

Grip op Publieke Waardecreatie

Een participatieve casestudy naar hoe de gemeente Utrecht in de praktijk omgaat met de Publieke Waarde conflicten

Mijke van de Noort

“OUR WRETCHED SPECIES IS SO MADE THAT THOSE WHO WALK ON THE WELL-TRODDEN PATH ALWAYS THROW STONES AT THOSE WHO ARE SHOWING A NEW ROAD.”

— VOLTAIRE

Naam: Mijke van de Noort
Studentnummer: 3931056
Code: USG6131 (ephorus 2015-USG6131)
Eerste lezer: Scott Douglas, DPhil
Tweede lezer: dr. Erna Ruijter
Master: Publiek Management

Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

VASTHOUDEN EN LOSLATEN

VOORWOORD

Wat een tijd heb ik doorgebracht met deze scriptie. Ik heb dat werkelijk ervaren als een soort gezelschap. Soms was dit positief en leuk gezelschap, op andere momenten was het lastig gezelschap. In gezelschap van deze scriptie is veel gebeurd, ik heb een hele leuke baan gekregen en ben ten huwelijk gevraagd. Mijn scriptie en ik hielden veel van kattenfilmpjes ter afleiding en we hebben zeker uren en uren samen naar Simon & Garfunkel en Leonard Cohen geluisterd.

Mijn scriptie heeft me ook veel geleerd. De leerprocessen in deze scriptie komen ook wel wat overeen met mijn eigen leerprocessen. Eigenlijk wil ik heel graag grip en controle houden op alles. Ik vind het spannend om dingen los te laten. Publieke Waarde leert mij ook accepteren dat volledige controle niet mogelijk is en zelfs ongewenst. Het gaat over loslaten en over durven te balanceren. Niet direct het een of het ander kiezen omdat dat veilig is. Maar gewoon het laten bestaan van complexiteit, diversiteit, onvoorspelbaarheid en ongrijpbaarheid. Dat is niet op te lossen. Ik kan alleen manieren proberen te vinden om daarmee om te gaan.

Dit voorwoord gebruik ik graag om een paar mensen te bedanken. Bedankt, Scott. Ik heb een tijdje veel van je gezien, tijdens de training bij het Rathenau Instituut, het student-assistentschap, bij de gemeente Utrecht en op de USBO voor scriptiebegeleiding. Ik heb alleen al veel geleerd van het gewoon meekijken met hoe je trainingen, de toepassing van Publieke Waarde en interventies in leerprocessen aanpakt. Ik heb je feedback als nuttig ervaren, het zorgde steeds voor een aanscherping in mijn focus. Deze leeropbrengsten helpen mij, ook nu in mijn werk, om me scherp te houden. Bedankt, Erna. We hebben elkaar minder gezien maar je feedback heeft erg geholpen bij het meer duidelijk krijgen van mijn onderzoeksvraag- en focus. Je hielp me even uit mijn stage en onderzoek stappen om naar het geheel te kijken. Bedankt, Jacomijn en de andere innovatieteamleden, voor de kans om zo mee te kunnen kijken tijdens het innovatietraject. Dat vind ik heel open, eerlijk en kwetsbaar. Ook een dankjewel aan onze twee huistijgers die heerlijk onbewogen en apathisch mijn geknuffel, gespeel, getreiter, geaai en geïrriteer ondergingen als ik afleiding nodig had. Natuurlijk ook dank aan alle vrienden en familie die altijd hebben meegeleefd tijdens mijn scriptie.

In het bijzonder: bedankt lieve Laurens. Voor het heerlijke warme thuiskomen na een dag hard werken. Je bent een enorme steun geweest. Werkelijk, als je de laatste dagen niet zo naast me zou hebben gewaakt, weet ik niet of ik het af zou hebben gekregen.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING **6**

DEEL EEN: INLEIDING

1. INLEIDING **10**

- 1.1 Betekenisvol Publiek Management in de complexe en ambigue realiteit van volksgezondheid 10
- 1.2 Concrete aanleiding: casus Publieke Waarde volksgezondheid 10
- 1.3 Meerwaarde van dit onderzoek 14
- 1.4 Leeswijzer 14

DEEL TWEE: THEORETISCH EN METHODOLOGISCH KADER

2. WAT IS PUBLIEKE WAARDECREATIE? **16**

- 2.1 Ontstaan Publieke Waarde: veranderende rollen en verwachtingen in de publieke sector 16
- 2.2 Publieke Waarde Driehoek en de drie kenmerken van Publieke Waarde 18
- 2.3 Antwoord op de eerste deelvraag 20

3. GRIP OP PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN **21**

- 3.1 Conflicten bij het samenlevingsniveau: identiteitsconflict 21
- 3.2 Spanningen bij intersubjectiviteit: waarde conflict 23
- 3.3 Spanningen bij voortdurende waardeverbetering: complexiteit 24
- 3.4 Antwoord op tweede deelvraag 26

4. BIJDRAGE VAN LEERPROCESSEN AAN GRIP OP DE PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN **27**

- 4.1 Functie en plek van de leertheorie in dit onderzoek: faciliterend en structurerend 27
- 4.2 Ervaringsgerichte leertheorie van Kolb sluit aan op Publieke Waarde en is robuust 27
- 4.3 Vier leerprocessen 28
- 4.4 Antwoord op derde deelvraag 29

5. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING **30**

- 5.1 Wetenschapsfilosofische duiding: interpretatieve en positivistische positie 30
- 5.2 Onderzoeksdesign: participatieve casestudy 31
- 5.3 Operationalisatie van dataverzameling vanuit theorie 32
- 5.4 Observaties: operationalisatie en dataverzameling 32
- 5.5 Interviews: operationalisatie en dataverzameling 34
- 5.6 Documenten: operationalisatie en dataverzameling 35
- 5.7 Analyse methode 36
- 5.8 betrouwbaarheid & validiteit 37

DEEL DRIE: RESULTATEN

6.GRIP OP PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN IN DE PRAKTIJK	39
6.1 Eerste periode: kennismaken en opstarten	39
6.2 Tweede periode: onderzoeken	43
6.3 Derde periode: inzichten definiëren	47
6.4 Vierde periode: prototypen	49
6.5 Periode vijf: eerste experiment: oefen Multiloogtafel	53
6.6 Periode vijf: tweede experiment: Multiloogtafel	55
7. Conclusie	59
7.1 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag	59
7.2 Discussie en vervolgonderzoek	63
8. Literatuurlijst	65

MANAGEMENTSAMENVATTING

'De publieke sfeer zit klem', volgens Noordegraaf et al. (2011, 2015). De publieke sector zit klem tussen enerzijds complexe publieke opdrachten en anderzijds een sterk prestatiegerichte ambitie. De gemeente Utrecht ervaart deze spanning bij de planning en controle die op prestaties stuurt met kwantitatieve outputmetingen. Deze methode doet geen recht aan de complexe bestuurlijke uitdagingen van volksgezondheid. Zo is er een netwerkrealiteit en is gezondheid lastig te meten en objectiveren. In de zoektocht naar een meer betekenisvolle manier van plannen en controle wil de gemeente de focus verleggen van verantwoordten op (kwantitatieve) output naar verantwoordten op Publieke Waardecreatie. Een Publieke Waarde ambitie is iets dat intrinsiek en inhoudelijk belangrijk is en dat waarde toevoegt voor de samenleving (Moore, 2013; Moore, 1995; Alford et al., 2016). Om grip te kunnen krijgen op waardecreatie wil de gemeente op basis van Publieke Waarde verantwoordten. Concreet is hiervoor het Utrechts Innovatie Traject (van oktober 2015 tot en met april 2016) ingezet. In dit traject is door zeven ambtenaren en ikzelf (als stagiaire projectsecretaris) in nauwe samenwerking met raadsleden, de wethouder en een onderzoeker van de Universiteit Utrecht een verantwoordingsproces gecreëerd dat de randvoorwaarden voor Publieke Waardecreatie moet scheppen.

Hierbij zijn drie conflicten te verwachten: identiteitsconflicten, waarde conflicten en complexiteitsconflicten. Ten eerste zijn identiteitsconflicten te verwachten omdat er verschillende en soms conflicterende verwachtingen zijn van de rol van de gemeente en de gemeenteraad. (Hood, 1994; Noordegraaf, 2015; Stoker, 2006; Osborne, 2006). Bijvoorbeeld, enerzijds wordt een faciliterende rol verwacht, anderzijds wordt verwacht dat gemeente ook hard kan optreden als er iets mis gaat. Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om hiermee om te kunnen gaan omdat alle rollen en verwachtingen van de gemeente belangrijk zijn om meerwaarde te kunnen creëren. Ten tweede zijn er waarde conflicten te verwachten omdat er verschillende en soms conflicterende waarden geprioriteerd worden (Hood, 1994; Noordegraaf, 2015). Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om hiermee om te kunnen gaan omdat het gevaar is dat een hardnekkig waarde conflict de creatie van Publieke Waarde kan belemmeren. Juist het naast elkaar kunnen bestaan van meerdere Publieke Waarde ambities is belangrijk, omdat het een afspiegeling laat zien van het collectieve beeld in de samenleving van wat als waardevol wordt ervaren. Ten derde is een complexiteitsconflict te verwachten. Er zijn namelijk verschillende en soms conflicterende perspectieven op hoe publieke prestaties begrepen, gemeten en verbeterd zouden moeten worden. Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om te kunnen omgaan met deze veelzijdige en in zekere mate ongrijpbare realiteit om steeds de Publieke Waardecreatie te kunnen verbeteren. Het omgaan met de Publieke Waardeconflicten kan gezien worden als een leerproces om steeds te zoeken naar een gebalanceerd omspringen met de spanningen.

In dit onderzoek is via een participatieve casestudy gekeken naar hoe de gemeente Utrecht probeert om grip te krijgen de op Publieke Waardeconflicten en welke leerprocessen daar bij horen. De ambitie van dit onderzoek bestaat uit twee stappen, namelijk 1) het schetsen van een normatief kader voor waardecreatie in de publieke sector en 2) te beschrijven hoe leerprocessen kunnen bijdragen aan grip op Publieke Waardeconflicten. Deze ambitie is in dit onderzoek middels de volgende onderzoeksvraag bewaakt en centraal gesteld: *Hoe krijgt de gemeente Utrecht in de praktijk grip op de Publieke Waarde conflicten en welke leerprocessen dragen daar aan bij?*

Theorie

Vanuit de literatuur is de basis van Publieke Waardecreatie beschreven als het kunnen begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen (wat, wie en hoe?) en kenmerken (samenlevingsniveau, intersubjectief, voortdurende waardeverbetering). Grip op publieke Waardeconflicten is het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de conflicten die bij Publieke Waardecreatie te verwachten zijn: het identiteitsconflict, het waarde conflict en complexiteit. Identiteitsconflicten kunnen ontstaan wanneer identiteiten elkaar (zoals de identiteit van ambtenaren en raadsleden) en oude identiteiten overlappen en politieke en bestuurlijke grenzen gedefinieerd worden. Waarde conflicten worden veroorzaakt door verschillende en met elkaar concurrerende logica's, die tot conflicterende waarden leiden. Complexiteit maakt dat het ongrijpbaar is wat er speelt in een netwerk en bij een publiek vraagstuk. Hierdoor is het lastig om waardecreatie steeds te kunnen verbeteren. Om het leerproces in het innovatietraject te ordenen zijn de leerprocessen van de leertheorie van Kolb gebruikt: ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren.

Resultaten en conclusies

Het identiteitsconflict is veelvuldig in de praktijk naar voren gekomen. In de praktijk bleek het identiteitsconflict vooral een *conceptuele* discussie op te roepen. Raadsleden, ambtenaren en de wethouder reflecteerden op hun rol en de verwachtingen die daarbij horen. Hierdoor werd duidelijk dat er in de praktijk tegenstellingen bestaan tussen de verwachtingen van de traditionele rollen en verwachtingen van de gemeente en de verwachtingen vanuit Publieke Waarde. In praktijk riep deze conceptuele tegenstelling de fundamentele vraag op: wat betekent Publieke Waarde voor mijn identiteit als raadslid, als ambtenaar, als wethouder? Kan, mag en wil ik me als ambtenaar met zo'n organisatie overstijgende identiteit wel bevinden op de politiek-bestuurlijke dichotomie? Het *conceptualiseren* is een belangrijk leerproces geweest om te kunnen omgaan met de identiteitsconflicten. Doordat geleerd werd met Publieke Waarde werden de *concepten* van Publieke Waarde steeds duidelijker. Dat was nodig om een alternatief te kunnen bieden tegen de sterke en diep verankerde traditionele *concepten* van de rollen en verwachtingen van de gemeente. De nieuwe concepten konden steeds weer verder gebracht worden en aangevuld worden doordat ze in de praktijk werden gebracht middels *experimenten*. Vanuit de bevindingen in dit onderzoek kan gezegd worden dat *conceptualiseren* met een focus op gelijkwaardigheid een manier kan zijn om met identiteitsconflicten om te gaan.

In de praktijk kwamen ook veel waarde conflicten voor. Waarde conflicten zijn naar voren gekomen in de vorm dat alle betrokkenen verschillende ambities prioriteren en verschillende behoeften en voorkeuren hebben voor verschillende typen informatie. Hieruit ontstaan conflicten over welke ambities (het meest) waardevol zijn. In de praktijk waren *experimenteren* en *ervaren* belangrijke leerprocessen om het waarde conflict verder te helpen. Om ambities naast elkaar te kunnen laten bestaan, bleek het belangrijk om te dat er geen *trade offs* gemaakt hoeven of mogen worden. En dat alle deelnemers konden benoemen wat zij belangrijk vinden. Immers, hierdoor ontstond de *ervaring* van een leersituatie waarin Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar kunnen bestaan. Om dit te kunnen *ervaren* was het nodig om te *experimenteren* met een werkvorm waarbij deelnemers benoemden wat zij belangrijk vinden en waar niet direct *trade offs* gemaakt hoefden te worden. Hiervoor werd een concreet *experiment* bedacht: een scheiding van lerende dialoog en debat en besluitvorming, om gezamenlijk te kunnen leren over verschillende waarden. Concluderend vanuit

dit onderzoek kan gezegd worden dat *experimenteren* en *ervaren* met de focus op gezamenlijk leren een manier kan zijn om met waarde conflicten om te gaan.

Op het conflict van complexiteit zijn de minste ontwikkelingen en leeropbrengsten in dit onderzoek, terwijl het conflict wel vaak naar voren kwam. Het werd door de betrokkenen als een lastig en bijna niet op te lossen conflict ervaren. In de praktijk werd het complexiteitsconflict *ervaren* in de vorm dat partners eigen agenda's hebben, strategisch gedrag vertonen en steeds in beweging zijn. Daarbij hebben raadsleden ook uiteenlopende informatiebehoeften. Het was dus complex om inzicht in waardecreatie te krijgen en geven. De leerontwikkeling bleef vooral bij het *reflecteren* op de ervaring dat er geen inzicht te krijgen was in waardecreatie en dat raadsleden ook nog eens verschillende informatiebehoeften hadden. De stap naar *reflecteren* gaf een manier om met het conflict om te gaan: de ervaring was dat er te weinig informatie was, dus moest er gemêleerde en meer frequente informatie komen. Vanuit de bevindingen kan gezegd worden dat het belangrijk is om te reflecteren met de focus op gemêleerde en geregelde informatie. Echter vraagt het complexiteitsconflict om meer onderzoek.

Bij het leren met Publieke Waarde zijn *conceptualiseren* en *experimenteren* erg belangrijke leerprocessen gebleken. Deze leerprocessen zorgden er namelijk voor dat de Publieke Waarde concepten meer zijn gaan leven en omdat ze actief getest werden kregen ze ook meer verdieping. Dat is belangrijk voor een concept dat empirisch nog in de kinderschoenen staat. Een verdiept en stevig concept van Publieke Waarde is belangrijk omdat het in de praktijk vaak te maken krijgt met conflicten met oudere, traditionele en sterk verankerde concepten. Publieke Waarde kan een overkoepelende ordening bieden en draagt al deze concepten in zich mee. Maar om dat te kunnen begrijpen en toepassen is het belangrijk dat het concept voorbij de kinderschoenen groeit en stevig in de schoenen staat.



DEEL EEN: INLEIDING

1. INLEIDING

‘Waar ik wel om kan lachen is dat dan bijvoorbeeld gemeten wordt hoeveel posters opgehangen worden in scholen, sportverenigingen et cetera. Wat zegt dat nou? Dat zegt letterlijk hoeveel posters er zijn opgehangen in scholen en sportverenigingen... Maar dat zegt natuurlijk nog niets over het werkelijke effect van de antirookcampagne in de stad! Dat vind ik een goed voorbeeld van de schijnwerkelijkheid die output indicatoren leveren. Maar als dat het enige is dat we als raadsleden krijgen om te controleren hoe het gaat, kunnen we ons daar helemaal in vastbijten.

Dubbel eigenlijk hè?’

Aldus een raadslid uit de gemeenteraad Utrecht. Dit voorbeeld gebruikt ze terwijl ze uitlegt dat ze het idee heeft vast te zitten in het meten in output, terwijl ze ook ziet dat dat niet de hele werkelijkheid weergeeft.

1.1 Betekenisvol Publiek Management in de complexe en ambigue realiteit van volksgezondheid

‘De publieke sfeer zit klem’, volgens Noordegraaf et al. (2011, 2015). De publieke sector zit klem tussen enerzijds complexe publieke opdrachten en anderzijds een sterk prestatiegerichte ambitie. Complexe opdrachten zijn bijvoorbeeld belangrijke waarden als kwaliteit, veiligheid en aandacht voor de cliënt. De prestatiegerichte ambitie vraagt de publieke sector om snelheid, kostenefficiëntie en een grote productie. Zowel de complexe opdrachten als de prestatiegerichte ambities zijn belangrijk, maar zorgen wel voor bestuurlijke spanningen en *trade offs*. Enerzijds veel aandacht willen hebben voor de cliënt kan op gespannen voet staan met snelheid en grote productie. De centrale vraag van het vakgebied van Publiek Management richt zich op deze spanningen: hoe kan de publieke sector op een betekenisvolle manier gemanaged en georganiseerd worden?

Deze klem en bijbehorende bestuurlijke spanningen zijn ook te zien in de politiek-bestuurlijke omgeving van de lokale organisatie van volksgezondheid. Enerzijds gaat volksgezondheid over complexe uitdagingen: kwaliteit van zorg, het bewaken van de veiligheid en het samenwerken met veel verschillende partners. Anderzijds is prestaties leveren ook belangrijk: snelle zorgverlening, doelmatige omgang met het gemeenschapsgeld en een efficiënte productie van bijvoorbeeld vaccinaties. Dit zorgt voor een klem. Immers, kwaliteit van zorg, als brede en complexe opdracht, is niet altijd kosten-efficiënt en doeltreffend te bereiken. Soms betekent kwaliteit maatwerk leveren en dat is niet het meest efficiënt. Het is belangrijk om deze spanningen niet naar het ene (alleen oog voor kwaliteit) of het andere uiterste (alleen prestatiegericht zijn) te laten doorschieten, er moet steeds opnieuw een goede balans gevonden worden. Daarom is er behoefte aan nuttig en praktisch publiek management in de praktijk. Dit onderzoek heeft als doel daaraan een bijdrage te leveren.

1.2 Concrete aanleiding: casus Publieke Waarde volksgezondheid

De concrete aanleiding en focus van dit onderzoek is de casus van volksgezondheid gemeente Utrecht. Bij de afdeling volksgezondheid ervaren ze een spanning tussen de planning en controle enerzijds en de complexe bestuurlijke uitdagingen van volksgezondheid anderzijds. Hieronder wordt uitgelegd dat zij zien dat de huidige methode van planning en controle geen recht doet aan de complexe realiteit en dat zij daarom zoeken naar een manier om meer betekenisvol en waarde gedreven te kunnen verantwoorden. Zo’n meer betekenisvolle manier wordt gezocht in de beweging van Publieke Waarde.

1.2.1 Uitdaging: planning en controle doet geen recht aan de complexe realiteit

De planning en controle van de gemeente Utrecht volgt een cyclus. Vanuit een beleidsnota wordt de programmabegroting opgesteld met kwantitatieve prestatie indicatoren. De output van het programma wordt kwantitatief gemeten en wordt tijdens de verantwoording gecontroleerd door de raadsleden. Idealiter vindt na deze verantwoording een verbetering in het beleidsprogramma plaats om nog betere resultaten op volksgezondheid te boeken. Hierna begint de planning en controle cyclus opnieuw. De cyclus gaat over geld en geleverde output op de doelstellingen. De gedachte hierbij is: meten is weten en verbeteren: via kwantitatieve metingen wordt duidelijk aan welke knoppen gedraaid moet worden om de resultaten te kunnen verbeteren. Dit zijn instrumenten die de werkelijkheid simplificeren om het werk van de gemeente behapbaar en controleerbaar te maken, met als doel het verbeteren van de prestaties (Noordegraaf, 2015; Noordegraaf, 2011).

Deze versimpelde weergave van planning en controle doet echter niet helemaal recht aan de complexe publieke opgave van de gemeente. Het is lastig om resultaten te meten en te objectiveren. Doordat ook andere factoren en actoren impact hebben op de volksgezondheid (bijvoorbeeld luchtkwaliteit, veiligheid, sport), is het moeilijk om bepaalde gezondheidseffecten toe te wijzen aan specifieke acties van de gemeente. Ook is het begrip volksgezondheid complex: waar begint het en waar houdt het op: gaat volksgezondheid om het afwezig zijn van ziekte, of is het ook een middel om regie over je leven te hebben? Is volksgezondheid te vatten in indicatoren of gaat het over een subjectieve beleving en ervaring van gezondheid?

Deze uitdaging speelt zich af tegen de achtergrond van een grote verandering in de maatschappelijke en bestuurlijke context. Volksgezondheid is namelijk, afgezien van een paar wettelijke taken, niet meer alleen een verantwoordelijkheid en taak voor de gemeente. Volksgezondheid wordt georganiseerd door een heleboel verschillende partijen in een netwerk. Een ambtenaar van volksgezondheid omschreef dat netwerk als een zwerm vogels. De gemeente is één van de vogels in de zwerm, evenals de raadsleden en partners in de stad. De zwerm gaat een bepaalde kant uit en kan ineens van richting veranderen, het is alleen lastig waarnemen welke vogel vanuit welke richting precies stuurt.

Dus, de rol van de gemeente is aan het veranderen. Het zit in een netwerk waar wel beweging plaatsvindt, maar waar geen enkele partner volledig de controle heeft over het effect van gezondheid. Echter doet de wijze van plannen en controleren geen recht aan deze werkelijkheid en bewegingen. Tijdens de verantwoording van volksgezondheid wordt alleen gekeken naar de (kwantitatieve) output van de *gemeente*, terwijl dat niets zegt over het totale effect. Immers, de belangrijke bewegingen en effecten van het *netwerk* blijven buiten de scope van het systeem van de planning en controle. Om op een betekenisvolle manier te zorgen voor een goede organisatie van volksgezondheid moet dus anders worden gekeken, anders worden gestuurd en anders worden verantwoord.

1.2.2 Gemeente Utrecht volksgezondheid: grip op Publieke Waardecreatie

Het organisatieonderdeel volksgezondheid van de Gemeente Utrecht is bezig met inspelen op deze ontwikkelingen. In plaats van sturen op (kwantitatieve) output, wil volksgezondheid meer sturen op waardecreatie. Immers, de huidige planning en controle cyclus doet geen recht aan de netwerkrealiteit van het organiseren van volksgezondheid. En het doet ook geen recht aan het gegeven dat gezondheid een breed begrip is dat niet alleen in cijfers gemeten kan worden. Hoewel het verlangen naar controle begrijpelijk is, kan een sterke sturing op prestaties en output juist

onbedoelde effecten opleveren (Noordegraaf, 2012). Bijvoorbeeld door een grote focus op een hoge inspectiegraad van de Inspectie Kinderopvang, kan een zeer nauwe focus op inspectiepercentages en handhavingscijfers ontstaan. Daarbij kan aandacht voor de kwaliteit van de kinderopvang voor kinderen op de achtergrond raken. Noordegraaf noemt dit verschijnsel de *performance paradox*: door het welbewust en gericht verbeteren van prestaties, kunnen deze prestaties worden aangetast (Noordegraaf, 2012). Dus deze manier van plannen en controleren die vooral op output stuurt is geen waardevolle manier van sturen. Volksgezondheid wil daarom niet sturen op output (aantallen inspecties) maar op een maatschappelijk effect of waardecreatie (kwaliteit van kinderopvang). Daarbij is inspectie ook belangrijk, maar sturen op waardecreatie brengt een bredere focus aan op een te bereiken gewenst effect. Op die manier kan een systeem als plannen en controleren een randvoorwaarde zijn voor waardecreatie in de samenleving.

Om een eerste stap te maken met sturen op waardecreatie heeft de afdeling volksgezondheid haar beleidsnota gemaakt op basis van Publieke Waarde. Een Publieke Waarde ambitie is iets dat *intrinsiek en inhoudelijk belangrijk* is (Moore, 2013; Moore, 1995; Alford et al., 2016). Een voorbeeld van een Publieke Waarde ambitie in de beleidsnota van volksgezondheid is: een *gezonde start van de jeugd*. Hierbij is de veronderstelling dat kinderen met een gezonde start in het leven, later beter tegenslagen kunnen verwerken en regie hebben over eigen leven. Elk kind moet kansen krijgen om zich te kunnen ontwikkelen en te ontplooiën (Volksgezondheidsbeleid 2015 – 2018, 2014). Publieke Waarde helpt om steeds de ambitie voor de samenleving centraal te zetten. Publieke Waarde kijkt namelijk naar de ambitie en potentie van de samenleving in het geheel, in plaats van naar de verschillende losse eilandjes van organisaties en overheid.

Om nog meer grip te kunnen krijgen op waardecreatie is de gemeente bezig om ook op basis van Publieke Waarde te kunnen verantwoorden. Concreet is hiervoor het Utrechts Innovatie Traject (hierna: innovatietraject) ingezet. Het innovatietraject liep van oktober 2015 tot en met april 2016. In dit traject is door zeven ambtenaren en ikzelf (als stagiaire projectsecretaris) een verantwoordingsproces gecreëerd dat de randvoorwaarden voor Publieke Waardecreatie moet scheppen.

