

HET VERBORGEN LEERPLAN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

WORKING PAPER OVER DE STURING VAN DE
UITVOERING VAN SOCIALE ZEKERHEID

Marc Vermeulen

21 oktober 2021

INHOUD

INTRO.....	3
I OVER PRESTATIES : DE BEDOELING VAN DE VERZORGINGSSTAAT	5
II OVER KRITISCHE PROCESSEN IN DE UITVOERING.....	8
VAN BELEID NAAR BALIE	8
VERTROUWEN IN DE UITVOERDERS.....	11
III INDICATOREN : VERTROUWEN IN DE UITVOERING ZICHTBAAR MAKEN	14
OBSERVEREN	14
INTERVENTIETHEORIE	15
MEERVOUDIG METEN EN VERBINDEN.....	18
PARTICIPATIEF ONTWERP VAN INDICATOREN.....	18
BESTURING EN BESLUITVORMING	20
<i>Kwaliteit van de informatie: validiteit en betrouwbaarheid nader beschouwd</i>	20
<i>Kwaliteit van de afwegingen</i>	21
<i>Kwaliteit van de oordeelsvorming</i>	22
IV HET GEHEEL OVERZIEND	25
NOTEN EN BRONNEN	27

INTRO

Op verzoek van de Directie Stelsel en Volksverzekeringen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft TIAS een policy paper geschreven over een andere manier van sturen tussen het ministerie van SZW, en UVW en SVB. Dit verzoek wordt gedaan in het kader van wens van SZW, UWV en SVB om publieke waarden te operationaliseren in de onderlinge sturingsrelatie. In de startnotie wordt de centrale vraagstelling als volgt geformuleerd: 'Op welke manier(en) kan toepassing van 'publieke waarden' een positieve bijdrage leveren aan de sturingsrelatie tussen SZW en zbo's?'

Het goed functioneren van de sturingsrelatie is van groot maatschappelijk belang hetgeen eens te meer duidelijk werd in recente disputen over de manier waarop de overheid met burgers omgaat als het gaat over de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving. Met de inzet van de *Public Value* theorie verwachten we op beter passende arrangementen uit te kunnen komen. Bij TIAS wordt er al lange tijd gewerkt met dit gedachtegoed, dat ontwikkeld werd door Harvard politicoloog Mark Moore, met wie er al jaren een samenwerking bestaat op het gebied van kennisuitwisseling en executive education.

Het voorliggend paper is geschreven door Marc Vermeulen. Hij heeft recent, samen met collega's binnen en buiten TIAS een verdere concretisering van de inzichten van Moore gerealiseerd in het social profit canvas, een meer operationeel instrument om te ontwerpen en te sturen langs de publieke waarde lijnen.¹ Dit instrument biedt een goed uitgangspunt voor het beantwoorden van de vragen die door SZW aan TIAS gesteld zijn namelijk²

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

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

In de startnotie wordt het gebruik van kritische prestatie indicatoren (KPI's) geproblematiseerd en wordt advies gevraagd over hoe hier mee om te gaan in de relatie tussen ministerie en uitvoerders.

Dit paper volgt de termen 'kritische prestatie indicatoren' maar dan in een andere volgorde:

In het eerste deel staat het begrip *prestatie* centraal: Wat willen nu eigenlijk bereiken, welke prestatie willen we leveren met een moderne uitvoering van sociale zekerheids- en arbeidsvoorzieningsbeleid? (Hoe) kunnen deze prestatie geformuleerd worden in termen van publieke waarde(n)?

Vervolgens zetten we het begrip *kritisch* centraal: wat is van doorslaggevende betekenis om tot succesvolle uitvoering te komen, wat moet de toonzetting zijn van die uitvoering en hoe beïnvloed of bestuur je dit?

Als derde stap gaan we in op *indicatoren*: hoe kun je zichtbaar maken wat er goed gaat en wat er beter kan in de uitvoering en wat voor soort gesprek kun je daarover voeren tussen department en zbo's in het kader van besturing en verantwoording.

Het paper is geen sociale zekerheidspaper in die zin dat er uitgebreid ingegaan wordt op problematiek waar sociale wetgeving een oplossing voor beoogt. Dat thema is bij de geadresseerden³ op het

netvlies gebrand. Het is evenmin een technische verhandeling over KPI's. Schrijver dezes is noch expert op het gebied van sociale zekerheid noch op het gebied van KPI's. Hij is meer een reiziger, een buitenstaander in sociale zekerheidsland met in zijn handbagage inzichten uit de sociologie, bestuurskunde en uit de onderwijskunde, hier en daar aangevuld met inzichten uit onderzoeksmethoden & -technieken. Dit zijn de disciplines waarin hij zich thuis voelt en die de basis vormen voor een onafhankelijke en wellicht onverwachte beschouwing op de voorgelegde vraagstelling.

Tilburg, oktober 2021

Marc Vermeulen | TIAS School for Business and Society

I OVER PRESTATIES: DE BEDOELING VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Bij het aanvaarden van de Van Doorne Leerstoel sprak socioloog Kees Schuyt een oratie uit waarin hij de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in een lange termijn perspectief plaatst.⁴ Verwijzend naar het werk van de Britse socioloog Marshall constateert hij dat de loop van de moderne geschiedenis drie stadia in de ontwikkelen van rechten te zien geeft. De achttiende eeuw eindigt als de eeuw van de *mensenrechten*, met de afschaffing van de slavernij als belangrijke mijlpaal. De negentiende eeuw gaat de geschiedenis in als de eeuw van de ontwikkeling van de *politieke rechten* met de invoering van het algemeen kiesrecht vroeg in de twintigste eeuw als hoogtepunt. Die twintigste eeuw leidt, zeker na de tweede wereldoorlog tot de vestiging van *sociale rechten*. En dan stelt Schuyt ons de vraag: wat gaat de eenentwintigste eeuw ons brengen? Komen we in de hogere orde uit van de beroemde behoeftenpiramide van de Amerikaanse psycholoog Abraham Maslow met bijvoorbeeld een *recht op zelfrealisatie*?⁵ En hoe zou dat er dan uit moeten zien, welke rol spelen de uitvoerders van de huidige sociale zekerheid daarin?

Mensen zijn sociale wezens; om tot zelfrealisatie te komen hebben ze andere mensen absoluut nodig. Dat inzicht brak al vroeg bij mij door toen ik als jonge student met het werk van filosoof en verzetsstrijders Feitse Boerwinkel in aanraking kwam. Hij schreef en sprak over *inclusief denken*, over de principiële noodzaak om samen met anderen op te trekken, niet uit te sluiten maar in te sluiten⁶. Deze manier van denken past naadloos bij het Afrikaanse *Ubuntu* denken ('ik ben omdat wij zijn') in onze tijd onder andere van betekenis geworden door het werk van mensen als Nelson Mandela en Desmond Tutu. Zelfrealisatie is dus niet iets dat je in je eentje kunt doen, dat vergt het principiële recht om deel te kunnen nemen aan een sociaal verband. Het recht op inclusie dus, principieel en voor iedereen. Dat is ook de bedoeling van artikel 1 van onze grondwet, het verbod op discriminatie op wat voor grond dan ook. En daarmee zijn we weer terug in de achttiende eeuw toen in augustus 1789 in Frankrijk de 'De Verklaring van de rechten van de mens en de burger' werd geproclameerd. Dat zoeken naar inclusie duurt dus al zeker 250 jaar en uit zich vandaag de dag in de zoektocht van de LGBTI gemeenschap, in discussies over etnisch profileren, in stagediscriminatie en inderdaad ook in de toeslagenaffaire.

In de introductie verwees ik naar het Public Value denken van Harvard politicoloog Mark Moore⁷. Het wordt door velen gezien als een vervanging en correctie op het *new public management* (NPM) waarvan de afdrank toch is dat de doorgesloten verzakelijking en bedrijfsmatige blik de publieke zaak weinig goeds opgeleverd heeft. De recente coronacrisis en de affaires rondom de uitvoering van de sociale zekerheid maakt eens te meer duidelijk hoe kwetsbaar die verschraling ons gemaakt heeft. Er is een lange lijst literatuur te noemen die het falen van het new public management adstrueert. Ik beperk me hier tot het verwijzen naar vier belangrijke nieuwe inzichten:

- Ten eerste gaat het om de verbreding van het welvaartsbegrip met fundamentele aandacht voor medemenselijkheid en duurzaamheid. Samenlevingen floreren niet uitsluitend bij een hoog BNP en een lage belastingdruk. Dit inzicht is overigens niet van heel recente aard⁸, het werd in 2009 al (op verzoek van de Franse regering) op papier gezet door een drietal zeer vooraanstaande economen Jozeph Stiglitz, Amrtya Sen en Jean-Paul Fitoussi.
- Ten tweede verwijs ik naar het werk van de Italiaans/Amerikaanse econome Mariana Mazzucato die het NPM-uitgangspunt dat de beste staat een kleine en terughoudende staat is fundamenteel demonteert o.a. vanuit ook weer een verbreding van het waardebegrip.⁹

- Ten derde is het werk van Robert Putnam van belang. In zijn meeste recente boek *The Upswing*, laat hij zien dat in de VS sprake is van verregaande sociale desintegratie maar dat eerder (jaren dertig vorige eeuw) door actief overheidsoptreden een vergelijkbaar klimaat gekeerd kon worden en tot een succesvolle en sociaal samenhangende samenleving gebracht kon worden. Ook hij pleit voor een heruitvinding van de verzorgingsstaat¹⁰.
- Ten slotte is er ook nog een politieke noot te kraken. De verschraling van de verzorgingsstaat heeft groepen op drift gebracht, die gele hesjes aantrekken of het Capitool bestormen en die de bijl zetten aan belangrijke kenmerken van onze democratische rechtsstaat. In een indrukwekkende studie van de hand van de politicologen Pippa Norris en Ronald Inglehart laten zij zien hoe de verzorgingsstaat groepen aan hun lot over gelaten heeft in gebieden waar de werkgelegenheid verdween, het milieu beroerd er aan toe is en de bevolking vergrijsd en krimpt. De ongelijkheid met de kansrijke milieus (stedelijk, hoogopgeleid, welvarend) zet de sociale samenhang én de democratische orde onder druk.¹¹

Terug naar het denken van Moore. Hij publiceerde een kleine tien jaar na zijn boek *Creating Public Value* en nieuw werk waarin hij het publieke waarde denken concreter neerzet. Het boek draagt als titel *Recognizing Public Value*¹² en de Nederlandse vertaling van het woord 'recognizing' kent een mooie dubbelzinningheid. Het gaat zowel om *herkennen* (leren zien) als om het *erkennen* (waarderen) van publieke waarde. Dit boek vormt één van de belangrijke bouwstenen voor de ontwikkeling van de door TIAS en Whise ontwikkelde *social profit canvas*¹³. Moore presenteert een public value scorecard, hetgeen een soort balans is tussen inspanningen en opbrengsten van publieke initiatieven. Cruciaal is dat hij hier als uiteindelijke opbrengst van publiek handelen *justice & fairness* neerzet. Eerlijkheid en rechtvaardigheid dus. Ik neem deze twee begrippen samen omdat ze in mijn ogen in het Nederlands beide gedekt worden door het begrip rechtvaardigheid. We zouden Moore's these dus kunnen samenvatten tot: de uitvoerders van de sociale zekerheid moeten op een herkenbare manier bijdrage aan rechtvaardigheid.

