren het bedrijven. Zo werd er eind jaren 80-begin jaren 90 een verregaande privatisering doorgevoerd, waarbij in het publieke domein functies werden afgestoten. Bestaande of nieuwe bedrijven namen die functies over. Het staatsbedrijf der PTT werd bijvoorbeeld het beursgenoteerde KPN. Daar waar dergelijke privatiseringen niet konden was het idee dat je publieke instellingen als een bedrijf moest besturen, met afspraken over te

behalen rendementen, efficiency en dashboards voor het management. Ook de non-profitorganisaties in het maatschappelijke middenveld die subsidies krijgen werden aangezet om te verzakelijken.

In sommige gevallen werkte dat goed. De oudere generatie kan nog verhalen vertellen over hoe in de PTT-tijd er weinig keuze was in modellen en dat, als je een aansluiting wilde hebben, dat geruime tijd kon duren om alle papierwerk te realiseren, ook al waren alle voorzieningen aanwezig. De privatisering van de telecommarkt is niet zonder problemen geweest maar tegenwoordig gaat een aanvraag snel en zijn er veel keuzemogelijkheden voor de klanten. Over het algemeen is men het erover eens dat dit een succesvolle privatisering was.

Hoe anders is dat op andere terreinen. Zoals bij het openbaar vervoer, waarbij wat er op de rails rijdt privaat is maar de rails van de overheid zijn. Zo ook bij de energiemarkt, waarbij de buizen en kabels van de overheid zijn en wat er doorheen gaat (gas en energie) privaat. Dit geeft geregeld problemen. Als er een storing is dan blijft de vraag of dit het falen van de marktpartij of van de overheid is en niet zelden wijst men naar elkaar zonder tot een adequate oplossing te komen.

18 De privatisering in de gezondheidszorg is in vele opzichten regelmatig op een fiasco uitgelopen en blijkt dus risicovol te zijn. Recent hebben we nog een voorbeeld gezien van hoe het echt fout ging toen twee private ziekenhuizen van de ene op de andere dag gesloten werden in verband met faillissement<sup>8</sup>. De bedrijfsmatige besturing van (niet geprivatiseerd) non-profitinstellingen leidde ook tot affaires zoals bijvoorbeeld bij Hogeschool Inholland (doorgeschoten rendementsprikkel) of bij woningbouwcorporatie Vestia (te risicovolle financiële constructies).

#### 1.4. Burgerbetrokkenheid en zoeken naar passende besturing

Zaten we vanaf de 2e wereldoorlog in de flow van meer en beter, sinds de omslag in de jaren tachtig wordt er geprobeerd dit terug te draaien, waarbij het de vraag is of het minder moet zijn of efficiënter. Het huidige model van de verzorgingsstaat is een onhoudbaar model geworden dat het creëren van sociale winst en waarde in de weg lijkt te gaan staan. Dit roept de vraag op: 'hoe gaan we de besturing van de publieke sector dan wel regelen? Geven we de markt nog een kans?' Maar we zien dat er dan nauwelijks betaalbare huurwoningen voor starters

---

8 | Op 25 oktober 2018 werden het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam en de IJsselmeerziekenhuizen in Lelystad en Dronten failliet verklaard.

en middenklasse gebouwd worden. Ook burgers voor elkaar laten zorgen is lastig. Er ontstaan hier en daar mooie initiatieven, maar de samenleving is te groot en te complex om deze op brede schaal te laten functioneren. En de staat hebben we ook nodig. Al was het maar voor wezenlijke zaken als veiligheid en het beheer van gevangenen. Dat laten we in Nederland liever niet over aan een private partij.

Er zijn drie belangrijke bijkomende fenomenen in de verschuiving van de besturing van burgerij, via staat naar markt rondom het leveren van publieke waarde. Het eerste heeft te maken met het type contract, de soort relatie die eraan ten grondslag ligt. De sociale zorg door de burgersamenleving in de 19e eeuw was gebaseerd op een psychologisch contract. Degenen die hulp verleenden, deden dat uit roeping, uit moraliteit of empathie. En degenen die het ontvingen moesten daar dankbaar voor zijn, waarbij ze zich aan morele regels moesten houden. Dat was nergens vastgelegd maar gebaseerd op roeping en loyaliteit.

Als alles via de overheid gaat lopen verandert de insteek naar rechten en plichten. De staat gaat verplichtend opleggen dat je naar school gaat, dat je het minimumloon betaalt, dat je deelneemt in het ziekenfonds. Dat zijn allemaal plichten. Andersom stelt de burger dat hij/zij recht heeft op dingen, immers het staat in de wet. Daarmee verandert het psychologisch contract naar een juridisch contract van rechten en plichten. Een burger kan iets claimen met het wetboek in de hand.

Zodra het naar de markt gaat verandert het opnieuw. Nu gaat het niet meer over roeping, noch over rechten en plichten, maar wordt het een economisch contract. Het is een deal, waarbij een klant iets komt kopen bij een leverancier. En daarbij gaat de betalende klant zich als klant gedragen en eisen stellen over de levering. Dit is niet ingewikkeld als het over telefoontjes gaat, maar het is moeilijk 'shoppen' als er goede hulp nodig is voor een kind in de jeugdpsychiatrie.

---

#### Voorbeeld: Ondernemerschap?

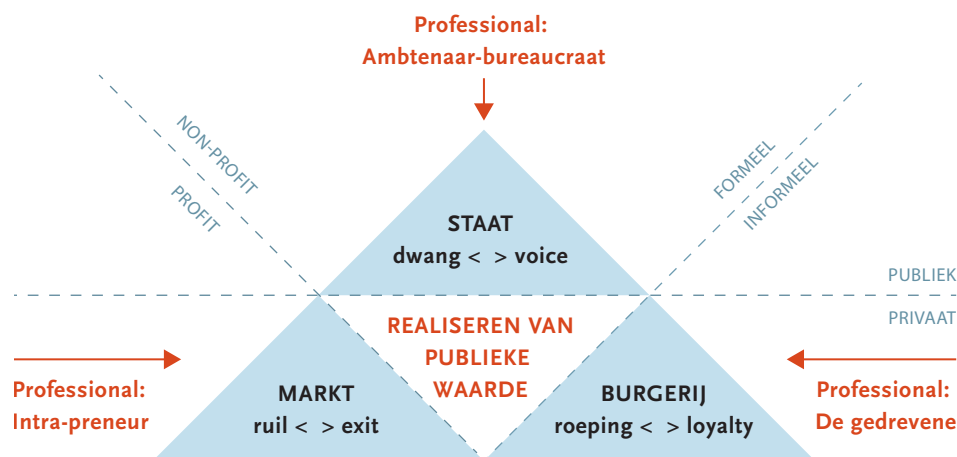
Bij de hogeschool Inholland bedacht een docent een methode waarmee snel geld binnengehaald kon worden op diploma's. Hij ging als ondernemer aan de slag en ging omzet maken, waarbij ook subsidie werd gezien als omzet. De docent was succesvol, de handel liep prima. Maar daarmee werd vergeten waar het werkelijk om gaat: niet om omzet, om winst, en om succes, maar om goede resultaten voor de studenten. Wat ze nu kregen was wel een diploma, maar zonder daar op een adequate manier voor opgeleid te zijn.

---

Een tweede aspect dat een rol speelt is de professional zelf. In de oude tijd was de professional vaak sterk moreel gedreven, zoals de non die vanuit haar overtuiging voor de zwakken en zieken wilde zorgen. Kloosterlingen hebben een belangrijke rol gespeeld in de zorg en in het onderwijs en dat deden ze tegen een lage of zelfs geen vergoeding. In een sterk door de overheid gereguleerde omgeving wordt de professional een ambtenaar die de wet uitvoert. Er wordt gewerkt vanuit een juridische overtuiging. En in de markt wordt de professional een ondernemer, die omzet moet maken, of winst, waarbij kosten en baten belangrijk zijn. Daarbij verandert de professionele oriëntatie opnieuw, nu naar economisch.

Het derde aspect is de reactie van de samenleving. Volgens de theorie van Hirschman (1970) zijn er drie manieren om onvrede tussen mensen op te lossen. Dat kan over kleine conflicten gaan maar ook over grote meningsverschillen tussen bijvoorbeeld burgers en overheid. De eerste is dat je je stem laat horen, bijvoorbeeld door te protesteren. Je maakt 'voice'. Als dat niet werkt kun je toch beslissen om met elkaar verder te gaan: loyaliteit. En als noch voice noch loyaliteit werkt dan ga je naar 'exit' toe, dan ga je uit elkaar.

20



Figuur 1.2. Pestoff driehoek die alle drie de patronen duidt  
Bron: Czischke, Gruis en Mullins (2012)

De driehoek van Pestoff geeft de drie partijen weer die een rol spelen in de samenleving, namelijk staat, markt en burgerij. Van oudsher werd veel sociaal werk gedaan zonder dat de staat daar een rol in speelde (zie par 1.3). Het waren de kerken, vakbonden of maatschappijen 'tot nut van het algemeen' die zorgden

voor onderwijs, sociale woningbouw of gezondheidszorg. De professionals die hierbij betrokken waren deden dit vaak uit roeping of politieke overtuiging. Met de groei van de verzorgingsstaat neemt de invloed van de overheid sterk toe. Er komen tal van sociale wetten die regelen waar burgers recht op hebben. De overheid moet leveren: doet dat zelf rechtstreeks of via maatschappelijke organisaties. Die zijn weliswaar autonoom (hebben een eigen bestuur) maar moeten zich aan steeds meer regels houden. Professionals werken vanuit een ambtelijk-bureaucratische insteek: wat staat er in de regels en hoe moet ik die uitvoeren? Met de opkomst van new public management werd, zoals uitgewerkt in de vorige paragraaf, marktwerking geïntroduceerd in de publieke dienstverlening. Bedrijfskundige principes, zoals concurrentie en prijs/prestatieafspraken, werden belangrijk. We praten over burgers als klanten en de overheid en maatschappelijke organisaties als leveranciers van diensten. De professional moet zich ondernemend opstellen, klantvriendelijk zijn en zo voordelig mogelijke deals maken met de cliënt of burger.

De Hirschman-begrippen (voice, loyalty en exit) zijn door Czischke, Gruis en Mullins (2012) op deze driehoek gelegd, zoals te zien is in figuur 1.2. Hierbij zie je dat in de burgerij ('civic society') de loyaliteit het belangrijkste is: ik doe iets voor jou dan doe jij iets voor mij. Het gaat vooral om een psychologisch contract tussen professional en cliënt die loyaal zijn naar elkaar. Als de staat betrokken is dan is het sturend mechanisme 'voice', door te protesteren of door te stemmen bij verkiezingen. De sturing wordt politiek en komt in wetten en regels te liggen. De relatie tussen professional en cliënt is meer een juridisch contract waarin het gaat over plichten en rechten. En als je de markt centraal stelt dan is het sturend mechanisme 'exit' als in: ik ga naar een andere leverancier toe. Dat kan als er sprake is van concurrerend aanbod. Het basisidee was dat deze concurrentie ervoor zorgt dat slecht presterende organisaties verdwijnen. De relatie tussen professional en cliënt lijkt op een economisch contract. Er worden deals gemaakt en prijzen afgesproken.

21

### 1.5. Lessen trekken uit de pandemie

Wat in januari 2020 nog onvoorstelbaar leek, afgezien van wat dreigende tv-beelden van totaal gesloten steden ver weg in China, kwam in maart 2020 snel dichtbij. De wereldwijde Covid-19-pandemie, met verstrekkende consequenties, was een feit. In een tijdsbestek van 2 jaar zagen we de drie hiervoor genoemde fenomenen snel voorbijkomen. De eerste periode was de sociale betrokkenheid, gebaseerd op moraliteit en empathie groot. Men stond voor elkaar klaar, een getroffen buur kon op boodschappen hulp rekenen en massaal gingen we applaudiseren voor het personeel in de zorg. In de Hirschman-begrippen spreken we hier van loyalty. Dit veranderde toen de pandemie niet weer snel verdween zoals

gehoopt. De overheid moest overgaan tot drastischer maatregelen zoals een totale lockdown waarbij winkels, horeca, theaters, musea en zelfs de scholen en universiteiten gesloten werden. De staat ging verplichtend opleggen dat men een maximaal aantal bezoekers mocht ontvangen en dat men 's avonds na 8en niet meer op straat mocht. Er ontstond verzet – voice - waarbij burgers hun recht op vrijheid claimden, maar ook recht op bijvoorbeeld goede zorg. Dat laatste aspect werd nijpend toen de IC-afdelingen van ziekenhuizen overbezet raakten en mensen naar ziekenhuizen elders, soms zelfs over de grens vervoerd werden. Het zorgpersoneel werd regelmatig geconfronteerd met agressieve familieleden die eisten dat hun naaste de beste behandeling onmiddellijk en ter plekke kreeg. De klant is immers koning?

Figuur 1.3. geeft de consequenties weer van de samenleving waarin mensen zich niet gehoord of gezien voelen. Groepen komen tegenover elkaar te staan, elkaars mening wordt niet meer gehoord en men haakt af. In de termen van Hirschman (1970): exit.

	Welvaartsverlies	Rechtvaardigheidsverlies
<b>Privé perspectief</b>	Verlies van tijd, geld en kansen	Verlies van rechten, hoop en waardigheid
<b>Burger perspectief</b>	Verlies van effectiviteit en efficiency publieke systeem, belastingverspilling	Verlies van billijkheid en rechtvaardigheid

Figuur 1.3. Consequenties van disfunctioneren binnen de samenleving  
Bewerking van De Jong (2012, p. 73)

Tijdens de pandemie werden vaccinaties dringend geadviseerd vanuit de overheid. Individuen die zichzelf lieten inenten tegen Covid deden dit vooral voor het persoonlijk effect, namelijk dat ze niet ziek zouden worden. Maar de vaccinaties dienden vooral een collectief belang, de zogenaamde groepsimmunitet. Vaccineren was dus niet alleen bedoeld om jezelf te beschermen maar ook je naasten, en uiteindelijk de samenleving als totaal. Deze som van individuele acties, die het belang van de samenleving als geheel versterkt, noemen we externaliteiten (zie ook paragraaf 8.7.).

In een samenleving waarin de klant gewend is voice te laten horen en kritisch is ten opzichte van de overheid was er een toenemende groep die de vaccinaties met wantrouwen bekeek. Het collectieve belang was mogelijk anders dan het beschermen van de samenleving. Zogenaamde wappies zetten vraagtekens bij de effecten en de rol van de farmaceutische industrie en brachten daarmee de groepsimmunitet in gevaar.

De Covid-19-pandemie heeft de tegenstellingen nog versterkt. Daarbij is ook het wantrouwen tegen de overheid, grote organisaties en de zogenaamde elite groter geworden. Voor die overheid ligt er nu een uitdaging om dat vertrouwen terug te winnen. In 'de toekomst van de sociale zekerheid' (2013) benoemen Van Gestel, Vossen en Oomens drie P's als ze het hebben over een meer inclusieve samenleving. In hun pleidooi voor een kritische (maar niet afwijzende) houding ten opzichte van subsidies en uitkeringen staat de eerste P voor provisie. Door middel van preventieve zorg bij risicogroepen kunnen zorgkosten en uitkeringen sterk beperkt worden, de tweede P. De laatste P staat voor het bevorderen van participatie.

Dit brengt ons bij de vraag: "hoe nu verder? Wat werkt wel om binnen het publieke domein waarde te creëren waarmee een positieve bijdrage geleverd wordt aan de samenleving?" Met die vraag komen we bij Public Value en Mark Moore.

De volgende twee hoofdstukken beschrijven de theorieën van Moore en wat deze betekenen voor de huidige stand van zaken rondom het denken over en het realiseren van waarde binnen het publieke domein, de zogenaamde publieke waarde.

Een andere vraag, die te maken heeft met de rol van de mensen in de samenleving zelf, komt terug in deel 3 van dit boek, met name in het onderdeel participatie.

## hoofdstuk 2 Publieke waarde creëren

*In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat publieke waarde is en hoe we dat op een goede en efficiënte manier creëren. Daarbij maken we gebruik van de ideeën van Harvard hoogleraar Mark Moore.*

### 2.1. Mark Moore en het creëren van publieke waarde

De nieuwe, meer bedrijfsmatig gerichte benadering van het sociale domein die in de tachtiger jaren ontstond werd 'new public management' (NPM) genoemd. Maar al in de beginjaren negentig kwam er kritiek op deze economische benadering. Het werd duidelijk dat er nogal wat nadelen zaten aan deze manier van aanpak, zoals we in vorig hoofdstuk gezien hebben.

In 1995 verschijnt er een boek van Mark Moore, een medewerker van de John F. Kennedy School of Government van Harvard University. Hij houdt zich daar al jaren bezig met het vraagstuk 'wat gaat goed in het publieke domein en wat gaat slecht, wanneer is iets succesvol en wanneer is iets van waarde?'

De Kennedyschool is een democratische omgeving, waar – anders dan bij de republikeinen en de Chicago-school – wordt nagedacht over hoe de overheid een positieve en constructieve rol kan spelen. Moore is van huis uit politicoloog die in het publieke domein gewerkt heeft en die zich steeds meer ontwikkeld heeft richting de bestuurskunde. In Harvard heeft Moore relaties met de Harvard-business-school, en van die kant wordt hij ook beïnvloed door bedrijfskundige ideeën. Dit laatste komt vooral terug in zijn tweede boek, waarover later meer.

Het eerste boek, 'Creating Public Value' beschrijft een nieuwe theorie over wat er gebeurt in het publieke domein, en hoe we kunnen beoordelen of dat de moeite waard is.

### 2.2. Wat is publieke waarde?

Als we praten over publieke waarde gaat het over de zaken die in het publieke domein tot stand komen. Het gaat niet over waarden die door private ondernemers gerealiseerd worden; die zou je private waarden kunnen noemen. Natuurlijk zijn er private partijen die publieke waarde creëren maar het gaat om zaken die onderwerp van publieke zorg zijn, waarbij de opdracht uit het publieke domein komt. Zo wordt de aanleg van een brug gedaan door particuliere ondernemers maar er is wel een overheid die de opdracht verstrekt en het wordt gefinancierd met belastinggeld. Kortom publieke waarden gaan over zaken die in het publieke domein uitgevoerd worden. Dit gebeurt meestal op basis van

een opdracht van, en met financiering vanuit de overheid. Daar zijn uitzonderingen op. Zo legt de Johan Cruijff Foundation speelveldjes aan in de publieke ruimte, maar de organisatie wordt grotendeels gefinancierd met giften vanuit de samenleving.<sup>9</sup>

---

#### Voorbeeld: Private ondernemer en publieke uitvoering

Movares is een ingenieursbureau dat vroeger van de NS was (Nederlandse Spoorwegen) maar dat helemaal geprivatiseerd is. Maar hun werk ligt voornamelijk in het publieke domein. Ze leggen wegen en bruggen aan, ze doen als aannemer het onderhoud van het spoornetwerk. Het zijn dus niet altijd -maar wel vaak- publieke instellingen of non-profitinstellingen die publieke waarde genereren.

---

Het begrip 'publiek' heeft in deze context de volgende kenmerken:

- 1 Er vindt politieke besluitvorming over plaats.
- 2 De financiering komt uit vormen van belastingheffing.
- 3 Naast geld is er vaak overheidsbemoediging in de vorm van dwang, door middel van wetten.
- 4 Het is onderwerp van publiek debat.

Het begrip 'waarde' betekent dat het onderwerpen zijn die mensen raken, waarbij mensen betrokken zijn. Met name voor onderwerpen als de gezondheidszorg, onderwijs e.d. is er veel publieke belangstelling. Het zijn zaken waar mensen zich over opwinden als het niet goed gaat en waarbij velen een mening hebben over hoe het anders zou moeten. Als er iets gebeurt in bijvoorbeeld het onderwijs dan zien we dat dit onmiddellijk discussies oplevert. Kortom, het gaat over zaken van betekenis voor de samenleving, of dat nu een buurtgemeenschap is, een bepaalde bevolkingsgroep, een stad, een streek of het hele land.

Het begrip waarde is lastig te definiëren en roept vaak veel vragen op. Wat voor de een waarde heeft, hoeft dat voor de ander niet te hebben. In hoofdstuk 8 gaan we dieper in op het begrip waarde.

---

<sup>9</sup> | Uit het jaarverslag 2024 blijkt verreweg het grootste deel van de inkomsten afkomstig te zijn van giften, sponsoring en uit loterijen. <https://d170bch10co8ea.cloudfront.net/pages/nl/Jaarverslagen/Jaarverslag-Cruijff-Foundation-2024-incl.-controleverklaring.pdf>

### 2.3. Het denken over publieke waarde

Figuur 2.1. is een weergave van de drie verschillende wijzen van denken over publieke waarden. Allereerst de traditionele benadering zoals die na de 2e wereldoorlog gangbaar werd, daarna het New Public Management (NPM), en als derde het Public Value Management (PVM) dat centraal staat in dit boek. Daarin was NPM een reactie op het falen van de traditionele aanpak en PVM een reactie op het niet inlossen van de beloften van NPM. PVM is in feite een reactie op beide benaderingen, waarbij een combinatie ontstaat van bedrijfskundig en bestuurskundig denken. In het model worden de diverse relevante aspecten van de drie benaderingen, zoals paradigma, samenleving, sociale orde-mechanismen e.d., naast elkaar gezet.

	Traditioneel	NPM	PVM
<b>Paradigma</b>	Publieke goederen	'Public choice'	Publieke waarde(n)
<b>Burgers</b>	Homogeen	Atomistisch	Diverse communities
<b>Samenleving</b>	Stabiel	Heterogeen	Complex en dynamisch
<b>Behoeften en problemen</b>	Gedefinieerd door professionals	Resultaat van marktmechanismen	Complex, 'Wicked problems': politiek proces
<b>Sociale ordemechanismen</b>	Bureaucratisch (hierarchisch)	Markt	Netwerken en partnerships (organisatie)
<b>Beoordeling obv</b>	Inputs en proces	Inputs en outputs	Outcomes, vertrouwen, legitimiteit
<b>Actoren</b>	Ambtenaren, 'Public servants'	Aanbieders, kopers en klanten: contractpartners	'Civic leaders'

Figuur 2.1. Drie benaderingen van publieke waarden  
Bewerking van Kelly G., Mulgan G. & Muers S., (2002)

Zo is het onderliggend paradigma in de traditionele aanpak het realiseren van publieke goederen. Het gaat over het aanbieden van concrete zaken, zoals een woning, een ziekenhuisbed, een schoolbank. Bij New Public Management (NPM) gaat het erom dat de burger iets te kiezen moet hebben en dat het dan vanzelf wel beter wordt, terwijl bij Public Value Management (PVM) de focus niet zozeer ligt op goederen, noch op keuzes, maar op waarden.

In de traditionele benadering worden de burgers als een geheel gezien, de totale burgerij als een homogene groep, terwijl NPM juist een omgekeerde benadering

heeft waarbij de burger een rationeel kiezend, optimaliserend individu is, ieder maakt zijn eigen keuzes. PVM herkent geen homogene groep, noch de individuele burger, maar gaat uit van allerlei verschillende groepen die achter verschillende waardesystemen staan.

De traditionele visie gaat uit van een stabiele samenleving met homogene groepen waarvoor van overheidswege gezorgd wordt. NPM richt zich op het individu en niet op een samenleving. Margaret Thatcher<sup>10</sup> verwoordde het aldus: "there is no such thing as society". PVM gaat ervan uit dat er wel degelijk een samenleving is, maar dat deze complex en dynamisch is.

De vraag wat het goede is wordt in de traditionele benadering gedefinieerd door professionals: 'wij maken uit wat u nodig hebt'. In NPM is dat het resultaat van het marktmechanisme: 'ik bepaal zelf wel wat ik nodig heb' (ik = burger = klant). En in PVM gaat het om een complex afwegingsproces waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen de verschillende groepen.

De sociale ordeningsmechanismen zijn in de traditionele aanpak top-down bureaucratisch. Bij NPM is dit helemaal niet aan de orde en liggen de verwachtingen bij individuele transacties tussen burgers en organisaties, en bij PVM gaat het over partnerschappen en netwerken. Groepen die elkaar opzoeken, al dan niet aangestuurd door de overheid, of juist vanuit een winst oogmerk.

De beoordeling of iets wel of niet goed gaat werd in de traditionele aanpak gedaan door te kijken naar de input en het proces. Er werd niet gekeken naar output. De overheid zorgt dat er middelen zijn, dat het proces gaat lopen en dat de middelen bij de burger komen. Of het effectief is en/of de burger daar beter van wordt, wordt niet bekeken. Bij NPM wordt juist naar de output gekeken. De burger wordt klant, er worden doelen gerealiseerd en klanttevredenheid is belangrijk. Bij PVM wordt ook gekeken naar output, maar er wordt ook beter gekeken naar langetermijnresultaten en impact. Het idee bij NPM is dat de burger zelf goed in staat is zo'n afweging te maken en er dus voor kiest, maar bij PVM is het veel meer een gemeenschappelijk overweging en gezamenlijke beslissing.

Het laatste punt in het model vergelijkt de 'actoren', de betrokkenen en de professionals. In de traditionele aanpak zijn dat de ambtenaren die de wet uitvoeren. Bij New Public Management wordt het een spel van vragers en aan-

10 | Thatcher was minister-president namens de Britse Conservatieve Partij van 1979 tot 1990. Zij was samen met Ronald Reagan een groot voorstander van marktgericht denken met weinig staatsbemoedening. Zie ook hoofdstuk 1.

bieders, en bij Public Value Management is er meer aandacht voor 'civic leadership'. Professionals die in staat moeten zijn om vertrouwen op te bouwen en mensen te overtuigen. In het eerste geval leg je het op, in de tweede optie gaat het over onderhandelen en in de derde benadering over overtuigen en vertrouwen.

---

#### Voorbeeld: Thuiszorg

In de traditionele benadering was de wijkverpleegster een normaal fenomeen bij ouderen of zieken die zorg nodig hadden. Toen de benadering veranderde naar NPM werden schema's opgesteld waarbij thuiszorgers tot op de tweede kregen aangegeven wat ze moesten doen. Zoveel minuten voor stofzuigen, zoveel minuten om kousen aan te trekken. Dat was een bedrijfskundig principe zoals in fabrieken ook met een prikklok gewerkt werd. Er ontstond al snel publieke verontwaardiging dat er geen oog meer was voor de mens, waarbij de oudere of zieke juist behoefte heeft aan een praatje of een luisterend oor.

Hulpverleners gaven aan dat als ze productiewerk hadden willen doen ze wel in een fabriek waren gaan werken, ze hadden juist voor deze sector gekozen om zorg te verlenen en aandacht te geven. De vraag is hoe PVM deze twee zaken in balans kan brengen, want natuurlijk moet er aandacht zijn, maar kan de thuiszorger niet zomaar een uurtje blijven koffiedrinken. Maar om nu bij een stervende binnen te snellen en te zeggen dat de hoeveelheid aandacht voor vandaag maar een kwartier is, vinden we met z'n allen onacceptabel. We laten ons ongenoegen horen, via een stem op een politieke partij, maar ook directer, via een ingezonden brief naar de krant, via een post op sociale media. Daarmee proberen we problemen aan de kaak te stellen en ongewenste situaties te veranderen.

28

---

#### 2.4. Veranderende waarden

Niet alle waarden zijn even belangrijk of krijgen even veel publieke belangstelling. Ook in waarden zit een hiërarchie en hierin is de analyse van Schuyt (2013) uit het vorige hoofdstuk over noden en lusten zichtbaar, als ook de hiërarchie volgens de bekende behoeftenpyramide van Maslow (1943). We behandelen hier kort het concept waarden in aanloop naar de theorie van Mark Moore. Hoofdstuk 8 gaat dieper in op wat waarden zijn en hoe ze aan verandering onderhevig zijn. Er zijn waarden die belangrijker gevonden worden, of die door een veel grotere groep gewaardeerd worden, dan andere waarden. Zo werden enkele jaren geleden forse bezuinigingen doorgevoerd. Het wegbezuinigen van orkesten en toneelgezelschappen leverde wel protesten op maar het zou ondenkbaar geweest zijn om scholen of ziekenhuizen te sluiten. Dan zou de publieke verontwaardiging vele malen groter geweest zijn.

Zo zien we bijvoorbeeld in de gezondheidszorg dat een aantal geneeskundige gebieden -in het algemeen- belangrijker gevonden worden dan andere. De algemene gezondheidszorg in ziekenhuizen, en vooral afdelingen als chirurgie en oncologie staan hoog in aanzien. Andere afdelingen zoals psychiatrie worden al minder gewaardeerd, en binnen de psychiatrie staat verslavingszorg nog weer in minder aanzien.

Sommige waarden zijn ons meer waard dan andere, maar dit kan veranderen onder invloed van gebeurtenissen in de samenleving. Zo is tegenwoordig veiligheid een veel belangrijkere waarde geworden dan twintig jaar geleden, vóór 9/11. De gebeurtenissen rond het World Trade Center in New York in 2002 hebben een gevoel van dreiging opgeroepen die extra investeringen in veiligheid in de samenleving voor de meeste mensen rechtvaardigen.

Het voorstel tot afschaffen van het vak Nederlands op middelbare scholen zou beslist tot grote publieke verontwaardiging leiden. Immers ieder kind moet de Nederlandse taal beheersen, we kennen daaraan grote waarde toe. Dat was een aantal jaren geleden nauwelijks het geval bij het verminderen van de uren lichamelijke opvoeding op de scholen. Mogelijk dat er, gezien de problemen met obesitas en te weinig lichaamsbeweging van 'gamende' kinderen, in de toekomst nieuwe geluiden zullen opkomen voor herinvoering van het vak. Sport en bewegen zien we al steeds meer aandacht krijgen binnen het publieke domein.

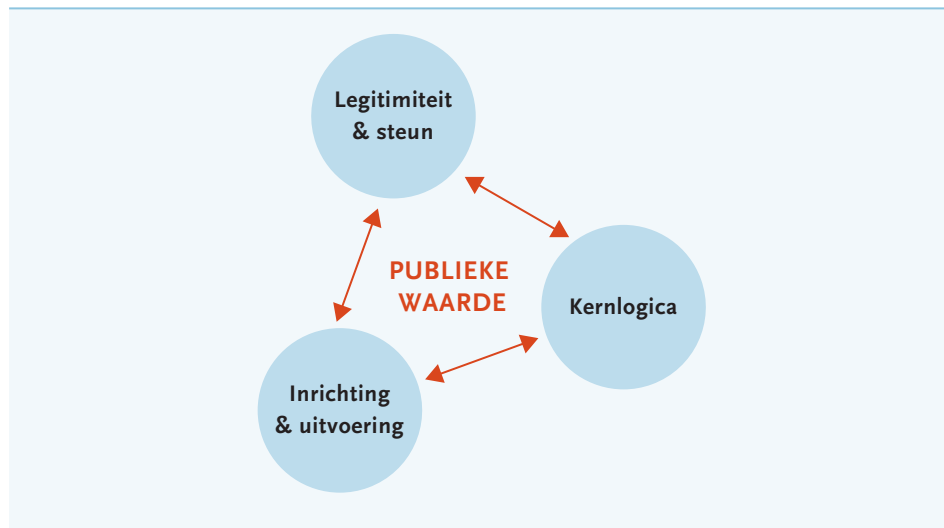
29

Als waarden in de publieke opinie meer of minder belangrijk kunnen worden is de vraag gerechtvaardigd hoe je 'jouw waarde' meer waard kunt maken. Het is allemaal minder duidelijk dan we soms wel denken. Hoe kun je naar de buitenwereld zichtbaar maken dat wat jij doet belangrijk is. Dan wel, wat gebeurt er als jouw waarde minder waard lijkt te worden? Het gesprek over welke waarde we nu precies hoe belangrijk maken, moet dus zorgvuldig gevoerd worden. Hiervoor heeft Moore (1995) een model ontwikkeld dat behulpzaam kan zijn.

#### 2.5. De Public Value driehoek van Moore

De Public Value driehoek (figuur 2.2.) is het model dat Moore heeft ontwikkeld en dat kan helpen om inzicht te krijgen in wat de waarde is van publiek handelen, dan wel dat de waarde van interventies in het publieke domein zichtbaar kan maken en kan verantwoorden naar de buitenwereld.

Rondom de kern van de driehoek van Mark Moore staan drie bollen. Elke bol is verbonden aan een vraag. En het is belangrijk te onthouden dat, hoewel we deze nu in een volgorde van een, twee en drie noemen, er geen dwingende volgorde is.



Figuur 2.2. Public Value driehoek van Moore (1995)



Figuur 2.3. Bol uit driehoek van Moore

**De eerste vraag: 'wat is de kernlogica van die waarde?'**

**Andere vragen die daaraan gerelateerd zijn:**

- Wat beoog je? Wat is de opdracht?
- Waartoe doe je iets?
- Wanneer is het goed?

Kijkend naar gezondheidszorg zijn de belangrijkste vragen gerelateerd aan wat er moet gebeuren om gezondheid te bevorderen en mensen te genezen. Welke waarden moeten daarbij nagestreefd worden en wanneer is men goed bezig? Dat klinkt eenvoudiger dan het is. Uit klanttevredenheidsonderzoek is bekend dat een slechte behandeling door een goede en meelevende arts beter gewaardeerd wordt dan een goede behandeling door een onvriendelijke arts. In de waarde gezondheid blijkt er dus een afruil tussen gezondheid in de technische zin en de empathische kant van gezondheidszorg.

Nemen we onderwijs als voorbeeld, dan is de vraag wat in essentie goed onderwijs is. Is dat onderwijs waarbij kinderen zich heel veilig en op hun gemak voelen

en zich helemaal vrij kunnen ontplooiën? Of is dat onderwijs waarbij de instructie op een aantal kernvaardigheden centraal staat, met een strikt curriculum voor rekenen en lezen?

Bij het zichtbaar maken van de publieke waarde is het bepalen van de kernlogica een belangrijke stap. Deze is richtinggevend voor de opdracht. Moore wijst er tijdens zijn colleges vaak op dat: "if you don't have any strategy, if you don't have any sense of direction, any road will bring you", of "shoot, and whatever you hit, call it a target". Daarmee maakt hij duidelijk dat wanneer de intenties alle kanten op gaan de publieke waarde niet vaststaat. Daarmee komt niet duidelijk voor het voetlicht wat de waarde is, waarmee deze kwetsbaar wordt. De eerdergenoemde waardering voor de algemene geneeskunde boven de psychiatrie kan ook gerelateerd worden aan de duidelijke zichtbaarheid van onderdelen als chirurgie en oncologie.



Figuur 2.4. Bol uit driehoek van Moore

**De tweede vraag: 'wie geeft jou het recht om die waarde te realiseren?'**

**Andere vragen die daaraan gerelateerd zijn:**

- Waarom moet dat in het publieke domein?
- Wat maakt dat de taak het best door de overheid uitgevoerd kan worden?
- Waarom kan de taak niet gedaan worden door burgers?
- Waarom kan de taak niet uitgevoerd worden vanuit het bedrijfsleven?

In de theorie van Moore is het bepalen van de kernlogica belangrijk, maar als de opdracht duidelijk is moet er gekeken worden wie deze gaat uitvoeren. Hierbij gaat het om de afweging of een bepaalde actie of opdracht in het publieke domein moet gebeuren en waarom dit niet door private actoren gedaan kan worden. Moore (1995) gebruikt het begrip 'a license to operate'. Waar haalt een organisatie het recht vandaan, of waarom krijgt een organisatie de plicht, om dat type publieke waarde neer te zetten.

De opvattingen over privatisering en welke zaken door de overheid gedaan moeten worden variëren sterk binnen de samenleving. We zagen al in het historisch overzicht dat liberalen (en in de VS de republikeinen) onder aanvoering van Friedman en de Chicago-school pleiten voor een beperkte overheidsbemoediging.

In de Nederlandse verhoudingen vinden de Christendemocraten (CDA) dat de overheid alleen taken moet uitvoeren als de burgers ze niet oppakken, het zgn. subsidiariteitsbeginsel<sup>11</sup>. In hun beeld moet de overheid burgers wel stimuleren om taken op te pakken. Liberalen en conservatieve partijen (VVD, BBB, PVV) vinden dat de overheid sowieso zo weinig mogelijk moet doen omdat volgens hen het bedrijfsleven het meest geschikt is daarvoor. In hun visie zijn bedrijven goed in staat in te spelen daar waar behoefte is en daar waar een gat in de markt ontstaat. Socialisten en linkse partijen (PvdA, SP, GroenLinks) vinden over het algemeen dat publieke taken bij de overheid horen.

Er is dus, afhankelijk van het politieke klimaat, een duidelijk verschil aan inzicht. Een politieke verschuiving na verkiezingen kan een groot verschil maken voor de 'license to operate'. Zo zagen we enkele jaren geleden dat de 'license to operate' binnen de jeugdzorg weliswaar binnen de overheid bleef, maar werd overgezet naar een andere overheid, namelijk van de provincies naar gemeenten, vanuit de gedachte dat een gemeente dicht bij de burger zit en daarmee beter begrijpt wat er nodig is.

---

#### Voorbeeld: Overheid of bedrijfsleven

32 In Nederland vinden we het vanzelfsprekend dat de brandweer een publieke taak is. Dat is overigens maar ten dele waar, want grote bedrijven hebben hun eigen -overigens door de overheid opgelegde, wettelijk verplichte- brandweer. Ook de opleiding van de brandweer is voor een groot deel in private handen. Maar in de Nederlandse context is de kerntaak gegarandeerd door in Veligheidsregio's samenwerkende gemeenten. In Denemarken besteden gemeenten de gehele brandweertaken uit aan Falck, een private multinational, onder andere in brandweertaken. De Deense overheid heeft een contract gesloten met deze private organisatie, die daarmee alle brandweertaken voor Denemarken uitvoert.

---

Er zijn taken, zoals veiligheid, die wij van oudsher zien als een taak van de overheid. Dat is niet overal zo, zoals blijkt uit het voorbeeld over Falck<sup>12</sup>.

---

11 | Het subsidiariteitsbeginsel komt voort uit de leer van de Rooms-katholieke kerk en houdt in dat de overheid alleen dan bemoeienis heeft als individuen of private organisaties de taken niet kunnen uitvoeren.

12 | In nauwe samenwerking met de autoriteiten verleent Falck ambulancediensten en/of brandweertaken in een groot aantal landen wereldwijd. Bron: <https://www.falck.com/services/fireservices/public-fire-services/>

In Nederland vinden we ook gevangeniszorg een overheidstaak maar er zijn landen, zoals de Verenigde Staten, waar een groot deel van de gevangeniszorg in private handen is.

De vraag over wie het recht heeft om te handelen zit in deze tweede bol. Als er een duidelijk beeld is van wat de opdracht is, hoe een en ander te organiseren met elkaar, en hoe het goed is (bol een), en het is aan jouw organisatie (gemeente, non-profitwelzijnsorganisaties e.d.) gegeven om dat te doen (bol twee), dan komen we bij de derde bol terecht.



Figuur 2.5. Bol uit driehoek van Moore

---

#### De derde vraag: 'welke operatie moet je opzetten om dat met voldoende kwaliteit te doen?'. Andere vragen die daaraan gerelateerd zijn:

- Wat voor soort organisatie is er nodig?
- Welke professionals heb je nodig?
- Wat voor machines en gereedschappen heb je nodig?
- Welke infrastructuur is er nodig?

Een van de onderwerpen hierbij is capaciteit. Wat te doen in geval van krapte op de arbeidsmarkt? Is het wel mogelijk om de opdracht uit te voeren als er niet voldoende personeel is? In tijden van krapte op de arbeidsmarkt zal er minder gemor zijn over opmars van technologie dan in tijden van werkloosheid. Maar de rol van technologie valt niet meer weg te denken, en technologische ontwikkelingen breiden zich uit naar het domein van de hoofdarbeid. Zelfscanners helpen ons om kassarijen te vermijden in de supermarkt, computers worden door medisch specialisten gebruikt bij het diagnosticeren, en een voorbeeld in de veiligheidssector is de enkelband voor criminelen. Deze kunnen hiermee op afstand in de gaten gehouden worden.

Een ander aspect, gerelateerd aan de 'license to operate' is samenwerking. Spelers binnen hetzelfde veld kunnen als concurrentie ervaren worden, maar in samenwerking met andere organisaties, zowel publiek als privaat, kunnen interessante nieuwe netwerken ontstaan. Er zit een logisch verband tussen de capaciteit die de organisatie zelf beschikbaar heeft en de capaciteiten van andere organisaties. Daarbij kan de vraag gesteld worden of alles zelf gedaan moet worden

(make) of dat onderdelen, zoals menskracht, middelen, bij andere spelers ingehuurd kunnen worden (buy)? Tegelijkertijd kan eigen expertise met anderen gedeeld worden.

## 2.6. Een continue zoeken naar evenwicht

Volgens de driehoek zijn er drie stappen die we moeten nemen als we goede publieke waarde willen creëren. Maatschappelijke veranderingen kunnen echter grote invloed hebben op alle drie de stappen van Moore. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een politieke verschuiving met andere visies, maar het kan ook ontstaan door nieuwe technische ontwikkelingen of bevindingen uit de wetenschap. Als er bijvoorbeeld door de wetenschappelijke voortgang een nieuwe methode gevonden wordt waardoor een ziekte zo behandeld kan worden dat mensen er niet meer aan overlijden zal ook de aard van die tak van gezondheidszorg veranderen.

Als de opdracht of kernlogica verandert is er een grote kans dat er ook iets verandert in de legitimiteit van degene die de kernopdracht moet uitvoeren, en dat heeft weer consequenties voor de organisatiestructuur. Op het moment dat het door technologische ontwikkelingen of wetenschappelijke bevindingen mogelijk wordt, of dat het door een personeelstekort noodzakelijk wordt om iets anders te gaan doen, moet je of je logica aanpassen of een nieuwe legitimiteit opzoeken.

Er kan ook een probleem ontstaan dat invloed heeft op het systeem. We zien op dit moment in de verzorgingsstaat dat we aan de operationele kant, bij de 3e bol, vastlopen doordat er niet voldoende professionals zijn om de taak naar behoren uit te voeren. De samenleving kan vinden dat bijvoorbeeld thuiszorg of onderwijs een overheidstaak is, maar als er geen personeel is om die taak uit te voeren of als de overheid niet in staat of bereid is om te betalen zodat er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is, dan ontstaat er aan de operationele kant een probleem. Als er een bepaald type personeel, dat nodig is om de opdracht uit te voeren, niet beschikbaar is, is het de vraag of er nog geleverd kan worden wat er vanuit de opdracht verwacht wordt. Dan kun je of de kernlocatie ter discussie stellen: 'wij gaan geen volledige zorg meer leveren, maar slechts onderdelen', of je gaat het legitieme recht ter discussie stellen: 'dit kan niet langer van ons gevraagd worden'.

34

---

### Voorbeeld: 1040 uur

In het curriculum van het voortgezet onderwijs (kernlogica) staat vastgelegd dat leerlingen per jaar minimaal 1040 uur onderwijs krijgen. Enige tijd geleden ontstond er discussie omdat door een tekort aan leraren niet alle scholen konden garanderen dat leerlingen aaneengesloten lesuren kregen, waardoor er tussenuren ontstonden. Dat veroorzaakte onvrede bij ouders. Kinderen met te veel tussenuren zaten thuis terwijl hun ouders aan het werk waren, en dat was voor hen, met name bij jongere kinderen, onwenselijk. De onvrede ontstond niet over het niet voldoen aan de 1040 uur-eis, maar de publieke opinie ging zich vervolgens opwinden over het feit dat die 1040 uur niet gehaald werden.

Volgens de driehoek van Moore (1993-94) is de kernlogica van onderwijs dat je kinderen les geeft. Gebrek aan capaciteit ligt in de 3e bol: de uitvoering. Deze operationele kant werd bij veel scholen opgelost door wat kinderen 'ophokuren' gingen noemen. Uren waarbij ze verplicht op school moesten werken tussen de lesuren in. Maar er waren ook -met name gymnasia- die kozen voor minder uren. Hun type scholieren kon het curriculum makkelijk in minder uren halen. Sterker nog, ze kregen bijval van universiteiten die aangaven dat het juist prettig was dat deze kinderen leerden om in een extensief onderwijsmodel te werken omdat ze op de universiteit nog veel minder colleges zouden krijgen. Zij zagen het als een pre, mits de eindtermen maar gehaald werden.

Toen stelde iemand dat kinderen recht hebben op goed onderwijs en dat als die scholen wel de volledige 1040 uur les zouden geven, de kinderen meer onderwijs zouden krijgen. Kortom werd die kinderen niet het recht onthouden op meer kennis?

35

---

### Voorbeeld: Schoon in een handomdraai

Gemeenten geven geen bedrag meer voor thuiszorg maar maken afspraken over het aantal keren schoonmaken, waarna discussies ontstaan over hoe lang dat mag. Vervolgens springen advocaten erop omdat de taak in de wet Wmo beschreven staat en de overheid hiermee in gebreke blijft. Daarmee stellen zij de legitimiteit van de gemeente ter discussie en dwingen hen via de rechtbank om alsnog te leveren.

---

In beide voorbeelden is er sprake van een tekort aan gekwalificeerde professionals. Een probleem op bol drie, de uitvoering. Bij beide voorbeelden stond met name vanuit politiek oogpunt de legitimiteit ter discussie. Mocht de gemeente de schoonmaaktijd beperken, mocht de school het curriculum in minder uren uitvoeren. En hoe zit het dan met de kernlogica en de uitvoering? Is de opdracht van onderwijs het halen van een kerndoel, of is dat het minimum halen van een

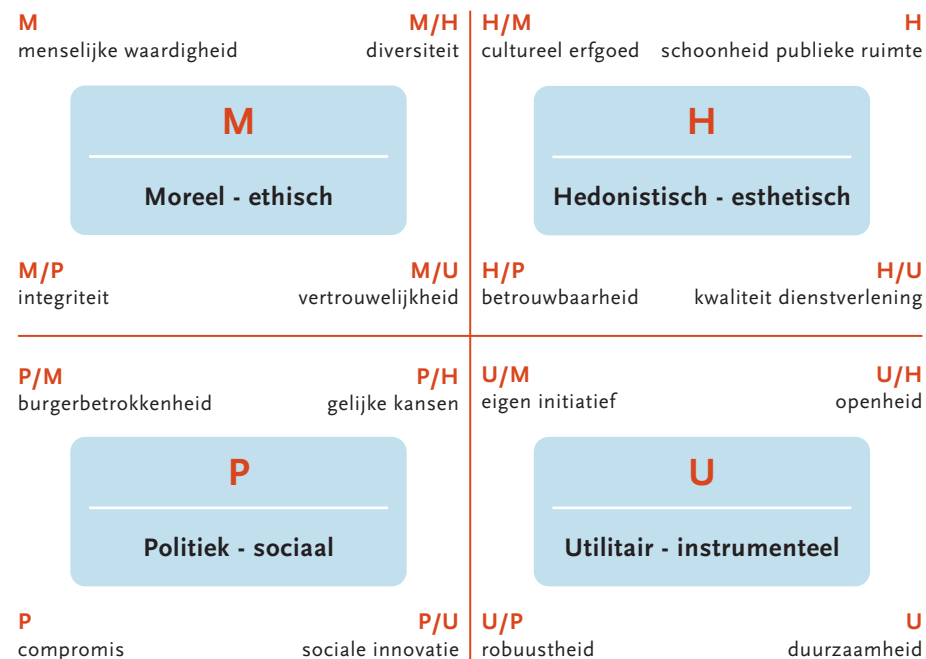
kerndoel en zoveel mogelijk daarbij doen, zoals bijvoorbeeld kinderopvang? Is de opdracht van de gemeente een grondige schoonmaak of valt een snelle poetsbeurt binnen de normen. En worden daarmee de operationele problemen opgelost? In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op het herkennen van publieke waarden.

