

# **Strategisch management**

**CAMPUS HANDBOEK**

SEBASTIAN DESMIDT AIMÉ HEENE

# **Strategisch Management**

**EEN HANDBOEK VOOR DE PUBLIEKE  
SECTOR**



*Strategisch Management* draagt het GPRC-label wat staat voor 'Guaranteed Peer Reviewed Content'. Met dit kwaliteitslabel geeft de Vlaamse Uitgevers Vereniging (VUV) aan dat de publicatie die dit label draagt een peerreviewprocedure heeft doorlopen die beantwoordt aan de internationale wetenschappelijke standaarden.

D/2013/45/248 – ISBN 978 94 014 1035 9 – NUR 801

Vormgeving cover: Keppie & Keppie

Vormgeving binnenwerk: Jurgen Leemans

© Sebastian Desmidt, Aimé Heene & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2013.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,  
de boeken- en multimediodivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag veeveelvoudigd worden en of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus  
Erasme Ruelensvest 179 bus 101  
3001 Leuven  
België

[www.lannoo-campus.be](http://www.lannoo-campus.be)

*Aan zij die tijdens mijn carrière mijn vrienden zijn  
geworden en gebleven.*

AIMÉ HEENE

*Niemand kan iets realiseren zonder de steun van familie.  
Hoe meer je afscheid dient te nemen,  
hoe duidelijker dit wordt.*

SEBASTIAN DESMIDT

## AUTEURS

SEBASTIAN DESMIDT is docent Strategisch Management aan de Universiteit Gent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde en doceert eveneens aan de School voor Social Profit en Publiek management. Hij is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen (TEW) en heeft een postgraduaat in de Bedrijfskunde en Management en een “master na master” in Management van Overheidsorganisaties. Hij specialiseerde zich in strategisch management voor publieke en non-profitorganisaties en is auteur van diverse Nederlandstalige en Engelstalige publicaties inzake strategisch management. Zijn onderzoek spitst zich toe op de effectiviteit en organisatorische impact van strategische managementinstrumenten, de kenmerken van strategische planningsprocessen en de interne communicatie van strategische doelstellingen.

AIMÉ HEENE is erebuitengewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent en gastdocent aan de Universiteit Antwerpen, het Europacollege te Brugge, en de Louvain School of Management. Hij specialiseerde zich in strategisch management voor bedrijven, publieke en non-profitorganisaties en is auteur van diverse Nederlandstalige en Engelstalige publicaties op het gebied van strategisch management. Hij was aan de Universiteit Gent oprichter en programmadirecteur van de specialisatieopleiding Master in Management van Overheidsorganisaties. Naast zijn academische activiteiten is prof. Heene actief als strategisch adviseur voor private en publieke organisaties. Hij verzorgt op regelmatige basis uiteenzettingen betreffende strategisch management in opleidingsprogramma's voor (overheids)managers in Vlaanderen en Nederland (Amsterdam, Groningen). Prof. Heene heeft ervaring als lid van de Raad van Bestuur en als voorzitter van non-profitorganisaties in gezondheidszorg, samenlevingsopbouw en streekontwikkeling.

## WOORD VOORAF

*Strategisch Management. Een handboek voor de Publieke Sector* is een handboek dat overheidsmanagers, masterstudenten die zich willen voorbereiden op een leidinggevende functie in publieke organisaties en consultants van de publieke sector de begrippen, modellen en theorieën aanreikt die hen in staat moeten stellen om de strategische en organisatorische dimensies van publieke organisaties op een succesvolle wijze gestalte te geven.

Daarmee ondersteunt dit handboek de fundamentele en ingrijpende veranderingsprocessen die zich sinds meerdere decennia in de publieke sector op alle bestuursniveaus voltrekken en die zich ongetwijfeld ook in de toekomst zullen voordoen. "De publieke sector" moet hier in zeer ruime zin worden begrepen: de "echte" overheid, maar evenzeer al die organisaties uit de social-profitsector die vooral tot doel hebben om "maatschappelijke of publieke waarde" tot stand te brengen en die niet in de eerste plaats op hun financiële winstgevendheid worden afgerekend.

Om een praktisch bruikbare, maar theoretisch verantwoorde benadering uit te werken vertrekken we expliciet van de eigenheid van de publieke sector. We starten daarom in het eerste deel met een verkenning van deze eigenheid en we concentreren ons op de vraag of en hoe management in publieke organisaties anders is dan management in private ondernemingen. Managementprincipes ontwikkeld voor ondernemingen worden soms al te snel en te weinig doordacht getransponeerd naar een context waarvoor ze niet zijn ontwikkeld. Managementprincipes voor private ondernemingen behandelen vraagstukken en problemen die niet altijd even prominent aanwezig zijn in de publieke sector en vertrekken van uitgangspunten die vreemd kunnen zijn aan de eigenheid van deze sector. Anderzijds hebben publieke organisaties en de context waarin ze opereren bijzonderheden en kenmerken die we niet altijd (even duidelijk) terugvinden in private ondernemingen. Daarom zijn we ervan overtuigd dat een kritische houding aangewezen is bij het ontwikkelen van managementtheorieën en -modellen voor de publieke sector.

Het tweede deel bespreekt de essentiële thema's van het strategisch management van publieke organisaties. We besteden aandacht aan de vraag wat "strategie" betekent en kan betekenen en hoe strategieën kunnen worden opgebouwd in publieke organisaties, we bieden een overzicht van modellen en theorieën voor het beschrijven van de wenselijke toekomst van de organisatie en we schetsen de kaders voor omgevings- en SWOT-analyse. We gaan in op het vraagstuk van het formuleren van strategieën, maar schenken ook bijzondere aandacht aan het uitvoeren of implementeren, het evalueren en het bijsturen van strategieën.

Het derde deel bespreekt de organisatieaspecten van publieke organisaties. Modellen uit de klassieke organisatiestructuurtheorie worden op de publieke sector toegepast. Dominante theorieën in het denken over organisaties, zoals de organisatie-theorie van Mintzberg krijgen daarbij ruime aandacht. Nieuwe ontwikkelingen betreffende netwerorganisaties worden geïntroduceerd.

Wat u in dit boek kunt vinden, wordt op de website aangevuld met voorbeelden en cases uit de praktijk, bijdragen over de meest recente ontwikkelingen op het gebied van strategie en organisatie in de publieke sector, en een ruime verzameling werkbladen, waarmee de managers van publieke organisaties concreet aan de slag kunnen bij het vormgeven van het strategisch en organisatorisch beleid van hun organisatie.<sup>1</sup>

De nood aan kennis om op een succesvolle wijze managementgeoriënteerd om te gaan met publieke organisaties is groot. Zowat iedereen (politici, burgers, wetenschappelijke onderzoekers, de overheidsmanagers zelf) verwacht ondertussen van leidinggevende ambtenaren dat ze "managers" worden. We hopen dat dit boek hen zal helpen om beter te begrijpen wat dit precies betekent en hen zal ondersteunen om hun organisatie anders te "leiden" dan dit vroeger het geval was.