Dit rechtvaardigheidsbegrip moet nog wat aangescherpt worden. Moore sluit in zijn denken over rechtvaardigheid aan op het denken van de filosoof John Rawls waarbij het vooral gaat om verdelende rechtvaardigheid (*distributive justice*): een eerlijke *verdeling* van welvaart en welzijn. Naast of misschien zelfs wel tegenover deze invulling staat het begrip *contributive justice*, dat recent door Harvard filosoof Michael Sandel weer sterk naar voren gebracht werd in zijn analyse over sociale uitsluiting, democratie en meritocratie¹⁴. Dit laatste begrip gaat over de rechtvaardige verdeling van mogelijkheden om deel te kunnen nemen aan arbeid, onderwijs, bestuur/democratie. Het is daarmee een actiever begrip dan het verdelende begrip: daar ontvangt de burger zijn eerlijke deel. In het contributieve heeft de burger de gelegenheid om zijn eerlijke deel te scheppen. Ze kunnen in een inkomen voorzien, hun welzijn en gezondheid verbeteren, zich ontwikkelen en meebeslissen. Mensen staan dus niet ongewild buiten spel of aan de kant ongeacht hun conditie, leeftijd of omstandigheden.

Naast een rechtvaardigheidsargument is er overigens een meer praktisch of operationeel argument om rechtvaardige deelname na te willen streven. De grondgedachte van het denken over de participatiesamenleving voert terug op de rechtvaardige kansen om deel te kunnen nemen aan de samenleving.¹⁵ Helaas is de term

Kritische **PRESTATIE** indicator



op een herkenbare manier bijdrage
aan rechtvaardige deelname

participatie in toenemende mate geassocieerd met de bezuinigingen op en afbouw van welzijnsvoorzieningen. Dat is jammer omdat je ook naar participatie kunt kijken in termen van redzaamheid. Dat is de lijn die Van Gestel et al.¹⁶ in hun visie op de toekomst van de verzorgingsstaat uitwerken. Die verzorgingsstaat kan drie P's inzetten: *preventie, provisie en participatie*. Het streven is om de provisie (verstrekking, uitkering) klein te houden en de preventie en participatie te vergroten. Preventie zal in veel gevallen overigens sterk samenhangen met participatie, daarvan afhankelijk zijn.

Sociale zekerheid is in die zin burgerschapbevordering: het moet het mogelijk maken voor iedereen om burger te zijn, in de woorden van de Franse revolutie gaat het niet alleen om het mensenrecht maar ook om het burgerrecht. Het bevorderen van het vermogen om op een rechtvaardige manier te participeren en dat tot kern van burgerschap te verheffen zou dus centraal moeten staan. Actief burgerschap vergt volgens Tonkens¹⁷ organisaties die responsief zijn, die verantwoordelijkheid willen afleggen en die fatsoenlijk zijn in de zin dat ze niet vernederend werken. Recente affaires maakt duidelijk dat de uitvoering van de sociale zekerheid soms tekort schiet op deze criteria en daarmee burgerschap ondermijnen.¹⁸

In zijn analyse van stedelijke dynamiek maakt socioloog Richard Sennett een onderscheid tussen de stad als *ville*, als de fysieke, technische en bureaucratische omgeving en de *cité* als de sociale leefgemeenschap waarmee emotionele banden bestaan¹⁹. Het kerndoel van sociale voorzieningen moet zijn de rechtvaardige toegang tot de ville maar meer nog tot de cité.

De publieke waarde die de verzorgingsstaat moet realiseren is zorgen voor een rechtvaardige toegang van burgers tot het kunnen deelnemen in de samenleving. Het gaat om contributive justice.

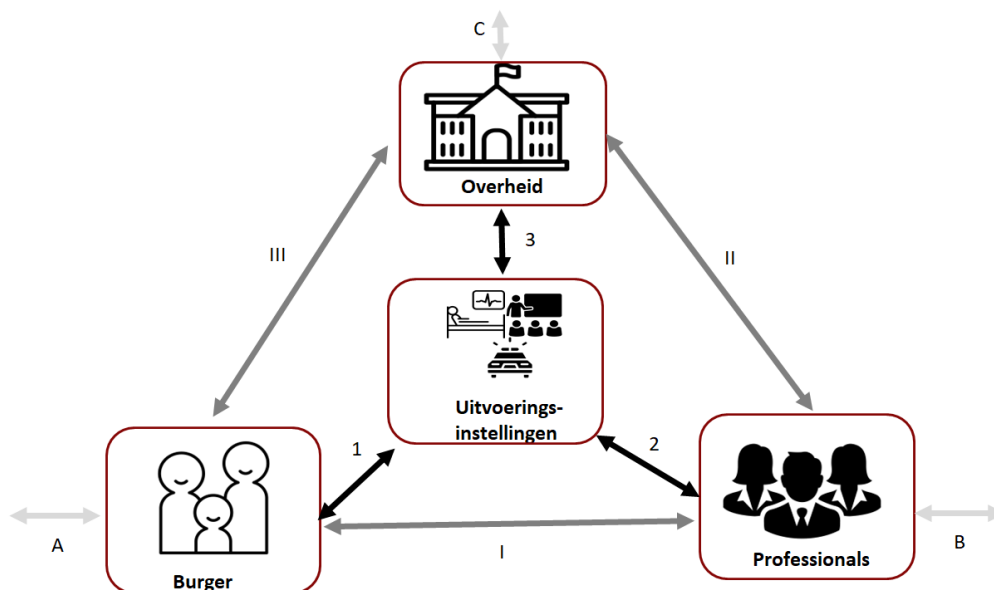
II OVER KRITISCHE PROCESSEN IN DE UITVOERING

Het woord 'kritische' verwijst naar de essentie: welke processen vormen de *beste voorspeller* voor het bereiken van je doelen. Ook voor de verzorgingsstaat geldt dit: waar moeten we naar kijken om zo zeker mogelijk te weten dat burgers die afhankelijk zijn van sociale voorziening een rechtvaardige kans kregen aan de samenleving deel te nemen?

VAN BELEID NAAR BALIE

Er is heel veel literatuur, zowel wetenschappelijk als beleidsmatig over de weg die beleid aflegt tot aan de balie waar de burger de staat ontmoet. De recente kwesties voeren daar nog een flink aantal rapporten aan toe. Een behulpzaam model om deze dynamiek te schetsen is opgesteld door de Ierse econoom David McKeivitt in 1998 die daarmee voortbouwt op het denkwerk van de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky over *Streetlevel Bureaucrats*²⁰. Het staat in figuur 1 en schetst de trekkrachten rondom uitvoering van publiek beleid. In dergelijke modellen geldt dat alle relaties elkaar onderling beïnvloeden: een verandering in één relatie heeft onherroepelijk gevolgen voor alle andere relaties. De kernrelaties zijn aangeduid met de

De balie is de plek waar burger en systeem elkaar spreken. Dat kan in een fysiek gesprek zijn, tijdens een huisbezoek, op een website of via brieven. Voor een deel is dit het domein van de *street level bureaucrat* (Lipsky). Het wordt gefaciliteerd door de tweede en derde lijn in de organisatie die de voorwaarden moeten scheppen om aan de balie het goede gesprek te kunnen voeren.



Figuur 1 SLPO model McKeivitt 1998

Romeinse cijfers I, II en III. Aan de balie ontmoeten burger en professional elkaar (al dan niet online) en worden concrete afspraken gemaakt, activiteiten opgestart of vergoedingen uitgekeerd. De professionals werken binnen contexten die door de overheid opgesteld zijn (II): wetten en regels, maar bijvoorbeeld ook bevoegdheidsstelsels of verplichte registers (NIP psychologen) en CAO afspraken. Burgers zijn uiteraard ook kiezers en beïnvloeders van het politieke systeem (III) en zoeken actief toegang tot politici en vice versa. Op het moment dat burgers zich manifesteren met een klacht of een

onrecht, dan beïnvloedt dit het gesprek aan de balie en ook de ruimte die professionals krijgen in de uitvoering.

De uitvoeringsinstellingen moeten de balanceeroefening doen door èn de burger recht te doen en te helpen (1), het werkbaar en aantrekkelijk te houden en maken voor medewerkers (2) èn de minister tevreden te houden (3). Deze laatste relatie wordt geoperationaliseerd in KPI's die tussen departement en zbo's afgesproken worden. Voor professionals vormen de KPI's daarmee ook dwingende kaders waarbinnen gehandeld moet worden (pijl 2).

De met letters A, B en C aangeduide relaties, leveren trekkrachten naar buit het systeem, de burger is ook inwoner van een wijk, bezoekt een kerk of moskee en heeft familie en vrienden. Zij zullen allemaal invloed hebben op hoe de burger naar de verleende diensten kijkt. Professionals zijn bijvoorbeeld ook lid van een beroepsgroep, hebben een eer hoog te houden en willen gerespecteerd worden in hun sociale kringen. En de overheid heeft zich te verhouden tot internationale organisaties (EU) en verdragen.

Kernidee van dit trekkrachtenmodel is dat als er één relatie verandert, alle andere relaties ook onder druk komen te staan. Een paar niet geheel toevallig gekozen voorbeelden om dit te illustreren:

- Als pijl C inwoners van Bulgarije toegang geeft tot Nederlandse sociale zekerheid dan compliceert dit de werkzaamheden van het UWV (pijl 3), de relatie tussen professionals en de betreffende burgers (pijl I) en gaat het een rol spelen in de publieke opinie en in kamerdebatten (lijn III).
- Als de politiek het aantal afkeuringen terug wil dringen (3) dan leidt dit tot spanningen in de spreekkamer van de keuringsartsen (I) en zullen zij wellicht in de knel komen met professionele normen die in de beroepsgroep (B) gelden.
- Als burgers rechtszaken aanspannen tegen de uitvoeringsorganisaties, dan juridiseert pijl 1. Instellingen zullen hun medewerkers aanvullende instructies meegegeven om juridisch steviger te staan (pijl 2) en dat belast de relatie tussen professional en burger (pijl I).