## 2.7. Vier verschillende typen publieke waarde

Een van de punten waar Mark Moore aan de oppervlakte bleef, is een nadere beschrijving van welke waarden in het publieke domein zoal aan de orde kunnen zijn. In deze lacune werd voorzien door het werk van Timo Meynhardt die in 2009 een soort kaart introduceerde van het landschap van publieke waardeproposities (zie figuur 2.6.), een nieuwe manier om naar publieke waarden te kijken. In de opzet van Meynhardt zijn er vier dimensies met betrekking tot publieke waarden:

- Moreel-ethisch
- Hedonistisch-esthetisch
- Politiek-sociaal
- Utilitair-instrumenteel

36



Figuur 2.6. Publieke waarde landschap (Meynhardt, 2009)

Moore illustreert zijn oorspronkelijke publieke waarde driehoek met een voorbeeld uit de bibliotheeksector, dat we uitgebreider behandelen in paragraaf 5.2. Om de indeling in het landschap toe te lichten gebruiken we nu alvast bibliotheken als voorbeeld.

De **moreel-ethische dimensie** heeft te maken met rechtvaardigheid. Dit is gerelateerd aan de bol kernlogica van Moore (1995) en heeft te maken met wat het goede is om te doen in het algemeen belang. Het feit dat alle mensen toegang hebben tot boeken, tot kritische bronnen en elkaar daarover kunnen bevragen is een belangrijke voorwaarde voor vrijheid en rechtvaardigheid. Vaak is een van de eerste dingen die dictators doen, het sluiten of opschonen van bibliotheken om zo de vrijheid van meningsvorming te beperken.

De **hedonistisch-esthetische dimensie** heeft te maken met schoonheid. Waarden als kunst, literatuur, architectuur vormen onderdeel van de cultuur waarbij mensen zich gepresenteerd voelen en waarvan ze genieten. Deze elementen spelen minder een rol bij het oorspronkelijke werk van Moore maar hebben wel degelijk te maken met participatie en betrokkenheid. Mensen kunnen genieten van mooie romans of kunstboeken. Ze kunnen geïnspireerd raken door werk uit het verleden of uit andere landen. Via boeken kun je 'in je hoofd op reis gaan' en dat is aangenaam.

37

De **politiek-sociale dimensie** betreft waarden waarbij mensen een stem (voice) hebben. Het betreft de participatie en emancipatie van mensen in de samenleving. Het gaat over het verwerven van nieuwe inzichten, beter worden in het zoeken van informatie en zo ook beter in staat zijn om voor je rechten op te komen. Bibliotheken kunnen daar een rol in spelen door mensen te helpen hun weg in instituties te vinden en bewust te maken van de rechten en plichten die ze hebben.

De **utilitair-instrumentele dimensie** heeft te maken met waarden die een maximaal geluk en welbevinden creëren voor betrokken individuen, maar tegelijk het belang van allen (het totaal, de samenleving als geheel) waarborgt. Het gaat dan vaak over meer praktische zaken, bijvoorbeeld gericht op beroepsuitoefening of op duurzaamheid. Bibliotheken zijn vaak vindplaatsen van handleidingen, cursussen etc.

De indeling van Meynhardt helpt om overzicht te creëren en geeft aan waar verschuivingen en raakvlakken liggen. In de praktijk zullen organisaties meerdere waardengebieden afdekken, vermoedelijk met een concentratie op een kern en daaraan verbonden bedoelde of onbedoelde neven-effecten. Van oudsher zijn bibliotheken altijd en cultuurinstellingen geweest en instellingen voor leesbevorder-

dering en emancipatie. Met hun opvallende architectuur en vormgeving presenteren moderne bibliotheken zoals in Tilburg, Utrecht en Groningen zien zichzelf ook als een forum voor sociale vernieuwing en ontmoeting. In één gebouw combineren ze meerdere voorzieningen en gebruikers. Dat betekent dat ze ook over meerdere capaciteiten moeten beschikken en in verschillende gremia legitimiteit moeten zoeken. In hoofdstuk 8 gaan we dieper in om dit model van Meynhardt.

## hoofdstuk 3 **Publieke waarden voor het voetlicht**

*In het vorige hoofdstuk hebben we de Public Value driehoek van Mark Moore bekeken. Deze driehoek gaf een antwoord op de problemen met het New Public Management van de jaren tachtig. En hoewel de driehoek een waardevol instrument is, blijven er vraagtekens bij het gebruik. Zo kan de driehoek niet voldoende duidelijk maken of publieke waarden daadwerkelijk gecreëerd zijn. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op methodes om publieke waarden duidelijker zichtbaar te maken.*

### **3.1 Recognizing public value**

Bij de vraag ‘kun je publieke waarde in beeld brengen of kun je impact zichtbaar maken?’ blijft in de driehoek van Moore een duidelijk antwoord uit. Ook wordt er nauwelijks gekeken naar kosten, terwijl het een gerechtvaardigde vraag is wat publieke waarden mogen kosten. En deze vraag werd prominenter tijdens de crisis van begin 21e eeuw waarbij er gekeken werd waar bezuinigd kon worden en waar niet. Toen kwam duidelijk naar voren dat er in de publieke sector nauwelijks een kosten/batenanalyse gemaakt werd.

Moore was zich daar ook van bewust. Hij begreep dat het nodig was om het model aan te scherpen en heeft dit uitgewerkt in een nieuw boek ‘recognizing public value’ (2013). Deze titel heeft een dubbele lading, waarbij ‘recognizing’ zowel herkenning als erkenning betekent. In het boek kijkt Moore naar zowel de kosten als baten van publieke waarden, en werkt hij toe naar een methode om publieke waarde inzichtelijk te maken. Hiervoor ontwikkelt hij de ‘Public Value Scorecard’ (PVSC). Zijn ambitie met deze scorecard is dat wanneer je de logica van de publieke waarde in termen van impact en resultaten moet definiëren, je concreter moet worden en niet in het abstracte kunt blijven. Een bijkomend punt is dat wanneer je concreter wordt over die publieke waarde, het ook eenvoudiger wordt om steun te krijgen in de omgeving die jouw draagvlak moet verlenen (license to operate). Als laatste helpt het om op het operationele vlak, zoals bij de eigen interne organisatie, keuzes te maken, prioriteiten te stellen en dingen aan te scherpen.

### **3.2. De ‘Balanced Scorecard’**

Bij de Harvard Business school kwam Moore in contact met Kaplan en Norton. Zij hebben in de negentiger jaren de ‘Balanced Scorecard’ (BSC) ontwikkeld (zie figuur 3.1.). De ‘Balanced Scorecard’ van Kaplan en Norton (1996) is een instrument voor de markt om de waarde van een bedrijf vast te stellen. Deze waarde is van belang bij een fusie of een overname, of voor aandeelhouders.

ders. Vóór de ontwikkeling van deze methode werd de waarde van bedrijven ingeschat op basis van financiële parameters zoals solvabiliteit, liquiditeit, winstgevendheid e.d. Dit bleek vaak niet voldoende te zijn om het hele verhaal van een bedrijf te vertellen en Kaplan en Norton kwamen met een oplossing voor dit te beperkt perspectief. We behandelen de aspecten van dit model hieronder omdat – hoewel bedoeld voor de markt – het een goed beeld geeft van de achtergrond bij de stappen die in de ‘Public Value Scorecard’ van Moore genomen moeten worden. Het idee van deze methode is gebaseerd op de BSC.

---

**Voorbeeld: Twee gezichten**

Een grote handel in lommen en vossen leek op het eerste oog een kerngezond bedrijf. Goede banksaldi, nauwelijks schulden, de solvabiliteit was prima en men had goede rendementen. Kortom een financieel gezond bedrijf. Maar het bedrijf had een andere kant: ze overtraden de milieuwetgeving, ze gingen op een vreselijke manier met hun personeel om, hielden zich niet aan wetgeving rondom werktijden en werkten met chemicaliën.

---

**Voorbeeld: World Online**

40 In het kader van de internetbubble van begin 21e eeuw ging internetprovider ‘World Online’ in maart 2000 naar de beurs. Er werd een enorme hoeveelheid geld neergelegd want door alle aandacht vooraf waren vele beleggers gretig om aandelen te kopen. Er waren ook wel kritische tegengeluiden, maar de banken waren heel enthousiast want alle cashflows en financiële parameters stonden goed. Maar al snel bleek World Online gebakken lucht te zijn en binnen een paar dagen daalden de koersen dramatisch.

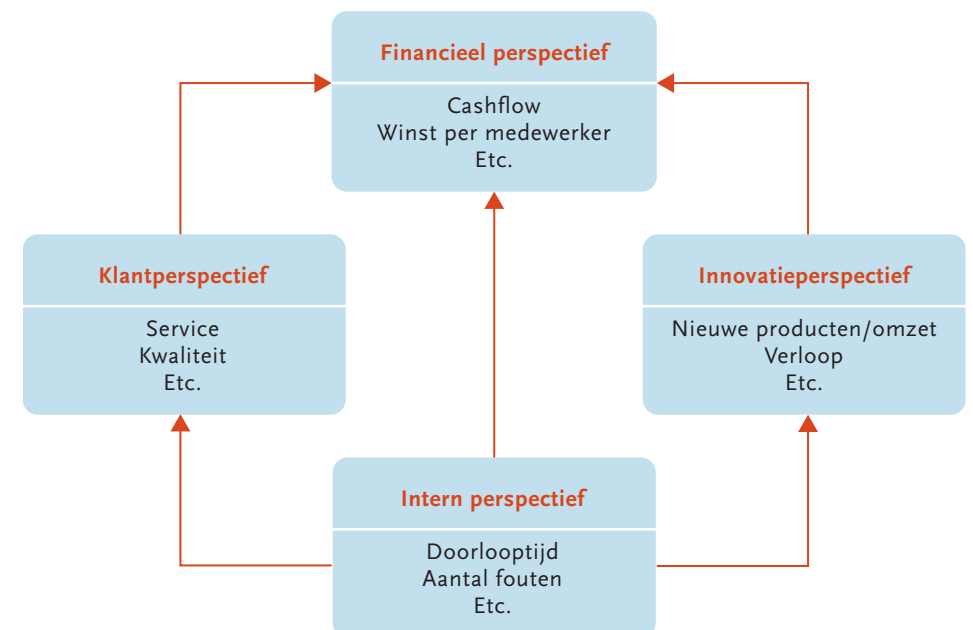
Bovenstaande voorbeelden illustreren die beperkte visie bij het beoordelen van een bedrijf puur op de financiële situatie. In feite worden bedrijven daarbij alleen beoordeeld op wat ze gedaan hebben, maar niet op wat ze gaan doen en wat hun plannen zijn voor de toekomst. In het model van Kaplan en Norton wordt ook naar het financiële perspectief gekeken, maar daar worden andere aspecten van het bedrijf naast beoordeeld. Het model kent drie extra perspectieven, namelijk het innovatieperspectief, het klantperspectief en het interne perspectief.

Een bedrijf kan heel gezond zijn maar qua innovatie niet meer meegegaan zijn. Als er niet meer geïnvesteerd is in nieuwe producten, R&D, dan kan het bedrijf op dat moment nog wel gezond zijn, maar is de kans groot dat dit niet lang meer duurt. Een voorbeeld daarvan is Kodak. Dat was een heel succesvol bedrijf maar

het is te lang doorgedaan op het initiële succes zonder voldoende te innoveren. Ze misten de ontwikkeling van digitale fotografie en spelen nu amper meer een rol in de fotografie.

Het tweede perspectief is het klantperspectief, de reputatie van een bedrijf. Is het een bedrijf dat bij klanten goed ligt of is het een bedrijf dat eigenlijk een beroerde reputatie heeft? Zie bovenstaand voorbeeld van het lommenbedrijf. Misschien kunnen klanten nog niet weg hoewel ze ontevreden zijn over bijvoorbeeld de service van het bedrijf, maar zodra ze een beter alternatief vinden gaan ze wel.

Het derde perspectief gaat over de interne kant van het bedrijf. Hoe zit het met het HRM van het bedrijf, hoe zit het met hun eigen interne processen? Is een bedrijf in staat om een gezonde werkomgeving te scheppen of heerst er veel onvrede bij het personeel. Is de interne kwaliteitszorg goed, of gaat er veel tijd verloren aan het herstellen van fouten?



---

Figuur 3.1. Balanced Scorecard van Kaplan en Norton (1996).

### 3.3. Verschil tussen *privaat en publiek*

Het model van Kaplan en Norton werd ook in de non-profit- en overheidssector een populair model omdat men dacht daar eindelijk een oplossing gevonden te hebben waarmee plannen konden worden vormgegeven en publieke waarden inzichtelijk gemaakt, zonder dat alles volledig in geld hoefde te worden uitgedrukt (Moore, 2013). Maar zij liepen daarbij tegen twee problemen aan. Kaplan en Norton's model was ontwikkeld voor de private sector en daarbij is er sprake van (betalende) klanten. Maar wie zijn de klanten van non-profitorganisaties en de overheid? Het tweede probleempunt dat Moore (2013) onderkende is dat er nauwelijks aandacht was voor de vraag welke relatie er was tussen de belastingbetaler en de overheid, of de sponsor (vaak overheid) en de non-profitorganisaties. Noch werd er gepoogd uit te leggen welke doel er ten grondslag lag aan de activiteiten van de overheid en non-profitorganisaties. Terwijl de reden voor de activiteit werd ingegeven met een ideaal van een goede/rechtmatige en rechtvaardige samenleving, is het vreemd dat men niet in staat was deze waarde in het model weer te geven.

Moore (2013) komt op vijf essentiële verschillen tussen het bedrijfsleven en het publieke domein, tussen markt en publiek.

42 Het eerste verschil heeft te maken met dat de waarden, de winsten in de private sector bij de particulier terecht komt, hetzij eigenaars van het bedrijf, aandeelhouders e.d. De waarde is vanuit een *privaat* belang ingegeven terwijl in het publieke domein de publieke waarde terecht komt in de samenleving als geheel, ook daar waar niet alle activiteiten op ieder individu van toepassing zijn. De koppeling tussen wie investeert en wie profiteert is in de publieke sector veel indirecter.

Het tweede verschil is de financiering. In de private sector gaat de financiering ook via private instellingen zoals banken, leningen, aandelen. Dit gaat in principe op basis van vrijwilligheid. Terwijl het in de publieke sector om belastinggeld gaat waarbij er sprake is van dwang. De overheid legt belasting op en daar kun je niet onderuit, of de overheid stelt door middel van wetten dat iets uitgevoerd moet worden.

Het derde verschil heeft betrekking op beoordeling. Bij de vraag wie er een oordeel velt of het goed gaat zie je aan de private kant dat dit private mensen zijn, zoals medewerkers van de bank, aandeelhouders. Het gaat om individuele beoordelaars, of zoals Moore (2013) ze noemt: 'arbiters of value'. Aan de publieke kant zijn dat altijd collectieve arrangementen zoals bijvoorbeeld parlementen, gemeenteraden.

Een vierde verschil is dat je aan de publieke kant weinig of geen keuze hebt. Je kunt bijvoorbeeld niet je paspoort in een andere gemeente halen omdat je eigen gemeente je niet bevalt. Er is sprake van gedwongen winkelnering terwijl er aan de private kant sprake is van vrijwillige winkelnering waarbij de gedachte is dat er voldoende concurrerend aanbod moet zijn zodat de klant voldoende keuze heeft. In de Europese unie was Eurocommissaris (2014-2024) Vestager zeer alert op constructies die maken dat een partij te groot wordt, zoals bij Google en Amazon, waardoor het concurrerend aanbod wegvalt.

Het laatste essentieel verschil is dat er in bedrijfskunde altijd geprobeerd wordt om efficiëntie en effectiviteit te optimaliseren vanuit de gedachte dat het daarmee winstgevend wordt. In de publieke kant optimaliseer je op twee andere aspecten namelijk rechtmatigheid en rechtvaardigheid. Het moet volgens de letter van de wet gedaan zijn en een rechtvaardige situatie opleveren. En ook al is het daarmee wat minder efficiënt en effectief qua kosten, rechtvaardigheid en rechtmatigheid zijn in het publieke domein de kernbegrippen.

Hoewel publieke en private organisaties heel verschillende karakteristieken en doelen hebben, zijn er ook allerlei voorbeelden van crossovers tussen publiek en *privaat*. Die worden uitgebreider besproken in hoofdstuk 9 van dit boek over sociale organisaties.

### 3.4. De *Public Value Scorecard*

Het is duidelijk dat die oneindigheid van de traditionele aanpak in het publieke domein een keer vast moest lopen. Het alternatief, gebaseerd op de inzichten vanuit de bedrijfskunde, werd als kil en koud ervaren en veroorzaakte veel verzet in de samenleving. Het Public Value Management (PVM) beoogt het antwoord te bieden waarbij concepten vanuit het bedrijfsleven niet worden gekopieerd maar wel als inspiratiebron dienen. De 'Balanced Scorecard' is zo'n concept uit het bedrijfsleven dat als basis heeft gediend voor het PVSC-model dat wel toepasbaar is in de publieke sector, waarbij sectorspecifieke kenmerken zijn opgenomen. Dat is ook wat er gedaan is bij het Social Profit Canvas waar we in deel twee op terugkomen. Ook dit model is gebaseerd op een bedrijfskundig model, het zgn. Business Model Canvas, maar aangepast voor de publieke sector.

De PVSC is een kosten-baten rekening, waarbij je aan de kostenkant de inspanningen zet die geleverd worden, en aan de batenkant de opbrengsten die daarvoor terugkomen.

PUBLIEKE WAARDE REKENING	
KOSTEN	BATEN
Gebruik collectieve middelen en de kosten daarvan	Realisatie van collectief gewaardeerde sociale opbrengsten
<b>Financiële kosten van de organisatie</b>	<b>Mate van realisatie van missie</b>
Direct voor primaire proces Indirect (organisatie)	Resultaten/output Outcome
<b>Onbedoelde negatieve bijwerkingen</b>	<b>Onverwachte positieve bijwerkingen</b>
<b>Ontevredenheid/klachten van:</b>	<b>Tevredenheid van:</b>
Cliënt Burger Overig formeel betrokkenen (obligatees)	Cliënt Burger Overig formeel betrokkenen (obligatees)
<b>Sociale kosten van inzet van overheidsmacht of - gezag</b>	<b>Rechtmatigheid en rechtvaardigheid</b>
Voor de individuele cliënt Voor de samenleving als geheel	

Figuur 3.2. Public Value Scorecard (PVSC)

Wanneer een publieke organisatie een missie formuleert, bijvoorbeeld een woningbouwcoöperatie gaat zorgen voor goede sociale huisvesting, of een ziekenhuis gaat mensen met obesitas ondersteunen met specifieke zorg, kun je die organisaties beoordelen op de kosten en de baten van hun publiek handelen. Dit is de bedrijfskundige aanpak die we hebben overgenomen vanuit de marktsector. Natuurlijk moet die woningbouwcoöperatie of het ziekenhuis zo efficiënt mogelijk investeren, maar kosten en baten zijn niet puur in geld uitgedrukt. In de sociale sector zijn langetermijnresultaten als stabiliteit in een wijk of een afname van het aantal mensen met obesitas belangrijke uitkomsten.

Aan de kostenkant kijken we naar de onbedoelde neveneffecten. Een voorbeeld daarvan zien we bij de invoering van de mantelzorg. In Nederland werken vrouwen nog vaak parttime omdat ze nog steeds veel gezinstaken erbij hebben. Op het moment dat zij ook nog mantelzorgtaken erbij krijgen trekken met name kleine parttimers zich terug uit de arbeidsmarkt. Het wordt ze te druk, ze verdienen niet zoveel geld met dat kleine deeltijdbaantje en zijn ook niet de kostwinner.

Dus ze maken de keuze om te zorgen voor de zieke ouder in plaats van bijvoorbeeld twee ochtenden voor de klas te staan. Gevolg daarvan is dat er een tekort op de arbeidsmarkt ontstaat van die parttimers. Daar heeft op dit moment onder andere de zorg, het onderwijs en de schoonmaaksector last van. Er ontstaat schaarste en daardoor lopen de loonkosten op. Daar had men bij de invoering van de mantelzorg niet op gerekend.

Aan de andere kant hebben maatschappelijke ingrepen ook onverwachte positieve neveneffecten. Onderwijs is niet bedoeld als kinderopvang, maar werkt inmiddels wel als zodanig en dit maakt het mogelijk dat beide ouders kunnen werken. Ze weten dat hun kinderen veilig zijn en dat er voor ze gezorgd wordt. Dat werd heel duidelijk in de 1040 uur discussie zoals we eerder hebben gezien in hoofdstuk 2. Kijkend naar de kernlogica van onderwijs staat nergens in de wet dat voortgezet onderwijs moet dienen als opvang voor kinderen, maar het positieve neveneffect was inmiddels zo belangrijk geworden dat de kernlogica hierdoor bedreigd werd.

Aan de pluskant kan er gekeken worden naar de tevredenheid van de mensen, naar hoe de waardering is voor het publiek handelen. Aan de negatieve kant kunnen de klachten aangegeven worden. Zo kan de omgeving heftig reageren op plannen om een verslaafdenopvanghuis in hun omgeving te openen. Verslaafdenzorg vinden we belangrijk maar 'not in my backyard'. Aan de andere kant kan een omgeving juist heel positief reageren als hun wijk wordt opgeknapt en er meer groenvoorziening komt. Het is dus aan de kostenkant belangrijk om te kijken welke klachten of ontevredenheid kan ontstaan en hoe deze weg te werken. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met de bewoners, hun zorgen serieus nemen en samen een oplossing zoeken. De aanleg van een nieuwe toegangsweg kan op termijn een wijk beter ontsluiten maar kan op korte termijn veel overlast veroorzaken voor omwonenden. Vooraf anticiperen en proberen deze negatieve aspecten tot een minimum te beperken voorkomt veel gedoe.

Het onderste deel van de PVSC is een belangrijk onderdeel omdat hier gekeken wordt naar de kosten en baten van de activiteit in de vorm van draagvlak of legitimiteit. Aan de opbrengstenkant van het publiek handelen moet een toename staan van rechtvaardigheid en rechtmatigheid; 'fairness and justice' (Moore, 2013). Dat is de winst die de activiteit moet opleveren. Deze rechtvaardigheid en rechtmatigheid kunnen op twee niveaus werken, op het individuele niveau -ik heb het gevoel dat ik rechtvaardig behandeld ben-, en voor de samenleving als geheel.

Aan de kostenkant staat wat de overheid doet om dit te bereiken, waarbij zij een beroep doet op haar burgers. Dat is in de eerste plaats het betalen van belasting. Maar de overheid vraagt van haar burgers betrokkenheid, zoals gaan stemmen

bij verkiezingen. Veiligheid maak je samen, maar er kan nog zoveel politie op straat zijn en camera's opgehangen, als burgers niet willen opletten en wegstappen dan is de overheid met een eenzame strijd bezig. De overheid vraagt medewerking en inspanning, en dit zien we als sociale kosten, dat wat de burger doet met de verwachting dat de opbrengst rechtmatigheid en rechtvaardigheid is. Het totaal is een kosten-baten-afweging, waarbij een balans gezocht wordt tussen aan de kostenkant de aanspraak op collectieve bronnen (tijd, geld, betrokkenheid, etc.) en aan de batenkant de realisatie van de collectieve waarden.

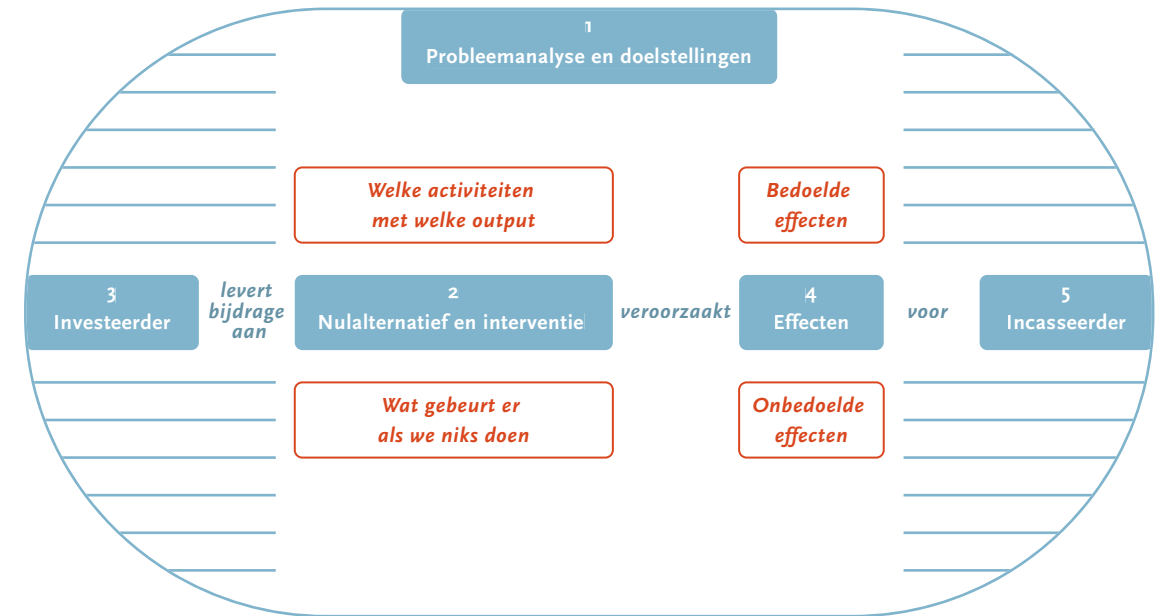
### 3.5. Andere modellen

De PVSC is conceptueel een mooie methode maar blijft een instrument dat vooral van bovenaf kijkt. Het bevat de hoofdlijnen en is qua structuur interessant maar daarmee nog niet een instrument waarmee je professionals op pad kunt sturen. Het is geen methode waar je heel praktisch mee kunt werken. Daarmee blijft de vraag hoe je publieke waarde kunt vaststellen. Hoe je zichtbaar kunt maken of er publieke waarde ontstaan is. Er blijft behoefte aan een model om dit meer concreet te maken.

46 In de zoektocht naar een passend model zijn er twee modellen die weliswaar bruikbaar zijn, maar niet helemaal voldoen om bovenstaande vragen volledig te beantwoorden. Het eerste is een interessant project, genaamd 'De Effectenarena' (EA)<sup>13</sup>. Het is een instrument waarbij gepoogd wordt om een integraal beeld te schetsen van hoe het proces werkt als je van probleem naar oplossing gaat. De EA begint met de vraag welk probleem er opgelost moet worden. Daarbij is de eerste interessante gedachte in het model wat er zou gebeuren als je niets doet.

Er is een bovenkant en een onderkant in het model. Je kunt een aantal interventies opschrijven, waarbij je verwachtingen hebt over de effecten van deze interventies, hetzij positief, hetzij negatief, zoals we die ook in de PVSC van Moore zagen. Daarnaast zet de EA op een rijtje wie degenen zijn die profiteren van de effecten, in het model de incasseerders genoemd, en wie degenen zijn die investeren in het tot stand brengen van de effecten. In de marktsector is de investeerder meestal ook de incasseerder, maar in het publieke domein is die relatie veel minder eenduidig.

13 | De effectenarena is ontwikkeld door Veroni Larsen en Jochum Deuten en uitgegeven door SEV samen met het ministerie van BZK.  
[http://www.lpbl.nl/wp-content/uploads/2016/03/effectenarena\\_MKBA-4.pdf](http://www.lpbl.nl/wp-content/uploads/2016/03/effectenarena_MKBA-4.pdf)



Figuur 3.3. De Effectenarena

47 Bij projectplannen wordt vaak alleen gekeken binnen het eigen domein, onderwijs heeft een onderwijsredenering, de GGZ heeft een GGZ-redenering, sociale huisvesting heeft vooral een sociale huisvestingsredenering. Terwijl de vruchten van de investering ook terecht komen bij andere sociale systemen. Dit model laat expliciet zien wie er allemaal profiteren van de interventie, en roept daarbij de vraag op of zij, kijkend naar degenen die in brede zin de vruchten plukken, ook mede-investeerder kunnen worden, zoals in bijgaand voorbeeld is uitgewerkt.

#### Voorbeeld: Mee investeren

In een stad was een middelbare school toe aan een nieuw gebouw. In een woonwijk stond een oude fabriek leeg en iemand kwam op het idee om dit gebouw om te bouwen tot school. Daar was meteen veel enthousiasme voor, maar na uitwerking van de plannen bleek de renovatie veel duurder dan het neerzetten van een nieuw gebouw. Door na te denken over wat het effect zou zijn van het hergebruik van de fabriek en te kijken wie er allemaal zouden profiteren van dit plan ontstond er een nieuw beeld. Allereerst zou daarmee industrieel erfgoed behouden blijven. Dat is geen taak van de school, maar van de provincie, die daarmee bereid was mee te betalen. Een meer indirect effect was dat in eerste instantie de buurt niet zo blij was met het neerzetten van een nieuwe school, o.a. vanwege meer verkeersdruk. Maar ze hadden natuurlijk last van het lege

fabriekspand dat vandalisme aantrok. Met het duidelijk maken van de kansen voor de wijk veranderde de kritische houding in enthousiaste betrokkenheid.

---

Helaas wordt bij beleid, zeker als het gaat om toekennen van subsidies voor projecten, ondanks pogingen tot verandering, nog steeds verkokerd geredeneerd: het komt uit de koker van welzijn, of de koker van onderwijs, het zijn verschillende wethouders, verschillende begrotingspotten, verschillende ministeries. Daarmee wordt de kosten-baten-afweging ook binnen die koker gemaakt, terwijl als er breder gekeken wordt, ook de grotere publieke waarde zichtbaar wordt. Dat breder trekken van wie de vruchten plukt van de publieke interventie is het interessante van dit model. Maar het model beschrijft de verwachtingen, maar geeft geen zekerheid dat de verwachte effecten ook zullen optreden. Vaak worden daar andere modellen voor gebruikt zoals de zogenaamde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) of in het Engels: Social Return On Investment (SROI).

48 Dit model is een bedrijfseconomische toepassing van denken over non-profits dat de maatschappelijke baten probeert weer te geven in geld. Bij gebruik van het MKBA in het bedrijfsleven worden winst en verlies heel inzichtelijk gemaakt. Immers de kosten en baten kunnen prima uitgedrukt worden in financiële termen. Ook in de publieke sector is de kostenkant meestal niet het probleem. Er is voldoende inzicht in onderhoudskosten of de kosten van een fte. Het wordt al ingewikkelder als het gaat om zaken als de inzet van vrijwilligers of het creëren van draagvlak in de samenleving. Maar de grote moeilijkheid zit in het in beeld brengen van de batenkant. Het MKBA probeert ook deze baten uit te drukken in geld. En hoewel er niets mis is met het in beeld willen brengen van wat de opbrengsten voor de samenleving zijn, blijkt dit in de praktijk erg ingewikkeld. Neem het eerdere voorbeeld van de wijk die, doordat een oud, vervallen gebouw is opgeknapt, veiliger voelt voor de bewoners. Hoe meten we daar de baten? Kunnen we een gevoel meten? Het MKBA probeert dit te doen door heel systematisch te kijken naar bijvoorbeeld minder oproepen tot politie-inzet in de wijk, of de toename van de waarde van de woningen. Maar is dit een reële vertaling van het gevoel van veiligheid en welzijn van de bewoners?

Een tweede probleem is het langetermijneffect. Aannemend dat de baten goed in geld zijn uit te drukken gebruiken economen disconteringsvoeten om te bepalen of dit een goede investering is. Hoewel de benadering zeker waarde heeft en in een aantal situaties goed bruikbaar is blijft de vraag: 'kun je baten echt in geld uitdrukken?'. Het is een lastige vraag om aan te geven wat een mensenleven kost, of een extra jaar gezondheid. Als we het hebben over publieke waarden dan zijn dit vaak waarden, zoals gezondheid, veiligheid, vrijheid, etc. die niet in euro's

uitgedrukt kunnen worden. Mariana Mazzucato (2018) wijst erop dat deze waarden in beleidsmatig denken, dat economisch/financieel gericht is, vaak aan de kant geschoven worden. Het is immers makkelijker en duidelijker om uitkomsten in cijfers uit te drukken. Maar het is belangrijk zowel de niet-financiële als ook financiële waarden van publieke interventies evenwichtig naast elkaar te zetten en zo publieke waarden zichtbaar te maken. Ook de gebruikers van het MKBA zijn zich hiervan bewust en proberen dit op te lossen door grote bandbreedtes te gebruiken voor de bedragen. Onderstaand voorbeeld illustreert het onvermogen van deze werkwijze. Hierin is het MKBA niet in staat om te gaan met dingen die je niet heel hard in euro's kunt uitdrukken.

---

#### Voorbeeld: Vuurbestendig

In een onderzoek naar de inzet van de brandweer en een mogelijke optimalisering hiervan werd het MKBA-model toegepast. Aangezien alles in geld uitgedrukt moest worden werden er cijfers geplakt aan opties als:

- Als de brandweer iets langzamer uitrukt, de situatie eerst afwegend, en daarbij efficiënter gaat rijden, dan kan het zijn dat dit drie ernstig gewonden meer oplevert per jaar dan bij de huidige werkwijze, waarbij altijd meteen massaal wordt uitgerukt.
- Wat kost iemand die ernstig gewond is? Wat is daarbij het verschil tussen iemand van 85 en een moeder van 33 met twee kleine kinderen.

Er werden scenario's gemaakt met grote bandbreedtes. Er was een hoogste en een laagste variant met miljarden euro's verschil, waardoor er uiteindelijk helemaal geen duidelijk beeld naar voren kwam over kosten en baten, en dus ook niet over optimalisering van brandweerinzet.

---

Soms wordt een dergelijk probleem opgelost door aan het rapport een hoofdstuk toe te voegen met de aspecten die niet in geld uit te drukken zijn. En hoewel dit correct uitgevoerd wordt in een tabel met plussen en minnen, wordt dit in de praktijk meestal aan de kant geschoven. Men redeneert liever door op de analyse in euro's omdat deze een (schijn-)zekerheid geeft.

De kritiek lijkt het MKBA-model te diskwalificeren maar niets is minder waar. Daar waar dit model toegepast kan worden moet je dat zeker doen en is het ook waardevol. Maar het is belangrijk te realiseren dat het maar in een beperkt aantal gevallen mogelijk is en dan moet je wel een alternatief hebben.

De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën Hanneke Schuiling schreef in 2014 in het themanummer van ESB dat er geen enkele subsidie meer verleend zou mogen worden door de overheid als er geen MKBA-analyse onder lag. Dit is, gezien bovenstaande kritiek op het model, een riskante stellingname. Er worden onder druk van kortingen of subsidieverlies geforceerde analyses gemaakt die in feite nergens op slaan, zoals we in het brandweer-voorbeeld zagen. Onderstaand voorbeeld geeft aan dat er met rekenen wel degelijk bredere inzichten verkregen kunnen worden. Maar men moet voorkomen om zaken in geld uit te drukken die niet in geld uitgedrukt kunnen worden.

---

*Voorbeeld: Buurthuiswaarde*

In een wijk met een slechte reputatie werd besloten een wijkcentrum te bouwen. Na de opening bleek dit al snel een goede invloed op de wijk te hebben. Totdat de crisis de gemeente dwong maatregelen te nemen, waarbij een van de maatregelen zou zijn om dit nieuwe wijkcentrum te sluiten. De verontwaardiging was groot over dit verspillen van overheidsgeld, een aspect dat inderdaad goed in geld uit te drukken is. De betere sfeer in de wijk kon -op een aantal aspecten- wel degelijk in cijfers worden uitgedrukt, onder andere op minder politie-inzet in de wijk.

50

Maar er kwam nog een ander aspect naar boven. De huizen in de buurt waren in waarde gestegen omdat de buurt aantrekkelijker was geworden om in te wonen. De woningbouwcoöperatie die in de wijk woningen beheerde had een aantal woningen te koop staan. Een weer verslechterende buurt zou zomaar enkele 10 duizenden euro's per woning kunnen kosten. Tijdens gesprekken bleken zij -onverwachte investeerder en incasseerder- daarom best bereid mee te betalen aan het openhouden van het buurthuis door te investeren in een fte. Maar al rekenend bleek de hogere waarde van de woningen in de wijk ook te resulteren in een hogere WOZ-waarde, en dus meer inkomsten voor de gemeente op te leveren, en ook het omgekeerde als de woningen weer minder waard zouden worden. Kortom, rekenen, mits buiten de verkokerde redeneringen, kan wel degelijk waarde inzichtelijk maken.

---

Als het gaat om meten van publieke waarden blijken deze soms in geld uit te drukken, maar vaker niet. Soms kan dit wel op een indirecte manier, via een WOZ-waarde, via belasting naar opbrengst zoals we in het voorbeeld gezien hebben. Het is daarom wel de moeite waard om het te proberen. Modellen als de EA en de MKBA helpen, door hun systematiek, bij het in beeld brengen van de opbrengsten van publiek handelen. Maar we moeten ons realiseren dat het zelden een volledig beeld geeft. De complexiteit van veel publieke omgevingen is

te groot om te reduceren tot een systeem waarin duidelijke oorzakelijke relaties voorspellen wat de opbrengst van een initiatief zal zijn en dit uit te drukken in geld (Vermeulen en Vroomen, 2021). Volgens Ebrahim (2019, p. 40-41) is het daarom zinvol om een onderscheid te maken tussen het toeschrijven (attribution) van een opbrengst aan één publiek initiatief enerzijds en anderzijds aan het bijdragen (contribution) van een initiatief aan een groter geheel van sociale processen die leiden tot een verandering. In dergelijke situaties is er sprake van een grote mate van onzekerheid (wie doet wat, met welke gevolgen, wat zijn versturende en onbekende invloeden). Daarnaast hebben de betrokken partijen maar beperkt controle over de sociale netwerken die een rol spelen. Het erkennen van die hogere onzekerheid en beperktere controle doet het meeste recht aan de complexiteit van de samenleving, waarin veel partijen een rol spelen en het daarom moeilijk is om de impact van de afzonderlijke bijdragen te isoleren en te berekenen in kosten en baten.

Om te beginnen ontstaat een beter beeld als we twee waardesystemen naast elkaar gebruiken, een financieel en een niet-financieel waardesysteem. Moore (2013) heeft het over legitimiteit als het andere systeem naast het financiële. Maar ook daarbij moeten we ons realiseren dat we van beide variabelen soms kwantitatieve inschattingen kunnen maken, maar dat dit vaak niet mogelijk is. Hier komen we in de hoofdstukken 6 en 7 over meten op terug.

51

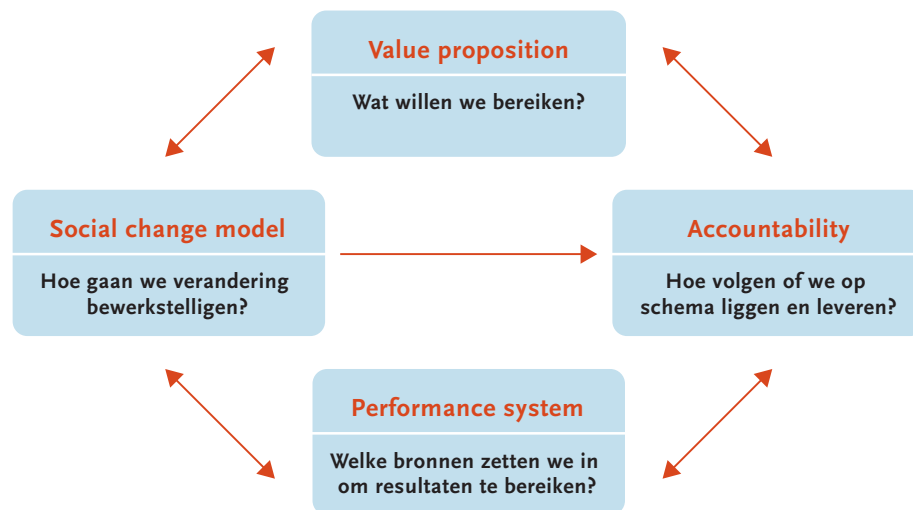
In deze zoektocht naar een model dat de bezwaren van deze methodes wegneemt is onderstaand schema ontstaan. De twee kolommen vertegenwoordigen de euro's en de legitimiteit, en in de rijen wordt het onderscheid gemaakt tussen tellen en vertellen. Wat beoogd wordt met dit model is dat alle vier de cellen even serieus genomen worden. De cel 'tellen-euro's' is nu nog bijna altijd de dominante cel, omdat het een rekensom is die we kennen, waarbij we ons zeker voelen, wat door de controller geaccordeerd kan worden en waar de begrotingscommissie iets van kan vinden. Daarmee lijken we het goed in beeld te hebben.

Daarin kan ook kritisch gekeken worden naar hoe de overheid hiermee omgaat. Het is niet voor niets het ministerie van Financiën dat aangaf dat er zonder MKBA geen subsidie meer verstrekt zou mogen worden. De cel 'tellen-euro's' vertegenwoordigt hun comfortzone. Maar dat is een te eenzijdige benadering. Daarin kunnen we ook kritisch zijn naar de rol van het Centraal Planbureau. Ook zij zijn vanuit hun econometrische achtergrond het meest op hun gemak binnen dit denken van tellen-kwantitatief-financieel. Als het CPB niet kan uitrekenen of het al dan niet een positieve business case is, dan gebeurt het niet. Waarmee potentieel succesvolle projecten geen kans krijgen.

	Legitimiteit	Geld
<b>Kwantitatief (tellen)</b>	Cijfermatige metingen van draagvlak, bijvoorbeeld aantal deelnemers aan een initiatief	Exacte berekeningen van kosten en baten
<b>Kwalitatief (vertellen)</b>	Verhalen over (on-) tevredenheid, narratieven	Globale uitspraken over geld van burgers (veel duurder, best goedkoop)

Figuur 3.4. Model met vier aspecten om publieke waarde te wegen

Figuur 3.4 probeert deze eenzijdige benadering te voorkomen door een gebalancerder beeld te geven van de publieke waarde van een project. De economisering van het denken over publieke waarde, die vooral uit het New Public Management naar voren is gekomen, loopt immers vast. Maar om dit denken te vervangen door een alternatieve waarde, anders dan de waarde in de vrije markt, moet er een sterk model staan. Waarmee hetgeen dat van waarde is minder weerloos wordt. Die waarde moet -behalve in geld- ook uitgedrukt kunnen worden in legitimiteit, bijvoorbeeld in draagvlak, sociale verbinding of rechtvaardigheid.



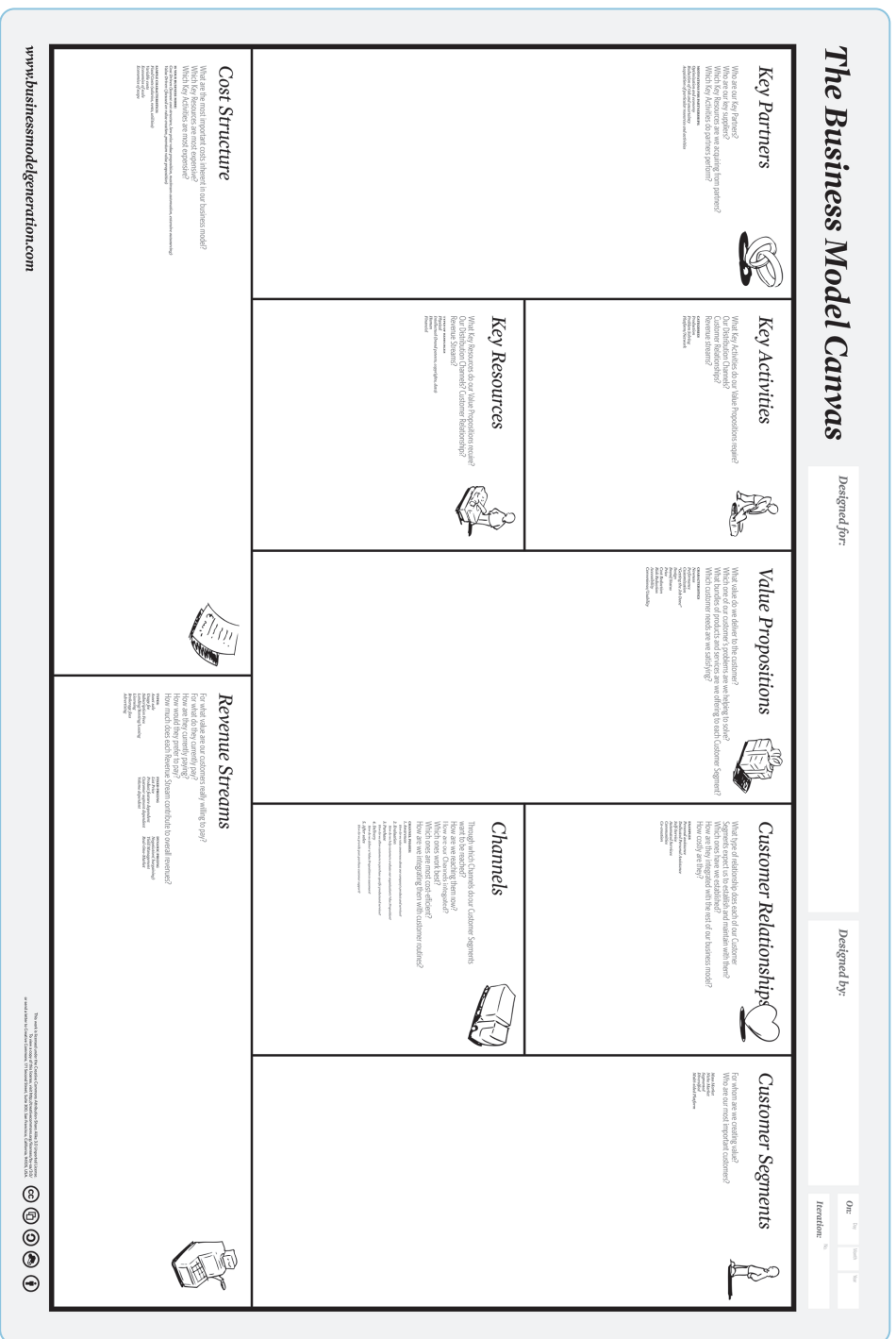
Figuur 3.5 Social Performance Management Ebrahim (2019, p. 193, vertaald en bewerkt door auteurs)

Dat kan zowel op een kwalitatieve als op een kwantitatieve manier. Cruciaal is dat alle vier de velden serieus genomen worden en onderling afgewogen kunnen worden. Als we veel draagvlak verliezen door jeugdzorg goedkoper te maken, zijn we dan verstandig bezig? Als uit een vragenlijst onvrede blijkt, maar bij diepere navraag blijkt een instrument wel degelijk zinvol, hoe wegen we dat tegen elkaar af?

Enkele jaren geleden werd door de eerder genoemde Ebrahim een generiek model ontwikkeld (figuur 3.5.) om prestaties in het sociale domein te beschrijven. In aansluiting op het werk van Moore, staat de beschrijving van de te leveren publieke waarde centraal. Er is een idee nodig hoe deze waarde bereikt kan worden, daar is een veranderstrategie voor nodig (links) en er moet gevolgd kunnen worden of de inzet effectief is (rechts). Uiteraard zijn er mensen en middelen nodig om de verandering te bereiken, die worden onder in het schema van Ebrahim genoemd.