Innovatietraject en het verantwoordingsproces

Er waren verschillende groepen betrokken bij het innovatietraject. In het innovatietraject zelf participeerden zeven ambtenaren vanuit verschillende afdelingen, plus ikzelf als stagiaire projectsecretaris. Ik heb dus actief deelgenomen aan vergaderingen en aan discussies over Publieke Waarde. Mijn status als onderzoeker was in het team bekend. Ten grondslag aan het innovatietraject lag een opdrachtgeverschap van drie ambtenaren van verschillende organisatieonderdelen van de gemeente. Ook de wethouder van volksgezondheid en raadsleden zijn op verschillende momenten betrokken geweest. Vanuit de Universiteit Utrecht is een onderzoeker betrokken geweest door actieve samenwerking en advisering bij het innovatietraject. Het innovatietraject heeft in vijf perioden via een ontwerpmethodologie een verantwoordingsproces ontwikkeld op basis van Publieke Waarde. Dit onderzoek vormt een beschrijving van de ontwikkeling van dit verantwoordingsproces om grip op waardecreatie te krijgen. Om alvast een kort doorkijkje te geven:

De uitkomst van het innovatietraject is een cyclus die de randvoorwaarde vormt voor Publieke Waardecreatie. Dit verantwoordingsproces bestaat uit vier stappen die een doorlopende cyclus vormen en steeds de Publieke Waarde centraal stellen. De belangrijkste stap in de cyclus is de *Multiloogtafel*. Dit is een verantwoordingsmoment waarop alle partners die betrokken zijn bij het creëren van een bepaalde Publieke Waarde met elkaar aan een ronde tafel zitten. Via een gesprek leren zij en uit wisselen informatie om inzicht te krijgen in de waardecreatie op een bepaald thema. Dit gesprek is input voor de besluitvorming van de raad.

1.2.3 Publieke Waarde conflicten en leerprocessen

Er zijn drie fundamentele conflicten te verwachten bij het ontwikkelen van een verantwoordingsproces op basis van Publieke Waarde. Deze worden in hoofdstuk drie van dit onderzoek in detail behandeld. Ten eerste zijn identiteitsconflicten te verwachten omdat er verschillende en soms conflicterende verwachtingen zijn van de rol van de gemeente en de gemeenteraad. (Hood, 1994; Noordegraaf, 2015; Stoker, 2006; Osborne, 2006). Bijvoorbeeld, enerzijds wordt van de gemeente verwacht dat zij een kleine faciliterende en verbindende rol aanneemt. Anderzijds wordt van de gemeente verwacht om krachtig te handhaven als er bijvoorbeeld een ongewenste situatie is ontstaan op een kinderopvang. Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om hiermee om te kunnen gaan omdat alle rollen en verwachtingen van de gemeente belangrijk zijn om meerwaarde te kunnen creëren.

Ten tweede zijn er waarde conflicten te verwachten omdat er verschillende en soms conflicterende waarden geprioriteerd worden (Hood, 1994; Noordegraaf, 2015). Vanuit professioneel opzicht is het voor de waarde gezondheid en veiligheid belangrijk als jeugdartsen en verpleegkundigen frequent kinderen zien. Dit conflicteert met de waarde van privacy van gezinnen vanuit politiek opzicht. Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om hiermee om te kunnen gaan omdat het gevaar is dat een hardnekkig waarde conflict de creatie van Publieke Waarde kan belemmeren. Juist het naast elkaar kunnen bestaan van meerdere Publieke Waarde ambities is belangrijk, omdat het een afspiegeling laat zien van het collectieve beeld in de samenleving van wat als waardevol wordt ervaren. Ten derde is een complexiteitsconflict te verwachten. Er zijn namelijk verschillende en soms conflicterende perspectieven op hoe publieke prestaties begrepen, gemeten en verbeterd zouden moeten worden. Het ene perspectief gaat ervan uit dat de prestaties via cijfers inzichtelijk gemaakt kunnen worden, een ander perspectief gaat ervan uit dat de werkelijkheid van publieke sector meer ambigu en ongrijpbaar is. Dit zorgt voor complexiteitsconflicten bij het meten en verbeteren van de Publieke Waardecreatie. Het is voor Publieke Waardecreatie belangrijk om te kunnen omgaan met deze veelzijdige en ongrijpbare realiteit om steeds de Publieke Waardecreatie te kunnen verbeteren.

Dit onderzoek is geïnteresseerd in hoe deze conflicten er in de praktijk uitzien en hoe hiermee is omgegaan. Het *omgaan met conflicten* wordt in dit onderzoek gezien als een leerproces. Immers, de conflicten zijn fundamentele spanningen in publiek management. Het is niet mogelijk om deze conflicten op te lossen, er moet steeds weer gebalanceerd en geleerd worden over hoe dat het beste kan. Dit onderzoek is daarom geïnteresseerd in hoe leerprocessen kunnen bijdragen aan het omgaan met de Publieke Waardeconflicten.

1.2.4 Ambitie onderzoek: normatief kader voor Publieke Waardecreatie en omgaan met bijbehorende conflicten

Dit onderzoek is geïnteresseerd in hoe de gemeente Utrecht grip probeert te krijgen op de Publieke Waardeconflicten. In dit onderzoek is daarom meegekeken met het Publieke Waarde leerproces van de betrokkenen bij het innovatietraject. De ambitie van dit onderzoek bestaat uit twee stappen: eerst

wordt een normatief kader geschetst voor waardecreatie in de publieke sector. Daarna zal beschreven worden hoe leerprocessen kunnen bijdragen aan grip op de Publieke Waardeconflicten.

Deze ambitie is in dit onderzoek middels de volgende onderzoeksvraag bewaakt en centraal gesteld:

Hoe krijgt de gemeente Utrecht in de praktijk grip op de Publieke Waardeconflicten en welke leerprocessen dragen daar aan bij?

De hoofdvraag is theoretisch ondersteund door drie theoretische deelvragen die ook empirisch ingevuld zullen worden:

1. Wat houdt Publieke Waardecreatie in?
2. Op welke Publieke Waarde conflicten is grip nodig?
3. Welke leerprocessen kunnen daaraan bijdragen?

1.3 Meerwaarde van dit onderzoek

De maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek is dat het handvaten biedt om beter te kunnen leren met Publieke Waarde. Op die manier kan dan steeds beter de (randvoorwaarde voor) waardecreatie voor de samenleving georganiseerd worden. De meerwaarde voor de afdeling volksgezondheid is dat met dit participatief onderzoek een praktische handleiding en draaiboek is geleverd voor een verantwoordingsproces voor Publieke Waardecreatie.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het waardevolle empirische kennis kan toevoegen aan de literatuur over de Publieke Waardeconflicten. Er is al veel theoretisch en conceptueel onderzoek naar Publieke Waarde gedaan. Tegelijkertijd is er maar een beperkte hoeveelheid empirisch onderzoek en zijn er maar een schaars aantal cases beschreven over de praktische werking van Publieke Waarde (Alford et al., 2015). Dit onderzoek wil aan de literatuur van Publieke Waarde empirische bevindingen toevoegen over hoe Publieke Waarde conflicten er in de praktijk uit zien en hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd uit drie delen. In deel één wordt dit onderzoek ingeleid (**hoofdstuk 1**). Deel twee gaat in op de theoretische en methodologische keuzes. Deze hoofdstukken leggen de theoretische en methodologische basis voor het onderzoeken hoe grip op Publieke Waardecreatie in de praktijk vorm krijgt, via hoofdstukken over grip op Publieke Waarde (**hoofdstuk 2**), grip op Publieke Waarde conflicten (**hoofdstuk 3**), de bijdrage van leerprocessen aan grip op Publieke Waardecreatie (**hoofdstuk 4**) en de methodologische verantwoording (**hoofdstuk 5**). Deel drie van dit onderzoek presenteert de resultaten van dit onderzoek over grip op Publieke Waardecreatie in de praktijk (**hoofdstuk 6**). In het laatste hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek besproken en bediscussieerd (**hoofdstuk 7**).



DEEL TWEE: THEORETISCH EN METHODOLOGISCH KADER

ABSTRACT

In dit deel worden de theoretische en methodologische keuzes van dit onderzoek worden toegelicht. In het theoretisch kader wordt verkend wat de basis van Publieke Waardecreatie is: het begrijpen en het toepassen van de drie Publieke Waarde vragen (wat, wie en hoe?) en de drie kenmerken van Publieke Waarde (samenlevingsniveau, intersubjectief, voortdurende waardeverbetering) (**hoofdstuk 2**). Hoofdstuk drie gaat in op welke Publieke Waarde conflicten grip nodig is: het identiteitsconflict, het waarde conflict en het complexiteitsconflict (**hoofdstuk 3**). Daarna zal beschreven worden dat in dit onderzoek het leerproces van grip krijgen op Publieke Waardeconflicten geordend wordt via de leerprocessen van het ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren (**hoofdstuk 4**). Daarna zal in de methodologische verantwoording de casestudy bij de gemeente als onderzoeksdesign en de participatieve onderzoeksmethode worden uitgelegd en verdedigd (**hoofdstuk 5**).

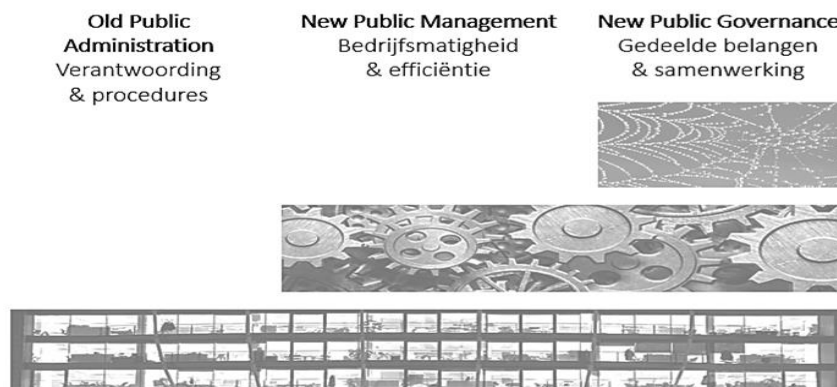
2. WAT IS PUBLIEKE WAARDECREATIE?

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste theoretische deelvraag van dit onderzoek: **Wat is Publieke Waardecreatie?** In dit onderzoek is gekozen voor het volgende theoretische antwoord op de vraag: de basis van grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen (wat, wie en hoe?) en de drie kenmerken van Publieke Waarde (samenlevingsniveau, intersubjectief, voortdurende waardeverbetering). Deze redenering wordt als volgt gestructureerd, eerst wordt ingegaan op het ontstaan en de definitie van Publieke Waarde (2.1). Daarna wordt uitgelegd hoe Publieke Waarde de veranderende rollen en verwachtingen van de gemeente kan ordenen (2.2).

2.1 Ontstaan Publieke Waarde: veranderende rollen en verwachtingen in de publieke sector

2.1.1 De drie opgestapelde paradigma's van de gemeente zijn alle belangrijk voor waardecreatie

Publieke Waarde kan een antwoord zijn op de vraag hoe om te gaan met de veranderende rollen en verwachtingen van de gemeente. Door de tijd heen veranderen de verwachtingen van de gemeente. Dit is te vatten in drie paradigma's die elkaar opvolgen en zich opstapelen: Old Public Administration, New Public Management en New Public Governance (figuur 2.1)



Figuur 2.1: paradigma's uit presentatie Douglas, 2015

De focus bij Old Public Administration ligt op de wettelijke basis van de taken van de gemeente. Tot de jaren 80 was de gemeente traditioneel verantwoordelijk voor veel taken (Hood, 1994; Hood, 1995; Noordegraaf, 2011; Noordegraaf, 2015). Zo organiseerde volksgezondheid zelf weerbaarheidstrainingen, iets dat nu niet meer voorkomt. Het takenpakket van de gemeente is nu veel kleiner geworden, maar vormt nog steeds een belangrijk deel van de werkzaamheden. Zo voert volksgezondheid wettelijke taken van de Jeugdgezondheidszorg uit, zoals het vaccinatieprogramma en de inspectie van kinderopvangen. Deze uitvoering wordt via de principes van Old Public Administration verantwoord. Hierbij zijn sleutelwoorden het volgen van protocollen, volledigheid, zorgvuldigheid en degelijkheid. Bij verantwoording van het vaccinatieprogramma wordt dus gekeken naar of het programma volledig en zorgvuldig is uitgevoerd en of alle procedures en protocollen gevolgd zijn.

Het New Public Management, opkomend in de jaren 80, is een reactie op de steeds groter en duurder wordende traditionele gemeente. Bedrijfseconomische principes worden toegepast op de publieke sector vanuit het perspectief dat publieke prestaties gemeten en verbeterd kunnen worden. Sleutelwoorden zijn targets, efficiency en output. Veel van de planning en controle van de gemeente is

ingericht via New Public Management principes. Dit beïnvloedt dus sterk de dagdagelijkse praktijk op de werkvloer van volksgezondheid. Volksgezondheid moet meer marktgericht en resultaatgericht presteren. Hiervoor worden meetbare targets opgesteld in de begroting waarvan de output na een vooraf vastgestelde tijd in cijfers en percentages gemeten wordt (Hood, 1994; Hood, 1995; Noordegraaf, 2011; Noordegraaf, 2015; Stoker, 2006).

New Public Governance is een reactie op het New Public Management en speelt in op de veranderingen naar een meer netwerkgeorganiseerde samenleving. Sleutelwoorden zijn samenwerking, gedeelde belangen en initiatief. volksgezondheid wordt in Utrecht georganiseerd in een netwerk van zorgverzekeraars, sportverenigingen, scholen, gemeente, gemeenteraad, etc. De kwaliteit en effectiviteit van volksgezondheid is afhankelijk van of er goed wordt samengewerkt, of er goed is afgestemd tussen netwerkpartners en of er voldoende steun is voor bepaalde ontwikkelingen. Daarom geven indicatoren en targets die alleen gericht zijn op de overheid en niet op de samenwerking, niet een compleet en realistisch beeld weer (Noordegraaf, 2015; Osborne, 2006; Rhodes, 1996; Stoker, 2006).

De realiteit is dat in het organiseren van gezondheid de paradigma's van Old Public Administration, New Public Administration en New Public Governance opgestapeld, tegelijkertijd werken en alle belangrijk zijn voor waardecreatie. Zo moet de afdeling volksgezondheid wettelijke taken uitvoeren, zij moet effectief en efficiënt werken én het netwerk moet op orde zijn. De grote uitdaging is dat alle netwerkpartners aan alle principes moeten voldoen die deze paradigma's stellen (dus volledigheid, efficiency en samenwerken), men kan er niet één kiezen. Dit is lastig omdat er grote tegenstellingen bestaan tussen de drie paradigma's (Noordegraaf, 2015; Stoker, 2006). Een van die grote uitdagingen is dat de gemeenteverantwoording vooral gecontroleerd en afgerekend wordt op de mate waarin de cijfers en indicatoren met elkaar overeenkomen. Echter zijn niet alle effecten te kwantificeren en te meten in cijfers. Zoals het voorbeeld in de inleiding dat een indicator in de programmabegroting voor een succesvolle anti-rook campagne, het percentage posters is dat op een school wordt gehangen. Dat cijfer geeft geen inzicht in het werkelijke maatschappelijke effect van de campagne.

Het is van belang voor de gemeente om te zien dat de rollen en verwachtingen van de gemeente dus alle belangrijk zijn maar ook met elkaar conflicteren. Deze ervaring leidde ook tot de vraag van de gemeente hoe hiermee om te gaan. De Publieke Waarde theorie kan helpen de verschillende rollen en verwachtingen samen te brengen en opnieuw te ordenen.

2.1.2 Publieke Waarde theorie

Definitie: Publieke Waarde in plaats van Publieke Waarden

Om als gemeente Publieke Waarde te kunnen definiëren is het interessant om te kijken naar de literatuur over het verschil tussen 'Publieke Waarde' en 'Publieke Waarden'. Moore gebruikt in zijn werk consistent Publieke Waarde in enkelvoud. In zijn werk betekent 'waarde' iets dat *intrinsiek en inhoudelijk belang(rijk)* is, bijvoorbeeld gezondheid. Deze waarde moet via haar inhoud en via de wijze waarop ze wordt geproduceerd waarde toevoegen voor de stad (Moore, 2013; Moore, 1995; Alford et al., 2016). Het begrip van 'publieke waarden' in meervoud komt terug in het werk van Bozeman. Zijn waarden gaan niet over een inhoudelijke intrinsieke waarde, maar over algemene good governance criteria als transparantie, rechtmatigheid, efficiëntie en participatie (Bozeman et al., 2011; Bozeman, 2002; Alford et al, 2016). Het verschil tussen Bozeman en Moore is dat good governance principes niet

in zichzelf een inhoudelijke waarde zijn. Het gaat dan meer over *hoe* je als gemeente waarde kan creëren. Omdat het in de casus van afdeling volksgezondheid gaat over inhoudelijke waardecreatie ligt in dit onderzoek de focus op de Publieke Waarde theorie van Moore. Voor de gemeente is wel het interessant om te zien dat de twee theoretische raamwerken elkaar kunnen versterken: gezondheid zou gecreëerd moeten worden op een efficiënte, doelmatige en eerlijke manier (Bryson et al., 2016).

Publieke Waarde ordening is een randvoorwaarde voor waardecreatie

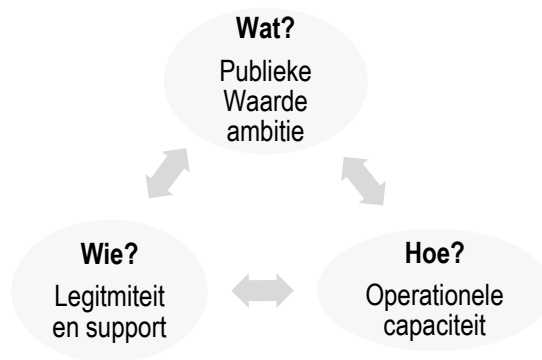
Voor de afbakening en het gebruik van Publieke Waarde door de gemeente is het van belang om te weten dat er verschillende toepassingen van Publieke Waarde zijn. Rhodes en Wanna (2007) vinden dat Publieke Waarde theorie van Moore zo breed en groot is dat het 'alles' bevat. Zo wordt het concept Publieke Waarde gebruikt voor het beschrijven van onder andere een managementmethode (Public Value Management), een prescriptief concept (voorschrijvend hoe publieke managers zouden moeten handelen) en een model (Publieke Waarde driehoek). Het resultaat: Publieke Waarde is alles voor alle mensen, afhankelijk van de context. En iets dat alles is, is niet specifiek (Rhodes en Wanna, 2007). Daar zijn Kelly et al en Alford et al het niet mee eens. Zij stellen dat het juist van belang is dat Publieke Waarde een breed perspectief biedt om publieke prestaties te kunnen meten en te verbeteren (Kelly et al., 2002 uit Alford & O'Flynn, 2009). Rhodes en Wanna geven ook aan dat zij Publieke Waarde te vaag vinden. Zij veronderstellen dat zaken in de publieke sector helder en duidelijk zijn en concreet gemeten en verbeterd kunnen worden. In hun optiek moet Publieke Waarde ook helder en duidelijk met scheidslijnen afgebakend worden (Rhodes en Wanna, 2007). Echter, zoals de verschillende en soms conflicterende paradigma's laten zien is de publieke sector juist ambigu en zijn prestaties van de gemeente lastig zijn te grijpen en verbeteren. Het is voor de gemeente van belang te beseffen dat Publieke Waarde niet het doel heeft om de ambiguïteit weg te halen, maar dat het managers, ambtenaren en raadsleden kan helpen bij het *omgaan* met ambiguïteit. Publieke Waarde kan helpen bij het reframen van hoe publieke managers hun ambities, stakeholderomgeving en beperkingen begrijpen en hierop handelen (Noordegraaf en Abma, 2003 uit de Jong et al., 2016). De gemeente zal Publieke Waarde moeten zien als een *methode* om waardegericht te organiseren. Het ordeningsinstrument van Publieke Waarde is de Publieke Waarde driehoek (zie hieronder). Dit instrument draagt in zichzelf geen waarde maar is een *randvoorwaarde voor waardecreatie*.

2.2 Publieke Waarde Driehoek en de drie kenmerken van Publieke Waarde

Moore's benadering van Publieke Waarde kan de gemeente, de publieke manager, ambtenaar en politicus helpen om Publieke Waarde te herkennen en creëren. Moore stelt voor beleidsuitdagingen te structureren aan de hand van de volgens hem drie belangrijkste vragen: het *wat*, het *wie* en het *hoe* van Publieke Waarde (zie figuur 2.2).

- Het **wat** gaat over wat de Publieke Waarde ambitie is.
- Het **wie** gaat over wie nodig zijn om de Publieke Waarde ambitie te creëren en hoe spelers hiervoor kunnen worden gemobiliseerd.
- Het **hoe** gaat over hoe de Publieke Waarde ambitie wordt gecreëerd: welke processen, capaciteiten en activiteiten zijn benodigd.

De drie vragen helpen de gemeente om de Publieke Waarde centraal te zetten. Deze drie vragen vormen samen een Publieke Waarde driehoek. De driehoek ordent de principes en rollen van de gemeente en het netwerk zo dat steeds de Publieke Waarde centraal staat (Moore, 2013).



Figuur 2.2 Publieke Waarde driehoek en de drie Publieke Waarde vragen

Deze driehoek is ontwikkeld in interactie met praktijkmensen als publieke managers die de drieslag getest hebben op de eigen situatie en vraagstukken (Bryson et al., 2016). Onderzoek toont aan dat de Publieke Waarde driehoek ondersteund wordt door de praktijk. Zo vinden O'Toole et al. (2005) in een studie met een grote N dat toezichthouders op scholen in Texas de punten van de driehoek als de basis herkennen van hun rol. Ook ander onderzoek toont aan dat publieke managers zich in Moore's benadering herkennen (Rhodes en Wanna, 2007; Alford en O'Flynn, 2009; Meynhardt et al., 2009; Williams en Shearer, 2011 uit Bryson et al., 2016).

Drie Publieke Waarde kenmerken

De drie vragen van de Publieke Waarde driehoek zijn nu nog te breed en basaal om in de praktijk van de gemeente toe te kunnen passen. Hierom wordt de driehoek verder uitgewerkt naar de drie kenmerken van Publieke Waarde: samenlevingsniveau, intersubjectiviteit en voortdurende waardeverbetering (Douglas, 2016).

- **Publieke Waarde gaat over de hele samenleving:** Publieke Waarde formuleert de waarde van gezondheid op het niveau van de hele samenleving. Publieke Waarde wordt immers voor de hele publieke omgeving gecreëerd, en dat gaat dan voorbij de grenzen van de gemeente. Ook geld en cijfers worden gezien als het totaal van kosten en cijfers en gaan daarmee dus voorbij budgetten van volksgezondheid van de gemeente (Moore, 1995; 2013; de Jong et al., 2016; Douglas, 2016) .
- **Publieke Waarde is intersubjectief:** een Publieke Waarde als gezondheid is een collectief gedeelde subjectieve ervaring van dat iets belangrijk is. De intersubjectiviteit van Publieke Waarde is daarmee dus niet alleen de som van individuele subjectieve voorkeuren en wensen van de Utrechtse. Het is een door de gehele samenleving gedeeld en afgewogen idee van wat belangrijk is (Stoker 2006 uit O'Flynn, 2007). Ook het bepalen hoe en of er waarde gecreëerd is op gezondheid hangt af van de collectief gedeelde subjectieve ervaring van alle stakeholders (Rhodes en Wanna, 2007; Douglas, 2016; Moore, 2013; Alford en O'Flynn, 2009).
- **Publieke Waarde is voortdurende waardeverbetering:** Publieke Waarde zoekt doorlopend naar *wat* de waarde ambitie is. En zoekt altijd naar *hoe* en *wie* de meeste meerwaarde voor gezondheid kunnen leveren. Omdat de ambitie voor gezondheid kan wijzigen met het veranderen van omgevingsfactoren of betrokken partners, is het altijd de vraag wat de Publieke Waarde ambitie op dit moment is. Verbetering van waardecreatie op gezondheid is dus een interactief, voortdurend leerproces in een steeds veranderende, dynamische en complexe (stakeholder)omgeving (Douglas, 2016).

2.3 Antwoord op eerste deelvraag: de basis van grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen en kenmerken

Als de gemeente waarde wil creëren is het van belang dat zij begrijpt wat Publieke Waarde is. Grip op Publieke Waarde gaat nog een stap verder dan begrijpen. Publieke Waardecreatie draagt een werkwoord in zich: creëren. Grip op waardecreatie betekent dus voor de gemeente dat zij de Publieke Waarde theorie praktisch moet kunnen toepassen.

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag **Wat is Publieke Waardecreatie?** is in dit hoofdstuk de volgende route gelopen. Duidelijk is geworden dat alle rollen van de gemeente belangrijk zijn voor waardecreatie. De verschillende rollen en verwachtingen van de gemeente kunnen via de Publieke Waarde driehoek bij elkaar gebracht en opnieuw geordend worden. De gemeente zal hiervoor via de Publieke Waarde driehoek de beleidsuitdagingen van gezondheid moeten structureren aan de hand van drie vragen: *wat* is de Publieke Waarde ambitie? *Wie* zijn nodig om de Publieke Waarde ambitie te creëren? *Hoe* wordt de Publieke Waarde ambitie gecreëerd en hoe kunnen partners hiervoor worden gemobiliseerd? De drie vragen stellen allemaal de Publieke Waarde centraal. Via de Publieke Waarde kenmerken *samenlevingsniveau*, *intersubjectiviteit* en *voortdurende waardeverbetering* kan de gemeente deze drie vragen aanscherpen en concreet sturen richting waardecreatie. Om grip te krijgen op waardecreatie is het voor de gemeente van belang om inzicht in, en begrip te hebben van, de drie Publieke Waarde vragen en de kenmerken van Publieke Waarde. Maar grip gaat verder dan alleen inzicht en begrip. De gemeente zal de theorie moeten kunnen vertalen en toepassen in een verantwoordingsproces om de randvoorwaarde voor waardecreatie te kunnen scheppen. Hiermee is de eerste deelvraag beantwoord: **de basis van grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen en kenmerken.**

	Publieke Waarde ambitie (wat)	Legitimiteit en support (wie)	Operationele capaciteit (hoe)
Samenlevingsniveau	<i>Ambitie op samenlevingsniveau</i> Ambitie overstijgt organisatiegrenzen.	<i>Netwerk op samenlevingsniveau</i> Authorizing environment bestaat uit relevante netwerkpartners uit de samenleving en strekt verder dan formele partners naar de gehele samenleving.	<i>Operationele capaciteit op samenlevingsniveau</i> Capaciteit van alle partners in de authorizing environment.
Inter-subjectiviteit	<i>Publieke Waarde ambitie is intersubjectief</i> Ambitie is voor de hele samenleving ervaren als belangrijk.	<i>Legitimiteit en support en intersubjectiviteit</i> Legitimiteit en support organiseren in authorizing environment voor gedeelde ambitie	<i>Operationele capaciteit en intersubjectiviteit</i> Er is geen objectieve capaciteit of Waarde keten, alleen subjectieve ervaringen van gedeelde capaciteit
voortdurende waardeverbetering	<i>Publieke Waarde ambitie is voortdurende waardeverbetering</i> Vooruitkijkend: stip op de horizon. Ambitie kan steeds wijzigen	<i>Legitimiteit en support is voortdurende waardeverbetering</i> Voortdurend zoeken en afwegen of authorizing environment nog wel juiste partners, voldoende legitimiteit en support heeft	<i>Operationele capaciteit is voortdurende waardeverbetering</i> Operationele capaciteit moet steeds aangepast op schommelingen in de ambitie, authorizing environment en capaciteit

Figuur 2.3: overzicht Publieke Waarde indicatoren

3. GRIP OP PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN

In het vorige hoofdstuk is de basis van grip op Publieke Waardecreatie beschreven: het begrijpen en toepassen van de drie Publieke Waarde vragen en de drie kenmerken van Publieke Waarde. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag: **op welke Publieke Waarde conflicten is grip nodig?** Het antwoord hierop wordt beschreven als het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de conflicten die bij Publieke Waardecreatie te verwachten zijn: het identiteitsconflict, het waarde conflict en het complexiteitsconflict.