Uiteraard is dit model een abstractie en reductie van de werkelijkheid. Tegelijkertijd toont het wel de samenhang tussen de verschillende spelers. Het model schetst relatiepatronen tussen spelers. Die relatiepatronen kunnen verschillende karakteristieken hebben (toonsetting). Daarbij gaat het onder meer om het *mensbeeld* dat ten grondslag ligt aan de relatiepatronen. Het maakt nogal uit of je uitgaat van competente, rationeel handelende en doel-optimaliserende mensen of van mensen die zoekend zijn, kwetsbaar en maar beperkt zelfredzaam. Vergelijkbaar: wat is de dominante gedachte bij de inrichting van de verzorgingsstaat. Van oudsher speelden aspecten als liefdadigheid, roeping en nederigheid een rol. De onderlinge relaties worden dan vooral geduid in termen van omgangsvormen, gedrag en empathie (*psychologisch contract*). Het schijnt dat 'Vadertje Drees' persoonlijk emotionele dankbrieven ontving voor de door hem geregelde oudedagsvoorziening (noodwet) en er is zelfs een anekdote dat 65 plussers hem geld terug wilden geven omdat ze niet de volledige uitkering opgemaakt hadden. Met de uitgroei van de verzorgingsstaat werden relaties juridischer van aard en geduid in termen van rechten en plichten (*juridisch contract*). Er kwamen informatiepunten waar burgers voorgelicht werden over de rechten die ze hadden en bij het halen van dat recht konden ze gebruik maken van rechtsbijstand. Met de opkomst van new public management werden de relatienetwerken ge-economiseerd: er was vooraan sprake van deals, van ruilrelaties (*economisch contract*): voor wat hoort wat.²¹ In het voorgaande model maakt het een wezenlijk verschil of we de cliënt beschouwen als

een behoeftige, een rechthebbende of een klant. Zeker als de relatie tussen de cliënt en de uitvoerder in een conflict verzandt, ontstaan er wezenlijk andere patronen. In een marktmodel is *exit*²² dan de uitweg, het idee is dat je namelijk als klant wat te kiezen hebt en met de voeten kunt stemmen. Maar er is maar één Sociale Verzekeringsbank dus die verlaten is geen optie. Bij een model dat op gedrag en empathie gebaseerd is moet een *loyaliteitsbreuk* gerepareerd worden, maar lukt dat wel? En tenslotte biedt in een juridisch model *voice* de oplossing: je gaat je stem laten horen bij politici of bij de rechter. Sociologe Eveline Tonkens²³ zoekt na het falen van het new public management naar nieuwe vormen van loyaliteit maar laat ook zien dat dit erg ingewikkeld is en verregaande hervorming van instituties vergt. Bedrijfskundige Fons Naus en collega's wijzen erop dat als noch *voice*, noch *loyalty*, noch *exit* tot de mogelijkheid behoren *cynisme* zal ontstaan²⁴. Dat is gesignaleerd voor medewerkers maar geldt zeer waarschijnlijk ook voor cliënten. Zij haken af, verliezen vertrouwen en leveren hun actieve burgerschap als het ware in. Met als uiterste consequentie de weg naar illegale activiteiten²⁵. De bestuurskundige Jorrit de Jong laat in zijn proefschrift zien hoe een dergelijke dysfunctionaliteit tot verlies van welvaart en rechtvaardigheid leidt voor de cliënt als persoon en als burger.

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

Ontleend aan de De Jong, bewerking door auteur²⁶

Het model van McKevitt (figuur 1) kan ook gebruikt worden om tijdsperspectieven te duiden. Voor de cliënt is dat een *hier-en-nu* perspectief, die heeft niks aan een toezegging dat het systeem geoptimaliseerd wordt en *straks* eerlijker zal zijn. De politieke tijdsdimensie is in brokken verdeeld: op de korte termijn (weken/maanden) gaat het om het wegwerken van issues. De middellange termijn gaat over de regeerperiode en het regeerakkoord, de lange termijn gaat over 10 of 15 jaar vooruit en ultra lange termijn gaat over volgende generaties (Mulgan 2007).²⁷ De professionals zoeken naar werkbare omstandigheden, willen best veranderen maar hebben daar ook tijd voor nodig²⁸. Aan verandergoeroe Peter Senge wordt de uitspraak toegeschreven dat 'Mensen willen wel veranderen, maar niet veranderd worden'. Die ultra lange termijn is voor de politiek ingewikkeld, politici die lange termijn ambities nastreven hebben het in hun ambtsperiode nogal eens moeilijk. In zijn reisverslag over de zoektocht naar ambtelijk leiderschap, concludeert Mark Frequin (2021) dat "de ambtelijke organisatie moet staan voor navolgbare langetermijnaanpak" (p.56).²⁹ Maar dat roept weer de vraag op hoe het zit met het politieke draagvlak voor ambtelijk handelen. Ambtenaren zullen hun bewindslieden moeten zien te overtuigen van de langetermijnaanpak, bij politici ligt immers het primaat.

Een andere kwestie is wie uiteindelijk de *definitiemacht* heeft: is dat de politiek, zijn het de cliënten of de professionals? Wordt het relatiepatronen gedefinieerd vanuit vertrouwen of vanuit wantrouwen? In de toeslagenaffaire is de definitiemacht onder druk van de publieke opinie gekanteld van de uitvoering naar de burgers. Daarbij spelen (social) media een cruciale rol. Hier speelt het Thomastheorema een belangrijke rol: *if man defines a situation as real, it will be real in its consequences*³⁰. Anders gezegd: er bestaat geen objectieve uitvoeringsrealiteit, het is een sociaal geconstrueerde werkelijkheid waarin sommige partijen meer hun stempel op kunnen drukken dan anderen.

Intermezzo Het verborgen curriculum van de verzorgingsstaat

Een uitstapje naar de onderwijswetenschappen biedt mogelijk nieuwe inzichten. In het onderwijs maken we een onderscheid tussen het expliciet en het impliciete curriculum. Dat laatste noemen we ook wel het verborgen curriculum en dat is vooral van belang voor morele en sociale vorming. In het expliciete curriculum richten we ons vaak op de zogenaamde declaratieve kennis: feiten, regels, wetmatigheden.

Als het gaat om hoe we met elkaar omgaan, welke moraal we daarbij hoog willen houden en hoe we dat vanuit een intrinsieke motivatie doen, dan is declaratieve kennis maar van beperkte waarde. Het gaat dan eerder om welke positieve voorbeelden we in onze dagelijkse sociale omgang ervaren, op wie we (onbewust) willen lijken en wat als een prettige bejegening ervaren wordt: dat staat niet in een richtlijn, dat moet je aan den lijve ervaren. De sturende werking hiervan op gedrag van mensen in de gedragswetenschappen uitgebreid gedocumenteerd. De kennis is niet gecodificeerd, past niet in procedures en tabellen is niet expliciet maar *tacit*. Tot op breïnniveau kunnen we het belang van het verborgen curriculum verklaren. In onze hersenen hebben we spiegelneuronen die in het bijzonder gericht zijn op het begrijpen en overnemen van rolgedrag dat we zien.

Het verborgen leerplan heet niet voor niets 'verborgen' en het geheim van de smid is niet voor niets 'geheim'. Sterker nog: als de smid in een organisatie werkt zal zij/hij er belang bij hebben om het geheim te koesteren. Als de organisatie het geheim 'afneemt' (expliciteert, codificeert en indiceert) verliest de smid (onder-) handelingsruimte.

In de modernisering van de verzorgingsstaat moeten we volgens Van Gestel et al. (op cit.) minder doen aan verstrekking en meer aan preventie en participatie. Bij de provisie zijn de instanties aanwezig, is er sprake van standaardisering en institutionele druk. Maar als je vanuit leerperspectief kijkt dan is de vraag aan de orde hoe je preventie of participatie ontwikkelt. Het gaat dan om gedragsbeïnvloeding waarin naar verwachting 'het verborgen leerplan' een belangrijke rol speelt. Ook hier is er sprake van een analogie met onderwijs: we zoeken naar onderwijs dat leerlingen prikkelt hun gedrag aan te passen. Dat lukt niet als de leerlingen passieve consumenten zijn. In de sociale zekerheidsuitvoering én om het onderwijs is er sprake van een co-productie tussen cliënt en professional, tussen leerling en leraar.

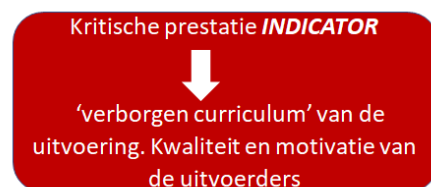
VERTROUWEN IN DE UITVOERDERS

Hoe is het eigenlijk voor medewerkers van de SVB of van UWV om in contact te zijn met cliënten? Waarom kiezen ze voor dit werk? Hoe direct staan ze in contact, met andere woorden, staan ze aan de balie beleid uit te voeren of werken ze in de tweede of derde lijn aan voorwaarden om de eerste lijn te ondersteunen? Wordt hun stem gehoord en worden hun ervaringen gedeeld?

Begin jaren tachtig schreef Michael Lipsky over de dilemma's van de medewerkers van de publieke organisaties, onder de titel *Street Level Bureaucrats*. Hij vroeg aandacht voor de ingewikkelde spanning waarin politieagenten, leraren, wijkverpleegkundigen terecht kunnen komen als ze vis-à-vis cliënten het publieke doelen moeten realiseren. Ze hebben daarmee te maken met de botsende logica's van de situatie en het systeem (balie en beleid dus) en ook van gevoel en ratio. Uitvoerders kiezen vaak eigen oplossingen, hebben eigen referentiekaders en werken met een praktijktheorie: dat is hun duiding van

de werkelijkheid die hen helpt op de been te blijven. Recent is het werk van Lipsky gemoderneerd door Bernardo Zacka in zijn boek *When the state meets the street*³¹. Hij deed voor dit boek o.a. participerende observaties bij een sociale dienst in een van de grote steden in het noordoosten van de VS. Een wat chaotische omgeving, met de nodige emoties en *underpaid/understaffed*. Medewerkers hanteerden in die wereld heel intuïtief drie categorieën cliënten, namelijk mensen met een *condition*, met een *situation* of met een *attitude*. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld over een chronische ziekte, in het tweede over een gewelddadige partner en in het derde over desinteresse. De mechanismen van de organisatie werden zeer verschillend ingezet voor deze drie groepen: langdurig omgebogen, tijdelijk opgeschort of juist als stok om mee te slaan. En dit alles zonder formele goedkeuring en hooguit met informele afstemming. Het moge duidelijk zijn dat die framing enorm van invloed is op de bejegening van de cliënten. Interessant is dat dit amper onderwerp van gesprek is in die frontlinie van de publieke dienstverlening. Het is deels het geheim van de smid³², liever niet te expliciet want dan wordt het onderwerp van beleid.

Het is dus zaak om goed voeling te houden hoe het gaat met degenen die aan de balie het beleid uitvoeren. Ze zijn van cruciaal belang voor het imago van de uitvoering, de rechtvaardigheid daarvan maar ook voor de informatievoorziening naar de organisatie toe. Als de frontlinie verkeerde (geframede) informatie terugkoppelt het proces in, krijg je *garbage in, garbage out* informatievoorziening. Als de baliemedewerkers geen tijd voor of geen belang hebben bij het goed invullen van systemen, wordt het beleidssysteem ziende blind.



De bestuurskundige Lars Tummers roept op om een verbinding te maken tussen psychologische en bestuurskundige analyses van de uitvoeringspraktijk in het publieke domein. Hij signaleert beleidsvervreemding³³ die er in resulteert dat professionals stress ervaren, weggaan of afhaken. Het is daarbij belangrijk te bedenken dat medewerkers die niet weg kunnen helemaal onder druk komen te staan. De eerder aangehaalde Fons Naus en collega's wijzen op het groeiend cynisme als de klassieke Hirschmann drieslag *voice, loyalty of exit* geen opties biedt³⁴. Medewerkers kunnen protesteren en proberen dingen te veranderen, als dat niet lukt moeten ze zich opnieuw voegen, hun psychologisch contract herafsluiten (*loyalty*) of weggaan (*exit*). Als er vervreemding optreedt, is dus de vraag of stemmen wel gehoord zijn (*voice*) en hoeveel *loyalty* er feitelijk nog is. Als dan ook nog eens mobiliteit niet mogelijk of makkelijk is (waar kun je heen, wat doet het met je pensioen etc.) dan blijft volgens Naus nog maar één positie over, namelijk die van cynisme en dat is een groot risico voor de kwaliteit van wat er aan de balie gebeurt.