### 3.6. Inspiratie

Een nog niet genoemd model dat een belangrijke inspiratiebron werd voor het model dat we in het tweede deel van dit boek introduceren is het Business Model Canvas (BMC), ontwikkeld door Alexander Osterwalder en Yves Pigneur (2010). Dit is een methode waarbij op een transparante en eenvoudige manier bedrijfsprocessen inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Het is extreem populair. Toen we er in de zomer van 2025 naar zochten op Google hadden we binnen een seconde 200 miljoen treffers. Het model wordt vooral veel gebruikt in de private sector. Wie een nieuw bedrijf wil beginnen krijgt bijvoorbeeld bij de Rabobank de vraag of er al een Business Model Canvas is ingevuld. Zo niet, dan is dat het eerste huiswerk. Het BMC past letterlijk op een A4tje en is op een begrijpelijke manier opgebouwd, zoals we in figuur 3.6. kunnen zien. Het biedt een intuïtief kader om een bedrijfsplan te doordenken. Overzichtelijk en compleet: dat willen we ook ontwikkelen voor plannen om aan publieke waarde te werken. Kunnen we het werk van Mark Moore vormgeven in een canvas? Daar komen we in het tweede deel van dit boek op terug.



Figuur 3.6 Het Business Model Canvas, Osterwalder en Pigneur (2010)

# deel 2

*Het Social Profit Canvas is ontwikkeld op basis van een combinatie van het publieke waarde model van Moore en van het Business Model Canvas. In deel 1 zijn deze modellen toegelicht en in hun context geplaatst.*

56 *In dit deel staat het ontwikkelde social profit model zelf centraal.*

*Dit deel kan zelfstandig gelezen worden door gebruikers die aan de slag willen. Als eerste wordt het model stapsgewijs uiteengezet.*

*In het daarop volgende hoofdstuk worden voorbeelden gepresenteerd van het gebruik van het model. Daarna gaan we in op de meetbaarheid van de vruchten van al die publieke inspanningen met daarop aansluitend een hoofdstuk over de managementtoepassingen van het model: hoe kan het gebruikt worden bij het nemen van beslissingen, bij evaluaties en bij verantwoording.*

## hoofdstuk 4 **Het Social Profit Canvas**

*In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat bestaande modellen niet voldoende in staat waren om een volledig beeld te geven van de publieke waarden van interventies en initiatieven in het publieke domein. Vanuit onze ervaring in en kennis over de sector hebben we een model ontwikkeld dat een beter antwoord kan geven over waardecreatie. Daarvoor hebben we gesproken met vele betrokkenen in en buiten de sector. Zowel wetenschappers als cliënten, gemeenten als inwoners, en bestuurders als de professionals op de werkvloer.*

*We sluiten aan bij het werk van Mark Moore en zijn Public Value Scorecard (PVSC) en we zijn gaan kijken hoe we dit concreter kunnen maken. In die zoektocht hebben we een aantal bekende modellen meegenomen, zoals De Effectenarena (EA), de business score card (BSC) en ook de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In dit hoofdstuk introduceren we een model dat alle aspecten onderzoekt en daarmee een positief antwoord geeft op de vraag: kun je publieke waarde in beeld brengen of kun je impact zichtbaar maken?' Ook biedt dit model professionals de ruimte om actief betrokken te zijn. Het Social Profit Canvas beschrijft de grondgedachte van hoe een organisatie sociale winst en waarde creëert, levert en behoudt voor onze samenleving.*

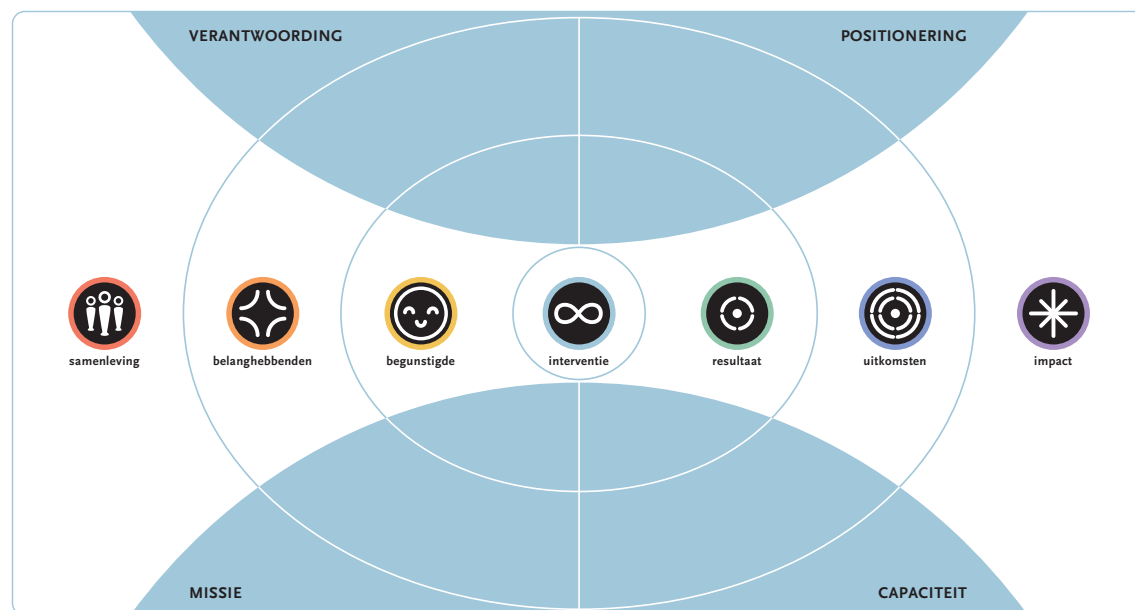
57

*Een maagdelijk wit doek, het canvas. De schilder staat op het punt een interventie te doen. Dat kan een wilde gooi met verf zijn, maar ook een weloverwogen voorbereiding met schetsen.*

*Stel je Rembrandt voor die een grote opdracht gekregen heeft van het Amsterdamse schuttersgilde om een doek te maken voor de grote feestzaal.*

*Stel je voor hoe hij wikt en weegt: 'wat wil de opdrachtgever, hoe wil hij zelf dat het resultaat is, wat wil hij daarbij uitdrukken, komt dat overeen met wat de opdrachtgever wil, kan hij iets extra's toevoegen?'*

*Maar ook de meer praktische vragen: 'welke verf gaat hij gebruiken, welke kleuren, wat is de planning, wat is het budget, etc...?', en nog praktischer: 'hoe gaat het passen, hoe krijg ik het vervoerd?'*



Figuur 4.1. Het Social Profit Canvas, een initiatief van WHISE in samenwerking met TIAS

### 4.1. Social Profit en het canvas

**Social Profit** is het creëren van sociale winst en waarde. Een Social Profit-organisatie heeft als doel sociale winst en waarde te creëren voor onze samenleving. Het lijkt op een ‘gewone’ onderneming, want de organisatie levert een product of dienst en heeft een verdienmodel. Er wordt in maatschappelijke zin wel winst gemaakt, namelijk door het creëren van sociale winst en publieke waarde, maar er mag in financiële zin geen verlies gemaakt worden. Geld verdienen is niet het hoofddoel, maar het is wel een middel om de werkelijke missie te bereiken: het creëren van maatschappelijke impact. Als zodanig speelt geld dus wel een rol.

In de verantwoordelijkheid van organisaties om ‘winst’ te maken ontstaat wel spanning als het gaat om de financiële verantwoording. Wat is immers de financiële waarde van weer meedoen in de samenleving of van een oudere die uit een isolement is? Vaak is deze winst moeilijk in exacte bedragen uit te drukken. Ook is het de vraag of bijvoorbeeld een geslaagd arbeidstoeleidingstraject van vijfduizend euro onze maatschappij voldoende oplevert om deze te legitimeren? En is vijfduizend euro voldoende om een arbeidstoeleidingstraject te laten slagen of kan het met minder? Het probleem met de winstvraag is dat niet alles in geld is uit te drukken. We gaan hier in hoofdstuk 6 over ‘meten en weten’ dieper op in.

De hiervoor genoemde gezamenlijke aanpak van wetenschap en praktijk heeft geleid tot een model dat waarde en sociale innovatie in beeld brengt. Om een interventie in het publieke domein zichtbaar te maken gebruiken ook wij een canvas, het zogenaamde ‘Social Profit Canvas’ (SPC; zie figuur 4.1.). En net als Rembrandt gaan we daarbij diverse invalshoeken analyseren. Wat wil de opdrachtgever, wat wil je zelf bereiken, en wat werkt voor de doelgroep? Daarbij komen ook praktische aspecten aan de orde als budget, planning en middelen.

Daarnaast hebben we diverse deelmodellen ontwikkeld waarbij ieder model een hulpmiddel is om te komen tot een gezamenlijk begrip van wat waarde nu feitelijk is. Een concept dat de beschrijving en discussie vergemakkelijkt. Vanuit hetzelfde punt vertrekken en over hetzelfde praten. De deelmodellen zijn ontwikkeld voor specifieke onderdelen van het canvas.

### 4.2. Kernlogica

Bedrijfskundigen vertellen ons wat de kosten en baten zijn van een buurthuis, medici vertellen ons hoe we gezond kunnen blijven door meer te bewegen en sociologen zeggen ons hoe het staat met de sociale cohesie in de wijk. Maar is de werkelijke waarde van een kopje koffie met mensen uit de buurt dan slechts 1 euro? Als bewegen zo waardevol is, waarom is obesitas dan een uitdaging? En als de sociale cohesie in de buurt hoog scoort, waarom is mevrouw De Beer dan nog steeds eenzaam?

Wat is de kernlogica van wat we doen, wat beogen we te bereiken, wanneer is dat ‘klaar’? Wat is goede ggz? Wat vormt de kern van het leerplan, wat is een ‘dak boven je hoofd’? Inhoudelijke argumentatie is hier essentieel. Onze samenleving bestaat uit meer dan alleen regels, systemen en belangen. Alleen als we de cliënt werkelijk centraal stellen gaan we dingen anders doen. Als we buiten onze eigen kaders durven te denken en we niet accepteren dat er een wal en een schip is, kunnen we voor iedereen een beter perspectief creëren.



Figuur 4.2. De centrale as van het Social Profit Canvas

Social Profit is de winst en waarde die organisaties creëren voor de samenleving. Figuur 4.2. is de afbeelding van de centrale as van het SPC-model, waarbij links

de sociale arena (begunstigden, belanghebbenden en samenleving als geheel) staat en rechts de effectenstraat (resultaat, uitkomsten en impact). In de uitleg werken we van binnen naar buiten. Van interventie naar resultaten voor de begunstigde, uitkomsten voor de belanghebbenden en impact voor de samenleving. In de volgende paragrafen worden deze stappen een voor een uitgelegd.

### 4.3. De binnenwereld van de interventie



Figuur 4.3. De binnenwereld van het Social Profit Canvas

Figuur 4.3. geeft de binnenwereld van de interventie weer, die het domein is van de professional. Dat wil zeggen de personen die op de werkvloer staan en zorgen voor de dagelijkse gang van zaken, de unieke momenten, en die verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering. De professional heeft een ogenschijnlijk simpele opdracht: zorg ervoor dat je bij begunstigde X interventie Y doet met als resultaat Z.

In het midden van de figuur staat het symbool voor de **interventie**. De interventie beschrijft de tussenkomst of actie die een organisatie onderneemt met als doel het gedrag van de begunstigde of diens omstandigheden te beïnvloeden. Een interventie kan een kleine handeling zijn, maar ook een heel project. Een luisterend oor bieden als een cliënt even in de knoop zit is een kleine interventie. Een nieuwe werkplaats opzetten om jongeren met een beperking aan het werk te krijgen is een grote interventie. De interventie kan gericht zijn op een verandering in gedrag door betere omstandigheden te scheppen, het kan bedoeld zijn om motivatie te versterken, om bestaande vaardigheden te versterken of nieuwe aan te leren.

Een interventie kan bestaan uit meerdere activiteiten en onderdelen. Het arbeidstoeleidingstraject kan gericht zijn op het individu dat werk zoekt en tegelijkertijd op bedrijven om mensen met afstand tot werk aan te nemen. Samenvattend de kenmerken van een interventie:

- Kleine handeling of heel project.
- Gericht zijn op verandering in gedrag, op versterken van motivatie of op het aanleren van (nieuwe) vaardigheden.

- Kan bestaan uit meerdere activiteiten en onderdelen; in dat geval kan het handig zijn om de interventie op te knippen in werkzame elementen.

Links op de as en naast de interventie staat het symbool voor de **begunstigde**, degene voor wie de interventie bedoeld is en die baat heeft bij het directe resultaat. De begunstigde vormt het hart van elke interventie en kent verschillende vormen: klant, cliënt, bewoner, inwoner, etc. Belangrijk is om te bekijken wie er daadwerkelijk centraal staat in het canvas. Zijn we bezig met arbeidstoeleiding omdat wij mensen graag aan het werk willen helpen? (de werkzoekende centraal). Of zijn we bezig met het terugdringen van de uitkeringen om zo de gemeentefinanciën op orde te brengen? (de wethouder centraal). Een goed begrip van de begunstigde is essentieel om goede resultaten te behalen. Organisaties zullen snel roepen dat de klant centraal staat bij hun interventie, maar is de interventie ook daadwerkelijk ontworpen om deze klant centraal te stellen? Hoe zorgen we ervoor dat die werkzoekende centraal blijft en niet de wethouder?

Rechts op de as en direct naast de interventie staat het symbool van **resultaat**, datgene dat de interventie direct en meetbaar oplevert, de meest directe en tastbare gevolgen. Hiervan kunnen we zeggen dat het specifiek is, meetbaar, acceptabel, realistisch, en tijdgebonden. We zien ze in de cijfers, we horen ze in verhalen en ze kunnen vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden. Voorbeelden van resultaten tellen zijn het aantal mensen dat aan werk geholpen is, de afname van meldingen van huiselijk geweld, het aantal begunstigden dat deelneemt aan een programma. Voorbeelden van resultaten vertellen is als een begunstigde zekerder is geworden en daardoor zelf stappen heeft ondernomen om een opleiding te gaan volgen of te gaan sporten. Of het nu over tellen of vertellen gaat, resultaten binnen dit deel van het canvas zijn enkel en alleen gerelateerd aan de begunstigde. Eén interventie kan echter wel meerdere resultaten nastreven. Zo kan een arbeidstoeleidingstraject erop gericht zijn om iemand aan het werk te krijgen en/of om stabiliteit in het gezin te vergroten.

In het dagelijkse werk van de professional is meer nodig dan een reeks handelingen om te komen tot goede dienstverlening. De klant moet centraal staan, er moet verantwoording afgelegd worden aan het management, de missie van de organisatie en de wensen van de samenleving moeten gevolgd worden, en dat alles binnen de gestelde uren ... en tegelijkertijd het werk zelf leuk blijven vinden. Om overzicht te krijgen in dit soort discussies gebruiken we allereerst de binnenwereld van het canvas, die de relatie bekijkt tussen de begunstigde en de professional. Vanuit de gedachte dat als je het juiste doet voor de begunstigde je ook sterker staat in de organisatie gaan we de volgende laag in van het canvas. Daarbij wordt gekeken hoe de organisaties(s) meegenomen kan worden in alle afwegingen.

De drie vragen die gerelateerd zijn aan deze symbolen zijn:

- Interventie: wat is de interventie?
- Begunstigde: wie is er rechtstreeks betrokken?
- Wat is het concrete resultaat na afronding?

#### 4.4. De organisatie-omgeving van de interventie



Figuur 4.4. De organisatie-context van het Social Profit Canvas

Figuur 4.4. geeft de organisatiecontext van de interventie weer. Hiermee gaan we een laag verder naar buiten toe. Op de lijn van de sociale arena gaan we van begunstigden naar belanghebbenden en op de lijn van de effectenstraat gaan we van resultaat naar uitkomsten. Gaan we de interventie vanuit organisatieperspectief bekijken dan komen we in het domein van de besturing van de organisatie.

62

Het gaat om het inspireren en aansturen van de professional, het bewaken van de grotere lijnen en de communicatie daarover. En dat alles gebaseerd op een gezonde bedrijfsvoering. Daarbij is de opdracht voor de bestuurders complexer: maak het mogelijk dat voor belanghebbende X via interventie Y de uitkomst Z gerealiseerd wordt en laat zien hoe dat verstandig gebeurd is.

Links op de as en naast het symbool voor de begunstigde staat het symbool voor de **belanghebbenden**. Dit zijn alle individuen (stakeholders) die met elkaar verbonden zijn rondom een interventie, waarbij de belanghebbende een bepaalde rol heeft, en ook invloed op de resultaten en uitkomsten van een interventie.

Wij definiëren vier primaire rollen van belanghebbenden:

- De begunstigde – degene voor wie de interventie bedoeld is en die baat heeft bij het directe resultaat en/of een relatie heeft met de begunstigde.
- De beslisser – degene die beslist of de interventie wel of geen bestaansrecht heeft.
- De betrokkene – degene die de uitvoering van de interventie verzorgt, als ook burens, familie, collega's die een relatie hebben met de begunstigde en zo meeprofiteren van de verbetering van de situatie.
- De betaler – degene die direct of indirect de interventie betaalt.

Aan de rechterkant op de as, naast het symbool voor resultaat staat het symbool voor **uitkomsten**. Resultaten op zichzelf zeggen nog onvoldoende over hun effectiviteit en of achterliggende doelen gehaald worden. Uitkomsten zijn dat wat gebeurt als gevolg van resultaten. Zo omvatten uitkomsten zowel de bedoelde als onbedoelde effecten, negatieve als positieve effecten, en lange- als kortetermijneffecten. Dat zijn dezelfde punten die we eerder gezien hebben in de Public Value Score Card (PVSC) en de Effectenarena (EA).

Rendement is een vorm van uitkomst. Een tel-voorbeeld daarvan is dat door vermindering van medicijngebruik (het percentage is een resultaat) er een kostenbesparing optreedt van een bepaald bedrag. Beleving is eveneens een vorm van uitkomst. Een vertel-voorbeeld daarvan is als er op een afdeling in een ziekenhuis 's nachts minder incidenten zijn en de nachtrust van de patiënten verbetert. Op basis van de uitkomsten kan de organisatie een afweging maken over de effectiviteit van de interventie. Ook kunnen ze de uitkomsten inzetten en keuzes maken voor hun verantwoording, positionering, capaciteit en missie.

De twee vragen die gerelateerd zijn aan deze symbolen:

- De belanghebbenden: wie zijn de indirect betrokkenen?
- De uitkomsten: wat is de beoogde opbrengst op langere termijn?

#### 4.5. Impact voor de samenleving

63



Figuur 4.5. De totale as van het Social Profit Canvas

Met figuur 4.5. komen we op de buitenste laag van de as rondom de interventie terecht. Op de lijn van de sociale arena gaan we van begunstigden via belanghebbenden naar de samenleving als groter geheel en op de lijn van de effectenstraat gaan we van resultaat via uitkomsten naar impact.

Helemaal links op de as en naast het symbool voor de belanghebbenden staat het symbool voor de **samenleving**. De samenleving is het grotere geheel waarin de interventie plaatsvindt. Als een groep mensen met elkaar verbonden is, doordat ze bij elkaar wonen, doordat er interactie plaatsvindt, doordat ze dingen delen met elkaar, dan noemen we dat een samenleving. Dit kunnen we geografisch bekijken: een straat, een wijk, de stad, het land, of zelfs de wereld

(denk aan klimaatdoelen die over grenzen gaan). Maar het kan ook bekeken worden vanuit een bepaalde doelgroep: ouderen, jongeren, cultuur, religie.

Helemaal rechts op de as, naast het symbool voor uitkomsten staat het symbool voor **impact**. Resultaten en uitkomsten redeneren voornamelijk vanuit de interventie. Maar daarnaast wil je met de interventie ook structurele impact hebben op de samenleving. Op bijvoorbeeld sociale, economische en maatschappelijke aspecten. En op mogelijke thema's als veiligheid, duurzaamheid, vitaliteit en leefbaarheid. Door de uitkomsten en resultaten in perspectief te zetten met trends in de samenleving kunnen we uitspraken doen over de impact die de interventie mede realiseert.

Voorbeelden van impact zijn:

- Door de daling van medicijngebruik en de betere nachtrust van patiënten op een afdeling neemt de betaalbaarheid van de zorg toe. Hier hebben we 2 resultaten die bijdragen aan impact. De kosten worden direct lager in het eerste geval (resultaat). In het tweede geval is het resultaat van minder incidenten op de afdeling dat de patiënten een betere nachtrust hebben. De uitkomst hiervan is dat de patiënt sneller geneest en dus sneller het ziekenhuis kan verlaten. En als laatste is de impact dat in het groter geheel de kosten voor zorg afnemen.
- Doordat de vaardigheden van deelnemers aan een programma verbeteren krijgen ze meer zelfvertrouwen (resultaat). Zowel de toegenomen vaardigheden als het toegenomen zelfvertrouwen vergroten de kans op een baan (uitkomst). Als meer mensen uit uitzichtloosheid en werkeloosheid komen verbetert de huiselijke situatie (uitkomst), maar op het niveau van de samenleving wordt de economische vitaliteit en bedrijvigheid van de buurt beter (impact). We kunnen hier nog langer op doorredeneren. Zo heeft bijvoorbeeld minder huiselijk geweld en een vitalere buurt ook impact op de kinderen die in dat gezin en die buurt opgroeien. Het welbevinden van die kinderen leidt tot betere schoolresultaten, etc.

De twee vragen die gerelateerd zijn aan deze symbolen:

- Samenleving: welke problemen worden voor de samenleving in bredere zin opgelost door de interventie?
- Impact: welke systeemverandering betekent dit structureel?

#### 4.6. Extra invalshoeken

De binnenwereld van de interventie, zoals weergegeven in figuur 4.3., zet voor elke interventie de bedoeling centraal. In de leefwereld van de begunstigde wordt directe waarde gecreëerd. Daaromheen zit de organisatiecontext van de interventie zoals weergegeven in figuur 4.4. Dit is een systeemwereld van bestuurders, managers, financiers, controllers, inspecties, etc. die verwachtingen hebben van de interventie. De scheidslijn tussen deze twee werelden wordt bewaakt door de professionals die constant moeten voldoen aan de wensen en eisen van alle belanghebbenden. De buitenste laag van de as rondom de interventie is weergegeven in figuur 4.5. en heeft betrekking op de ambitie van de samenleving.

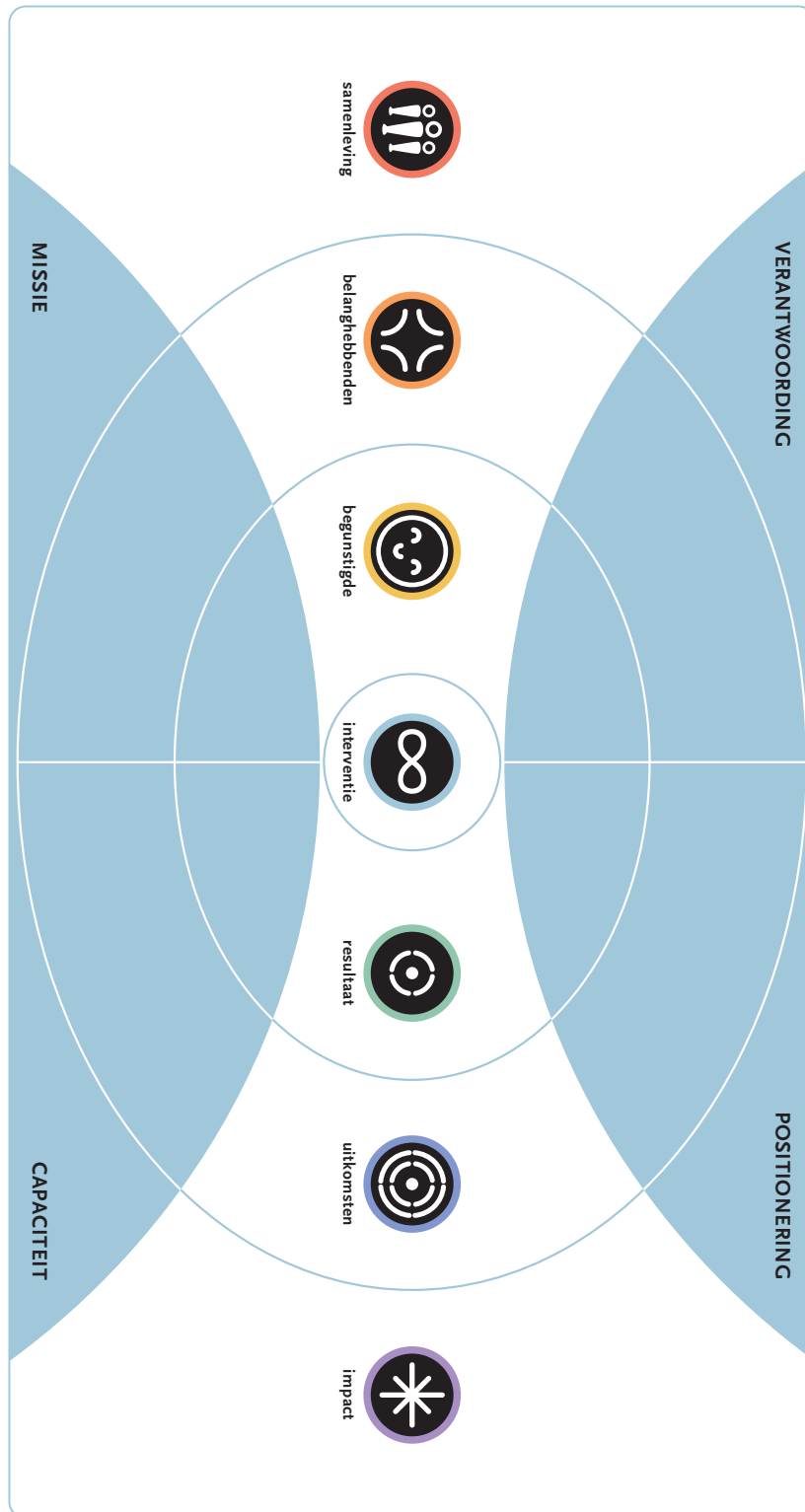
Deze drie werelden zijn niet altijd verenigbaar. Talbot (2011) stelt dat ieder naar dezelfde waarde kijkt maar deze anders kan ervaren. Hij maakt het volgende onderscheid:

- Self-interest: De waarde voor het individu
- Procedural-interest: De waarde voor eerlijkheid en gelijkheid in het proces
- Public-interest: De waarde voor de welvaart of het 'gewone goed'

Wat een goede interventie is voor een individu kan op grotere schaal niet zo ervaren worden. Bedoeling, verwachting en ambitie liggen niet altijd in één lijn. Vanuit het individu wordt gedacht: Ik ben klant bij het ziekenhuis, ik heb het recht op de beste zorg. Vanuit de samenleving kan echter niet voor iedereen de meest optimale zorg verleend worden omdat medicijnen te duur zijn of omdat er te weinig personeel is om de gewenste zorg te leveren. En zo kunnen we als samenleving eisen dat het kabinet iets doet aan de klimaatverandering maar wil ik daar als individu niet voor opdraaien.

Figuur 4.6. geeft het hele Social Profit Canvas weer. Duidelijk is hier in het midden de centrale as te zien, met daarop de hiervoor behandelde onderdelen rondom de interventie, met links op de sociale arena de begunstigde, de belanghebbenden en de samenleving, en rechts op de effectenstraat het resultaat, de uitkomsten en de impact.

Het model gaat nog een paar stappen verder. Er is een halve cirkel aan de bovenkant en een halve cirkel aan de onderkant die de diverse lagen overlapt. Dit onderdeel van het canvas helpt om de juiste balans te zoeken door het perspectief van de organisatie en van de maatschappelijke omgeving (politiek) in de beschouwing te betrekken.



In de bovenkant van het canvas bekijken we de **legitimiteit en steun**. Het gaat daarbij om hoe de interventie verantwoord en gepositioneerd wordt. Wie geeft het mandaat voor deze interventie? Aan wie wordt welke verantwoording afgelegd? Hoe organiseren we draagvlak en steun van andere partijen?

In de onderkant van het canvas bekijken we de **organisatorische capaciteit**. Het gaat daarbij om hoe de interventie georganiseerd wordt en vanuit welke missie. Gekeken wordt naar de inrichting van de dienstverlening: Hoe gaan we het aanpakken? Wat is daarvoor nodig en welke visie hebben we daarop. Hierbij gaat het om logistieke en organisatievraagstukken, efficiëntie en kwaliteitszorg.

De cirkels bevatten ieder twee onderdelen. In de bovenste cirkel staat de relatie van de sociale arena tot verantwoording en de relatie van positionering tot de effectenstraat. In de onderste cirkel staat de relatie van de sociale arena tot de missie en de relatie van de effectenstraat tot capaciteit.

Deze begrippen kunnen als volgt omschreven worden:

- **Verantwoording** is de beoordeling van belanghebbenden op de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie in het omzetten van publieke middelen in publieke waarde.
- **Missie** geeft aan wie je bent, wat je doet en wat je wilt bereiken. Een helder beeld van de haalbare en duurzame toekomst die de organisatie wil zien in de context waarin zij werkt.
- **Positionering** is de wijze waarop de interventie een plaats heeft in een speelveld waar meerdere partijen actief zijn: zijn er interessante samenwerkingen mogelijk of dreigt er overlapping en concurrentie? Het gaat niet alleen over de feitelijke positionering maar ook over beeldvorming en imago in de ogen van belanghebbenden en in die van andere partijen die met dezelfde belanghebbenden van doen hebben.
- **Capaciteit** is datgene wat de organisatie aan middelen moet inzetten om de interventie mogelijk te maken. Voor elke interventie moet een organisatie capaciteit vrijmaken. Deze capaciteit maakt het mogelijk waarde te creëren en te bieden, mensen te bereiken en relaties te onderhouden. Capaciteit kan fysiek, intellectueel, menselijk of financieel zijn.

In het canvas is te zien dat de cirkels de lagen overlappen. Daarmee komen bovenstaande aspecten zowel op de laag van de professionals als ook op de

laag van de organisatie te liggen. Op de laag van de professionals zijn er per onderdeel de volgende aandachtspunten:

#### *Aan de sociale arena kant:*

- Verantwoording is gerelateerd aan de vraag: 'welke verantwoording leg ik af aan de begunstigde?' Op het niveau van de professional: 'is het goede gedaan en is het gelukt?' De professional heeft als opdracht om de interventie uit te voeren voor de begunstigde. Hierbij verantwoordt en positioneert de professional zich naar de belanghebbenden.
- Missie is gerelateerd aan de vraag: 'wat wil mijn organisatie bereiken voor de begunstigde?'. Daarbij zal de professional de missie van de organisatie naleven.

#### *Aan de effectenkant:*

- Positionering is gerelateerd aan de vraag: 'welke positie heeft mijn interventie in het speelveld?'. Het dilemma voor de professional is het zoeken naar balans tussen het zo goed mogelijk uitvoeren van de opdracht en het tevredenstellen van de rest van de organisatie en de buitenwereld (bijvoorbeeld de politiek).
- Capaciteit is gerelateerd aan de vraag: 'welke capaciteit is er nodig voor mijn interventie?'. De eisen, mogelijkheden, beperkingen en kansen van de organisatie en de buitenwereld sluiten niet altijd aan bij de wensen en behoeften van de begunstigde.

68

Op de laag van de organisatie overlappen we 2 lagen. De organisatie richt zich zowel op de binnen- als op de buitenwereld. Per onderdeel zijn er de volgende aandachtspunten:

#### *Aan de sociale arena kant:*

- Verantwoording is gerelateerd aan twee vragen: 'welke verantwoording leg ik af aan de begunstigde?' maar ook 'welke verantwoording leg ik af aan de belanghebbenden?'. De organisatie heeft als opdracht om de interventie uit te voeren voor alle belanghebbenden. Hierbij zal de organisatie zich moeten verantwoorden naar de buitenwereld.
- Missie is gerelateerd aan twee vragen: 'wat wil mijn organisatie bereiken voor de begunstigde?' maar ook 'wat wil mijn organisatie bereiken voor de belanghebbenden?' Via de missie legt een organisatie aan de buitenwereld uit waar zij voor staat en gaat; die uitleg vormt feitelijk een verantwoording. In de binnenwereld moet de vraag beantwoord worden of de interventie past bij de missie en dat moet aan de buitenwereld uitgelegd kunnen worden.

#### *Aan de effectenstraatkant:*

- Positionering is gerelateerd aan twee vragen: 'welke positie heeft mijn interventie in het speelveld?', maar ook 'welke positie wil mijn organisatie innemen in de samenleving?'. Het dilemma voor de organisatie is het zoeken naar een balans tussen het zo goed mogelijk uitvoeren van de opdracht en het tevredenstellen van de buitenwereld.
- Capaciteit is gerelateerd aan twee vragen: 'welke capaciteit is er nodig voor mijn interventie?' en 'welke capaciteit is er beschikbaar vanuit mijn organisatie?'. De eisen, mogelijkheden, beperkingen en kansen van de buitenwereld sluiten niet altijd aan bij de wensen en behoeften van de begunstigde.

#### *4.7. Breed en flexibel toepasbaar*

Wie googelt op "Business Model Canvas" vindt vele vormen van het canvas. Het model kent een grote mate van flexibiliteit. Maar het belangrijkste is dat de basis, de essentie gelijk blijft. En deze is zowel bij het BMC als bij het SPC transparant, intuïtief makkelijk te begrijpen en eenvoudig te communiceren. Het totaal van elf vragen (zie ook hoofdstuk 5 en blz. 165) is een basis waar de professional of de organisatie een bij hen passende vertaling aan kan geven, zonder de essentie te verliezen. Zo ook de symbolen die in het canvas gebruikt worden. Deze zijn voor iedereen bruikbaar en naar wij hopen een voldoende duidelijke weergave van ieder aspect.

69

Bij het ontwikkelen van het Social Profit Canvas (SPC) was een van de doelen om een model te ontwikkelen dat, net als het BMC, snel uit te leggen is en goed te begrijpen. Daarmee kan het model op meerdere niveaus ingezet worden bij publieke dienstverlening. Voor modellen als de PVSC en het MKBA moeten vaak experts het analysewerk doen, maar het SPC kan op de werkvloer gebruikt worden. Een professional of een team, dat met elkaar een publieke interventie wil doen, kan het model gebruiken om te onderzoeken of het plan goed doordacht is. Door samen alle stappen van de methode door te nemen krijgen ze inzicht in alle aspecten en wordt duidelijk of alle onderdelen voldoende zijn overwogen en of er geen belangrijke schakels vergeten zijn.

Het model is niet alleen te gebruiken op het niveau van de professional maar ook heel geschikt om te gebruiken op het niveau van een organisatie, bijvoorbeeld als zij zich moeten verantwoorden naar de omgeving. Met behulp van de stappen in het SPC kunnen zij aangeven in welke projectenstructuur ze werken en welke onderdelen daarbij zijn opgenomen. Daarmee is het model zowel op microniveau, het niveau van de professional of het team, als op mesoniveau, zijnde het management en de organisatie, goed inzetbaar. Maar ook op macro-

niveau, binnen een groter geheel waar meerdere organisaties onder vallen, kunnen alle vragen rond een organisatie-specifiek type sociale interventie langs de lijnen van het model met elkaar doorgenomen en besproken worden.

Het feit dat het model zo breed inzetbaar is wil niet zeggen dat het een kwestie is van simpel optelwerk van enkele micromodellen tot een mesomodel. Maar het betekent wel dat het gesprek dat er plaatsvindt tussen de professional en zijn organisatie, en tussen de organisatie en zijn omgeving, gevoerd kan worden over dezelfde set vragen. De inhoud en kleuring zal veranderen als het niveau verandert maar de onderliggende vragen en structuur zijn gelijk. Er wordt eenzelfde taal gesproken. Dit vergroot begrip en samenwerking binnen de organisatie, maar geeft ook duidelijkheid naar de buitenwereld. Iets wat nu nog te weinig het geval is; er wordt vaak langs elkaar heen gepraat.

Het tweede toepassingsgebied is dat het model op drie verschillende momenten van de interventie gebruikt kan worden. Allereerst voorafgaand aan een interventie, ex-ante genoemd. Hierbij gaat het om een haalbaarheidsstudie waarbij gekeken wordt of de interventie zinvol en haalbaar is. Een ex tempore toepassing is wanneer het model na de opstartperiode of halverwege de interventie gebruikt wordt om te monitoren en te bekijken waar verbeterpunten liggen. De ex-post evaluatie is wanneer het model achteraf gebruikt wordt om nog eens kritisch alle stappen door te lopen en te zien of het doel bereikt is. Daarmee kan ook naar de opdrachtgever of subsidieverstrekker aangegeven worden welke stappen genomen zijn met welke resultaten.

Een project is een activiteit met een begin en een eind, dat na afronding geëvalueerd wordt. Een programma kan gezien worden als een set van projecten, bedoeld om een groter samenhangend doel te bereiken. SPC is vooral bedoeld voor gebruik op projectniveau, maar het kan helpen om een projectenportefeuille, die samen een programma vormt, op een gelijke manier te analyseren en beschrijven.

We kennen resultaatverplichting en inspanningsverplichting. In het eerste geval is er een helder omschreven doel, waar -voor vooraf vastgestelde kostenbepaalde resultaten opgeleverd worden, zoals de aanleg van een brug, waarbij het budget vooraf is vastgesteld. Een proces is iets dat je ingaat en waarbij er, anders dan een project, geen exact eindpunt is. In dat geval wordt er een poging gedaan om een bepaald resultaat te halen, denk daarbij bijvoorbeeld aan het streven om minder doden te hebben in het verkeer. Het einddoel is minder te ijken maar het model kan nog steeds gebruikt worden om te bepalen welke variabelen meegenomen moeten worden en wie de betrokken partijen zijn en de beoogde begunstigden.

Een interessant extra gebruik, met name bij de ex-ante evaluatie, is dat het model – zeker bij grote projecten – heel bruikbaar is om vooraf een risico-inventarisatie te doen. Dat is een bijzondere toepassing, waarbij het model gebruikt wordt voor scenario-analyses. Vooraf moet bekeken worden waar de valkuilen zitten zodat daarop geanticipeerd kan worden. Door te kijken waar de afbreukrisico's liggen kan daarop ingespeeld worden waardoor die risico's tot een minimum beperkt blijven. Samen kunnen oplossingen bedacht worden en kan er gekeken worden naar mogelijke alternatieven. Juist door goed in beeld te brengen waar problemen kunnen ontstaan en hoe die te herkennen, kan er goed in beeld gebracht worden hoe daar tijdig op te reageren. Het model leent zich prima om die denkexercitie te doen. Daar hoort ook een inventarisatie bij van de benodigde informatie (data) om te kunnen volgen hoe risico's zich ontwikkelen. Daar komen we in hoofdstuk 6 op terug.

Vaak zal een nieuw project of een nieuwe aanpak reden zijn voor gebruik van het canvas. Starten bij de interventie is zinvol, maar het startpunt kan ook ergens anders liggen om juist te kijken wat het effect zal zijn van een verandering op de dagelijkse gang van zaken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan groeiende tekorten aan personeel, de komst van een alternatieve aanpak of concurrerende instelling of veranderende wetgeving. Dat zijn elementen in de omgeving die doorwerken op de eigen aanpak.

Samenvattend kan het model in diverse situaties gebruikt worden:

- **Op micro-, meso- en macroniveau**
  - Op de werkvloer, door het management en op bestuursniveau.
- **Ex-ante, ex-tempore en ex-post**
  - Bij het plannen, om te monitoren en als evaluatiemethode.
- **Bij een project met resultaatverplichting als ook bij een proces met inspanningsverplichting**
- **Voor risico-inventarisatie door middel van scenario-analyse**

Nu we het model op hoofdlijnen toegelicht hebben is het tijd om naar het praktische gebruik te kijken. In het volgende hoofdstuk doen we dit aan de hand van 2 voorbeelden die weer teruggaan naar het werk van Mark Moore en de Kennedy School of Government van Harvard University.

## Het Social Profit Canvas in de praktijk – de elf stappen

### 5.1. Flexibiliteit en eigenheid

In het vorige hoofdstuk is de essentie en de toepassing van het Social Profit Canvas uitgelegd. In dit hoofdstuk zullen we dieper ingaan op het gebruik van het model in de praktijk. Het model kent in totaal elf stappen. We hebben bij die stappen basisvragen (zie blz. 165) ontwikkeld. Deze vragen vormen het uitgangspunt waarmee professionals en organisaties aan de slag kunnen gaan. Dat vraagt soms om een bij de organisatie passende ‘vertaling’ van de vragen, maar we willen benadrukken ervoor te zorgen dat de essentie van de vragen behouden moet blijven. Professionals en organisaties kunnen met elkaar onderzoeken welke antwoorden bij hen passen, maar dat is zeker geen simpele invuloefening. Deze exercitie gaat om zoeken, wikken en wegen, en met argumenten voor en argumenten tegen de passende antwoorden vinden. En daarbij hoeft niet vastgehouden te worden aan een bepaalde volgorde.

Diezelfde insteek geldt voor de symbolen. Wij hebben gekozen voor neutrale symbolen die daarmee algemeen toepasbaar zijn. Het kan een waardevolle exercitie zijn om met het team te bekijken welke symbolen passen bij de organisatie en tegelijkertijd de stappen duidelijk weergeven. Dit kan de gesprekken over de inhoud versterken: alleen al het kiezen van aansprekende symbolen levert een nuttig gesprek op dat helpt om op één lijn te komen.

### 5.2. De bibliotheek, een voorbeeld

In zijn eerste boek gebruikt Moore (1995) een gebeurtenis in een bibliotheek in de buurt van Boston als voorbeeld om de driehoek toe te passen.<sup>14</sup> We gebruiken dit favoriete voorbeeld van Moore om alle stappen met de bijbehorende vragen uit te werken. Eerst het verhaal:

*Sinds een tijdje kwamen er elke dag rond een uur of 3 steeds meer jongeren (met een sleutel aan een koordje om hun nek) naar de bibliotheek om een boek te lezen, huiswerk te maken, rond te hangen, wat met elkaar te dollen of gewoon wat te kletsen. Tegen een uur of 5 nam hun aantal langzaam af en tegen 6en was het weer rustig. De bibliothecaresse zag het met toenemende zorg aan. Ze was gewend aan de rust*

*van de leeszalen, waar ouderen kwamen om een boek of de krant te lezen. Deze sleutelkinderen brachten een nieuwe dynamiek met zich mee. Het was gedaan met de rust, boeken werden op slordige stapels achtergelaten waardoor medewerkers tegen het eind van hun werkdag nog veel tijd kwijt waren om ze op de juiste plek terug te zetten. Ook het frequent gebruik van de toiletten bracht extra werk met zich mee. De conciërge had zijn handen vol aan het schoonhouden en de zorg voor voldoende wc-papier, zeep e.d. De bibliothecaresse redeneerde in eerste instantie dat het niet haar taak was of de taak van de bibliotheek om te zorgen voor sleutelkinderen. Dat was immers de taak van de ouders, of als zij moesten werken, van de naschoolse opvang. Bij navraag bleek dat deze sinds een tijd gesloten was, wat de komst van de kinderen verklaarde.*

*Ze bedacht dat ze extra ondersteuning zou moeten vragen bij de gemeente. Door al het extra werk waren er meer mensen nodig, zowel in de bibliotheek als ook een extra schoonmaker. Maar tegelijk realiseerde ze zich dat ze daarmee gebruik zou maken van publieke fondsen die in haar dorp hard nodig waren op andere plaatsen. En hoe zat het met reguliere gebruikers van de bibliotheek die al sinds jaar en dag kwamen om de krant te lezen of een boek? Zij mopperden over de onrust.*

*Diverse plannen kwamen op, zoals aan de ouders van de kinderen een bijdrage te vragen of hen in te zetten als vrijwilliger tijdens de uren dat de kinderen aanwezig waren. Ze werden ook weer snel verworpen.*

*Toen kreeg ze een goed idee: misschien kon ze het probleem wel gewoon binnen de organisatie oplossen. Door de organisatie een beetje te reorganiseren zou ze haar staf op een andere manier kunnen inzetten. De kernfunctie van een bibliotheek is immers het lezen stimuleren, en waarom zou ze geen leesstimuleringsprogramma's gaan aanbieden, toegespitst op deze kinderen, waardoor ze meer en beter zouden gaan lezen? Binnen de bibliotheek kon daar een speciale ruimte voor vrijgemaakt worden zodat de reguliere bezoekers hier weinig last van zouden ondervinden. Wellicht zouden er in het kader van het naschoolse programma ook af en toe films vertoond kunnen worden. Ook zouden er wat computers geplaatst kunnen worden zodat kinderen informatie konden zoeken. Hoe meer de bibliothecaresse erover nadacht, hoe meer het paste binnen de huidige missie van haar organisatie. Ze maakte een plan, overtuigde haar bestuur en zocht aandacht via de lokale krant voor wat extra financiële steun.*

*Behalve dat de bibliothecaresse extra educatieve ondersteuning bood aan de kinderen, werd de bibliotheek in de loop der tijd door de nieuwe insteek meer dan een plek waar boeken opgeslagen waren die men kon inzien. De bibliotheek bleek in staat te voldoen aan nieuwe behoeften in de samenleving en ontwikkelde zich tot een levendige plek in de dorpsgemeenschap. Daarmee creëerde de bibliothecaresse Publieke Waarde (vrij naar Mark Moore in 'Creating Public Value', 1995).*

14 | The Town Librarian' in *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, (Moore, 1994)

### 5.3. De elf stappen toegepast op het voorbeeld

#### Interventie: wat is de interventie?

- Waar de bibliotheek voorheen vooral een rustige plek was met veel boeken die mensen konden lenen en waar ze rustig konden komen om te lezen of onderzoek te doen, werd de focus (de kernlogica) nu gericht op leesbevordering. De interventie was het ontwikkelen van programma's waardoor de kinderen meer en beter zouden gaan lezen.

#### Begunstigde: wie is er rechtstreeks betrokken?

- De sleutelkinderen vormen het hart van deze interventie.

#### Resultaat: wat is het concrete resultaat na afronding?

- In dit voorbeeld is er niet echt sprake van een afronding. Wel is er sprake van een duidelijk resultaat: de kinderen worden gestimuleerd om (meer) te lezen en dit biedt hen extra educatieve ondersteuning; een neveneffect is dat de kinderen niet op straat rondhangen. Het programma fungeert ook als naschoolse opvang, maar dat is niet het primaire doel.

#### De belanghebbenden: wie zijn de indirect betrokkenen?

- De kinderen zijn degene voor wie de interventie bedoeld is. Zij hebben baat bij het directe resultaat; maar ook hun ouders zijn belanghebbenden omdat ze baat hebben van het indirecte effect, zijnde opvang, en van het feit dat hun kinderen extra educatieve ondersteuning krijgen.
- Het bestuur van de bibliotheek, maar ook de subsidieverstrekkingen zoals de gemeente beslissen of de interventie wel of geen bestaansrecht heeft.
- De bibliothecaresse en haar staf zijn degene die de uitvoering van de interventie verzorgen; maar ook de conciërge is een belanghebbende omdat zijn werkzaamheden toenemen.
- Degene die direct of indirect de interventie betaalt. Daarbij moeten we denken aan de gemeente maar ook aan leden/abonementhouders van de bibliotheek, en indirect de dorpsgemeenschap die via hun lokale belasting aan de gemeente budget garandeert.
- Ook de leraren van de school zouden we belanghebbenden kunnen noemen. Zij profiteren ervan dat de kinderen beter geïnformeerd zijn en meer lezen.
- Er is ook een groep belanghebbenden die negatief betrokken is, namelijk de groep reguliere, oudere bezoekers van de bibliotheek die hun rust verstoord ziet en daar ontevreden over is.

#### De uitkomsten: wat is de beoogde opbrengst op langere termijn?

- De sleutelkinderen hebben extra kennis opgedaan waarmee hun schoolresultaten verbeteren. Mogelijk zijn ook hun capaciteit om informatie te

vinden en onderzoek te doen verbeterd doordat het leesbevorderende programma hun nieuwsgierigheid heeft getriggert.