---

1. <http://www.sspm.be/strategisch-management>

# INHOUDSTAFEL





## INHOUDSTAFEL

<b>Opdracht</b>	<b>5</b>
<b>Auteurs</b>	<b>6</b>
<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
<b>Inhoudstafel</b>	<b>9</b>

### Deel 1

<b>Uitgangspunten voor het managen in de publieke sector</b>	<b>29</b>
--	-----------

<b>HOOFDSTUK 1 ORGANISATIES, MAATSCHAPPELIJKE WAARDE, MANAGEMENT EN STRATEGISCH MANAGEMENT</b>	<b>31</b>
1.1 Inleiding	33
1.2 Organisaties	33
1.2.1 Wat is een organisatie?	33
1.2.2 De organisatie als een gesloten of een open systeem	34
1.2.3 Doelstellingen van organisaties	35
1.3 Maatschappelijke of publieke waarde	37
1.3.1 Wat is “maatschappelijke waarde”?	37
1.3.2 Het creëren van maatschappelijke waarde	38
1.3.3 Maatschappelijke waarde en performantiemeting: het MAPE- spectrum	40
1.4 Management en strategisch management	44
1.4.1 De essentie van management	44
1.4.2 De essentie van strategisch management	46
1.5 Theoretische grondslagen van management	47
1.5.1 De klassieke managementbenaderingen	48
1.5.2 Het Human Relations-model	55
1.5.3 Het Open systeemmodel	57

1.5.4	Het Concurrerende Waardenmodel van Robert E. Quinn en John Rohrbaugh	58
1.6	Actuele managementuitdagingen in lokale besturen	61
1.7	Besluit	62
1.8	Referenties	62

## Deel 2

Het strategisch managen van publieke organisaties	65
---	----

### **HOOFDSTUK 2 HET ONDERSCHIED TUSSEN PUBLIEKE EN PRIVATE ORGANISATIES: FICTIE OF REALITEIT? 67**

2.1	Inleiding	69
2.2	Private waarden als katalysator voor efficiënt handelen	70
2.2.1	De integratie van private waarden in de (Belgische) publieke sector	70
2.2.2	New Public Management: competitie voor publieke organisaties	72
2.2.3	New Public Management: dominantie in de jaren '90 en '00	75
2.2.4	New Public Management: een conflict met de traditionele publieke waarden?	77
2.2.5	Post-NPM als substituut voor New Public Management?	82
2.3	Het onderscheid tussen publieke en private organisaties	87
2.3.1	De klassieke generieke managementtraditie	88
2.3.2	Een theoretische vadermoord	90
2.3.3	De "Moeder, waarom leven wij-vraag" voor publieke organisaties	91
2.3.4	Publieke en private organisaties: als kat en hond?	93
2.3.5	De illusie van het ideaaltype	95
2.4	Implicaties van het onderscheid tussen publieke en private organisaties	102
2.5	Empirische onderbouw van de publiek-private distinctie	108
2.6	Besluit	111
2.7	Referenties	112

### **HOOFDSTUK 3 STRATEGIE, DE DRIJVENDE KRACHT VAN DE ORGANISATIE 115**

3.1	Inleiding	117
3.2	Het begrip "strategie"	117
3.2.1	De bewuste en de opduikende strategie als de archetypes van strategie	119

3.2.2	De strategietypes van Mintzberg en Waters	123
3.2.3	De strategietypes van publieke organisaties volgens Wechsler en Backoff	125
3.2.4	De typologie van Miles en Snow	127
3.3	“Scholen” in strategie en strategievorming	131
3.3.1	De tien scholen in strategie en strategievorming	131
3.3.2	De tien scholen in strategie en strategievorming samengevat	136
3.3.3	Contingenties bij het hanteren van de tien scholen in de praktijk	136
3.3.4	De strategiescholen in de publieke sector	139
3.4	De strategische vragen en het strategisch spanningsveld	140
3.5	Bevordert strategisch management de performantie van de publieke organisatie?	143
3.6	Besluit	144
3.7	Referenties	145

## **HOOFDSTUK 4 STRATEGISCH MANAGEMENT IN PUBLIEKE ORGANISATIES 147**

4.1	Inleiding	149
4.2	Het begrip “strategisch management”	149
4.3	Benaderingswijzen van strategisch management	151
4.3.1	De inventarisatie van Nutt & Backoff	151
4.3.2	Het matrixmodel van Idenburg	154
4.3.3	De indeling volgens Johnson & Scholes	155
4.4	Het resource-based denken in strategisch management	156
4.4.1	De essentie van het resource-based denken	157
4.4.2	Resource-based denken in de publieke sector	158
4.5	Het competentiedenken in strategisch management	162
4.5.1	De conceptuele onderbouw van het competentiedenken	162
4.5.2	Het competentiebegrip in strategisch management	164
4.5.3	De bouwstenen van ‘competentie’: de publieke organisatie als open systeem	165
4.6	Strategisch management in een publieke context	170
4.7	Besluit	171
4.8	Referenties	172

<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>STRATEGISCHE PLANNING ALS DOMINANTE BENADERING VAN STRATEGISCH MANAGEMENT</b>	<b>175</b>
5.1	Inleiding	177
5.2	Het strategisch spanningsveld als uitgangspunt voor strategische planning	177
5.3	Het begrip “strategische planning”	178
5.4	Strategische planning is geen synoniem voor strategisch management	179
5.5	De evolutie van strategische planning naar strategisch management	180
5.6	Processen van strategisch planning	182
5.6.1	Het stappenplan voor strategische planning van Cohen & Eimicke	183
5.6.2	Het strategisch planningsmodel van Montanari & Bracker	185
5.6.3	Het strategisch planningsmodel van Bryson	190
5.6.4	Best Value-benadering voor lokale overheden in het VK	195
5.6.5	De beleids- en beheerscyclus voor lokale overheden in Vlaanderen	200
5.7	Nut en beperkingen van strategische planning	204
5.7.1	Nut en voordelen van strategische planning: de planlusten	204
5.7.2	Nadelen en beperkingen van strategische planning: de planlasten	204
5.7.3	Oogsten van de planlusten en vermijden van de planlasten	206
5.8	Planningssuccesfactoren: onderbouwde richtlijnen voor managers	208
5.8.1	Vorbereiden van het planningsproces	209
5.8.2	Succesfactoren tijdens de formulering van het plan	212
5.8.3	Implementatie van het gedefinieerde plan	215
5.8.4	Evaluatie van de vooruitgang	216
5.9	Heeft strategische planning nog een toekomst?	217
5.10	Besluit	218
5.11	Referenties	219

## Deel 3

Strategieanalyse **223**

<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>STURENDE ELEMENTEN IN DE ORGANISATIESTRATEGIE</b>	<b>225</b>
6.1	Inleiding	227
6.2	Het mandaat van de organisatie	228
6.2.1	Een principal-agentbenadering van het organisatorisch mandaat	228
6.2.2	Mandatenanalyse	231

6.3	De missie van de organisatie	238
6.3.1	Een theoretische kijk op mission statements	239
6.3.2	Een praktische kijk op mission statements	248
6.3.3	De toegevoegde waarde van mission statements	250
6.3.4	Het ontwikkelingsproces van mission statements	252
6.4	De visie van de organisatie	252
6.4.1	Een theoretische kijk op vision statements	254
6.4.2	Een praktische kijk op vision statements	256
6.4.3	De toegevoegde waarde van vision statements	257
6.5	Besluit	258
6.6	Referenties	259