Met andere woorden zorgen dat in de uitvoering mensen voldoende kwaliteit en motivatie ervaren is essentieel. Het gaat dan om zogenaamde *self-efficacy*³⁵: het gevoel met de goede dingen bezig te mogen zijn, daar ook bekwaam in zijn en daar een positief zelfvertrouwen aan ontleen. Dat is meer dan alleen tevredenheid (passief) maar uit zich in betrokkenheid, de bereidheid om een extra inspanning te doen of complexere zaken aan te pakken. Het gaat om de bezieling³⁶ voor de publieke zaak, zowel bij medewerker als bij burger. Werk dat betekenisvol is zorg ook voor minder werkdruk en meer werkplezier en de bereidheid een stap extra te zetten.³⁷

Bevorderen van deelname aan de samenleving gaat over gedragsbeïnvloeding. Deze is sterk afhankelijk van 'het verborgen leerplan' in de uitvoering. Bezieling van uitvoerders straalt positief uit en is daarmee een belangrijke kritische factor voor succesvolle uitvoering van sociale zekerheid. Sturingsinterventies zoals KPI's beïnvloeden de bezieling van de uitvoerders. Bij de keuze van dergelijke interventies moet dus nadrukkelijk meegeteld worden wat (indirecte) effecten zijn op de kwaliteit van de uitvoering die ontstaan via motivatie van uitvoerders.

III INDICATOREN: VERTROUWEN IN DE UITVOERING ZICHTBAAR MAKEN

Het gaat uiteindelijk dus om de mogelijkheden om via sociale voorzieningen het gedrag dat cliënten vertonen te beïnvloeden. Uit de gedragswetenschappen kennen we het zogenaamde AMO model: gedrag ontstaat als er een synchrone ontwikkeling is van zowel *ability*, *motivation* als *opportunity*. In termen van pro-actief burgerschap gaat het dus om de competenties om iets te kunnen betekenen, de wil om die competenties te gaan inzetten en om de gelegenheid te krijgen dit te doen.

Sociale zekerheid grijpt in op alle drie de componenten:

- Ability (kunnen): het versterken van competentie door scholing en begeleiding of het ondersteunen van competentie door bijvoorbeeld het verstrekken van ondersteuningsmiddelen.
- Motivation (willen): het prikkelen van cliënten om aan de slag te gaan. Dat kan via voorbeeldgedrag, stimulerende coaching en waar nodig ook via sanctie.
- Opportunity (mogen): het creëren van een omgeving waarin er ook daadwerkelijk iets gedaan kan worden. Mensen tijdelijk ontheffen van bepaalde verplichtingen, hen tijd of gelegenheid bieden ervaring op te doen, netwerkcontacten etc.etc.

Het is de bedoeling dat er pro-actief burgerschap mogelijk gemaakt wordt in concreet gedrag, zoals

- Scholing om weer aan het werk te kunnen;
- *Active aging* en preventie³⁸;
- Pro-sociaal gedrag door middel van vrijwilligerswerk;
- Cliëntparticipatie en actief opkomen voor eigen belang;
- Democratische participatie.

Deze lijst is willekeurig en kan zeer uitgebreid worden. Het betreft allemaal voorbeelden van burgers die hun eigen lot in handen willen nemen en bij kunnen dragen aan de samenleving (*contributive justice*).

Bij deze gedragsbeïnvloeding spelen de verwachtingen van de uitvoerders een cruciale rol ('het verborgen leerplan'). Steeds zal dus ook de vraag aan de orde moeten zijn of de uitvoering er in slaagt naast concrete acties ook een sfeer uit te stralen die bevordert dat het gewenste gedrag ontstaat.

OBSERVEREN

Directe waarneming

De meest directe manier om in beeld krijgen of het lukt pro-actief gedrag te bevorderen, is rechtstreekse waarneming bij de cliënten zelf. Zijn ze aantoonbaar geactiveerd in gedrag waar ze zelf en de samenleving beter van worden? Soms zijn die indicatoren eenvoudig: heeft men een baan gevonden, is er een opleiding afgerond, scoort men hoog op een betrokkenheidsvragenlijst? Daarnaast kunnen we cliënten vragen overtuigende voorbeelden van het gedrag te presenteren in de vorm van een verhaal, een beeldverslag of een testimonial van een naaste.

Uiteraard kan gedrag ook geobserveerd worden in de rechtstreekse ontmoeting met de cliënt: hoe toont zij of hij een hogere mate van betrokkenheid? Dat zal zeker voor de groepen waar intensiever

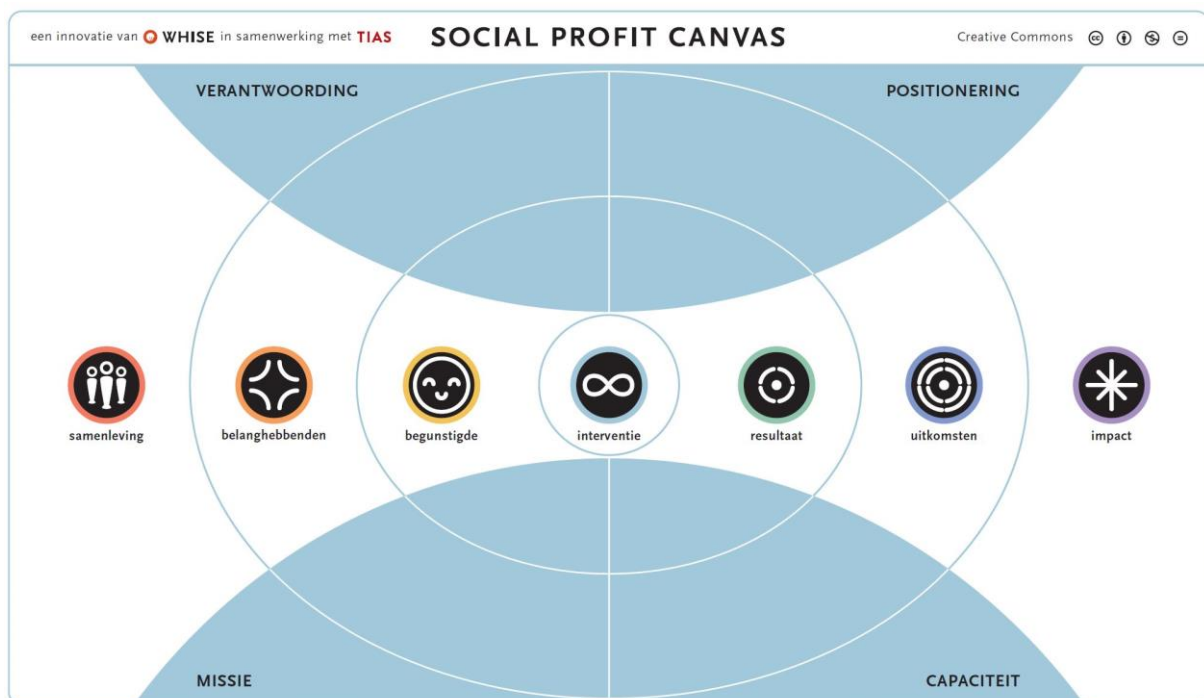
contact mee is een rijke bron van informatie opleveren. Wèl moeten deze waarnemingen als het ware geschoond worden voor de (onjuiste) framing waar de eerder genoemde Zacka het over had. Medewerkers is niets menselijks vreemd en ook zij zullen vanuit een vooringenomenheid sommige aspecten meer of minder waarnemen. Overigens is de methode van casuïstiek bespreking effectief om het bewustzijn van dit soort framing te vergroten.

Voorwaardelijke waarneming

Toch dekken we hiermee maar een deel van de te bereiken impact. Het gedrag kan nog even op zich laten wachten, het ligt in de toekomst. Cruciale informatie laat zich niet altijd meten in vragenlijsten en administraties of is direct zichtbaar aan de balie. In die gevallen zijn we meer afhankelijk van *kansuitspraken*: wat bevordert de kans dat iemand gewenst gedrag gaat vertonen? Kunnen we een causale redenering opstellen: 'als we dit doen zal er (later) dat gebeuren?' Het gaat hier meer om (rand-)voorwaardelijke factoren die maken dat de kans op gedrag toeneemt. Deze zullen voor een belangrijk deel liggen in de interventies en de bejegening vanuit de uitvoerders. Het realiseren van die interventie geldt dan als een *voorspeller* voor in de toekomst te realiseren impact. Als een voorspeller zouden die dus ook zeker meegenomen moeten worden in de monitoring en besturing. Dat kan alleen als er een heldere interventietheorie aan ten grondslag ligt.

INTERVENTIETHEORIE

De voorwaardelijke redenering moet neergelegd worden in een interventietheorie die vervolgens de aanknopingspunten biedt voor observatiemechanismen. Uit die observaties komt de input voor het 'goede gesprek' naar boven. De interventietheorie biedt zo de richtaanwijzers naar de observatiepunten: waar moet je kijken om effecten te zien dan wel te voorspellen?



Figuur 2 Social profit canvas

Voor publieke waarde is een stramien voor een dergelijke interventietheorie ontwikkeld door Vermeulen en Vroomen (2019) gebaseerd op het werk van Mark Moore. Deze benadering (zie figuur 2) verbindt de concrete interventies (aan de balie, micro) met organisatiedynamiek (meso) en politiek/bestuurlijke verhoudingen (beleid).

In het voorbeeld op de volgende pagina werk ik dit uit voor *een fictieve interventie* om voor Surinaamse Nederlanders ook hun periode in Suriname mee te tellen voor de opbouw van AOW-rechten. We beginnen in het hart van het schema met de beschrijving van de interventie, wie dit rechtstreeks betreft en wat voor hen het directe resultaat is. Naar rechts toe vertalen we dit concrete resultaat naar een langere termijn uitkomst en naar impact op systeemniveau. Naar links toe bekijken we de inktvlekwerking van de direct betrokkenen naar hun grotere sociale omgeving en naar de samenleving als geheel (in dit voorbeeld de stad Amsterdam).

Links onder is de vraag aan de orde of dit wel past bij de bedoeling, de missie van SUWI en rechtsonder gaat het over de operationele uitvoerbaarheid: kan dit met beschikbare capaciteit goed gerealiseerd worden? Rechtsboven is de vraag aan de orde wat alternatieve posities zijn: andere belangen en partijen die hetzelfde nastreven of er juist negatief door geraakt worden. Linksboven ten slotte is de legitimiteit en rechtmatigheid (zowel in letter als geest) besproken.

Feitelijk moet je op al die velden een plausibele redenering kunnen geven. Dat is de interventie- of beleidstheorie die geformuleerd moet zijn.