- De kinderen hebben na school een veilige plek om naartoe te gaan wat fijn is voor de kinderen maar ook de ouders geruststelt. Daarbij voorkomt dit de onrust van hangjongeren op straat.
- Een negatief resultaat is wanneer reguliere bezoekers van de bibliotheek een andere plek gaan zoeken omdat ze zich niet meer thuisvoelen in de bibliotheek. Door hier vooraf op te anticiperen kan de bibliotheek een oplossing zoeken en dit negatief resultaat ombuigen naar een positief resultaat waarbij iedereen zich thuisvoelt in de bibliotheek.

#### Samenleving: wat merkt de samenleving in bredere zin van de interventie?

- De samenleving is in dit geval de dorpsgemeenschap en zij profiteren van het feit dat de jongeren beter geïnformeerd zijn, er is rust op straat en tegelijk is er een fijne ontmoetingsplek in het dorp voor iedereen.

#### Impact: welke systeemverandering betekent dit structureel?

- Beter schoolresultaten door beter geïnformeerde leerlingen.
- In het dorp is een levendige plek ontstaan waar iedereen welkom is, niet alleen om boeken te lenen of te lezen, maar ook voor het zoeken van informatie op computers, voor leesbevorderende programma's voor kinderen en jongeren hetgeen bijdraagt aan een sterk gemeenschapsgevoel.

#### Verantwoording: aan wie moet er verantwoording afgelegd worden?

- Aan de directe subsidieverstrekkingen (bijvoorbeeld gemeente), aan de leden en het bestuur, maar ook aan de dorpsgemeenschap als geheel.

#### Positionering: waar staat de organisatie en welke andere organisaties spelen een rol?

- Er is geen sprake van concurrentie met andere bibliotheken omdat er maar een bibliotheek is in het dorp. Met het aanbieden van programma's aan jongeren is de bibliotheek wel een speler geworden in het domein van naschoolse activiteiten en opvang. Dit was echter hier juist het probleem omdat deze gesloten was. Aangezien het gaat om educatieve activiteiten zijn de scholen een interessante partner voor de bibliotheek om samen programma's passend te maken op het curriculum.

#### Missie: hoe past de interventie in de missie?

- Moore (1995, blz. 15) omschrijft de missie als volgt: "to encourage reading and a love for books that would last all the children's lives.". Hij beschrijft hoe de bibliothecaresse zich realiseerde dat ieder op zijn of haar eigen manier gebruikmaakt van de bibliotheek. Niet alleen de oudere die kwam om de krant

of een tijdschrift te lezen en een praatje te maken, maar ook de studenten die 's avonds aan een werkstuk kwamen werken en tegelijk vrienden ontmoetten, de doe-het-zelver die op zoek was naar informatie voor zijn project etc. En dat de sleutelkinderen daarom dus net zo welkom waren.

#### **Capaciteit: welke capaciteit is nodig en beschikbaar om succesvol te zijn?**

- Veel van de bestaande middelen (staf, ruimte) konden ingezet worden, maar op een iets andere manier waardoor de kosten beperkt bleven. Dit vergde wel een andere manier van denken en aanpakken.
- Door actief te werven in de samenleving bleken bedrijven bereid een bijdrage te leveren die hielp om extra kosten te dekken.

Bovenstaande exercitie toont aan hoeveel antwoorden achter een simpele vraag zitten. Er zijn vast nog meer vragen te formuleren. Het prioriteren van de belangrijkste vragen is ook weer een zinvolle stap op weg naar een betere doordenking van de interventie. Er moet bovendien bij aangemerkt worden dat er voor het vinden van antwoorden niet in een bepaalde volgorde gewerkt hoeft te worden.

#### **5.4. Wordt vervolgd**

76 Het verhaal van Moore dateert al uit de negentiger jaren van de vorige eeuw. Maar het krijgt een vervolg. In 2018 schreef Moore, samen met Jorrit de Jong en Gaylen Moore een verhaal dat moest dienen als een teaching case voor de 'Bloomberg Harvard City Leadership Initiative'<sup>15</sup>. Het is een fictief verhaal, maar samengesteld op basis van real-life ervaringen van bibliotheekmedewerkers die zij voor dit doel geïnterviewd hebben. Dit is een vrije vertaling van het verhaal:

*Het was de tweede overdosis in een paar maanden tijd. Terwijl ze toekeek hoe de agent Narcan<sup>16</sup> toediende, overdacht ze hoe de bibliotheek en haar baan veranderd waren. Jaren geleden was er een grote verandering ingezet toen de naschoolse opvang gesloten werd en steeds meer sleutelkinderen na school hun heil zochten in de bibliotheek. Ze had zich destijds hard gemaakt om ook deze nieuwe 'klanten' een plek te geven in de bibliotheek. Ze had geld weten te genereren bij lokale bedrijven om de bibliotheek om te vormen tot een comfortabele omgeving voor zowel de reguliere, oudere bezoekers, als ook een stimulerende ruimte voor de jongeren. In de jaren daarna ontwikkelde de bibliotheek zich steeds verder. Daarvoor werkte ze samen met leraren, betrokken bedrijven, de Kamer van Koophandel, de gemeente,*

---

15 | *The Bloomberg Harvard City Leadership Initiative is een samenwerking van Harvard Kennedy School, Harvard Business School, en Bloomberg Philanthropies.*

16 | *Narcan is een middel dat gegeven wordt om het effect van een overdosis tegen te gaan.*

*vrijwilligers. En met elke nieuwe stap voelde ze dat de bibliotheek nog belangrijker werd voor de gemeenschap. Er werden programma's ontwikkeld voor kleuters en voor senioren, voor immigranten en school-drop-outs. En naast de leesprogramma's kwamen er steeds meer programma's die ook andere vaardigheden versterkten, zoals sollicitatie-cursussen, taallessen voor nieuwkomers, mindfulness, etc. Ze vroeg zich af of ze nu ook nog een drug-preventie-programma moest opzetten.*

*De bibliothecaresse voelde steeds meer de druk van de samenleving. Mensen kwamen aan de balie om hulp te vragen bij het invullen van belastingpapieren, ouderen kwamen met hun nieuwe iPad, niet wetend hoe ze e-boeken moesten downloaden. Ze realiseerde zich dat de bibliotheek niet altijd voor iedereen klaar kon staan (Moore: everything to everybody). Er was simpelweg niet genoeg geld, niet genoeg staf en ook niet genoeg kennis in huis om aan alle wensen te voldoen. Want hoe moest ze nu omgaan met de zwervers die rondhingen? En de overdosis-gevallen? Moest ze een voorraad Narcan opslaan en haar staf trainen in het toedienen? Zuchtend liep ze terug naar de balie. (vrij naar Moore, Moore en de Jong, 2018).*

Het is duidelijk dat in de loop van de tijd de missie van de bibliotheek is veranderd. Denk eens na hoe jij de huidige missie zou willen omschrijven? Wat voor capaciteiten zijn er aanwezig en welke niet om de missie te laten slagen? Hieronder hebben we de elf vragen opnieuw toegepast. Nu op de gedachte van de bibliothecaresse om een drugspreventieprogramma te starten en daarnaast Narcan op te slaan en haar staf te trainen in het gebruik ervan. Hebben we daarbij alle aspecten te pakken?

77

#### **5.5. De elf vragen toegepast op het nieuwe plan**

##### **Interventie: wat is de interventie?**

- Het gaat hierbij niet om één interventie maar om twee interventies, die wel aan elkaar gerelateerd zijn: een drugspreventieprogramma starten en daarnaast Narcan opslaan en de staf trainen in het gebruik ervan.

##### **Begunstigde: wie is er rechtstreeks betrokken?**

- Van het drugspreventieprogramma: alle deelnemers.
- Van het opslaan van Narcan en het trainen van de staf: degene die een overdosis genomen heeft.

##### **Resultaat: wat is het concrete resultaat na afronding?**

- Van het drugspreventieprogramma dat mensen beter gaan nadenken over drugsgebruik en dat er minder gebruikers zijn.
- Van het opslaan van Narcan en het trainen van de staf dat iemand die een overdosis genomen heeft op tijd gered kan worden. En dat medewerkers niet

hopeloos hoeven toekijken hoe iemand sterft terwijl ze wachten op politie of ambulance.

### De belanghebbenden: wie zijn de indirect betrokkenen?

- **Van het drugspreventieprogramma:**
  - Jongeren die openstaan voor drugsgebruik hebben baat bij het preventieprogramma. Zij zullen drugs laten staan of er verstandiger mee omgaan.
  - Ouders, omdat het preventieprogramma een goede manier is om meer informatie te krijgen over drugs en te leren hoe tijdig te reageren op signalen van hun kinderen, en omdat de kans kleiner wordt dat hun kinderen drugs zullen gebruiken.
  - Medewerkers van de bibliotheek die de interventie moeten verzorgen om meer overlast, zowel in de bibliotheek als in de samenleving, te voorkomen.
- **Van het opslaan van Narcan en het trainen van de staf:**
  - Degene met de overdosis die geholpen kan worden.
  - De staf die een extra taak krijgt en dit mogelijk als een belasting ervaren (negatief). Een goede bibliotheekmedewerker is nog geen verpleegkundige.
  - Politie- en ambulancemedewerkers die deze taak nu hebben maar niet altijd op tijd zijn om het slachtoffer te redden.
- **Van beide plannen:**
  - Het bestuur en gemeente beslissen of de interventies uitgevoerd mogen worden.
  - Degene die direct of indirect de interventie betaalt, dat zijn in dit geval de subsidieverstrekker, de sponsors, de leden/abonementhouders van de bibliotheek, en de dorpsgemeenschap die lokale belasting betaalt.

### De uitkomsten: wat is de beoogde opbrengst op langere termijn?

- **Van het drugspreventieprogramma:**
  - Minder drugsgebruikers en dus ook minder kans op een overdosis.
  - Daarmee minder onveiligheid in openbare ruimtes en op straat.
  - Minder kosten voor politiecontrole en medische zorg.
- **Van het opslaan van Narcan en het trainen van de staf:**
  - Mogelijk minder belasting voor politie en ambulance.
  - Een negatief aspect zou kunnen zijn dat drugsverslaafden zich veilig voelen in de bibliotheek omdat redding nabij is in geval van nood. Daarmee zou de bibliotheek juist een onveiligere plek worden.

### Samenleving: wat merkt de samenleving in bredere zin van de interventie?

- **Van het drugspreventieprogramma:**
  - Minder drugsgebruikers in de openbare ruimtes, hetzij in de bibliotheek als ook op straat. Minder zwervers en daklozen als gevolg van drugsverslaving. Daardoor rust op straat en een groter gevoel van veiligheid en welbehagen.
- **Van het opslaan van Narcan en het trainen van de staf:**
  - Dat elk leven waardevol is en gepoogd wordt ook een drugsverslaafde te redden.
- **Van beide plannen:**
  - Minder kosten voor verslavingszorg, politie en ambulancediensten.

### Impact: welke systeemverandering betekent dit structureel?

- Rust, veiligheid en stabiliteit in de dorpsgemeenschap.

### Verantwoording: aan wie moet er verantwoording afgelegd worden?

- Aan de directe subsidieverstrekkers (bijvoorbeeld gemeente), aan de leden en het bestuur, maar ook aan de dorpsgemeenschap als geheel.

### Positionering: waar staat de organisatie?

- De bibliotheek heeft een unieke functie binnen de dorpsgemeenschap

### Positionering: welke andere organisaties spelen een rol?

- Politie en de medische hulpverleners.
- Andere aanbieders van drugpreventieprogramma's

### Missie: hoe past de interventie in de missie?

- De interventies passen niet bij de eerdere missie die omschreven stond als het bevorderen van lezen en de liefde voor boeken. Echter inmiddels zijn de diensten die de bibliotheek aanbiedt behoorlijk veranderd in de loop der tijd, en dus zou de missie herzien moeten worden. Met de vaststelling van een nieuwe missie kan gekeken worden of deze interventies daar wel inpassen.

### Capaciteit: welke capaciteit is nodig en beschikbaar om succesvol te zijn?

- Er zal gebruikgemaakt kunnen worden van bestaande middelen (staf, ruimte).
- Medewerkers moeten extra getraind worden en dit kan als negatief ervaren worden omdat niet iedereen zich in staat voelt om Narcan toe te dienen.
- Mogelijke extra fondsen zullen uit de samenleving moeten komen en er zal positief gestaan worden tegenover drugspreventieprogramma's, maar dat ligt mogelijk anders ten opzichte van het Narcan-plan.

Eén plan, twee interventies. De gedachte is simpel, helpen waar nodig maar gaan voor preventie. We zien in bovenstaande oefening dat dit soms tegenstrijdige uitkomsten kan opleveren. Waar de afname van drugsgebruikers rust en stabiliteit brengt in de samenleving, kan die enkele gebruiker die een zwervend bestaan leidt zich veilig voelen in de bibliotheek omdat daar altijd redding voor hem is. Maar dit gaat ten koste van het gevoel van de overige bibliotheekgebruikers. Ouders zullen het niet prettig vinden om met hun kinderen naar het kleuterprogramma te komen als er gedrogeerde zwervers voor de deur liggen. Vervalt daarmee een deel van het plan?

## hoofdstuk 6 **Metten is weten**

*We hebben in het voorgaande hoofdstuk bij twee casussen antwoorden proberen te geven op de elf vragen van het SPC. Maar bij die antwoorden willen we nog meer duidelijkheid hebben. We weten waar extra capaciteit nodig is, maar wat zijn de kosten die daarmee gemoeid zijn? We horen dat mensen zich prettiger of veiliger voelen, maar hoe kunnen we dat vaststellen? We zien dat er minder drugsverslaafden zijn, maar hoeveel precies? Dit hoofdstuk gaat over meten.*

### **6.1. Zeker weten door beter meten**

Een goede verantwoording is belangrijk omdat het om het gebruik van publiek geld gaat. Echter, bij die elf antwoorden hoeft niet elk onderdeel even stevig onderbouwd te worden. Per antwoord kan gekeken worden of en wat voor soort onderbouwing nodig is. Zo is het bij gesprekken met subsidieverstrekkingen belangrijker om financiële antwoorden te hebben dan wanneer er gesprekken met burgers gevoerd worden. En ook is het goed te bekijken hoe exact een en ander uitgezocht moet worden. Bij kwesties van leven op dood, of bij de constructie van een brug wil je absolute zekerheid hebben, maar als het gaat om een voorzichtige eerste indruk is globaler ook genoeg.

*Het belangrijkste advies bij het ontwikkelen van een meetinstrument is om altijd het gezond verstand te gebruiken.*

Soms worden er zaken gemeten waar niets mee gedaan wordt. Of er wordt heel precies iets gemeten terwijl dat niet nodig is. En andersom wordt er soms genomen genomen met een oppervlakkige beschrijving terwijl behoefte is aan betere informatie. In hoofdstuk 4 gaven we aan dat het canvas ook als een risico-inventarisatie kan worden gebruikt. Bij die stap kan gelijktijdig gekeken worden naar de informatiebehoefte: als er duidelijke afbreukrisico's in een projectplan zitten, ligt het voor de hand daar ook als eerste en nauwkeurig informatie voor te verzamelen.

Het is al vaker aangehaald, in de publieke sector gaat het bij het bedienen van de burger om meer dan geld. Aan de batenkant staan variabelen als rechtvaardigheid, eerlijkheid, betrokkenheid en geluk. En die zijn moeilijker meetbaar. Het is daarom goed te beginnen met deze vragen:

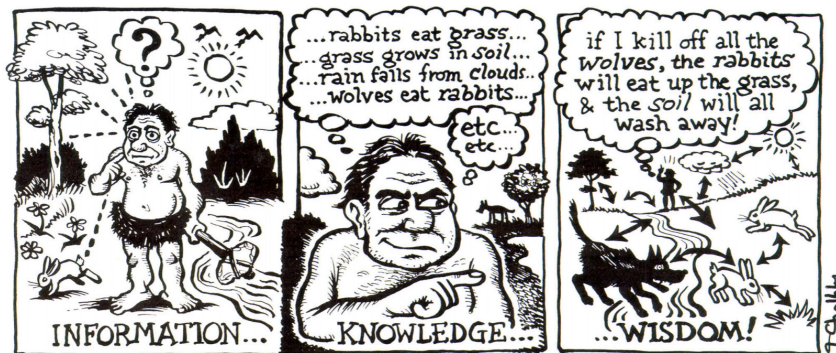
- 1 Wat wil je meten en hoe zeker wil je dat weten?
- 2 Voor wie is de informatie en hoe belangrijk is het?
- 3 Op welke manier kan die informatie verzameld worden, wat is er nodig?

Bij het beantwoorden van deze vragen kan gekeken worden wat de literatuur hierover zegt. Mogelijk is er op andere plaatsen of in andere organisaties al ervaring met dit onderwerp. Statistiek kan zeker helpen, maar er moet voor gewaakt worden een set data te gebruiken zonder duidelijke onderbouwing. Een gezegde luidt: 'If you torture your data long enough, finally mother nature will confess', of in onze taal: als je maar lang genoeg met de data rommelt krijg je wel een antwoord. Dat dit meestal de vraag niet op een juiste manier beantwoordt moge duidelijk zijn.

## DIKW

Het DIKW-paradigma maakt onderscheid tussen data (D), informatie (I), kennis (K) en wijsheid (W). Deze 4 elementen zijn niet gelijk. Het betekent dat als je de stap van data naar informatie maakt, en van informatie naar kennis, je steeds meer een patroon gaat zien. Je kunt het steeds beter begrijpen en iets vinden over wat je gevonden hebt. Uiteindelijk kom je dan van kennis tot wijsheid, waarbij je het grotere plaatje ziet en daar ook een oordeel over hebt. Of anders gesteld: uiteindelijk willen we wijze beslissingen nemen, gegeven dat we dát willen doen wat goed is. Wat is dan de kennis die nodig is, wat is de informatie die nodig is om tot die kennis te komen en welke data zijn nodig voor die informatie? De vier stappen kennen ook verschillende tijdsindelingen: data zijn aan snelle verandering onderhevig, terwijl wijsheid een veel langere 'houdbaarheid' heeft.

82



The information-knowledge-wisdom hierarchy. The caveman (left) has lots of information (facts and ideas); he selects and organizes useful information into knowledge (center), but he does not achieve wisdom until he has integrated his knowledge into a whole that is more useful than the sum of its parts.

Figuur 6.1. Oermens en DIKW, bron: *The Futurist*, december 1982.

## Meetbaar of merkbaar

Het is in dit verband verstandig het onderscheid te zien tussen meetbare en merkbare resultaten van interventies. De meetbare kant zit in de data en informatie die gegeneerd worden door monitors, administraties e.d. Belangrijk maar nog niet alles zeggend. Merkbare opbrengsten gaan meer over ervaringen en gevoelens en zijn daarmee soms wat lastiger te objectiveren. Daar moet dieper op doorgevraagd worden. Wanneer mensen bijvoorbeeld in schuldsanering zitten, dan zal best goed meetbaar zijn in welk tempo schulden afnemen en vrij besteedbare budgetten groter worden. Maar daarnaast is er een proces van verwerking, van schaamte en van bejegening door hulpverleners. Dit laatste is merkbaar maar minder meetbaar. Maar ook merkbare zaken genereren sporen en leveren data (een zucht, een opmerking tussen neus en lippen door, de opluchting) die tot informatie gemaakt kunnen worden en onderdeel gaan vormen van kennis en wijsheid.

### 6.2. Voorwaarden voor een goede waarneming

Er zijn veel manieren om sociale verschijnselen in beeld te brengen. Ze zijn altijd op waarnemingen gebaseerd die systemisch en precies van aard zijn. Om tot een goede waarneming te komen zijn vier dingen belangrijk:

- Geldigheid
- Betrouwbaarheid
- Precisie
- Integriteit

83

Geldigheid betekent dat je daadwerkelijk observeert waar je naar op zoek bent, hetgeen zeker bij menselijk gedrag lastig kan zijn. Hoe analyseer je betrokkenheid van mensen? Is dat voor iedereen hetzelfde, en geven mensen op die vraag niet eerder een 'wenselijk' antwoord dan een correct antwoord? Door met elkaar het gesprek aan te gaan over wat er nou precies gemeten moet worden ligt de geldigheidsdiscussie op tafel. Als er bijvoorbeeld gekeken moet worden of burgers zich door de interventie veiliger voelen dan is het handig om vooraf met elkaar te bespreken waar dat aan te zien is en hoe dat bepaald kan worden.

### Voorbeeld: De weegschaal

Het meten van lichaamsgewicht kan heel geldig gemeten worden met een weegschaal. Met een meetlint en een BMI-score kan ook een berekening gedaan worden die het gewicht benadert, maar deze is minder geldig dan wanneer dat gedaan wordt met een instrument dat ervoor gemaakt is.

Het voorbeeld van een weegschaal is heel simpel, immers gewicht is een variabele die we goed kennen en een weegschaal is een instrument dat we goed kennen. Psychologische of sociologische variabelen, zoals geluk, beleving, betrokkenheid, welbevinden e.d., zijn niet goed zichtbaar aan de buitenkant en niet met een instrument te meten. Hiervoor moet je een set van vragen stellen of een set van observaties doen. Daarmee wordt de geldigheidsdiscussie heel belangrijk. Geven de vragen of de observaties wel de juiste informatie?

---

*Voorbeeld: Woontevredenheid*

Een woningbouwvereniging ontdekt dat in een wijk ineens veel mensen willen verhuizen. Maar is dit een indicator van ontevredenheid van de bewoners over die wijk? Zijn er andere oorzaken? Is er bijvoorbeeld net een nieuwe wijk opgeleverd? En betekent het dan dat als weinig mensen aangeven te willen verhuizen dat ze wél tevreden zijn? Wat als ze geen andere keuze hebben?

---

Gegeven dat je een geldige manier gevonden hebt om iets te meten of te observeren, is de tweede vraag of de manier waarop dat gedaan wordt ook **betrouwbaar** is. Bij betrouwbaarheid kijken we of, als er een geldig instrument is om te meten, het dan ook meet wat je wil weten.

Daarbij is het belangrijk dat het meetinstrument het over de hele meetschaal goed doet. Als het maar over een deel van de meetschaal gaat, of een beperkte doelgroep bereikt, dan is het instrument niet voldoende betrouwbaar. Zo kan een geldige enquête zijn waarde verliezen als bijvoorbeeld de taal te moeilijk is. Mensen die de taal niet begrijpen zullen of de vragen niet goed beantwoorden of afhaken. Omdat de antwoorden maar uit een beperkte doelgroep komen verliest de enquête daarmee zijn betrouwbaarheid.

Een ander element van betrouwbaarheid is de stabiliteit van de meting. Als er veel fluctuatie is, bijvoorbeeld als de uitkomsten het ene jaar heel anders zijn dan het andere jaar, dan is het instrument ook niet betrouwbaar. Voorwaarde is dat de meting over een langere periode stabiel is.

---

*Voorbeeld: Wegen*

Kijkend naar het weegschaalvoorbeeld kan de methode onbetrouwbaar worden als iemand de weegschaal gemanipuleerd heeft, bijvoorbeeld doordat iemand de basisstand net onder 0 gezet heeft of omdat een gefrustreerde gebruiker telkens

een trap ertegenaan geeft waardoor het meetinstrument gebreken gaat vertonen. Het instrument is wel geldig maar kent onnauwkeurigheden in de meting.

---

*Voorbeeld: Vervuiling*

De gemeente heeft een website ontwikkeld waarop burgers melding kunnen maken van vervuiling. De verzamelde data moeten inzicht geven in de mate van vervuiling, en hoe de aanpak van de gemeente resultaat heeft om dit tegen te gaan. Dit is een geldig instrument om data te verzamelen maar als vervolgens niets met de meldingen gedaan wordt, of de site te ingewikkeld is of niet in het Nederlands, dan geven de verzamelde data geen juist beeld van de interventie. Daarmee is het instrument dus niet betrouwbaar.

---

De derde variabele die belangrijk is als je gaat nadenken over meten is **precisie**. Dat heeft te maken met de vraag hoe zeker je het wil weten, en hoe precies wil je het meten. Om terug te komen op de weegschaal kunnen we simpel stellen dat als je muizen wil wegen je een weegschaal met grammen nodig hebt en als je olifanten wil wegen je pas uit de voeten kunt met een weegschaal die tonnen kan wegen. Afhankelijk van het te onderzoeken vraagstuk moet het soms heel precies, terwijl in andere gevallen een indicatie ook voldoende kan zijn. We zeggen weleens dat we iets tot op de euro nauwkeurig uitgezocht moet worden, maar als het om megaprojecten, zoals de aanleg van een brug gaat, dan is dit natuurlijk niet aan de orde. Waarmee niet gezegd wordt dat er dan geen goed onderbouwde, geldige en betrouwbare indicatie nodig is. Maar het meetinstrument moet aangepast zijn aan het doel, afhankelijk van hoe precies en nauwkeurig je het wil hebben, en daar moet vooraf goed over nagedacht worden. Niet alles hoeft gemeten te worden of heel groot aangepakt. Als er besloten wordt een enquête af te nemen is het bij de vraag 'hoe groot en representatief' die moet zijn belangrijk te bepalen waarvoor deze bedoeld is. Als het een eerste indruk is dan is waarschijnlijk een kleine groep van 20 mensen wel genoeg, maar als het heel precies moet zijn dan zijn wellicht 2000 respondenten nog niet voldoende.

Ook **integriteit** is een belangrijk onderdeel bij het omgaan met data. Veel organisaties vinden het -terecht- belangrijk om relevante data te verzamelen en hebben daar vaak ook een speciale afdeling voor ingericht. Maar hoe wordt er omgegaan met de privacy van de respondenten? En hoe zit het met het gebruik van de gegevens? Hoeveel van de gegevens zijn door algoritmen of AI gegenereerd zonder menselijke tussenkomst?

Informatie wordt verzameld voor allerlei doelen, dat kan om administratieve redenen zijn, of voor onderzoeksdoelen, op basis van observaties of waarnemin-

gen, voortkomend uit bedrijfsgegevens, een formulier, een vragenlijst, maar ook op interviews die gecodeerd worden. Daarbij is er een onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief. Dit wordt ook wel aangeduid als het onderscheid tussen tellen (kwantitatief = getallen, cijfers) en vertellen (kwalitatief = verhalen, foto's, interviews, indrukken e.d.).

Daarmee zijn er data – meestal kwantitatief - beschikbaar over van alles en nog wat. Dat zijn in feite niet meer dan een hele reeks lettertjes en getalletjes in een spreadsheet die pas informatie worden als daar gemiddelden of correlaties op uitgerekend worden.

Bij het verzamelen van data moet er vastgelegd worden in welke context en met welk doel deze verzameld zijn. Data voor het ene doel kunnen niet zomaar een op een voor een ander doel gebruikt worden, zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt. Eerst moet bekeken worden of die data daar geschikt voor zijn. Wat zijn de betrouwbaarheidsmarges, op welke manier zijn ze verzameld en in welke context, is de meting stabiel en is het integer om deze data te gebruiken?

---

#### Voorbeeld: Onheus datagebruik

86

Binnen een organisatie zijn data verzameld over agressie in klantcontact door bij professionals na te vragen hoe vaak ze onheus bejegend worden door een cliënt. Nu blijkt die informatie gebruikt te worden in het beoordelingsgesprek. Professionals hebben eerlijk verteld dat ze zeker drie keer per week onheus bejegend worden en krijgen nu te horen dat ze slecht functioneren omdat ze drie keer in de week problemen hebben. Behalve dat er hiermee de verkeerde conclusies getrokken worden uit de eerder verzamelde data, zullen medewerkers een volgende keer wel uitkijken welk antwoord ze geven.

---

### 6.3. Vier meetniveaus

Data kunnen op vier niveaus gemeten worden. Dit heeft vergaande consequenties voor de mate waarop je er al dan niet statistische analyses op kunt doen en welke statistische analyses. De vier niveaus zijn, van grof naar fijn:

- 1 Nominaal
- 2 Ordinaal
- 3 Interval
- 4 Ratio

Het eerste niveau is heel simpel, het gaat om het allerlaagste meetniveau. De conclusie gaat niet verder dan ja of nee. Een bevinding is het wel of niet.

Het is maandag of dinsdag. Dit noemen we nominaal. Bij een dergelijke meting kun je geen gemiddelden uitrekenen. Er is geen gemiddelde van wel of niet. Een iets hoger niveau is het ordinaal meetniveau. Er is hierbij wel een volgorde, maar het is niet bekend hoe groot de onderlinge stappen zijn. Bij klein, groter, grootst weten we bijvoorbeeld niet of de stap van klein naar groter net zo groot is als van groter naar grootst. Zo ook bij andere voorbeelden als minst, minder, meer, meest e.d. Het feit dat we die grootte, interval genoemd, niet kennen beperkt de rekenmogelijkheden aanzienlijk. Een ander voorbeeld treffen we vaak aan in enquêtes: eens, neutraal, oneens.

Zowel met nominale als met ordinale data kun je statistisch niet zoveel. Dat wil echter niet zeggen dat deze data zinloos zijn. Soms kun je ook niet anders. Maar je kunt geen vragen over gemiddelden of correlaties stellen. Dit kan pas met intervaldata. Dit zijn data waarvan je weet hoe groot de onderlinge afstand is, waarbij de schaal van de stappen bekend is. Tijd of temperatuur is een voorbeeld van een interval. Er is een duidelijke stap maar als het 0 is dan betekent het niet dat er geen temperatuur is of geen tijd.

Het allerhoogste meetniveau is ratio. Dit ratio-niveau is voor statistici het ideale niveau omdat hierbij alles gemeten kan worden. Het kenmerk van het ratio-niveau is dat er een absoluut nulpunt 0 is. Op het nulpunt is er absoluut niets. Een voorbeeld is leeftijd: voor 0 bestaat iemand niet. Dit absolute nulpunt heb je bijvoorbeeld nodig om percentages uit te kunnen rekenen. Op een Celsius schaal kun je niet zeggen dat het bij een hittegolf van 40 graden 50% warmer is dan in een gemiddelde zomer. Er bestaan immers ook temperaturen onder nul. Je kunt wel zeggen dat een huis van twee ton 33% duurder is dan een huis van anderhalve ton.

87

### 6.4. Kiezen van een meeteenheid

Een financiële meting is populair omdat de euro een duidelijke indicator is. Het rekt makkelijk en de data kunnen in een spreadsheet tot allerhande ogenschijnlijk duidelijke uitkomsten verwerkt worden.

In de praktijk blijkt de kostenkant ook niet het probleem. Organisaties weten wat er voor personeel en de inzet van middelen gerekend moet worden. Het probleem ontstaat aan de batenkant.

Als we dit al kunnen uitdrukken in geld komen we twee problemen tegen.

- 1 Het waterbedeffect. Kosten op de ene plek weggehaald, komen er ergens anders bij, of omgekeerd. Zo heeft in de gezondheidszorg een verschuiving

plaats gevonden van de tweede- naar de eerstelijnszorg. Doordat er meer gedaan wordt in de eerstelijnsgezondheidszorg nemen daar de kosten toe en nemen ze af op de tweedelijnszorg. In het bibliotheekvoorbeeld werd de naschoolse opvang in het kader van bezuinigingen gesloten, maar die besparing werd een kostenverhoging in een andere publieke service, namelijk bij de bibliotheek.

- 2 Een ander punt is het rendement van de investering. Is het verstandig om hier geld in te investeren? Zou het budget, indien anders besteed, dan hetzelfde bereiken of zelfs beter? Je hebt altijd te maken met schaduwkosten. Dit zijn de kosten die elders gemaakt worden, naast de zichtbare kosten. Zo zijn er voor het verwerken, uitkeren en controleren van loonkostensubsidies veel mensen en middelen nodig. Dat kan oplopen tot boven een ton per persoon. Critici stellen dat het rendabeler zou zijn om mensen dat geld direct te geven zodat ze er zelf iets mee kunnen doen.

We kunnen ook kwantitatieve metingen doen die niet in geld uitgedrukt worden. Zo kun je verschillen in betrokkenheid van burgers vermoedelijk ook terugzien in de deelnamepercentages aan verkiezingen, dat is een duidelijke kwantificeerbare grootte: hoeveel procent verschil zit er in de deelname aan lokale verkiezingen tussen Heerlen en Maastricht? Dit geldt natuurlijk alleen als deelname vrijwillig is. In landen met stemplicht getuigt een hoog opkomstcijfer niet van burgerparticipatie, al willen bepaalde regimes dat soms wel doen geloven.

Stone (2020) wijst op het belang om goed te kijken op basis van welke gegevens de data ontstaan zijn. Cijfers gaan een eigen leven leiden doordat iedereen ermee gaat rekenen en ze gebruikt worden als basis van beleid. Maar als cijfers gebaseerd zijn op verkeerde of beperkte aannames dan is de conclusie een onjuiste, met verstrekende gevolgen voor de stappen die op basis van die conclusies genomen worden. Ze geeft werkloosheidscijfers als voorbeeld. Wie worden er wel en wie niet meegeteld (informele werkers, vrouwen in het verleden die wel wilden maar niet konden of mochten werken e.d.). Waar komt dit getal vandaan, hebben mensen dat ingeschat, zijn er groepen uitgesloten, heeft iedereen gelijke kansen gehad? Stone (2020) is ook behoorlijk kritisch over het gebruik van algoritmes. Zoals medische algoritmes die gekalibreerd zijn op witte mannen. Wat betekent dit voor vrouwen, en mensen met een andere huidskleur? Dit relativeert nog eens extra het gebruik van cijfers die daarmee minder hard blijken, en onderstreept het belang om steeds naar de bronnen terug te gaan.

Een ander voorbeeld van kwantitatieve analyse is het percentage peuters met obesitas. Dit is goed vast te stellen op de consultatiebureaus. Als obesitas bij peuters een indicator is voor 'verstandig opvoedingsgedrag' dan zouden we bij

een interventie gericht op jonge ouders dit kunnen gebruiken als maat om te zien of er iets verbetert. Refererend aan de kritiek van Stone (2020) is het ook hier belangrijk om te kijken of alle peuters gezien worden op de consultatiebureaus. Als slechts een beperkte groep hier gebruik van maakt zijn de cijfers geen weergave van de werkelijkheid en moeten we op zoek naar andere meetinstrumenten.

Soms is het mogelijk om zo'n meting ook weer terug te rekenen in geld. Bij obesitas zouden we kunnen uitrekenen hoe groot de kans is dat iemand later diabetes krijgt en welke gezondheidskosten daarmee samenhangen. Maar problematischer wordt het als we iets in geld gaan uitdrukken dat helemaal niet in geld uitgedrukt kan worden. Dit is ook de kritiek op het MKBA, zoals we in hoofdstuk 4 gezien hebben. Daarbij wordt te snel en te geforceerd geldwaarde aan zaken toegekend die niet uitgedrukt kunnen worden in geld, zoals de kwaliteit van leven. Nog problematischer wordt het als op basis daarvan berekeningen worden gedaan en uit die berekeningen conclusies worden getrokken. Het zou al een stap in de goede richting zijn als er in plaats van concrete getallen definities als 'minder duur' of 'waardevoller' zouden worden gebruikt. Maar dit maakt het minder concreet en dat is voor veel mensen lastig te hanteren.

### *Kwalitatieve evaluaties*

Het hoofdstuk heet 'meten is weten', maar publieke waarden kunnen niet alleen zichtbaar gemaakt worden met kwantitatieve analyses. De KNAW stelt dat voor het inzichtelijk maken van publieke waarden kwalitatieve evaluaties (narratieven) essentieel zijn (KNAW, 2018). Er is een veelheid aan kwalitatieve waarnemingsmethoden, variërend van groepsinterviews tot participerende observaties en analyses van kindertekeningen. Soms lenen deze waarnemingen zich nog wel weer voor geavanceerde analyses o.a. gebruikmakend van software zoals MAXQDA, NVIVO of ATLAS-TI. Daarmee kunnen de kwalitatieve bronnen gecodeerd worden en kunnen er naderhand patronen blootgelegd worden. Een veelgebruikte methode om heel snel zicht te krijgen op patronen is de zogenaamde woordwolk. De tekst van hoofdstuk 1 in een woordwolk vertaald resulteert in figuur 6.2. Als je op die manier systematisch tekstjes van interviews vergelijkt, ga je mogelijk al een patroon herkennen. Daarmee heb je nog geen uitgebreide inhoudsanalyse gemaakt, maar het kan wel een start zijn voor een verder gesprek over wat mensen vinden van een onderwerp.

Narratieven zijn een vorm van kwalitatieve evaluaties, niet gebaseerd op tellen maar op vertellen. We hebben dit ook al aangehaald in hoofdstuk 3. Het gaat daarbij om de verhalen die het resultaat weergeven. Doel is duidelijkheid en inzicht. Om dat te verkrijgen moet men kritisch zijn op de samenstelling van deelnemers en er goed op letten dat mensen vrij kunnen praten. Dit heeft onder andere te maken met:



---

### Voorbeeld: Inzicht

Een wijkteam wil meer zicht krijgen op de effecten van hun aanpak om de veiligheid in de buurt te bevorderen. Daarvoor is een monitor ontwikkeld gebaseerd op zes variabelen. Twee daarvan zijn kwantitatief-financieel van aard en gebaseerd op 1. of mensen in hun eigen inkomen kunnen voorzien (gemiddeld inkomen) en 2. de mate waarin ze schulden hebben (percentage mensen in de schuld). Twee variabelen zijn kwantitatief niet-financieel, namelijk overgewicht onder kinderen (kinderen uit achterstandsituaties zijn vaak te zwaar door ongezonde voeding) en het aantal bezoeken voor psychische klachten bij huisartsen.

Deze vier variabelen zijn goed te berekenen. Daarnaast zijn er ook nog 2 kwalitatieve (niet kwantitatief/niet financieel) variabelen. Er worden metingen gedaan door een keer in de maand mensen in het buurthuis te bevragen over de situatie in de wijk, en als tweede het eigen gevoel van professionals of ze zich veilig voelen in de buurt. Na het verzamelen van informatie op alle zes de variabelen hoe deze informatie te verwerken naar kennis? Daarvoor zou je vooraf kunnen afspreken wat de drempelwaarden zijn van wat wel of niet goed is. Hoe goed de uitkomsten ook zijn van bijvoorbeeld de inkomstgegevens, als professionals zich niet veilig voelen in de buurt of als er in de gesprekken in het buurthuis wordt aangegeven dat mensen zich nog steeds onveilig voelen dan is de interventie niet geslaagd.

Daar zit ook een valkuil. Er is een gezegde 'What gets measured gets done', hetgeen zoveel wil zeggen als dat wanneer een organisatie weet dat ze op een bepaalde manier beoordeeld wordt, ze zich daarnaar gaat gedragen. Dus als een organisatie een financiële prikkel krijgt voor resultaat zal ze financieel gedrag gaan vertonen zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt. Daarom is het goed nadenken over hoe er gemeten moet worden, ook niet iets om enkel aan data-technen over te laten. Het nadenken vormt een aparte dynamiek in het sociale proces van de eigen organisatie.

---

### Voorbeeld:

#### Uit het boek *Practical Wisdom* van Barry Schwartz en Kenneth Sharpe (2010)

Schwartz en Sharpe beschrijven hoe het bestuur van de staat Texas besloot scholen te monitoren op 'impactvol' onderwijs. Daardoor werden scholen enorm opgejaagd om zoveel mogelijk kinderen een diploma te laten halen want daar werden ze op afgerekend. Het eerste probleem was dat er een vorm van ongelijk-

heid optrad. Immers scholen in de gegoede wijken hadden minder problemen om kinderen een diploma te laten halen dan scholen in achterstandswijken. Bij de laatsten was extra geld hard nodig terwijl het bij de eersten terechtkwam. Wat er ook gebeurde was dat scholen risicovolle kinderen afwezen, en juist gingen selecteren op kansrijke kinderen. Daarnaast werden consultants ingeschakeld om scholen te helpen nog beter te presenteren. Zij adviseerden dat er maar een groep was om op te focussen en dat waren de kinderen die van een 5 een 6 konden worden. Wat erboven zat slaagde toch wel en wat eronder zat was kansloos. Daarmee werd de kerntaak van onderwijs ondermijnd, want zowel de goeden als de slechten kregen geen aandacht meer.

---

### 6.5. Stappenplan

Bovenstaande informatie samenvattend zijn de stappen die genomen moeten worden om op een goede manier data te verzamelen die de juiste informatie opleveren; van D (data) naar I (informatie):

- 1 Het bepalen welke van de elf vragen aandacht verdienen.
- 2 Het DIKW-paradigma volgen: In wijsheid beslissen wat er nader onderzocht moet worden; beoordelen welke kennis daarvoor nodig is, hoe daarover informatie te krijgen is en welke data die informatie leveren.
- 3 Als de databehoefte bekend is kijken welke data verzameld en gemeten kunnen worden, en tegen welke kosten.
- 4 Besluiten welke instrumenten geschikt zijn om de benodigde informatie in beeld te brengen.
- 5 Nadenken over hoe de instrumenten vorm krijgen, met als voorwaarde dat de instrumenten geldig, betrouwbaar, precies en integer zijn.
- 6 En als laatste stap: voordat er aan het werk gegaan wordt met elkaar een nuchtere en eerlijke afweging maken hoe de besluitvorming plaatsvindt op basis van de uitkomsten, en welke drempelwaarden er toegekend worden aan de variabelen.

## hoofdstuk 7 Over conclusies trekken en besluiten nemen

### 7.1. Kennis en wijsheid

In het vorige hoofdstuk hebben we aandacht besteed aan het meten van publieke waarden. Daarbij lag de aandacht op de data en de informatie die de data opleveren. Het hoofdstuk eindigde met een belangrijke stap: maak voordat er aan het werk gegaan wordt met elkaar een nuchtere en eerlijke afweging hoe de besluitvorming plaatsvindt op basis van de uitkomsten, en welke drempelwaarden er toegekend worden aan de variabelen.

Dit hoofdstuk biedt methodes die helpen bij het verwerken van de informatie en de conclusies die op basis daarvan getrokken kunnen worden. De K en de W, waarin de informatie verwerkt wordt tot kennis en de kennis leidt tot inzicht en wijsheid.

Een antwoord op alle vragen zal niet gegeven kunnen worden. Hoe goed de analyse ook is, het zal nooit lukken om een 100% zekere uitkomst te geven. De publieke sector is geen natuurwetenschap waarbij als je A doet B gebeurt. Situaties zullen in de loop der tijd door onvoorziene invloeden veranderen; neveneffecten, zowel positief als negatief, zullen optreden. Het gaat in het publieke domein immers over mensen en interacties tussen mensen.

In de afgelopen jaren hebben we in Nederland een aantal affaires gehad waar publiek handelen hele negatieve gevolgen heeft gehad voor burgers (de toeslagenaffaire, de WIA affaire, de afhandeling van de aardgasschade in Groningen, uithuisplaatsingen jeugdzorg etc.). Die affaires maken pijnlijk duidelijk dat beleid ook een afslag kan nemen die eenzijdig is, waarin een tunnelvisie overheerst en wat in zijn consequenties onmetelijk schade aanricht. Huwelijken zijn ten gronde gericht, kinderen uit huis geplaatst en bedrijven zijn failliet gegaan. Zowel bij burgers als bij betrokken professionals is er veel frustratie ontstaan over dit falen van de publieke sector (Vermeulen, 2021). Het herstel van vertrouwen in die publieke sector kost veel tijd en energie (Tweede Kamer, 2020; Tweede Kamer, 2025)

Deze affaires maken eens te meer duidelijk hoe belangrijk het is om kritisch na te denken over de inrichting van beleid, de mogelijke negatieve en positieve bijwerkingen voor burgers en de gevolgen voor rechtsvaardigheid en publieke

waarde. Het canvas helpt om beter inzicht te krijgen in waar de kansen en waar de risico's liggen, en wat de cruciale stappen zijn. De risico's kunnen beperkt worden, de kansen vergroot. Vragen blijven stellen en openstaan voor verandering is onderdeel van het proces. En dit in een goede samenwerking met betrokkenen (zie hoofdstuk 10 over participatie). Andre Brink verwoordde het in 2015 als volgt: door jezelf onder te dompelen in de vreugde van onzekerheid en de noodzaak om vol te houden, ontstaat het besef dat je vragen moet blijven stellen<sup>17</sup>.

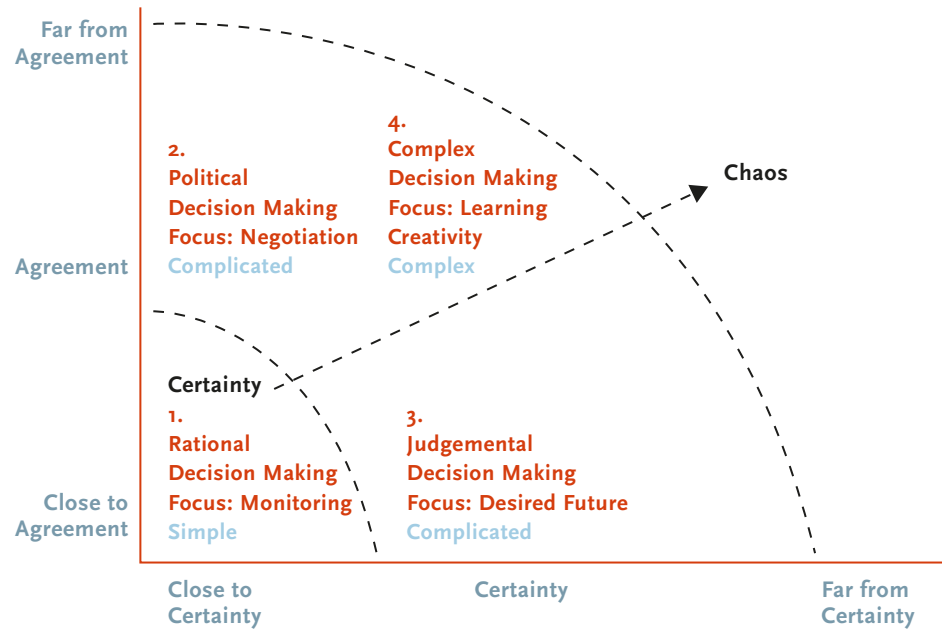
### 7.2. Onzekerheden

We kennen een aantal vormen van onzekerheid. Stacey (1996) maakt een onderscheid tussen technische vormen van onzekerheid en politieke vormen van onzekerheid. De technische vorm van onzekerheid gaat over gebrek aan kennis, terwijl de politieke vorm van onzekerheid gaat over een waarde-conflict, waarbij je wel weet wat te doen, maar het niet eens kunt worden over hoe het te doen. Een technisch probleem is bijvoorbeeld de bestrijding van de ebola-epidemie. Iedereen vindt dat die bestreden moet worden maar er is (nog) geen antwoord over de manier waarop. Een politieke onzekerheid is hoe je jeugdwerkloosheid kunt bestrijden. Op zich is er wel kennis over hoe dit aan te pakken, maar bijvoorbeeld het al dan niet laaghouden van lonen of het opheffen van ontslagbescherming zijn politiek omstreden onderwerpen. Stacey (1996) heeft een matrix ontwikkeld (zie figuur 7.1.) waarbij de twee elementen, technisch en politiek, ten opzichte van elkaar uitgezet worden.

De ideale situatie is linksonder in het schema, waar technisch en politiek optimaal zijn, maar de situatie rechtsboven, waarbij er een totaal gebrek aan kennis is en heel veel politieke problemen is een garantie voor totaal falen. Bij complexere besluitvormen gaat het om de gebieden daartussenin, waarbij het varieert tussen 'er is nog niet genoeg kennis, maar ook niet helemaal ongekend' en 'er is niet genoeg draagvlak maar ook geen absolute weerstand'.