## **HOOFDSTUK 7 SWOT-ANALYSE, STAKEHOLDERS EN STRATEGISCHE ISSUES 261**

7.1	Inleiding	263
7.2	Analyse van sterkten, zwakten, opportuniteiten en bedreigingen (SWOT)	263
7.2.1	Sterkten en zwakten	264
7.2.2	Opportuniteiten en bedreigingen	265
7.2.3	Een praktijkgerichte analyse door middel van de SWOT-matrix	265
7.2.4	Is de SWOT-analyse altijd een sleutel tot succes?	268
7.2.5	“Gebiedsgerichte” en “ambtelijke organisatiegerichte” SWOT-analyses	268
7.3	Stakeholdermanagement	269
7.3.1	Het stakeholdermodel	270
7.3.2	Stakeholders	271
7.3.3	Het identificeren en classificeren van stakeholders	275
7.3.4	Stakeholdermanagementmodellen voor de publieke sector	282
7.3.5	Betrekken van stakeholders: de participatieladder	286
7.3.6	Betrekken van stakeholders: stakeholder engagement	288
7.3.7	Stakeholdermanagement in de praktijk	291
7.4	Issue management	294
7.4.1	Het begrip strategisch issue management (SIM)	295
7.4.2	Benaderingen voor het identificeren van een issue	297
7.4.3	Het classificeren en beoordelen van strategische issues	300
7.5	Besluit	302
7.6	Referenties	302

## Deel 4

# Strategiebepaling 305

### **HOOFDSTUK 8 KENMERKEN VAN HET STRATEGIEPROCES 307**

8.1	Inleiding	309
8.2	Strategy-as-practice: gefocust op de praktijk van strategie	310
8.3	Actoren in het strategisch managementproces	313
	8.3.1 Senior management	313
	8.3.2 Midden- en lager management	317
	8.3.3 Consultants	319
8.4	Tools en instrumenten voor strategisch management	323
8.5	De fasering van het strategisch managementproces	327
	8.5.1 Strategieworkshops	327
	8.5.2 Strategieprojecten	328
	8.5.3 Strategische plannen	330
8.6	Besluit	330
8.7	Referenties	331

### **HOOFDSTUK 9 TECHNIEKEN VOOR STRATEGIEBEPALING 333**

9.1	Inleiding	335
9.2	Strategiebepaling	335
9.3	Technieken voor strategiebepaling	341
	9.3.1 De vijfstappenmethode voor strategiebepaling	343
	9.3.2 De SODA-methodiek	344
	9.3.3 Scenarioplanning	350
9.4	Formuleren van strategische doelen	363
9.5	Het resultaat van de strategieformulering: het strategisch plan	367
9.6	Belangrijkste valkuilen bij de formulering van strategie	373
9.7	Besluit	374
9.8	Referenties	374

## Deel 5

### Strategie-uitvoering 377

#### **HOOFDSTUK 10 STRATEGIE-IMPLEMENTATIE: DE STRATEGIE OMZETTEN IN REALITEIT 379**

10.1	Inleiding	381
10.2	Hinderpalen voor een succesvolle implementatie van een strategie	382
10.2.1	De sluipende moordenaars van strategie-implementatie	382
10.2.2	Organisatorische hindernissen bij de implementatie van strategie	385
10.2.3	Hinderpalen voor de implementatie van strategie volgens Hrebiniak	387
10.2.4	Voorwaarden voor een succesvolle implementatie van strategie volgens Beaudain	389
10.2.5	De belangrijkste problemen bij de implementatie van strategie: synthese	391
10.3	Instrumenten voor een succesvolle strategie-implementatie	392
10.3.1	Tactieken voor de implementatie van strategie	392
10.3.2	Veranderingsmanagement	394
10.3.3	Projectmanagement	398
10.3.4	Communicatie	403
10.4	Besluit	407
10.5	Referenties	407

## Deel 6

### Strategie-evaluatie en -bijsturing 409

#### **HOOFDSTUK 11 DE EX ANTE EVALUATIE EN DE BIJSTURING VAN STRATEGIE 411**

11.1	Inleiding	413
11.2	De ex ante evaluatie van de strategie	413
11.2.1	Procesmatige factoren bij de ex ante evaluatie van de strategie	414
11.2.2	Inhoudelijke factoren bij de ex ante evaluatie	415
11.3	Bijsturing van de strategie	417
11.3.1	Redenen voor laattijdige bijsturing van de strategie	417
11.3.2	Attributiemechanismen	418



11.3.3	Parameters voor de beoordeling van een gevolgde strategie	418
11.3.4	Dataverwerking bij het managen van de organisatie als een open systeem	418
11.4	Besluit	422
11.5	Referenties	422

## **HOOFDSTUK 12 PRESTATIEMANAGEMENT IN DE PUBLIEKE SECTOR** **423**

12.1	Inleiding	425
12.2	Prestatiemeting en prestatie management in de publieke sector	425
12.2.1	Fundamenten van prestatiemeting en prestatie management	425
12.2.2	Niveaus van prestatiemeting en prestatie management	427
12.2.3	Gevolgen van prestatie management	429
12.3	De Balanced Scorecard	430
12.3.1	Principes van de Balanced Scorecard	430
12.3.2	Hiërarchische relaties tussen de perspectieven in de BSC	434
12.3.3	Voorwaarden voor en aandachtspunten bij de succesvolle implementatie van een BSC	435
12.4	Het Common Assessment Framework	439
12.4.1	Kwaliteit in de Publieke Sector	439
12.4.2	Het Common Assessment Framework: doelstellingen	439
12.4.3	Het model van het Common Assessment Framework	442
12.5	Employee performance management-systemen	445
12.5.1	Employee performance management als systeem	445
12.5.2	Employee performance management en strategische planning	448
12.6	Besluit	450
12.7	Referenties	450

## Deel 7

## Organiseren van publieke organisaties **453**

## **HOOFDSTUK 13 OPTIES OM PUBLIEKE DIENSTVERLENING TE ORGANISEREN. KEUZEMOGELIJKHEDEN, -CRITERIA EN IMPLICATIES** **455**

13.1	Inleiding	457
13.2	Invulling van haar taken door de publieke organisatie	457

13.2.1 Keuzemogelijkheden	457
13.3 Criteria voor het kiezen van de vorm van taakinvinging	463
13.4 Gevolgen van de keuze tussen de verschillende vormen van taakinvinging	465
13.5 Politieke determinanten van de keuze tussen de vormen van taakinvinging	466
13.6 Besluit	467
13.7 Referenties	468

## **HOOFDSTUK 14 ORGANISATIE, ORGANISATIESTRUCTUUR EN ORGANISATIEONTWERP 469**

14.1 Inleiding	471
14.2 Het begrip “organisatie” in de organisatiestructuurtheorie	471
14.3 Organisatiestructuur	472
14.3.1 De definitie van “organisatiestructuur”	472
14.3.2 De formele en de informele organisatiestructuur	473
14.3.3 De horizontale en de verticale organisatiestructuur	475
14.4 Organisatieontwerp: het proces van het structureren van de organisatie	481
14.4.1 Organisatieontwerp volgens Richard Daft	482
14.4.2 Organisatieontwerp volgens Henry Mintzberg	483
14.5 Dominante organisatiestructuren	486
14.5.1 De functionele structuur	487
14.5.2 De divisiestructuur	488
14.5.3 De matrixstructuur	489
14.5.4 De “horizontale structuur” of de processtructuur	490
14.5.5 De realiteit van organisatiestructuren: de hybride structuur	493
14.6 De organisatiestructuurtheorie van Mintzberg	494
14.6.1 De zes basisdelen van de organisatie	495
14.6.2 De zes coördinatiemechanismen	496
14.6.3 De verschillende vormen van decentralisatie	498
14.6.4 De zeven structuurconfiguraties van organisaties	498
14.7 De bureaucratie als typeconfiguratie voor publieke organisaties?	500
14.7.1 Weber, grondlegger van de bureaucratische organisatie	502
14.7.2 De relatie tussen de leeftijd en omvang van een organisatie en de mate van bureaucratisering	503
14.7.3 De tekortkomingen van de bureaucratische organisatie	505
14.7.4 De adaptieve organisatie als antwoord op het mechanistische karakter van de bureaucratische organisatie	507
14.8 De effecten van informatie- en communicatietechnologie op organisatievraagstukken	509