Het is te verwachten dat de gemeente conflicten tegenkomt bij het leren met Publieke Waarde. Immers, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, moet de gemeente voor waardecreatie aan alle principes voldoen die de drie paradigma's stellen. Volledigheid, efficiency en samenwerken. Dit is lastig omdat er grote tegenstellingen bestaan tussen de drie paradigma's. Zoals bijvoorbeeld volledigheid vs. efficiency. Ten eerste is een *identiteitsconflict* te verwachten omdat er verschillende en soms conflicterende verwachtingen zijn van de rol van de gemeente. Enerzijds wordt van de gemeente verwacht dat zij een kleine faciliterende en verbindende rol aanneemt. Anderzijds wordt van de gemeente verwacht om krachtig te handhaven als er bijvoorbeeld een ongewenste situatie is ontstaan op een kinderopvang. Ten tweede zijn *waarde conflicten* te verwachten omdat vanuit de verschillende principes van de drie paradigma's verschillende en soms conflicterende waarden geprioriteerd worden. Ten derde is een *complexiteitsconflict* te verwachten. De verschillende paradigma's kennen namelijk verschillende en soms conflicterende perspectieven op hoe publieke prestaties begrepen, gemeten en verbeterd zouden moeten worden. Dit zorgt voor conflicten bij het meten en verbeteren van de Publieke Waardecreatie. In dit hoofdstuk worden deze spanningen gekoppeld aan nog onopgeloste wetenschappelijke discussies over de drie kenmerken van Publieke Waarde (*samenlevingsniveau, intersubjectiviteit, complexiteit*).

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd, eerst wordt het identiteitsconflict als spanning op het samenlevingsniveau onderzocht (3.1). Daarna wordt het waarde conflict als spanning bij intersubjectiviteit besproken (3.2). Als laatst wordt stilgestaan bij complexiteitconflict als spanning bij voortdurende waardeverbetering (3.3).

3.1 Conflicten bij het samenlevingsniveau: identiteitsconflict

Publieke Waarde over de hele samenleving gaat en stijgt dus boven de eigen organisatie uit. Dit roept voor de gemeente de vraag op: welke identiteit hebben wij dan in dit geheel? De vertrouwde identiteiten uit de oude paradigma's vallen weg. Het identiteitsconflict ontstaat als er een mismatch of tegenstelling is tussen de verschillende identiteiten uit de paradigma's. Hierbij is nog onduidelijk wat rollen en posities ten opzichte van elkaar betekenen. Conflicten kunnen ontstaan ook wanneer identiteiten elkaar (zoals de identiteit van ambtenaren en raadsleden) en oude identiteiten overlappen en democratische, politieke en bestuurlijke grenzen worden verlegd, opgerekt of worden geherdefinieerd.

3.1.1 Herdefinitie van identiteiten

In het paradigma New Public Governance hebben publieke managers, ambtenaren en vertegenwoordigers van de gemeente te maken met veel verschillende partijen. Het Publieke Waarde kenmerk van het samenlevingsniveau verlangt dat zij naar beneden managen (binnen de organisatie)

en naar buiten managen (authorizing environment). Smith (2004) geeft aan dat dit publieke managers en ambtenaren voor een grote uitdaging zet omdat ze de waarde die zij claimen te creëren actief moeten verdedigen en waarmaken. Dit vraagt een herdefinitie van de identiteit van publieke managers en ambtenaren van de gemeente. Zij moeten dan de rol aannemen van private sector managers (O'Flynn, 2007). Moore vindt dat publieke managers actief Publieke Waarde moeten definiëren en produceren (Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Smith, 2004). Ze moeten bereid zijn om hun organisaties aan te passen en te herpositioneren naar een vorm om het beste Publieke Waarde te kunnen creëren. "Publieke managers zijn geen bedienden. Zij zijn ontdekkingsreizigers die in opdracht van de maatschappij moeten zoeken naar Publieke Waarde" (Moore, 1995).

3.1.2 Ambtenaren op het territorium van de politiek?

Rhodes en Wanna (2007) hebben fundamentele kritieken op deze nieuwe identiteit van ambtenaren en publieke managers die volgens hen te veel op het territorium komen van de gekozen vertegenwoordiging. Ze vinden dat deze niet het recht hebben om te kiezen en voor te schrijven wat waardevol is voor de samenleving en dit in een mandaat vertalen om er legitimiteit voor te verkrijgen. "Publieke Waarde vraagt van publieke managers en ambtenaren om te rebelleren tegen de politiek en om de democratische waarde te negeren" (Rhodes en Wanna, 2007). Ze vinden dat Publieke Waarde het belang van politiek en volksvertegenwoordiging bagatelliseert (O'Flynn, 2007; Stoker, 2006 uit Alford et al, 2016).

O'Flynn vindt dat deze aanklacht gebaseerd is op een misinterpretatie van de positie van publieke managers en ambtenaren en Alford vind de kritiek te veel vanuit de oudere traditionele paradigma's beredeneert. O'Flynn (2007) en Alford (2008) wijzen naar de Publieke Waarde driehoek die volgens hen duidelijk laat zien dat de autoriteit van publieke managers wordt begrensd door het politieke proces. Juist de betekenis van de authorizing environment is dat het werkt als een legitiem limiet op de autonomie van publieke managers en ambtenaren om Publieke Waarde te vormen. Het is de arena waarbinnen voorstellen voor Publieke Waarde ambities getest en gemeten worden langs de meetlat van de standpunten van politici en betrokkenen. Volgens O'Flynn (2007) roept Moore publieke managers en ambtenaren vooral op om hun stem te laten horen in het beleidsproces door het formuleren van voorstellen van wat waardevol is. Moore vindt dat "publieke managers en ambtenaren een rol kunnen spelen in het managen van beleidsontwikkeling, het publiek debat kunnen leiden en het sociaal leren kunnen organiseren" (Moore, 1995). In andere woorden: hun autoriteit en expertise inzetten om het besluitvormingsproces te verbeteren en voorwaarden voor Publieke Waardecreatie te scheppen.

Alford (2008) vindt dat Rhodes en Wanna vanuit het Old Public Administration paradigma redeneren die een, volgens hen, achterhaalde tweedeling tussen politiek en bestuur stelt. Alford (2008) zegt deze tweedeling niet te herkennen in een praktijk waarin zowel volksvertegenwoordigers als ambtenaren en publieke managers vaak de legitieme speelruimte hebben om beleid en beslissingen te beïnvloeden.

Uit de bovenstaande wetenschappelijke discussie wordt duidelijk dat er geen consensus is over de identiteit van de Publieke Waarde-beoefenaar. Sterker, er spelen conflicten in de rollen en posities van publieke managers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers in verhouding tot elkaar. Dit

onderzoek wil empirische bevindingen toevoegen aan het wetenschappelijke debat over Publieke Waarde en identiteit.

Reacties en gedrag bij het identiteitsconflict

Om reacties en gedragingen te voorspellen bij het identiteitsconflict wordt het model van de Jong et al. (2016) gebruikt. Dit model is ontwikkeld op basis van de empirische ervaringen van de onderzoekers met het in praktijk brengen van Publieke Waarde samen met ambtenaren, politici en publieke managers. Zij zien steeds drie type reacties op Publieke Waarde terugkomen en plaatsen die op een continuüm met de volgende punten: 1) *onderkoeldheid* (te weinig ambitie), 2) *optimaal* (gepaste ambitie) en 3) *oververhit* (te veel ambitie).

Een oververhitte reactie is het samenlevingsniveau te groot maken, bijvoorbeeld naar de hele wereld en verder. De eigen rol wordt gezien als een hele kleine speler in een grote wereld en kan daarom niet meer constructief een bijdrage leveren. Onderkoeld omgaan met het conflict is juist sterk de organisatiegrenzen afbakenen, de eigen rol daarbinnen groot maken en de ambitie verkleinen. Een optimale reactie op het conflict is een balans van een juist en werkbaar begrip van het samenlevingsniveau, de partners en de eigen identiteit en bijdrage (de Jong et al., 2016).

3.2 Spanningen bij intersubjectiviteit: waarde conflict

Critici stellen dat de Publieke Waarde driehoek van Moore focust op slechts één door de hele authorizing environment gedeelde Publieke Waarde ambitie. Dit is de intersubjectiviteit van Publieke Waarde. Critici vinden dat dit geen recht doet aan de in werkelijkheid meer complexe multi-level context waarin ook meerdere en soms conflicterende Publieke Waarde ambities geambieerd worden. Moore antwoord hierop dat Publieke Waarde juist een manier is om pragmatisch en systematisch om te gaan met de multi-dimensionaliteit van het concept Publieke Waarde. Critici vinden echter dat Moore er zich hiermee te gemakkelijk van af maakt en een discussie over concurrerende waarden vermijdt (Alford et al., 2016). Immers, verschillende actoren uit verschillende sectoren prioriteren verschillende Publieke Waarde ambities die worden nagestreefd door verschillende doelgroepen (Alford et al., 2016; Bryson et al., 2016). De spanning hierbij is dat er meerdere en conflicterende waarden geambieerd kunnen worden en dat er een trade off gemaakt moeten worden tussen de conflicterende ambities.

Concurrerende logica's

Om meer betekenis te geven aan deze concurrerende Publieke Waarde ambities wordt het werk van Hood en Noordegraaf over conflicterende waarden en logica's gebruikt. Hood beschrijft drie bestuurlijke waarden: de sigma-waarde, de lambda-waarde en de theta-waarde (Hood, 1991). Dit zijn volgens Hood rivaliserende waarden in de organisatie van de publieke sector. Ook Noordegraaf (2015) heeft het over drie concurrerende logica's in de publieke sector: de prestatielogica, de politieke logica en de professionele logica. Deze drie logica's komen enigszins overeen met de bestuurlijke waarden van Hood. De sigma-waarde van Hood hangt samen met efficiency, spaarzaamheid en zuinigheid. De prestatielogica van Noordegraaf is vergelijkbaar met de sigma-waarde en gaat over zo economisch, efficiënt en effectief mogelijk presteren, zo zuinig mogelijk en zonder verspilling. De lambda waarde van Hood hangt samen met veiligheid en veerkrachtigheid. De professionele logica van Noordegraaf is hiermee vergelijkbaar en gaat over kwaliteit, robuustheid en veiligheid. De theta-waarde van Hood hangt samen met eerlijkheid en rechtvaardigheid. De politieke logica van Noordegraaf komt hiermee

het meest overeen en staat voor rechtvaardigheid, gelijkheid en eerlijkheid. Het is volgens Hood (1991) lastig, dan wel onmogelijk, om alle drie de waarden gelijkwaardig te laten terugkomen in organisatieprincipes of beleidsontwerpen. Bijvoorbeeld de lambda-waarde veiligheid heeft andere implicaties voor beleidsontwerp dan de sigma-waarde van efficiency en zuinigheid. Volgens Hood drukt een bepaalde dominante bestuurlijke waarde de andere bestuurlijke waarden weg en kunnen zij dus niet gelijkwaardig naast elkaar bestaan of elkaar aanvullen en versterken. Ook Noordegraaf (2015) beargumenteert dat er spanningen tussen de logica's bestaan. Bijvoorbeeld, vanuit de prestatie logica is een bezuiniging op middelen en kosten nodig in het kader van zuinigheid en efficiëntie, terwijl dat tegen de professionele logica indruist die ziet dat het voor de veiligheid van belang is om wél tijd en middelen in te zetten.

Dat er vanuit de verschillende logica's conflicten kunnen ontstaan over wat waardevol is en wat niet, zorgt voor een grote spanning bij de intersubjectiviteit van Publieke Waarde. Immers vanuit dat perspectief is een ambitie pas 'publiek' als de ambitie door de hele samenleving als waardevol wordt ervaren. Echter wordt deze ervaring vanuit conflicterende logica's beoordeeld. Het gevaar is dat een heel hardnekkig waarde conflict de creatie van Publieke Waarde kan belemmeren. Bij zo'n hardnekkig conflict is het risico dat men blijft steken in discussie over de verschillende en tegengesteldheid van de geambieerde waarden. Volgens Moore is juist het bestaan van meerdere Publieke Waarde ambities naast elkaar belangrijk, omdat het een afspiegeling laat zien van die verschillende subjectieve ervaringen in de samenleving.

Reacties en gedrag bij het waarde conflict

Een oververhitte reactie op waarde conflicten is dat de Publieke Waarde ambities zo groot en overkoepelend gemaakt worden dat iedereen zich er wel in kan vinden. Hierdoor ontstaat een te vage notie van Publieke Waarde. Onderkoeld omgaan met het waarde conflict laat geen ruimte voor diverse Publieke Waarde ambities en de discussie blijft steken op de tegenstellingen van de ambities. Optimaal omgaan met de spanning is het erkennen en accepteren dat er verschillende waarden zijn en zoeken naar een werkbare oplossing (de Jong et al., 2016).

3.3 Spanningen bij voortdurende waardeverbetering: complexiteitsconflict

voortdurende verbetering van Publieke Waardecreatie is een complexe uitdaging omdat, zoals eerder besproken, de publieke sector ambigu, dynamisch en steeds in beweging is. Om een tegengesteld voorbeeld te nemen waarbij het verbeteren van prestaties helemaal niet als complex wordt gezien: verbeteren vanuit het New Public Management perspectief is als een ongecompliceerde machine bedienen. Het is duidelijk welke knoppen het probleem of hapering veroorzaken, de oplossing is het draaien aan die knoppen zodat als gevolg verbetering plaatsvindt. Echter vanuit New Public Governance bezien is de realiteit van publieke vraagstukken meer veelzijdig, ongrijpbaar en complex. Om hieraan invulling te geven zullen hieronder de muddling through theorie en de collaborative governance theorie worden uitgewerkt om de complexiteit van beleidsprocessen en in netwerken beter te begrijpen.

3.3.1 Muddling through: door de modder van de beperkte rationaliteit

De muddling through theorie stelt dat de perfecte rationaliteit, waarin alle beleidskeuzes, alternatieven en gevolgen kenbaar zijn, niet bestaat. Er is sprake van een alternatieve of beperkte rationaliteit. Rationaliteit is gelimiteerd door de beschikbare informatie, de hanteerbaarheid van het

beleidsprobleem en de beschikbare tijd om een keuze te maken. Ook spelen subjectieve ervaringen, belangen en politieke overwegingen mee, in plaats van objectieve kosten-baten afweging. Het is dus niet mogelijk om de meest optimale keuze te maken, omdat de werkelijkheid niet rationeel en objectief te vatten is. Het is ondoorzichtig en subjectief welke belangen, informatie en subjectieve ervaringen het beleidsproces beïnvloeden (Simon, 1955, 1956; March, 1978; Johnsen, 2001). Een gestroomlijnd en rationeel proces met grote stappen voorwaarts zijn niet mogelijk omdat men door de modder van de beperkte rationaliteit moet komen (Lindblom, 1959; Johnsen, 2001). Ook gaat het over 'aanmodderen' met de middelen, capaciteit en netwerkcontacten die op dat moment beschikbaar zijn, dit zijn niet altijd per se de beste middelen. Lindblom vindt dat men moet streven naar een meer vooruitkijkende beleidsaanpak, maar dat men wel rekening moet houden met de praktijk waar het vaak veelal doormodderen is (Lindblom, 1959; Johnsen, 2001).

Samenvattend, volgens muddling through zijn er veel subjectieve belangen en ongrijpbare processen die waardecreatie beïnvloeden. De beleidswerkelijkheid is dus niet rationeel. En daarom is het niet mogelijk om de meest optimale keuze te maken ter verbetering van waardecreatie.

3.3.2 Collaborative governance: ongrijpbare processen veroorzaken ambiguïteit

In meer moderne literatuur over complexiteit bij waardecreatie is meer aandacht voor partnerschap, samenwerking en organiseren in netwerken (Koppejan en Klijn, 2010; Huxham et al, 2000; Busenberg, 1999; Mandell, 1999). Ook in deze literatuur wordt aangegeven dat ook juist het proces van samenwerken in netwerken inherente ambiguïteit veroorzaakt.

Onzichtbare agenda's en strategisch gedrag

Het is lastig om steeds de waardecreatie te verbeteren omdat in samenwerkingen de agenda's van partners niet volledig zichtbaar zijn. Dit komt omdat belangen om te participeren in een netwerk vaak verschillen en omdat strategisch gedrag nog eens voor extra vertroebeling en onvoorspelbaarheid zorgt. Het is dus niet duidelijk wat netwerkpartners motiveert om mee te doen in partnerschappen en in samenwerkingen. Immers, ze kunnen een breed doel delen, maar kunnen verschillende belangen hebben (Huxham et al, 2000). Zij hebben dus verschil in motivatie om inzet te tonen en om eigen middelen in te zetten voor de samenwerking. Sommige partners hebben minder belang bij een bepaalde samenwerking en zijn dus ook minder bereid om eigen middelen in te zetten voor de doelen. Sommige partners doen mee, maar willen eigenlijk een ander doel voor hun organisatie bereiken. Omdat het lastig is om in te schatten wat partners aan elkaar hebben en wat hun agenda is wordt er door partners in een samenwerking meestal strategisch gedrag vertoont (Koppejan en Klijn, 2010; Huxham et al, 2000). Hierdoor is het ongrijpbaar wat er gebeurt in netwerken. Dit is conflicterend met de vooruitstrevende, steeds zoekende en verbeterende ambitie van Publieke Waarde. Omdat niet goed grijpbaar is wat er speelt, is verbetering ook moeilijk grijpbaar.

Steeds veranderend en in beweging

Ook zijn samenlevingen en netwerken steeds in beweging. Er zijn immers steeds veranderingen in doel, samenstelling en cultuur. Het lukt dus niet om met cijfers de situatie in kaart te brengen om op basis daarvan te verbeteren. Immers, een status quo is niet grijpbaar, maar juist dynamisch en steeds in beweging (Huxham, 2000). Hieraan is waardecreatie ook steeds onderhevig: de Publieke Waarde ambitie kan veranderen, de samenstelling in de authorizing environment kan veranderen en daarmee ook de operationele capaciteit en processen die aan de waardecreatie bijdragen. Verbetering bij

Publieke Waardecreatie is dus het steeds balanceren van de Publieke Waarde ambitie, de authorizing environment en de operationele capaciteit (hoe). Verbetering betekent dan dus steeds weer anders.

Reacties en gedrag bij complexiteit

Een oververhitte reactie op complexiteit is in de ambitie om te verbeteren alles aangrijpen om de complexiteit op te lossen. Onderkoeld omgaan met complexiteit is de ambitie klein maken, de focus naar binnen in de eigen organisatie richten en grijpen naar Old Public Administration (OPA) en New Public Management (NPM) methoden om complexiteit op te lossen. Optimaal omgaan met complexiteit is allereerst accepteren dat er een structurele ambigüiteit en complexiteit is en dat deze niet kenbaar is en op te lossen. Vanuit daar is het mogelijk om gebalanceerd te zoeken naar een manier om flexibel te verbeteren (de Jong et al., 2016).

3.4 Antwoord op tweede deelvraag: Grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de Publieke Waarde conflicten

Wanneer de gemeente met Publieke Waarde gaat werken zal zij fundamentele conflicten tegenkomen. Hierom is het van belang om de Publieke Waarde conflicten in de praktijk te begrijpen en een antwoord te vinden op de vraag hoe er mee om te kunnen gaan.

Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag **op welke Publieke Waarde conflicten is grip nodig?** is in dit hoofdstuk de route gelopen langs de drie Publieke Waarde conflicten. Ten eerste kunnen identiteitsconflicten ontstaan wanneer identiteiten elkaar (zoals de identiteit van ambtenaren en raadsleden) en oude identiteiten overlappen en democratische, politieke en bestuurlijke grenzen worden verlegd, opgerekt of geherdefinieerd worden. Ten tweede kunnen waarde conflicten ontstaan door verschillende en met elkaar concurrerende logica's. Ten derde kunnen complexiteitsconflicten ontstaan waarbij ongrijpbaar is wat er speelt in een netwerk en bij een publiek vraagstuk. Hierdoor is het lastig om waardecreatie steeds te kunnen verbeteren. Hiermee kan de tweede theoretische deelvraag beantwoord worden: **Grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de Publieke Waarde conflicten: identiteitsconflicten, waarde conflicten en complexiteitsconflicten.**

	Publieke Waarde ambitie (wat)	Legitimiteit en support (wie)	Operationele capaciteit (hoe)	Publieke Waarde Conflicten
Samenlevingsniveau	<i>Ambitie op samenlevingsniveau</i> Ambitie overstijgt organisatiegrenzen.	<i>Netwerk op samenlevingsniveau</i> Authorizing environment bestaat uit partners in samenleving.	<i>Operationele capaciteit op samenlevingsniveau</i> Capaciteit van alle partners in de authorizing environment.	<i>Identiteitsconflict</i> Tegengestelde identiteiten overlappen elkaar en politieke en bestuurlijke grenzen worden geherdefinieerd.
Inter-subjectiviteit	<i>Publieke Waarde ambitie is intersubjectief</i> Door de hele samenleving ervaren als belangrijk.	<i>Legitimiteit en support en intersubjectiviteit</i> Legitimiteit en support organiseren voor gedeelde ambitie	<i>Operationele capaciteit en intersubjectiviteit</i> Subjectieve ervaring van gedeelde capaciteit	<i>Waarde conflict</i> Waarde conflicten veroorzaakt door verschillende conflicterende logica's.
Voortdurend waardeverbetering	<i>Publieke Waarde ambitie is voortdurende waarde verbetering</i> Vooruitkijkend: stip op de horizon. Kan steeds wijzigen	<i>Legitimiteit en support is voortdurende waarde verbetering</i> Afwegen of authorizing environment voldoende support heeft.	<i>Operationele capaciteit is voortdurende waarde verbetering</i> capaciteit steeds aanpassen op schommelingen	<i>Complexiteit</i> Complexiteit in netwerk maakt verbetering ongrijpbaar

4. BIJDRAGE VAN LEERPROCESSEN AAN GRIP OP PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN

In de vorige twee hoofdstukken is verkend wat grip op Publieke Waardecreatie inhoudt. De basis van Publieke Waardecreatie is het begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen en kenmerken. Grip op Publieke Waardecreatie is het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de Publieke Waarde conflicten: identiteitsconflicten, waarde conflicten en complexiteitsconflicten. In dit hoofdstuk wordt de derde theoretische deelvraag onderzocht: **welke leerprocessen kunnen bijdragen aan grip op Publieke Waardecreatie?** Met als antwoord: de leerprocessen van ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren kunnen bijdragen aan grip op de Publieke Waarde conflicten.

Deze redenering wordt in dit hoofdstuk als volgt gestructureerd. Eerst wordt er op ingegaan dat de functie van de leertheorie in dit onderzoek ordenend en structurerend is (4.1). Daarna wordt uitgelegd dat in dit onderzoek gebruikgemaakt wordt van de ervaringsgerichte leertheorie van Kolb omdat deze aansluit op Publieke Waarde en robuust is (4.2). Tot slot worden de vier leerprocessen van de leertheorie uitgelegd en gekoppeld aan grip (begrijpen en toepassen) op Publieke Waardecreatie (4.3).

4.1 Functie en plek van de leertheorie in dit onderzoek: ordenend en structurerend

Het is interessant om naar Publieke Waardecreatie te kijken door de bril van leerprocessen. Immers, Publieke Waarde is nooit af (zie o.a. Publieke Waarde kenmerk: voortdurende waardeverbetering). Idealiter is het een continu leerproces waarbij de vraag steeds is of het proces bijdraagt aan de creatie van Publieke Waarde. Daarom is het in dit onderzoek interessant om inzichtelijk te maken hoe het leerproces van de gemeente en raadsleden eruit ziet. Het is waardevol om in dit onderzoek een leertheorie te gebruiken omdat deze handvaten biedt die helpen bij het structureren en begrijpen van het proces van Publieke Waardecreatie in de praktijk. De functie van de leertheorie in het onderzoek is dus faciliterend. Immers, de focus van dit onderzoek ligt vooral op hoe Publieke Waardecreatie in de praktijk vorm krijgt. De bril van de leertheorie is daarbij helpend om dit proces te kunnen structureren en te kijken waar valkuilen zouden kunnen liggen. Dit onderzoek heeft namelijk niet als doel om een theorie te testen, aan te passen of te verwerpen. De leertheorie die in dit onderzoek helpt om het proces van Publieke Waardecreatie in de praktijk te structureren is de ervaringsgerichte leertheorie van Kolb.

4.2 Ervaringsgerichte leertheorie van Kolb sluit aan op Publieke Waarde en is robuust

In dit onderzoek worden de vier leerprocessen uit de ervaringsgerichte leertheorie van Kolb gebruikt. De leerprocessen volgen samen een doorlopende leerspiraal: ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren. Hieronder wordt besproken hoe deze leertheorie aansluit op Publieke Waarde en wordt de robuustheid van de theorie verantwoord.