Een ander onderscheid dat je kunt maken is tussen besluiten nemen en implementeren. Een goed besluit dat slecht geïmplementeerd wordt biedt geen succes. Een slecht besluit dat goed ingevoerd wordt biedt mogelijk zelfs nog meer problemen. Er zit een cruciaal moment in het overgangsgebied van bedenken en implementeren. Er kunnen prachtige plannen ontwikkeld zijn op papier, dus binnen de logica bol van Moore (1995), maar die hebben geen enkele waarde als ze niet of slecht geïmplementeerd worden. Zowel in de besluitvorming als in de implementatie zitten onzekerheden.

17 | "Om jouself in die vreugde van onsekerheid te dompel en die noodzaak om aan te hou reis besef, om aan te hou vrae vra", Brink A. (2015) bij de aanvaarding van het eredoctoraat van de universiteit van Leuven.



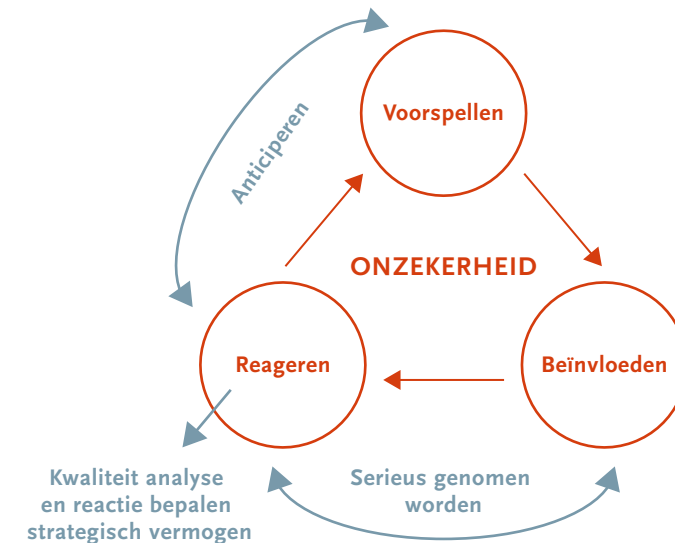
Figuur 7.1. Stacey Matrix

### 7.3. Omgaan met onzekerheid

Onzekerheid is een gegeven in het ontwikkelen van interventies in het publieke domein. Het gaat immers over besluiten met gevolgen in de toekomst, en die is altijd onzeker. Eerder ontwikkelden we een model (figuur 7.2. Vermeulen, 2005) dat een hulpmiddel biedt om met die onzekerheid om te gaan. De basisgedachte achter de driehoek is dat als je bij besluitvorming met onzekerheid te maken krijgt, er dan 3 oplossingen zijn:

- 1 Voorspellen door relevante informatie te verzamelen. Door zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn kunnen betere voorspellingen gemaakt worden. Wat is er bekend uit de literatuur, wat zijn ervaringen elders? Demografische ontwikkelingen zijn goed gedocumenteerd, dus de ontwikkeling van een doelgroep in een wijk, bijvoorbeeld toename van het aantal ouderen, kun je zien aankomen.
- 2 Het beïnvloeden van het proces. Als het niet goed voorspeld kan worden kan er wel gericht bijgestuurd worden. Door de vinger aan de pols te houden kan er tijdig gesignaleerd worden als er veranderingen optreden of de interventie een ongewenste richting opgaat.

- 3 Als je niet kunt voorspellen en niet kunt beïnvloeden werkt er nog maar een ding en dat is flexibiliteit. Dan zal er snel gereageerd moeten worden op onverwachte veranderingen of ongewenste situaties. In de bedrijfskunde wordt dat aangeduid als agility, wendbaarheid of behendigheid. Dat betekent dat organisaties niet alles moeten gaan vastleggen in procedures. Organisaties die op die manier handelen zijn meer naar buiten gericht en responsiever. Mensen die in die organisaties werken zullen meer georiënteerd zijn op veranderingen. Door meer alert te zijn op de buitenwereld en op de veranderingen neemt ook het vermogen om vooruit te zien en te reageren toe.



Figuur 7.2. Driehoek omgaan met onzekerheid (Vermeulen, 2005)

#### Voorbeeld: Een nieuw schooltype – school van de toekomst

Toen in 's-Hertogenbosch het Koning Willem I-college met de school van de toekomst begon hadden ze een enorme visie, maar ze hadden er geen zicht op of wat ze wilden ook echt zou werken. Maar het gevolg van dat ze met passie een nieuwe vorm ontwikkelden, was dat OCW heel vaak met ambtenaren en buitenlandse delegaties daar ging kijken. Daarmee kwamen ze veel dichterbij het beleid te zitten. Een van de bestuurders kreeg na verloop van tijd zelfs een plaats in de onderwijsraad, en dat was omdat zij die stap naar voren gezet hadden. Daarmee nam hun invloed toe.

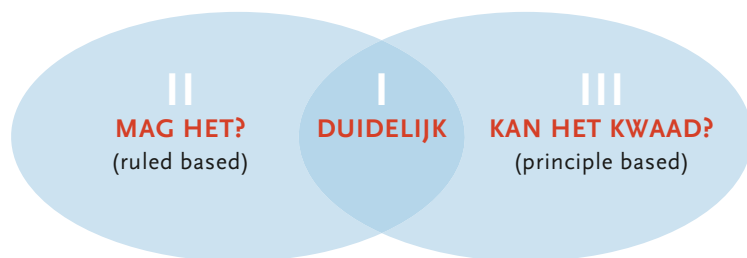
Voorgaand voorbeeld van een organisatie die flexibel moest zijn, laat zien dat ook beïnvloedingsmogelijkheden toenemen. Anderen gaan naar je kijken omdat ze het ook zo willen gaan aanpakken, en jouw organisatie of werkwijze wordt dan een voorbeeld van 'best practice'.

Ondanks alle informatie en flexibiliteit is er een vorm van onzekerheid waar we ons niet tegen kunnen beschermen. Wie had kunnen bedenken dat er begin 2020 een globale pandemie de wereld op slot zou zetten? Wie had voorzien dat Rusland in 2022 een buurland zou binnenvallen waardoor oorlog en bewapening weer centrale issues werden? Of dat er na de herverkiezing van president Trump in de VS een handelsoorlog dreigt die de internationale verhoudingen scherp onder druk zet? Maar ook bij extreme onzekerheid en onverwachte dingen, zoals een grote natuurramp, een oorlog of een pandemie zijn de drie hierboven genoemde aspecten de beste optie om VUIP's (very unpredictable important processes) of in het Nederlands ZOBO's (zeer onvoorspelbaar belangrijke ontwikkelingen) het hoofd te bieden.

Overigens kunnen deze VUIP's of ZOBO's ook de positieve kant opgaan. Een voorbeeld is de situatie in Zuidelijk Afrika waar de aidsepidemie rond de eeuwwisseling met name de jonge bevolking raakte. Er werden sterftcijfers voorspeld van 15-20% met, afgezien van de afschuwelijke situatie, een grote impact op de beroepsbevolking. Nieuwe behandelingen en medicatie heeft het perspectief van deze epidemie drastisch veranderd. Waar eerst moest worden gereflecteerd op de negatieve impact op de economie veranderde dat toen de sterftcijfers aan aids flink afnamen.

98

#### 7.4. Besluiten nemen



Figuur 7.3. Bewerking van Sparrow (2020, p. 18)

#### Afwegingen voorafgaand aan besluitvorming

Voordat we besluiten gaan nemen moeten we twee vragen beantwoorden: willen we ons vooral baseren op regels en procedures (rule based) of op morele afweging en gedrag (principle based)? Bij dit onderscheid gaat het over de vraag of iets wel of niet toegestaan is volgens regels (mag het) of dat iets kwaad kan of schadelijk is. Voor deze vraag over wat we als uitgangspunt nemen bij de besluitvorming heeft Sparrow (2020) een eenvoudig schema (figuur 7.3).

Een eenvoudig voorbeeld ter illustratie: als je dicht bij een school woont die aan een doorgaande weg ligt mag je daar vermoedelijk gewoon 50 km/u rijden. Als je dat in het weekend of onder schooltijd doet is er niks aan de hand (situatie I: het mag en het kan). 's Morgens en 's middags is het er druk met halen en brengen van kinderen. Je mag er dan nog steeds 50 rijden maar dat is wel gevaarlijk: situatie III. Het hoort niet, het is onverantwoord maar wel toegestaan. Als je 's avonds laat 55 km rijdt langs de school zit je in situatie II: het is een snelheids-overtreding, het mag niet maar omdat de school gesloten is kan het geen kwaad.

Mogen we onderwijs geven aan kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers? Vermoedelijk niet maar er zullen weinig leraren zijn die de politie bellen om ouders (en hun kinderen) te laten arresteren<sup>18</sup>. Vanuit principes houden we ons niet (helemaal) aan de wet. Mag je ongedocumenteerde vluchtelingen die op straat leven, medische zorg onthouden? Daarvoor zul je zeker niet strafrechtelijk vervolgd worden, maar straatarts Michele van Tongerlo (2024) laat zien hoe verschrikkelijk schadelijk dit is voor de patiënt zelf en voor de samenleving daaromheen.

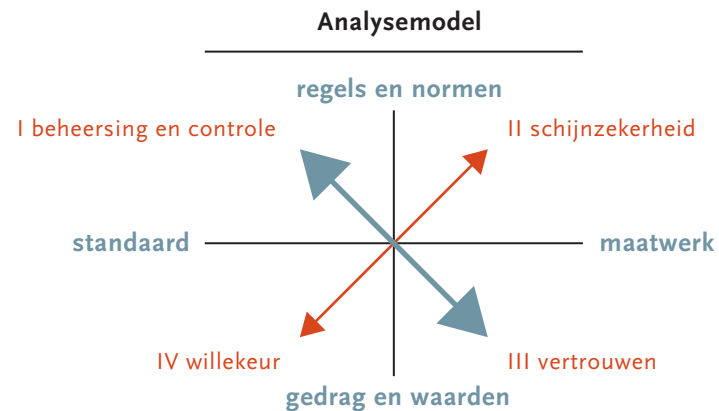
99

Ten tweede gaat het om de vraag of het te nemen besluit gestandaardiseerd moet worden, bijvoorbeeld omdat het regelmatig terugkomt of voor veel mensen geldt, of gaat het om een maatwerkbesluit? In situaties die uniek zijn hoeven we ons minder of geen zorgen te maken over rechtsgelijkheid, terwijl dit bij herhaalde besluiten wel speelt. Dan geldt: gelijke monniken, gelijke kappen en zullen mensen zich tekort gedaan voelen als ze zich vergelijken met anderen.

Een groep experts van de Vrije Universiteit beschreef in een whitepaper uit 2018 de combinatie tussen beide voorgaande vragen en de consequenties daarvan. Als er behoefte is aan een gestandaardiseerde besluitvorming en er wordt gewerkt op regels en normen ontstaat er een beheerste en gecontroleerde besluitvorming. Wordt in die standaard situatie er meer op gedrag en persoonlijke waarden

<sup>18</sup> | Op het moment van schrijven (juli 2025) ligt er een wetsvoorstel (de Asielwet) bij het parlement waarbij hulp aan afgewezen asielzoekers strafbaar gesteld wordt.

gehandeld, dan dreigt het risico van willekeur. In maatwerkgevallen dreigt er juist bij het toepassen van regels en normen een onrechtvaardigheid: het gaat om schijnzekerheid waarbij de individuele behoeften onvoldoende gewogen worden. In zo'n geval geeft een meer op waarden gebaseerde afweging (principle based) meer vertrouwen.



Figuur 7.4. Expertforum Rechtmatigheid in een nieuwe tijd (Zijlstra Center, 2018, p. 8)

### Criteria wegen

Bij het nemen van besluiten moet vooraf een aantal criteria vastgelegd worden. Nog voordat er besluiten genomen worden moet er met elkaar besproken en beschreven worden waarop de besluitvorming gebaseerd zal zijn. Hoe gaan we het besluit aanpakken en wat zijn de kernvragen die rondom dat besluit zitten? Van die kernvragen kun je dan vooraf bedenken aan welke waarde ze moeten voldoen om een akkoord te kunnen geven. Daarvoor gebruiken we een multicriteria analyse.

Die werkt als volgt. Met elkaar spreek je af welke variabelen belangrijk zijn en dus nodig om tot een besluit te komen. Van die variabelen wordt bekeken hoe ze gemeten kunnen worden zoals we in het vorige hoofdstuk gezien hebben. Dan kunnen ze naast elkaar gezet worden en kunnen er waarden aan toegekend worden. Daarbij is de vraag welke waarde er per variabele toegekend wordt. Vooraf bepaal je welk gewicht je toekent aan elke variabele. Een hele bekende multicriteria analyse waar we allemaal aan den lijve ervaring mee hebben zijn

19 | <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/eindexamens/vmbo/exameneisen-vmbo-opgevraagd-25-7-2025>

de zgn. zak/slaagregelingen bij eindexamens in het voortgezet onderwijs. In figuur 7.5.<sup>19</sup> zie je hoe verschillende onderdelen van het examen gewogen worden. De meeste onderdelen zijn becijferd met een rapportcijfer (ratioschaal), maar niet allemaal: voor kunstvakken en lichamelijk opvoeding geldt dat het een voldoende of goed moet zijn (ordinale schaal, het mag dus geen onvoldoende zijn) en voor de rekentoets geldt een nominale schaal (wel/niet gemaakt).

### Wanneer geslaagd voor het examen vmbo?

Dit schema laat zien wanneer je bent geslaagd voor je vmbo-examen Kaderberoepsgerichte leerweg. Let op: om te slagen moet je aan alle eisen van de verschillende onderdelen voldoen. Als je aan 1 van de eisen niet voldoet, ben je gezakt.

- Gemiddeld cijfer centrale (praktijk-)examens. Je bent geslaagd met een:
  - 5,5 of hoger.
- Eindcijfer Nederlands. Je bent geslaagd als:
  - Afgerond een 5 of hoger.
- Eindcijfer alle examenvakken. Je bent geslaagd als:
  - Al je eindcijfers en je combinatiecijfer een 6 of hoger zijn, of;
  - Je een 5 hebt en voor de rest 6 of hoger, of;
  - Je een 4 hebt, een 7 of hoger en voor de rest 6 of hoger, of;
  - Je 2 keer een 5 hebt, een 7 of hoger en voor de rest 6 of hoger;
  - Geen enkel cijfer lager dan een 4 is. Let op: ook voor afzonderlijke keuzevakken moet je tenminste het eindcijfer 4 halen.
- Kunstvakken I inclusief CKV en Lichamelijke opvoeding. Je bent geslaagd als:
  - Je een 'voldoende' of 'goed' hebt voor Kunstvakken I inclusief CKV en Lichamelijke opvoeding
- Loopbaandossier

Figuur 7.5. Multicriteria Analyse examens

In het voorbeeld van het buurthuis waren variabelen onder andere: inkomen, schuldenbeheersing, gevoel van veiligheid tijdens gesprekken in het buurthuis en bezoeken aan de huisarts. In dat voorbeeld zagen we al dat, ook al zou het gemiddelde inkomen stijgen en de schulden dalen, het gevoel van veiligheid het belangrijkste criterium zou zijn. In de multicriteria analyse (figuur 7.6.) leggen we vooraf vast welk percentage van het totaal deze variabele inneemt.

En in de besluitvorming wegen we deze variabelen ten opzichte van elkaar.

BUURTHUIS	VARIABLE	BESLISREGEL	BRON
30%	eigen inkomen	gemiddeld inkomen moet stabiel blijven	belastingdienst
35%	schulden	% huishoudens met schuld daalt in 2 jaar tijd met 15%	schuldsanering
20%	overgewicht	% kinderen met overgewicht daalt jaarlijks met 3%	jeugdzorg > gegevens van consultatiebureau
15%	psy. klachten huisarts	minder doorverwijzing naar 2de lijn GGZ	cijfers ziektekostenverzekeraars
0-1	sfeer in wijk	moet verbeteren	halfjaarlijks bevragen wijkagenten en directie basisscholen
0-1	veilig gevoel professionals	mag onder geen voorwaarde slechter worden	ieder kwartaal teamoverleg bevragen

Figuur 7.6. Multicriteria Analyse op buurthuisvoorbeeld

In het schema zien we verschillende ‘gewichten’ bij de verschillende grootheden, die geven de prioriteit weer. Ook zien we dat de veiligheid nominaal gescoord wordt, de sfeer moet verbeteren en de veiligheid van professionals mag niet verslechteren.

Beslissen blijft mensenwerk en er zal altijd een optie zijn om naderhand misschien toch nog zaken anders te wegen. Dat is op zich geen probleem, maar het voordeel van vooraf nadenken over de wegging is dat je dit meer onbevangen doet, zonder dat je al belangen hebt gekregen bij de uitkomst. Volgens filosofen neem je dan een zuiverder, onbevooroordeelde beslissing die ook rechtvaardiger is.

### Redeneren in kansen

Omdat er geen 100% zekerheid gegeven kan worden moet er altijd geredeneerd worden in termen van kansen. En dat is maar goed ook, we zouden wel in een hele mechanische wereld leven als we de uitkomsten van onze interventie precies kunnen voorspellen. Als je beleid gaat maken of een project gaat ontwikkelen moet je uitgaan van onzekerheid en beredeneren hoe je jouw project zo kansrijk mogelijk maakt. In een kansredenering wordt gesteld dat als A gedaan wordt de kans toeneemt dat B gebeurt. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen een noodzakelijke voorwaarde en een voldoende voorwaarde. Bij een noodzakelijke voorwaarde geldt dat als A niet gedaan wordt B zeker niet zal gebeuren. Bij een voldoende voorwaarde geldt het omgekeerd, als A er is zal B zeker ook gebeuren.

Die kansen kun je meten en dus monitoren. Daarbij zijn er ook aspecten die mogelijk een absolute voorwaarde zijn. Dat zou in het voorbeeld het gevoel van veiligheid kunnen zijn. Als daaraan niet is voldaan dan is het niet gelukt. Bij andere beslissingen mag de kans op het ene wat lager worden als dan de kans op iets anders maar toeneemt. Dat is als bij een rapportcijfer: een 7 voor Engels compenseert een 5 voor Duits.

De Britse economen John Kay en Mervin King (2020) wezen erop dat nieuwe of onverwachte ontwikkelingen van invloed zijn op bestaande structuren en dus op de kansredeneringen die hierop gebaseerd zijn. Zij stellen dat deze redeneringen, gebaseerd op ervaringen uit het verleden, geen basis meer zijn voor het heden. En dus ook geen basis om beleid voor de toekomst op te bepalen. Immers kansen op een pandemie, kansen op een oorlog of kansen op een natuurramp zijn niet te voorspellen. Kay en King stellen in hun boek ‘the radical uncertainty’ (2020) dat een planmatige, kwantitatief-lineaire redenering in dit soort situaties geen oplossing biedt en prefereren het debat. In hoofdstuk 10 over participatie komen we hierop terug.

### Impact pathways

Van de Mheen wijst in haar oratie (2019) op het voorstel van de KNAW om stapsgewijs te beschrijven welke veranderingen er in een bepaalde situatie kunnen optreden. Juist omdat situaties kunnen veranderen moet deze zogenaamde ‘impact pathway’ gedurende het proces worden bijgesteld en verbeterd. En daarbij wordt expliciet gesteld dat dit alleen maar mogelijk is “samen met eindgebruikers, in de sector van zorg en welzijn de cliënten, patiënten en burgers, en andere stakeholders zoals praktijkprofessionals en beleidsmakers” (Van de Mheen, 2019, pp. 10-11). Het zijn dus paden die tot meer of minder kans leiden.

## Minder is meer

De 14de -eeuwse Britse monnik en filosoof William van Ockham beweerde (toen al) dat de beste redenering er een is die van zo weinig mogelijk elementen gebruikmaakt. Hij was een voorloper van het *less is more* denken. Ook voor besluitvorming geldt deze regel, het is makkelijker om er van alles en nog wat bij te slepen, maar beter om een besluit tot zijn kern terug te brengen: welke drie of vier factoren doen er nu écht toe. Dit geldt ook zeker als we het hebben over het verzamelen van informatie ter onderbouwing van een besluit. De kosten voor het meten van variabelen zijn afhankelijk van de instrumenten die beschikbaar en de instrumenten die er nodig zijn. Die kosten zijn niet alleen financieel maar betreffen ook tijd en inspanning, zowel van de degenen die de meting moeten verrichten als van degenen die moeten meewerken. Zo worden burgers steeds kritischer in het antwoord geven op vragenlijsten. Ze worden te vaak bevraagd en als het langer dan een paar minuten duurt haken ze meestal af. In het ontwikkelen van een meetinstrument moet er kritisch nagedacht worden over wat de opbrengst moet zijn en wat je echt wil weten. Ook daarin zal een kosten-batenafweging gemaakt moeten worden. Daarbij rekening houdend met de 'wet van de afnemende meeropbrengsten' die inhoudt dat om de laatste 20% precies te bemeten er 80% van de inspanning verricht moet worden. Andersom betekent het ook dat als er niet genoeg capaciteit (geld of middelen) is om precies te meten, dat ook geaccepteerd moet worden zonder te suggereren dat het anders is. Dat geeft ruimte om na te denken over andere mogelijkheden.

104

Het denken over big data heeft wel het een en ander veranderd in dit verband.<sup>20</sup> Er is heel veel informatie beschikbaar over burgers die we in principe zouden kunnen gebruiken. Wat daarbij wel belangrijk is, is de integriteit en betrouwbaarheid van data (Stone, 2020). Kunnen we kennis over bijvoorbeeld schulden die mensen verplicht verstrekken aan een bank wel zomaar gebruiken voor het monitoren van buurtverbetering, welke ethische grenzen moeten we daarbij in acht nemen? Als we mensen te veel informatie vragen, of we gebruiken de informatie voor doelen waar het in eerste instantie niet voor bedoeld was, komt de betrouwbaarheid al snel in de knel. Mensen gaan vragenlijsten afraffelen en/of calculerend invullen. Hoe mooi we daarna ook de beslissingsschema's maken, als er onzin ingaat komt er ook onzin uit. Als gegevens verzameld zijn in een selecte groep (bijvoorbeeld witte mannen) zijn ze dan ook betrouwbaar voor andere contexten? Bij de afweging hoeveel energie we in welke waarneming willen steken, moeten integriteit en betrouwbaarheid dus belangrijke overwegingen zijn.

---

20 | Cathy O'Neill geeft ons een paar stevige vragen mee in haar recente boek *Weapons of math destruction* (Penguins Books, London, 2017). Een aanrader voor gebruikers van big data.

## 7.5. Tot slot

Besluitvormingsprocessen kunnen zeker verbeterd worden door vroegtijdig na te denken over de volgende stappen:

- Wat is mijn theorie over hoe veranderingen ontstaan (de centrale as van het Social Profit Canvas uit hoofdstuk 4)?
- In welke omgeving gaan die veranderingen ontstaan, aan wie moeten we ons verantwoorden?
- Waar zitten de belangrijkste risico's?
- Welke informatie wil en/of moet ik hebben om die risico's goed in beeld te hebben?
- Hoe verhouden de waarden op verschillende variabelen zich tot elkaar, welke weging hanteer ik en zijn we het daar vooraf ook over eens?
- Heb ik met zo weinig mogelijk informatie zoveel mogelijk inzicht?

Die stappen kan iedere professional of organisatie zelfstandig doorlopen. Maar het is beter als er geleerd wordt van elkaars ervaring. Daarvoor is samenwerking nodig: we willen een beweging tot stand brengen die gericht, preventief en onderbouwd samenwerkt aan sociale winst en waarde.

105

# deel 3

*Dit derde deel van het boek biedt nadere verdieping op een aantal meer principiële vragen rond het werken met het canvas. Dit deel is toegevoegd aan de tweede druk van het boek. Al werkende werd duidelijk dat een aantal gebruikers behoefte had aan verdere bespreking van drie vraagstukken.*

*Wat zijn waarden en publieke waarden? Het begrip wordt veel gebruikt maar is bij nadere beschouwing toch minder eenduidig. Ook het initiële werk van Moore uit 1995 ging hier niet diep op in. Gaandeweg is er door Moore zelf en door een aantal andere auteurs een nadere duiding gekomen van het begrip publieke waarde.*

*Hoofdstuk 8 beschrijft deze verdere doordenking van het waardenbegrip.*

*Hoofdstuk 9 is geschreven omdat we steeds vaker zien dat ook in het bedrijfsleven er meer gewerkt wordt aan maatschappelijke doelstellingen, naast de strikte (financiële) waarde voor aandeelhouders. Daarmee vervaagt het klassieke onderscheid tussen profit en non-profit. Dat betekent dat het Social Profit Canvas ook bruikbaar is in de context van (sociale) ondernemingen.*

*In het laatste hoofdstuk bespreken we een bijzondere benadering van de legitimiteit van publieke waarden, namelijk participatie. In het werk met het canvas is als een paal boven water komen te staan dat participatie van zowel cliënten (begunstigden) als van professionals cruciaal is om tot draagvlak te komen voor sociale interventies. Die betrokkenheid is dus niet alleen een tactische noodzaak om iets tot stand te brengen, maar ook een principiële manier om tot verantwoorde veranderingen te komen.*

## hoofdstuk 8 Voor wat het waard is

### 8.1. Een breed begrip

Het begrip 'waarde' staat uiteraard centraal in dit boek, specifiek die waarden die niet privaat maar publiek zijn. Hoewel we het woord 'waarde' vaak voor in de mond hebben liggen, is het een ingewikkeld begrip, met veel verschillende toepassingen, kenmerken en connotaties. Zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in 2003 in het rapport 'Waarden, normen en de last van het gedrag' (2003) dat er wel honderden definities in omloop zijn voor het begrip waarde. Een meer recente inventarisatie van definities van 'publieke waarde' komt over de 400 bronnen vanuit een kleine twintig vakgebieden (Rodríguez Bolívar, 2019). Kortom, velen hebben zich erover gebogen maar de vraag wat (publieke) waarden zijn en wat iets waard is, zal nooit helemaal beantwoord kunnen worden. Het blijkt (en blijft) een ingewikkelde discussie waarbij iedereen een mening heeft maar waarbij niemand tot een definitieve conclusie komt.

Er is wel een overzicht te maken over wat er zo ingewikkeld is aan dit begrip (gebaseerd op Bozeman, 2007).

- Taalkundig is het ingewikkeld: het gaat om een werkwoord (waarderen), om een bijvoeglijk naamwoord (waardevol) en om een zelfstandig naamwoord (de waarde).
- Het gaat zowel om kennis als om gevoel.
- Het gaat gelijktijdig om een kenmerk en om een beoordeling van dat kenmerk.
- Individuen verschillen in de mate en wijze waarop ze dingen waarderen maar tegelijkertijd zijn waarden onpersoonlijk omdat ze een kenmerk zijn van iets dat door meerdere mensen beoordeeld wordt.
- Oordelen kunnen zowel positief als negatief zijn.

Als er gewerkt wordt aan het creëren van waarde of het zichtbaar maken van waarde is het van belang om te komen tot een meer eenduidige, gezamenlijk gedeelde definitie van het begrip. Welke waarde bedoelen we met elkaar? In dit hoofdstuk proberen we iets meer duidelijkheid te scheppen dat kan helpen bij het definiëren van die gezamenlijke waarde voor dat gezamenlijk doel.

Daarvoor kijken we eerst naar het algemene begrip waarde; in hoeverre zijn waarden universeel, dat wil zeggen breed gedragen en in hoeverre zijn ze persoonlijk? Daarna werken we dit uit naar de onderliggende oorzaken van de verschillen in waardebeleving, zoals bijvoorbeeld culturele verschillen, veranderende behoeften, maar ook veranderingen van inzichten in de tijd. Om binnen een samenleving publieke waarden te creëren en bevorderen is sociale cohesie van belang, geba-

seerd op gezamenlijk gedragen waarden. De laatste paragrafen van dit hoofdstuk gaan in op het belang en de ontwikkeling van sociale cohesie.

## 8.2. Wat zijn waarden en wat is van waarde?

Wie googelt op het begrip krijgt een veelheid aan definities, van vage aanduidingen als 'iets nastrevenswaardigs', via iets waar men binnen een samenleving belang aan hecht tot iets dat uitgedrukt wordt in geld. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschrijft de veelzijdigheid van waarden als: "voorkeuren en individuele smaken, maar ook het voorzien in basisnoden van mensen, de condities waaronder mensen floreren, de belangen waar men voor opkomt of de verlangens die men nastreeft" (WRR, 2003, p. 41).

In de context van onze toepassing hebben we in paragraaf 2.2. waarde verbonden aan onderwerpen die mensen raken en publieke waarde beschreven als zaken die in het publieke domein tot stand komen. Waar normen over concreet gedrag gaan, staan waarden voor idealen, over dat wat mensen belangrijk vinden (Ellemers, 2010). Waarden geven de richting aan, normen de manier om daar te komen. Maar wat zijn die idealen die mensen belangrijk vinden? Paragraaf 2.4. stelt daarbij dat niet alle waarden voor iedereen gelijk zijn, dat sommige waarden meer gewaardeerd worden dan andere en dat die waardering in de loop van de tijd kan veranderen.

Waarde is iets relationeels: het is een kenmerk van een object (een gebeurtenis, een instituut) dat door een persoon of groep opgemerkt wordt en dat richting geeft. Het zegt dus iets over het object maar ook over degene(n) die het opmerkt en er iets van vindt of vinden. Er is sprake van een waardering die leidt tot gedragsbepaling, het is dus niet vrijblijvend of triviaal. Waarde wordt gecreëerd in die relatie, het is niet iets dat er altijd al was of zal zijn. Objectiviteit verwijst dan naar gedeelde waardering van een kenmerk van een object 'Value is in the eye of the beholder'. Maar is ook onlosmakelijk verbonden met het object dat gewaardeerd wordt.

Hoewel niet heel eenduidig, wil dit niet zeggen dat er helemaal geen definitie of beschrijving van het begrip waarde te geven is.

Bozeman (2007) geeft een overzicht van aspecten die we mee moeten nemen in de beschrijving:

- Waarden zijn evaluatieve beoordelingen.
- Ze hebben zowel een cognitieve als een emotionele kant.
- Ze zijn betrekkelijk stabiel.
- Ze veranderen alleen na overleg of beschouwing.

- Ze hebben een sterke invloed op gedrag van mensen.
- Ze bepalen iemands identiteit (het zelf).

In 'De jacht op publieke waarde' (2021) beschrijven Stolk, Wesseling en Van der Beek, in een poging tot het definiëren van het begrip waarde, dat waarden kunnen ontstaan vanuit een levensbeschouwelijke overweging, dat het tegenwoordig -in onze samenleving- vaak met duurzaamheid en met mensenrechten te maken heeft. Waarden kunnen gaan over rechtvaardigheid en eerlijkheid, en er kunnen economische theorieën onder zitten die te maken hebben met evenwicht en eerlijke verdeling.

De levensbeschouwelijke insteek, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen goed en kwaad, vinden we overal terug. Maar we zien hier culturele verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om man/vrouw-verhouding. En waarden als duurzaamheid en mensenrechten komen daar waar men nauwelijks het hoofd boven water kan houden niet op de eerste plaats.

Toch zouden we sommige waarden als universeel kunnen erkennen. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zijn onder andere het recht op leven, vrijheid en veiligheid opgenomen. Artikel 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens<sup>21</sup> stelt dat dit is 'zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status'.

In Nederland hechten we grote waarde aan onze vrijheid en veiligheid, maar ook die waarden zijn niet overal en voor iedereen gelijk. Black Lives Matter<sup>22</sup> komt op voor de rechten van de zwarte bevolking die binnen hun samenleving niet dezelfde vrijheid en veiligheid ervaart als witte mensen. Er zijn nog steeds veel landen waar vrouwen niet dezelfde rechten hebben en kansen krijgen als mannen. En helaas is het aantal landen waar LHBTIQ+ rechten ter discussie staan, aan het groeien. Zowel zwarte als witte mensen, mannen als vrouwen, hechten grote waarde aan vrijheid en veiligheid maar vanuit een ander perspectief en zeker bij de bevoorrechten soms ten koste van anderen.

---

21 | Alle leden van de Verenigde Naties onderschrijven de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

22 | Black Lives Matter is een internationale beweging tegen anti-zwart racisme, ontstaan in de Verenigde Staten als reactie op politiegeweld tegen Afro-Amerikanen (bron wikipedia: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Black\\_Lives\\_Matter](https://nl.wikipedia.org/wiki/Black_Lives_Matter)).

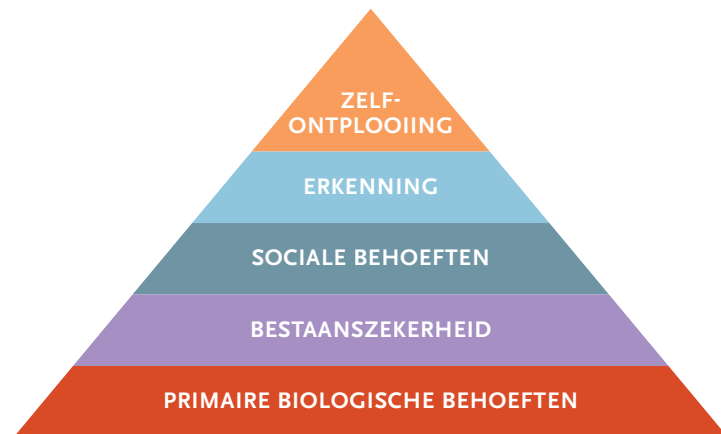
### 8.3. Vijf waardendomeinen in samenhang

Dat waarde en waarden niet voor iedereen en overal gelijk zijn heeft met een aantal zaken te maken. Er zijn in ieder geval vijf factoren die van invloed zijn:

- Behoeften
- Culturele verschillen
- Locatie of ruimte (place)
- Persoonlijke perceptie
- Politieke klimaat

#### Behoeften

Het eerste aspect heeft te maken met behoeften. Het Duitse gezegde “Erst kommt das Fressen, und dann kommt die Moral” geeft aan dat Fressen (eten/voedsel) de eerste prioriteit heeft en dat pas als daaraan voldaan is er plaats is voor Moral (moraal/ethiek).<sup>23</sup> We gaven al aan dat waarden als duurzaamheid en mensenrechten geen onderwerp zijn als mensen nauwelijks het hoofd boven water kunnen houden. Maslow heeft dit beschreven in zijn theorie over de ordening van behoeftes (hierarchy of needs, 1943). Deze is uitgedrukt in een pyramide (zie figuur 8.1.) waarbij de brede, onderste lagen gericht zijn op overleven. In lijn met het gezegde geldt eten en drinken als hoogste prioriteit. Pas als overleven gegarandeerd is ontstaat er ruimte voor de hogere lagen, zoals ontplooiing. Ook familie en vrienden, de sociale context, komt niet op de eerste plaats.



Figuur 8.1. De behoeftepyramide van Maslow (1943)

23 | Bron: Kurt Weill en Bertolt Brecht, *Die Dreigroschenoper*, 1928.

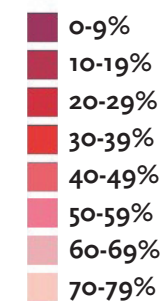
In een recent rapport van het Joint Research Centre (JRC) van de Europese Commissie stellen de onderzoekers dat doordat sinds de 2e wereldoorlog welvaart, veiligheid en onderwijsniveau zijn toegenomen, andere waarden de aandacht hebben gekregen (Scharfbillig et.al., 2021). Zij spreken van ‘post-materiële waarden’, zoals zelfexpressie en zelfontplooiing, in lijn met de veranderende waarden volgens de pyramide van Maslow.

Er is in de loop der jaren geregeld kritiek geweest op de theorie van Maslow. Zo stelt Rowan (1998) dat een pyramide geen correcte weergave is omdat het impliceert toe te werken naar een hoogste goed, de ultieme behoefte. Ook is er kritiek op het idee van stapeling, waarbij de ene behoefte pas naar voren zou komen als de andere bevredigd is. Het basispatroon is wel degelijk te zien, maar er zijn variaties, afhankelijk van de omstandigheden, zoals cultuur, ontwikkelingsmogelijkheden e.d.

Ook de vervulling van eigen behoeften is aan verandering onderhevig. Waar we wel degelijk oog hebben gehad voor waarden van anderen, verandert dit onder invloed van omstandigheden. Een voorbeeld hiervan is de tolerantie ten aanzien van immigranten. Zo laat Huijbregts (2022) in haar proefschrift zien hoe die tolerantie verandert als aantallen migranten toenemen en daardoor druk op de woningmarkt ontstaat.

#### Interpersonal trust

The percentage of people who believe most people can be trusted



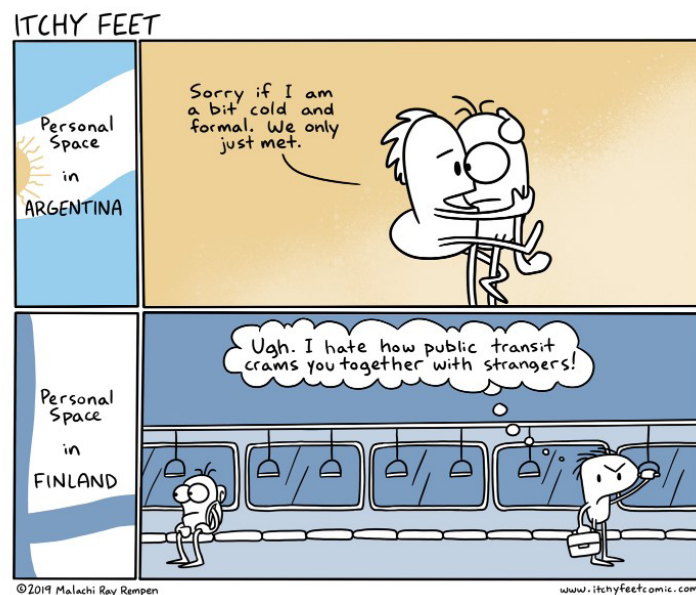
Figuur 8.2. Voorbeeld uit de Atlas of European Values (Halman et al.2022, p. 124)

## Culturele verschillen

Verschillen tussen culturen speelt ook een rol in relatie tot waarden. In de ene cultuur ervaren ze veiligheid, sociaal contact of betrokkenheid en vertrouwen anders dan in de andere cultuur.

Een belangrijke informatiebron voor internationale verschillen is de 'Atlas of European Values' (uitgegeven door Tilburg University). Hier worden op een systematische manier de verschillen in waarden-oriëntatie binnen Europa gepresenteerd. Figuur 8.2. komt uit de Atlas.

Het gaat over de mate waarin mensen elkaar vertrouwen. Dat blijkt in Albanië erg laag te zijn en in Denemarken heel hoog. In Nederland is het onderlinge vertrouwen ook heel hoog. Uit nadere analyses blijkt dat naast het land, ook leeftijd en opleiding een rol spelen bij vertrouwen: jongeren vertrouwen andere mensen meer dan ouderen, en hoger opgeleiden vertrouwen andere mensen meer dan lager opgeleiden.



Figuur 8.3. Culturele verschillen in sociale contacten.

Bron: Malachi Ray Rempen (2019) [www.itchyfeetcomic.com](http://www.itchyfeetcomic.com).

Sociaal-psycholoog Geert Hofstede (1980) heeft al in de jaren zestig van de vorige eeuw uitgebreid onderzoek gedaan binnen de multinational IBM naar de verschillen tussen landen waar IBM actief was in culturen en kwam tot vijf zogenaamde cultuurdimensies. De dimensies die hij vond zijn machtsafstand, individualisme, masculiniteit, onzekerheidsvermijding, en lange- of korteter-

mijndenken<sup>24</sup>. Na 2010 werd daar nog een zesde dimensie aan toegevoegd, toegankelijkheid versus terughoudendheid.

Als we het bijvoorbeeld hebben over sociale cohesie dan wordt dat niet overal als hetzelfde ervaren. Figuur 8.3. lijkt dat goed weer te geven. Waar de ene intensief contact waardeert, hecht de ander juist waarde aan ruimte en privacy.

## Locatie of ruimte

Een aspect dat dus een rol speelt is locatie of ruimte, of zoals Kearns & Forrest (2000) het noemen: 'place'. De afgelopen decennia is er, mede als gevolg van ontkerking, individualisering, als ook immigratie, een grote diversiteit aan waarden ontstaan binnen landen en dus ook binnen de Nederlandse samenleving. De verwachting is dat dit proces voortgaat. Tussenniveaus worden dan belangrijker voor het bepalen van je waarden. Daarbij springen er twee in het oog, namelijk de buurt (misschien de regio) waarin mensen wonen en de (werk-)organisatie waar ze toe behoren. Het begrip place gaat over de omgeving waar je op dagelijkse basis veel tijd doorbrengt, waar je vrienden zich bevinden, kortom waar je je waardenpatroon ontwikkelt en toetst.

Bij werkorganisaties kan het over zowel de bedrijfscultuur gaan (de waarden van de organisatie, 'het google-gevoel' bijvoorbeeld) als over de beroepscultuur (een echte politieagent, een echte timmerman doet zo iets niet...). Soms zijn dit soort waardenpatronen heel expliciet: een mission-statement of een beroepscode. Maar vaker zijn ze impliciet en maken ze een belangrijk deel uit van een inwerk- of socialisatieproces. Dat wordt tegenwoordig wel 'on boarding' genoemd: welke dingen moet je weten voordat je aan boord mag. De waardenpatronen worden onderhouden door rituelen, het jaarlijkse uitje, de typische kleding of de conferentie.

De buurt waar je opgroeit en woont is van grote invloed op de waarden die je ontwikkelt en onderhoudt. Doordat buurten nogal kunnen verschillen in kwaliteit is dit ook een belangrijke bron van variatie: de villawijk versus de galerij van de flat. Ook hier zien we weer dat proces van kennismaken, van socialiseren. Welke waarden zijn dominant, hoe wordt er gereageerd op schendingen? Kearns & Forrest (op cit.) wijzen erop dat er eigenlijk twee soorten 'buurt' bestaan en dat daar een opvallend verschil tussen rijk en arm zit: in chique buurten waardeert men de fysieke omgeving erg maar wordt er ook sociaal afstand gehouden (grote tuinen, privacy). In arme buurten geldt min of meer het omgekeerde: de

24 | <https://geerthofstede.com/culture-geert-hofstede-gert-jan-hofstede/6d-model-of-national-culture/>

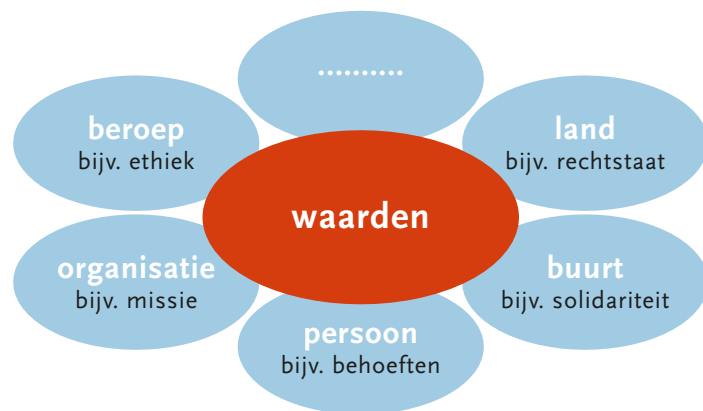
fysieke omgeving is niet heel aantrekkelijk maar de onderlinge contacten zijn (des te) belangrijker. Dit leidt tot verschillen in waardeoriëntatie bijvoorbeeld in het belang dat aan privacy of juist aan burenhulp wordt gehecht.

### Persoonlijke perceptie

Een laatste aspect betreft de persoonlijke perceptie. Wat voor de een van veel waarde is, hoeft dat voor de ander niet te zijn. Vaak wordt daarbij eerst gedacht aan materiële zaken, de een is blij met een grote Rolex om de pols terwijl de ander daar niet mee gezien wil worden. Maar het geldt ook voor immateriële zaken. De een hecht veel waarde aan kunst en cultuur, terwijl de ander dit gelden tijdverspilling vindt. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat waarde niet per se gelijk is met 'wat iets waard is'. In bovenstaande voorbeelden gaat het ook om smaak en het WRR-rapport (2003) wijst erop dat "als alles of elke smaakvoorkeur een 'waarde' wordt genoemd [...] dan lijkt het erop alsof alle waarden relatief zijn geworden" (p. 42).

Persoonlijke perceptie kan ook bekeken worden in relatie tot identiteit. Waarden gerelateerd aan de groep waar we bijhoren of bij willen horen. We zien dit in de huidige discussies tussen ouderen en jongeren, waarbij de ene groep vindt dat er wel wat minder geld naar al die voorzieningen voor ouderen mag, terwijl de andere groep vindt dat studenten wel wat meer zelf mogen investeren in hun opleiding. Welke waarden hanteren we als we de zorg voor ouderen verwaarlozen? En wat is een goed opgeleide bevolking waard? Houden we daarbij ook waardering voor al die hardwerkende jongens en meisjes die in de zorg, in de bouw, bij de politie e.d. hun waardevolle bijdrage aan onze samenleving leveren? Die identiteit hangt ook samen met de rol die je speelt in de samenleving.

114



Figuur 8.4. Waardendomeinen

Uit het voorgaande blijkt al dat waarden uit verschillende lagen, niveaus of sferen afkomstig kunnen zijn. We zien er een gelaagdheid in terug van het macro-niveau (landen), het mesoniveau (buurten en organisaties) en het individuele niveau (voorkeuren en percepties). Waardenpatronen kunnen verklaard worden als een mengsel van die sferen, die elkaar ook weer beïnvloeden, zie figuur 8.4. Het eerder genoemde werk van Hofstede gaat over de verschillen in cultuur tussen verschillende landen van medewerkers van IBM. Het gaat dan over de cultuur van IBM (bedrijf), van computerspecialisten (beroep) en van landen. Dit leidt tot een specifieke set van waarden voor bijvoorbeeld Nederlandse IBM-ers. Het zijn mensen die vergelijkbare opleidingen en werkervaring hebben, maar waarbij voor Nederlanders andere wetten gelden, een CAO e.d., dan bijvoorbeeld in de VS. Daarnaast is er vermoedelijk ook sprake van een bepaald type werknemers dat voor IBM kiest (commercieel, multinational). Zij zullen in een aantal persoonskenmerken (behoeften, ambities) op elkaar lijken. Als we het hebben over waardenoriëntaties is het heel belangrijk om de verschillende sferen die van invloed zijn te bekijken in hun onderlinge samenhang.

### Politieke klimaat

In verschillende landen en in verschillende tijden zijn politieke voorkeuren verschillend. Het politieke klimaat wordt beïnvloed door heersende opvattingen over wat belangrijk is maar kleurt zelf die opvatting ook weer in een ingewikkelde wisselwerking. De laatste decennia zien we een verschuiving naar meer autocratische manieren van politiek bedrijven. De met de rechtstaat samenhangende waarden worden kennelijk minder zwaar gewogen. In de VS is dat misschien nog wel het meest duidelijk na de (her-)verkiezing van president Trump, maar ook in Europese landen zien we dergelijke verschuivingen. Opvattingen die in eerste instantie radicaal leken, worden gaandeweg genormaliseerd waardoor ze politiek meer draagvlak krijgen. Als gevolg daarvan wordt het electoraal interessant voor leidende politici om die radicale standpunten te omarmen en uit te dragen. Gaandeweg zal dit doordringen in de waardenoriëntaties van grotere groepen burgers, opvattingen worden gemeengoed (Valentim, 2024). Bauer en Becker (2020) beschrijven vier strategieën hoe een dominante politieke groepering uiteindelijk de rechtstaat in zijn greep kan krijgen. Dat hangt enerzijds af van of er sprake is van een sterke of zwakke overheidsbureaucratie en anderzijds van de vraag of de betreffende politici wel of niet de staat als instrument voor hun machtsuitoefening zien. In de VS is er sprake van een sterk ontwikkeld overheidsapparaat en Trump wil eigenlijk zo weinig mogelijk overheidsinvloed. Zijn strategie is om de bestaande uitvoering te saboteren (denk bijvoorbeeld aan het regeren per decreet). In Peru is er sprake van een zwakke overheidsorganisatie en Fujimori kon vrij eenvoudig via een staatsgreep de overheid uitschakelen. In het Hongarije van Orbán is er ook sprake van vrij wankele publieke instituties maar Orbán wil wel graag de publieke sector gebruiken voor zijn eigen doelen.