14.9	Besluit	514
14.10	Referenties	515
14.11	Appendix: De juridisch-bestuurskundige interpretatie van organisatiestructuur (Veny, 2002)	517

## **HOOFDSTUK 15 ORGANISATIECULTUUR, DE “ONTASTBARE KANT” VAN DE ORGANISATIE EN VAN HET ORGANISEREN** **519**

15.1	Inleiding	521
15.2	Het concept “organisatiecultuur”	521
15.3	Componenten van organisatiecultuur	523
15.3.1	Het Ui-model van Sanders & Neuijen	524
15.3.2	Het Cultural Web-model van Johnson & Scholes	526
15.3.3	De functies van organisatiecultuur	527
15.4	Types van organisatiecultuur	528
15.5	Subculturen binnen de organisatie	530
15.6	Het veranderen en verankeren van een organisatiecultuur	531
15.6.1	Voorwaarden voor cultuurverandering	532
15.6.2	Technieken voor het veranderen van een organisatiecultuur	533
15.6.3	De rol van leiderschap bij het veranderen van een organisatiecultuur	534
15.6.4	Socialisatie als techniek om organisatiecultuur te verankeren	535
15.7	Besluit	538
15.8	Referenties	538

## **HOOFDSTUK 16 ORGANISATIENETWERKEN** **541**

16.1	Inleiding	543
16.2	Soorten netwerken	544
16.2.1	Soorten netwerken op basis van het doel	544
16.2.2	Soorten netwerken op basis van bestuur	544
16.2.3	Soorten netwerken op basis van de aard van de partners	546
16.2.4	Soorten netwerken op basis van de aan- of afwezigheid van “ketenmanagement”	546
16.3	Typerende kenmerken van netwerken	547
16.4	Waarom worden netwerken gevormd?	549
16.5	Management van netwerken	551
16.5.1	De noodzaak aan netwerkmanagement	551
16.5.2	Besluitvorming en beslissingsbevoegdheid binnen netwerken	551

16.5.3	Coördinatie binnen netwerken	552
16.5.4	Leiderschap binnen netwerken	552
16.5.5	Contracten en controle binnen netwerken	553
16.6	Effectiviteit van organisatienetwerken	554
16.7	Succesfactoren en uitdagingen voor succesvol netwerkmanagement	555
16.7.1	Balanceren tussen interne en externe legitimiteit	556
16.7.2	Balanceren tussen flexibiliteit en stabiliteit	556
16.7.3	Spanningsvelden tussen waarden en doelstellingen van de partners beheersen	557
16.7.4	Oorzaken van falen en slagen van netwerken	557
16.7.5	Aandachtspunten voor netwerken in de publieke sector	558
16.8	Besluit	559
16.9	Referenties	560
16.10	Bijlage	561

## **HOOFDSTUK 17 MACHT EN OVERLEVEN IN DE PUBLIEKE SECTOR** **563**

17.1	Inleiding	565
17.2	Overleven van publieke organisaties	565
17.2.1	Omgeving en dynamiek	565
17.2.2	Doelbereiking en legitimiteit	567
17.3	Overlevingstactieken van publieke organisaties	569
17.4	De politieke dimensie in publieke organisaties	569
17.5	Besluit	573
17.6	Referenties	574

## **Auteurs van de gastbijdragen** **575**

## LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1: De managementperspectieven	48
Tabel 2: De principes van “Scientific Management”	50
Tabel 3: De administratieve functie	52
Tabel 4: De 14 managementprincipes van Fayol	53
Tabel 5: De bureaucratische organisatie	54
Tabel 6: Uittreksel Vlaamse Managementcode	57
Tabel 7: Overzicht van de enkelvoudige managementperspectieven	59
Tabel 8: De Theoretische fundamenteën van NPM	74
Tabel 9: Drie benaderingen van New Public Management	75
Tabel 10: De speerpunten van “Reinventing Government”	76
Tabel 11: Managementprincipes voortvloeiend uit NPM	77
Tabel 12: De drie waardenclusters van publieke organisaties	80
Tabel 13: Een vergelijking tussen NPM en post-NPM	83
Tabel 14: De paradigma’s van Public Value Management	85
Tabel 15: De oorzaken van marktfalen	92
Tabel 16: Multidimensionale indeling van Perry & Rainy	102
Tabel 17: Onderscheidende kenmerken van publieke organisaties	105
Tabel 18: De empirische onderbouw van de publiek-private distictie	109
Tabel 19: Impact van het publiek-private karakter op de strategische besluitvormingsprocessen	111
Tabel 20: De publieke strategie beïnvloedingsfactoren	125
Tabel 21: Strategietypes in de publieke sector	126
Tabel 22: Typologie van strategieën van publieke organisaties volgens Boyne & Walker	129
Tabel 23: De tien scholen in strategievorming van Mintzberg	137
Tabel 24: Strategiescholen in de praktijk in relatie tot het bestuursniveau	140
Tabel 25: Benaderingen van strategisch management	153
Tabel 26: Het proces voor het toepassen van resource-based denken in publieke organisaties	161
Tabel 27: Best Value-aanbevelingen voor Schotse publieke diensten	200
Tabel 28: Problemen bij opmaak lokaal sociaalbeleidsplan	208
Tabel 29: Inbreng van consultants in strategische planning	211

Tabel 30: Meest populaire managementinstrumenten en -concepten op basis van gebruiksfrequentie	238
Tabel 31: De mission statement-componenten	240
Tabel 32: De mission statement-functies	247
Tabel 33: Overzicht van potentiële sterkten en zwakten	264
Tabel 34: Overzicht van de potentiële opportuniteiten en bedreigingen	265
Tabel 35: Stappenplan, de ontwikkeling van een SWOT-analyse	266
Tabel 36: Het stakeholdermodel van Wheeler & Sillanpää	277
Tabel 37: De macht/interesse matrix van Mendelow	278
Tabel 38: De stereotypen van stakeholdermapping	280
Tabel 39: De definitie van stakeholder engagement	288
Tabel 40: Voordelen van stakeholder engagement	289
Tabel 41: Het spectrum van stakeholder engagement	290
Tabel 42: De principes van stakeholdermanagement – De Clarkson Principles	294
Tabel 43: De strategische issue-impactmatrix	300
Tabel 44: De lakmoestest voor strategische issues	301
Tabel 45: De focus van strategy-as-practice	312
Tabel 46: Kenmerken van effectieve strategische leiders	314
Tabel 47: De rollen van strategieconsultants	321
Tabel 48: Strategy tools: an overview	325
Tabel 49: Het gebruik van strategy tools in de praktijk	326
Tabel 50: Het gebruik van strategy tools door publieke managers	327
Tabel 51: Het Strategy development process-model	341
Tabel 52: Acht succesfactoren van een geslaagd veranderingsproces	398
Tabel 53: Onderscheidende kenmerken van publiekesectorprojecten	401
Tabel 54: Overzicht van de drie voornaamste project management-raamwerken	403
Tabel 55: Het strategisch communicatiemodel van Steyn & Puth	406
Tabel 56: De 8 onderliggende principes van uitmuntendheid binnen het Common Assessment Framework	441
Tabel 57: Individuele doelstellingen afstemmen op de doelstellingen van de organisatie	449
Tabel 58: De tien ontwerpparameters volgens Mintzberg	484
Tabel 59: Een dominante verticale structuur versus een dominante horizontale structuur	486
Tabel 60: De sterkten en zwakten van de functionele structuur	488
Tabel 61: De sterkten en zwakten van de divisiestructuur	489
Tabel 62: De sterkten en zwakten van de matrixstructuur	490