4.2.1 Ervaringsgerichte leertheorie sluit aan op Publieke Waarde

De theorie over leeractiviteiten sluit goed aan op de theorie van Publieke Waarde. De fundamentele veronderstellingen onder ervaringsgericht leren zijn te koppelen aan de Publieke Waarde. Kolb ziet leren als een proces van adapteren aan de hele samenleving. Stabiele en duurzame leerresultaten ontstaan door het consistent adapteren, reageren en anticiperen aan de samenleving. Ook is volgens Kolb al het leren her-leren. Een bepaald thema kan worden onderzocht en getest. Op basis van de test

kan weer verdiept worden en zo door. Zo ontstaan steeds meer verfijnde leerresultaten (Kolb et al., 2005; Kolb et al., 2007). Publieke Waardecreatie is ook een holistisch proces, kijkt altijd naar het geheel van de samenleving, is intersubjectief en zoekt altijd naar verbetering. Publieke Waarde is ook een proces van steeds verfijnen en aanscherpen. Zoals eerder besproken: Publieke Waarde is nooit af, is dynamisch en ademt mee met de ontwikkelingen in de samenleving. Het in balans brengen van de Publieke Waarde ambitie, de authorizing environment en de operationele capaciteit vraagt ook een consistent reageren op en aanpassen aan de samenleving. Volgens Kolb vereist leren het kunnen omgaan met conflicten in de leerspiraal. Conflicten en meningsverschillen drijven het leerproces (Kolb et al., 2005 ; Kolb et al, 2007). Zoals besproken bij de theorie over Publieke Waarde zijn er nog onopgeloste spanningen en conflicten. Actoren in de authorizing environment moeten kunnen omgaan met de verschillen, deze laten bestaan en bruikbaar maken. Immers, deze dynamiek kan het leerproces aanscherpen en de mogelijkheid bieden om in de praktijk werkelijk te komen tot waardecreatie.

4.2.2 Robuust en bewezen theorie

De ervaringsgerichte leertheorie van Kolb stamt uit 1980 en is sindsdien vaak ter verbetering aangepast. In dit onderzoek wordt de laatst aangescherpte en herziende versie van de theorie uit 2013 gebruikt (versie 4.0). Sinds 1984 zijn er vier grote herzieningen van de theorie geweest en meerdere kleinere aanpassingen. De leertheorie heeft een redelijk robuust en bewezen karakter omdat het structureel en consequent reageert op de wetenschappelijke kritieken die het krijgt. In de wetenschappelijke artikelen en papers over de leertheorie van Kolb van de afgelopen 36 jaar vallen grofweg twee lijnen van kritiek op. Deze kritiek komt vanuit psychodynamisch- en sociaal perspectief.

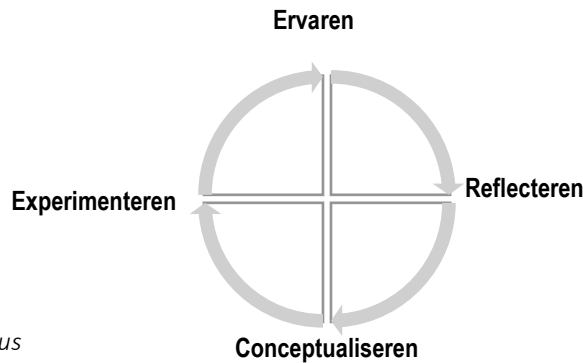
Zo vinden sociale wetenschappers dat de leertheorie te weinig aandacht heeft voor sociaal leren. Holman et al. vinden dat Kolb te veel de nadruk legt op individuele leerprocessen en daarmee het leerproces de-contextualiseert. Ze waarschuwen dat je daardoor zowel sociale invloeden als de sociale voorgeschiedenis van de leerling uit het oog verliest (Holman et al., 1997). De reactie op deze kritiek is dat de theorie bewust zo smal is gehouden en dat het daarom een voertuig is om vanuit multidisciplinair perspectief een leersituatie te analyseren. Als voertuig is het een pragmatische gids om ontwikkeling en leren te kunnen volgen. Psychodynamisch wetenschapper Reynolds vindt dat Kolb geen rekening houdt met onbewuste leerprocessen (1999). Reynolds vindt daarom dat meer nadruk zou moeten liggen op kritische reflectie in de leerspiraal. Kolb en medestanders zeggen dat hiermee het risico bestaat dat deze persoon dan kan blijven steken in reflectie. "Hij strandt dan in een complexe wereld zonder een tool om die te ordenen." Zij geven aan dat juist ook ervaringen en actie zorgen voor een ontwikkeling. (Kayes, 2002; Kolb et al., 2008).

4.3 Vier leerprocessen

In dit onderzoek worden de vier leerprocessen gebruikt, die samen een leerspiraal volgen: ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren (zie figuur 4.1). Kolbs leertheorie strekt nog verder naar het onderscheiden van (individuele) leerstijlen die invloed hebben op het verloop van de spiraal. Maar in dit onderzoek worden alleen de leerprocessen gebruikt omdat het doel is om te kijken hoe en welke leerprocessen kunnen bijdragen aan grip op Publieke Waardecreatie.

4.3.1 Leerprocessen volgen een spiraal

De leerprocessen volgen idealiter een spiraal en staan theoretisch gezien in volgorde: 1) ervaren, 2) reflecteren, 3) conceptualiseren en 4) experimenteren. Het leerproces van het *ervaren* is een concrete hier-en-nu-ervaring waarin een *confrontatie* met Publieke Waarde plaatsvindt. Het leerproces van het *reflecteren* is een proces van reflectie en observatie van de ervaring met de vraag: wat betekent deze ervaring? Deze reflecties worden geabstraheerd tijdens het leerproces van het *conceptualiseren*. Het proces van abstraheren en interpreteren van de ervaring in de conceptuele referentiekaders en interpretatieschema's kunnen implicaties en kritische vragen oproepen. Deze implicaties worden tijdens het leerproces van het *experimenteren* actief getest. De uitkomst van dit experiment dient weer als input voor het creëren of opdoen van nieuwe ervaringen (Kolb et al., 2005; Kolb et al., 2008)



Figuur 4.1: leercyclus

4.4 Antwoord op derde deelvraag: de leerprocessen van het ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren kunnen bijdragen aan grip op Publieke Waarde conflicten.

In dit hoofdstuk wordt de derde theoretische deelvraag beantwoord **welke leerprocessen dragen bij aan grip op de Publieke Waarde conflicten?** De vier leerprocessen van het ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren zijn handvaten die kunnen helpen bij het structureren en omgaan met Publieke Waarde conflicten in de praktijk.. Het antwoord op de derde theoretische deelvraag is: **de leerprocessen van ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren kunnen bijdragen aan grip op de Publieke Waarde conflicten.**

5. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In het theoretische kader is met de antwoorden op de drie deelvragen de theoretische basis van dit onderzoek gelegd:

- De basis van Publieke Waardecreatie is het begrijpen en kunnen toepassen van de drie Publieke Waarde vragen en kenmerken.
- Grip op publieke Waardecreatie is het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de conflicten die bij Publieke Waardecreatie te verwachten zijn: zijn het identiteitsconflict, het waarde conflict en complexiteit.
- De leerprocessen van ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren kunnen bijdragen aan grip (begrijpen en toepassen) op Publieke Waardecreatie.

Om deze deelvragen ook empirisch te kunnen vullen is in dit hoofdstuk de theoretische basis geoperationaliseerd. Met als *doel* om te kijken naar de casus van hoe de gemeente Utrecht in de praktijk probeert grip te krijgen op Publieke Waardecreatie, door middel van het ontwerpen van een verantwoordingsproces dat de voorwaarden voor waardecreatie moet scheppen. Omdat er nog niet veel casestudies naar de werking van Publieke Waarde in de praktijk gedaan zijn is dit onderzoek vooral *exploratief* en *beschrijvend* van aard en focust het vooral op de vraag: 'Hoe ziet grip op Publieke Waardecreatie eruit? Wat gebeurt er? En hoe krijgt dat vorm?' (Bryman, 2012). De toegevoegde waarde van het exploreren is het toevoegen van empirische bevindingen over hoe grip op Publieke Waardecreatie er in de praktijk uit ziet.

5.1 Wetenschapsfilosofische positie: Interpretatief en positivistisch onderzoek

Om bovenstaand doel te bereiken is dit onderzoek positivistisch en interpretatief van aard. De eerste ambitie van dit onderzoek is het schetsen van een normatief kader voor waardecreatie in de publieke sector (zie inleiding). Hierbij helpt het positivisme om de focus in dit onderzoek nadrukkelijk te leggen op de *a priori* kenmerken en eigenschappen van Publieke Waardecreatie. Dit onderzoek is dan ook geïnteresseerd in hoe de theoretische concepten in de praktijk vormt krijgen.

De tweede ambitie van dit onderzoek is het beschrijven van hoe leerprocessen kunnen bijdragen aan het omgaan met de Publieke Waarde conflicten. Hierbij helpt de interpretatieve focus: kijken hoe de Publieke Waarde conflicten begrepen en geïnterpreteerd zijn en welke manieren zijn gevonden om daar mee om te gaan. De veronderstelling hierbij is dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd is (Deetz, 1966, p. 193). Via de interpretatieve benadering is het mogelijk om goed te laten zien wat Publieke Waarde is: namelijk intersubjectief. Publieke Waarde is een collectieve subjectieve ervaring en interpretatie van wat waardevol is: een sociaal construct dus. Ook helpt de interpretatieve benadering om duidelijk te krijgen hoe leerprocessen kunnen bijgedragen aan grip op Publieke Waardecreatie. Immers, de leerprocessen van Kolb zijn gebaseerd op ervaren en interpreteren. Deze ervaringen en interpretaties zullen de uiteindelijke betekenis, gebruik en grip op Publieke Waarde beïnvloeden. Als onderzoeker heb ik plaats genomen binnen deze sociale werkelijkheid. Ik ben als projectsecretaris onderdeel geweest van het innovatietraject van de gemeente. In dat innovatietraject werd een verantwoordingsproces ontworpen om grip op Publieke Waardecreatie te krijgen. Dat ik binnen deze context heb mee-geleerd stelde mij in staat om door de ogen van de betrokkenen te kijken (Deetz, 1966, p. 194). Zo heb ik uit eerste hand ervaren hoe de Publieke Waarde conflicten er in

de praktijk uitzien en heb ik ter plekke gezien welke afwegingen gemaakt werden om daarmee om te gaan.

5.2 Onderzoeksdesign: participatieve casestudy

Via een kwalitatieve en participatieve onderzoeksstrategie is de casus rondom de ontwikkeling van het verantwoordingsproces voor volksgezondheid in Utrecht onderzocht en beschreven. Het onderzoeksdesign van de casestudy bood de mogelijkheid om een gedetailleerde analyse van deze casus van volksgezondheid in Utrecht te maken (Bryman, 2012, p. 66).

5.2.1 Korte casebeschrijving en betrokken respondenten

De casestudy bij het innovatietraject van de gemeente Utrecht liep van oktober 2015 tot en met juni 2016. Het innovatietraject heeft in vijf perioden via een ontwerpmethodologie een verantwoordingsproces ontwikkelt op basis van Publieke Waarde. De vijf perioden van de ontwerpmethodologie zijn: 1) kennismaken en opstarten, 2) onderzoek doen, 3) inzichten definiëren, 4) prototypen en 5) prototype testen. Dit onderzoek gaat niet verder in op de ontwerpmethodologie, maar gebruikt de perioden om de resultaten chronologisch te kunnen analyseren en presenteren.

Deelnemers bij de casestudy

In het innovatietraject zelf zaten zeven ambtenaren vanuit verschillende afdelingen, plus ikzelf als stagiaire projectsecretaris. Ten grondslag aan het innovatietraject lag een opdrachtgeverschap gevormd door drie ambtenaren van verschillende organisatieonderdelen van de gemeente. De wethouder van volksgezondheid en de raadsleden uit de gemeenteraad van Utrecht zijn op verschillende momenten betrokken geweest bij het innovatietraject. Vanuit de Universiteit Utrecht is een onderzoeker betrokken geweest door actieve samenwerking en advisering bij het innovatietraject.

Waarom missen netwerkpartners?

Zoals uit de theorie duidelijk is geworden heeft Publieke Waarde een brede ambitie voor de hele samenleving en gaat de authorizing environment over veel netwerkpartners die samen Publieke Waarde creëren. In dit onderzoek is echter de keuze gemaakt om te focussen op de betrokkenen vanuit de gemeenteorganisatie en de gemeenteraad en niet om alle betrokken netwerkpartners mee te nemen in een respondentengroep. Er liggen een aantal overwegingen ten grondslag aan deze keuze. Zo is dit onderzoek vooral geïnteresseerd in het grip krijgen op Publieke Waardecreatie door middel van verantwoordingsprocessen. Hierbij zijn het innovatietraject en in dit onderzoek de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteorganisatie en de gemeenteraad als casus genomen. Praktisch gezien had ik daarom ook meer data over de gemeente en de gemeenteraad. Met deze data is het mogelijk om een rijke en diepe casus te schetsen. Als ik mijn schaarse data van netwerkpartners had ingezet bestond het risico op scheve analyses en een oppervlakkiger onderzoek. Netwerkpartners waren echter niet geheel afwezig in dit onderzoek. Tijdens het ontwerpen van het verantwoordingsproces is veel aandacht besteed aan de plek van netwerkpartners in het verantwoordingsproces.

5.2.3 Mijn onderzoekrol: openlijk volwaardig lid als participant in het innovatietraject

Ik ben vanaf oktober 2015 tot en met april 2016 openlijk volwaardig lid (Bryman, 2012, p. 441) geweest in het innovatieteam. Daarna ben ik gedurende nog twee maanden bij de gemeente Utrecht werkzaam geweest voor het verder uitwerken van het verantwoordingsproces en voor het houden

van interviews. In totaal heb ik dus 9 maanden lang data verzameld bij de gemeente Utrecht. Mijn status als onderzoeker was in het team bekend. Ik heb actief deelgenomen aan vergaderingen en aan discussies over Publieke Waarde (maar niet over de inhoud van volksgezondheid) en heb meegewerkt aan het ontwikkelen van het verantwoordingsproces.

5.3 Operationalisatie van dataverzameling door theoretische bril

In dit onderzoek gebruik ik mijn observaties, interviews en documentenanalyses. De dataverzameling in dit onderzoek heb ik geoperationaliseerd door vanuit het theoretisch kader een bril op te zetten. Deze bevat de concepten van Publieke Waarde uit het theoretisch kader en vormt het normatieve kader voor waardecreatie (zie figuur 5.1). Met de theoretische bril heb ik gedurende de 9 maanden van de casestudy gekeken naar hoe de praktijk van grip op Publieke Waardecreatie eruit ziet: het begrijpen en gebalanceerd om kunnen gaan met de Publieke Waarde conflicten. Steeds werd gekeken hoe en welke leerprocessen bijdragen aan grip op Publieke Waardecreatie.



Figuur 5.1: theoretische bril

5.4 Observaties: operationalisatie en dataverzameling

De belangrijkste bron van data in dit onderzoek zijn de vele observaties in de tijd dat ik participeerde in het innovatietraject. Tijdens het observeren heb ik de theoretische bril opgezet om het observeren te operationaliseren vanuit de theorie (zie figuur 5.1). Ik heb structureel in een observatielog de observaties bijgehouden. Mijn observatielog is gevuld met schriftelijke stukken, transcripten, foto's, beschreven flip-over flappen en film. De observaties zijn bedoeld om goed inzicht te geven in de setting, gebeurtenissen, interacties en opvattingen tijdens het leerproces met Publieke Waarde (Bryman, 2012, p. 494). Een voordeel van de observaties is dat ik kon zien hoe de betrokkenen ongedwongen interacteren, handelen en reageren in hun natuurlijke omgeving. Op deze manier stond ik in nauw contact met de betrokkenen en de context en was ik beter in staat om te zien zoals anderen zien (Bryman 2012, p. 494). Op basis van de grote hoeveelheid data die ik 9 maanden lang heb verzameld is het mogelijk om de ontwikkelingen in het grip krijgen op Publieke Waardecreatie waar te nemen (Bryman, 2012, p. 447).

5.4.1 Type gebeurtenissen en data in het logboek

Hieronder staat beschreven welke momenten en gebeurtenissen tijdens het innovatietraject hebben plaatsgevonden en welke type data ik daaruit in mijn logboek heb verzameld. Hiermee wil ik aantonen

dat het observatie-databestand van dit onderzoek omvangrijk en uitgebreid is. Op basis van mijn observaties kan ik daarom gefundeerde uitspraken doen (zelfs op het niveau van citaten).

Momenten en gebeurtenissen in het innovatietraject	Type data
24 sprintbijeenkomsten met het innovatieteam (tussentijdse bijeenkomsten om te werken aan het verantwoordingsproces)	Verslagen, samenvattingen en stukken transcript van de bijeenkomsten. Beschreven flap-overs.
6 innovatiebijeenkomsten van het innovatietraject met het innovatieteam en soms deelname van de onderzoeker (tijdens deze bijeenkomsten worden ontwerpstappen gezet)	Verslagen, samenvattingen en stukken transcript van de innovatiebijeenkomsten. Presentaties. Beschreven flap-overs. Foto's van het ontwerpproces
4 expertmeetings met de betrokken raadsleden, wethouder, opdrachtgevers, onderzoeker en een paar leden van het innovatieteam	Verslagen, samenvattingen en stukken transcript van de discussies tijdens de expertmeetings. Beschreven flap-overs.
6 opdrachtgevers-overleggen met de opdrachtgevers en leden van het innovatieteam	Aantekeningen van de discussies tijdens de overleggen.
2 tests waarbij het verantwoordingsproces werd getest met raadsleden, netwerkpartners, betrokken ambtenaren, innovatieteamleden, wethouder en onderzoeker	Volledige transcripten van de discussies tijdens de tests. Aantekeningen betrokken wetenschapper. 2 films van 2 uur durende tests van het verantwoordingsproces.

Figuur 5.2: observatie-databestand

5.4.3 Observeren door participatieve action research

De onderzoeksmethode in dit onderzoek is *participatieve action research*. Deze methode kan gedefinieerd worden als een 'participatief, democratisch proces dat zich bezig houdt met het ontwikkelen van praktische kennis gericht op het verbeteren van bepaalde democratische en sociale processen.' Het brengt actie, reflectie, theorie en praktijk samen in participatie met anderen (Brydon-Miller et al., 2003). In het innovatietraject heb ik openlijk geparticipeerd en samengewerkt met mijn teamleden. Ik heb de theorie van Publieke Waarde actief ingebracht en heb ook meegedaan en meegeleerd bij het proces van grip op Publieke Waarde krijgen. De meerwaarde van participatieve action research is het zelf ervaren. Ervaring is de beste basis voor kennisontwikkeling (Brydon-Miller et al., 2003). Ik zette niet altijd de theoretische bril op omdat ik het belangrijk vond om gelijkwaardig te ervaren hoe het is om te maken te krijgen met Publieke Waarde conflicten. Het risico dat hierbij hoort is dat de onderzoeker zich verliest doordat hij te veel op gaat in het ervaren en wellicht waardevolle observaties laat lopen. Dit wordt *going native* genoemd (Bryman, 2012, p. 445; Brydon-Miller et al., 2003). Maatregelen die ik heb genomen zijn het steeds zoeken naar een goede balans tussen de objectieve theoretische bril en het mee-ervaren. De besprekingen in mijn onderzoeksgroep van twee onderzoekers en een scriptiebegeleider hebben daarbij geholpen.

Action research tracht de sociale wereld te begrijpen door het te veranderen. Als de onderzoeker actief uitdaagt en prikkelt wordt de sociale werkelijkheid blootgelegd en is zichtbaar welke conflicten er zijn (Brydon-Miller et al., 2003). In mijn rol als participant heb ik soms actief stelling genomen over Publieke Waarde. Dit zou kunnen gelden als een 'confrontatie' (één van de leerprocessen). Het risico hierbij is dat de onderzoeker het onderzoeksproces en uitkomst te veel beïnvloedt (Brydon-Miller et al., 2003). Daarom heb ik structureel het normatieve kader voor waardecreatie gebruikt.

5.5 Interviews: operationalisatie en dataverzameling

Na de afloop van het formele innovatietraject heb ik 18 interviews afgenomen met de betrokkenen. Ter verdieping van de observaties geven deze interviews een meer specifiek beeld van hoe de verschillende betrokkenen de Publieke Waarde conflicten interpreteren en hebben ervaren (Bryman, 2012, p. 496). Ook heb ik de interviews gebruikt als instrument om te toetsen of mijn observaties kloppen. De respondenten zijn allen geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het ontwikkelen van de verantwoordingstool. De interviews zijn afgenomen op basis van topiclijsten die zijn voortgekomen uit de literatuur en op basis van mijn observaties. In het interview heb ik ruimte gelaten om af te wijken van de topiclijst en de structuur van de lijst. Deze ruimte was van belang omdat de verhalen en ervaringen van betrokkenen verschillen (Bryman, 2012, p. 471). Op basis van de perioden waarin de Publieke Waarde conflicten veel voorkwamen, vroeg ik naar hoe zij daarin hun eigen rol en die van anderen zagen, welke waarden conflicteerden en hoe ze met die spanningen omgingen.

Topic 1: identiteitsconflicten

Om het identiteitsconflict te verkennen vroeg ik naar hoe respondenten hun eigen rol, die van raadsleden, wethouders etc. zien bij Publieke Waardecreatie. Ik haakte daarbij in op termen die ik herkende uit de theorie van de identiteit van Old Public Administration, New Public Management en New Public Governance. Ik onderzocht of de respondent heeft ervaren dat er een clash of overlap is tussen identiteiten. Aan de hand van voorbeelden uit mijn observaties kon ik met de respondent nagaan hoe diegene is omgegaan met eventuele identiteitsconflicten.

Topic 2: waarde conflicten

Waarde conflicten heb ik verkend door te vragen naar situaties waarin de respondent ervoer dat er verschillende en conflicterende Publieke Waarde ambities waren. Ik haakte daarbij in op termen die ik herkende uit de theorie over de professionele logica, politieke logica en de prestatielogica en vroeg door naar hoe de respondenten zijn omgegaan met waarde conflicten.

Topic 3: complexiteitsconflicten

Om de complexiteitsconflicten te verkennen heb ik gevraagd naar de ervaring van respondenten met hoe het is om steeds de Publieke Waardecreatie te verbeteren. Ik haakte in op termen die ik herkende uit de theorie van *muddling through* en *collaborative governance*: aanmodderen, strategisch gedrag en continue verandering en beweging. Ik heb gevraagd naar voorbeelden uit de praktijk van het eigen werk of het innovatietraject om te onderzoeken hoe respondenten met complexiteit bij Publieke Waardecreatie omgaan.

Topic 4: Leerprocessen die bijdragen aan grip op Publieke Waardecreatie

Tijdens het interviewen vroeg ik steeds hoe de respondenten het innovatietraject vonden gaan en waar zij veel van geleerd hebben. Vanuit de leertheorie trachtte ik theoretische concepten of termen te herkennen als de leerprocessen. Gedrag en uitspraken heb ik geordend in ervaren, reflecteren, conceptualiseren en experimenteren.

5.5.1 Respondenten

In totaal heb ik 18 interviews gedaan. Specifiek: 12 respondenten van de gemeente Utrecht (zie figuur 5.3), 6 raadsleden van verschillende politieke fracties, de wethouder en de onderzoeker. Het doel van de interviews was om te zien hoe respondenten de Publieke Waarde conflicten zijn tegen gekomen en

hoe ze hiermee zijn omgegaan. De interviews met de raadsleden en wethouder waren een stuk korter en minder diepgaand dan bij de ambtenaren.

Respondenten gemeente

5 ambtenaren van Volksgezondheid
2 ambtenaren van Maatschappelijke Ontwikkeling
1 ambtenaar van Informatieprocessen
3 ambtenaren van Ruimtelijk Domein
1 ambtenaar Intern Advies

Figuur 5.3: respondenten gemeente

5.5.5 Consequentie van achteraf interviewen

Het probleem van achteraf interviewen is dat de respondenten moeten terugdenken over een periode van 9 maanden. Herinneringen, gedachten en ervaringen terughalen is erg lastig en vaak niet accuraat en compleet. Om dit probleem te verkleinen zijn een aantal maatregelen genomen. Zo is de respondent meegenomen in het innovatietraject aan de hand van vijf fysieke kaartjes per periode van het innovatietraject, als geheugensteuntje. Op de kaartjes staan foto's en de belangrijkste gebeurtenissen van die periode (Bryman, 2012, p. 480). Daarbij sluit ik aan op de eigen acties en uitspraken van respondenten tijdens het traject, dit riep meestal weer de beelden en ervaringen terug.

5.6 Documenten: operationalisatie en dataverzameling

In dit onderzoek is één document geselecteerd als achtergrondinformatie: de Nota Volksgezondheid.

Document	Waarom interessant
Nota Volksgezondheid Utrecht	In de Nota wordt een identiteitsconflict zichtbaar door een uitleg over hoe de gemeente zijn rol ziet.

Figuur 5.4: gebruik van documenten in dit onderzoek

5.7 Analysemethode

Coderen op theoretische concepten

Het coderen heeft plaatsgevonden op basis van de concepten van Publieke Waarde conflicten. Zo'n manier van coderen vertoont gelijkenis met de manier van coderen bij een kwantitatief onderzoek (Bryman, 2012). Bij deze manier van coderen staan de codes vanuit de theorie al vast (Bryman, 2012, p. 298). In dit onderzoek is gewerkt met een codeschema op basis van de theoretische bril, het normatieve kader voor Publieke Waardecreatie (zie figuur 5.1). De data is uitgeprint en secuur doorgelezen op de codes. De fragmenten die iets zeggen over een van de codes zijn uitgeknipt en in het hokje van de desbetreffende code geplakt. Ik heb gezocht naar datafragmenten waaruit blijkt hoe in de praktijk de conflicten van Publieke Waarde worden begrepen en hoe ermee wordt omgegaan. Ook heb ik gekeken naar welke leerprocessen naar voren kwamen bij de conflicten en de omgang daarmee. De fragmenten werden genummerd op de vijf perioden van het innovatietraject.