115

	COHORT	LEEFTIJD	PERIODE
<b>TOELICHTING</b>	De periode waarin je opgegroeid bent, bijv. jaren zestig blijft van invloed ongeacht leeftijd en moment	Je (biologische) leeftijd, adolescent, dertiger of 65-plusser, bepaalt bijv. je vitaliteit en levenservaring	Het jaar waarin we leven, de periode, bijvoorbeeld zomer 2022
<b>Voor een persoon geboren in 1960 bijvoorbeeld</b>	Kind van de jaren zestig: opgegroeid met hoge welvaartsgroei, onafhankelijkheid jongeren, popmuziek	Nog een paar jaar voordat ik met pensioen ga, senior in werkorganisatie	Zorgen over Oekraïne oorlog, stikstof en hoge inflatie
<b>Voor een buurt gebouwd/ ontstaan in de jaren zeventig</b>	Bouwstijl die in die tijd dominant was, bijv. woonerven	Huizen hebben forse renovatie nodig om ze te isoleren, groot-onderhoud, houten kozijnen zijn aan vervanging toe	Beschikbare subsidies, bouwmaterialen en stand van de techniek
<b>Voor een beroep ontstaan in de jaren tachtig</b>	Beroepen uit de welzijnssector	Gevestigde beroepsorganisaties met eigen profielen en codes	Na periode van bezuinigingen op zoek naar nieuwe betekenis
<b>Voor een organisatie bijvoorbeeld Facebook</b>	Ontstaan rond 2005, internet groeide snel, veel nieuwe bedrijven in die tijd, in Silicon Valley	Uit de grootste groei, consolideren, verandering van aandeelhouders	Kritiek op social media, privacy schandalen
<b>Voor landen</b>	Estland, onafhankelijk van de Sovjet Unie in 1991, lid EU in 2004. Typisch post-Koude Oorlog-periode	Nog een vrij jonge staat, gestabiliseerde democratie, jongeren herinneren zich periode van onvrijheid niet	Zorgen over conflict met Poetin en de oorlog in de Oekraïne, afhankelijkheid van Russisch gas

Figuur 8.5. Drie soorten tijd toegepast.

Dat doet hij door stromannen te benoemen op cruciale functies en zo als het ware de bestaande publieke sector over te nemen en te versterken. Zwitserland tenslotte is een voorbeeld van een sterk geïnstitutionaliseerde staat waar de auto-cratische ondernemer Blocher zijn invloed geleidelijk aan uitbreidde via hervormingen van de bestaande structuren.

Deze tendens naar autocratie is veroorzaakt door verschuivende waardepatronen (minder inclusief, meer aandacht voor de sterke bestuurder) en de politieke acceptatie daarvan. Tegelijkertijd veroorzaakt deze verschuiving ook een waarde-verschuiving door beïnvloeding van onderwijs, media en rechtspraak.

#### 8.4. Ontwikkeling van waarden in de loop van de tijd

En dan veranderen waarden ook in de loop van de tijd, ze veranderen weliswaar niet heel snel (op dagelijkse basis) maar ontwikkelen zich wel degelijk. De waarde

die we hechten aan bijvoorbeeld diversiteit en gender (LHBTIQ+) is nu echt anders dan bijvoorbeeld drie decennia geleden. Bij ontwikkelingen in de tijd spelen er eigenlijk drie verschillende 'soorten' tijd een rol, namelijk:

- **Cohort:** kenmerken van de periode waarin iemand geboren is, op school gezeten heeft en gesocialiseerd is. Die kenmerken neem je gedurende de hele levensloop mee. De mensen die de hongerwinter in de 2e wereldoorlog meegemaakt hebben, vertonen gemeenschappelijke waarden nu, maar ook 30 jaar geleden al. Ze zullen bijvoorbeeld altijd zuinig zijn met voedsel, de herinnering dat dit er niet was, tekent hun leven. Voor organisaties kan de periode waarin ze opgericht zijn van blijvende invloed zijn op karakteristieken.
- **Leeftijd:** hoe oud is iemand of iets. Voor mensen hangen -ongeacht in welke tijd ze geboren zijn of leven- er nogal wat dingen samen met leeftijd. Bijvoorbeeld de periode dat je op school zit, of de periode waarin je kinderen

kunt krijgen. Maar ook de periode waarin je begint te sukkelen aan het eind van je leven. Ook organisatie, buurten en landen hebben 'leeftijden' en gaan door fases van start (geboorte, onafhankelijkheid), groei, consolidatie en stagnatie. Zowel voor mensen als voor organisaties, buurten etc. geldt dat leeftijd van invloed is op wat je waardeert en hoe je naar de wereld kijkt.

- **Periode:** Dit gaat over de tijd waarin we leven, het moment waarop we leven. Deze tekst is in het najaar van 2025 geschreven. In die periode was het onrustig in Nederland en Europa, o.a. door de oorlog in Oekraïne en door de stikstofcrisis. Dat maakt dat je waardenpatronen aangepast worden. Het belang dat mensen hechten aan goede natuur is door de stikstofcrisis meer ter discussie gekomen. Maar het kan ook gaan over subsidies of regelingen die in deze periode van toepassing zijn.

Als we bijvoorbeeld kijken naar de waarde die mensen hechten aan werk dan is die duidelijk afhankelijk van de drie tijd-'soorten'. In de periode dat ze kinderen krijgen zal de afweging met het gezinsleven van belang zijn, als de kinderen het huis uit zijn worden de waarden anders. Tegelijkertijd zien we emancipatiegolven, die maken dat cohorten anders kijken naar bijvoorbeeld de rol van vrouwen op de arbeidsmarkt. De feministen uit de jaren zeventig herken je nog steeds aan hun opvatting die ze toen ontwikkeld hebben. En uiteraard speelt ook de periode een rol: betaalbare kinderopvang, krapte op de arbeidsmarkt beïnvloeden de waardering van betaald werk.

In de voorgaande paragraaf hadden we het over de verschillende sferen die van invloed zijn op waarden (land, werk, buurt, persoon). Al die sferen hebben te maken met de drie tijdsdimensies. In voorgaand schema (figuur 8.5.) worden hier voorbeelden van gegeven.

### 8.5. Sociale cohesie is belangrijk

Tot nu toe hebben we stilgestaan bij hoe waardeoriëntaties ontstaan en zich ontwikkelen, afhankelijk van sfeer of domein, tijd etc. Nu moeten we stilstaan bij de vraag of er basispatronen te vinden zijn die als het ware steeds van toepassing zijn. Eén daarvan is de behoefte aan samenhang en verbondenheid binnen de samenleving (sociale cohesie)<sup>25</sup>. Binnen een buurt kan er sociale cohesie bestaan rond gezamenlijk gedragen waarden. Als echter die waarden niet voor andere buurten gelden, of indien een meerderheid een specifieke waarde oplegt aan een

minderheid, kan dit leiden tot spanningen en een toenemende mate van polarisatie (Verwey-Jonker Instituut, 2019). Denk aan de eerder genoemde tegenstellingen tussen jong en oud, man en vrouw, maar ook aan de tegenstellingen tussen stad en platteland, tussen rijke en arme wijken, tussen witte wijken en wijken met veel nieuwe medelanders.

Putnam noemt in zijn boek 'Bowling Alone' (2000) *bonding & bridging* als belangrijke kenmerken van sociaal contact. Waarbij bonding gaat over het versterken van de eigen groep en bridging over de gelegenheid om contacten te leggen met andere groepen. In de literatuurstudie naar sociale cohesie door het Verwey Jonker instituut (2019) verwijzen zij naar Kearns & Forrest die stellen dat er sociale cohesie is binnen een samenleving "wanneer mensen waarden delen waarmee zij gedeelde doelen nastreven" (Verwey Jonker Instituut, 2019, p. 10). Daarbij zijn er vijf voorwaarden (Kearns & Forrest, 2000):

- 1 Er moet (een redelijke vorm van) gelijkheid zijn.
- 2 Er moet veiligheid zijn.
- 3 Mensen moeten in de gelegenheid zijn om sociale contacten te leggen.
- 4 De kwaliteit van de leefomgeving moet deugen.
- 5 In de sociale omgeving moet er sprake zijn van betrokkenheid en vertrouwen.

De voorwaarden van Kearns & Forrest zijn wel een beetje statisch. Het is eerder een status quo, terwijl de samenleving juist voortdurend in beweging is. Dit vinden we meer terug in het werk van Sampson (1997), die het heeft over collective efficacy.

Efficacy is sociale cohesie en de bereidheid om die in te zetten. Het lijkt er bij de voorwaarden van Kearns & Forrest op dat als er binnen een samenleving gelijkheid en veiligheid is, alles geregeld is. Met andere woorden het is voltooid. Maar wat Sampson in het begrip efficacy legt is de bereidheid en het zelfvertrouwen om actief aan deze waarden te blijven bouwen. Dit dynamiseert het begrip. Efficacy gaat over de competentie, over de motivatie, maar ook over het gevoel dat het zin heeft om mee te doen: 'als ik me ervoor inzet dan is het ook nuttig en heeft het kans van slagen'. De studie van het Verwey Jonker instituut concludeert dat sociale cohesie in een samenleving tot stand komt "als er gedeelde waarden zijn, burgers vertrouwen hebben in de rechtsstaat en geneigd zijn om met vertrouwen deel te nemen in politieke instituties en besluitvorming (p. 11). Mensen zullen zich niet gaan inspannen op het moment dat ze het gevoel hebben dat het er niet toe doet. Daar wringt het nog wel op dit moment. In hoofdstuk 10 gaan we dieper in op het belang van participatie bij het gebruik van het Social Profit Canvas.

25 | Samenleving kan in dit geval het hele land zijn, maar ook een buurt, een gemeenschap, een bevolkingsgroep e.d.

## 8.6. Naar een indeling van waarden

Alle hiervoor genoemde aspecten moeten in het achterhoofd gehouden worden wanneer we het begrip ‘waarde’ beschrijven. Uiteindelijk is er behoefte aan een meer overkoepelende indeling en die wordt geboden door Timo Meynhardt (2009). Hij komt, zoals we al gezien hadden in paragraaf 2.7. tot een opsomming van 16 waarden die vrij universeel toepasbaar lijken te zijn. Ze zijn te groeperen in vier categorieën:

- Morele waarden: wat is deugdzaam, hoe vinden we dat ‘het hoort’?
- Hedonistische-esthetische waarden: wat vinden we mooi, waar genieten we van?
- Politiek-sociale waarden: kunnen we meepraten, hebben we invloed?
- Utilitair-instrumentele waarden: werkt het ook, is het effectief?

In het schema van Meynhardt (zie figuur 2.6. pagina 165) liggen de waarden tegen elkaar aan, raken ze elkaar, en dat maakt eens te meer duidelijk dat heel harde grenzen amper te trekken zijn. Voorbeeld: zonder ruimte voor eigen initiatief hebben gelijke kansen niet zo veel zin, deze twee hangen samen. Het schema biedt ons een soort speelbord waarop we onze fiches kunnen neerleggen bij de bepaling van wat we daadwerkelijk van waarde vinden.

120

## 8.7. Het publieke van de waarde

In het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw lanceerde Mark Moore (1995) de term ‘public value’ (publieke waarde) waarmee hij op die zaken doelt die, met publiek geld gefinancierd, onderwerp zijn van gezamenlijke belangstelling of bemoeienis. Het betreft zaken die van waarde zijn voor de samenleving, zoals onderwijs, veiligheid, gezondheidszorg e.d. Waarden die we allemaal waardevol vinden maar niet voor iedereen van gelijke waarde zijn.

### ‘Publiekheid’

Het woord ‘publiekheid’ is een soort onhandige vertaling van publicness en bestaat niet echt in het Nederlands. Het geeft aan dat waarden meer of minder in het publieke, respectievelijk het private domein thuishoren. Ook bij dat begrip publiek zijn nogal wat kanttekeningen te maken, want wie bedoelen we precies met dat publiek. Frederickson (1991) noemt in dit verband vijf verschillende rollen:

- De burger die rechten en plichten heeft.
- Belangengroepen die politieke posities innemen.
- De kiezer, de burger die steun geeft aan politici.

- De inwoner van een land of stad.
- De consument: degene die publieke diensten gebruikt.

De verschillende rollen bepalen welke waarden dominant zijn, bijv. de rechtsstatelijke, democratische of culturele waarden. De term ‘publiek’ is dus veel breder dan alleen een politieke en gaat dus ook niet alleen maar over openbaar bestuur. Juist in landen zoals Nederland (vaak aangeduid met Rijnlands) hebben we een grote niet-private sector die ook geen deel uitmaakt van het openbaar bestuur: de stichtingen, verenigingen, coöperaties die voor zorg, onderwijs en huisvesting zorgen. Ze zijn afhankelijk van de overheid maar worden zelfstandig bestuurd. Toch zijn het geen private ondernemingen die voor hun eigenaren inkomen en winst moeten genereren. In hoofdstuk 9 over sociale organisaties wordt dieper ingegaan op de publieke waarde discussie in relatie tot privaat/publiek.

### Externaliteiten

Kenmerk van publieke dienstverlening is dat de resultaten het individuele belang te boven gaan. Externaliteiten bepalen in hoge mate of de overheid een rol moet spelen bij het realiseren van de betreffende waarde. Met externaliteiten bedoelen we de opbrengsten die niet terecht komen bij degenen die zich inspannen, maar die wel belangrijk zijn voor een breder publiek. In de covid-discussie ging het erg over de vraag of je je moet laten vaccineren wanneer je zelf niet heel kwetsbaar bent voor deze ziekte. Een externaliteit van vaccinatie is dat het besmettingsgevaar daalt door vaccinatie en je daarom niet zozeer voor jezelf maar juist voor anderen een vaccin zou moeten nemen. Door vaccinatie ontstaat zogenaamde kudde-immuniteit die in het voordeel is van de gehele groep. Een ander voorbeeld is het vak burgerschap in het onderwijs: als we ouders extra zouden laten betalen voor dit vak, is de kans groot dat veel mensen dat niet doen. Toch hechten we eraan dat dit vak gegeven wordt om zo de kwaliteit van de democratie en rechtsstaat te ondersteunen, ook al zouden mensen er zelf niet voor kiezen of niks voor willen betalen.

121

### Non-selectiviteit

In een commerciële transactie kiezen klant en leverancier voor elkaar: de klant kan in principe ook ergens anders naartoe gaan en de leverancier probeert zijn klanten te binden door een aantrekkelijk aanbod te doen. Er is dus over en weer sprake van keuze en selectie. In de publieke sector is die keuze er vaak niet, aan de zijde van de burger noch aan de zijde van de publieke dienstverlener. In het boek ‘The Blackboard and the Bottom Line’ beschrijft Larry Cuban (2004) de volgende anekdote. In Amerika is een ondernemer erg succesvol met het maken van exclusief consumptie-ijs. Zijn kinderen zitten in het middelbaar onderwijs en de ondernemer vindt dat de kwaliteit daarvan omhoog kan. Hij geeft een presentatie voor een groep leraren over hoe zijn bedrijf zo succesvol was:

gemotiveerde medewerkers, moderne technologie, goede marketing en alleen maar de beste ingrediënten. Eén van de leraren stelt daarop de vraag wat ze deden als bedorven fruit geleverd werd. ‘Dan gooien we dat weg natuurlijk...’ was zijn antwoord waarop de leraar fijntjes opmerkt dat zij ermee doorwerken.

De anekdote maakt duidelijk dat publieke aanbieders niet zomaar kunnen selecteren op wie ze wel en niet willen helpen, onderwijzen, huisvesten etc. Brede toegankelijkheid is vaak de norm dus ook voor groepen waarmee niet zo makkelijk resultaten te boeken zijn.

Het wil overigens niet zeggen dat bedrijven eindeloos selectief mogen zijn, ze mogen bijvoorbeeld niet discrimineren aan de voordeur. Andersom kunnen ook scholen, verzorgingshuizen en woningbouwcorporaties zich richten op bepaalde doelgroepen of segmenten. Maar ze zullen dit veel beter moeten verantwoorden dan bedrijven dat hoeven te doen. Als in een sector zowel publieke als private spelers een rol spelen dan is vaak het beeld dat de bedrijven zich richten op de gemakkelijkere cliënten, ze halen de krenten uit de pap (in het Engels cherry picking) terwijl voor de publieke sector dan de moeilijkere cliënten overblijven.

### 8.8. Afrondend

122

Als we met behulp van het Social Profit Canvas willen werken aan het creëren van publieke waarden en het zichtbaar maken van de impact van interventies in het publieke domein moeten we eerst met elkaar praten over welke gemeenschap we het hebben (in lijn van belanghebbenden, betrokkenen, samenleving) en welke vragen binnen die samenleving gesteld moeten worden met betrekking tot de soort waarden die er gerealiseerd moeten worden. Volgens Fukumoto en Bozeman (2019) gaat het om drie kwesties die we moeten oplossen:

- Hoe identificeer je publieke waarden? Wanneer weet je zeker dat er sprake is van publieke waarden, wie bepaalt dit?
- Hoe zuiver zijn de motieven die ten grondslag liggen aan de publieke waarden? Zijn mensen er echt opuit om iets goeds te bewerkstelligen voor de samenleving of is het vooral een poging eigen voordeel slim verpakt over het voetlicht te brengen?
- Wat zijn de meest passende instrumenten om de betreffende waarde te realiseren: er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden?

Het canvas kan helpen om grip te krijgen op wat de definitie van je impact is in relatie tot de waarden die je uiteindelijk gerealiseerd wil hebben. Daarbij zijn een aantal zaken belangrijk om vooraf te bepalen:

- Welk waardeperspectief is er binnen de beoogde samenleving? Welk gezamenlijk doel wordt er nagestreefd en wat is de onderliggende waarde?
- Waar is er ruimte voor bonding, het versterken binnen de eigen groep en waar is er ruimte voor bridging, het delen van perspectieven?
- Hoe kunnen we alle partijen bij de uitvoering betrekken opdat de te realiseren waarden gezamenlijk gedeeld worden?

Tot een harde definitie van het begrip waarde komen, lijkt gezien de invloed van de vele hierboven genoemde aspecten onmogelijk. Maar door gezamenlijk de diverse standpunten te wegen, kan er gekomen worden tot een breed gedragen oordeel over dat wat men samen waard vindt om na te streven. Daarbij is het van belang om oog te hebben voor elkaars behoeften, culturele verschillen, identiteit en ruimte. Het gaat daarbij om bridging, het kennismaken met de ander. Uiteindelijk zal dit ook de eigen groep versterken.

Ook tijdens het nemen van de stappen in het SPC kan deze waarde steeds weer getoetst worden op elke laag, zowel in de resultaten voor de belanghebbenden, de uitkomsten voor betrokkenen als de impact voor de samenleving.

123

## hoofdstuk 9 Social Profit Organisaties

### 9.1. For-profit en not-for-profit

We hebben het steeds gehad over not-for-profitorganisaties, zijnde organisaties die met publiek geld publieke waarden creëren. Het – wellicht verouderde – idee is dat een non-profit (of not-for-profit) organisatie social profit maakt en een for-profitorganisatie niet of misschien maar een beetje. Er is een toenemend inzicht, ook in het bedrijfsleven, dat alleen maken van financiële winst niet meer verantwoord is. Die trendbreuk in het denken over ondernemerschap ontstaat ergens in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Bij het bepalen van wat een bedrijf is en wat dat moet doen is belangrijk werk gedaan door Coase (1937). In zijn *Theory of the Firm* was een bedrijf een op duidelijk afgegrensde top-down gestuurde structuur om arbeid te organiseren om er zoveel mogelijk winst uit te halen. Arbeidskrachten zijn dus niet voor eigen risico aan het ondernemen maar doen dit binnen de krijtlijnen van het bedrijf. Daar worden ze voor betaald en daarmee zijn ze een soort handelswaar. Over het doel kon geen twijfel bestaan: het enige wat een bedrijf moet doen is zoveel mogelijk financiële winst maken en die uitkeren aan de aandeelhouders/eigenaren. Het idee was dat als alle bedrijven dat nu maar doen er vanzelf een maximale economische groei zou ontstaan. De toonaangevende econoom Milton Friedman wees expliciet af dat bedrijven ook nog andere doelen na moesten streven (Hummels, 2020; Kamme, 2021). Zijn denken was van grote invloed op politici als Margaret Thatcher en Ronald Reagan. Zij worden gezien als de grondleggers van het neo-liberalisme en van het new public management (zie par. 1.3.).

Er is bij de verschillen tussen organisaties een onderscheid op de doelstellingen (meer of minder sociaal), de financieringsgrond (subsidies versus opbrengsten), de financiële ambities (wel of geen rendement maken) en de uitkering van dit rendement (blijft in de firma of gaat naar de aandeelhouder).

Zo kunnen we drie typen organisaties onderscheiden:

- Organisaties die zich alleen maar op financiële winst richten – de profit-organisaties, waarbij profit staat voor winst (in geld) die uitgekeerd wordt aan de eigena(a)ren/aandeelhouders.
- Organisaties die zich alleen maar op welzijns-winst (social profit) richten – de not-for-profitorganisaties (of non-profit). Daarin onderscheiden we twee types, namelijk de organisaties die met publiek geld opereren (subsidies) en organisaties die sociale doelen nastreven die niet door subsidies e.d. gedekt worden en die daarom uit eigen opbrengsten gefinancierd moeten

worden (giften, verkoop e.d.). Beide types streven wel een beperkt financieel resultaat na om tegenvallers te kunnen opvangen. Er wordt geen geld uitgekeerd aan particulieren, bestuurders e.d.

- Organisaties die allebei een beetje doen, waarbij financiële winst behalen wel een doel blijft maar waarbij ook aspecten als welzijn, duurzaamheid en inclusie onderdeel zijn van de missie. De financiële winst is mogelijk kleiner maar wordt wel uitgekeerd aan de eigenaren/aandeelhouders.

Deze laatste organisaties, zowel degene die zich van oorsprong voornamelijk op financiële winst richtten, als nieuwe bedrijven die zo opgericht worden, denk bijvoorbeeld aan Tony Chocolonely<sup>26</sup>, zien we in snel tempo toenemen (Pannekoek et al., 2023). Commerciële bedrijven geven aan dat ze ook duurzamer willen zijn, eerlijke arbeidsomstandigheden nastreven en een maatschappelijke bijdrage willen leveren. Voor hen is het onacceptabel als de financiële resultaten behaald worden doordat er bespaard is op het goed verwerken van bijvoorbeeld chemisch afval of de inzet van goedkope (buitenlandse) arbeidskrachten. Waar in het verleden lozingen van dit soort afval op rivieren eerder regel dan uitzondering waren, wordt dat nu niet meer geaccepteerd.

---

Er bestaan allerlei gemengde modellen en overgangsvormen in eigenaarschap, winstuitkering en doelstellingen. Zo is de businessschool, waar een van de auteurs aan verbonden is, een commerciële organisatie (BV) met een winstdoelstelling. De eigenaren/aandeelhouders zijn echter twee publiek gefinancierde universiteiten: de winsten die zij uitgekeerd krijgen worden binnen de universiteit weer voor non-profit doelen gebruikt (onderzoek).

---

Van de andere kant is er ook een discussie te voeren of bijvoorbeeld organisaties zoals ziekenhuizen geen financiële winst mogen maken, zodat het aantrekkelijk wordt voor particuliere ondernemers om in deze organisaties te investeren. Dat is het omgekeerde model, waarbij een non-profitorganisatie een beetje naar financiële winst buigt. Op die manier worden ze aantrekkelijk voor kapitaalverstrekkers om in te investeren zonder een groot risico te lopen. Daarbij is wel de vraag of die kapitaalverstrekkers uitsluitend uit zijn op een zo hoog mogelijk financieel resultaat (de zogenaamde venture capitalists). In dat geval bestaat het risico

---

26 | Van de website: “Tony’s richtlijnen voor eerlijke chocolade zet mensenrechten centraal in het bedrijf, waardoor bedrijven op een eerlijke manier cacao kunnen inkopen én commercieel succesvol kunnen zijn”; [https://be.tonyschocolonely.com/pages/onze-belofte#shopify-section-template--22879962595631\\_\\_image\\_plus\\_text\\_VbTpYA](https://be.tonyschocolonely.com/pages/onze-belofte#shopify-section-template--22879962595631__image_plus_text_VbTpYA)

dat de publieke dienstverlening toch een cash-cow wordt, en het welzijnsdeel er onder gaat lijden (De Rijk, 2024). Een ander model is dat kapitaalverstrekkers zelf ideële doelstellingen nastreven (denk aan Triodos bank of ASR) of uit maatschappelijke doelen voortgekomen zijn (pensioenfondsen).

In dit hoofdstuk bekijken we met behulp van het Social Profit Canvas wat de relatie is tussen organisatievormen en de mate waarin er naast financiële doelen ook sociale of duurzaamheidsdoelen nagestreefd worden. We bekijken het geheel vanuit organisatieperspectief, ongeacht of die organisaties wel of geen aandeelhouders hebben, en of ze wel of geen financiële targets hebben.

## 9.2. People Planet Profit

In 1994 lanceerde John Elkington het idee van de Triple Bottom Line (TBL): People, Planet en Profit. Het bood een model voor bedrijven met als doel het toenmalige kapitalistische denken, waarin puur financiële winst maken nog steeds het hoogste goed was, te veranderen. De economie was nog sterk in lijn met het denken van Friedman (zie hoofdstuk 1) maar steeds meer ging men inzien dat dit toch niet de juiste weg was. Er kwam meer bewustzijn van de risico's voor mensen en planeet. Daarmee werd de aandacht voor de positieve en negatieve effecten van de bedrijven op de samenleving verbreed. Niet toevallig was Mark Moore in die periode bezig met het denken over publieke waarde, resulterend in zijn boek *Creating Public Value* (1995).

Figuur 9.1. laat zien hoe de drie aspecten met elkaar verbonden zijn. Er is sprake van duurzaamheid in het middengebied waar de cirkels overlappen. Door Heap & Burgess (2012) is er een verdere aanduiding van de overlap tussen de gebieden beschreven. Zij hebben het over drie vormen van 'productiviteit': sociale, economische en ecologische (vertaling door auteurs).

- In het snijvlak tussen ecologische en economische productiviteit is er sprake van levensvatbare ondernemingen. Bedrijfsactiviteiten vinden plaats met respect voor de omgevingskwaliteit (geen uitputting, vervuiling e.d.)
- In het snijvlak tussen sociale en economische productiviteit gaat het over rechtvaardige ondernemingen (menselijke waardigheid en ontwikkeling als onderdeel van het ondernemingsmodel).
- In het snijvlak tussen sociale en ecologische productiviteit gaat het over (ver-)draaglijke kwaliteit: mens en milieu worden gerespecteerd.

Duurzame ondernemingen combineren de drie snijvlakken: ze zijn levensvatbaar, zorgen voor rechtvaardigheid en draaglijkheid.



Figuur 9.1. de Triple Bottom Line (TBL) van John Elkington (1994) en de bewerking door Heap & Burgess (2012)

Bij Harvard University werd ook in de periode door Kaplan en Norton de business balanced scorecard ontwikkeld (zie ook paragraaf 3.2.). Baanbrekend aan hun werk was dat ze de kwaliteit van bedrijven niet uitsluitend op basis van de financiële resultaten bepaalden. Om te bepalen of bedrijven levensvatbaar zijn, is uiteraard de financiële positie relevant (de omzet, de reserves, de financiering etc.). Kaplan en Norton maken duidelijk dat dit een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde is voor een toekomstbestendige onderneming. Bedrijven moeten ook hun vernieuwingsvermogen op orde hebben. Ze moeten aantrekkelijke werkgevers zijn en ze moeten een positief imago hebben dat klanten aantrekt. Als deze vier velden in balans zijn hebben bedrijven een goede toekomst. Bedrijven die alleen financieel op orde zijn lijken op korte termijn interessant (want winstgevend) maar hoeven dat op termijn zeker niet te zijn. Een bijkomend probleem is dat die bedrijven ook alleen maar als financiële cashcows gezien worden en daarmee interessant zijn voor financiers die belangstelling hebben voor kortetermijnwinsten. Zo kunnen die bedrijven handelswaar worden waarbij er geen enkele prikkel meer is om te investeren in duurzaamheid (nu kosten maken om latere baten te krijgen) of om personeel te motiveren.

Het is in dat verband interessant om te kijken naar bedrijven in de fossiele brandstofsector. Vaak zijn die financieel goed op orde, maar hun innovatieproces stagneert (fossiele brandstof raakt achterhaald) en/of hun imago verslechtert. Alleen al vanuit bedrijfskundige overwegingen is dit een doodlopende straat: de markt keert zich van je af, personeel wil niet bij je werken en de waarde van

je infrastructuur (gebaseerd op oude en achterhaalde technologie) neemt af. Hier geldt het gezegde 'eerste gewin is kattengespin': de eerste winstgevendheid lijkt aantrekkelijk maar zegt niks over het uiteindelijke rendement. In de bedrijfskunde wordt steeds vaker naar zogenaamde total costs of ownership gekeken. Dat wil zeggen dat een bedrijf niet alleen naar de aanschaf- en directe gebruikskosten kijkt maar ook rekening houdt met langetermijncosten zoals reparatie en recycling. In steeds meer landen worden bedrijven afgerekend op alle kosten die te maken hebben met hun bedrijfsvoering, dus ook eventuele milieuschade, overlast etc.

Veel zelfstandige ondernemingen zijn verweven in complexe netwerken en systemen. De bedrijfskundige resultaten van een onderneming kunnen sterk afhankelijk zijn van de prestaties van toeleveranciers, samenwerkingspartners en afnemers. Ook hier geldt een verschuiving van uitsluitend financieel redeneren (goedkoop inkopen, duur verkopen) naar een duurzaamheidsstrategie in de hele keten. Een goed voorbeeld is de integratie van de dienstverlening van Bol.com, Albert Heijn en Budbee in 2022.<sup>27</sup> De bedrijven geven aan dat ze samen voor meer flexibiliteit voor klanten zorgen en tegelijkertijd duurzamer zijn door de afname van het aantal bezorgtransporten en minder afhankelijkheid van de slechte arbeidsomstandigheden van bezorgers.

128

Het gaat behalve om klantgemak ook om eerlijke prijzen en goede werkomstandigheden bijvoorbeeld voor cacao-boeren (Tony's Chocolonely) of textielboeren. In 2013 stortte in Bangladesh het Rana Plaza in, een acht verdiepingen hoog gebouw met allemaal kleine textielwerkplaatsen. Bij deze ramp kwamen 1300 textielwerkers om. Het gebouw bleek slecht gebouwd en slecht onderhouden te zijn. In de fabriekjes werd kleding geproduceerd voor grote merken als Benetton en Primark. De eigenaar van het gebouw werd veroordeeld voor moord. Amnesty International noemde het de grootste industriële schending van mensenrechten. Dit drama wakkerde zowel in Bangladesh als in de westerse wereld het bewustzijn aan dat goedkope kleding gepaard gaat met onmenselijke verhoudingen in de productieketen.

Zoals Elkington (2018) 25 jaar na dato in een artikel in de Harvard Business Review beschreef, was het nooit de bedoeling dat TBL een rekenmodel zou worden, maar was het juist bedoeld om de bestaande focus op alles uit te drukken in geld en cijfers om te zetten naar een benadering op impact van het bedrijf voor de samenleving. Dus niet alleen op de economische impact, maar ook op de

27 | <https://nieuws.ah.nl/albert-heijn-bolcom-en-budbee-introduceren-pakketkluisen/>

28 | <https://www.bcorporation.net/en-us/>

consequenties van het economisch handelen op sociaal gebied en op het gebied van milieu. Het kan niet zo zijn dat door een bepaald (minimaal) aantal bomen te planten je toch nog chemisch afval kunt lozen. De nieuwe focus moest liggen op verandering, nieuwe oplossingen voor de toekomst en groei van die bedrijven die wel duurzaam zijn, waarbij vervuilende bedrijven op non-actief worden gezet. Maar zoals Elkington in het reflecterende artikel stelt: "geen van deze duurzaamheidskaders zal voldoende zijn, zolang ze niet het juiste tempo en de juiste schaal -de noodzakelijke radicale intentie- hebben die nodig is om ons allen te weerhouden onze planetaire grenzen te overschrijden" (2018).

Steeds meer bedrijven erkennen het belang van de drie aspecten in hun bedrijfsvoering. Het is echter niet zo dat bedrijven geen financiële winst zouden mogen maken. Het gaat om een verantwoorde manier van bedrijfsvoering. Immers een gezonde economie is noodzakelijk binnen de samenleving om werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid te garanderen.

In dit kader is het B Lab of B Corp interessant. De B staat voor "Benefit for all", en met de stelling "Make Business a Force For Good" is dit een non-profit netwerk dat als doelstelling heeft om de wereldeconomie zodanig te veranderen dat ze ten goede komt aan de mensen, gemeenschappen en de planeet.<sup>28</sup>

Ze helpen bedrijven en organisaties om de balans te vinden tussen winst (profit) en zingeving (purpose). B Lab monitort en beoordeelt de bedrijven op de gehele bedrijfsvoering, van verantwoording over hun sociale en ecologische prestaties, transparantie over de bedrijfsvoering tot de impact van hun handelen op mens en milieu. Bedrijven die voldoen aan de strenge standaarden (zie ook figuur 9.2.) krijgen een B Corp-certificaat. Een certificaat is ook voor de consument een duidelijk bewijs van de sociale meerwaarde van een bedrijf. Tony's Chocolonely is bijvoorbeeld zo'n B Corp.

129



Figuur 9.2. B Lab standaarden

De Sustainable Development Goals (SDGs) van de Verenigde Naties (VN) zijn ontwikkeld als: “a shared blueprint for peace and prosperity for people and the planet now and into the future”<sup>29</sup>. Binnen de zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen om “van de wereld een betere plek te maken in 2030”<sup>30</sup> wordt het bedrijfsleven actief meegenomen. Zo is doel 8 de bevordering van een aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen en stelt doel 12 dat duurzame productie en consumptie, met een efficiënter gebruik van grondstoffen, de druk op het milieu verlaagt en de afhankelijkheid van de grondstoffen vermindert.

### 9.3. Toevoeging van een vierde dimensie: Politics

Figuur 9.3. is een weergave van de werkprocessen in de samenleving en waar deze op gericht zijn. We zien de input (wat je erin stopt), de throughput (hoe het verwerkt wordt, de doorvoer) en de output (het resultaat). In het klassieke model, gericht op profit, is de input financieel, met als proces om op een zo efficiënt mogelijke manier tot aandeelhouderswaarde of winst te komen. Als het proces gericht is op people dan is de input de persoonlijke vaardigheden, het kennen en kunnen. Het proces is gericht op persoonlijke groei en het ontwikkelen van deze vaardigheden door middel van HRD (Human Resource Development). Als we als doel hebben om het klimaat te verbeteren, met aandacht voor de natuur, dan is de input de beschikbare natuurlijke bronnen, en het proces is de verwerking van deze op een duurzame manier. Het geheel is gericht op het behoud en herstel van onze planeet (planet).

DIMENSIE	INPUT	VERWERKING	RESULTAAT
<b>Profit</b>	Kapitaal	Efficiënt	Aandeelhouderswaarde
<b>People</b>	Talenten en competenties	HR beleid, ontwikkeling	Persoonlijke groei
<b>Planet</b>	Grondstoffen, energie & vervuiling	Duurzaamheid, geen verspilling	Klimaatneutraal of -positief
<b>Politics</b>	Legitimiteit en draagvlak	Transparantie, rechtmatigheid en verantwoording	Rechtvaardigheid

Figuur 9.3. Input, throughput, output, werkprocessen binnen de samenleving

Bij de social profit ondernemingen speelt er nog een vierde aspect een rol dat we hier toevoegen, namelijk *politics*, dat sterk verbonden is aan het publieke waarde denken. Omdat het over gevolgen voor de publieke ordening gaat, kom je in een politiek speelveld terecht. Het gaat immers om het reilen en zeilen van de samenleving als geheel. De input hierbij is legitimiteit en draagvlak, wat we kennen van Moore (1995; 2013). Het proces in dezen is transparant, integer en volgens de wet. Ook hier geldt weer de onderlinge verbondenheid. Wettelijkheid op zich is niet voldoende. Staten die onrechtvaardige wetten hanteren (denk aan Nazi Duitsland of de apartheidswetgeving) ontmenselijken en schenden dus de people dimensie. De recente ervaring in de VS met de decreten van president Trump (een vorm van politieke sturing en wetgeving) die bijvoorbeeld diversiteitsbeleid verbieden, zijn hier een veel actueler voorbeeld van.

De ontwikkeling naar sociaal ondernemerschap laat zich dus samenvatten in vier bewegingen:

- 1 Van enkelvoudige waardering naar meervoudige waardering: niet alleen geld, maar ook rechtvaardigheid, duurzaamheid etc.
- 2 Van korte termijn naar lange termijn: gericht op het doorgeven van de samenleving aan volgende generaties.
- 3 Van individuele naar ketenverantwoordelijkheid: het hele systeem moet beoordeeld worden. Het is niet genoeg om als bedrijf zelf verantwoord bezig te zijn met grondstoffen, als deze eerder of later in de keten onrechtvaardig of vervuilend zijn.
- 4 Het toevoegen van politiek als afwegingskader: in een democratische rechtsstaat wordt er via politieke processen gestreefd naar maatschappijverbetering. Ondernemingen die zich hierop richten, komen als vanzelf in politiek vaarwater terecht (zie tekstbox Ben & Jerry's).

### 9.4. Social profitorganisaties

Of een organisatie nu for-profit of not-for-profit is, er moet een gezonde bedrijfskundige basis aan ten grondslag liggen, anders is de organisatie geen lang bestaan beschoren. Het voor ons kenmerkende doel is dat de organisatie welzijn genereert, dus met aandacht voor zowel people als politics, en bovendien op een manier die het milieu (planet) niet belast. We noemen dat social profit organisaties. Er is soms discussie over verschillen tussen social profit en earth profit maar in lijn met de SDG's hoort duurzaamheid bij sociaal en welzijn. Je moet ze niet uit elkaar willen trekken.

29 | Mission statement van de Sustainable Development Goals. <https://sdgs.un.org/goals>.

30 | Statement op de Nederlandse website: <https://www.sdgnerland.nl/de-17-sdgs>.

Om social profitorganisaties nader te onderzoeken gebruiken we het canvas. De productiestraat is geïnspireerd op het Business Model Canvas en niet heel gevoelig voor de vraag of het profit of non-profit is. Immers in beide gevallen gaat het om resultaat voor de begunstigde, uitkomsten voor de belanghebbenden en impact voor de samenleving.

Het spannende stuk zit in de halve bollen rondom de productiestraat. Deze zijn geïnspireerd op het Mark Moore-model en betreffen legitimiteit, missie, positionering en capaciteit. In het SPC vinden we linksboven de verantwoording en rechtsboven de positionering, aan de onderkant vinden we missie links en capaciteit rechts. Deze gaan we verder uitwerken, toegespitst op social profit organisaties.

### Missie en verantwoording

Als we het hebben over social profitorganisaties dan is de missie het meest principiële aspect, want daarin staan de doelen van de organisatie beschreven. Als duurzaamheid en sociaal aan de missie worden toegevoegd zijn er voor de hand liggende vragen als: ‘Waarom? Hoe gaat dat? Hoe kom je aan die toevoeging?’.

132 Dat brengt ons vervolgens bij de verantwoordingsvraag, omdat die aspecten samenhangen. Je kunt veel mooie woorden wijden aan een missie-statement maar is wat de organisatie belooft ook daadwerkelijk zichtbaar in het handelen? Aan wie leg je verantwoording af en wat is de legitimiteit van de organisatie? En aan de gebruikerskant speelt de vraag: Wanneer heb je vertrouwen in een organisatie? Doet de organisatie wat ze belooft? En sturen de aandeelhouders daar ook op, of kiezen ze toch alleen voor geld? Interessant is in dit kader het verhaal van de overname van Ben & Jerry's door Unilever.

---

#### Voorbeeld: Ijskoud

Bij de overname door Unilever in 2000 stelden Ben & Jerry's als voorwaarde dat ze rebels mochten blijven. Hun strikte voorwaarde: we willen geen concessies doen aan onze missie. Van de website: Ben & Jerry's is opgericht met een onderliggende business filosofie genaamd 'linked prosperity'<sup>31</sup>. We kunnen hier de TBL van Elkington in herkennen. Unilever, ook zoekende naar nieuwe invalshoeken, vond deze nieuwe wending binnen hun gelederen wel interessant: in hoeverre kunnen we in missietermen aansluiten en welke conflicten levert dat op?

Het werd spannend toen Ben & Jerry's geen ijs wilden leveren aan Israël vanwege de activiteiten op de Westelijke Jordaanoever<sup>32</sup>. Immers Ben & Jerry's stellen op

hun website: “We hebben een sociale missie die opstaat tegen onrecht in onze lokale, nationale en internationale gemeenschappen”. De Israëlische regering gaf als reactie dat er geen enkel Unilever product meer in Israël mocht worden verkocht. Unilever zocht naar een uitweg en verkocht haar activiteiten in Israël aan een lokale licentienemer om zo de Israëlische boycot te omzeilen.

De oprichters van Ben & Jerry's beschuldigden Unilever vervolgens van het schenden van de fusie en startten zelfs een rechtszaak. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat Unilever het ijsmerk wil afstoten en een van de oprichters (Jerry Greenfield) zich teleurgesteld helemaal heeft teruggetrokken. Kennelijk is het niet gelukt om een principiële koerswijziging voor elkaar te krijgen binnen het grote Unilever-concern en was daar het hemd nader dan de rok.

---

Het voorbeeld van Ben & Jerry's laat zien hoe moeilijk het is om conform een sociale missie verantwoording af te leggen. In het klassieke bedrijfsmodel van Coase en Friedman was er maar één simpel principe: winst maken, mits natuurlijk binnen de wettelijke kaders. Als het wettelijk niet verboden is, dan is het OK zolang het winst genereert: als het mag, hoort het. Als je andersom met bredere principes werkt wordt het ingewikkelder omdat er morele overtuigingen een rol spelen: niet alles wat mag hoort ook.

We zullen sociale organisaties moeten bevragen, niet alleen over hun mission statement, maar vooral ook over hun handelen. Immers papier is geduldig, maar in hoeverre zijn hun activiteiten in lijn met dat wat zij beweren te doen of waar ze voor staan? En in hoeverre keuren we het handelen goed volgens de geldende morele principes?

Bij bedrijven is het belangrijk dat de winst-en-verliesrekening betrouwbaar is, dat is immers het leidende principe. Maar als er andere principes bijkomen dan wordt ook verantwoording afgelegd over of het handelen in lijn is met de geldende morele principes. Dit vraagt om een andere aanpak dan het simpele optellen en aftrekken van kosten en opbrengsten. Dat was ook de gedachte achter de balanced scorecard van Kaplan en Norton (1996) waar Moore (2013) op voortborduurde met de Public value scorecard (zie hoofdstuk 3).

---

31 | <https://www.benjerry.nl/waarden>

32 | *De Westelijke Jordaanoever is Palestijns gebied zoals bij het Verdelsingsplan van 1947 volgens Resolutie 181 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties vastgelegd. In 1967 bezette Israël het gebied en sindsdien worden er Israëlische nederzettingen gebouwd. Dit werd in 1979 door de VN veroordeeld en illegaal verklaard. Dit veroorzaakt aanhoudende spanningen in het gebied en onderdrukking van de Palestijnse bevolking.*

## Positionering en capaciteit

Positionering heeft te maken met het speelveld waarin meerdere partijen actief zijn. In de traditionele situatie werd er dan vooral gedacht in termen van concurrentie. Voor profitorganisaties was concurrentie een onderdeel van de bedrijfsvoering. Niet zij maar wij willen immers de buit binnenhalen. Er was wel samenwerking, maar de onderhandelingen met toeleveranciers waren vooral gericht op een zo goed mogelijke deal, lees, voor zo min mogelijk geld zo veel mogelijk opbrengst. Met het oog op een zo hoog mogelijke winst was de capaciteit gericht op zo goedkoop mogelijk inkopen, zowel van arbeid als van grondstoffen.

Tegenwoordig wordt er, ook bij de profitorganisaties, steeds meer gewerkt in netwerken die op elkaar aansluiten. Geen harde concurrentie maar veel meer een complementaire verhouding waarbij partijen elkaar over en weer nodig hebben. Daarbij komt ook het aspect ketenverantwoordelijkheid weer naar voren. In het samenwerkingsverband horen de andere partijen gelijkwaardige doelen na te streven en binnen dezelfde morele kaders te werken.

In de vraagstelling over positionering komen aspecten naar voren als: zijn er interessante samenwerkingsverbanden? Waar dreigt overlapping en concurrentie? Beeldvorming en imago spelen ook een rol. Hoe kijken belanghebbenden en andere partijen naar de organisatie? De organisatie kan zichzelf wel als sociaal en duurzaam presenteren maar als de buitenwereld daar een ander beeld van heeft, heeft dit invloed op de uitkomst.

In die netwerksynergie zien we steeds meer dat commerciële spelers en non-profitorganisaties door en met elkaar werken, waarbij scherpe grenzen verdwijnen. Een voorbeeld van drie verschillende insteken vanuit de schoonmaakwereld:

- Een organisatie in Brabant, voorheen een sociale werkplaats dus komend uit de welzijnswereld, is commercieel geworden. Als profitbedrijf blijven ze wel vasthouden aan werken met een doelgroep die een beperking heeft.
- Enkele grote commerciële schoonmakers zoals bijvoorbeeld de Facilicom Group bewegen juist de andere kant op. Zij willen schoonmaken met een missie. In hun missie zegt de Facilicom Group: “Working together on an inspiring living environment for everyone”<sup>33</sup>. Dat is toch meer dan goed schoonmaken.
- Lodewijk Ascher bedacht op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het onacceptabel was dat ze schoonmaakcontracten af zouden sluiten

33 | <https://www.facilicom.com/about-facilicom/mission>

34 | <https://www.rijkschoonmaak.nl/>

waarbij arbeiders uitgebuit werden. Om als ministerie het goede voorbeeld te geven besloot hij een eigen intern schoonmaakbedrijf op te richten. Er ontstond meteen een discussie over concurrentieverhoudingen en dus over positionering. Toch is de Rijkschoonmaakorganisatie (RSO) tegenwoordig een actieve speler in het veld als schoonmaakdienstverlener van en voor de Rijksoverheid.<sup>34</sup>

Dit vraagt ook een andere opstelling aan de kant van de gebruikers, die niet voor de laagste prijs moeten willen gaan maar bereid moeten zijn een hogere prijs te betalen omdat ook zij sociaal, welzijn en duurzaamheid als belangrijke waarden erkennen. Die mindsetverandering is (en moet) breder. Zo onderschrijft TIAS in zijn onderwijsvisie de principes ‘people – planet – profit’ en de UN development goals. Betekent dat dan ook dat als een student in een tentamen bedrijfskunde opschrijft dat het plaatsen van arbeid naar een lage lonenland voor de winstgevendheid van het bedrijf prima is, dat we dat goedkeuren? Is dit antwoord goed of fout? Als de onderwijsorganisatie zichzelf serieus neemt met die visie moet daar minstens een kanttekening bijgezet worden: weet je zeker dat je dit wil en weet je wat hier de consequenties van zijn?