Tabel 63: De sterken en zwakten van de horizontale structuur	492
Tabel 64: De organisatorische configuraties van Mintzberg	499
Tabel 65: Bureaucratische versus adaptieve organisaties	508
Tabel 66: Mechanisch-organisch continuüm van Burns & Stalker	509
Tabel 67: Types van virtuele organisaties en hun kenmerken	512
Tabel 68: De kenmerken van het concept "organisatiecultuur"	523
Tabel 69: De kenmerken van het value-based management	536
Tabel 70: De drie netwerktypes	545
Tabel 71: Voorbeelden van evaluatiecriteria op de drie niveaus en drie dimensies	555
Tabel 72: Ondergang van publieke organisaties en tactieken om erop te reageren	570

## LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1: De organisatie als open systeem	35
Figuur 2: Types van organisaties op basis van hun waardecreatie	36
Figuur 3: De publieke strategische driehoek voor waardecreatie	39
Figuur 4: Het MAPE-spectrum	41
Figuur 5: De vier functies van management	45
Figuur 6: De vijf taken van strategisch management	47
Figuur 7: De klassieke managementperspectieven	49
Figuur 8: Het concurrerende waardenmodel van Quinn & Rohrbaugh	60
Figuur 9: De basisprocessen van private organisaties	94
Figuur 10: De basisprocessen van publieke organisaties	95
Figuur 11: Het publiek-private continuüm	97
Figuur 12: Unidimensioneel model van Fottler	98
Figuur 13: Bidimensioneel model van Wamsley & Zald	100
Figuur 14: Tweedimensionaal model van Bozeman	101
Figuur 15: De organisatiekenmerken	108
Figuur 16: De types van strategie	119
Figuur 17: De types van strategie en de managementrollen	121
Figuur 18: Het continuüm van strategietypes	123
Figuur 19: De generieke strategietypes van Mintzberg & Waters	124
Figuur 20: Contingenties in de scholen in strategievorming	138
Figuur 21: Strategiescholen in de publieke sector	140
Figuur 22: De fundamentele strategische vragen	142
Figuur 23: Het fundamentele spanningsveld in strategie	142
Figuur 24: Het holistisch karakter van strategisch management	151
Figuur 25: Benaderingen van strategisch management	152
Figuur 26: Het matrixmodel van Idenburg	154
Figuur 27: De organisatie als een open systeem	166
Figuur 28: Het model van de strategische logica	169
Figuur 29: Fases in de evolutie van strategische besluitvorming	181
Figuur 30: Het strategisch planningsmodel van Montanari & Bracker	185
Figuur 31: De dienstenanalyse van Montanari & Bracker	186
Figuur 32: De politieke cyclus van Montanari & Bracker	189
Figuur 33: Het strategisch planningsmodel volgens Bryson	192



Figuur 34: Het planningsmodel zoals vereist door Best Value	196
Figuur 35: Thema's die door Best Value worden behandeld in Schotse publieke diensten	198
Figuur 36: Planning van strategische planning bij Strathclyde Police	207
Figuur 37: Het strategisch planningsteam, empirische succesfactoren	209
Figuur 38: Succesfactoren bij het formuleren van een plan	213
Figuur 39: Het mission statement van Toerisme Vlaanderen	241
Figuur 40: Het mission statement van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu	242
Figuur 41: De bouwstenen van het mission statement	244
Figuur 42: De mission statement-functies	245
Figuur 43: De kernvragen van het mission statement	248
Figuur 44: Het mission statement-ontwikkelingstraject	253
Figuur 45: De bouwstenen van het vision statement	254
Figuur 46: Het TO-framework voor een SWOT-analyse	267
Figuur 47: De SWOT-confrontatiematrix	267
Figuur 48: De vier analyses in het kader van SWOT voor publieke organisaties	269
Figuur 49: De relatie met de stakeholders	274
Figuur 50: Stakeholders volgens de EFQM-richtlijnen	276
Figuur 51: De stereotypen van stakeholdermapping	279
Figuur 52: Het stakeholdermodel van Mitchell, Agle & Wood	282
Figuur 53: Hoe stakeholderidentificatie- en analysetechnieken strategisch management in publieke organisaties ondersteunen	284
Figuur 54: De "macht/interesse"matrix van Ackermann & Eden	285
Figuur 55: Betrokkenheid van stakeholders in het proces van strategiebepaling in St. Charles	287
Figuur 56: Het spectrum van stakeholder engagement	291
Figuur 57: De identificatie van een strategische issue	297
Figuur 58: De identificatie van een strategische issue: de directe benadering	298
Figuur 59: De identificatie van een strategische issue: de doelbenadering	298
Figuur 60: De identificatie van een strategische issue: de visie-op- succesbenadering	299
Figuur 61: De identificatie van een strategische issue: de indirecte benadering	299
Figuur 62: Het conceptueel model van Strategy-as-Practice	311
Figuur 63: Kenmerken van effectieve strategische besluitvorming	315
Figuur 64: Ben jij een strategische leider?	316
Figuur 65: De strategische rollen van het middenmanagement	318

Figuur 66: De access/execution paradox	319
Figuur 67: De toegevoegde waarde van consultants	322
Figuur 68: De doelen van strategieworkshops	329
Figuur 69: De bouwstenen van strategiebepaling	336
Figuur 70: De centrale rol van strategiebepaling	337
Figuur 71: De strategische cyclus	338
Figuur 72: De NASA: van strategie naar beslissingen	338
Figuur 73: Het strategiebepalingproces van UC Davis Health System	342
Figuur 74: De vijfstappenmethode voor strategiebepaling	343
Figuur 75: De kernelementen van een cognitieve map	345
Figuur 76: Voorbeeld van een cognitieve map	347
Figuur 77: Toepassingsgebieden van scenarioplanning	351
Figuur 78: Niveaus van scenarioplanning	352
Figuur 79: Traditionele planning versus scenarioplanning	353
Figuur 80: Ontwikkelingsproces van scenario's	354
Figuur 81: Strategische scenarioplanning	357
Figuur 82: De woningcorporatie in 2025	359
Figuur 83: De woningcorporatie in 2025	359
Figuur 84: De positie van strategische doelen	364
Figuur 85: De doelstellingencascade	364
Figuur 86: Van abstract naar concreet	365
Figuur 87: Strategische doelen bij USPS	366
Figuur 88: De centrale positie van het organisatieplan	367
Figuur 89: De objectieven van strategische planning	369
Figuur 90: Fragment Inhoudstafel Geïntegreerd Managementplan 2012-2017 van de FOD Financiën	371
Figuur 91: Geïntegreerd Managementplan 2012-2017 van de FOD Financiën	372
Figuur 92: De sluipende moordenaars van strategie-implementatie	384
Figuur 93: Acht stappen om een organisatie succesvol te veranderen	396
Figuur 94: Het input-output-model	426
Figuur 95: Strategiekaart FOD Personeel en Organisatie	432
Figuur 96: De oorzaak-gevolgrelatie binnen de BSC van een publieke organisatie	435
Figuur 97: De Balanced Scorecard van de Technische Informationsbibliothek	436
Figuur 98: De strategiekaart van City of Charlotte	437
Figuur 99: Het CAF-Model	442
Figuur 100: De functionele structuur	476
Figuur 101: De productstructuur	476