	Publieke Waarde conflicten
Samenlevingsniveau	Identiteitsconflict
Intersubjectiviteit	Waarde conflict
voortdurende waardeverbetering	Complexiteit

Figuur 5.6: Het codeschema van dit onderzoek

Het grootste probleem bij coderen is dat de data dusdanig in fragmenten is opgedeeld dat de samenhang zoekraakt. De data kan dan niet meer aan de context worden opgehangen en verliest zo een deel van zijn betekenis. Een maatregel hiertegen is dat de data over de *basis* van Publieke Waardecreatie (zie deelvraag 1: de drie Publieke Waarde vragen wat, wie en hoe en de Publieke Waarde kenmerken) opzij is gelegd maar niet is weggegooid. Dit is belangrijke contextuele informatie en bij het analyseren is soms teruggegrepen op deze basis om de conflicten te duiden. Een andere consequentie is dat de data te veel in de hokjes van de theorie wordt geplaatst. Hierdoor bestaat het risico dat relevante informatie verloren gaat. Ik pas toch conceptueel coderen toe omdat het goed past bij het in kaart brengen van hoe de theorie in de praktijk werkt.

Thematische analyse

Na de ordening van de data in hoofdcodes heb ik een analyse uitgevoerd op basis van categorisering van thema's bij het omgaan met Publieke Waarde conflicten. Bij het zoeken naar thema's heb ik bijvoorbeeld gekeken naar welke leerontwikkelingen ik zag van hoe conflicten werden uitgedrukt of hoe ermee om werd gegaan. Beschreven respondenten het op dezelfde of op een verschillende manier? Welke topics kwamen vaak terug? Welk stukje Publieke Waarde theorie zie ik niet terug of werd niet begrepen of toegepast? Wat zie ik dat afwijkt van de theorie? (Bryman, 20120, p. 580). Hierbij heb ik ook het model van de Jong et al. (2016) van het theoretisch kader gebruikt over de reacties op de identiteitsconflicten en kenmerken van Publieke Waarde. Zo kon ik analyseren hoe er werd gereageerd: *onderkoeldheid* (te weinig ambitie), *optimaal* (gepaste ambitie) en *oververhit* (te veel ambitie). Op basis hiervan zijn onderstaande drie thema's gevonden die steeds terugkomen bij het leren omgaan met Publieke Waarde conflicten. Deze thema's worden in de presentatie van de resultaten en de conclusie verder uitgewerkt en toegelicht.

- Gelijkwaardigheid
- Gemeenschappelijk/gedeeld leren
- Gemêleerde en geregelde informatie

De bevindingen en analyse worden hieronder in één resultatenhoofdstuk gecombineerd. Omdat de dataverzameling en analyse zo vanuit de theorie zijn geoperationaliseerd is het niet nuttig om de beschrijving van de gebeurtenissen en de koppeling met de theorie apart van elkaar te beschrijven. Nu wordt de beschreven gebeurtenis direct verklaart vanuit de theorie. Op die manier blijft het resultatenhoofdstuk een vloeiend en chronologisch verhaal. Dat is ook belangrijk omdat de leerontwikkeling een chronologisch verloop kent via de vijf perioden van het innovatietraject.

5.8 Betrouwbaarheid & validiteit

Hierboven is al besproken hoe action research invloed heeft op dataverzameling. Ook zijn bij de dataverzamelingmethoden van observeren en interviewen specifieke problemen benoemd en maatregelen om daarmee om te gaan. Hieronder wordt besproken welke maatregelen zijn genomen voor de overkoepelende betrouwbaarheid en validiteit in dit onderzoek.

5.8.1 Maatregelen ter versterking van de betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de mate van herhaalbaarheid van het onderzoek en de mate waarin de onderzoeksinstrumenten daadwerkelijk datgene meten waarin de onderzoeker geïnteresseerd is (van Thiel, 2010). In dit onderzoek zijn drie maatregelen genomen voor een grotere betrouwbaarheid. Ten eerste is triangulatie van dataverzameling van observeren, interviews en documenten toegepast. Met deze drie databronnen kan een driehoeksmeting worden toegepast. De bevindingen uit de verschillende databronnen die elkaar overlappen en niet tegenspreken worden gezien als redelijk objectief (van Thiel, 2010). Ten tweede is in dit onderzoek gezorgd voor nauwkeurige verslaglegging. Alle data zijn vastgelegd in interviewtranscripten, foto's, verslagen etc. Hierdoor wordt de herhaalbaarheid van het onderzoek vergroot. Ten derde is de anonimiteit van respondenten gegarandeerd. Door respondenten anoniem te laten in het onderzoek, konden de respondenten meer vrijelijk en openhartig hun mening delen. Hierdoor zal de data minder gebiased zijn en dus meer betrouwbaar.

5.8.2 Maatregelen ter versterking van de validiteit

Van Thiel (2010) onderscheidt twee vormen van validiteit: interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek, dit betreft de vraag of de onderzoeker werkelijk het effect heeft gemeten wat hij wilde meten (van Thiel, 2010). Hierbij is het zeer belangrijk dat de operationalisatie van de theoretische concepten correct is. De externe validiteit gaat over de vraag of de resultaten generaliseerbaar zijn naar de rest van de samenleving, het land of de wereld (van Thiel, 2010). Voor versterking van de interne validiteit kent dit onderzoek een nadrukkelijke toepassing en vertaling van Publieke Waarde indicatoren. Hoewel het een kwalitatief onderzoek is, meet het de praktijk af aan de theorie aan de hand van de theoretische bril.

Wat betreft de externe validiteit is het de vraag in hoeverre dit onderzoek te generaliseren is. Dit onderzoek heeft niet als het doel om uitspraken te doen over de hele samenleving. Dit onderzoek is wel bedoeld om geïnteresseerde partijen mee te laten leren. Daarom hebben in dit onderzoek de theoretische concepten een centrale rol. De praktijk is ingevuld binnen de kaders van de theorie. Hiermee is een normatief kader van Publieke Waardecreatie beschreven dat ook andere partijen kunnen gebruiken.



DEEL DRIE: RESULTATEN

ABSTRACT

In dit deel worden de resultaten van het onderzoek besproken. In hoofdstuk 6 hoofdstuk wordt per periode beschreven hoe de Publieke Waarde conflicten er in de praktijk uitzien en hoe hiermee wordt omgegaan tijdens het ontwerpen van het verantwoordingsproces. Tot slot volgt de conclusie (hoofdstuk 7).

6.GRIP OP PUBLIEKE WAARDE CONFLICTEN IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk worden de bevindingen en resultaten van het onderzoek weergegeven. De ontwikkeling op begrip en omgang met Publieke Waarde conflicten wordt gepresenteerd via de vijf perioden van het innovatietraject: 1) kennismaken en opstarten, 2) onderzoeken, 3) inzichten definiëren, 4) prototypen en 5) twee experimenten: de oefen-Multiloogtafel en de Multiloogtafel. Per periode wordt beschreven hoe de conflicten er in de praktijk uitzien en hoe hiermee door de betrokkenen werd omgegaan.

6.1 Eerste periode: kennismaken en opstarten

De eerste periode van het innovatietraject stond in het teken van opstarten, het verduidelijken van het doel van het traject en een eerste kennismaking met Publieke Waarde. Met dat doel vonden er twee bijeenkomsten plaats. Ten eerste vond de eerste innovatiebijeenkomst plaats, waarbij de acht innovatieteamleden aanwezig waren. Ten tweede vond de eerste expertmeeting van het innovatietraject plaats. Bij deze expertmeeting waren raadsleden, drie opdrachtgevers, de wethouder, de onderzoeker en enkele innovatieteamleden aanwezig.

6.1.1 Ontwikkeling op identiteitsconflicten

Innovatiebijeenkomst

Tijdens de eerste innovatiebijeenkomst van het innovatieteam is met de acht teamleden verkend wat de opdracht van het traject is. Niet alle teamleden hadden hetzelfde kennisniveau van Publieke Waarde. Daarom bespraken de innovatieteamleden met elkaar wat Publieke Waarde is en leerde zo van elkaar. De ambtenaren van volksgezondheid hadden in vergelijking met de andere teamleden het meest met Publieke Waarde gewerkt, tijdens het opstellen van hun Volksgezondheid Nota. Zij legden in eigen woorden uit wat Publieke Waarde is, de andere teamleden stelden vragen en vulden vanuit eigen ervaring aan.

Tijdens deze bijeenkomst ontstond een identiteitsconflict over de rol van de gemeente bij verantwoorden. Dit conflict blijkt uit de focus die bij het verantwoorden binnen de gemeente wordt gelegd, in plaats van op de samenleving. Dit is terug te zien in hoe de opdracht geformuleerd is voor het innovatietraject: ‘zichtbaar maken en verantwoorden wat de gemeente bijdraagt aan de Publieke Waarde ambities die in de Volksgezondheid Nota staan.’ Het gaat hier dus over wat de gemeente doet, in plaats van wat er in de samenleving gebeurt. Ook in de Nota Volksgezondheid ligt de focus op de eigen middelen en capaciteiten van de gemeente Utrecht: “wat kan de gemeente voor u betekenen?”. Dit past binnen het *conceptuele referentiekader* van Old Public Administration en New Public Management waarbij verantwoorden gaat over het laten zien wat de organisatie zelf heeft gepland, geleverd en gepresteerd. Dit is ook terug te zien in de uitleg van de ambtenaar van volksgezondheid: “Je moet inzichtelijk kunnen maken wat je hebt gedaan en wat je hebt bijgedragen.” Deze interne focus botst met wat Publieke Waardecreatie vraagt: een focus op de samenleving.

Tijdens de discussie werd door een ambtenaar van volksgezondheid uitgelegd dat Publieke Waarde over de hele samenleving gaat en alleen georganiseerd kan worden door veel met partners in netwerken samen te werken. De teamleden *reflecteerden* op deze (nieuwe) kennis door zich hardop af

te vragen: “Wat betekent het voor verantwoord en dat het over de samenleving gaat?” Er ontstond discussie over de rol van de gemeente: “We moeten toch gewoon bij de verantwoording laten zien wat onze rol is en of onze doelen behaald zijn?”, aldus de ambtenaar Ruimte. De ambtenaar van ruimtelijk domein: “de gemeente is gewend om te verantwoording over zijn eigen doelen, beleidsprogramma en uitvoering.” Dit klinkt als een identiteitsconflict omdat Publieke Waardecreatie verwacht dat verantwoording moet gaan over de inzet van de samenleving, voorbij de grenzen van de gemeente. Dit voorbeeld toont dat er een conflict is tussen de verwachtingen van de traditionele paradigma’s van OPA en NPM (gemeente verantwoord over eigen organisatie) en de verwachtingen vanuit NPG (verantwoording gaat over hele samenleving). Dit lijkt op een onderkoelde reactie waarbij het samenlevingsniveau kleiner gemaakt wordt door de organisatiegrens van de gemeente af te bakenen. Daarbinnen wordt gefocust op de eigen rol bij Publieke Waardecreatie. De discussie pingpongt heen en weer tussen verantwoord en op het niveau van de samenleving en de traditionele manier van verantwoording.

Het is interessant om te zien dat de discussie een stapje verder kwam door het leerproces van het *conceptualiseren*. De ambtenaar van maatschappelijke ontwikkeling stelde voor om het conceptuele kader van de verschillende rollen en verwachtingen van de gemeente te gebruiken, omdat verantwoord moet passen bij de verschillende rollen van de gemeente. De ambtenaar van volksgezondheid herkende dit kader en vulde aan: “Ja, de taken en opdrachten die de gemeente zelf uitvoert zoals het rijksvaccinatieprogramma, kunnen op de traditionele manier verantwoord worden. Maar de rol van de gemeente van het samenwerken en faciliteren, dat is lastig, want dat vraagt echt een andere en meer brede manier van verantwoording.” Volksgezondheid en maatschappelijke ontwikkeling doen al veel met netwerkgericht werken. De interpretatieschema’s van netwerkgericht werken sluiten goed aan op de Publieke Waarde theorie. Hierdoor kon Publieke Waarde gemakkelijk gekoppeld worden aan de eigen concepten en opvattingen van het samenlevingsniveau. Tijdens de rest van de bijeenkomst werd steeds teruggesproken op dit conceptuele denkkader om de discussie over verantwoord en de verschillende rollen van de overheid te duiden. Hoewel dit nog geen oplossing bood voor het identiteitsconflict, werd wel een stap gemaakt in het bouwen van een conceptueel kader. Zoals in de leertheorie aangegeven is het leerproces van conceptualiseren van belang om het identiteitsconflict te kunnen begrijpen en interpreteren. Het toont ook aan dat het leren niet blijft steken en dat de deur niet wordt dichtgegooid bij confrontatie met het identiteitsconflict.

Expertmeeting

Tijdens de eerste expertmeeting van het innovatietraject werd ook een identiteitsconflict zichtbaar. Bij de expertmeeting waren raadsleden, drie opdrachtgevers, de wethouder, de onderzoeker en een paar innovatieteamleden aanwezig. Tijdens de bijeenkomst werden de raadsleden geconfronteerd met een *ervaring* met Publieke Waarde door een presentatie van de onderzoeker en de ambtenaar van volksgezondheid. De raadsleden werden gevraagd aan te geven wat zij vinden van Publieke Waarde, welke vragen ze hebben en wat zij belangrijk vinden bij verantwoord. Tijdens het *reflecteren* op Publieke Waarde ontstond al snel een discussie over wat dit betekent voor hun rol bij Publieke Waardecreatie. Een GroenLinks raadslid vroeg zich hardop af in hoeverre ze de verantwoording los kan laten: “de verantwoording minder strak doen, minder op indicatoren en meer op een brede maatschappelijke waarde, dat voelt als loslaten. De vraag is hoe los, want dit raakt wel de comfortzone van mijn rol als raadslid.” Dit riep onder de betrokkenen de vraag op wat de rol van een raadslid is.

Net als bij de innovatieteamleden is ook op dit punt in het gesprek het kader van de verschillende rollen en verwachtingen van de gemeente ingebracht. De *reflectie* en vragen over de comfortzone en de rol van raadsleden werden *geconceptualiseerd* door het onderscheiden van de verschillende rollen van de gemeente. Hoewel raadsleden aangaven dat ze wel open staan voor de brede benadering van Publieke Waarde hechten ze veel waarde aan de traditionele rollen van de gemeente (NPM, OPA). Uit dit identiteitsconflict blijkt dat net als de innovatieteamleden, ook de raadsleden de verantwoording en hun rol daarbij vooral begrijpen vanuit de traditionele rollen van de gemeente: grip op de gemeente uitgaven en controleren via cijfers en indicatoren. De raadsleden vinden het belangrijk om via hun controlerende rol als raadslid grip te kunnen blijven uitvoeren op wat de gemeente doet. Dat is logisch: zoals in de theorie besproken zijn alle rollen van de gemeente belangrijk voor waardecreatie, dus ook OPA en NPM zijn heel belangrijk. Maar voor Publieke Waardecreatie is het nodig dat de focus meer op NPG komen te liggen. En vanuit dat paradigma is het niet mogelijk om strak op indicatoren en cijfers te meten.

Dit vraagt dus om een andere manier van verantwoorden en een andere houding. Uitspraken van raadsleden en de wethouder wijzen erop dat het durven vertrouwen op een nieuwe (nog niet bestaande) manier van verantwoorden en een bijbehorende rol lastig en kwetsbaar is. Tijdens het *conceptualiseren* wegen de raadsleden en wethouder de bestaande en bekende concepten over verantwoorden af tegen het net aangereikte concept van Publieke Waarde. De raadsleden gaven aan dat ze wel willen proberen om een nieuwe manier van verantwoorden op basis van Publieke Waarde een kans te geven, maar willen tegelijkertijd wel grip houden op de verantwoording. Ook de wethouder zei: “Ik wil leren met Publieke Waarde. Maar ik heb wel iets nodig om op te vertrouwen dat deze nieuwe manier van verantwoorden echt werkt, anders schiet ik in de controlekramp.” Tijdens het leerproces van *conceptualiseren* werden dus twee concepten tegen elkaar afgewogen, verantwoorden vanuit oude maar bekende en vertrouwde rollen en verantwoorden op basis van Publieke Waarde. Echter is het concept van Publieke Waarde en verantwoorden op dit moment nog niet voldragen en heeft nog geen concrete vorm. Het is daarom wellicht lastig om te leren met een prematuur concept waarbij nog niet duidelijk is hoe de verantwoording en de bijbehorende identiteiten op basis van Publieke Waarde eruit zien.

Concluderend kan gezegd worden dat het bij het conceptualiseren belangrijk is dat de nieuwe concepten van Publieke Waarde uiteindelijk genoeg tegengewicht bieden aan traditionele concepten. Het leren kan blijven steken als oudere vertrouwde concepten niet ook ruimte maken voor nieuwe concepten van Publieke Waarde.

6.1.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Tijdens de expertmeeting werd ook een waarde conflict zichtbaar. Tijdens de presentatie werd genoemd dat Publieke Waarde intersubjectief is, dus iets dat collectief als waardevol wordt ervaren. Raadsleden *reflecteerden* hierop en vroegen zich af zij dat ook zo *ervaren* vanuit hun werk. Ze *conceptualiseren* immers vanuit verschillende logica's en ideologieën en het PvdA raadslid zei: “Publieke Waarde ambities zijn politiek, dus wat waardevol is verschilt per politieke overtuiging.” Dit werd beaamd door veel raadsleden. Hierop vroeg de onderzoeker aan de raadsleden wie zij als authorizing environment zien bij het organiseren van volksgezondheid. Het antwoord van D66 was: “daar is ook geen eenduidig en neutraal antwoord voor. Partners zijn namelijk ook politiek. De ene

partij vindt vanuit ideologie dat volksgezondheid het best door de ene groep organisaties bevorderd wordt, maar de andere partij ziet weer een andere groep partners.” Hier werd vrij letterlijk een waarde conflict besproken: inherent aan het werk van raadsleden is altijd politiek debat over welke ambitie het meest waardevol is. Dit lijkt een onderkoelde reactie: er is altijd discussie over de tegenstellingen van de ambities. Zoals uit de theorie bleek is het risico hiervan dat men blijft steken in de tegengesteldheid van de geambieerde waarden. Volgens Moore is juist het bestaan van meerdere Publieke Waarde ambities naast elkaar belangrijk, omdat het een afspiegeling laat zien van die verschillende subjectieve ervaringen in de samenleving.

6.1.3 Complexiteitsconflict

Tijdens de expertmeeting werd ook de structurele complexiteit benoemd die het helder en grijpbaar verantwoord in de weg staat. Raadsleden delen hun *ervaring* dat de samenleving steeds verandert, dat daarom ook steeds weer andere dingen belangrijk zijn en dat een status quo niet grijpbaar is. En dan, “lijkt Publieke waarde wel heel lastig en vaag om grip op te houden.” aldus het PvdA-raadslid. Er ontstaat een onderkoelde reactie, de raadsleden *conceptualiseren* vanuit hun referentiekader over verantwoord. Ze grijpen naar de perspectieven die OPA en NPM bieden om complexiteit op te lossen: “Welke sturingsinformatie krijgen we als raad dan?” “Hoe kunnen we grip en toezicht houden op Publieke Waarde?” “Kunnen we nieuwe indicatoren bedenken om te meten?” Interessant is dat deze discussie verder geholpen werd door een nieuwe *ervaring*. De onderzoeker beantwoordde de vraag van de raadsleden over hoe zij toezicht kunnen houden op Publieke Waarde: “bijvoorbeeld via storytelling. Dit gaat over verhalen van burgers, ambtenaren en partners. Zij vertellen over hun ervaringen met het bevorderen van gezondheid, waardoor de raad inzicht krijgt in het lokale proces en praktijk van het beleid.” Een aantal raadsleden knikten instemmend. Het Christen Unie raadslid *reflecteerde* en *conceptualiseerde* daarop door aan te geven dat: “naast storytelling ook meetbare cijfers moeten meetellen in de publieke waarde manier van verantwoord. Dan wordt het een soort getoetste storytelling.” In de discussie is een stap gemaakt door de *ervaring* hoe Publieke Waarde inzichtelijk gemaakt kan worden. Dat zorgt voor meer grip op het nieuwe *concept* van Publieke Waarde.

6.1.4 Tussenstand leeropbrengst van de eerste periode

Identiteitsconflict	In de praktijk is er conflict tussen de verwachtingen van de traditionele paradigma’s van OPA en NPM (gemeente verantwoord over eigen organisatie) en de verwachtingen vanuit NPG (verantwoording gaat over hele samenleving). In de praktijk bleek het leerproces conceptualiseren belangrijk om het identiteitsconflict te kunnen begrijpen en interpreteren. Tijdens dit leerproces werden twee concepten tegen elkaar afgewogen, traditionele vertrouwde concepten (OPA, NPM) en het Publieke Waarde concept. Echter is het Publieke Waarde concept niet voldragen en biedt het nog niet genoeg tegenwicht.
Waarde conflicten	In de praktijk van raadsleden zijn er altijd waarde conflicten, er is altijd politiek debat over welke ambitie het meest waardevol is.
Complexiteitsconflicten	In de praktijk wordt ervaren dat de samenleving steeds veranderd en dat een status quo niet grijpbaar is. Publieke Waarde werd te vaag gevonden om grip op te houden. De onderkoelde reactie hierop is grijpen naar de OPA en NPM perspectieven om complexiteit op te lossen: sturingsinformatie, toezicht, indicatoren. Door de leerprocessen van het ervaren en conceptualiseren wordt een stap gemaakt: getoetste storytelling kan helpen om inzicht te krijgen in Publieke Waardecreatie.

6.2 Tweede periode: onderzoeken

De tweede periode van het innovatietraject stond in het teken van inzicht krijgen in wat belangrijk is voor het ontwerpen van het verantwoordingsproces. Met dat doel vonden er drie bijeenkomsten plaats. Ten eerste vond er een sprint plaats (tussentijdse vergadering van de innovatieteamleden) waarbij de onderzoeker zijn expertise over Publieke Waarde deelde. Ten tweede heeft er een expertmeeting plaatsgevonden met raadsleden, de wethouder, de onderzoeker en vier innovatieteamleden. Daarbij waren twee partners uit de stad uitgenodigd om te praten over wat zij belangrijk vinden bij Publieke Waarde en verantwoorden. Ten derde was er een tweede sprint, waarbij vier innovatieteamleden en de onderzoeker aanwezig waren.

6.2.1 Ontwikkeling op identiteitsconflicten

Tijdens een sprint (tussentijdse vergadering van de innovatieteamleden) is de onderzoeker op verzoek van de innovatieteamleden uitgenodigd om zijn expertise over Publieke Waarde te delen. Deze uitnodiging kwam voort uit de vraag van de innovatieteamleden dat ze eigenlijk nog geen vat hebben op Publieke Waarde. Tijdens de bijeenkomst gaf de onderzoeker een presentatie over Publieke Waarde. De onderzoeker *confronteerde* de innovatieteamleden ermee dat Publieke Waarde ideaal theoretisch gezien altijd op het niveau van samenleving is. Het is de rol van de publieke managers en ambtenaren om de ambities op het niveau van de samenleving te formuleren, voorbij de eigen gemeenteorganisatie grenzen. Die confrontatie riep tegenstand op bij de innovatieteamleden en zorgde voor een identiteitsconflict. In de praktijk blijkt het conflict vooral een conceptuele (maar ook emotionele) discussie op te roepen.

Een aantal innovatieteamleden reageerde verontwaardigd: “Maar we zijn toch geen volksvertegenwoordiging, nu lijkt het alsof we op de stoel van de raadsleden gaan zitten.” De innovatieteamleden *conceptualiseerden* vanuit het kader van de politiek bestuurlijke tweedeling en de verschillende rollen van de gemeente. De innovatieteamleden vroegen zich af wie zij, als ambtenaren van de gemeente, zijn om te bepalen wat de Publieke Waarde ambitie van de samenleving is. “Wie bepaalt wat goed is en wat de Publieke Waarde ambitie is? Moet, mag en kan de gemeente dat?” aldus de ambtenaar van ruimtelijk domein. De ambtenaar van volksgezondheid legde uit hoe zij daarmee zijn omgegaan tijdens het destilleren van de Publieke Waarde ambities voor de Nota Volksgezondheidsbeleid. “We hebben gesprekken gevoerd met netwerkpartners, organisaties en inwoners. Uit die gesprekken kwamen gedeelde waarden die gelden voor de gehele stad. Deze ambities zijn toen nadrukkelijk vertaald naar wat de gemeente daarin kan doen.” De ambtenaar van informatieprocessen was kritisch en zei: “Maar Publieke Waarde geldt voor de hele samenleving, dan moet dat niet alleen vanuit de gemeentebuil bekeken worden.” De ambtenaar van volksgezondheid legde uit dat daarvoor gekozen is omdat het een gemeentelijke nota is, die door de gemeente verantwoord moet worden. Deze reactie lijkt op onderkoeld omgaan met het conflict. De organisatiegrenzen worden afgebakend en de ambitie wordt verkleind naar wat de gemeente kan doen.

Een aantal innovatieteamleden vonden dat een goede keuze, anders zou je immers te veel op politiek terrein komen. De ambtenaar van ruimtelijk domein: “Volgens mij is het niet aan ons om Publieke Waarde ambities voor de hele samenleving te bepalen.” In dit identiteitsconflict stuiten de ambtenaren bij Publieke Waarde dus ook op de grens van de tweedeling van politiek en bestuur. Immers is er “een democratisch verkozen raadsorgaan dat als vertegenwoordiging legitiem kan

aangeven wat het volk belangrijk vindt”, aldus de ambtenaar van Ruimte. In de nieuwe identiteit voor Publieke Waarde lijken de rollen van ambtenaren en raadsleden elkaar wat te overlappen. Het viel op dat deze confrontaties de innovatieteamleden direct raakte en er werd emotioneel en verhit op elkaar gereageerd. Een identiteitsconflict raakt betrokkenen direct in hun rol. Zoals in de theorie aangegeven vallen dan vertrouwde identiteiten en daarmee houvast op de rol weg.

Het is interessant om te zien dat vanuit de Publieke Waarde theorie nieuwe bouwstenen worden aangeboden om mee te conceptualiseren. Maar deze concurreren, in mindere en meerdere mate, met de concepten van de verschillende rollen en de tweedeling van politiek en bestuur. Tijdens deze discussie was sprake van een begin van het oprekken, verleggen of herdefiniëren van politieke en bestuurlijke grenzen. Op basis van deze *conceptuele* discussie is de opdracht van het innovatietraject (zie eerste periode) aangepast tijdens het opdrachtgeversoverleg naar: *Gemeenteraad Utrecht heeft zicht op hoe partners en de gemeente bijdragen aan de gezondheid van de Utrechters*. Hieruit wordt duidelijk dat de opdracht opgerekt werd zodat ook gekeken zou worden wat partners doen in plaats van alleen wat de gemeente doet.