Dat brengt ons bij het onderdeel capaciteit. Het is noodzakelijk dat mensen (capaciteit gaat toch vooral over mensen) principieel leren denken en handelen in andere waardebegrippen, waarbij sociaal, welzijn en duurzaamheid inclusief zijn. Voor de verandering van gedrag van mensen wordt vaak gebruikgemaakt van het zogenaamde AMO model (Bos-Nehles, et al.2023). Het basisidee is dat gedrag van mensen verandert als gelijktijdig (of minstens in balans) zowel de capaciteit van mensen groeit (ability, kan ik het?), de motivatie groeit (motivation, wil ik het?) en de gelegenheid om het nieuwe gedrag (veilig) te vertonen er is (opportunity, mag ik het?). Het heeft geen zin om een van deze drie aspecten te versterken als de andere aspecten niet meegroeien.

---

### Voorbeeld: Wisselwerking

In het voorbeeld van Ben & Jerry's is de motivatie duidelijk aanwezig. Het was een principieel punt van de grondleggers dat ze duurzaam en inclusief wilden werken met aandacht voor mensenrechten. Ook de toenmalige Nederlandse CEO van Unilever-Nobel was zich bewust van de footprint van zijn bedrijf en vond het tijd worden om duurzaamheid toe te voegen aan hun missie. Dit zou echter de uitkeringen aan de aandeelhouders met een paar procent verlagen. Europese aandeelhouders zagen dit niet als probleem, immers ook zij erkenden het belang van een verantwoorde inclusieve bedrijfsvoering. De Amerikaanse aandeelhouders stonden echter op hun achterste poten. Onder geen voorwaarde!

Leek dit even de tegenstelling tussen de kapitalistische Amerikanen en de meer liberale Europeanen, bij nader inzien speelde er iets anders. De belangrijkste Amerikaanse aandeelhouder was een pensioenfonds voor staalarbeiders. En juist voor deze hardwerkende groep waren de pensioenen toch al minimaal, dus de pensioenfondsen deden hun uiterste best om een zo goed mogelijk resultaat voor hun deelnemers te behalen, en dan telt elke dollar.

Een andere wissel had te maken met de context van het Unileverconcern, waarbij de opportunity regelmatig veranderde met wisselingen in het ondernemingsbestuur. Nieuwe CEO's koersen weer meer op winstresultaten. In dit kader wordt het onderdeel Ben & Jerry's, samen met enkele andere merken, afgesplitst van Unilever tot een aparte, zelfstandige ijsdivisie, genaamd The Magnum Ice Cream Company.<sup>35</sup>

Als er meer nadruk ligt op het opkrikken van rendement wordt het ingewikkelder om principes overeind te houden. Er kunnen kapers op de kust komen die de formule overnemen waardoor er rendement verloren gaat. Of er kan een politieke beslissing genomen worden die het haast onmogelijk maakt de rug recht te houden. In de eerste maanden van de regering Trump in 2025 trokken een fors aantal grote ondernemingen hun diversiteitsbeleid in omdat de regering dreigde met sancties. Bedrijven als Coca Cola en Pepsi Cola dreigden hun contracten met het Amerikaanse leger kwijt te raken als ze vasthielden aan diversiteitsbeleid.<sup>36</sup>

Uiteindelijk zullen ook de competenties (ability) om meer sociaal-ondernemend te worden aangesproken worden. Werknemers zullen andere technieken en werkprocessen moeten leren en zich meer bewust moeten zijn van de consequenties van hun handelen. Er zal gevraagd worden om mee te denken om meer duurzaam te zijn in omgang met grondstoffen, met collega's en met klanten. Klassieke aansturingssystemen met van bovenaf opgelegde formats zullen hier niet werken en doen ook geen recht aan de P van people in de duurzame onderneming.

### 9.5. Leiderschap in sociale organisaties

Organisaties die serieus werk willen maken van duurzaamheid en inclusie moeten vaak op allerlei fronten veranderingen doorvoeren. Denk hierbij aan het stellen van strategische prioriteiten, het herzien van bedrijfskundige modellen, anders gaan kijken naar samenwerking in ketens en netwerken etc. Kortom de hele organisatie wordt geraakt. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de standaarden<sup>37</sup> die B Lab gebruikt om te kijken naar de verduurzaming (zie figuur 9.2). De aanzet tot nieuwe richtingen komt vaak vanuit kleine groepen binnen de samenleving, waarna bewustwording groeit en het nieuwe gedachtegoed zich

verspreidt. De klassieke vorm van bedrijfsvoering kent leiderschap dat top-down werkt, van boven naar beneden. Implementatie van deze nieuwe richtingen binnen bestaande organisaties vraagt om een ander soort leiderschap, gebaseerd op overtuigen en vertrouwen. Het hoeft echter zeker niet het hoofd van een organisatie te zijn die de nieuwe richting bepaalt. Medewerkers, leden van de raad van bestuur en ook stemmen uit de samenleving kunnen richting geven aan nieuwe denk- en werkwijzen.

Schwella (2021) ontwikkelde een model dat weergeeft aan welke voorwaarden leiderschap moet voldoen bij complexe sociale uitdagingen. Hierin zijn een aantal voorwaarden bepaald die nodig zijn om nieuw gedachtegoed te implementeren. Schwella (2021) noemt het de C's van Leadership.



Figure 9.4. De C's van leiderschap. Op basis van het Schwella Leadership Model (2021)

Binnen de context van een veranderende samenleving met nieuwe waardebepalingen moeten er nieuwe keuzes gemaakt worden. Daarbij staat change voor de verandering, context voor de samenleving of situatie waarbinnen deze verandering plaatsvindt en challenges voor de uitdagingen die daarbij naar voren komen.

35 | <https://vakbladijs.nl/nieuws/ijsdivisie-unilever-krijgt-nieuwe-naam-the-magnum-ice-cream-company-d.d.20-3-2025>

36 | <https://sustainabilitymag.com/articles/what-is-happening-to-dei-policies-at-pepsico-and-coca-cola>

37 | [https://www.bcorporation.net/en-us/standards/performance-requirements/?utm\\_format=&utm\\_source=press&utm\\_location=global&utm\\_content=launch](https://www.bcorporation.net/en-us/standards/performance-requirements/?utm_format=&utm_source=press&utm_location=global&utm_content=launch)

Om de implementatie van nieuwe ideeën goed te laten plaatsvinden is het nodig om een goed onderbouwd en betrouwbaar onderzoek te doen waarop de interventie of nieuwe aanpak gebaseerd wordt. Dit zijn de concepts. De input daarvoor is te vinden in de hoofdstukken 6 en 7 over meten en conclusies trekken.

De eerste drie elementen hebben betrekking op de omgeving, de complexe sociale situatie. De concepts vormen de basis voor een beter begrip van de situatie en de consequenties van de veranderingen, zowel voor de betrokkenen, de belanghebbenden, als de samenleving. We kunnen het Social Profit Canvas (SPC) gebruiken om al deze elementen te analyseren.

Met deze uitkomst komen we uit bij de capaciteit binnen het SPC. Schwella deelt deze op in drie onderdelen: competencies, capacity en commitment. Competencies staat daarbij voor de persoonlijke vaardigheden (competentie) van denken, gevoelens en doen om te kunnen presteren. Capacity staat voor de institutionele middelen zoals menskracht, financiën en materialen die nodig zijn om te presteren. Als laatste noemt hij commitment, zijnde de motivatie, de drijfkracht en de verbondenheid om de missie van de organisatie uit te voeren. Persoonlijke vaardigheden (competentie) en de institutionele capaciteit, in de juiste combinatie, leiden tot prestatie. Echter, de twee elementen competentie en capaciteit kunnen voorhanden zijn, maar zonder commitment is er geen drijfkracht om alles gedaan te krijgen. Dit belangrijke element behelst de verbondenheid en de motivatie om de missie uit te voeren. Je hebt alle drie de aspecten - in een dynamische wisselwerking – nodig om tot de juiste resultaten te komen. Het is rol van de leider om die connecties te maken en de verbindingen te scheppen. Het gaat daarbij om vertrouwen opbouwen en mensen overtuigen en enthousiasmeren.

Het model is weergegeven in een cirkel, want met het verkregen vertrouwen en enthousiasme moet er gewerkt worden aan de verandering. Dit vraagt weer aandacht voor de context e.d. Het is een voortdurende beweging van implementeren en reflecteren, zowel intern als extern. Daar moeten deugdelijke redeneringen en integere rapportages aan ten grondslag liggen.

---

### Leiderschap en impactmanagement in het basisonderwijs

Organisaties willen wel sociale impact creëren, maar als de interne organisatie hier niet op is afgestemd, wordt het externe effect tenietgedaan. Dat vergt leiderschap dat naast externe relaties en communicatie als onderdeel van het Social Profit Canvas, zich richt op de interne organisatie. Naast de succesvolle toepassing van het canvas bij een bestuur voor basisonderwijs werd daarom door het begeleidende adviesbureau bekeken in hoeverre de organisatie en medewerkers

in de dagelijkse praktijk gericht werken aan de gestelde impactdoelstellingen, en welke elementen uit structuur, gedrag, leiderschap en cultuur dit ondersteunen (impactanalyse en -management).

De conclusie is dat impactvol handelen ingebed moet worden in dagelijkse processen (gesprekscyclus, doelgericht werken, managementgesprekken, kwaliteitszorg). Onderstaande drie aspecten bleken daarbij van groot belang te zijn om dit te bereiken.

- 1 Leiderschap - het beïnvloeden van anderen om begrip en overeenstemming te bereiken en gemeenschappelijke doelen te behalen.
- 2 Besluitvorming - het proces om tot gemotiveerde beslissingen te komen uit verschillende mogelijkheden en perspectieven.
- 3 Communicatie - directe en indirecte informatie-uitwisseling die impactvol handelen faciliteert.

*Bron: Adviesrapport impactmanagement en impactanalyse bestuursbureau door Maartje van Boekholt en Joke Walraven van Leeuwendaal (in geanonimiseerde versie op te vragen bij Leeuwendaal: info@leeuwendaal.nl)*

---

### 9.6. Waardeloos?

Bij sociale organisaties moet er een dringende kanttekening gemaakt worden. In reageren op de publieke opinie zijn er bedrijven die wel de sociale insteek in hun missie zetten maar in de bedrijfsvoering toch nog veel vasthouden aan het klassieke model van bedrijfsvoeren.

Het eerdere voorbeeld van lozingen van afval op rivieren wordt inderdaad in Europa niet meer geaccepteerd, maar bedrijven die duurzaamheid in hun missie hebben blijken deze visie toch los te laten in lagelonen- en derdewereldlanden. De olieboringen in Nigeria met grootschalige vervuiling door Shell zijn daar een schrijnend voorbeeld van.

Andere voorbeelden zijn greenwashing, waarbij het bedrijf zich duurzamer of socialer voordoet dan ze in werkelijkheid zijn. Het is vooral een kwestie op papier met mooie statements en logo's. Er rijdt een vrachtwagen langs met een prachtige opdruk: we support sustainable farming. Maar wat is dat?

Ook kan het zijn dat een bedrijf zelf wel duurzaam is maar dat het voor- of natraject, verbonden aan de bedrijfsvoering, niet aan de eisen voldoet zoals het volgend voorbeeld van de truien laat zien (Wansink, 2023).

---

### Voorbeeld: Modieus?

Een bedrijf brengt truien op de markt die gemaakt zijn van gerecyclede garens. Een product dat in het kader van duurzaamheid en hergebruik op enthousiaste reacties van consumenten mag rekenen. Maar de werkelijkheid is dat de afgedankte kleding in containers naar Azië gaat om daar bewerkt te worden. Vervolgens komen de vezels terug naar Europa om er garens van te spinnen, iets wat hier blijkbaar beter kan, om daarna weer terug te gaan naar Azië om van die garens truien te laten breien. Waarschijnlijk in bedompte ateliers zonder goede arbeidsvoorwaarden en salariering.

---

In hoofdstuk 8 over waarden hebben we gezien dat ook waardebegrippen binnen de samenleving kunnen verschillen. Niet iedereen hecht bijvoorbeeld belang aan duurzaamheid. Sterker nog, er zijn groepen die de klimaatcrisis in twijfel trekken. Zij zullen niet warmlopen voor ecologische producten of implementaties.

Worstelingen met huishoudbudgetten maken de keuze voor een duurzaam gefabriceerd product, dat wellicht duurder is, lastig. Kortetermijnbelangen prefereren. Daarbij bestaat het risico dat als duurzaam en verantwoord alleen iets is voor de elite er een nieuwe sociale tweedeling ontstaat, met als gevolg een waardenconflict in relatie tot rechtvaardigheid en solidariteit (zie ook hoofdstuk 10). Ook daarin is het zoeken voor sociale organisaties. Duurzame producten maken die niemand wil of kan kopen heeft geen zin, producten maken die alleen betaalbaar zijn voor een kleine elite werkt ook niet, maar vasthouden aan milieuvervuilende processen omdat dit meer winst oplevert is zeker geen optie meer. De context bepaalt de balans van de keuzes.

Ook op dit punt vraagt het van de organisatie een voortdurende reflectie, zowel op interne als externe feedback. Wat mag, wat mag niet? Is het duurzaam als je betere, maar nog steeds vervuilende producten of processen gebruikt? Het bevragen van organisaties brengt ons bij de dialoog, tussen samenleving en organisatie, tussen professionals en leidinggevenden, tussen samenleving en overheid, enz. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk over participatie dieper op in.

## hoofdstuk 10 Samen verder komen

### 10.1. Duurzaamheid als uitgangspunt

Al eind zeventiger jaren van de vorige eeuw ontstond bewustzijn dat niet alles kon draaien om financiële winsten, althans niet ten koste van alles. Greenpeace werd in 1979 opgericht en was destijds een groep van bevlogen voorlopers, vaak verguisd en belachelijk gemaakt. Ruim vijftig jaar later zijn de standpunten van Greenpeace gemeengoed geworden. Het welbevinden van mensen, de kwaliteit van de leefomgeving en het voortbestaan van onze planeet zijn tegenwoordig onderwerpen die velen zorgen baren (zie ook hoofdstuk 9 over de ontwikkelingen in het bedrijfsleven).

Johan Rockström (2023), expert op het gebied van duurzaamheidsvraagstukken, ontwikkelde een framework waarin grenzen werden aangegeven voor onze planeet. In deze planetary boundaries, over grenzen die niet overschreden zouden mogen worden, benoemde hij zogenaamde tipping points, kantelpunten, waarbij de balans omslaat van kansen naar gevaar, van voortbestaan naar ondergang.

We zagen in het vorige hoofdstuk over sociale organisaties dat veranderende inzichten invloed kregen op de economie en de bedrijfsvoering van organisaties. Zoals bij alle veranderingen kennen we ook hierin de voorlopers, zowel bij organisaties als consumenten. Rockström benoemde zowel fysieke als sociale tipping points.<sup>38</sup> De laatste hebben te maken met een noodzakelijke gedragsverandering, die in zijn visie alleen gaan werken als ze grootschalig zijn.

Om veranderingen echt structureel te laten worden moeten de ideeën opgepakt worden door een grotere groep om uiteindelijk algemeen geaccepteerd te worden. Dit gaat niet zonder slag of stoot. Hoewel de meeste mensen zich zorgen maken over de samenleving zijn er op de korte termijn vaak andere zorgen. De veel duurdere ecologische producten zijn voor mensen met een beperkt budget onbetaalbaar. Dit vergroot de kloof binnen de samenleving tussen de draagkrachtigen, die zich wel de duurdere 'verantwoorde' producten kunnen veroorloven, en zij die daar niet de middelen toe hebben. Het draagkrachtige deel van de bevolking zal het ervaren als een vooruitgang dat ze kunnen bijdragen aan een betere samenleving maar een groot deel van de bevolking, dat deze mogelijkheid niet heeft, voelt vooral dat ze steeds meer inleveren. Ze lijken daarbij niet goed meer beschermd te worden door de verzorgingsstaat.

---

38 | In een lezing bij het aanvaarden van de Public Value Award tijdens het Public Value Fest 2023 in Lissabon.

## 10.2. Crisis in de uitvoering: verwaarlozing van de burger

De toeslagenaffaire (en de crises bij de afhandelingen van Groningen, DUO, WIA) zijn mede veroorzaakt door een kille, verzakelijke aanpak van de verzorgingsstaat die het rechtstreekse gevolg is van het eerder genoemde new public management (Tjeenk Willink, 2023). De burger wordt daarin veel meer op zichzelf aangewezen (teruggeworpen), hulp vanuit het publieke domein wordt afgebouwd (bijv. sociale advocatuur), de relatie met de overheid wordt onpersoonlijker en mede daardoor gestuurd vanuit controle en wantrouwen.

Ook andere landen kennen of kenden dergelijke affaires (Rouwhorst, 2022). Het gaat dan vaak over landen (UK, Australië, Noorwegen, Nederland) die in internationale vergelijkingen hoog scoren op de kwaliteit van de rechtsstaat. Kennelijk is dat geen garantie voor een rechtvaardige en zorgvuldige overheidsuitvoering van bijvoorbeeld de sociale zekerheid. Bij vergelijking van deze affaires vallen een paar punten op:

- De fout wordt per definitie bij de burger gelegd en de overheid blijft lang ontkennen dat er iets systematisch fout gaat.
- Van die burger wordt aangenomen dat deze rationeel en goed geïnformeerd is. Het maken van een fout, een verkeerde aanvraag doen, wordt dan gelijk als fraude bestempeld.
- Vanuit de overheid en de publieke opinie wordt er vervolgens top-down hard opgetreden: er worden zware sancties opgelegd die ook doorgezet worden als de schade voor burgers disproportioneel wordt. De rationale daarachter is dat (vermeende) fraude de solidariteit aantast van de verzorgingsstaat en dus met wortel en tak uitgeroeid dient te worden.
- Bij de opsporing wordt ten slotte relatief zwaar geleund op geautomatiseerde systemen ('stop er data in en je krijgt er daders uit') met een veel te groot vertrouwen op algoritmes en een ontkenning van bijvoorbeeld de etnische profilering die dit met zich mee kan brengen.

Het geheel overziend gaat het om een staat die van zichzelf denkt het goede te doen, en dat met inzet van veel technologie uitvoert. James Scott (1998) wees op het risico dat dit tot een gevaarlijke chemie leidt waarin er geen enkele ruimte is voor twijfel, waarin zachte signalen gemist worden en er een tunnelvisie ontstaat. Allemaal ingrediënten die we tegenkomen in de analyse van de toeslagenaffaire in Nederland zoals die gedaan is door Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (Tweede Kamer, 2021).

De theorie van Hirschman (1970), die beschrijft dat er in geval van conflict drie opties zijn: voice (protesteren), exit (vertrekken) of loyalty (je schikken), werd al

aangetipt in hoofdstuk 1. In 2007 is deze theorie aangevuld met een vierde optie: cynisme. Als mensen geen kant op kunnen en ook te zeer op hun ziel getrapt zijn om nog (opnieuw) loyaal te worden, dan worden ze cynisch. Dit fenomeen doet zich zowel voor bij dienstverleners als hun clientèle. In het slechtste geval ontmoeten die twee elkaar: cynische dienstverleners staan aan de balie oog-in-oog met cynische cliënten. Dit heeft zich in Nederland bij de toeslagenaffaire zeker voorgedaan (Vermeulen, 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021). Er waren medewerkers die waarschuwden voor onuitvoerbaarheid en onrechtvaardigheid, maar ze werden niet gehoord. Hun geluid paste niet bij het discours in de politiek en de top van het ambtelijk bedrijf. Er zijn ook medewerkers vertrokken, maar voor velen was dat geen reële optie. Hierdoor bouwde frustratie op waardoor ook loyaliteit geen optie meer was. En dus restte cynisme, al was het maar uit zelfbescherming. Bij cliënten deed zich hetzelfde voor: ze hebben geprotesteerd maar zijn volledig afhankelijk van één uitvoeringsorganisatie (je kunt niet naar een andere belastingdienst of UWV). Tegelijk was de persoonlijke problematiek zo heftig dat acceptatie geen optie was. Ook hier restte cynisme.

Van den Brink (2020) wijst ons op het patroon dat hierin ontstaat. In zijn bewoordingen zijn burgers "ruw ontwaakt" uit een neoliberale droom. Ze zijn getergd door een overheid die hen harteloos behandelt, wegzet als potentiële fraudeurs en/of etnisch profileert. In de concrete ontmoeting tussen staat en burger, aan de balie, kan het flink schuren, waardoor er over een weer vooroordelen en verwijten ontstaan (Tummers et al., 2009; Zacka, 2017). Beeldvorming gaat een eigen leven leiden en manifesteert zich in bijvoorbeeld vooroordelen, in ontwijkgedrag, mogelijk zelfs in agressie en geweld. (Van de Bos, 2019).

Waar we in de oorsprong van de verzorgingsstaat de belangen van de kwetsbaren voorop stelden, lijken de sentimenten nu om te slaan. Er ontstaat weerstand tegen, in plaats van compassie met de zwakkeren. De zorg voor kwetsbaren, zoals het opvangen van vluchtelingen, het zorgen voor diegenen die niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen, wordt door steeds meer mensen als een aantasting van de eigen rechten gezien. Als we hem een woning toekennen krijg ik er geen, als zij zoveel zorg nodig heeft is er voor mij geen plek, etc.

Dit werkt aan twee kanten, zowel binnen de sentimenten in de samenleving als binnen de betrokken instanties. De toeslagenaffaire in Nederland is ook het gevolg van de sentimenten tegen buitenlanders die massaal misbruik zouden maken van ons stelsel (Frederik, 2021)<sup>39</sup>. Resultierend in draconische maat-

---

39 | In werkelijkheid bleek het maar om een kleine groep criminelen te gaan en betrof het totaal 0,006 procent van alle toeslagen.

regelen met betrekking tot controle met, zoals inmiddels bekend, dramatische gevolgen voor betrokkenen.

Norris en Inglehart (2019) verbinden deze omslag in sentimenten met de opkomst van populisme. In de samenleving spelen lange termijn sociale verschuivingen (individualisering, ontkerkelijking, urbanisering, meritocratisering). Daar gaan decennia overheen maar ze leiden wel tot een toenemend gevoel van ongemak voor de mensen die in regio's wonen die leeglopen, waar woningprijzen onder druk staan of die praktisch opgeleid zijn, in sociaal zwakke buurten wonen en moeite hebben om rond te komen. Zij worden vervolgens geconfronteerd met een achterdochtige overheid die vooral wijst op de eigen verantwoordelijkheid van diezelfde burger. De eerder genoemde affaires bij de overheid gooien olie op het vuur, net als gedrag van een aantal ondernemingen. Terwijl anno 2023 de prijzen in de supermarkten flink stijgen zien de consumenten dat diezelfde supermarkten mega-winsten maken en grote bonussen uitdelen aan hun aandeelhouders en bestuur. Wat ook niet helpt, en juist de groep van cynici bevestigt in hun wantrouwen, is dat sommige bedrijven 'bewust' niet doen wat ze beloven zoals we in hoofdstuk 9 over Social Profitorganisaties hebben gezien (o.a. greenwashing). Dit voedt allemaal het sluimerende ongemak van burgers, die hun stem verheffen via internet (rol van influencers) en dat landt in politieke beddingen die leiden tot de keuze voor radicale politieke stromingen (PVV/FvD in Nederland) of politieke leiders als Trump en Orban (Norris en Inglehart, op.cit.).

144

### 10.3. Herijking en uitvoerbaarheid verzorgingsstaat

Om te komen tot een herstel van vertrouwen van burgers in het publieke domein en draagvlak te scheppen voor ingrijpende veranderingen in verband met duurzaamheid moeten publieke sector en bedrijfsleven beide het roer omgooien. Dat is geen nieuwe gedachte. Het was Wim Kok die al in 1991 tegen zijn PvdA-achterban zei: "Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving". Twintig jaar later las Koning Willem-Alexander in de troonrede van 2013 namens het kabinet: "Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving". Woorden die, zeker bij de toch al cynische groep, ervaren werden als een cover up voor bezuinigingen, eerder dan een serieuze poging om de kansen in de samenleving eerlijker te verdelen, en daarbij burgers actief te betrekken. Zowel de grote winst van de politieke partij Nieuw Sociaal Contract, onder leiding van politicus Pieter Omtzigt, als die van de PVV onder leiding van Geert Wilders in 2023 moet gezien worden als een politieke noodkreet dat er uit een ander vaatje getapt moet gaan worden.

Het is een zoektocht naar een oplossing voor de steeds groter wordende kloof binnen de samenleving, naar verbinding en een nieuwe verhouding tussen staat en burger in een verzorgingsstaat die breed gedragen is en houdbaar. Van Gestel e.a. (2013) beschrijven de verschuiving van systemen (zie figuur 10.1.) waarin de 'oude stijl' samenvalt met de overbelasting van het sociale systeem, en de 'nieuwe stijl' een richting biedt naar een oplossing.

	OUDE STIJL	NIEUWE STIJL
<b>Preventie</b>	Burgers worden niet/bepaald aangemoedigd risicovol gedrag te vermijden (roken, drinken, vet eten).	Via allerlei mechanismen worden burgers aangemoedigd actief te voorkomen dat ze risico's lopen, ze worden gestimuleerd te bewegen, gezond te eten, ongezonde stoffen niet te gebruiken. Naast voorlichting en overtuiging speelt nudging (subtiele stimulatie) een belangrijke rol.
<b>Provisie (verstrekking)</b>	Als burgers daardoor in de problemen komen worden als vanzelfsprekend zorg en voorzieningen geboden om weer beter te worden.	Gezonde burgers hebben minder zorg en voorziening nodig. De overheid biedt alleen het hoognodige.
<b>Participatie</b>	De zorg wordt door professionals geboden zonder dat er veel betrokkenheid (agency) is van de burger zelf.	Burgers worden aangemoedigd actief te werken aan herstel, zelf regie te nemen en te houden op hun verbetering en krachten in eigen kring te mobiliseren.

145

Figuur 10.1. Verschuiving van systemen: de oude en nieuwe verzorgingsstaat (naar Van Gestel et.al, 2013)

Het overheersende principe van de oude naar de nieuwe verzorgingsstaat is dat van een verschuiving in participatie: in de oude systemen was de burger passief en afhankelijk en dat verschuift naar proactief gedrag en regie over het eigen welbevinden en het eventuele benodigde herstel. In die zin 'verhuist' de verzorgingsstaat van de anonieme overheid naar de concrete burger (Bredewold e.a. 2018). De Amerikaanse filosoof Michael Sandel (2020) wijst op twee verschillen-

de opvattingen van rechtvaardigheid die hierbij een rol spelen. De meer klassieke opvatting van de verzorgingsstaat regelt *distributive justice*: de zwakkeren in de samenleving worden ondersteund door hulp, uitkeringen en voorzieningen (provisie). Er is met andere woorden sprake van een herverdeling van middelen. Van degenen die het kunnen betalen (premies, belasting) worden via een systeem van sociale zekerheid en welzijn die middelen herverdeeld naar degenen die 'behoefstig' zijn. De AOW zoals die door minister Drees in 1956 bedacht werd, is daar een goed voorbeeld van. AOW-premies worden betaald door werkenden en de uitkeringen worden betaald aan degenen die oud zijn.

De modernisering van de verzorgingsstaat gaat over actievere rollen van de burgers (mantelzorg, veerkracht) zowel aan de voorkant als aan de achterkant. Om mensen daartoe in staat te stellen moeten competenties ontwikkeld worden, gelegenheden geboden worden etc. In Sandels ogen gaat het dan om het zorgen voor *contributive justice*: de rechtvaardige toegang tot mogelijkheden om het heft in eigen hand te nemen en de regie te houden.

---

### Twee voorbeelden van contributive justice

---

#### Verbinders & WIJeindhoven

146

De Eindhovense welzijnsorganisatie WIJeindhoven werkt in wijken volgens de buurten-in-bloei-aanpak. In de wijken zijn zogenaamde verbinders actief die zoeken naar de talenten van mensen en bedrijven in de wijk die benut kunnen worden voor mensen met ondersteuningsvragen. Idee daarbij is dat iedereen altijd wel iets kan inbrengen en dat elk talent ingezet kan worden. Dit is een mooi voorbeeld van contributive justice: de verbinders verlenen zelf geen hulp maar zorgen dat dit gebeurt in netwerken van burgers die over en weer bijdragen.<sup>40</sup>

---

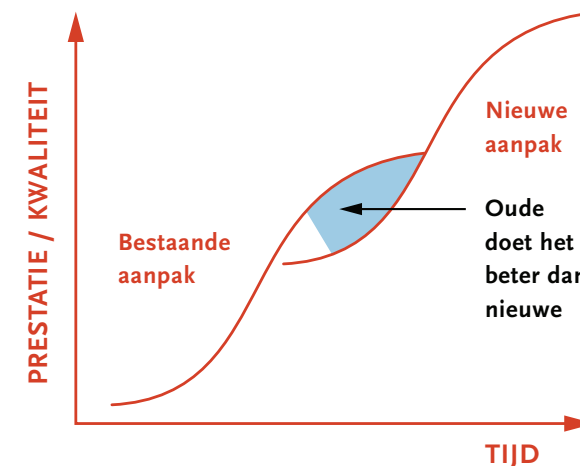
#### Het invaren van een nieuw pensioenstelsel voor loodsen

Op dit moment wordt in Nederland gewerkt aan een herziening van het pensioenstelsel (individualisering van rechten). Dat raakt heel veel mensen en gaat over enorme bedragen. De vraag is hoe pensioengerechtigden bij 'het invaren' van dit nieuwe stelsel betrokken moeten worden. Een gepensioneerde havenloods daagde zijn pensioenfonds voor de rechter omdat hij vond dat hij te weinig tijd had gekregen om zich te verdiepen in de consequenties. De rechter was dat op zich wel met hem eens, maar stelde dat uitstel veel nadelen zou hebben en dat bovendien pensioenen omhoog gingen en er dus geen nadeel was voor pensioengerechtigden. Dat is een opvallende redenering: zou er bij een groter nadeel voor pensioengerechtigden wel meer invloed nodig geweest zijn?<sup>41</sup>

De vernieuwing, de verbouwing en/of de verhuizing van de verzorgingsstaat is hoe dan ook te beschouwen als een grote innovatie in de Nederlandse samenleving. Nu gaan innovaties zelden zonder slag of stoot en er zijn meerdere manieren om dit aan te pakken. Dit wordt bondig samengevat in het zogenaamde *Innovator's Dilemma* (Christensen, 1997). Zijn werk ging vooral over technologische vernieuwingen. De kwaliteit van een bepaalde technologie verloopt in de tijd S-vormig: na een periode van kinderziektes ontwikkelt de techniek zich goed en wordt steeds verfijnder, tot een moment dat de techniek aan zijn plafond zit en zich niet verder kan ontwikkelen of te veel nadelen begint te krijgen.

Op dat moment moet er overgestapt worden naar een nieuwe technologie, maar die kent ook weer dezelfde kinderziektes en S-vormige ontwikkeling. Tijdens de overstap is de oude technologie (maximaal verfijnd) vaak beter dan de nieuwe technologie (nog vol met kinderziektes en gebrek aan ervaring). Op dit moment stappen we over van auto's die op fossiele energie rijden naar auto's die elektrisch aangedreven worden. De infrastructuur voor brandstofauto's is veel beter en verfijnder dan die voor elektrische auto's. Als je vanuit Nederland op vakantie gaat weet je dat je overal benzine kunt tanken, maar of je ook overal op kunt laden en hoe ver je precies op één volgeladen accu komt is veel minder zeker.

147



Figuur 10.2. *Innovator's Dilemma* Christensen (1997)

---

40 | <https://www.wijeindhoven.nl/over-wijeindhoven/buurt-in-bloei-d.d.3-3-2025>

41 | <https://nos.nl/artikel/2549762-loods-verliest-zaak-invaren-nieuwe-pensioenstelsel-gaat-door-d.d.3-3-2025>

Er ontstaat dan een zone (figuur 10.2.) waarin de oude techniek beter presteert dan de nieuwe techniek en het misschien voor een buitenlandse vakantie verstandiger is een brandstofauto te huren.

Ook in de vernieuwing van de sociale zekerheid stappen we over van een oude (verdelende) naar een nieuwe (participerende) aanpak en je kunt dus verwachten dat er vergelijkbare innovatie-dillema's ontstaan bij het organiseren van zorg, onderwijs of inkomenssteun. Er zijn bij dergelijke innovaties in het sociale domein twee cruciale afwegingen die een rol spelen:

- 1 **Timing:** Met welk tijdspectief evalueer je de vernieuwing? In beleid wordt er vaak een wat langere termijn genomen: het gaat over de houdbaarheid in de toekomst van ons pensioen- of zorgstelsel. Maar voor burgers gaat het om behoeften in het hier en nu. Het is een lastige afweging om nu minder kwaliteit te accepteren omdat een voorziening dan voor de komende cohorten beter beschikbaar blijft.
- 2 **Keuzevrijheid:** heb ik als burger de vrijheid om over te stappen naar een andere uitkering, een andere aanpak zoals de reiziger kan besluiten de elektrische auto tijdelijk in te ruilen voor een brandstofauto? Vaak is dit in sociale voorzieningen niet of amper mogelijk: je kunt niet naar een andere uitkeringsinstantie, zorginstelling etc. Het mag niet, ze liggen te ver weg of er zijn wachtlijsten. Er is met andere woorden geen of maar een beperkte exitmogelijkheid.

---

#### Voorbeeld: Stufi

Een voorbeeld van een wel heel ongelukkige timing is de invoering en afschaffing van het zogenaamde sociale leenstelsel voor studiefinanciering. Studenten die tussen 2015 en 2022 gingen studeren moesten een lening afsluiten die ongunstiger was dan de eerdere basisbeurs. Het nieuwe stelsel leverde weinig goeds op en werd weer afgeschaft. Studenten die voor 2015 of na 2022 gingen studeren zijn financieel beter af dan de zogenaamde pechgeneratie. En dat kan zomaar betekenen dat binnen een gezin er pechvogels en geluksvogels qua studiefinanciering aan tafel zitten.

---

Voor mensen die te maken krijgen met een andere aanpak van hun zorg, hun toeslagen of hun onderwijs zal de vernieuwing vragen oproepen over wat dit voor hen van vandaag op morgen betekent. Die vragen nemen zeker ook de vorm van rechtvaardigheid aan: is het wel eerlijk, krijg ik wat me beloofd werd (waar ik premie voor betaald heb) of ontstaat het gevoel dat me iets onthouden wordt

wat eerdere generaties wel kregen? Feitelijk wordt de legitimatie van de verzorgingsstaat dan ter discussie gesteld.

#### 10.4. Naar herstel van legitimiteit en rechtvaardigheid

De bedenker van het begrip Public Value, Mark Moore, was als wetenschapper verbonden aan de Kennedy School of Government van Harvard University in Cambridge. Cambridge ligt vastgebouwd aan de grote stad Boston in de staat Massachusetts. In Boston werden de eerst stappen gezet naar de moderne Verenigde Staten van Amerika toen in 1773 een groep Amerikaanse kolonisten (als Mohawk-indianen verkleed) de haven van Boston binnenvielen, Britse schepen met thee overvielen en de thee overboord gooiden. Het was een protest van de kolonisten tegen de zeer gehate Britse belastingen. Dit deel van Amerika was een Britse kolonie waar belastingen geheven werden zonder dat de bewoners daar iets voor terugzagen. Deze actie wordt gezien als de aanzet naar de Amerikaanse revolutie en kreeg als slogan mee *no taxation without representation*: als de Britse overheid belastingen wil heffen, dan moet ze in ruil daarvoor invloed geven aan de burgers.

---

#### Voorbeeld: Niet over ons zonder ons

Dat participatie niet vanzelfsprekend is, blijkt wel uit het feit dat bijvoorbeeld het VN-verdrag Handicap vergt dat gehandicapten betrokken moeten worden bij ontwikkeling en uitvoering van beleid. "Het VN-verdrag Handicap uitvoeren kan niet zonder ervaringsdeskundigen. Sterker nog, het verdrag schrijft voor dat de overheid, brancheorganisaties en ondernemingen bij het uitvoeren van het verdrag ervaringsdeskundigen moeten betrekken: niets over ons zonder ons." (principe 5).<sup>42</sup>

---

Dit denkbeeld is diep geworteld en hoogst actueel. Moore ruimt dan ook een prominente plaats in voor de legitimiteit van publiek handelen. Waar halen publieke spelers het recht vandaan (in zijn woorden: a license to operate) om kinderen te verplichten naar school te gaan, om belastingmiddelen aan te wenden voor gezondheidszorg, voor huisvesting? Als je publieke waarde wilt realiseren, dan moet daar een legitieme basis aan ten grondslag liggen. Het oude idee van de Boston Teaparty is springlevend en het is misschien geen toeval dat juist in

---

42 | <https://nietsoveronzonderons.nl/wp-content/uploads/2024/04/Brochure-VN-verdrag-toegankelijk2.pdf>

Boston dit door Moore zo krachtig bepleit wordt. En dat is niet voor niks: betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van publieke dienstverlening is nog steeds niet vanzelfsprekend.

Zoals we in het eerste hoofdstuk hebben gezien kan grote ongelijkheid in de samenleving leiden tot grote ontwrichting. Het creëren van publieke waarde is dan ook in ieders belang. Mark Moore (2013) beoogde door middel van de Public Value Score Card een samenleving te realiseren die stoelt op twee termen: 'justice & fairness'. Deze twee begrippen komen in het Nederlands samen in één term: rechtvaardigheid. De vernieuwingen in de verzorgingsstaat gaan gepaard met een andere invulling van het begrip rechtvaardigheid, van herverdelend naar toegangverlenend (bijdragend). Of zoals Sandel (2020) het noemt, van distributive naar contributive justice.

### 10.5. Participatie als optie om de trap weer op te klimmen

Cynisme en vervreemding leiden tot non-participatie en moeten dus waar ook maar enigszins mogelijk voorkomen of teruggedraaid worden. Hier speelt participatie van cliënten en dienstverleners een cruciale rol. Door hen namelijk (weer) een handelingsperspectief (*agency*) te geven blijven ze weg bij het cynisme. Dit zijn geen nieuwe ideeën, al aan het begin van de 20e eeuw stelde de politiek filosoof John Dewey dat het organiseren van voice misschien wel de belangrijkste rol is van publieke leiders, en die voice kan zowel bij cliënten als bij dienstverleners zitten. Vroeg in de jaren zeventig van de vorige eeuw schreef de Braziliaanse pedagoog Paulo Freire zijn klassiek geworden boek 'Pedagogie van de onderdrukten' (Freire, 1972) dat een oproep deed aan pedagogen om de onderdrukkings-situaties als uitgangspunt van onderwijs te nemen en op die manier onderdrukten een stem én taal te geven.

**Meer voice.** Een manier om de trap weer op te lopen bestaat in ieder geval uit een veel sterkere mogelijkheid om stemmen te laten horen en die dan ook serieus te nemen. Daarbij doet zich overigens iets paradoxaals voor, want met een oneindig veel gemakkelijkere toegang tot media in de huidige tijd wordt het aantal signalen zo groot dat het opnieuw problematisch wordt om te filteren wat oprechte noodkreten zijn. Elchardus (2004) wees erop dat hierdoor ook een gebrek aan nuance dreigt: er is zoveel drukte, er is in zijn woorden sprake van een drama-democratie waarbij je alleen door hard te roepen en veel oneliners te gebruiken boven het geroezemoes uitkomt. Dat betekent dus dat we in ieder geval niet 100% kunnen vertrouwen op social media als het gaat om meer voice te geven. Leiders in het publieke domein zullen zich moeten inzetten om oprecht platforms te scheppen waarop cliënten en dienstverleners hun stem kunnen laten horen, zoals bijvoorbeeld gedaan wordt in de hierna genoemde Garage de Bedoeling van de Sociale Verzekeringsbank.

---

### Voorbeeld: Garage de Bedoeling

Ook binnen organisaties kan er door bijvoorbeeld een te strakke bureaucratie of te veel verkokering een gebrek aan participatie ontstaan. Een mooi voorbeeld van hoe dit te doorbreken, ontwikkelde de Sociale Verzekeringsbank in hun Garage de Bedoeling. In die garage (werkplaats) komen medewerkers van alle lagen en kokers samen om een uitvoeringsprobleem op te lossen. Iedereen draagt een overall, dat staat symbolisch voor de principiële gelijkheid van ieders inbreng.<sup>43</sup>

---

Soms leidt dit tot heftige taferelen: zo ontstond er in 2024 een -publiekelijk uitgevochten- conflict tussen het ministerie van Financiën en de Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH) opgericht door prinses Laurentien om slachtoffers van de toeslagenaffaire bij te staan. Het conflict ging in essentie over de vraag of de verhalen van die slachtoffers op voorhand vertrouwd kunnen worden. Het ministerie van Financiën vond dat schadeclaims tot op detailniveau gecontroleerd moeten worden. Dat kost heel veel tijd waardoor de afhandeling van dit schandaal nog vele jaren zou gaan duren. Mogelijk erger nog is dat deze aanpak ook weer uitgaat van wantrouwen waarmee de slachtoffers al zo vaak geconfronteerd zijn. De aanpak van SGH staat hier tegenover: ze beschrijven met behulp van vrijwilligers de verhalen van slachtoffers zo compleet mogelijk en schadeexperts baseren daar een schadevergoeding op, zonder dat dit dus op basis van allerlei documenten onderbouwd hoeft te worden. De minister van Financiën vreesde echter voor een bodemloze put en misbruik, en eiste meer controle. Dit leidde tot een ingewikkelde patstelling tussen de overheid en (de deelnemers en vrijwilligers van) de Stichting Gelijkwaardig Herstel (zie ook Commissie Van Dam, 2025).

**Toch een exit.** Om te voorkomen dat cliënten en dienstverleners het gevoel hebben opgesloten en tot elkaar veroordeeld te zijn, is het belangrijk om voor beiden exit-mogelijkheden te scheppen. Voor dienstverleners kan dit liggen in goed HRD-beleid waardoor mobiliteit mogelijk is en blijft. Maar het kan ook bestaan uit mogelijkheden om interne opdrachten te mogen weigeren. Met name in de ambtelijke organisatie kan dit heel ingewikkeld zijn: moeten ambtenaren ten koste van alles uitvoeren wat de politiek wil? Ook als dat bijvoorbeeld benadeling betreft van groepen waar je jezelf verwant mee voelt? Mensen dwingen tot het uitvoeren van beleid waar ze zelf niet achterstaan werkt vervreemdend (Tummers et al. 2009). Recentelijk adviseerde de Staats-

---

43 | <https://magazines.rijksoverheid.nl/adr/adrover/2019/03/garage-de-bedoeling> d.d.3-3-2025

commissie Rechtsstaat (2024) om uitvoeringsorganisaties uit te rusten met een rode kaart, die ze kunnen uitdelen als ze vanuit de politiek beleid voorgeschreven krijgen dat onuitvoerbaar is.

Ook voor burgers en voor cliënten moeten er exit-mogelijkheden komen waar die er niet zijn. Deels kan het rechtssysteem die bieden, al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat dit systeem in de toeslagenaffaire het flink heeft laten afweten. Ook de ondersteuning van mensen die in de knel zitten, door bijvoorbeeld sociale advocatuur, staat onder druk. Een interessante optie is het zogenaamde right to challenge dat in het Verenigd Koninkrijk ontstaan is en nu ook in Nederland ingezet wordt (VNG, 2019). Burgers kunnen -onder bepaalde voorwaarden- de overheid uitdagen en zelf met betere oplossingen komen in plaats van overheidsinitiatieven. Voorbeelden waar nu ervaring mee opgedaan wordt is het aanbieden van Wmo-ondersteuning en het in stand houden van bibliotheken. Een bijzondere vorm is dat burgers zelf mee kunnen doen in aanbestedingen voor publieke dienstverlening. De eerste ervaringen tonen dat er wettelijk meer mogelijk is dan vaak gedacht wordt maar dat het vooral aankomt op een verandering in perspectief bij de overheid zelf (Driessen, 2024).

Hier ligt overigens ook een link naar de sociale ondernemingen die we in het vorige hoofdstuk bespraken. Vaak hebben die een coöperatieve vorm waar op basis van gelijkwaardigheid en gedeeld eigenaarschap de betrokkenen samen bijvoorbeeld energie opwekken, zorgvragen voor elkaar oplossen of een wijk ontwikkelen (Mens et. al., 2020). Een mooi voorbeeld van dit laatste is de herontwikkeling van het Werkspoorcomplex in Utrecht. Naast duurzaamheidsoverwegingen speelt hier gedeeld eigenaarschap en bottom-up planontwikkeling een grote rol. Hier zijn burgers en ondernemers dus niet afhankelijk van wat een projectontwikkelaar en een gemeente samen bedenken, maar kunnen ze -in overleg- hun eigen plannen realiseren.

## 10.6. Participatie als noodzakelijke randvoorwaarde

### Versterken van veerkracht en sociale samenhang

In het verleden werd veel van wat de moderne verzorgingsstaat doet, gedaan vanuit samenwerking van burgers. Het kan gaan over gildes, kloosterordes, vakbonden e.d. Zij zorgden op basis van onderlinge solidariteit en morele betrokkenheid voor onderwijs, zorg, huisvesting en welzijn. Met de groei van de verzorgingsstaat is die dienstverlening zowel geprofessionaliseerd als gebureaucratiseerd en vervolgens gecommmercialiseerd. Roeping maakte plaats voor recht en plicht (staat) of voor transactie (markt, zie de inleiding over ontwikkeling van de verzorgingsstaat in hoofdstuk 1).

Er ontstond al vroeg kritiek op deze beweging. Zo zou er volgens de socioloog Goffman (1977) sprake zijn van totale instituties: organisatiestructuren die alomvattend en dwingend zijn en die leiden tot hospitalisering, d.w.z. het verlies aan autonomie en zelfbewustzijn. Het leidt tot aangeleerde hulpeloosheid (Seligman, 1972). Op die manier verinnerlijkt de ervaring zich dat onderwijs alleen in scholen kan, zorg alleen met medicijnen kan en dat je voor geluk afhankelijk bent van een therapeut. Doordat er een grootschalig aanbod van voorzieningen ontstond verloren mensen zelfredzaamheid en veerkracht. Ook in Nederland werd op dit risico gewezen, o.a. door de filosoof Hans Achterhuis (1980). Hij wijst op het risico dat een aanbod van welzijnswerk zijn eigen vraag creëert doordat mensen afhankelijk gemaakt worden van maatschappelijk werkers, opbouwwerkers, e.d. Overigens gebruikt Achterhuis het woord markt niet in de neo-liberale zin van het woord (geprivatiseerd en commercieel) maar meer als een aanduiding van een groot aantal aanbieders (marktkramen) van diverse vormen van geluk.

Interessant was dat er in de periode dat deze ontwikkeling volop speelde ook op andere plekken in de wereld juist veel meer aandacht ontstond voor onderlinge solidariteit en burgerkracht. Vaak was dit verbonden met de bevrijdingsstrijd in voormalige koloniën en ging het zowel om het opbouwen van een onafhankelijke machtspositie als om het versterken van een positief zelfbewustzijn bij inwoners. De Frans-Martinikaanse psychiater Frantz Fanon (1925-1961) beschrijft de psychiatrische gevolgen van onderdrukking van zwarte mensen in Afrika en de methoden om de negatieve gevolgen voor het zelfbewustzijn af te schudden. Hij inspireerde zo veel vrijheidsdenkers in de landen van de derde wereld. Kritisch denkers als de Braziliaan Paulo Freire (1921-1997) en de Oostenrijkse priester Ivan Illich (1926-2002, actief in Zuid-Amerika) wezen op het onderdrukkende karakter van onderwijs in Zuid-Amerika dat mensen in een afhankelijke positie houdt en bevrijding in de weg staat. Door (volwassen) leerlingen en studenten zelf hun eigen ontwikkeling ter hand te laten nemen, gaan ze zien in welke structuren ze vast zitten en zullen ze die gaan verwerpen. Het letterlijk op de been brengen van onderdrukten was van grote betekenis in de aanpak van de vrijheidsdenkers als Ghandi, Mandela en Luther King. Mandela verwoordde het geregeld als volgt: “alleen ga je sneller, maar samen kom je verder”.