Figuur 102: De productstructuur, een beleidsdomeinengericht voorbeeld	477
Figuur 103: De geografische structuur	478
Figuur 104: De doelgroepenstructuur	478
Figuur 105: De kanaalstructuur	479
Figuur 106: De contextuele en structurele dimensies van het organisatieontwerp	482
Figuur 107: De dominante structuurconfiguraties	487
Figuur 108: De functionele structuur aan een universiteit	487
Figuur 109: De divisiestructuur aan een universiteit	488
Figuur 110: De matrixstructuur aan een universiteit	489
Figuur 111: De horizontale structuur	491
Figuur 112: De zes basisdelen van de organisatie	496
Figuur 113: De zes coördinatiemechanismen binnen een organisatiestructuur	496
Figuur 114: De organisatorische groeicyclus	504
Figuur 115: De relatie tussen coördinatiemechanismen en de complexiteit van taken	505
Figuur 116: Het ui-model van Sanders & Neuijen	524
Figuur 117: Het cultural web-model van Johnson & Scholes	526
Figuur 118: Het onboarding-model	537
Figuur 119: Structural holes, densiteit en centraliteit	548

DEEL 1

# **Uitgangspunten voor het managen in de publieke sector**



HOOFDSTUK 1

# **Organisaties, maatschappelijke waarde, management en strategisch management**



## 1.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk vragen we ons af:

- Wat “organisaties” zijn en waarom ze bestaan.
- Wat de betekenis is van de begrippen “maatschappelijke waardecreatie” en “maatschappelijke waardedistributie”,
- Welke activiteiten management en strategisch management omvatten.
- Welke visies op (goed) management in de literatuur en in de praktijk te vinden zijn.

De thema’s die in dit inleidende hoofdstuk worden aangeraakt, zullen in de rest van het handboek grondiger worden uitgediept en waar nodig genuanceerd.

## 1.2 ORGANISATIES

Het begrip “organisatie” wordt in theorie en in praktijk in drie betekenissen gehanteerd. Ten eerste kunnen we een organisatie interpreteren als een **entiteit** (het institutionele organisatiebegrip). In deze benadering is een sociale entiteit een organisatie.

Een tweede betekenis van het begrip “organisatie” verwijst naar de **structuur** van de organisatie (het instrumenteel organisatiebegrip). Bij het instrumenteel organisatiebegrip ligt de nadruk op structuur, procedures en afbakening van verantwoordelijkheden. In deze betekenis *heeft* een sociale entiteit een organisatie.

Een derde interpretatie refereert naar **het proces** van organiseren (het procesmatig organisatiebegrip). Hier ligt de nadruk op het proces van organiseren, op de activiteiten, het “organiseren op zich”. In deze betekenis *wordt* een sociale entiteit georganiseerd (Buelens, 1992).

In dit hoofdstuk bekijken we de organisatie verder vanuit de institutionele benadering.<sup>2</sup>

### 1.2.1 Wat is een organisatie?

Een organisatie is een bewust gecoördineerde sociale entiteit, met relatief duidelijk identificeerbare grenzen, die op een vrij continue wijze streeft naar de

---

2. De instrumentele en de procesmatige benadering van het begrip “organisatie” komen in hoofdstuk 14 aan bod.



realisatie van een gemeenschappelijke doelstelling of verzameling van doelstellingen (Robbins, 1990).

In deze definitie onderscheiden we vier kernelementen (Daft, 1989):

- Organisaties zijn **sociale entiteiten** die samengesteld zijn uit mensen en groepen van mensen. Essentiële functies van een organisatie worden vervuld door interactie van mensen.
- Organisaties zijn **doelgericht**. De doelen vertolken de bestaansreden van de organisatie. Zonder doelen houdt de organisatie op te bestaan. Zo zullen politieke partijen die hun programma gerealiseerd hebben, verdwijnen of worden ze omgevormd. Hetzelfde geldt voor overheidsadministraties.
- Organisaties zijn **bewust gecoördineerd** om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. De organisatorische taken worden bewust verdeeld over verschillende entiteiten (zoals individuen, teams, diensten, departementen) om zo een hogere efficiëntie en effectiviteit te bekomen en worden tegelijk tegenover elkaar gepositioneerd zodat samenhang tussen de verschillende entiteiten en hun activiteiten ontstaat.
- Organisaties hebben **relatief duidelijk identificeerbare grenzen** die bepalen welke entiteiten tot de organisatie behoren en welke niet.

Deze kenmerken van organisaties worden verder uitgediept in hoofdstuk 14.

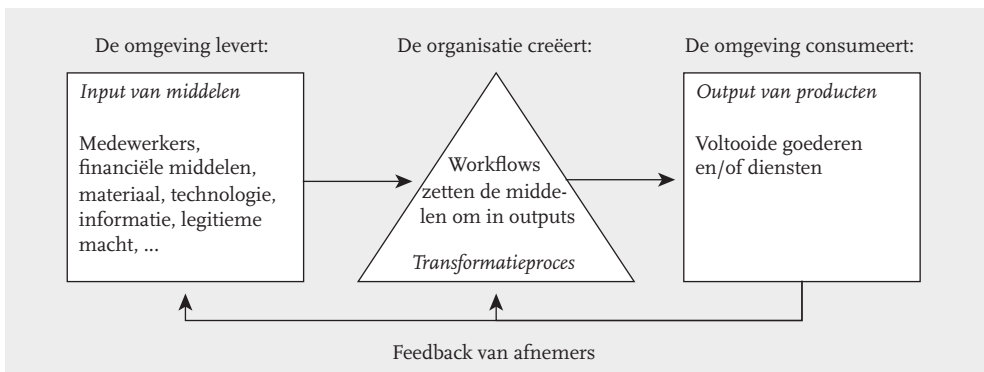
### 1.2.2 De organisatie als een gesloten of een open systeem

Afhankelijk van de gehanteerde invalshoek kunnen we een organisatie beschouwen als een gesloten systeem of als een open systeem.

Een **systeem** is een verzameling van entiteiten (zoals mensen) die met elkaar interageren en die van elkaar afhankelijk zijn voor het uitvoeren van hun activiteiten en voor het bereiken van hun doelstellingen.

Een **gesloten systeem** is een systeem waarvan men aanneemt dat het niet afhankelijk is van zijn omgeving: het is autonoom, begrensd en hermetisch afgesloten van de buitenwereld. Hoewel men zich kan afvragen of er volledig gesloten systemen bestaan, interpreterden de eerste managementtheorieën (die we verder in dit hoofdstuk dieper uitwerken) organisaties als gesloten systemen. De eerste managementbenaderingen veronderstelden dat de organisatie effectiever kan worden door zich primair te focussen op haar intern ontwerp (Daft, 2002).

Een **open systeem** is een systeem waarvan men aanneemt dat het in een voortdurende wisselwerking moet staan met zijn omgeving om te functioneren en om zijn doelstellingen te bereiken. Organisaties worden hier beschouwd als systemen die bij de omzetting van inputmiddelen naar outputproducten relaties onderhouden met hun omgeving. Aanpassing aan de externe omgeving vormt dan een kritisch element voor de efficiëntie en effectiviteit van de interne transformatieprocessen. Om succes te boeken moeten zowel de grenzen van de organisatie (input- en outputzijde) als de interne processen goed beheerd en bestuurd worden.