6.2.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Tijdens een expertmeeting met raadsleden, de wethouder, de onderzoeker en vier innovatieteamleden zijn twee partners uit de stad uitgenodigd om te praten over wat zij belangrijk vinden bij Publieke Waarde en verantwoorden. De twee partners uit de stad zijn een huisarts en een organisatie die zich inzet voor sportgelegenheid in de stad. Tijdens deze bijeenkomst werden de deelnemers gevraagd om een Publieke Waarde ambitie voor een gezonde start voor kinderen te schetsen.

Er werd *geconceptualiseerd* vanuit verschillende logica's (professioneel, politiek en prestatie). Zoals ook uit de theorie blijkt waren er in de praktijk spanningen tussen de Publieke Waarde ambities vanuit de verschillende logica's. Zo werd bijvoorbeeld een spanning duidelijk tussen het VVD-raadslid die het belangrijk vindt om de privacy voor gezin en kinderen te waarborgen (politieke logica) en het PvdA raadslid dat veel zicht wil hebben op jonge kinderen om gezondheids- en veiligheidsredenen (professionele logica). Ook was er een conflict de nadruk die de huisarts legde op individuele gevallen (professionele logica) en de focus van het PvdA-raadslid op het collectief (politieke logica). Zoals het PvdA-raadslid zei: “Ik wil het bredere verhaal inclusief de invloed van bijvoorbeeld armoede op een gezin horen.”

Vanuit de logica's geredeneerd werd ook zichtbaar dat er verschillende informatie behoeften zijn om te weten hoe het gaat met de Publieke Waardecreatie. Vanuit de professionele logica is behoefte aan deskundigenoordeel, storytelling vanuit de ervaring van cliënten en cijfers over gezondheid, “bijvoorbeeld vanuit de indicator ervaren gezondheid” aldus de ambtenaar van volksgezondheid. Vanuit de prestatielogica werd gevraagd naar meer kwantitatieve gegeven over de toename en afname van gezondheid in getallen, informatie over processen, benchmarks en “bijvoorbeeld dalingen of stijgingen in de zorgkosten” aldus het VVD-raadslid. Vanuit de politieke logica is nuttige informatie bijvoorbeeld een casus waarbij integraal wordt gekeken naar het brede plaatje van gezondheid en “bijvoorbeeld armoede en onderwijskansen” aldus het PvdA-raadslid.

Interessant is dat deze bijeenkomst onbewust een stap verder gaat in de leercyclus, namelijk naar het leerproces van *experimenteren*. Er is geëxperimenteerd met een werkvorm waarin iedereen kon

benoemen wat hij of zij belangrijke Publieke Waarde ambities vindt. Er is een omgeving gecreëerd waar er niet meteen onderhandeld hoefde te worden over een prioritering van waarden of over een waarde *trade off*. Hierdoor ontstond de ruimte om te leren en om kwetsbaarheid te tonen. Dit laatste bleek uit de mededeling dat raadsleden het belangrijk vinden om bij de verantwoording ook te horen van de zaken die minder goed gaan. De ambtenaar van volksgezondheid legde haar dilemma open voor: “Maar wat nou als wel hard is gewerkt door volksgezondheid, maar de resultaten worden niet behaald, is dat erg?” Dit dilemma lijkt uit het conceptuele referentiekader van de prestatie logica te komen waar op fouten wordt afgerekend. Het PvdA-raadslid gaf aan dat er dan juist “meer vertrouwen vanuit de raadsleden zou zijn als zij van fouten horen en inzicht krijgen in hoe daar dan aan gewerkt wordt.” Uit bovenstaande discussie blijkt dat de deelnemers hebben *ervaren* dat leren over elkaars dilemma’s belangrijk is bij het verantwoordingsproces.

Concluderend, door het *experiment* van de werkvorm waarbij iedereen benoemde wat hij belangrijk vindt en waar niet direct *trade offs* gemaakt hoefden te worden, hebben de deelnemers een nieuwe *ervaring*. De *ervaring* van een leersituatie waarin Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar kunnen bestaan. Dit is een belangrijke leeropbrengst voor Publieke Waarde omdat het naast elkaar bestaan van Publieke Waarde ambities een afspiegeling laat zien van die verschillende subjectieve ervaringen in de samenleving. Met deze *ervaring* is een nieuwe slag in de cyclus gemaakt. Dit toont dat *experimenteren* en *ervaren* belangrijke leerprocessen zijn om het waarde conflict verder te helpen.

6.2.3 Ontwikkeling op complexiteitsconflicten

Tijdens een sprint (tussentijdse vergadering van innovatieteamleden) waarbij vier innovatieteamleden en de onderzoeker aanwezig waren, werd de complexiteit van het kennen en sturen op verbetering van Publieke Waardecreatie zichtbaar. Ik *confronteerde* de innovatieteamleden ermee dat volgens de theorie het verantwoordingsproces zou moeten kijken naar de bijdrage van alle partners in de samenleving aan Publieke Waarde in plaats van alleen wat de gemeente bijdraagt. Anders kan er geen waardecreatie op het niveau van de samenleving in kaart gebracht worden. De innovatieteamleden *reflecteerden* en *conceptualiseerden* daarop vanuit hun praktijkkennis over netwerken. De ambtenaar van ruimtelijk domein vond het een mooie ambitie maar vroeg zich af of dit praktisch haalbaar zou zijn. De innovatieteamleden benoemden met elkaar een aantal elementen die het verantwoorden met Publieke Waarde in netwerken complex maken.

De ambtenaar van maatschappelijke ontwikkeling zei: “Praktisch gezien is dat zo lastig en complex om te grijpen omdat partners vaak eigen agenda’s hebben, met eigen belangen. Want de ene partner wil meer geld voor een project en een ander wil weer iets anders.” Dit komt overeen met de theorie waarin benoemd wordt dat strategische gedrag het lastig maakt om inzichtelijk te krijgen wat er nou precies gebeurt in zo’n netwerk. De ambtenaar van volksgezondheid vulde aan: “daarbij zijn netwerken en partners ook steeds in beweging en verandering. Het is lastig zien welke partner op welk moment iets bijdraagt.” In de theorie staat dit beschreven als dynamische processen, waardoor een status quo niet grijpbaar of te bevatten is. “Bovendien,” herinnerde de ambtenaar van volksgezondheid over de expertmeeting van hierboven “hebben raadsleden ook uiteenlopende informatiebehoeften. Het is daarom bijna onmogelijk om een volledig beeld te geven.”

De onderzoeker startte een klein *experiment* tijdens deze bijeenkomst. Hij schetste een beeld van hoe men zou kunnen omgaan met deze complexiteit. “Een belangrijk element van een verantwoordingproces is dat het veel verschillende soorten stukjes informatie bevat over de volksgezondheid. Dus informatie over financiën, cijfers, verhalen, ervaringen en data die een ontwikkelcurve over langere tijd kunnen laten zien. Zo wordt in de verschillende informatiebehoefte van raadsleden voorzien.” De onderzoeker gaf aan dat er nooit volledig inzicht gegeven kan worden en dat de complexiteit nooit helemaal kan worden opgelost. “Maar de verschillende stukjes informatie bij elkaar kunnen wel een gevoel geven over hoe het ervoor staat. Met veel verschillende stukjes informatie over een Publieke Waarde ambitie kan een bepaalde ontwikkeling aannemelijk gemaakt worden. Plausibele causaliteit.” De innovatieteamleden knikten instemmend. De aanwezigen kregen door dit *experiment* een nieuwe *ervaring* en zo kon een stap verder gemaakt worden. De ambtenaar van maatschappelijke ontwikkeling gaf aan dat ze een gereedschapskist of voorraadkamer van verschillende stukjes informatie voor zich zag. “En als je geen cijfers kan laten zien, laat je andere informatie uit de voorraadkamer zien zoals een verhaal of een film.”

6.2.4 Tussenstand leeropbrengst van de tweede periode

Identiteitsconflict	In de praktijk blijkt het conflict vooral een conceptuele (maar ook emotionele) discussie op te roepen. Vanuit de Publieke Waarde theorie worden nieuwe bouwstenen aangeboden om mee te conceptualiseren. Maar deze concurreren, in mindere en meerdere mate, met de concepten van de verschillende rollen en de tweedeling van politiek en bestuur. De innovatieteamleden vinden dat ze met de Publieke Waarde identiteit te veel op het terrein van de politiek komen. In de nieuwe identiteit voor Publieke Waarde lijken de rollen van ambtenaren en raadsleden elkaar wat te overlappen.
Waarde conflicten	In de praktijk blijken <i>experimenteren</i> en <i>ervaren</i> belangrijke leerprocessen te zijn om het waarde conflict verder te helpen. Door het <i>experimenteren</i> met een werkvorm waarbij deelnemers benoemden wat zij belangrijk vinden en waar niet direct trade offs gemaakt hoefden te worden, kregen de deelnemers een nieuwe <i>ervaring</i> . De <i>ervaring</i> van een leersituatie waarin Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar kunnen bestaan. Dit is van belang voor Publieke Waarde omdat dit een afspiegeling laat zien van de verschillende subjectieve ervaringen in de samenleving.
Complexiteitsconflicten	In de praktijk werd het complexiteitsconflict benoemd: partners hebben eigen agenda's, vertonen strategisch gedrag en zijn steeds in beweging. Daarbij hebben raadsleden ook een uiteenlopende informatiebehoefte. Het is dus complex om inzicht in waardecreatie te krijgen en geven. In een klein experiment werd een manier geschetst om hiermee om te gaan. Verschillende stukjes informatie kunnen een gevoel geven van hoe het ervoor staat met waardecreatie en kunnen ontwikkelingen aannemelijk maken. Plausibele causaliteit.

6.3 Derde periode: inzichten definiëren

De derde periode van het innovatietraject bestond uit het definiëren van belangrijke inzichten uit het onderzoek van de tweede periode over Publieke Waarde en verantwoorden. Die inzichten moesten gaan leiden tot een afbakening en specifieke ontwerpvrage voor het verantwoordingsproces. In periode vier zal namelijk concreet het verantwoordingsproces ontworpen worden. De inzichten werden door het innovatieteam gedefinieerd tijdens de derde innovatiebijeenkomst. Bij deze bijeenkomst waren alle innovatieteamleden en de onderzoeker aanwezig.

6.3.1 Ontwikkeling op identiteitsconflicten

Tijdens de bijeenkomst werd methodisch *gereflecteerd op* en *geconceptualiseerd* wat de innovatieteamleden de afgelopen twee perioden tijdens alle bijeenkomsten hadden geleerd. Met de uitgeprinte verslagen van deze bijeenkomsten werden inzichten besproken en geclusterd.

Vanuit het leerproces *conceptualiseren* beschreef de ambtenaar van volksgezondheid een identiteitsconflict. De rollen en verwachtingen van OPA en NPM zag ze sterk terug tijdens de gemeenteverantwoording: “raadsleden willen controleren en roepen ambtenaren op het matje, ambtenaren proberen de raad gerust te stellen zodat er niet meer raadvragen komen.” Ze zag dat dit niet zorgde voor meerwaarde voor de samenleving. “Beide partijen willen gewoon door met hun werk zonder ‘gestoord’ te worden.” Ambtenaren en raadsleden lijken elkaar gegijzeld te houden in een systeem van checks and balances zoals de OPA en NPM paradigma’s voorschrijven. Door deze manier van verantwoorden blijven ze steken in het identiteitsconflict. De ambtenaar van volksgezondheid legde hier een ander *concept* tegenover, dat van NPG en Publieke Waarde op het niveau van de samenleving. “Maar, wat nou als we als ambtenaren en wethouder de vragen van raadsleden altijd beschouwen vanuit de bedoeling iets te willen bijdragen aan de gezondheid van de samenleving. Laten we ervan uitgaan dat raadsleden iets willen veranderen, beter willen maken, net als wethouder en ambtenaren en partners in de stad. Met als doel een betere gezondheid” Ze zag dat raadsleden en zichzelf eigenlijk op samenlevingsniveau dezelfde ambitie hebben en gaf aan dat ze meer in co-creatie samen wilde werken met raadsleden in plaats van tegenover elkaar te staan.

Concluderend, vanuit het leerproces *conceptualiseren* werd het identiteitsconflict overbrugd door het sterkere en zelf ervaren Publieke Waarde concept. Dit concept bestaat uit het idee dat raadsleden en ambtenaren op het samenlevingsniveau hetzelfde willen: een goede gezondheid voor de stad. Dit leerproces zorgde ervoor dat verder gekeken kon worden dan het conflict.

6.3.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Via leerprocessen van *conceptualiseren* zijn waarde conflicten benoemd. Vanuit het conceptuele denkkader van de prestatie logica vinden de innovatieteamleden dat het huidige verantwoorden te veel focust op fouten en afgerekend worden. Dit werd zo benoemd door de ambtenaar van intern advies en de ambtenaar van informatieprocessen. De ambtenaar van intern advies: “Wat is goed verantwoordingsgedrag? Nu bestaat verantwoorden te veel uit onderhandelen over welk belang het meest belangrijk is, schuld afschuiven en afrekenen op fouten.” De informatie- en procesmanager wilde het woord verantwoorden loslaten. Ze *conceptualiseerde* dat het de focus afhaalt van de gezamenlijke Publieke Waarde ambitie doordat de nadruk gelegd wordt op de prestatie logica: fouten: “verantwoorden zou zich ook moeten richten op de ambitie, je kan dan ook bijsturen op wat niet goed loopt. Als je te veel gaat terugkijken verval je in afrekenen op fouten. Dan verlies je je in de discussie.

Het gaat dan niet over waar we samen aan werken.” In andere woorden benoemden ze dat in de huidige stijl van verantwoorden de prestatie logica dominant is. Ze gaven aan dat er verder gekeken zou moeten worden dan cijfers, fouten en schuld toewijzen. De ambtenaar van intern advies zei daarover: “Het is toch werkelijk nuttiger om met elkaar te leren over welke belangen en waarden er zijn en te kijken hoe we samen verder kunnen komen.”

Zowel de ambtenaar van intern advies als de ambtenaar van volksgezondheid benoemden dat leren belangrijk is voor het kunnen zien van Publieke Waarde. Ze verwezen naar het experiment tijdens de tweede periode. De leeropbrengst was toen dat als de werkvorm ervoor zorgt dat er geen *trade offs* gemaakt hoeven (of mogen) worden, er dan ruimte is om Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar te laten bestaan. Dat is belangrijk om te kunnen leren van elkaar. Beiden bouwden daarop voort en benoemden een *experiment* waarin dat vorm zou kunnen krijgen. De teammanager volksgezondheid beschreef: “De dialoog scheiden van debat en besluitvorming. Het debat en besluitvorming pas laten plaatsvinden als de informatie gedeeld is en men heeft kunnen leren van elkaar.” Ook de ambtenaar van intern advies beschreef zo’n *experiment*: “Een gesprek van netwerkpartners over hoe het gaat met gezondheid in de stad. Een podium voor iedereen om zijn verhaal te vertellen. Dit gesprek is bedoeld om te leren. De gemeentelijke euro’s worden ná het netwerkgesprek op de traditionele wijze in de raad verantwoord.”

Concluderend kan gezegd worden dat via het *conceptualiseren* geleerd is dat het huidige verantwoorden te veel focust op fouten en afgerekend worden. Daar is het *concept* van de gezamenlijke ambitie van Publieke Waarde tegenover gezet en is geleerd dat het belangrijk is om te leren over verschillende waarden. Er is een *experiment* bedacht waarmee dat leren bereikt kan worden: een scheiding van lerende dialoog en debat en besluitvorming.

6.3.3 Ontwikkeling op complexiteitsconflicten

Tijdens deze periode is geen aandacht besteed aan de complexiteitsconflicten.

6.3.4 Leeropbrengst derde periode

Identiteitsconflict	In de praktijk is vanuit het leerproces <i>conceptualiseren</i> het identiteitsconflict overbrugd door een Publieke Waarde concept dat raadsleden en ambtenaren op het samenlevingsniveau hetzelfde willen: een goede gezondheid voor de stad. Hiermee kan verder gekeken worden dan het conflict.
Waarde conflicten	In de praktijk is geconcludeerd dat het huidige verantwoorden te veel focust op fouten. Er is een <i>experiment</i> bedacht: een scheiding van lerende dialoog en debat en besluitvorming, om te kunnen leren over verschillende waarden.
Complexiteitsconflicten	Geen leeropbrengst

6.4 Vierde periode: prototypen

Het doel van de vierde periode van het innovatietraject was het ontwerpen van een verantwoordingsproces: een prototype bouwen. Met dat doel vond de vierde innovatiebijeenkomst plaats. Er is een casus gekozen om het prototype concreet vorm te kunnen geven. De casus is het convenant Sport & Alcohol dat onlangs was afgelopen en geëvalueerd moest worden.

Convenant Sport & Alcohol

Aanleiding: Bij sportverenigingen zijn sport en alcohol nauw met elkaar verbonden. Voor sportverenigingen bestaat een (groot) deel van de omzet uit de verkoop van alcohol. Omdat er veel jonge sportleden zijn, zijn sportverenigingen een belangrijke plek om verantwoord alcoholgebruik te stimuleren.

Doel convenant: Het aanpakken van vroegtijdig en overmatig alcoholgebruik bij sportverenigingen.

Hoe:

- 1) Informeren over risico's van alcohol (bijv. verantwoord alkoholschenken, barbordje met afspraken)
- 2) Het voorkomen van rijden met alcohol op (bijv. BOB campagne)
- 3) Preventieve maatregelen om overmatig alcoholgebruik te voorkomen (bijv. alternatief voor alcoholische consumpties aanbieden, alcoholprijzen verhogen)

Samenwerking: Gemeente (Volksgezondheid en Toezicht en Handhaving), Koepel van Sportverenigingen, verslavingszorgorganisatie en 22 verschillende sportverenigingen. Looptijd: 2013-2016

De opdrachtgevers van het innovatietraject hebben deze casus gekozen omdat het, naast dat er partners uit de stad bij betrokken zijn, niet alleen Volksgezondheid (sporten is belangrijk voor de gezondheid, overmatig alcoholgebruik is ongezond) aangaat maar ook andere delen van de gemeente. Zoals Veiligheid en Toezicht en Handhaving (bij overlast en incidenten in het verkeer door alcohol) en maatschappelijke ontwikkeling (in verband met sport en de maatschappelijke functie van sportverenigingen). Dit vonden zij van belang omdat dan binnen de gemeente ook meer integraal verantwoord en geëvalueerd kan worden.

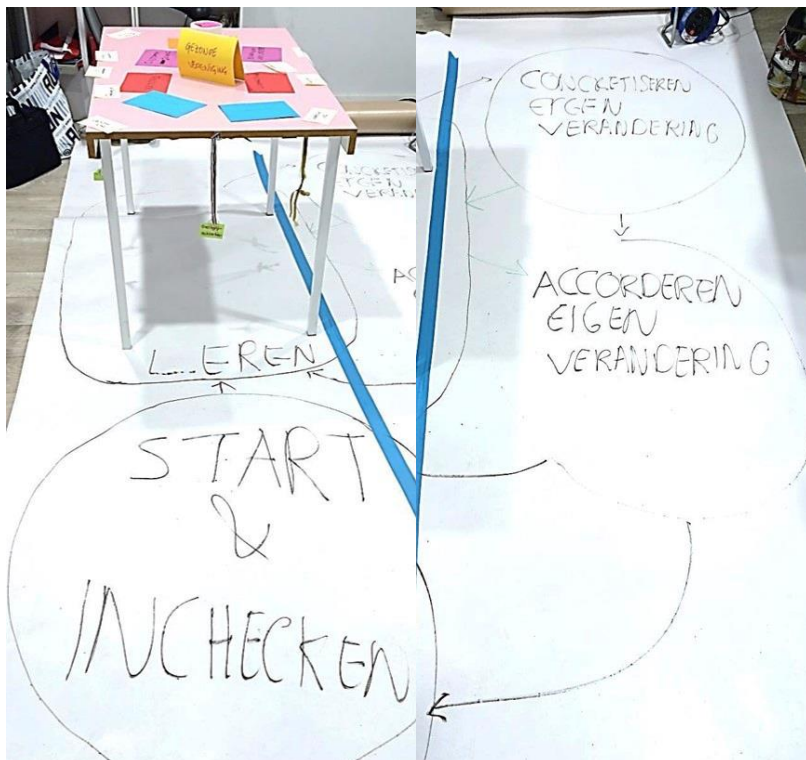
Prototype

Hieronder wordt eerst kort en globaal uitgelegd hoe het allereerste prototype eruit zag, als resultaat van de vierde innovatiebijeenkomst. Het is goed om te weten dat tijdens de vijfde periode het prototype nog is aangepast. Daarom zal bij het beschrijven van de vierde periode minder aandacht uitgaan naar het concrete prototype, maar meer naar de leerprocessen over de kenmerken van Publieke Waarde. Na de korte uitleg van het prototype zal zoals gebruikelijk weer worden uitgesplitst hoe de ontwikkeling op de kenmerken van Publieke Waarde tot stand is gekomen.

Dit prototype beeldde een cyclus uit van een verantwoordingsproces. De cyclus draaide om een bepaald thema waarbij geleerd moet worden hoe dat thema aan waardecreatie heeft bijgedragen. In dit geval draaide de cyclus om het convenant Sport & Alcohol. Bij de cyclus zijn steeds alle partners betrokken die een bijdrage leveren aan de waardecreatie van het convenant Sport & Alcohol. Dit zijn de sportverenigingen, de gemeente, de verslavingszorgorganisatie, de wethouder en de raadsleden.

De cyclus zet een aantal stappen met als doel om uiteindelijk gezamenlijk te kunnen leren hoe en welke waarde is gecreëerd door het convenant. De eerste stap is alle partners bij de cyclus te

betrekken (zie stap: Start en inchecken). De tweede stap is de meest belangrijke stap in de cyclus: het leren. Het leren vindt plaats aan een ronde leertafel waar alle partners onder leiding van een gespreksleider met elkaar in gesprek gaan en informatie uitwisselen. Leren over de waardecreatie is gestructureerd aan de hand van de Publieke Waarde driehoek. Zo wordt er bekeken wat de Publieke Waarde ambities (wat) van het convenant zijn, wie (authorizing environment) aan de waarde hebben (samen)gewerkt en hoe er aan de waarde is gewerkt (operationele capaciteit). Via die methode kan iedereen leren over hoe en welke waarde is gecreëerd met het convenant Sport & Alcohol. De derde stap van de cyclus is de actie dat alle deelnemers, na geleerd te hebben over de waardecreatie, zelf veranderingen aanbrengen om met de leerervaringen nog beter te kunnen bijdragen aan de waarden van het convenant. De vierde stap is een optionele stap: besluitvorming. Als men vindt dat er formele consequenties verbonden moeten worden aan de leeropbrengst van de tafel kan daartoe een formeel besluit genomen worden. De cyclus loopt weer door in leren, om te kijken of de aangebrachte veranderingen meer waardecreatie hebben opgeleverd op de Publieke Waarde ambities.



Figuur 6.1 Praktijkfoto's van het ontwerp.

6.4.1 Ontwikkeling identiteitsconflicten

Bij het omgaan met identiteitsconflicten bleek in deze periode dat *conceptualiseren* en *experimenteren* belangrijke leerprocessen zijn. De innovatieteamleden zetten fysiek een tafel neer. Dit moest de tafel voorstellen waaraan het netwerk van het convenant Sport en Alcohol plaats zou nemen en waar iedereen zou vertellen wat zij belangrijk vinden en wat zij hebben gedaan. Vanuit het leerproces *conceptualiseren* over de verschillende rollen en verwachtingen van de gemeente, bekeken de innovatieteamleden wie er aan tafel zou moeten zitten. Zij *experimenteren* hiermee door te spelen dat zij, elk vanuit het perspectief van een andere partner, een verantwoordingsgesprek met elkaar voeren. Zo zaten er een raadslid, een ambtenaar van volksgezondheid, voorzitters van

sportverenigingen en de wethouder van volksgezondheid aan tafel. Deze *ervaring* zorgde voor een identiteitsconflict. Vanuit de traditionele paradigma's bezien moeten ambtenaren tijdens een verantwoording verdedigen en raadsleden controleren. "Moeten ambtenaren alleen verdedigen of hebben zij dezelfde actieve rol als de sportverenigingen?" aldus de ambtenaar van volksgezondheid. "Moeten raadsleden alleen controlerende vragen stellen en luisteren of dragen zij ook actief bij?" vroeg de informatie- en procesmanager zich af. Het ging alleen nog maar over het identiteitsconflict en de verantwoordingsrelatie tussen gemeente en raad. Dit blokkeerde het zicht op het grotere samenlevingsniveau. Het conflict kwam een stapje verder door het leerproces van het *conceptualiseren* vanuit Publieke Waarde. De onderzoeker: "maar Publieke Waarde gaat niet alleen over ambtenaren en raadsleden, Publieke Waardecreatie gaat over de bijdrage van de verschillende partners aan Publieke Waardecreatie."

Hierop brak een *conceptualisatie* discussie los. De teamleden werden het erover eens dat elke partner gelijkwaardig aan tafel zit omdat iedereen bijdraagt aan waardecreatie. Het is de specifieke bijdrage van partners die kan verschillen. De ambtenaar van intern advies: "ja, want iedereen draagt bij aan Publieke Waarde en moet daar dus ook gelijkwaardig over verantwoorden." Op basis van deze *conceptualisatie* zei de ambtenaar van volksgezondheid: "Dan heb je minder last van hiërarchische verantwoordingsrelaties aan tafel." Dus, bij gelijkwaardig bijdragen kunnen conflicterende en remmende hiërarchische verantwoordingsrelaties even worden losgelaten en kan de focus gelegd worden op de Publieke Waardecreatie voor de samenleving.

6.4.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Voor het verder brengen van waarde conflicten bleek *experimenteren* een belangrijk leerproces tijdens het ontwerpen. In de eerdere perioden werd duidelijk dat het belangrijk is om ruimte te hebben om Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar te kunnen laten bestaan. Dat is belangrijk om te kunnen leren van elkaar. Hierop werd tijdens het ontwerpen teruggegrepen. De informatie- en procesmanager gaf aan dat er daarom een *verantwoordingsproces* gecreëerd moet worden, om echt de leeromgeving in te verankeren. Er werd *geëxperimenteerd* door de tafel op te tillen en vellen wit papier op de grond te leggen waarop een cyclus met een aantal stappen getekend werd. Hiermee ontstond een fysieke cyclus dat het leren en politieke besluitvorming als twee aparte opeenvolgende stappen in de cyclus zette. Hiermee werd een moment afgebakend voor leren over de diverse Publieke Waarde ambities. Dit had als doel een veilige leeromgeving te creëren, waar een gesprek gevoerd kan worden over de stand van zaken, met veel nadruk op Publieke Waarde als focus.