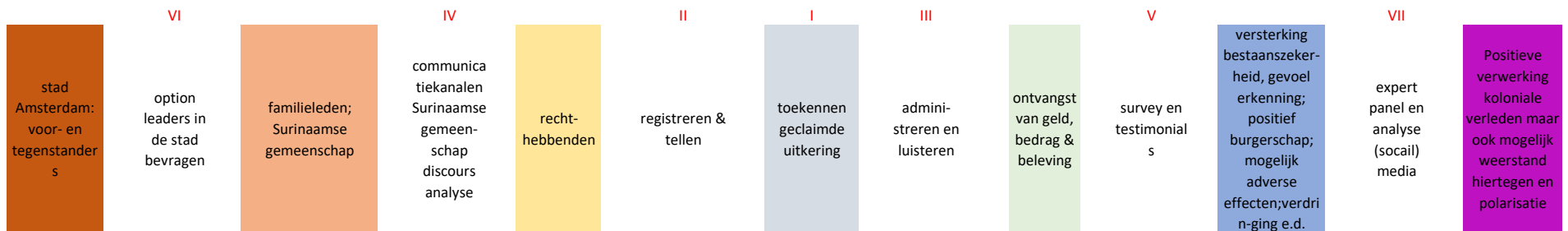
Voorbeeld: Surinaamse NL. uitbreiding AOW o.b.v. jaren in Suriname

Wat is hier het onderliggende rechtvaardigheidsbeginsel? Welke wetten/verdragen? Wie is degenen die bepaalt of het eerlijk is verlopen? Is er bezwaar mogelijk, vanuit welke hoek?

Was SVB-AOW het beste kanaal? Hoe verhoudt zich dit bijv. tot andere postkoloniale thema's (ketikoti;gouden koets)? Valt het samen of werkt het tegen elkaar in? Zijn er groepen die zich benadeeld kunnen voelen, hoe&waarom

VIII juridische analyse op regelingen (tekst-analyse)

expert-panel met daarin vertegenwoordigers van parallele posities IX



X discours analyse sleuteldocumenten en media

administratie van uitvoeringspraktijk; logboeken; klachten-analyse XI

Verhouding tot grondwet; regeerakkoord; ambities en verhaal gemeentebestuur

Uitvoerbaarheid; 'do no harm'; zuinig&zorgvuldig

MEERVOUDIG METEN EN VERBINDEN

In de tussenliggende (niet gekleurde) vakken zijn observatie-mechanismen genoemd (uiteraard ook allemaal voorbeeldmatig). Om (effecten op) gedrag te observeren, op verschillende momenten in de interventieketen, zijn meerdere soorten observaties nodig. Dat kan gaan om registraties van bijvoorbeeld contactmomenten, om surveys over de ontwikkeling van betrokkenheid³⁹, maar zeker ook over testimonials, narratieven e.d. Slimme combinaties maken het mogelijk zowel een breed als diep beeld te maken. Daarvoor is goede *triangulatie* van belang: het (veelal op basis van theorie) gericht verbinden van diverse meetpunten/-methoden om tot een samenhangend beeld te komen⁴⁰. Er is voor complexe gedragsmetingen inmiddels veel ervaring met zogenaamde *multimethod* aanpakken, die in toenemende mate ook softwarematig (tekst/beeld mining, AI) ondersteund worden. Tot voor kort was grootschalige automatische gegevensverwerking beperkt tot gestandaardiseerde administraties en cijfers. Dat verandert snel onder invloed van met name kunstmatige intelligentie. De analyse van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens is steeds beter te integreren.

In het voorbeeld van de AOW-uitkering staan de cruciale schakels uit de interventietheorie en mogelijkheden om die te observeren. Voor de besturingsrelatie kan hier op de volgende wijze mee gewerkt worden

1. Is er eensgezindheid over de interventie-theorie?
2. Zijn er binnen het schema's meer en minder risico-volle relaties, waar zitten de afbreukrisico's die zorgvuldig gevolgd moeten worden?
3. Welk type observatie geeft per relatie het meeste vertrouwen, biedt de beste input voor 'het goede gesprek'?
4. Leidt dit tot een set indicatoren en observatiemechanismen waarover overeenstemming bestaat?
5. Wat is het beoordelingsschema dat gehanteerd wordt?
 - a. Zijn er minimumwaarden die sowieso gehaald moeten worden?
 - b. Is er een weging aan te geven van relaties: wat is absoluut *must have* en wat is *should have*?
 - c. Kunnen behaalde waarden op observaties elkaar compenseren, als het een hoog genoeg is mag iets anders wat lager zijn?

PARTICIPATIEF ONTWERP VAN INDICATOREN

Een interessant benadering is om aan cliënten of medewerkers zelf te vragen wat volgens hen een betrouwbare afbeelding biedt van het gewenste gedrag. Alleen al door hier het gesprek over te voeren ontstaat beter inzicht van wat de opbrengsten van een interventie kunnen zijn. Zie in dit verband het advies van de RVS "Blijk van vertrouwen" over een andere kijk op verantwoording in de zorg. Onderstaande afbeelding komt uit dit advies.⁴¹ Bottom up, minder als controle en vooral gericht op het scheppen van een gemeenschappelijke inspanning om te verbeteren.

De keuze voor indicatoren, de bewerking en de presentatie ervan vergt goede doordenking. In toenemende mate zien we de gebrekkigheid van te enkelvoudige indicatoren (afvinklijstjes), van

dashboards (geen samenvatting maar reductie van complexiteit) en van rankings. (Tonkens 2016). Het is een meer dan bekend gegeven dat meetsystemen zelf gedragsreacties oproepen. Psycholoog Barry Schwartz en politicoloog Kenneth Sharpe van Swarthmore College in Philadelphia ⁴² vertellen in hun opvallende boek over *Practical Wisdom* over de perverse effecten van verkeerde incentives. Scholen in een Amerikaanse staat werden geranked op hun slagingspercentages. Leraren kregen van adviseurs bijvoorbeeld het advies geen aandacht meer te besteden aan goede en aan slechte leerlingen maar uitsluitend te concentreren op de 5+ en 6- kinderen: die zijn immers cruciaal voor het opkrikken van het percentage geslaagden.

Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg.

Kernboodschap

Verantwoorden in de zorg en het sociaal domein moet fundamenteel anders om recht te doen aan de complexiteit en veelzijdigheid van de zorgpraktijk, en om zorg beter toe te snijden op de persoonlijke situatie van de patiënt en cliënt.

Het vertrekpunt moet niet degene zijn die verantwoordelijkheid vraagt, maar degene die verantwoording aflegt. Verantwoording als kern van het professioneel handelen; gericht op het verbeteren van zorg en ondersteuning.

Dit vraagt ook in relationele zin om een andere interactie tussen de zorgverlener enerzijds en toezichthouder, inkoop en overheid anderzijds. Wederkerigheid staat binnen deze relatie centraal: in dialoog met elkaar, gezamenlijk interpretatieverschillen verkennen en gegevens duiden.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Aanbevelingen

- 1**
Zorgverleners nemen verantwoordelijkheid
Zorgverleners (bestuurders en professionals) zetten rijke methodieken in: teamreflectie, visitatie, het in beeld brengen van patiënt- en cliëntervaringen, spiegelinformatie, medezeggenschap en lerende netwerken. Interne toezichthouders zoeken verbinding met praktijk.
- 2**
Externe verantwoording sluit aan op de context van de praktijk
Uitbreiden van thematisch toezicht. De IGJ en NZa gaan werken met professionele brigades. Het Zorginstituut, de NZa en de IGJ spelen een rol bij ingewikkelde afwegingen tussen publieke belang. Zorginkopers passen hun inkoopbeleid aan.
- 3**
Samen komen tot gedeelde principes
Zorgverleners, inkoopers en patiënten- en cliëntenorganisaties baseren doorontwikkeling van kwaliteitskaders op basis van gedeelde principes en een verantwoorde opstelling. Zorgverleners en inkoopers vullen verantwoording over rechtmatigheid anders in.
- 4**
Andere houding van betrokkenen
De betrokkenen (zorgverleners, patiënten en cliënten, inkoopers, toezichthouders, beleidsmakers en politici) moeten zich voortdurend toetsbaar opstellen. Zij moeten zich bescheiden opstellen als het gaat om het stimuleren van goede zorg buiten de praktijk en om het uitbannen van risico's. Een voortdurende afweging is van belang: zijn verantwoordingsvragen proportioneel aan het doel van 'een goede zorg'?

Herontwerp verantwoording

Wie?	Het primaire initiatief ligt bij zorgverleners.
Waar?	Ingebod in de praktijk, op verschillende niveaus.
Waarover?	Gedeelde open principes en verantwoorde opstelling.
Wanneer?	Onderdeel van een leerproces, met de blik naar voren.
Hoe?	Gesprek op basis van verschillende informatiebronnen.

Overigens pleit ik niet per se tegen rankings en dashboards maar alleen in die gevallen waar de indicatoren daadwerkelijk de kern van de prestatie kunnen weergeven. Dat blijft vaak beperkt tot stabiele, enkelvoudige, technische en/of bureaucratische processen. Deze worden wel aangeduid als zogenaamde *small worlds*. Als er sprake is van meervoudigheid, van complexiteit of van veel dynamiek en onvoorspelbaarheid is er sprake van *large worlds* (Kay en King, 2020)⁴³ waarin narratieven veel meer zeggingskracht hebben dan statistieken. In de uitvoering van de sociale zekerheid moet veel helderder beschreven worden welke onderdelen *small world* zijn en welke *large world*.

Omdat (impliciete) verwachtingen aan de balie (bijvoorbeeld in het tonen van voorbeeld gedrag) essentieel is voor het realiseren van gedragsveranderingen is in het ontwerp van verantwoordingsprocessen de stem van de uitvoerders essentieel. Als zij geconfronteerd worden met vervreemdende formats zal er cynisme en afkoppeling ontstaan en dat belemmert een adequate uitvoering. Hierin zit ook de koppeling tussen de eerste lijn (balie) en de tweede en derde lijn in de organisatie. Redeneer vanuit de balie en kijk wat er in de ondersteunende processen gedaan kan worden om daar de juiste toon te zetten. In de bedrijfskunde duiden we dit aan met *strategic alignment*: alle echelons van de organisatie moeten doordeesemd zijn met dezelfde basiswaarden.

BESTURING EN BESLUITVORMING

Uiteindelijk komt de voorgaande benadering er op neer dat de belangrijkste partijen (politiek, ministerie, uitvoerders) over en weer vertrouwen op de informatie die gegenereerd wordt en die een rol speelt in de besturing en de besluitvorming. Dat vertrouwen heeft enerzijds te maken met de kwaliteit van de informatie (is deze valide, betrouwbaar en precies genoeg), vervolgens met de kwaliteit van de afwegingen en ten slotte met de kwaliteit van de oordeelsvorming

Kwaliteit van de informatie: validiteit en betrouwbaarheid nader beschouwd

Bij het kiezen van indicatoren gaat het om de mate waarin de indicatoren voorspellend werken op de uitkomsten van het proces: Als we *dít* zien, dan mogen we er op vertrouwen dat er ook *dàt zal* gebeuren. Dat verwijst feitelijk naar zogenaamde *predictieve* validiteit. Er moet dus een causale redenering zijn tussen wat gemeten wordt en wat beoogd wordt. Hoe *valide* is die redenering met andere woorden. Validiteit gaat over hoe goed een meting een onderliggend fenomeen representeert. Is het kunnen tonen van sollicitaties op zes advertenties inderdaad een valide waarneming van actief zoekgedrag op de arbeidsmarkt? Wat betreft validiteit is er nog een vrij recente benadering die hier wellicht opgeld doet. Er wordt ook wel gesproken van *consequentiële* validiteit⁴⁴: moeten we ons als onderzoekers behalve over de geldigheid en geloofwaardigheid ook zorgen maken over de consequenties van ons meten? Als bijv. een bepaalde meting sterk stigmatiserend werkt en daardoor voor betrokken sterk nadelige gevolgen heeft, moeten we dan wel op die manier meten of monitoren? Hoe zit het dus met de ethische consequenties van onze metingen? Dit staat overigens nog naast de *selffulfilling prophecy* die een dergelijke meting/framing kan veroorzaken. In de onderwijskunde kennen we het Pygmalion Effect: leerlingen gaan zich gedragen naar de verwachtingen die er bij leerkracht bestaan over hun inzet. Iets vergelijkbaars doet zich vermoedelijk ook bij de uitvoering van de sociale zekerheid voor: als we verwachten dat mensen zich willen inzetten, dan is de kans dat ze dit doen groter dan wanneer we van het omgekeerde uitgaan.⁴⁵ Indicatoren zijn dus niet alleen maar technisch gekozen meeteenheden maar roepen eigenstandige gedragseffecten op en dat heeft per definitie ethische consequenties. Dit hoort feitelijk bij het eerder genoemde 'verborgen leerplan' van de sociale zekerheid.