Figuur 1: De organisatie als open systeem (Vrije vertaling naar Schermerhorn & Chappel, 2000)

### 1.2.3 Doelstellingen van organisaties

We kunnen een organisatie beschouwen als een systeem van interagerende en onderling afhankelijke actoren die gemeenschappelijke doelstellingen hebben met betrekking tot het creëren en distribueren van **waarde**.

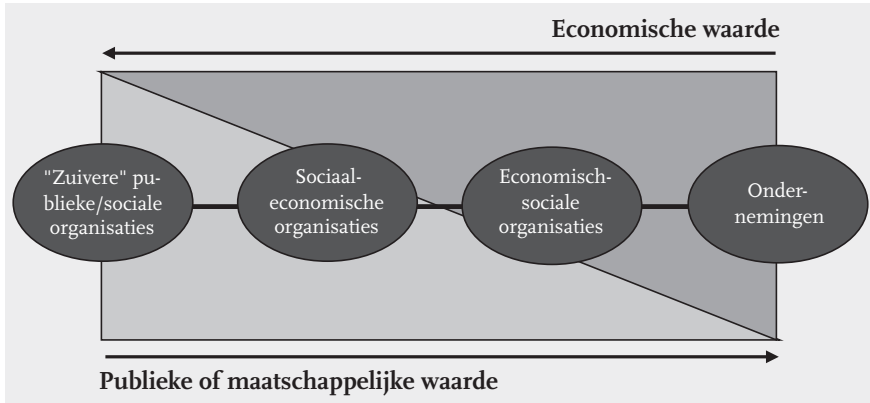
Dit impliceert dat elke organisatie de verantwoordelijkheid heeft om **waarde te creëren** en de gecreëerde **waarde te distribueren** (verdelen, beschikbaar stellen, ...) aan haar stakeholders<sup>3</sup> (individuen, andere organisaties) die middelen ter beschikking stellen en die hun medewerking verlenen aan de activiteiten van de organisatie om zo doelstellingen te realiseren die de organisatie niet op eigen kracht kan bereiken.

Op basis van de finaliteit van de waardecreatie en -distributie die de organisatie nastreeft, kunnen we vier types van organisaties onderscheiden:

- “Zuivere” publieke/sociale organisaties

3. Stakeholders definiëren we voorlopig als alle partijen die aan de organisatie middelen ter beschikking stellen die van essentieel belang zijn voor het realiseren en bestendigen van de activiteiten van de organisatie. Hoofdstuk 7 gaat dieper in op het concept “stakeholders”.

- Sociaal-economische organisaties
- Economisch-sociale organisaties
- Ondernemingen (of private organisaties)



Figuur 2: Types van organisaties op basis van hun waardecreatie (Vrije adaptatie naar Heene et al., 2000)

Binnen **zuivere publieke/sociale organisaties** ligt de nadruk op het bereiken van een maatschappelijk doel. De creatie en distributie van publieke of maatschappelijke waarde staan centraal. De overheid, politieke partijen zijn voorbeelden van dergelijke organisaties. **Sociaal-economische organisaties** streven zowel sociale als economische doelstellingen na, maar de maatschappelijke waardecreatie en -distributie hebben duidelijk voorrang op het economische (bijvoorbeeld beschutte werkplaatsen, invoegbedrijven, OCMW-ziekenhuizen). In **economisch-sociale organisaties** primeert de economische waardecreatie en -distributie op de sociale doelen. De keuze om binnen een economische context een dienst met sociale motieven te verlenen, spruit niet zozeer voort uit de sociale gedrevenheid van de organisatie, maar wordt veeleer vanuit een bedrijfseconomisch standpunt gemaakt (bijvoorbeeld: private rusthuizen, private kinderopvang). **Ondernemingen**, ten slotte, worden gedreven door economische waardecreatie en -distributie (Heene, 2002).

Door verschillende ontwikkelingen die zich tegelijk voordoen, verkleint de afstand tussen deze verschillende soorten organisaties. Enerzijds zien we bijvoorbeeld een duidelijke tendens naar privatisering van overheidstaken<sup>4</sup> waardoor (oorspronkelijk) zuivere publieke organisaties verschuiven naar sociaal-economische organisaties. Dit heeft zich duidelijk voorgedaan in de gezondheidszorg. Anderzijds nodigt de tendens tot maatschappelijk verant-

4. Zie ook hoofdstuk 13.

woord ondernemen (private) ondernemingen uit om meer maatschappelijke opdrachten, zoals bijvoorbeeld het integreren van kansengroepen in de maatschappij, op zich te nemen.

## 1.3 MAATSCHAPPELIJKE OF PUBLIEKE WAARDE

### 1.3.1 Wat is “maatschappelijke waarde”?

Volgens Moore (1994) kan de notie “maatschappelijke waarde” op verschillende wijzen ingevuld worden.

Een eerste benadering stelt “maatschappelijke waarde” gelijk aan het **realiseren van politieke mandaten**. Deze invalshoek klinkt overheidsmanagers ongetwijfeld meest vertrouwd in de oren. Publieke managers hebben als taak om de opgelegde, mandataire doelstellingen zo efficiënt en effectief mogelijk te realiseren. De politieke wereld bepaalt de doelstellingen, en dus ook de maatschappelijke waarde die wordt nagestreefd, terwijl de publieke manager de weg uitstippelt om de opgelegde doelstelling te realiseren. In de praktijk kunnen de opgelegde, mandataire doelstellingen echter vaak zo abstract en vaag zijn dat ze geen duidelijke indicatie geven over de maatschappelijke waarde die moet worden nagestreefd.

Om deze tekortkoming op te vangen, richten publieke managers en politici zich vaak tot experts binnen hun beleidsdomein om de notie “maatschappelijke waarde” te expliciteren. Maatschappelijke waarde staat dan gelijk aan het **realiseren van professionele maatstaven**. De vraag is hierbij in welke mate de geconsulteerde experts de notie “maatschappelijke waarde” interpreteren vanuit hun eigen specifieke positie in een bepaald beleidsdomein. Is het verstandig om aan een generaal te vragen hoeveel middelen een adequaat leger nodig heeft of een ziekenhuisdirecteur te laten bepalen wat besteed mag worden aan de gezondheidszorg?

Om het gevaar voor politieke corruptie en professioneel eigenbelang uit de eerste twee benaderingen op te vangen, tracht de derde benadering de notie “maatschappelijke waarde” rationeel vast te stellen. De **uitkomst van analysetechnieken** bepaalt de mate van gerealiseerde maatschappelijke waarde. Diverse analysetechnieken zoals kosten-batenanalyse en kosten-effectiviteitsanalyses staan binnen de derde benadering centraal. In de praktijk blijken deze technieken zelden tot afdoende resultaten te leiden. Het becijferen van een abstract begrip als “maatschappelijke waarde” is immers zeer moeilijk en vergt altijd heel wat inspanningen.

Een vierde benadering interpreteert “maatschappelijke waarde” vanuit **klantentevredenheid**. De gerealiseerde maatschappelijke waarde is dan het geaggregeerde individuele nut van de verschillende “klanten” van de organisatie. De vraag is hierbij of publieke organisaties vanuit een zuiver klantenperspectief gestuurd kunnen worden. Klantentevredenheid is een essentieel element om de vooropgestelde doelstellingen van publieke organisaties te realiseren, maar vormt niet de finaliteit van publieke organisaties. De werkelijke finaliteit van publieke organisaties schuilt in de realisatie van een maatschappelijke opdracht. Klantentevredenheid vormt hierbij een middel en niet het einddoel.