6.4.3 Ontwikkeling op complexiteitsconflicten

Het doel van de leertafel was om inzicht te krijgen in waardecreatie. Maar hoe en met welke informatie kan waardecreatie zichtbaar gemaakt worden? De innovatieteamleden benoemden de complexiteit: "er zijn zoveel partners betrokken zijn bij het convenant, dan niet inzichtelijk is te maken wat iedereen heeft bijgedragen," aldus de ambtenaar van volksgezondheid. "Ook is de praktijk van het convenant steeds in beweging. Incidenten met alcohol, media aandacht, landelijke wetgeving, een andere bestuurder," aldus de ambtenaar van maatschappelijke ontwikkeling. De status quo is dus niet grijpbaar, maar juist steeds in beweging.

Vanuit het *conceptualiseren* en *experimenteren* werden twee manieren bedacht om om te gaan met deze complexiteit. Ten eerste werd het idee van de voorraadkamer met informatie uit periode twee in het ontwerp ingebracht: op tafel moesten verschillende type informatie liggen. Verschillende stukjes informatie zouden zo een gevoel geven van hoe het ervoor staat met waardecreatie en konden zorgen voor plausibele causaliteit. Dit zou ervoor kunnen zorgen om de complexiteit meer hanteerbaar te maken. Deze oplossing zou tijdens het eerste experiment in periode vijf getoetst worden.

Ten tweede ontstond er een cyclus door het experimenteren met het verantwoordingsproces. De tweede manier om om te gaan met complexiteit was om de cyclus meermaals per jaar te laten doorlopen om zicht te krijgen op hoe het op dat moment gaat met het covenant Sport en Alcohol. De Multiloogtafel zou zo vaak gehouden kunnen worden als nodig is voor de authorizing environment om inzicht te krijgen in hoe het gaat.

6.4.4 Leeropbrengst vierde periode

Identiteitsconflict	In de praktijk bleken <i>conceptualiseren</i> en <i>experimenteren</i> belangrijke leerprocessen te zijn. Het identiteitsconflict werd zichtbaar omdat vanuit de traditionele paradigma's gezien ambtenaren tijdens een verantwoording moeten verdedigen en raadsleden moeten controleren. Maar deze discussie blokkeert het zicht op het grotere samenlevingsniveau. Vanuit <i>conceptualiseren</i> werd een manier bedacht om hiermee om te gaan: elke partner zit gelijkwaardig aan tafel zit omdat iedereen bijdraagt aan waardecreatie. Hierdoor kunnen conflicterende hiërarchische verantwoordingsrelaties even worden losgelaten en kan de focus gelegd worden op de Publieke Waardecreatie voor de samenleving.
Waarde conflicten	In de praktijk werd <i>geëxperimenteerd</i> met het een fysieke cyclus die het leren en politieke besluitvorming als twee aparte opeenvolgende stappen zette. Hiermee werd een moment afgebakend voor leren over de diverse Publieke Waarde ambities. Dit had als doel een veilige leeromgeving te creëren, met de nadruk op Publieke Waarde als focus.
Complexiteitsconflicten	Om de complexiteit meer hanteerbaar te maken werd ten eerste <i>geëxperimenteerd</i> met verschillende stukjes informatie op tafel, die een gevoel moesten geven van hoe het ervoor staat met waardecreatie. Ten tweede zou de cyclus zo vaak doorlopen kunnen worden als nodig is voor de authorizing environment om inzicht te krijgen in hoe het gaat.

6.5 Periode vijf: eerste experiment: oefen-Multiloogtafel

Het doel van de vijfde periode van het innovatietraject was het uittesten van het prototype-verantwoordingsproces. Met dit doel is het prototype in twee experimenten getest. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het eerste experiment.

Na de vierde periode van het “fysiek” ontwerpen van het verantwoordingsproces is een naam bedacht voor de cyclus: de *Publieke Waarde Cyclus*. De naam voor de leertafel is de *Multiloogtafel* geworden, naar het idee dat er geen *dialogo* maar *multiloog* moet plaatsvinden om te kunnen leren over waardecreatie.

Tijdens het eerste experiment is de Publieke Waarde Cyclus uitgetest en is een Multiloogtafel in het klein gedaan. Voor deze oefen Multiloogtafel waren twee raadsleden, twee partners uit de stad, twee ambtenaren, de Koepel van Sportverenigingen en de verslavingszorgorganisatie uitgenodigd. Eén van de innovatieteamleden was de gespreksleider.

6.5.1 Ontwikkeling op identiteitsconflicten

Een identiteitsconflict ontstond toen de gespreksleider iedereen vroeg op een geeltje op te schrijven wat hun bijdrage is aan het convenant Sport en Alcohol (“schrijf op *wat* je doet, met *wie* en *hoe* je dat doet”). De raadsleden zijn verward. Terwijl een aantal partners aan de slag gingen met de opdracht keken de twee raadsleden elkaar aan. Ze trokken een vragend gezicht en één van de raadsleden vroeg ter verduidelijking “nog een keer de kernvragen?” De gespreksleider herhaalde wat hij zei. De raadsleden keken elkaar weer aan, begonnen te lachen en staken hun hand op alsof ze stemden in de raadszaal. Ze maakten een paar grapjes met elkaar. Later legde het raadslid van D66 uit wat ze bedoelden. Daaruit bleek dat de *confrontatie* met de gespreksvorm, namelijk dat ook de raadsleden moesten aangeven wat zij belangrijk vinden en welke bijdrage zij aan Publieke Waarde leveren, leidde tot een identiteitsconflict: “tja, wat is onze rol tijdens dit gesprek?” *reflecteerde* het D66-raadslid. Vanuit het *conceptuele denkkader* van OPA en NPM gaf ze aan: “Ik zit er normaal bij vanuit een observerende- en vragen-stellende rol. Ik vind het lastig om aan te geven wat wij aan Publieke Waarde bijdragen.” Deze traditionele rollen bleken niet overeen te komen met de rol van een gelijkwaardige bijdrage. Het raadslid van GroenLinks vulde aan: “Ja. Ik had graag meer duidelijk wat van ons verwacht werd, nadrukkelijk vanuit onze rol als raadslid. Wat dragen we bij? Nou, we stemmen in de raadszaal!” Ook hier werd duidelijk dat vanuit een traditionele rol het raadslid een bijdrage levert door te stemmen.

6.5.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Tijdens het gesprek over de Publieke Waarde ambities ontstond een waarde conflict. De gespreksleider stelde voor om met alle deelnemers tot een gezamenlijke definitie van een Publieke Waarde ambitie te komen. Iedereen had op memo's geschreven wat hij belangrijk vond en die moesten nu geclusterd worden. Vanaf dat moment liep het gesprek stroef en ontstond er verwarring. De clustering ging moeizaam omdat het gesprek al snel politiek werd en over belangen ging. Deze ontwikkeling kan begrepen worden vanuit het *conceptuele kader* van de conflicterende logica's. Omdat tot één gezamenlijke definitie gekomen moest worden, werden Publieke Waarde ambities tegen elkaar afgewogen. Zo werd bijvoorbeeld benoemd dat sportverenigingen belang hadden bij dat het gezellig is op een sportvereniging en dat daarom alcoholconsumptie uit gezondheidsoverwegingen niet beperkt moet worden. De ambtenaar van volksgezondheid benoemde op haar beurt weer dat alcohol gevaarlijk is voor de gezondheid en dat vooral jonge kinderen daarvoor beschermd moeten

worden. Vanuit de professionele logica stond gezondheid hoog in het vaandel. De koepel van sportverenigingen redeneerde vanuit de prestatielogica en vroegen zich af of uit cijfers blijkt dat gezondheid en alcohol op sportverenigingen een echt probleem zijn. Raadsleden redeneerden vanuit de politieke logica en vroegen zich af of gezondheid in vergelijking tot andere waarden het belangrijkste is. Al snel ging het dus over welke waarde meer belangrijk zou zijn, hierdoor draaide het gesprek weg van zicht op alle waarden die belangrijk zijn. Zoeken naar één definitie van een Publieke Waarde ambitie leidt blijkbaar tot een waarde conflict.

6.5.3 Ontwikkeling op complexiteitsconflicten

Tijdens de voorbereiding van dit eerste experiment is geprobeerd om een maatregel te treffen om de complexiteit hanteerbaar te maken. De inhoudelijk betrokken ambtenaar probeerde informatie bij elkaar te zoeken die inzicht kon geven in de waardecreatie door het convenant Sport en Alcohol. Ze leek een oververhitte reactie te hebben. Vanuit het *conceptualiseren* wilde ze alle informatie aangrijpen om de complexiteit op te lossen. “Maar als ik inzicht wil geven, heb ik cijfers nodig over incidenten in het verkeer, alcohol gebruik, sportverenigingen, handhaving, boetes, alcoholomzet van sportverenigingen, effecten enzovoorts...” Dit leek een te grote opdracht en uiteindelijk kwam alleen het convenant en cijfers over alcoholgebruik in Utrecht op tafel. De deelnemers van de oefen Multiloogtafel beoordeelden dit als te weinig informatie om grip te krijgen op de waardecreatie.

6.5.4 Leeropbrengst vijfde periode: eerste experiment

Identiteitsconflict	De confrontatie met de gespreksvorm, namelijk dat ook de raadsleden moesten aangeven wat zij belangrijk vinden en welke bijdrage zij aan Publieke Waarde leveren, leidde tot een identiteitsconflict voor raadsleden. De traditionele rollen van NPM en OPA bleken niet overeenkomen met de rol van een gelijkwaardige bijdrage.
Waarde conflicten	Zoeken naar één definitie van een Publieke Waarde ambitie leidde tot een waarde conflict. Dit kan begrepen worden vanuit het <i>conceptuele kader</i> van de conflicterende logica's. Omdat tot één gezamenlijke definitie gekomen moest worden, werden Publieke Waarde ambities tegen elkaar afgewogen en zo ontstonden waarde conflicten.
Complexiteitsconflicten	Complexiteit blijkt steeds lastig om grip op te krijgen. Een opdracht om met informatie de complexiteit hanteerbaar te maken leidde tot een oververhitte reactie waarbij alle informatie aangegrepen wordt om complexiteit op te lossen.

6.6 Periode vijf: tweede experiment: Multiloogtafel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het tweede experiment. Tijdens deze Multiloogtafel werd ook de casus van de evaluatie van het Convenant Sport & Alcohol gebruikt. Tijdens het tweede experiment waren er meer deelnemers en de Multiloogtafel had een meer serieus en formeel karakter. Tijdens deze Multiloogtafel waren aanwezig: 10 raadsleden, een ambtenaar van volksgezondheid en een ambtenaar van Sport, 2 sportverenigingen (bestuursleden), de koepel voor sportverenigingen, de verslavingszorgorganisatie en de wethouder van volksgezondheid. De twee gespreksleiders (de onderzoeker en de ambtenaar van volksgezondheid) regisseerden het gesprek. In een buitenring zat toeschouwend publiek: de ambtenaar van volksgezondheid, de ambtenaar van maatschappelijke ontwikkeling en een vertegenwoordiger van de rekenkamer.

Op basis van de eerdere bijeenkomsten en de oefen-Multiloogtafel is voor de Multiloogtafel een handleiding van de Publieke Waarde cyclus opgesteld. Hieronder wordt de handleiding verkort weergegeven. Het deel van de handleiding dat de Multiloogtafel zelf beslaat is donker uitgelicht. In dit hoofdstuk wordt vooral in gegaan op de ontwikkelingen en leerprocessen *tijdens* de Multiloogtafel.

Publieke Waarde Cyclus en Multiloogtafel (toegepast op convenant Sport & Alcohol)

Het doel van de Publieke Waarde cyclus is inzicht geven in hoe het gaat met de waardecreatie van het convenant Sport & Alcohol. De cyclus is ingericht om de Publieke Waarde ambitie (wat), legitimiteit en support (wie) en de operationele capaciteit (hoe) van het convenant centraal te zetten. Hiermee faciliteert de cyclus waardecreatie. De cyclus doorloopt vier stappen waarvan de Multiloogtafel over Sport en Alcohol het belangrijkste element is. De cyclus kan op dit onderwerp meerdere malen worden doorlopen om zo op verschillende momenten inzicht te krijgen in hoe het gaat met de waardecreatie van het convenant Sport & Alcohol.

- 1) **Vorbereiding.** Het doel van de voorbereiding was om het thema en de focus van de Multiloogtafel vast te stellen, belangrijke informatie te verzamelen en om partners te betrekken. Het doel van deze Multiloogtafel was inzicht te geven in hoe het gaat met de waardecreatie van het convenant Sport & Alcohol.
- 2) Aan de **Multiloogtafel over convenant Sport & Alcohol** is geleerd over hoe het gaat met de waardecreatie van het convenant. Het doel was dat aan het einde iedereen er vertrouwen in heeft dat hij weet hoe en welke waarde het convenant heeft gecreëerd. Deze Multiloogtafel moest een papieren evaluatie van het convenant kunnen vervangen.
Aan tafel zat de authorizing environment (wie): betrokken raadsleden, wethouder(s), sportverenigingen, verslavingszorgorganisatie, gemeente Utrecht en een gespreksleider die strak stuurde op gelijkwaardigheid en Publieke Waarde.
De procesbegeleiding stuurde op Publieke Waarde en het leerklimaat. Het programma van de Multiloogtafel besloeg vier delen:
 - I. Ten eerste is gekeken naar welke Publieke Waarde ambities (wat) de betrokkenen belangrijk vinden bij het convenant Sport & Alcohol zijn, hiermee is een Publieke Waarde beoordelingskader gemaakt.
 - II. Ten tweede is in kaart gebracht wie (authorizing environment) en hoe (operationele capaciteit) aan de Publieke Waarde ambities van het convenant Sport & Alcohol is gewerkt.
 - III. Ten derde is vanuit de perspectieven van de betrokkenen gekeken vanuit het Publieke Waarde beoordelingskader naar welke opbrengsten het convenant Sport & Alcohol heeft geleverd op de Publieke Waarde ambities.

IV. Ten vierde zijn op basis van de Publieke Waarde ambities en de opbrengsten verander- en verbeteropties in kaart gebracht voor vervolg.

3) Interne afstemming. Het doel is om concrete gevolgen te verbinden aan de opbrengst van de Tafel. Elke partner stemt vanuit zijn eigen bijdrage af hoe hij verder kan toevoegen aan Publieke Waarde. *(Dit is niet in dit onderzoek opgenomen, zo ver loopt de casus niet door)*

4) Besluit. Dit is een optionele stap waarbij op basis van de opbrengst van de Tafel een formeel besluit wordt genomen. *(Dit is niet in dit onderzoek opgenomen, zo ver loopt de casus niet door)*

6.6.1 Ontwikkeling op identiteitsconflicten

Tijdens deze Multiloogtafel zijn specifieke maatregelen genomen voor het omgaan met het identiteitsconflict. Tijdens de Multiloogtafel is *geëxperimenteerd* door alle aanwezigen expliciet te laten vertellen welke Publieke Waarde ambities zij belangrijk vinden bij het convenant Sport & Alcohol. Bij elke waarde werd even stilgestaan. Hierdoor *ervaarden* de deelnemers dat zij allemaal gelijkwaardig waarden konden benoemen en betrokken werden. Als resultaat van deze maatregel: in de data van deze Multiloogtafel en uit interviews zijn weinig indicatoren van identiteitsconflicten te herkennen. Data laten juist zien dat de discussie op het niveau van de samenleving gevoerd is. Bijvoorbeeld de Publieke Waarde ambities overstijgen de organisatiegrenzen van de sportverenigingen en de gemeente.

Publieke Waarde ambities

- Goed opvoedklimaat
- Gezondheid
- Gezelligheid
- Gemeenschapsgevoel
- Zelf bedruipend kunnen zijn (alcohol verkoop is inkomsten)
- Laagdrempelige sportparticipatie (contributie laag houden)
- Vrijheid van vereniging
- Veiligheid
- Verkeersveiligheid
- Sociale veiligheid

Echter kan deze lijst van Publieke Waarde ambities ook gezien worden als een lichtelijk oververhitte reactie. Verschillende raadsleden gaven bijvoorbeeld in hun interview aan dat er te grote en te veel waarden benoemd zijn tijdens de Multiloogtafel. Zo is verkeersveiligheid een heel grote waarde op zichzelf. Het VVD-raadslid zei hierover: “het risico is dan, dat het verantwoord is over heel veel verschillende grote waarden gaat. Dan gaat het over alles.”

Identiteitsconflict van de wethouder

Er was een duidelijk identiteitsconflict, dat was de positie van wethouder aan de Multiloogtafel. Tijdens het gesprek leek hij geen duidelijke rol lijkt te hebben en zei hij niets. Later, in een interview reflecteerde hij op deze ervaring en geeft aan dat dit *experiment* hem een aantal zaken duidelijk maakte. Vanuit het *conceptuele referentiekader* van de kenmerken van traditionele bestuurlijke verhoudingen, benoemde hij een identiteitsconflict: “De posities van de wethouder en de ambtenaren worden eigenlijk gescheiden aan een Multiloogtafel. Immers, ieder had een gelijkwaardige rol en gelijkwaardige bijdrage. Terwijl normaliter de ambtenaren en wethouder min of meer samengepakt

worden.” De wethouder gaf aan dat hij vond dat hem dat in een kwetsbare positie zette omdat aan zo’n Multiloogtafel dan ineens zichtbaar wordt hoe de relatie en verhouding tussen ambtenaren en wethouder is. “Want het wordt dan even heel duidelijk wat de wethouder bedacht heeft en hoe de ambtenaren daar invulling en uitvoering aan hebben gegeven.” Vanuit het concept van traditionele verantwoording gaf hij ook aan dat hij normaal onderwerp van afrekening is. In een democratisch verantwoordingsproces gaat de raad over de beoordeling van de inzet van de gemeente en de rol van de wethouder daarin. Een gelijkwaardige positie aan een tafel met raadsleden verwarde hem, want: “Is het dan mijn plek om daarover aan een Multiloogtafel mee te praten?” De wethouder verwachtte dat zijn aanwezigheid conflicterend zou werken.

6.6.2 Ontwikkeling op waarde conflicten

Tijdens de Multiloogtafel werd een potentieel waarde conflict opgelost. Tijdens het derde deel van de Multiloogtafel ging het gesprek over wat het convenant Sport & Alcohol heeft opgeleverd op de benoemde waarden. Vanuit verschillende *conceptuele referentiekaders* ontstond een waarde conflict tussen het inzetten op de veiligheid en gezondheid door de alcohol duurder te maken bij sportverenigingen (professionele logica), het financieel gezond zijn van verenigingen (prestatielogica) en uiteindelijk het voortbestaan van de vereniging voor alle leden (politieke logica). Een sportvereniging zei: “het is heel dubbel. Ik weet dat alcohol niet gezond is en dat er soms incidenten ontstaan, maar het zorgt ook voor een groot deel van de inkomsten. Daarmee kunnen we de vereniging draaiende houden.” In deze uitspraak werden de conflicterende waarden als een *trade off* beschreven. Of de alcoholprijs en consumptie blijft gelijk ten koste van de gezondheid en veiligheid. Of de gezondheid en veiligheid neemt toe ten koste van de inkomsten van alcoholische dranken. Echter ontstond er niet een heel conflicterend debat over welke waarde belangrijker is dan de ander. Er werden door de verschillende deelnemers vooral veel vragen aan elkaar gesteld. Wellicht door de *ervaring* dat tijdens dit gesprek nog geen besluitvorming zou plaatsvinden en er steeds nadrukkelijk weggestuurd werd als er onderhandeling leek te ontstaan, was er ruimte om te leren van elkaar. Doordat de Multiloogtafel over leren en over het uitwisselen van verhalen en informatie gaat, kan lucht ontstaan zijn om te kijken naar hoe het gaat. Wellicht kon hierdoor ook de ruimte bestaan om verhalen uit te wisselen over de ervaring over of er werkelijk een *trade off* plaatsvindt tussen veiligheid en gezondheid enerzijds en zelf bedruipend kunnen zijn anderzijds. Het D66-raadslid vroeg: “Die prijsstijgingen van alcohol, maakt dat uit voor de verenigingskas?” de voetbalvereniging antwoordde: “Nou. Dat is wel bijzonder. Er zijn minder biertjes verkocht, maar omdat de prijzen zijn gestegen heeft dat nog geen invloed gehad op de omzet!” Hieruit bleek dat als er ruimte is voor uitwisseling ien niet meteen in onderhandeling gegaan wordt over *trade offs* van waarden, dat er in de praktijk niet eens sprake hoeft te zijn van een waarde *trade off*.

6.6.3 Ontwikkeling op complexiteitsconflicten

Tijdens de Multiloogtafel bleek dat complexiteit nog een grote uitdaging vormde. De mogelijke oplossing hiervoor was om informatie op tafel leggen. Echter was er niet veel informatie beschikbaar. Het probleem van structurele complexiteit kwam vaak terug tijdens de Multiloogtafel. Volgens de ambtenaar van volksgezondheid was het lastig om te laten meten wat het effect is van het convenant op de waarden. Het D66-raadslid vroeg of het aantal incidenten met alcohol op in het verkeer een indicator kan zijn. De ambtenaar antwoordde: “Ja, maar er is toch niet een directe relatie te leggen met het convenant, incidenten kunnen niet goed herleid worden tot de leden van de sportvereniging.” Ook de bestuurder van de voetbalvereniging gaf aan: “Ik vind het lastig zichtbaar maken of de

maatregelen van het convenant effect hebben, bijvoorbeeld in april wordt er heel bewust omgegaan met alcohol en merk ik veel sociale controle. In juni kan het alweer anders zijn.” Dit kan begrepen worden vanuit het *concept* dat processen dynamisch zijn. Daardoor is een status quo niet te vatten.

Deze *ervaring* van complexiteit zorgde voor een onderkoelde reactie. Raadsleden vroegen naar veel informatie vanuit OPA en NPM. Hoewel er niet veel informatie op tafel lag, zat er veel informatie in de hoofden van de deelnemers. Maar een ervaring of een opmerking van een van de deelnemers werd niet door alle raadsleden geaccepteerd en voor waar aangenomen. Zo *conceptualiseerde* de koepel van sportverenigingen vanuit het concept strategisch gedrag: “Het effect van het convenant is lastig in kaart te brengen. Ook omdat sommige sportverenigingen het convenant hebben ondertekend om het imago van de sportvereniging te verbeteren. Dat wil niet zeggen dat zij echt uitvoering geven aan het convenant.” Het raadslid van D66 was kritisch en reageerde: “Maar, is er dan een lijst van namen en aantallen sportverenigingen die dit gedrag vertonen?” De ambtenaar van volksgezondheid gaf aan: “Nee, want dit soort strategisch gedrag is natuurlijk lastig inzichtelijk te maken.” Het D66-raadslid raakte wat geïrriteerd en benoemde dat hij begrijpt dat deze problematiek kwalitatief is, maar: “ik wil de problematiek toch proberen te pakken en kunnen grijpen. Ik wil weten of er een mechanisme van *naming and shaming* is, of dat het alcoholgebruik en incidenten gedaald zijn bijvoorbeeld. Of een benchmark van hoe andere gemeenten dit doen. Ik wil niet wegduiken achter ‘maar het is kwalitatief!’” Dat er te weinig inzicht en informatie is, is een probleem voor het Publieke Waarde kenmerk van het steeds willen verbeteren. Het zorgt er namelijk voor dat er geen zicht is op hoe de waarden beter bereikt kunnen worden.

Door het *experimenteren* en uitproberen met *concepten* van Publieke Waarde zijn meer concrete *concepten* ontstaan die meer houvast geven aan Publieke Waarde en als alternatief kunnen fungeren voor sterk verankerde traditionele *concepten*.

6.6.4 Leeropbrengst vijfde periode: tweede experiment Multiloogtafel

Identiteitsconflict	In de praktijk benoemt de wethouder een identiteit conflict. Het <i>concept</i> van de kenmerken van traditionele bestuurlijke verhoudingen waarbij de wethouder onderwerp van afrekening is, botst met de gelijkwaardige positie aan een tafel.
Waarde conflicten	Tijdens de Multiloogtafel werd een potentieel waarde conflict opgelost. Er leek een trade off te ontstaan: of de alcoholprijs en consumptie blijft gelijk ten koste van de gezondheid en veiligheid. Of de gezondheid en veiligheid neemt toe ten koste van de inkomsten uit alcohol. Er werd geëxperimenteerd met de werkvorm van het uitwisselen van verhalen en informatie en wegsturen van besluitvorming. Hierdoor zou lucht kunnen zijn ontstaan om te leren van elkaar. In dit geval was er geen sprake van een trade off: er waren minder biertjes verkocht, maar omdat de prijzen zijn gestegen heeft dat geen invloed gehad op de omzet.
Complexiteitsconflicten	Tijdens de Multiloogtafel bleek dat complexiteit nog een grote uitdaging vormde. Dit zorgde voor een onderkoelde reactie. Raadsleden vroegen naar veel informatie vanuit OPA en NPM: <i>naming and shaming</i> , kwantitatieve cijfers over alcoholgebruik en incidenten en benchmarks. Dat er te weinig inzicht en informatie is, zorgt ervoor dat er geen zicht is op hoe waarde verbetering kan plaatsvinden.

7. Conclusie

Om tot een conclusie van dit onderzoek te komen worden in dit hoofdstuk drie stappen gezet. Ten eerste wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag en wordt ingegaan op wat de conclusies betekenen voor het concept Publieke waarde (7.1). Ten tweede worden de conclusies van dit onderzoek bediscussieerd en wordt een aanzet voor vervolgonderzoek gegeven (7.2).

7.1 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

Hoe gaat de gemeente Utrecht in de praktijk om met de Publieke Waarde conflicten en welke leerprocessen dragen daar aan bij?

Met de conflicten is omgegaan door drie inhoudelijke leerontwikkelingen toe te passen. Met identiteitsconflicten is omgegaan door het *conceptualiseren* met de focus op gelijkwaardigheid. Met waarde conflicten is omgegaan door het *experimenteren* en *ervaren* met de focus op gemeenschappelijk leren. Met complexiteitsconflicten is omgegaan door te *reflecteren* met de focus op gemêleerde en geregelde informatie. Deze redenering is gestructureerd door hieronder per Publieke Waardeconflict samen te vatten hoe hiermee in de praktijk is omgegaan en wat dit aan de literatuur over het Publieke Waarde conflict toevoegt.