Naast validiteit (geldigheid) moeten we bij indicatoren ook kijken naar betrouwbaarheid: een geldige indicator kan nog steeds onbetrouwbaar zijn wanneer er bijvoorbeeld vervuiling van data optreedt of een selectie van waarnemingen. Er kan sprake zijn van diverse soorten biases, o.a. doordat de waarnemer niet geheel neutraal is, de respondent misleid wordt over het gebruik van data etc. Hoe valide vragen in een vragenlijst ook zijn, als de invuller kan vermoeden dat de informatie tegen haar/hem gebruikt gaat worden, zal deze antwoorden daarop aanpassen. Andere bronnen van onbetrouwbaarheid zijn te moeilijk taalgebruik, selectieve non-respons en verkeerde databehandeling.

Als laatste is er nog aandacht voor precisie nodig. In welke mate willen we de indicatoren hebben, tot op de cent nauwkeurig of is 'ongeveer goed ook goed'? Hoe precies willen we van mensen weten of en hoeveel ze ook nog andere bronnen van inkomsten hebben: van de inmiddels spreekwoordelijke tas boodschappen tot aan de verzwegen zwarte baan?

Het voorgaande moet vooral gezien worden als waarschuwing voor een *small world* manier van meten. Indicatoren zijn onderdelen van communicatieve systemen waarin betrokken partijen definities van werkelijkheid met elkaar *construeren*⁴⁶. Getalsmatige indicatoren creëren in zeker zin afstand, doordat ze de werkelijkheid terugbrengen tot een of enkele kengetallen. Dat is zinvol als het gaat om gestandaardiseerde bureaucratische processen. Als de indicatoren helder afgebakend zijn en de verzamelingswijze uniform is, ontstaat er ook een zekere objectiviteit. Een deel van de werkprocessen

van de uitvoerders zal op die manier gerapporteerd kunnen worden. Zodra een meer persoonsgerichte aanpak belangrijker wordt, zal er behoefte zijn aan meer detail, reliëf en persoonlijke inkleuring. Gemiddelden worden dan een misleidende reductie van een complexe uitvoeringspraktijk.

In contexten waarin onzekerheid groter wordt, geldt extra voorzichtigheid met technisch axiomatisch indicatorenstelsel. Juist dan gaat de werkelijkheidsconstructie, de deliberatie een aanzienlijk belangrijkere rol spelen⁴⁷. Onvermijdelijk zal dit een verschuiving met zich meebrengen van kwantitatieve naar kwalitatieve indicaties voor gewenst gedrag of succesvol handelen. Er is sprake van begrensde rationaliteit in dit soort constructies. De WRR heeft hier bij meerdere gelegenheden aandacht voor gevraagd.⁴⁸ Het dashboard zal dus aangevuld moeten worden met een goed gesprek en een betrouwbare weergave daarvan. Om de verschillende bronnen onderling goed te kunnen verbinden en over en weer te kunnen duiden gebruiken onderzoekers vaak de eerder genoemde *triangulatie*. Vaak gaat het dan om een heldere redenering gebaseerd op literatuur/theorie, op cijfers en tabellen en op ter zake doende verhalen (narratieven). Aan die narratieven moeten uiteraard kwaliteitseisen gesteld worden: wanneer zijn ze betrouwbaar en geldig? Een klassieke set criteria die kunnen helpen dit te bevorderen is door Guba en Lincoln in 1994 geformuleerd⁴⁹:

- Credibility: zijn de bevindingen geloofwaardig?
- Transferability: kunnen we de bevindingen vertalen naar een andere context?
- Dependability: hoe heeft een verandering van context invloed op de uitkomsten?
- Confirmability: zijn de bevindingen vrij van het unieke perspectief dat de onderzoeker heeft, in welke mate kunnen anderen gegevens ondersteunen?

Kwaliteit van de afwegingen

De informatie waarop gestuurd wordt zal in toenemende mate meervoudig zijn, uit meerdere bronnen tappen van kwantitatieve en kwalitatieve aard, met opzet verzameld of als bijproduct van werkprocessen. De vraag rijst dan hoe die bronnen onderling verbonden kunnen worden en ten opzichte van elkaar gewogen worden. Een geschikte methode daarvoor is de *multicriteria-analyse (MCA)*. Dit plaatst de diverse variabelen in een onderling verband en geeft een beslissingsregel. Een bekend voorbeeld van een MCA is de slaag-zakregeling voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hiernaast staat het voorbeeld voor het beroepsgerichte VMBO, schooljaar 2019-2020. In dit schema zijn vakken t.o.v. elkaar gewogen en zijn minimumwaarden bepaald.

Op vergelijkbare manier kan een aantal van de indicatoren rondom bijv. de AOW aanpassing voor Surinaamse Nederlanders geordend en gewogen worden.

Collège voor Toetsen en Examen

Mijn eindexamen

Slaag-zakregeling bb/kb

Zo ben je geslaagd op vmbo BB en KB

Je bent geslaagd als je aan de volgende 5 punten hebt voldaan:

1. Het gemiddelde van al je centraal examen cijfers is 5,5 of hoger
2. Je eindcijfer voor Nederlands is 5 of hoger
3. Je eindcijfers voldoen aan de volgende eisen:
 - al je eindcijfers zijn 6 of hoger, of
 - je hebt een 5 en al je andere eindcijfers zijn 6 of hoger, of
 - je hebt een 4 en al je andere eindcijfers zijn 6 of hoger, waarvan er ten minste een 7 of hoger is, of
 - je hebt twee 5-en en al je andere eindcijfers zijn 6 of hoger, waarvan er ten minste een 7 of hoger is
4. Kunstvakken 1 en lichamelijke opvoeding zijn 'voldoende' of 'goed'
5. Je hebt de rekentoets gemaakt.

LET OP

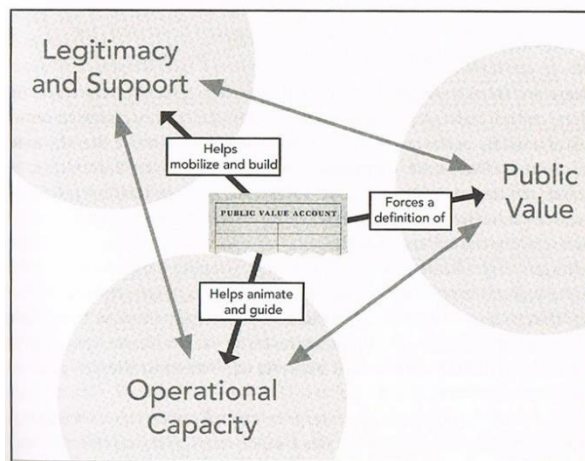
- Geen enkel eindcijfer is afgerond lager dan een 4.
- Je cijfer voor maatschappijleer telt wel mee in de uitslagregeling. Maar niet bij het gemiddelde van al je centraal examen cijfers, want voor maatschappijleer doe je geen centraal examen.

Daarbij zijn een aantal aspecten belangrijk. Ten eerste werkt dit het beste als de ordening en weging *voorafgaand* aan de uitvoering plaats vindt. Vervolgens is de vraag of en tussen wie er consensus moet zijn over het schema. Dat zal veelal tussen ministerie en bestuur UWV/SVB zijn, maar het is denkbaar dat andere partijen er ook invloed op hebben (denk bijv. aan CBP, sociale partners of specifieke belangengroepen).

Het zoeken naar de consensus is al een interessante exercitie op zich: het dwingt partijen vooraf duidelijk te maken wanneer zij iets een succes vinden. Ze moeten dus ook bereid zijn om elkaars posities te onderzoeken en het geheim van de smid te delen. Ten slotte is het verstandig om een soort escalatiepad te maken: geldt er bijvoorbeeld een pas toe/leg uit dynamiek, wie moet er met wie het gesprek aan gaan als cruciale waarden niet gehaald worden etc.etc?

In zijn boek *recognizing public value* presenteert Mark Moore een vergelijkbaar schema, zij het minder operationeel. In zijn ogen -en ik sluit daar graag bij aan- dwingt het maken van een dergelijk afwegingskader om concreet te worden in de drie onderscheiden bollen van zijn strategische driehoek (zie figuur 3)⁵⁰. Ten eerste dwingt het om

concreet te worden over wat er precies bedoeld wordt met de betreffende publieke waarde. In dit geval zou dat dus gaan om wat de invulling van contributieve justice is. Ten tweede komt scherp in beeld wie daar wat van moet vinden, wie in Moore's woorden *the arbiter of value* is. En als laatste richt het de inspanningen van de organisatie: als duidelijk wordt aan welke criteria uiteindelijk voldaan moet worden en hoe die waargenomen en beoordeeld worden biedt dat helderheid aan de uitvoerders. Hier zit dan ook weer de link naar het verborgen leerplan en de strategische alignment: *'Animate and guide'* de balie en schep in de ondersteunende processen de gelegenheid daartoe.

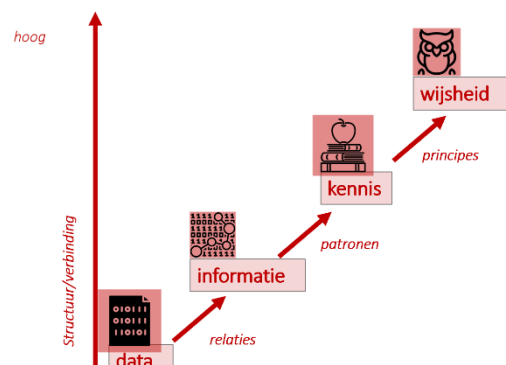


Figuur 3 Strategische driehoek van Moore voor publieke waarde

Kwaliteit van de oordeelsvorming

Uiteindelijk moeten er oordelen geveld worden en daaraan moeten bestuurlijke besluiten verbonden worden. Een duidelijke interventietheorie, heldere observatie-mechanismen en een goed afwegingskader zijn belangrijke ingrediënten. Om tot besluitvorming te komen zijn er nog drie aandachtspunten die meegenomen moeten worden.