Rekening houdend met de hoge abstractiegraad van de notie maatschappelijke waarde en de tekortkomingen van de bovenstaande invalshoeken, komt Moore tot de conclusie dat maatschappelijke waarde een ambigu begrip is dat moeilijk kan worden gedefinieerd. Maatschappelijke waarde is niet het voorrecht van politieke partijen, publieke instellingen, experts of academici maar wordt voortdurend gedefinieerd en geherdefinieerd door sociale en politieke interactie (Smith, 2004).

Samenvattend kunnen we stellen dat de notie “maatschappelijke waarde” verwijst naar de waarde die publieke organisaties creëren door het verschaffen van producten, diensten, reglementeringen en andere acties. In een democratie wordt de inhoud van het concept “maatschappelijke waarde” finaal door de burger zelf gedefinieerd. De voorkeuren van burgers, uitgedrukt door een veelvoud aan middelen en gedistilleerd door de beslissingen van verkozen politici, bepalen de perceptie van maatschappelijke waarde (Kelly, 2003).

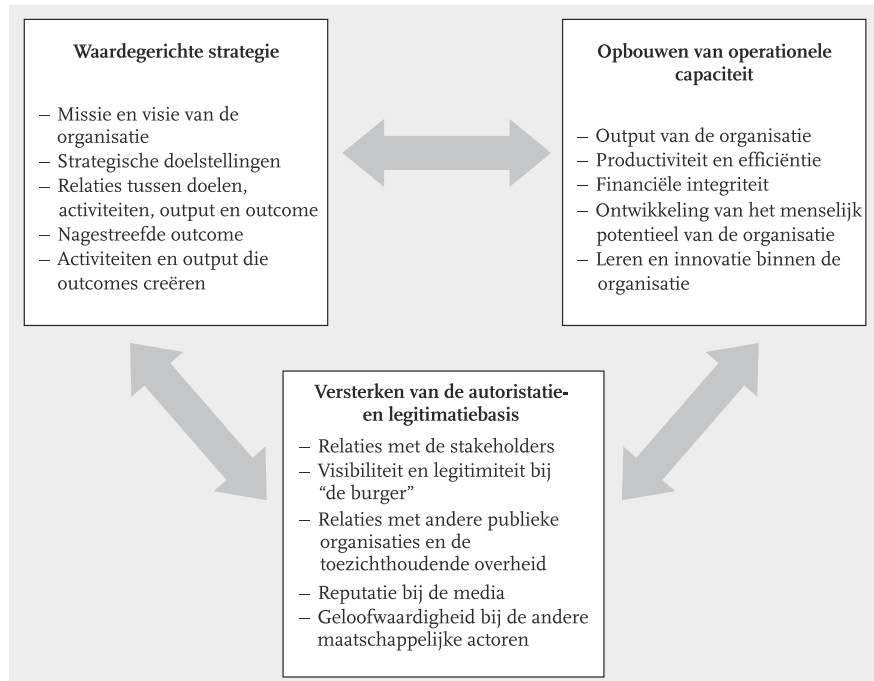
### 1.3.2 Het creëren van maatschappelijke waarde

Concreet neemt het creëren van maatschappelijke waarde in de publieke sector twee, onderling elkaar versterkende, vormen aan (Moore, 1995):

- De ontwikkeling van strategieën met het oog op de **productie van goederen en diensten** (en effecten) die door “afnemers” “gewenst” zijn (of door de maatschappij als “gewenst” worden beschouwd).
- Het opbouwen en **uitbouwen van een organisatie zelf** die functioneert zoals “de burger” (en zijn vertegenwoordigers) of de stakeholders het wensen en die afgestemd is op de eisen die voortvloeien uit de ontwikkelde strategieën.

De gecreëerde maatschappelijke waarde is het verschil tussen de gecreëerde voordelen en de middelen die burgers (stakeholders) toekennen aan de publieke organisatie. Een impliciet contract ondersteunt de processen van maatschap-

pelijke waardecreatie en -distributie: de autorisatie- en legitimiteitsbasis van de publieke organisatie. De autorisatie- en legitimiteitsbasis weerspiegelen de formele en informele mandaten die de stakeholders toekennen aan de organisatie. De formele en informele mandaten bepalen de finaliteit van de publieke organisatie. Indien de publieke organisatie niet beantwoordt aan de vereisten die worden gesteld in haar mandaten of indien ze te weinig waarde creëert en distribueert, zullen de stakeholders de verleende mandaten intrekken.



Figuur 3: De publieke strategische driehoek voor waardecreatie (Vrije adaptatie naar Moore, 1995)

De publieke organisatie verliest dan haar *license to operate*. Anderzijds biedt het versterken van de autorisatie- en legitimiteitsbasis van de organisatie een opportuniteit om de (financiële en niet-financiële) middelen van de publieke organisatie uit te breiden. Het spreekt voor zich dat de stakeholders (en in het bijzonder de toezichhoudende politieke overheid) sneller meer en/of betere middelen zullen toekennen aan een publieke organisatie die bewijst haar processen van waardecreatie en -distributie te beheersen.

### LIETEN DOOFT GEESTESKIND VAN HAAR MAN UIT

Het Vlaams Instituut voor de Mobiliteit (VIM) houdt volgend jaar op te bestaan. Vlaams minister van Innovatie Ingrid Lieten (SP.A) laat het platform voor innovatieve mobiliteitsprojecten opgaan in een nieuwe structuur. Dat berichtte de krant *De Tijd*.

Het VIM werd amper drie jaar geleden opgestart, mede door haar echtgenoot Rudi Wouters, directeur bij het studiebureau Ar-

cadis-Technum. Hij was er ondervoorzitter tot Lieten minister werd.

Lieten volgt met het uitdoofscenario het advies van het Vlaams innovatie-instituut IWT, dat vaststelt dat het VIM weinig concrete projecten kan voorleggen, dat de leden-bedrijven er weinig aan hebben en dat het VIM met een structureel financieringstekort kampt.

*De Standaard, 19/11/2009*

### “VRAAG ME AF OF WE STAATSVEILIGHEID NODIG HEBBEN”

SP.A-Kamerlid Renaat Landuyt pleit woensdag in *De Morgen* voor het afschaffen van de Belgische Staatsveiligheid. “Die harkt toch maar krantenknipsels en roddels bijeen”, klinkt het. PS-senator Philippe Moureaux zou evenmin rouwig zijn om het verdwijnen van de dienst, al zit zijn fractieleider in de Senaat niet op dezelfde lijn. MR-voorzitter Charles Michel wil niet weten van een afschaffing.

“Ik vraag me echt af of we een instelling zoals de Staatsveiligheid nodig hebben. In een democratie is er nood aan transparan-

tie”, vindt Landuyt. Geheime organisaties zoals onze inlichtingendienst zijn volgens hem niet meer van deze tijd. “De dienst dateert nog uit de tijd dat staten in de eerste plaats vijanden van elkaar waren.”

Volgens de socialist hebben we de Staatsveiligheid ook niet nodig om ons tegen terrorisme te beschermen. “Dat is eigenlijk opsporingswerk. Het federale parket kan en moet dat doen”, argumenteert hij nog.

*De Standaard, 13/02/2013*

### 1.3.3 Maatschappelijke waarde en performantiemeting: het MAPE-spectrum

Van publieke organisaties wordt verwacht dat zij producten en diensten leveren en dat zij door deze producten en diensten en de wijze waarop ze worden geproduceerd en aangeboden, ook maatschappelijke waarde tot stand brengen. Deze verwachting heeft gevolgen voor de wijze waarop de performantie, de effectiviteit en de efficiëntie van publieke organisaties kan worden vastge-