7.1.1 Omgaan met identiteitsconflicten: conceptualiseren met de focus op gelijkwaardigheid

Het identiteitsconflict is veelvuldig in de praktijk naar voren gekomen en is het meest 'persoonlijke' conflict van de drie Publieke Waarde conflicten. Immers, het gaat heel direct over de identiteit en rol van mensen, dus het is dichtbij. Het is een aanhoudend conflict dat stevast in elke periode de kop op stak. In de praktijk bleek het identiteitsconflict vooral een *conceptuele* discussie op te roepen. Het *conceptualiseren* is een belangrijk leerproces geweest om te kunnen omgaan met de identiteitsconflicten. Doordat geleerd werd met Publieke Waarde werden de *concepten* van Publieke Waarde steeds duidelijker. Dat was nodig om een alternatief te kunnen bieden tegen de sterke en diep verankerde *concepten* van OPA en NPM. De nieuwe concepten konden steeds weer verder gebracht worden en aangevuld worden doordat ze in praktijk werden gebracht middels *experimenten*.

Het identiteitsconflict kwam tot uiting doordat raadsleden, ambtenaren en de wethouder reflecteerden op hun rol en de verwachtingen die daarbij horen. Hierdoor werd duidelijk dat er in de praktijk tegenstellingen bestaan tussen de verwachtingen van de traditionele paradigma's van OPA en NPM en de verwachtingen vanuit NPG en Publieke waarde. Concreet riep deze conceptuele tegenstelling de fundamentele vraag op: wat betekent Publieke Waarde voor mijn identiteit als raadslid, als ambtenaar, als wethouder? Kan, mag en wil ik me als ambtenaar met zo'n organisatie overstijgende identiteit wel bevinden op de politiek-bestuurlijke dichotomie? Bij verantwoord en op de traditionele manier horen duidelijke omliggende identiteiten vanuit de concepten van OPA en NPM. Confrontatie met NPG en Publieke Waarde identiteiten zorgden dan soms ook voor oprechte verwarring en in een enkel geval irritatie bij ambtenaren en raadsleden.

In de praktijk van verantwoord en blokkeerde het identiteitsconflict het zicht op het grotere samenlevingsniveau. Dan verzandde het gesprek in een discussie over afgebakende traditionele rollen en verwachtingen. Vanuit het leerproces *conceptualiseren* werd geprobeerd om het identiteitsconflict te overbruggen door een reeds bedacht en getest Publieke Waarde concept. Namelijk het idee dat raadsleden en ambtenaren op samenlevingsniveau hetzelfde willen: een goede gezondheid voor de stad. Met dit conceptuele idee kan verder gekeken worden dan het conflict. Concreet werd een manier bedacht om hiermee om te gaan: elke partner zit *gelijkwaardig* aan tafel zit omdat iedereen bijdraagt aan waardecreatie. Door gelijkwaardigheid aan tafel kan het identiteitsconflict meer lucht krijgen. Omdat iedereen bijdraagt, zijn identiteiten minder interessant en krijgen minder aandacht. Zo kunnen de oude identiteiten wat losgelaten worden en kunnen rollen breder en dynamischer worden: afwisselend kan het raadslid de focus leggen op controleren, verbinden van partijen, actief organiseren van een ambitie. Ook haalt gelijkwaardigheid het scherpe kantje van het verantwoord af. Immers draagt iedereen bij aan de ambitie, iedereen zet zich in, iedereen is dus ook kwetsbaar omdat inzet soms kan falen of niet uitpakken zoals bedoeld is. Hierdoor kunnen conflicterende hiërarchische verantwoordingsrelaties even worden losgelaten en kan de focus gelegd worden op de Publieke Waardecreatie voor de samenleving.

Het identiteitsconflict is hiermee nog niet opgelost. Zoals geschetst is het identiteitsconflict een aanhoudend en hardnekkig conflict omdat het zo in vertrouwde traditionele concepten verankerd is. Ook in toekomstige situaties zal het de kop op steken. Concluderend kan dit onderzoek zeggen dat het leerproces van *conceptualiseren* van belang is om identiteitsconflicten te kunnen overbruggen. Hierbij is het van belang om een manier te vinden om aan alle paradigma's ruimte te geven. Vanuit de bevindingen in dit onderzoek kan gezegd worden dat *conceptualiseren* met een focus op gelijkwaardigheid een manier kan zijn om met identiteitsconflicten om te gaan.

Bijdrage aan de literatuur over samenlevingsniveau en identiteitsconflict

Bovenstaande bevindingen betekenen op twee manieren iets voor de literatuur over het identiteitsconflict en het samenlevingsniveau in het theoretisch kader. Ten eerste betekenen de bevindingen iets voor de herdefinitie van identiteit van publieke managers, ambtenaren én raadsleden (O'Flynn, 2007). Met de bevindingen kan empirisch worden ingekleurd wat bij verantwoord een mogelijkheid is om van traditionele identiteit te gaan naar een identiteit voor de samenleving. Namelijk, omdat alle partners in de authorizing environment een bijdrage leveren aan Publieke Waarde zitten alle partners op die manier gelijkwaardig aan de Multiloogtafel. Iedereen maakt met elkaar inzichtelijk wat zij gedaan hebben op Publieke Waardecreatie. Omdat het gaat om te leren wat er in totaal gebeurd is, kunnen rollen als alleen maar afrekenen, controleren of verdedigen even losgelaten worden en komt er lucht om te kijken naar wat er samenleving breed is bereikt.

Ten tweede betekenen de bevindingen iets voor de fundamentele kritiek die Rhodes en Wanna hebben dat ambtenaren en publieke managers met hun dynamische en brede identiteit te veel op het territorium komen van de gekozen vertegenwoordiging. "Publieke Waarde vraagt van publieke managers en ambtenaren om te rebelleren tegen de politiek en om de democratische waarde te negeren" (Rhodes en Wanna, 2007). Ze vinden dat Publieke Waarde het belang van politiek en volksvertegenwoordiging bagatelliseert. Door de bevindingen in dit onderzoek blijkt dat identiteiten dynamischer en ruimer kunnen worden, zonder dat het de politiek en vertegenwoordiging bagatelliseert. De gelijkwaardigheid gaat er over dat de partners in de authorizing environment allen

bijdragen aan Publieke Waarde. Dat is nodig om te kunnen zien wat er in totaal in de samenleving wordt bijgedragen. Wat niet gebagatelliseerd wordt is dat iedereen wel op zijn eigen manier bijdraagt, waarbij de volksvertegenwoordiging ook een aantal belangrijke democratische bevoegdheden heeft. Dus gelijkwaardigheid bij verantwoordelijk stellen in staat om naar waardecreatie in de samenleving te kijken.

7.1.2 Omgaan met waarde conflicten: experimenteren en ervaren met de focus op gemeenschappelijk leren

In de praktijk komen ook veel waarde conflicten voor. Waarde conflicten zijn naar voren gekomen in het verschil waarmee betrokkenen ambities prioriteren en verschillende behoeften en voorkeuren hebben voor verschillende typen informatie. Hieruit ontstaan conflicten over welke ambities (het meest) waardevol zijn. Zo kan je bijvoorbeeld een waarde *trade off* verwachten tussen het inzetten op de veiligheid en gezondheid door de alcohol duurder te maken bij sportverenigingen (professionele logica) en het financieel gezond zijn van verenigingen (prestatielogica) en uiteindelijk het voortbestaan van de vereniging voor alle leden (politieke logica). Echter hebben alle logica's gelijk en zijn allemaal belangrijk.

In de praktijk waren *experimenteren* en *ervaren* belangrijke leerprocessen om het waarde conflict verder te helpen. Om ambities naast elkaar te kunnen laten bestaan, bleek het belangrijk dat er geen *trade offs* gemaakt hoeven of mogen worden. En dat alle deelnemers konden benoemen wat zij belangrijk vinden. Immers, hierdoor ontstond de *ervaring* van een leersituatie waarin Publieke Waarde ambities en informatiebronnen even naast elkaar kunnen bestaan. Om dit te kunnen *ervaren* was het nodig om te *experimenteren* met een werkvorm waarbij deelnemers benoemden wat zij belangrijk vinden en waar niet direct *trade offs* gemaakt hoefden te worden. Hiervoor werd een concreet *experiment* bedacht: een scheiding van lerende dialoog en debat en besluitvorming, om gezamenlijk te kunnen leren over verschillende waarden. In de praktijk werd *geëxperimenteerd* met het een Publieke Waarde cyclus waarbij het moment van gezamenlijk leren en het moment van politieke besluitvorming in de Publieke Waarde Cyclus van elkaar gescheiden zijn als twee aparte stappen. Namelijk de stap van de Multiloogtafel en de stap van de Besluitvorming. Tijdens het gezamenlijk leren aan de Multiloogtafel en de uitwisseling van verhalen en informatie kan dan lucht ontstaan om te kijken naar hoe het gaat met de waardecreatie. Het bestaan en het belang van de logica's, prioritering in waarde ambities en formele rollen worden niet gebagatelliseerd, daar is immers ruimte voor tijdens de Besluitvorming. Tijdens de besluitvorming en politiek debat kan vanuit de eigen rol en eigen logica de visie worden gedeeld.

Hiermee zijn waarde conflicten nog niet opgelost. Waardeconflicten komen veel voor en zijn voor de betrokkenen van dit onderzoek heel gewoon. Immers, voor raadsleden zijn waarden politiek en wordt altijd gekeken naar een prioritering of *trade off* van waarden. Dit is ook een belangrijke democratische realiteit. Maar het moet niet onderschat worden hoe waarde conflicten invloed kunnen hebben op Publieke Waardecreatie. Om niet te blijven steken in de tegengesteldheid van waarden is het nodig dat meerdere Publieke Waarde ambities naast elkaar kunnen bestaan. Dat is van belang volgens Moore omdat dat een afspiegeling laat zien van die verschillende subjectieve ervaringen in de samenleving. Concluderend vanuit dit onderzoek kan gezegd worden dat hiervoor de leerprocessen van *experimenteren* en *ervaren* met de focus op gezamenlijk leren een manier kan zijn om met waarde conflicten om te gaan.

Bijdrage aan literatuur over intersubjectiviteit en waarde conflicten

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt duidelijk dat critici stellen dat de Publieke Waarde theorie van Moore geen recht doet aan de complexe multi-level context waarin ook meerdere en soms conflicterende Publieke Waarde ambities geambieerd kunnen worden waardoor een *trade off* zou kunnen ontstaan (Alford et al., 2016; Bryson et al., 2016). Moore vindt dat Publieke Waarde juist een manier is om pragmatisch en systematisch om te gaan met de multi-dimensionaliteit van het concept Publieke Waarde. De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat er bij verantwoord en inderdaad sprake is van conflicterende waarden bij Publieke Waarde in de praktijk. Bij verantwoord wordt al snel vanuit conflicterende logica's politiek debat gevoerd.

De bevindingen betekenen op twee manieren iets voor de literatuur over waarde conflicten. Ten eerste dat, hoewel er conflicterende waarden kunnen zijn, er niet altijd een *trade off* hoeft te zijn (voorbeeld veiligheid, gezondheid en zelf bedruipend kunnen zijn kunnen heffen elkaar niet op). Ten tweede bieden de bevindingen van gezamenlijk leren bij waarde conflicten een pragmatische manier om met waarde conflicten om te gaan, en zo bij verantwoord toch intersubjectiviteit te waarborgen.

7.1.3 Omgaan met complexiteitsconflicten: reflecteren met de focus op gemêleerde en geregelde informatie

Op het conflict van complexiteit zijn de minste ontwikkelingen en leeropbrengsten in dit onderzoek, terwijl het conflict wel vaak naar voren kwam. Het werd door de betrokkenen als een lastig en bijna niet op te lossen conflict ervaren. In de praktijk werd het complexiteitsconflict *ervaren* in de zin dat partners eigen agenda's hebben, strategisch gedrag vertonen en steeds in beweging zijn. Daarbij hebben raadsleden ook een uiteenlopende informatiebehoefte. Het was dus complex om inzicht in waardecreatie te krijgen en geven.

De leerontwikkeling bleef vooral bij het *reflecteren* op de ervaring dat er geen inzicht te krijgen was in waardecreatie en dat raadsleden ook nog eens verschillende informatiebehoeften hadden. De stap naar *reflecteren* gaf een manier om met het conflict om te gaan: de ervaring was dat er te weinig informatie was, dus moest er gemêleerde informatie komen. Die gemêleerde informatie op de Multiloogtafel moest de complexiteit meer hanteerbaar maken en een gevoel geven van hoe het ervoor staat met waardecreatie. Een tweede manier om met het complexiteitsconflict om te gaan: de cyclus zou zo vaak doorlopen kunnen worden als nodig is voor de authorizing environment om inzicht te krijgen in hoe het gaat. Zo is er ruimte voor de raad, ambtenaren en partners in de stad om vaker stil te staan bij de vraag: gaan we de goede kant op, wat kan beter, waarmee gaan we door, stoppen we en starten we mee? Door meer geregeld een moment te creëren waarop men inzicht krijgt in het geheel kan ook de complexiteit die gemoeid is met Publieke Waarde meer grijpbaar worden. Hoewel er in kleine experimenten voorzetten zijn gedaan voor deze manieren om meer inzicht te krijgen in waardecreatie, zijn deze nooit werkelijk verder ontwikkeld. Er zijn geen *conceptuele kaders* gebruikt of ontwikkeld om te beoordelen welke informatie bij zo'n Multiloogtafel nuttig zou zijn. Ook zijn deze manieren niet goed getest in *experimenten*. Concluderend kan gezegd worden dat het complexiteitsconflict zeker nog niet opgelost is. Dat er te weinig inzicht en informatie is, zorgt ervoor dat er geen zicht is op hoe waarde verbetering kan plaatsvinden. Dat is lastig probleem voor Publieke Waardecreatie waar het belangrijk is om voortdurend te kijken naar waarde verbetering.

Bijdrage aan literatuur over voortdurende waardeverbetering en complexiteit

Deze bevinding kan slechts een spaarzame empirische bijdrage leveren aan de literatuur over complexiteit bij Publieke Waarde. Het element van gemêleerde en geregelde informatie kan wel een praktisch startpunt bieden om verder onderzoek over te doen. In het kader van de leerprocessen is het dan relevant om te *conceptualiseren* en *experimenteren* met gemêleerde en geregelde informatie.

7.1.4 Wat zeggen deze conclusies over de theorie van Publieke Waarde als geheel

Bij het leren met Publieke Waarde zijn *conceptualiseren* en *experimenteren* erg belangrijke leerprocessen gebleken. Deze leerprocessen zorgen er namelijk voor dat de Publieke Waarde concepten meer gaan leven en omdat ze actief getest worden krijgen ze ook meer verdieping. Dat is belangrijk voor het concept van Publieke Waarde dat weliswaar al een tijd bestaat, maar empirisch nog in de kinderschoenen staat.

Een verdiept en stevig concept van Publieke Waarde is belangrijk omdat het in de praktijk vaak te maken krijgt met conflicten vanuit oudere, traditionele en sterk verankerde concepten als NPM en OPA. Deze verankering zorgt ervoor dat er niet alleen een verandering in systeem (door bijvoorbeeld een nieuw verantwoordingsproces) nodig is, maar ook een verandering in gedrag. Gedragingen en gewoonten zijn vaak diep geworteld (zoals uit de identiteitsconflicten blijken). Het is belangrijk te beseffen dat Publieke Waarde niet tegenover deze concepten staat, maar dat Publieke Waarde juist een ordening kan zijn die al deze concepten in zich draagt. Immers, alle paradigma's zijn belangrijk voor waardecreatie. Maar om dat te kunnen begrijpen en toepassen is het belangrijk dat het concept uit de kinderschoenen is gegroeid en stevig in de schoenen staat.

7.2 Discussie en vervolgonderzoek

Hoewel getracht is door de maatregelen in dit onderzoek de resultaten zo betrouwbaar mogelijk te maken, zijn er toch een paar tekortkomingen.

Ten eerste zijn de focuspunten van Gelijkwaardigheid, Gezamenlijk leren en Gemêleerde en geregelde informatie niet veelvuldig getest. In dit onderzoek zijn ze gekoppeld aan de leerprocessen. Het is daarom de vraag of deze bevindingen als 'oplossing' op zichzelf geïsoleerd kunnen worden in dit onderzoek. De onderzoeker is tijdens een casestudy zoals deze afhankelijk van de situaties en gebeurtenissen zoals die ontstaan. Hoewel het in dit onderzoek, doordat er 'experimenten' gedaan zijn en vanwege het participatieve karakter, nog enigszins mogelijk is om een situatie in scene te zetten is een echt experiment niet mogelijk. Hierom zijn de elementen voor het omgaan met de conflicten niet dusdanig getest dat zij als oplossing kunnen dienen. Dit zou een onderwerp voor vervolgstudie kunnen zijn. Het testen en verder door ontwikkelen van de elementen om met de Publieke Waarde conflicten om te kunnen gaan. Vooral bij het Publieke Waarde conflict complexiteit zijn nog grote gaten waar onderzoek heel nuttig voor kan zijn.

Ten tweede is het innovatietraject groter dan alleen Publieke Waarde. Echter is in dit onderzoek gefocust op de Publieke Waarde kenmerken en leerprocessen. Bijvoorbeeld, voor een aantal innovatieteamleden was het innovatietraject vooral een zoektocht naar vernieuwing en innovatie in verantwoording. Zij maakten een tweede prototype dat niet is opgenomen in dit onderzoek. Hun leerprocessen bestonden ook uit *ervaringen*, *reflecties* en *experimenten*, maar er werd los van Publieke Waarde *concepten geëxperimenteerd*. Er werd geëxperimenteerd om hun prototype vooral

zo vernieuwend mogelijk te maken. Dat is minder interessant in een onderzoek over Publieke Waarde en daarom zijn deze leerprocessen niet opgenomen. Ook was er vanzelfsprekend sprake van groepsdynamiek die ontstaat als mensen samenwerken. In dit onderzoek is die groepsdynamiek gebruikt die te verklaren is vanuit Publieke Waarde theorie. Hierdoor is er wel geknipt in de data, waardoor het gevaar bestaat dat wellicht belangrijke factoren over het hoofd worden gezien. Echter omdat dit een onderzoek is dat vooral geïnteresseerd is in Publieke Waarde, zijn de selecties toch gemaakt op basis van de theorie van Publieke Waarde.

Aanbevelingen

Vanuit dit onderzoek kunnen een paar korte aanbevelingen gedaan worden. Ten eerste omdat het leerproces van het *conceptualiseren* belangrijk is bij Publieke Waarde, is het nuttig om een onderzoeker in het leerproces te betrekken. In dit onderzoek is de betrokkenheid van de onderzoeker belangrijk gebleken. Zo'n onderzoekende blik helpt bij het confronteren met identiteitsconflicten en helpt om stappen verder te maken naar *conceptualiseren*. Ten tweede omdat *experimenteren* een belangrijk leerproces is, is het nuttig om bij het leren met Publieke waarde een ontwerpmethode te kiezen die erop stuurde om te experimenteren. In dit onderzoek stuurde de ontwerpmethode aan op concrete en fysieke prototypes. Dit heeft geholpen om het leerproces van het *experimenteren* nadrukkelijk te laten terugkomen. Ten derde zou het nuttig kunnen zijn om raadsleden meer bij het leerproces te betrekken. In dit onderzoek werden de raadsleden slechts op enkele momenten betrokken en hebben vooral ambtenaren veel geleerd met Publieke Waarde. Als raadsleden samen met ambtenaren zouden *conceptualiseren* en *experimenteren* met de identiteitsconflicten zou wellicht een grotere leeropbrengst behaald kunnen worden.

8. Literatuurlijst

- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009) Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *Journal of Public Administration*, vol. 32, pp. 171–191
- Alford, J. (2008). The limits to traditional public administration, or rescuing public value from misrepresentation. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-8500.2008.00593.x/full>
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/0275074008314203>
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., 't Hart, P. (2016) Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*. Via: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1192160>
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public administration review*, 62(2), 145-161. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/0033-3352.00165/full>
- Bozeman, B., & Sarewitz, D. (2011). Public value mapping and science policy evaluation. *Minerva*, 49(1), 1-23. Via: <http://link.springer.com.proxy.library.uu.nl/article/10.1007/s11024-011-9161-7>
- de Bruijn, J. A. (2010). *Managing professionals*. London: Routledge.
- Brydon-Miller, M., Greenwood, D., & Maguire, P. (2003). Why action research?. *Action research*, 1(1), 9-28. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/14767503030011002>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., Sørensen, E. (2016) Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*. Via: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- Busenberg, G. (1999). Collaborative Analysis in Environmental Policy. *Policy Sciences*, 32:1 pp 1-11
- Deetz, S. (1996). Crossroads-describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization science*, 7(2), 191-207. Via: <http://pubsonline.informs.org.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1287/orsc.7.2.191>
- Douglas, S. (2016) Making value manageable: A systematic literature review of management control tools which capture, convert and craft public value. IRSPM 2016
- Freedman, R. D., & Stumpf, S. A. (1980). Learning style theory: Less than meets the eye. *Academy of Management Review*, 5(3), 445-447. Via: <http://amr.aom.org.proxy.library.uu.nl/content/5/3/445.short>
- Gemeente Utrecht (2014). *Bouwen aan een Gezonde Toekomst: Volksgezondheidsbeleid 2015 – 2018*. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht (2016). *Tussentijdse evaluatie Convenant Verantwoord Vooruit 2013-2016*. Utrecht: Gemeente Utrecht. Via: http://www.volksgezondheidsmonitor.nl/upload/publicaties_pdf/106_Tussentijdse_evaluatie_Sport_en_Alcohol_2014_Convenant_Verantwoord_Vooruit.pdf
- Greer, T., & Dunlap, W. P. (1997). Analysis of variance with ipsative measures. *Psychological Methods*, 2(2), 200. Via: <http://psycnet.apa.org.proxy.library.uu.nl/journals/met/2/2/200/>
- Holman, D., Pavlica, K., & Thorpe, R. (1997). Rethinking Kolb's Theory of Experiential Learning in Management Education The Contribution of Social Constructionism and Activity Theory. *Management Learning*, 28(2), 135-148. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/1350507697282003>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x/full>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/095207679501000208>

- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109. Via: <http://www.sciencedirect.com.proxy.library.uu.nl/science/article/pii/0361368293E0001W>
- Hood, C., & Dunleavy, P. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16. Via: <http://dx.doi.org.proxy.library.uu.nl/10.1080/09540969409387823>
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358. Via: <http://www.tandfonline.com.proxy.library.uu.nl/doi/pdf/10.1080/14719030000000021>
- Johnsen, Å. (2001). Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial auditing journal*, 16(6), 319-330. Via: <http://www.emeraldinsight.com.proxy.library.uu.nl/doi/full/10.1108/02686900110395460>
- Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M., Debus, P. (2016) Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*. Via: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1192162>
- Kayes, D. C. (2002). Experiential learning and its critics: Preserving the role of experience in management learning and education. *Academy of Management Learning & Education*, 1(2), 137-149. Via: <http://amle.aom.org/content/1/2/137.short>
- Kolb, A. Y. (2005). The Kolb learning style inventory-version 3.1 2005 technical specifications. Boston, MA: Hay Resource Direct, 200. Via: <http://www.whitewater-rescue.com/support/pagepics/lsitechmanual.pdf>
- Kolb, A. Y. (2013). The Kolb learning style inventory 4.0: A comprehensive guide to theory, psychometrics, research on validity and educational applications. Boston: Hay Resources Direct.
- Kolb, D. A. (2007). The Kolb learning style inventory. Boston: Hay Resources Direct.
- Koppenjan, J., Klijn, E. H. (2010). Managing uncertainties in networks. London: Routledge
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19(2). Via: <http://www.jstor.org/stable/973677>
- Mandell, M. (1999) The impact of collaboration efforts: changing the Face of Public Policy through Networks. *Policy Studies Review*, pp4-16.
- March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 587-608. Via: <http://www.jstor.org.proxy.library.uu.nl/stable/3003600>
- Meynhardt, T., & Metelmann, J. (2009). Pushing the envelope: Creating public value in the labor market: An empirical study on the role of middle managers. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 274-312. Via: <http://www.tandfonline.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1080/01900690902732806>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, Politics*. Palgrave MacMillan
- Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2011) *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma
- Noordegraaf, M., & Wit, B. D. (2012). Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. WRR. Via: <http://www.oopen.org/search?identificer=439999>
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x/full>
- Osborne, S. (2006), The New Public Governance, *Public Management Review* 8 (3), pp. 377-387. Via: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14719030600853022>
- O'Toole, Jr, L. J., Meier, K. J., & Nicholson-Crotty, S. (2005). Managing upward, downward and outward: Networks, hierarchical relationships and performance. *Public Management Review*, 7(1), 45-68. Via: <http://www.tandfonline.com.proxy.library.uu.nl/doi/pdf/10.1080/1471903042000339419?needAccess=true>

- Reynolds, M. (1999). Critical reflection and management education: Rehabilitating less hierarchical approaches. *Journal of Management Education*, 23(5), 537-553. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/105256299902300506>
- Rhodes, R. (1996), 'The new governance: governing without government'. *Political Studies XLIV*, pp 652-667. Via: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=111&sid=91f5f34a-df41-45dc-81cc-a63ab5fee91a%40sessionmgr104>
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x/full>
- Scott, J. & Marshall, G. (2009) *A Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press. Via: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-1001>
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, Vol. 65, 99-118. Via: <http://www.jstor.org/stable/1884852>
- Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological review*, 63(2), 129. Via: <http://psycnet.apa.org/journals/rev/63/2/129/>
- Smith, R. F. I. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-8500.2004.00403.x/abstract>
- Stoker, G. (2006), 'Public value management: a new narrative for networked governance?' *American Review of Public Administration* 36 (1), pp 41-57. Via: <http://arp.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/content/36/1/41.full.pdf+html>
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Vince, R. (1998). Behind and beyond Kolb's learning cycle. *Journal of Management Education*, 22(3), 304-319. Via: <http://journals.sagepub.com.proxy.library.uu.nl/doi/abs/10.1177/105256299802200304>
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *public administration*, 89(4), 1367-1384. Via: <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-9299.2011.01942.x/full>
- Yaha, I. (1998). Willcoxson and Prosser's factor analysis on Kolb's (1985) LSI data: Reflections and re-analysis. *The British Journal of Educational Psychology*, 68, 281-286. Via: [http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/journal/10.1111/\(ISSN\)2044-8279](http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/journal/10.1111/(ISSN)2044-8279)