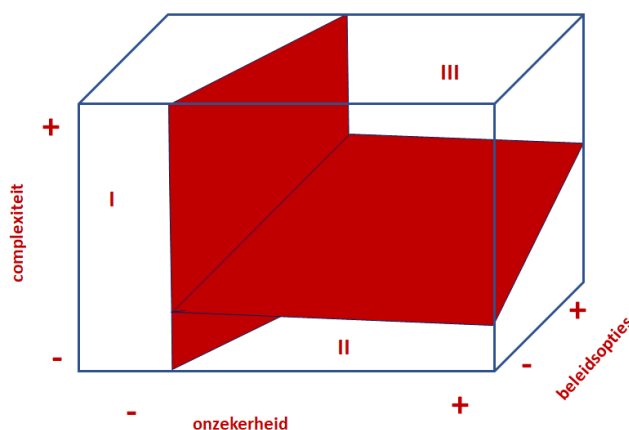
Een eerste belangrijk perspectief is dat besluitvorming op basis van wijsheid ('dit is een wijs besluit...') gebeurt. De verbinding tussen data, informatie, kennis en wijsheid is te beschrijven met het zogenaamde DIKW schema (figuur 4)⁵¹. Uiteindelijk gaat het om een diep inzicht in onderlinge relaties (die komen uit de interventietheorie) en een begrip van waarom deze samenhangen bestaan. Dat laatste komt uit ervaringskennis, theoretische inzichten en mogelijk ook



Figuur 4 DIKW model kennismangement

ideologische uitgangspunten.⁵² Hier zit dus het eerder genoemde *geheim van de smid*: dat moet toegevoegd kunnen worden aan de wijsheid van de beslissing. Dat kan alleen als er voldoende openhartigheid en veiligheid bestaat en er gewerkt wordt vanuit een gedeeld ideaal.

Om tot goede besluitvorming te komen is een soort meta overeenstemming nodig over de complexiteit en onzekerheid waaronder besluiten genomen moeten worden. Het gaat over een overeenstemming over de wereld waarin SZW, UWV, SVB met elkaar verkeren. Door Vincent Marchau en collega's⁵³ worden drie dimensie onderscheiden als het gaat om complexe besluitvorming (figuur 5). In het linker deel van de kubus is er sprake van matige onzekerheid (vlak I). Volgens Marchau et al. kunnen besluiten daar genomen worden op basis van lineair, technisch-rationele modellen. In het tweede vlak (rechtsonder) is de onzekerheid groot, maar de complexiteit te overzien. Dat is typisch het gebied waar scenario's goed werken. In het derde gebied is èn de onzekerheid èn de complexiteit hoog en zijn veel verschillende beleidsopties. Deze zone wordt wel aan geduid als *unk-unk* zone (the unknown unknowns).



Figuur 5 Complexe besluitvormingskubus Marchau et al.

Eerder verwees ik naar het werk van Kay en King die aangeven dat we in veel radicalere vorm van onzekerheid terecht aan het komen zijn. In hun ogen moet in dat gebied veel meer -op basis van goede informatie en kennis- een goed gesprek gevoerd worden dan dat er rationeel of mechanisch gepland kan worden. Voor dat goede gesprek is het nodig dat partijen elkaar respecteren en er een fundamentele bereidheid is om samen tot oplossingen te komen. In termen van governance werken dan bijvoorbeeld de principle-agent modellen (die gebaseerd zijn

op het wantrouwen tussen principaal en agent) slecht. Er is behoefte aan een veilige sfeer en die kan verstoord worden door vragen uit politiek of media die gaan over 'wie is hier verantwoordelijk' in plaats van 'wat gebeurt er'. Kay en King geven aan dat een daadwerkelijk openhartige beantwoording van die vraag veel te weinig plaatsvindt in een context waar beleidsassumpties, ramingsmodellen en dashboards de overhand hebben. In hun ogen is de onontkoombare stap in *large world* beleidswereld een dialogische stap. Dat werkt alleen als die dialoog zo 'Herschafsfrei' mogelijk is.⁵⁴ Daarvoor gelden drie criteria te weten

- Alle betrokken hebben de gelegenheid om een discussie te starten en hun argumenten op tafel te leggen.
- Er zijn geen machtsverhoudingen tijdens het gesprek die zorgen dat sommige argumenten niet op tafel komen en
- Alle betrokkenen in het gesprek zijn waarachtig in hun uitingen zodat er geen ongemerkte manipulatie kan plaatsvinden.

Indicatoren, verantwoording, meting en sturing zijn geen mechanische processen die in een dashboard bijeengebracht en afgelezen worden. Het moet gaan om een gedeelde structuur om een goed gesprek te kunnen voeren over ambities en prestaties. Het gaat dus om een praatplaat i.p.v. een dashboard.

Hoe meet je rechtvaardigheid?

Als voorbeeld nemen we *denkbeeldige* regeling om werkzoekenden tijdelijk vrij te stellen van sollicitatieplicht.

1. Kwantitatief:
 - a. Procedurele afwikkeling; snelheid, aantal bezwaren en verhoudingen gewonnen/verloren.
 - b. Enquête onder medewerkers naar redenen voor verlenen van vrijstelling, motieven & verwachtingen.
 - c. Enquête bij cliënten: invulling van de verworven 'vrijheid', hoe zetten ze deze in? Voldoet het aan verwachtingen?
 - d. Logging van Q&A voor medewerkers en cliënten; tekst mining op patronen.
 - e. Opiniepanel onder medewerkers over actuele aspecten van regelingen.
2. Kwalitatief:
 - a. Reconstructie van discours dat ten grondslag lag aan deze regeling: welke partijen hebben met welke claims gepleit voor/tegen. Analyse van interventiestrategie; Volledig? Consistent? Kan zowel in politieke, ambtelijke als publieke opinie.
 - b. Logging van voorbeelden waar medewerkers succesvol waren in toepassing regeling en waar ze aarzelingen hadden.
 - c. Testimonials van cliënten die baat hebben gehad bij regeling. Waar schrijven ze dat aan toe, voor herhaling vatbaar; eerlijk? Eventueel portfolio van maken met verschillende bewijsstukken.
 - d. Follow up gesprek bij selectie cliënten die vrijstelling niet kregen, hoe beoordelen zij argumentatie afwijzing.

Bestuurlijke verwerking: Voor een aantal indicatoren kunnen de gebruikelijke KPI's opgesteld worden. Daarnaast zouden er vooraf verwachtingen geformuleerd kunnen worden over de patronen die je in het discours wil (blijven) zien, het handhaven van kernconcepten. Concept-evaluatie kan bijvoorbeeld een belangrijke toevoeging zijn. Verschuiven betekenissen en waarderingen die aan de kernconcepten gehecht worden, worden ze sleets of beladen?

Vooraf kan (bijvoorbeeld in een mutli-criteria analyse) bepaald worden hoe de verschillende signalen gecombineerd en onderling gewogen worden. Daarnaast kan er ook een *early warning* systeem van gemaakt worden. Als er bijv. in de media (2.a) steeds negatiever over de regeling bericht wordt, wat voor besturingsmaatregel neem je dan?

IV HET GEHEEL OVERZIEND

In het voortgaande zijn we begonnen met een voorstel voor invulling van het lege begrip publieke waarde door middel van het begrip *contributive justice*. Dat sluit mooi aan bij de wens om burgers actief en positief te betrekken bij de samenleving ook als ze door bijv. leeftijd of handicap geen deel (meer) uitmaken van het arbeidsproces. Daarmee kom ik tot een definitie van de te leveren **prestatie**.

Vervolgens heb ik ingezoomd op het realiseren van dit idee. Ik ben daarbij met name ingegaan op de relatie tussen burgers en medewerkers van UWV en SVB. De kwaliteit van die relatie is cruciaal (en daarmee **kritisch**) voor het geloofwaardig motiveren en betrekken van burgers bij de Nederlandse samenleving. Dat gaat niet alleen over het formele en zichtbare gedrag maar zeker ook over 'het verborgen leerplan': dat deel van het professionele handelen dat wel zichtbaar en invloedrijk is, maar niet in regels vastgelegd is en expliciet is. Sturing vanuit het ministerie van SZW op de kwaliteit van de uitvoering door UWV en SVB moet nadrukkelijk rekeninghouden met de effecten van de sturing op dit 'verborgen leerplan'.

In de derde stap ben ik dieper ingegaan over het zichtbaar maken, het observeren, het meten van handelingen en gedrag. Hoe komen we aan een betrouwbaar beeld van wat er allemaal goed en niet goed gaat? Dat is deels te vatten in databestanden en vragenlijsten maar zal voor een belangrijker deel uit verhalen, indrukken en beelden komen. Het serieus nemen van deze minder of anders gestructureerde informatie vergt slimme verbindingen en het goede gesprek hierover. **Indicatoren** die gebruikt worden voor besturing staan mijns inziens dan ook niet in een dashboard maar in een praatplaat. Het ontwerp hiervan gebeurt participatief, vertrekkend vanuit de dynamiek aan de balie. Die praatplaat inspireert medewerkers en toezichthouders de dialoog aan te gaan over de kwaliteit van de interactie aan de balie.

Afrondend vat ik de voorgaande redenering samen door terug te gaan naar de basisvragen die gesteld werden toen ik het verzoek kreeg dit policy paper te schrijven.

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

Inhoud, proces en relatie zijn niet los te koppelen. De analogie met het verborgen leerplan uit het onderwijs leert ons dat proces en inhoud intrinsiek verbonden zijn. Als gekozen wordt voor het idee van *contributive justice* als invulling van het (op zich lege begrip) publieke waarde, dan moeten proces, relatie en inhoud dus allemaal doordeesemd zijn van dat idee van *contributive justice*. Zowel SZW als UWV/SVB zullen in alle aspecten van hun onderlinge relatie elkaar ook hierop moeten bevragen. Dat is ten principale een co-productie en geen opdrachtgever/aannemer relatie.

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

Verantwoording moet ontdaan worden van de connotatie van controle op naleving van leveringsafspraken. Verantwoording gaat over het in gesprek brengen van ieders bijdrage aan de gemeenschappelijke opgave. Dat gebeurt op basis van een breed beeld, waarin diverse observaties onderling in verband gebracht worden op een voorafgaande bepaalde manier. Het gaat om meten, observeren en redeneren tegelijkertijd.

Publieke waarden zijn-zoals gezegd- op zich niks, ze zijn leeg. Er moeten keuzes gemaakt wat we ermee bedoelen. In dit paper is gepleit om hiervoor *contributive justice* te kiezen: de rechtvaardige manier om mensen deel te laten nemen aan werk, scholing, welzijn en gezondheid. Zo'n hoger doel biedt het toetskader voor beleidsinterventies zoals het fictieve voorbeeld van de AOW-rechten voor Surinaamse Nederlanders.

Het gaat om een praatplaat en niet om een dashboard. Basisstructuur van de praatplaat vormt een beleidstheorie of interventiestrategie zoals die van het social profit canvas. Het gaat over een geïnformeerd gesprek op basis van systematische observatie van het werkveld. Daarbij moet vooraf helder zijn hoe de kwaliteit van de verschillende observaties geborgd is (nb. voor kwalitatieve methoden zijn daar eigen criteria voor). Sowieso is meervoudige meting `en afstemming (triangulatie) sterk aan te raden. De interventiestrategie wordt vertaald in een multicriteria schema. SZW, UWV en SVB bevragen elkaar op basis van gelijkwaardigheid over uitgangspunten, doelen en voortgang. De samenstelling van het multicriteria schema is óók het resultaat van een openhartig gesprek tussen partijen. Het zou in dit verband overigens ook wenselijk zijn niet langer over *uitvoeringsorganisaties* te spreken, dat suggereert een soort afgeleide positie die onvoldoende recht doet aan het gemeenschappelijke en participatieve karakter van het realiseren van contributive justice.