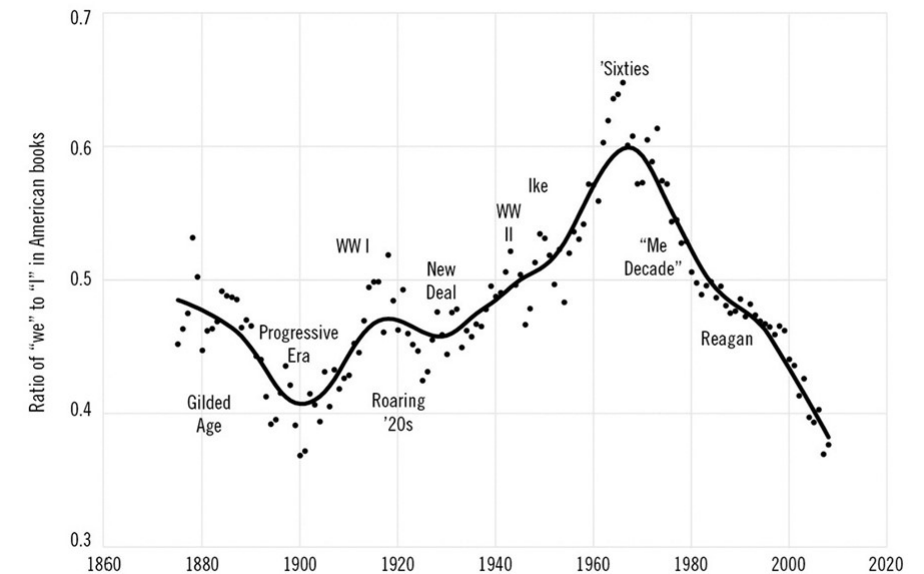
Deze manier van denken is ondergesneeuwd doordat enerzijds een sterk neo-liberale benadering het sociale kapitaal (solidariteit, gemeenschapszin) ondermijnde en individualisme centraal stelde. Daarnaast liepen een aantal bevrijdingsbewegingen (en daarmee hun idealen) vast in politieke malversaties, corruptie en nieuwe vormen van onderdrukking.

Voor de recentere ontwikkelingen in de westerse wereld is het werk van de socioloog Putnam interessant. Hij werd bekend met een zwaarmoedige analyse van

de gevolgen van individualisering onder de titel 'Bowling alone : America's declining social capital' (2000). De titel duidt op de verandering in de bowlingcultuur in de VS. Waar eerder mensen met elkaar in een 'convertible' stapten om samen naar de bowling te gaan en daar gezellig met elkaar de avond door te brengen, werd dit volgens Putnam een eenzaam tripje in de eigen auto, bowlingbal en cola uit een automaat en scores op een beeldscherm. Hij vreesde een fundamentele inflatie in het door hem bedachte fenomeen sociaal kapitaal. Toch komt hij een aantal jaren later terug op deze sombere waarneming (Sander & Putnam, 2010) o.a. op basis van de gevolgen van de aanslagen op de Twin Towers in New York. Daarbij kwamen veel brandweerlieden om, die vaak geen of slechte verzekeringen hadden waardoor hun nabestaanden in de problemen kwamen.

Rondom die nabestaanden vormden zich sociale steunstructuren (vaak in het betreffende woonblok) om voor inkomen en aandacht te zorgen. Nadat het ergste leed geleden was bleken die sociale steunstructuren te blijven bestaan om andere problemen (onderhoud van gebouw, kwaliteit buurt) aan te pakken: op die manier dus wel degelijk sociaal kapitaal opbouwend maar vanuit een informele prikkel. Enkele jaren geleden onderzocht hij hoe sociaal kapitaal zich in de loop van de geschiedenis van de VS ontwikkeld heeft (Putnam & Garrett, 2020). Door een enorme hoeveelheid teksten (journalistiek, literair, wetenschappelijk etc.) met behulp van machine-learning te doorzoeken op de vraag of er dominant in de I-vorm (I, me, myself etc.) of juist in de We-vorm (we, us, ourselves) geschreven wordt ontdekt hij de zogenaamde I-We-I cycle die toont dat er perioden zijn in de geschiedenis waar individualisme dominant was, maar dat die opgevolgd worden door meer collectieve oriëntaties, kortom dat dit kan omslaan van de individualistische kant naar de collectivistische kant. Figuur 10.3. is overgenomen uit hun boek en laat dit zien. Naarmate het getal hoger is, wordt er relatief meer 'we' gebruikt in verhouding tot het gebruik van het woordje 'I'.

In de zogenaamde Gilded Age (19de eeuw) was Amerika heel individualistisch maar richting de jaren zestig van de 20e eeuw komt er veel meer collectief bewustzijn. Interessant is overigens dat dit patroon niet samenhangt met de politieke dominantie van democraten of republikeinen in de VS, het lijkt dus niet zozeer over een politiek maar juist om een sociaal cultureel fenomeen te gaan. Verklaring voor de omslagen worden door Putnam & Garrett niet gegeven, wel trekken ze de les uit dit patroon dat omslagen mogelijk zijn, ook vandaag de dag. Hoewel de VS (en Europa) in een lange glijvlucht zitten naar meer individualisme (veelvuldig gebruik van 'I') leert de geschiedenis van 100 jaar geleden dat dit ook een andere kant op kan bewegen, naar meer sociale samenhang.



Figuur 10.3. I-We-I-cyclus, Putnam & Garret 2020, p. 198

#### Voorbeeld: Speelgoeddeelkist

Burgerparticipatie is niet alleen een zaak voor volwassenen. Een mooi voorbeeld van participatie en burgerbetrokkenheid is het project KinderDenkTank in de gemeente Vught. Op initiatief van de gemeente en Huis73 (een culturele en educatieve organisatie in 's-Hertogenbosch en omliggende gemeentes) komen kinderen tussen de acht en twaalf jaar een paar keer bij elkaar in het stadhuis om samen aan de slag te gaan met een vraagstuk dat relevant is voor hun toekomst in de gemeente.

Een van de ideeën, een kist met speelgoed op een openbare speelplek, dat kinderen vrij kunnen gebruiken, werd onlangs (juli 2025) in gebruik genomen. De grote houten kist is gemaakt van gerecycled hout op de sociale werkplaats en het speelgoed is hergebruikt. Ouders in de buurt houden toezicht op het gebruik. Een mooi resultaat.

#### De dialoog en de rekensom

In de hoofdstukken over meten en conclusies trekken zijn we al ingegaan op het gebruik van harde cijfers en de problemen die dit met zich mee kan brengen. Cijfers zijn nog steeds een graag gebruikt middel om beleid te onderbouwen of

om aan te geven hoe de samenleving ervoor staat. Maar hoe hard ze ook lijken, cijfers zijn niet per se een juiste weergave van de werkelijkheid. In 2008 onderzocht een commissie, op verzoek van de toenmalige Franse president Sarkozy, hoe beter inzicht kon worden verkregen in sociale ontwikkelingen en waar de beperkingen lagen van de standaard indicatoren die gebruikt werden om economische en sociale ontwikkelingen te duiden.<sup>44</sup> Het werd steeds meer duidelijk dat cijfers een positief beeld lijken te geven van groei en welvaart terwijl dit niet als zodanig ervaren wordt door de bevolking. Het zo graag gebruikte Bruto Nationaal Product (BNP) als indicator bleek te falen, sterker nog, andere waarden zoals leefbaarheid, eerlijkheid en duurzaamheid werden daarbij over het hoofd gezien. Een van de conclusies van de Stiglitz-Sen-Fitoussi Commissie (2009) was om vanuit een breder welvaartsbegrip te kijken naar beleid. Dit betekent dat, om een beter inzicht te krijgen, andere vormen van registreren nodig zijn. In hoofdstuk 6 en 7 bespraken we al kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals de narratieven. Dit ligt in lijn met een ander belangrijk instrument, het vertrouwenwekkend overleg.

Er is een punt dat je of niet kunt meten, of dat de metingen dermate ruim zijn dat je daar een heel goed gesprek over moet voeren voordat je er conclusies over kunt trekken. De dialoog is een van de kernpunten binnen het SPC. Dit kan zijn met de professionals binnen een organisatie, binnen een raad van commissarissen, met cliënten. Maar het kan ook breder, binnen de samenleving als geheel, zoals Archon Fung, collega van Moore bij Harvard, aangeeft, door middel van een publieke raadpleging (Fung, 2015). Niet (alleen) op basis van cijfers, maar samen wordt bekeken of het proces aan de voorwaarden voldoet en of er voldoende bereikt wordt.

We gaan van een calculatieve naar een discursieve benadering, waarmee we bij een andere techniek terecht komen. Niet de techniek van uitrekenen maar de techniek van dialoog voeren. Om deze techniek succesvol te laten zijn moeten ook hier voorwaarden aan gesteld worden. In hoofdstuk 7 zagen we al enkele valkuilen met betrekking tot het bevragen van mensen, zoals de sociaal wenselijke antwoorden. Dit kan doordat mensen zich niet veilig voelen om eerlijk te antwoorden, bijvoorbeeld door gebrek aan privacy bij gevoelige onderwerpen, of door de druk van de groep. Begin jaren tachtig ontwikkelde de Duitse filosoof Jürgen Habermas een theorie over de structuur van communicatief handelen. Hij heeft het in dit verband over de *herrschaftsfreier Diskurs* (Habermas, 1981/1987) en bedoelt daarmee dat de verhoudingen gelijkwaardig zijn, zonder autoriteit. Met respect voor elkaar kan iedereen deelnemen. Het is de bedoeling om

te leren en niet om elkaar te bestrijden of te bevestigen. Habermas stelt dat deelnemers daarvoor wel de waarheid moeten willen spreken, eerlijk zijn en het gesprek serieus nemen. Iedereen is daarbij ten principale gerechtigd om actief aan het gesprek deel te nemen.

### Cijfers?

De nadruk op de discursieve benadering wil overigens niet zeggen dat in participatie cijfers geen rol kunnen spelen. Het is meer een kwestie van wie die cijfers genereert, of ze op draagvlak kunnen rekenen en wie de cijfers vervolgens bespreekt en vertaalt in conclusies (Van der Kolk, 2021). Rekenexercities rondom kosten en opbrengsten van publieke dienstverlening kunnen zeker inzicht bieden wanneer ze uit de black box gehaald worden van ingewikkelde algoritmes, modellen en software. Cijfers opstellen kan een analytische en samenwerkingsopdracht zijn en gebeurt ook voortdurend: ook in bottom-up initiatieven wordt gepland, gecalculeerd en misschien ook wel afgerekend. Dit betekent wel dat we cijfers zien en gebruiken als een methode om te communiceren en niet als een methode om te beheersen of overheersen en dat laatste is helaas wel vaak het geval. Een bijkomend probleem is dat cijfers vaak gegenereerd worden op andere plekken dan waar ze verwerkt worden (Stone, 2021). Het registreren van afwezigheid gebeurt in de klas, de uren besteed voor een gezin met schulden gebeurt door de hulpverlener. Die kunnen dan ook maar beter meedenken en kijken over de verdere verwerking van de cijfers. Op het moment dat er heel erg gestuurd wordt op cijfers waar betrokkenen geen weet van hebben of geen invloed op hebben, is het aannemelijk dat de kwaliteit van de input omlaag gaat. Dat leidt tot slordige waarnemingen en data, en vervolgens tot garbage in, garbage out-berekeningen en besluiten. De administratieve werkelijkheid komt dan los te staan van de uitvoeringswerkelijkheid met alle gevolgen van dien.

---

### Voorbeeld: Onwel

Bij een welzijnsinstelling had het management bedacht dat de welzijnswerkers in het veld geen inzicht moesten hebben in de prijzen van verschillende interventies. Het management dacht dat de professionals daardoor afgeleid zouden worden en misschien wel op verkeerde argumenten beslissingen zouden kunnen nemen.

Het gevolg was dat in de betreffende organisatie er amper sprake was van een kostenbewustzijn waardoor er flinke budgetoverschrijdingen optraden. En toen moest er ineens bezuinigd worden, en die bezuinigingen werden van boven af opgelegd.

---

---

44 | *The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (CMEPSP), ook wel, naar de onderzoekers, de Stiglitz-Sen-Fitoussi Commissie genoemd.

Cijfers geven een suggestie van objectiviteit en exactheid. In besluitvorming gaat het daarbij vaak om risico-afwegingen en kansuitspraken. Hoe groot is het terugvalrisico van een delinquent, welke kans op gezondheidsproblemen hebben jongeren uit achterstandsmilieus? Dat zijn nuttige afwegingen die gemaakt worden, maar de cijfermatige onderbouwing moet kritisch beschouwd worden. Op welke waarnemingen zijn dergelijke kansuitspraken gebaseerd? Vaak gaan gezondheidsrisico's over groepen mensen in de noordwestelijke samenleving en het is de vraag of dat representatief is voor andere delen van de wereld. Zijn de data die gebruikt worden dus daadwerkelijk geschikt voor de betreffende afweging? Algoritmes worden 'getraind' op datasets die mogelijk incompleet zijn of een bias kennen.

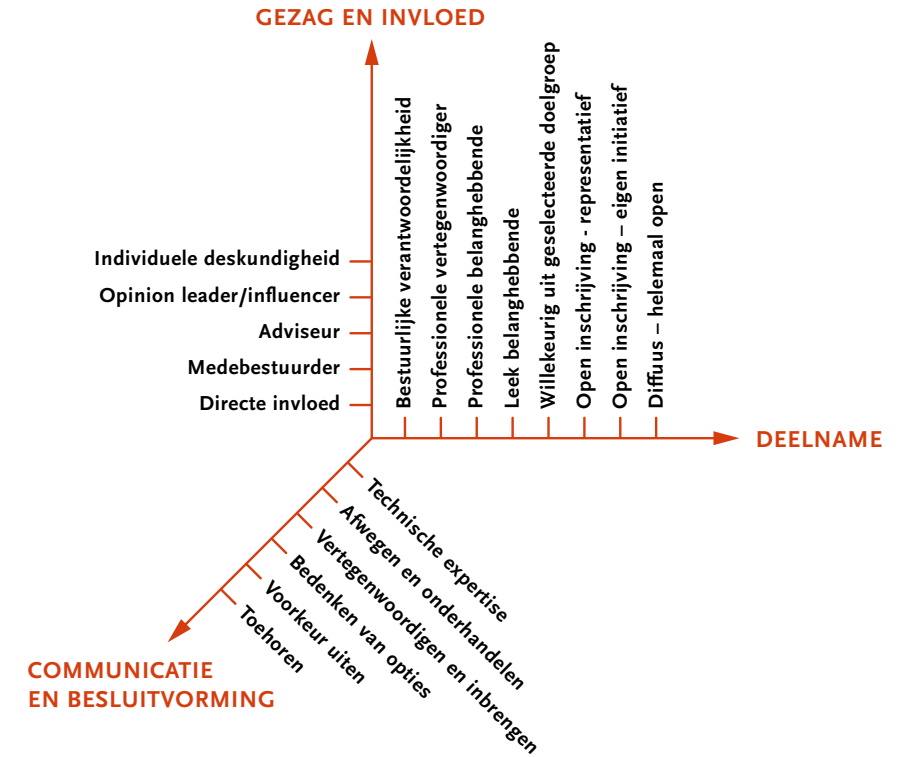
Een principiële 'punt' gaat over de kenbaarheid van kansverdeling bij grote veranderingen. Dit punt wordt gemaakt door de eerder genoemde twee econometristen King en Kay (2020). De kern van hun betoog is dat we geconfronteerd worden met volstrekt onbekende omstandigheden waarover ook geen kwantitatieve informatie beschikbaar is (denk aan de verspreiding van een onbekende ziekte als Covid-19, of ingewikkelde terugkoppelingen in klimaatveranderingen). Als er besluiten genomen moeten worden onder dat soort radicale onzekerheid zul je niet anders kunnen dan dit met een groep betrokkenen te doen en daar zoveel mogelijk kennis uit te putten. Cijfermatige besluitvorming veronderstelt vaak ook een grote mate van rationeel handelen terwijl uit allerlei onderzoek steeds weer naar voren komt dat die rationaliteit beperkt is, dat emoties een belangrijke rol spelen en dat mensen heel verschillende beelden hebben bij dezelfde cijfers (Tverski & Kahneman, 1974, Gigerenzer, 2002).

Cijfers kunnen een belangrijk hulpmiddel zijn om besluiten op te baseren maar ons pleidooi hier is om dat vooral in een participatieve dynamiek te doen: wie het weet mag het zeggen, laten we zoveel mogelijk mensen aan het woord laten.

### 10.7. Inrichten van participatie

Participatie betekent letterlijk deelname. In de speech van Kok heeft participatie betrekking op de actieve deelname van burgers binnen de samenleving. Archon Fung (2015) heeft het in dit verband over 'citizen participation' dat als doel heeft om binnen de samenleving de legitimiteit en de sociale rechtvaardigheid te bevorderen, als ook zorg te dragen dat publieke interventies effectief zijn. Hij waarschuwt dat burgers oproepen om een actieve rol te spelen binnen de samenleving alleen werkt als zij daarin ook van betekenis kunnen zijn. Als blijkt dat de relevante beslissingen elders genomen worden en hun bijdragen slechts van futiele betekenis zijn, of slechts bedoeld om de schijn van participatie op te houden, dan is – nog meer – cynisme en apathie het gevolg (Fung, 2015).

In lijn met Habermas (1981/1987) punten voor een herrschaftsfreier Diskurs wijst Fung (2006) op drie verschillende kwesties die opgelost moeten worden bij het actief betrekken van burgers in besluitvorming en beleid.



Figuur 10.4. Variaties van participatie in complexe organisaties (Fung, 2006)

De eerste kwestie betreft wie er aan mag schuiven aan tafel. Dat kan variëren van iedereen die zich daartoe geroepen voelt, tot alleen degenen die het daadwerkelijk betreft. Andere groepen kunnen zijn (ervarings-)deskundigen, beleidsverantwoordelijken, lokale belanghebbenden (omwonenden bijv.).

De tweede vraag is welke inbreng van de aanwezigen wordt gevraagd: worden ze als expert ingeschakeld of alleen als toehoorder? Worden er creatieve alternatieven verwacht of wordt gezocht naar haalbaarheid en draagvlak?

Als derde is de vraag wat de uiteindelijke invloed is: kunnen mensen nog iets bijsturen, kunnen ze onderhandelen en een veto uitspreken? Zijn ze gevraagd om de publieke opinie te beïnvloeden (een persbriefing bijvoorbeeld) of om bestuurlijke verantwoordelijkheid op te pakken (een ledenvergadering van een coöperatie).

Belangrijk is om deze drie kwesties vooraf te doordenken en dan ook consequent toe te passen en vol te houden. Cliënten die voor het een uitgenodigd worden maar voor het ander gebruikt worden zullen zich miskend voelen. Als een inspraakavond alleen maar bestaat uit eenrichtingsverkeer vanuit de organisatie, dan haken mensen af.

### *Delen van macht*

Het bevorderen van participatie is ook het delen van macht, het gaat niet meer over de anderen, maar samen met de anderen. Maya Goodwill (2020) heeft een toegankelijk instrument gemaakt om te kijken hoe de machtsverhoudingen in een samenwerkingsproject liggen. Dat begint met het over en weer bewustzijn van privileges in het persoonlijke leven op grond van o.a. opleiding, gezondheid, migratie-achtergrond en gender. Het gesprek hierover helpt om een gelijkwaardig speelveld te scheppen. Hierbij onderscheiden we vier verschillende vormen van macht die een rol spelen en die dus gedeeld moeten worden:

- 1 Toegangsmacht: wie wordt er uitgenodigd om deel te nemen, wie bepaalt dat en worden er (onbewust) groepen uitgesloten?
- 2 Richtingsmacht: hoe en door wie worden de doelen van de samenwerking bepaald, welke invloed wordt hierop uitgeoefend door partijen binnen en buiten de samenwerking?
- 3 Rolmacht: hoe en door wie worden de rollen in de samenwerking verdeeld, is die verdeling eerlijk? Rollen die Goodwill onderscheidt zijn die van toehoorder, meedenker, adviseur, partner en regisseur.
- 4 Normmacht: wat zijn onderliggende normen, waarden en aannames? Speelt jargon een rol? Wat zijn succescriteria en in wiens 'taal' zijn die geformuleerd?

Die machtsdeling roept de vraag op wanneer en hoe burgers en cliënten een rol gaan spelen in het co-produceren van publieke waarde. Sociale veerkracht vergt in ieder geval een proactieve houding en de bereidheid om voorbij het eigen belang te bouwen aan sociaal kapitaal en gemeenschapszin.

### *Participatie in het SPC*

Een goed ontwerp is belangrijk omdat cliënten en burgers niet voor de gek gehouden willen worden: de weerstand zal exponentieel toenemen als mensen zich misbruikt voelen in de inspraak. In plaats van loyaliteit te (her-)winnen zal dit uitsluitend cynisme aanwakkeren. Burgers zullen zich (terecht) afkeren van het inspraakproces. Een voorbeeld daarvan werd zichtbaar in de Amsterdamse K-buurt waar bewoners in 2018 een participatiestaking afkondigden nadat de gemeente hen een keuze voorgelegd had uit twee scenario's die min of meer buiten hen om tot stand waren gebracht door usual suspects (Van der Hende

e.a., 2018; Stappers, 2025, pg 74 e.v.).<sup>45</sup> Hier botste gewenste nieuwe manieren van burgers inspraak geven met oude planningspraktijken en eerder vastgelegde afspraken.

Het is niet vooraf te zeggen wat de beste aanpak is, daar moet per keer naar gekeken worden. Het klinkt wat dubbelop: maar vooraf overleggen over hoe er overlegd zal gaan worden is dan vaak de oplossing en voorkomt nieuwe frustraties.

Bij deze afwegingen kan het SPC helpen, door helder te maken welke partijen allemaal een rol spelen, welk belang ze hebben, hoeveel invloed ze krijgen en waar de grenzen zitten in wat er ter discussie gesteld kan worden. En ook dit is een participatief proces, met elkaar worden de diverse aspecten geanalyseerd en verkend hoeveel ruimte er is om daadwerkelijk inspraak te geven.

# bijlagen

162

## Afkortingen en begrippen

<b>BMC</b>	<i>Business Model Canvas</i>
<b>BSC</b>	<i>Balanced Scorecard</i>
<b>DIKW</b>	<i>DIKW-paradigma maakt onderscheid tussen data (D), informatie (I), kennis (K) en wijsheid (W).</i>
<b>DUO</b>	<i>Dienst Uitvoering Onderwijs</i>
<b>EA</b>	<i>Effectenarena</i>
<b>ESB</b>	<i>Economische Statistische Berichten</i>
<b>Fte</b>	<i>Fulltime-equivalent = een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of personeelssterkte wordt aangegeven.</i>
<b>HRD</b>	<i>Human Resource Development</i>
<b>HRM</b>	<i>Human Resource Management</i>
<b>KNAW</b>	<i>Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen</i>
<b>KPI</b>	<i>Kritische prestatie indicatoren</i>
<b>MKBA</b>	<i>Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse</i>
<b>NPM</b>	<i>New public management</i>
<b>PVM</b>	<i>Public value management</i>
<b>PVSC</b>	<i>Public Value Scorecard</i>
<b>R&amp;D</b>	<i>Research en development</i>
<b>SG</b>	<i>Secretaris-generaal</i>
<b>SGH</b>	<i>Stichting Gelijkwaardig Herstel</i>

163

<b>SMART</b>	<i>Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden</i>
<b>SPC</b>	<i>Social Profit Canvas</i>
<b>SPT</b>	<i>Social Profit Toolbox</i>
<b>SROI</b>	<i>Social Return On Investment</i>
<b>VNG</b>	<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i>
<b>VUIP</b>	<i>Very unpredictable important process</i>
<b>WIA</b>	<i>Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen</i>
<b>Wmo</b>	<i>Wet maatschappelijke ondersteuning</i>
<b>ZOBO</b>	<i>Zeer onvoorspelbare belangrijke ontwikkeling</i>

## De elf vragen

*Het Social Profit Canvas zet je in om waarde te tonen, de bijdrage aan impact te meten en nieuwe oplossingen en strategieën te ontwerpen. Je kunt het Social Profit Canvas op veel manieren inzetten en gebruiken. De vragen helpen om een eerste invulling te maken van de waarde die jij creëert. Doe dit niet alleen, maar met een divers team uit alle lagen van de organisatie. Gun jezelf even tijd om de verschillende invalshoeken van het Social Profit Canvas te leren kennen en de volgende stappen te doorlopen. Let op: er is niet één vaste volgorde voor het invullen van het Social Profit Canvas. Het is een inspirerend proces door de inbreng van vele perspectieven en invalshoeken. Bepaal het vraagstuk dat speelt en waar jij een bijdrage aan wilt leveren.*

### **De actie: waarom doen we dit?**

In de kern van de bedoeling staat de **interventie**; datgene wat je doet om waarde toe te voegen. Voor wie je dat doet staat links: de **begunstigde**. Dit kan een klant, cliënt, of doelgroep zijn.

De **resultaten** zijn de effecten die bijna zeker behaald worden voor de begunstigde. Dit zijn effecten waar jij je hand voor in het vuur zou steken. De eerste drie vragen geven antwoord op de bedoeling van de interventie.

### **Vragen:**

- Wat is de interventie?
- Wie is de begunstigde van de interventie; wie is er rechtstreeks betrokken?
- Wat is het concrete resultaat van de interventie voor de begunstigde?

### **De omgeving: welke perspectieven bepalen de waarde?**

Links op het canvas zien we de **belanghebbenden**: als eerste de begunstigde aangevuld met de betrokkenen, beslissers en betalers. Ieder met zijn/haar perspectief op de interventie en wat het op moet leveren.

De **uitkomsten** zien we rechts, hetgeen je verwacht en waar je naar streeft, maar dat je lang niet altijd kunt garanderen. Ze zijn het logische gevolg van de resultaten. Belangen lijken soms ver uit elkaar te liggen. Blijf bouwen aan het kloppende verhaal, dan blijken de verschillen vaak toch niet zo groot.

### **Vragen:**

- Wie zijn er allemaal belanghebbende bij de interventie; wie zijn de indirect betrokkenen?

- Welke uitkomsten willen de belanghebbenden zien; wat is de beoogde opbrengst op langere termijn?

### **De samenleving: welke impact heb je op de samenleving?**

In de **samenleving** spelen verschillende vraagstukken. Groot, klein, complex. Daar zijn meestal veel partijen bij betrokken, omdat we met z'n allen willen dat het vraagstuk opgelost wordt.

De **impact** is de verandering in de samenleving die we op individueel en op community niveau willen zien. Impact op de samenleving kun je hebben op verschillende niveaus. Van klaslokaal tot buurt tot stad of land. Die is positief gecomuleerd. Impact verbindt.

#### **Vragen:**

- Wat is het vraagstuk dat speelt en hoe groot is de samenleving; wat merkt de samenleving in bredere zin van die interventie?
- Aan welke impact wil je met jouw interventie bijdragen; welke systeemverandering betekent dit structureel?

### **De organisatie: hoe krijgen we het voor elkaar?**

Het gaat hierbij over de overlappende cirkels aan de onderzijde van het canvas.

Het is aan de organisatie om de interventie tot uitvoering te brengen en de effecten te realiseren. De **missie** geeft aan wie je bent, wat je doet en wat je wil bereiken vanuit overtuigingen en waarden.

De **capaciteit** is datgene wat de organisatie aan middelen inzet om de interventie mogelijk te maken. Capaciteit kan fysiek, intellectueel, materialen, gebouwen of financieel zijn.

#### **Vragen:**

- Vanuit welke missie voert de professional of organisatie de interventie uit; hoe past de interventie in de missie?
- Welke capaciteit is er nodig en beschikbaar om succesvol te zijn?

### **De buitenwereld: aan wie laten we zien waar we voor staan?**

Het gaat hierbij over de overlappende cirkels aan de bovenzijde van het canvas.

Aan wie laten we zien waar we voor staan? De **verantwoording** is de beoordeling van belanghebbenden op de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie. Zijn publieke middelen omgezet naar publieke waarde en klantwaarde?

De **positionering** is de wijze waarop de interventie én de organisatie een plaats heeft in een speelveld waar meerdere partijen actief zijn.

#### **Vragen:**

- Welke verantwoording moet je professioneel of maatschappelijk afleggen; aan wie moet er verantwoording afgelegd worden?
- Wat is de positionering van de interventie of organisatie in het maatschappelijke speelveld; waar staat de organisatie en welke andere organisaties spelen een rol?

## Literatuur – referenties

Achterhuis, H. J. (1980). *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie (4de dr)*. Ambo.

Bak, P. (2018). *Een oord van bang wachten : kamp Haaren 1941-1944*. Uitgeverij Verloren.

Bauer, M.W., & Becker, S. (2020). *Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration*. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2020, 19–31, doi:10.1093/ppmgov/gvz026

Bos-Nehles, A., Townsend, K., Cafferkey, K., & Trullen, J. (2023). *Examining the Ability, Motivation and Opportunity (AMO) framework in HRM research: Conceptualization, measurement and interactions*. *International Journal of Management Reviews*, 25(4), 725–739. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12332>

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism (Ser. Public management and change series)*. Georgetown University Press.

168 Bredewold, F. H., Duyvendak, J. W., Kampen, T., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat: hoe de overheid nabij komt*. Van Gennep.

Brock, A., Kwakernaak, M., Meere de, F., & Boutellier, H. (2019). *Literatuurstudie Sociale Cohesie, ten behoeve van de ontwikkeling van de maatschappelijke Impactanalyse (MIA)*. Verwey-Jonker Instituut.

Caluwaerts, D., & Deschouwer, K. (2015). *Bruggen bouwen over politieke breuklijnen: deliberatieve democratie in diep verdeeld België*. *Res Publica*, 57(1), 111–113. <https://doi.org/10.5553/RP/048647002015057001007>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) & Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP; 2024) *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. Download [https://www.cbs.nl/-/media/\\_pdf/2024/42/rapport-nieuwe-methode-armoede.pdf](https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2024/42/rapport-nieuwe-methode-armoede.pdf)

Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Harvard Business School Press

Coase, R. (1937). *The nature of the firm*, *Economica*, 4, 386-405.

Commissie Van Dam (2025). *Minder beloven, meer doen*. Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/01/23/minder-beloven-meer-doen-lr>

Cuban, L. (2004). *The Blackboard and the Bottom Line. Why Schools Can't Be Businesses* Harvard University Press

Czischke, D., Gruis, V. & Mullins, D. (2012). *Conceptualising Social Enterprise in Housing Organisations*, *Housing Studies*, 27(4):418-437.

De Jong, J. (2012). *Dealing with Dysfunction*. (diss.) VU-Zijlstra Center.

De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M. & Debus, P. (2017). *Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice*, *Public Management Review*, 19:5, 605-620, DOI:10.1080/14719037.2016.1192162.

De Rijk, M. (2024). *Gekaapt door het kapitaal: zorg, onderwijs, wonen en kinderopvang*. Uitgeverij Pluim

Driessen, E. M. M. A. (2024). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*. Boom. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3731030>

Ebrahim, A. (2019). *Measuring social change: performance and accountability in a complex world*. Stanford Business Books, an imprint of Stanford University Press.

Elchardus, M. (2004). *De dramademocratie (3e dr)*. Lannoo.

Elkington, J. (2018). *25 Years Ago I Coined the Phrase "Triple Bottom Line." Here's Why It's Time to Rethink It.* In *Harvard Business Review* (June, 2018).

Ellemers, N. (2010). *Normen en Waarden*. lezing d.d. 26 januari 2010 bij aanvaarding eerste KNAW Merianprijs voor vrouwen in de wetenschap.

Frederiks, J. (2020). *Tienduizenden gedupeerden, maar geen ouders: zo ontstond de tragedie achter de toeslagenaffaire*. *De Correspondent* 13 november 2020 <https://decorrespondent.nl/10628/tienduizenden-gedupeerden-maar-geen-daders-zo-ontstond-de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/of71ac81-d117-od12-23a4-89513bobb824>

Freire, P. (1982). *Pedagogie van de onderdrukten (12e dr)*. In den Toren.

Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2019). *Public values theory: what is missing?* *The American Review of Public Administration*, 49(6), 635–648. <https://doi.org/10.1177/0275074018814244>

Fung, A. (2015). *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.

Gigerenzer, G. (2002). *Reckoning with risk; Learning to live with uncertainty*. London: Allen Lane/ The Penguin Press.

Goffman, E. (1977). *Totale instituties (2e dr)*. Universitaire Pers ; Nijgh & Van Ditmar.

Goodwill, M. (2020). *Power Literacy: Towards a Socially Just, Decolonial and Democratic Design Process*. TU Delft (thesis) download dd 9-12-2024 <http://resolver.tudelft.nl/uuid:2ab69540-3f12-46f0-9f4d-c43356828bf9>

Habermas, J. (1987) [1981]. *Theory of Communicative Action, Volume Two: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason (German: Theorie des kommunikativen Handelns)*. Translated by Thomas A. McCarthy. Boston, Mass.: Beacon Press.

Halman, L., Reeskens, T., Sieben, I., & van Zundert, M. (2022). *Atlas of European Values*. Tilburg University. <https://assets.pubpub.org/ok7l6nt3/51652084537989.pdf>.

Hamme, K. (2021). *Moet een bedrijf meer doen dan alleen winst maken? De Tijd: 13 juli 2021*. <https://www.tijd.be/markten-live/nieuws/algemeen/moet-een-bedrijf-meer-doen-dan-alleen-winst-maken/10319657.html>;

Heap, J. & Burgess, T. (2012). *Creating a Sustainable National Index for Social, Environmental & Economic Productivity*. *International Journal of Productivity & Performance Management* vol 61, issue 4

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. Sage Publications. Beverly Hills.

Huijbregts, R. (2022). *The practice of public values assessment: configurations, context and consequences [Dissertation]*. Erasmus University Rotterdam

Hummels, H. (2020). *Milton Friedman en het einde van het onbegrensd aandeelhouderskapitalisme*. MeJudice. 12 sept. 2020. <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/milton-friedman-en-het-einde-van-het-onbegrensd-aandeelhouderskapitalisme>

Illich, I. (1978). *Ontscholing van de maatschappij : het einde van een illusie? (9e dr)*. Het Wereldvenster.

Kaplan, R., & Norton D. (1996), *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, *Harvard Business Review*, (January-February 1996):76.

Kay, J. & King, M. (2020). *Radical Uncertainty, Decision-Making Beyond the Numbers*. W.W. Norton & Co, UK.

Kearns, A., & Forrest, R. (2000). *Social cohesion and multilevel urban governance*. *Urban Studies*, 37(5-6), pp. 995-1017.

Kelly, G., Mulgan G., & Muers S. (2002). *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*. Strategy Unit, Cabinet Office. Government UK.

Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2018). *Maatschappelijke impact in kaart*. Amsterdam: KNAW. <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/maatschappelijke-impact-in-kaart>

Larsen, V. & J. Deuten (zj.) *Effectenarena MKBA* Download: [http://www.lpbl.nl/wp-content/uploads/2016/03/effectenarena\\_MKBA-4.pdf](http://www.lpbl.nl/wp-content/uploads/2016/03/effectenarena_MKBA-4.pdf)

Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. The Russell Sage Foundation.

Lowe, K. (2018). *Angst en vrijheid. Hoe de Tweede Wereldoorlog ons voorgoed veranderde*. Uitgeverij Balans.

Lucebert. (1974). *Verzamelde gedichten*. Uitgeverij de Bezige Bij.

Maslow, A.H. (1943). *A Theory of Human Motivation*. *Psychological Review*, 50(4), pp. 370-396.

Mazzucato, M. (2018). *De waarde van alles*. NieuwAmsterdam.

Mens, J., Van Bueren, E. Vrijhoef, R., & Heurkens, E. (2020). *A typology of social entrepreneurs in bottom-up urban development*. *Cities* Volume 110, March 2021. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275120314141>

Meynhardt, T. (2009). *Public Value Inside: What is Public Value Creation?* *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.

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

Moore, M. & Fung, A. (2012). *Calling Publics into Existence: The Political Arts of Public Management*. In Donahue, J. D., & Moore, M. H. (2012). *Ports in a storm: public management in a turbulent world*. Brookings Institution Press. Pp. 180-206.

Naus, F., Iterson, A. v., & Roe, R. (2007). *Organizational cynism: extending the exit, voice, loyalty and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace*. *Human relations*. Vol. 60, n. 5 (2007), pp. 683-718.

Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press

Osterwalder, A. & Pigneur, Y. (2010). *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers and Challengers?* Wiley Publishers, USA.

O'Neill, C. (2017). *Weapons of math destruction*. Penguins Books, London.

Pannekoek, F., Breugem, T., & Van Wassenhove, L. N. (2023). *How Tony's Chocolonely created a purpose-driven (and profitable) supply chain*. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/7ed3be30-c4aa-492e-99dc-f8ba20d75139>

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: America's declining social capital*. Simon & Schuster

Putnam, R. D., & Garrett, S. R. (2020). *The upswing: how America came together a century ago and how we can do it again (First Simon & Schuster hardcover edition)*. Simon & Schuster.

Rockström, J., Gupta, J., Qin, D., Lade, S. J., Abrams, J. F., Andersen, L. S., Armstrong McKay, D. I., Bai, X., Bala, G., Bunn, S. E., Ciobanu, D., DeClerck, F., Ebi, K., Gifford, L., Gordon, C., Hasan, S., Kanie, N., Lenton, T. M., Loriani, S., et al. (2023). *Safe and just Earth system boundaries*. *Nature*, 619(7968), 102–111

Rodríguez Bolívar, M.P. (2019). *The Relevance of Public Value into Smart Cities*. In: Rodriguez Bolivar, M.P. (eds) *Setting Foundations for the Creation of Public Value in Smart Cities*. *Public Administration and Information Technology*, vol 35. Springer, Pp 3-16.

Rouwhorst, Z. (2022). *International case comparison social security scandals*. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/11/International-case-comparison-social-security-scandals.pdf>

Rowan, J. (1998). *Maslow Amended*. *Journal of Humanistic Psychology*, v38 n1 (199801): 81-92 Sage Publications.

Sampson, R.J., Raudenbush, S.W., & Earls, F. (1997). *Neighborhoods and Violent Crime: a multilevel study of collective efficacy*. *Science* Vol. 277.

Sandel, M. (2020, 2 september). *What liberals get wrong about work*. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/09/contributive-justice-and-dignity-work/615919/>

Sander, T. H., & Putnam, R. D. (2010). *Still Bowling Alone?: The Post-9/11 Split*. *Journal of Democracy*, 21(1), 9–16.

Scharfbillig, M., Smillie, L., Mair, D., Sienkiewicz, M., Keimer, J., Pinho Dos Santos, R., Vinagreiro Alves, H., Vecchione, N. E., Scheunemann L., (2021). *Values and Identities - a policymaker's guide*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Schuiling, H. (2014). 'Ten Geleide'. *Themanummer over MKBA*. *Economisch Statistische Berichten*, 99(46965), 1.

Schuyt, C.J.M. (2013). *Noden en wensen; de verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rede uitgesproken op 24 juni 2013 bij de aanvaarding van de prof. dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam.

Schwartz, B. & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom, The Right Way to Do the Right Thing*. Riverhead books, New York.

Schwella, E. (2021). *Contemplating a World Challenged by Social Cohesion Erosion, Livelihood Crises, and Mental Health Deterioration. Leadership for the Greater Good: Reflections on Today's Challenges From Around the Globe. International Leadership Association.* <https://ilaglobalnetwork.org/contemplating-a-world-challenged-by-social-cohesion/>

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed.* Yale University Press.

Seligman, M. E. (1972). *Learned helplessness.* *Annual Review of Medicine*, 23, 407–412.

Smit, J. (2021). *Het Grote Gevecht.* Prometheus

Sparrow, M. K. (2020). *Fundamentals of regulatory design.* [Independently published].

Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger.* <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport>

Stacey, R.D. (1996). *Strategic Management & Organisational Dynamics.* Londen, Pitman publishing.

Stapper, M. (2025). *Contracting with Citizens: how morals, politics and laws shape cities.* Routledge.

Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J.P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

Stolk, R., Wesseling, H., & van der Beek, P. (2021). *De Jacht op Publieke Waarde, hoe overheden opgaven formuleren en realiseren.* Berenschot Groep BV.

Stone, D. (2021) *Counting: How we Use Numbers to Decide What Matters* New York: Liveright

Suransky, C., Suárez Müller, F., & Manschot, H. (2020). *Duurzaamheid en draagvlak : Een politiek- filosofische beschouwing over deliberatieve democratie en 'glokalisering'.* *Mens En Maatschappij*, 95(3), 241–271. <https://doi.org/10.5117/MEM2020.3.005>.  
SURA

Talbot, C. (2011). *Paradoxes and Prospects of "Public Value.* *Public Money & Management*, 31(1), pp 27-34. DOI: 31. 10.1080/09540962.2011.545544.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tjeenk Willink, H. D. (2023). *Het tij tegen : de democratische rechtsorde als fundament.* Prometheus.

Tummers, L. G., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). *Beleidsvervreemding van publieke professionals: Theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen.* *Beleid en Maatschappij*, 36(2), 104-116.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). *Judgment under uncertainty.* *Science*, 185, 1124-1131.

Tweede Kamer. (2020). *Ongekend onrecht. Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.* [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf)

Valentim, V. (2024). *The normalization of the radical right: a norms theory of political supply and demand.* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/9780198926740.001.0001>

Van Dam, C., Dortmans, C., & Sibma, S. (2025). *Minder beloven, meer doen. Een eerlijk en uitvoerbaar plan om toeslagenouders verder te helpen.* <https://open.overheid.nl/documenten/5f5e7ae7-7c9c-4db0-94f9-841d70a2f83c/file>

Van de Bos, K. (2019). *Waarom mensen radicaliseren: hoe waargenomen onrechtvaardigheid radicalisering, extremisme en terrorisme aanwakkert.* Prometheus.

Van de Kolk, B. (2021). *De meetmaatschappij: waarom we alles meten en wat dat met ons doet.* Uitgeverij Business Contact.

Van de Mheen, D. (2019). *De kunst van co-creëren: Kennis die er toe doet! Rede, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar Transformaties in de zorg aan Tilburg University op 29 maart 2019 te Tilburg.*

Van den Brink, G. (2020). *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent.* Prometheus.

Van den Hende, H., van Aanholt, J., & Majoor, S. (2018). *Evaluatie Participatie K-midden*. Hogeschool van Amsterdam.

Van Es, R. (2011). *Professionele ethiek. Morele besluitvorming in organisaties en professies*. Kluwer.

Van Gestel, N., Vossen, E., & Oomens, S. (2013). *Toekomst van de sociale zekerheid*. Boom Juridische Uitgevers.

Van Tongerloo, M. (2024). *Komt een land bij de dokter : Nederland door de ogen van een straatarts*. (A. Jonkers, Ed.; Eerste druk). De Correspondent.

Vermeulen, M. (2005). *Werkplaats onderwijs. Een handleiding bij de toekomstverkenning voor onderwijsorganisaties*. Van Gorcum.

Vermeulen M. (2021). *Het verborgen leerplan van de sociale zekerheid. Workingpaper over de sturing van de uitvoering van de sociale zekerheid*. Tilburg: TIAS

Vermeulen, M. & Vroomen, A. (2021). 'Nieuwe aanpak maakt sociale winst en waarde zichtbaar' in: *Economisch Statistische Berichten nr.4796 15 april 2021 jrg.* 106 p. 202-205

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Samen werken aan het Right to Challenge. Inspiratiegids voor inwoners*. [https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/0501\\_dia\\_inspiratiegids\\_inwoners\\_online.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/0501_dia_inspiratiegids_inwoners_online.pdf)

Wansink, H. (2023). *Echt groen beleggen? Let op waar je je geld stalt, het ene fonds is het andere niet*. *Volkskrant*, 13 februari 2023. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-echt-groen-beleggen-kijk-goed-wat-er-met-je-geld-gebeurt>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam University Press.

Zacka B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Belknap Press at Harvard University.

Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership (2018). *Whitepaper, Expertforum Rechtmatigheid in een nieuwe tijd*. [https://assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/3ad540e9-73be-485f-aaa0-2302e1b68aea/Whitepaper\\_Expertforum\\_Rechtmatigheid\\_april\\_2018%20%281%29.pdf](https://assets-us-01.kc-usercontent.com/d8b6f1f5-816c-005b-1dc1-e363dd7ce9a5/3ad540e9-73be-485f-aaa0-2302e1b68aea/Whitepaper_Expertforum_Rechtmatigheid_april_2018%20%281%29.pdf)

## Colofon

*Social Profit Canvas, vertrekpunt voor sociale winst en waarde*

*Tweede herziene en uitgebreide versie*

**auteurs**

Marc Vermeulen en Anke Vroomen,  
in samenwerking met Mark Wolbert en Jaap Hoenderdos

**grafisch ontwerp**

Poula Versantvoort, 's-Hertogenbosch

**drukwerk | uitgever**

Open Press Tilburg University



178

DOI: <https://doi.org/10.56675/spc2e>

ISBN: 978-94-038-5188-4

© WHISE / TIAS, 2026

Dit werk valt onder de creative commons licentie cc-by-nc-nd.

Voor meer informatie hierover zie:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.nl>



*Ondanks alle aan de samenstelling van dit boek bestede zorg kan de redactie, noch de auteurs, noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor schade die het gevolg is van enige fout in deze uitgave.*

**Marc Vermeulen**

is emeritus hoogleraar strategie voor not-for-profitorganisaties bij TIAS School for Business and Society|Tilburg University.

**Anke Vroomen**

is onderzoeker/ontwikkelaar op het gebied van sociale winst en waarde.

**Mark Wolbert**

is directeur van WHISE en brengt vernieuwende richtingen voor maatschappelijke vraagstukken.

**Jaap Hoenderdos**

is ontwikkelaar bij WHISE en vertaalt complexe problemen in eenvoudige oplossingen.

179



*Organisaties in de publieke sector moeten van waarde zijn voor de burger als huurder, cliënt, patiënt, leerling en dergelijke. Stichtingen, corporaties, verenigingen, ze hebben allemaal als doel om sociale winst te boeken en financiële verliezen te vermijden. Wat is écht van waarde en wat voegen deze organisaties daar aan toe? Sociale winst en waarde, daar gaat dit boek over.*

*We presenteren een instrument om deze winst in beeld te brengen en te beoordelen. Dit Social Profit Canvas staat voor twee bewegingen. Aan de ene kant het sturen op resultaat en impact, en aan de andere kant het teweeg brengen van een verandering naar 'bottom-up-denken'. In het zoeken naar een nieuwe balans is de professional actief aan zet. Samen willen we een beweging op gang brengen.*

*In deze herziene en uitgebreide versie verwerken we 6 jaar gebruiks-ervaring. Zowel in het onderwijs bij TIAS School for Business and Society als in de advies- en trainingspraktijk van Whise heeft het canvas zich bewezen als hulpmiddel voor organisaties om veel duidelijker te maken waar ze voor staan en hoe ze publieke waarde toevoegen door hun functioneren. In dat werk bleek dat er bij gebruikers behoefte was aan meer achtergrond over wat nu precies publieke waarde is, welke type organisaties hier allemaal aan bijdragen en wat de rol van participatie van burgers is. Daarover zijn drie verdiepende hoofdstukken toegevoegd. Verder zijn voorbeelden geactualiseerd en een beperkt aantal verduidelijkingen in de toelichting van het Social Profit Canvas toegevoegd.*

*Het Social Profit Canvas geeft inzicht en handreikingen voor sturing. Het is een model waarmee sociale winst en waarde gecreëerd en zichtbaar gemaakt kan worden.*