NOTEN EN BRONNEN

- ¹ Vermeulen, M. en A. Vroomen (2019) *Social Profit Canvas: vertrekpunt voor sociale winst en waarde*. 's-Hertogenbosch: WHISE
- ² *Verkenning toepassing publieke waarden in de sturingsrelatie tussen SZW en zbo's* Startnotitie, memo van ministerie van SZW, januari 2021
- ³ Zijnde de bestuurders van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV en de SVB en hun stakeholders
- ⁴ Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rotterdam: EUR (oratie). <http://www.keesschuyt.nl/noden-en-wensen-verzorgingsstaat-gezien-als-historisch-fenomeen>
- ⁵ https://nl.wikipedia.org/wiki/Piramide_van_Maslow
- ⁶ Boerwinkel, F. (1970) *Inclusief denken : een andere tijd vraagt een ander denken*. Amersfoort: Stichting Werkgroep 2000
- ⁷ Moore bezet de Hauser leerstoel voor nonprofit organisatie bij de Kennedy School of Government van Harvard University. Hij is al vanaf 1974 verbonden aan deze school en is een belangrijke grondlegger van het *public value* denken. In 1995 publiceerde hij hierover het boek *Creating public value*. (Cambridge, MA: Harvard University Press). In dit boek introduceerde hij de strategische publieke waarde driehoek. In 2013 verscheen van zijn hand *Recognizing public value*. (Cambridge, MA, Harvard University Press.). In dit boek operationaliseert hij de driehoek in een *public value scorecard*. Deze ontwikkelde hij na een verblijf aan de Harvard Business School waar hij samenwerkte met Kaplan en Norton die de auteurs zijn van de Business Balanced Scorecard. Zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard.
- ⁸ 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, Paris.
- ⁹ Mazzucato, M. (2015) *De Ondernemende staat* Amsterdam: Uitg. NieuwAmsterdam; Mazzucato, M. (2018) *De Waarde van alles*. Amsterdam: Uitg. NieuwAmsterdam
- ¹⁰ Putnam, R. (2020) *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*. New York Simon & Schuster
- ¹¹ Norris, P. & R. Inglehart (2019). *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge UK: Cambridge University Press
- ¹² Moore, M. op cit.
- ¹³ Vermeulen, M. en A. Vroomen (2019) op.cit.
- ¹⁴ Sandel, M. (2020) *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*, Utrecht: Ten Have
- ¹⁵ Het begrip participatiesamenleving valt voor het eerst in de Troonrede van 2013. Zie https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=19
- ¹⁶ Gestel, N. van, E. Vossen, S. Oomens & D. Hollanders (2013). *Toekomst van de sociale zekerheid: over provisie, preventie en participatie*. Den Haag: Boom Lemma
- ¹⁷ Tonkens, E. (2014) *Vijf misvatting over de participatiesamenleving*. Amsterdam: UvA (afscheidsrede) <https://www.actiefburgerschap.nl/wp-content/uploads/2014/04/Afscheidsrede-16april14.pdf>
- ¹⁸ De kindertoelagenaffaire staat wellicht het scherpst op het netvlies, maar het gaat ook over afhandeling van de schades in Groningen, de problemen in de ouderenzorg en de problemen met de AWBZ. Voor een bloemlezing zie bijvoorbeeld. Bekker, R. (2020) *Dit had niet zo gemoeten* Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- ¹⁹ Sennett, R. (2018) *Stadsleven* Amsterdam: Meulenhoff
- ²⁰ Zijn werk wordt in de paragraaf 'Vertrouwen in de uitvoerders' uitgebreider besproken
- ²¹ Dit gaat uiteindelijk over de vraag of de inrichting van de verzorgingsstaat gebaseerd is op burgerinitiatief, overheidssturing of marktwerking. Zie Pestoff, V. (1992) Third sector and co-operative services — An alternative to privatization. In *Journal of Consumer Policy : Consumer Issues in Law, Economics and Behavioural Sciences* v15 n1 (1992 03): 21-45
- ²² Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge Mass./London: Harvard University Press. Door Czischke is deze drieslag gecombineerd met de Pestoff driedeling van markt, staat en burger zie Czischke, D. (2012). Conceptualising Social Enterprise in Housing Organisations. *Housing Studies* 27(4):418-437
- ²³ Tonkens E. (2016) *Roeping, gezag en loyaliteit De publieke sector na het neoliberalisme* Utrecht: Universiteit voor Humanistiek (oratie)
- ²⁴ Naus F., A. van Iterson & R. Roe (2007) 'Organizational cynicism: Extending the exit, voice, loyalty, and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace' in *Human Relations* Volume 60(5): 683-718
- ²⁵ Hoe dit er uit kan zien is mooi beschreven door Pieter Tops, zie Tops, P. (2018) *Een ongetemde buurt Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans
- ²⁶ De Jong, J. (2012). *Dealing with Dysfunction*. Amsterdam: VU-Zijlstra Center (diss.)
- ²⁷ <https://www.nesta.org.uk/report/ready-or-not-taking-innovation-in-the-public-sector-seriously/>
- ²⁸ Waarbij bijvoorbeeld ook de mate van in-, door- en uitstroom een rol speelt (verversing) en de leeftijdsopbouw: oudere werknemers kunnen wel degelijk veranderen, maar hebben meer tijd nodig omdat ze eerst gewaardeerde en/of ingesleten patronen moeten leren loslaten.
- ²⁹ Frequin, M. (2021). *Reisverslag visie op leiderschap*. Download <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2021/06/08/reisverslag-visie-op-leiderschap/Reisverslag+Leiderschap+08062021.pdf>
- ³⁰ Zie <https://nl.wikipedia.org/wiki/Thomas-theorema>

- ³¹ Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services* (2010th ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press. Voor een recente toepassing in Nederland, zie het proefschrift van Wiljan Hendriks (2019). *When Policy meets Practice Professional Identity in a context of Public Management Reform*. Tilburg University (proefschrift). In 2007 werkte Pieter Tops de ideeën van Lipsky uit voor de politie: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/42435.pdf>
- ³² Overigens ook wel aangeduid als het geheim dat je deelt met Sandeman. Voor een toepassing in onderwijs zie Vermeulen, M. (2009). 'Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid'. In: Van de Berg, D en R. Vandenberge (red., 2009) *Onderwijsinnovatie: geen verzegelde lippen meer*. Antwerpen/Apeldoorn (Garant)
- ³³ Tummers, L. (2019) *Naar gedragen gedragsverandering. Passende interventies in publiek management* Universiteit Utrecht (oratie)
- ³⁴ Naus et al. op cit. Albert Hirschman is een econoom die het baanbrekende boek over voice, loyalty en exit publiceerde in 1970. Het wordt als een klassieker in de economische wetenschappen beschouwd, zie verder https://en.wikipedia.org/wiki/Albert_O._Hirschman
- ³⁵ Bandura, A. (1994). 'Self-efficacy. In V. S. Ramachandran (Ed.), *Encyclopedia of human behavior* (Vol. 4, pp. 71-81). New York: Academic Press.
- ³⁶ Tonkens, E. (2016) op cit.
- ³⁷ Aa, R. van der, D. van der Berg & M. Kools (2020). *Samen werken aan betekenisvol werk. Verkenning naar wat werk betekenisvol maakt in de publieke sector* Den Haag: CAOP. https://www.caop.nl/app/uploads/2020/01/Infographic_Betekenisvol_Werk.pdf
- ³⁸ Met *active aging* wordt bedoeld het op positieve manier, actief in het leven staan van ouderen. Dit voorkomt zowel welzijns- als gezondheidsverlies bij het ouder worden en daarmee een extra beroep op zorg en sociale zekerheid.
- ³⁹ Het meten van betrokkenheid (engagementment) sluit beter aan op actief burgerschap dan het meten van tevredenheid (satisfaction)
- ⁴⁰ Dit begrip komt uit de landmeetkunde en betekent dat je meerdere (ten minste drie) verschillende invalshoeken moet hebben om diepte te kunnen meten.
- ⁴¹ <https://www.raadvr.nl/documenten/publicaties/2019/05/14/advies-blijk-van-vertrouwen---anders-verantwoorden-voor-goede-zorg>
- ⁴² Schwartz, B. & K. Sharpe (2011) *Practical Wisdom: The Right Way to Do the Right Thing*. New York: Penguin
- ⁴³ Kay, J. & M. King (2020). *Radical Uncertainty. Decision-making for an unknowable future*. London: The Bridge Street Press
- ⁴⁴ Brussow, J. (2018) 'Consequential Validity Evidence'. In: B. Frey (eds.) *The SAGE Encyclopedia of Educational Research, Measurement, and Evaluation*. Thousand Oaks (Cal.): Sage
- ⁴⁵ Rosenthal, R., & Jacobson, L. (1968). *Pygmalion in the classroom*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- ⁴⁶ Porter T. (1995/2020 revised ed.) *Trust in numbers the pursuit of objectivity in science and public life* Princeton. Univ Press. Princeton NJ;
- Daston, L & P. Galison (2007) *Objectivity* New York Zone books.
- Dehue, T. (2016) *Omwille van de feiten en de democratie* Centrum voor Ethiek en Gezondheidszorg, 4^{de} Els Borst Lezing, download <https://www.ceg.nl/documenten/publicaties/2017/11/30/4e-els-borst-lezing-omwille-van-de-feiten-en-de-democratie>
- ⁴⁷ Kay, J. & M. King (2020). *Radical Uncertainty. Decision-making for an unknowable future*. London The Bridge Street Press,
- ⁴⁸ Zie bijv. Tiemeijer, W. (2011). *Hoe mensen keuzes maken De psychologie van het beslissen* Amsterdam University Press, Amsterdam 2011 en WRR (2017) *Weten is nog geen doen* WRR: Den Haag
- ⁴⁹ Guba, E. & Y. Lincoln (1994) *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage
- ⁵⁰ Moore, M.H. (2013) *Recognizing public value*. Cambridge, MA, Harvard University Press, pag.105
- ⁵¹ Er is geen exacte verwijzing naar een bedenker van dit model, zie: https://en.wikipedia.org/wiki/DIKW_pyramid
- ⁵² Zoals bijvoorbeeld de principle agent theorie, of de rational choice theorie.
- ⁵³ Marchau, V., W. Walker, P. Bloemen & S. Popper (2019) 'Introduction' in Marchau, V. A. W. J., Walker, W. E., Bloemen, P. J. T. M., & Popper, S. W. (Eds.). (2019). *Decision making under deep uncertainty : from theory to practice*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>
- ⁵⁴ Dit begrip stamt van de filosoof Jürgen Habermas. Het wordt toegelicht in Kunneman, H. , G. Munnichs & F. va Gelder (2005) 'Jürgen Habermas' in Achterhuis, H., J. Sperna Weiland, S. Teppema en J. de Visscher (2005) *Denkers van nu* Diemen: Veen