

Over instrumenteel bestuur en publieke waarden

Wat kunnen we leren van het publieke-waardenperspectief?¹

Joop Koppenjan²

Dit artikel is verschenen in het blad Bestuurskunde 2022 (31) 3

doi: 10.5553/Bk/092733872022031003004.

S.v.p. citeren als: Joop Koppenjan (2022) Over instrumenteel bestuur en publieke waarden.

Wat kunnen we leren van het publieke-waardenperspectief? in *Bestuurskunde* (31) 3, 38-54

De problemen en affaires waarmee de Nederlandse overheid kampt, worden wel toegeschreven aan het instrumentele denken binnen de overheid dat dominant geworden is onder invloed van New Public Management. Door het streven naar effectiviteit en efficiency komen uitvoeringsinstanties en kwetsbare burgers in de knel en wordt de menselijke maat uit het oog verloren. In deze bijdrage wordt nagegaan in hoeverre de literatuur over publieke waarden het kompas aanreikt om de instrumentele koers van de overheid te corrigeren. Drie benaderingen worden besproken: publieke waarde als beleidsuitkomst, publieke waarden als concurrerende waarden, en publieke waarden als geïnternaliseerde waarden die het gedrag van bestuurders, publieke managers en uitvoerders mede bepalen. Deze verkenning resulteert in suggesties om bij de totstandkoming en realisatie van beleid en publieke diensten tot een betere en evenwichtigere afweging van publieke waarden te komen. De literatuur biedt evenwel nog weinig zicht op de effecten van deze suggesties.

Het schip van staat verkeert in zwaar weer. Niet alleen bevindt het zich in een ‘perfect storm’ door een opeenstapeling van maatschappelijke problemen en crises, het lijkt ook vast te lopen door uitvoeringsorganisaties die dreigen te bezwijken, zoals in de jeugdzorg en bij de opvang van asielzoekers, en door beleidsfalen en affaires zoals bij de afwikkeling van de schade door de Groningse gaswinning en de Kinderopvangtoeslagenaffaire. Tal van evaluaties zijn er ondertussen aan deze problemen gewijd, niet in de laatste plaats die van de parlementaire onderzoekscommissies naar uitvoeringsorganisaties en naar de toeslagenaffaire (Tweede Kamer, 2020; 2021).

Hoewel elk van de verschillende cases zijn eigen specifieke samenstel van oorzaken heeft, wijzen gezaghebbende analyses van onder andere Herman Tjeenk Willink (2018; 2021) en

¹ Deze bijdrage is een bewerking van een passage uit de rede Van alles is weer waardeloos: Ook de bestuurskunde?, waarmee Joop Koppenjan op 29 juni 2022 afscheid nam als hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur is dank verschuldigd aan Rianne Warsen, Erik Hans Klijn, Sandra van Thiel en reviewers van het tijdschrift Bestuurskunde voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

² Prof. dr. J.F.M. Koppenjan is emeritus hoogleraar Bestuurskunde. Hij promoveerde in 1993 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een proefschrift over de totstandkoming van beleid. Van 1996 tot 2010 was hij verbonden aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. In 2010 keerde hij terug naar de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij tot 2022 hoogleraar Bestuurskunde was. Zijn onderzoek en onderwijsactiviteiten richten zich op beleids- en sturingsvraagstukken in netwerksituaties met meerdere partijen en het management van publieke dienstverlening en publiek-private samenwerking.

Kim Putters (2021) op een diepere, gemeenschappelijke oorzaak: de dominante instrumentele manier van denken van onze ambtenaren, uitvoerders, bestuurders en politici. Een manier van denken die gericht is op het op een zo efficiënt mogelijke wijze bereiken van doelen. En dat komt weer door het neoliberalisme, het marktdenken en het daardoor geïnspireerde New Public Management (NPM), dat de afgelopen decennia ons openbaar bestuur beheerste. Prestatiesturing en de fixatie op effectiviteit en efficiency hebben tot een ‘*getting things done*-mentaliteit’ binnen de overheid geleid, waarbij alles en iedereen ondergeschikt gemaakt wordt aan het realiseren van beleidsdoelen en beleidstargets (Trommel, 2018. Daarbij laat de overheid zich niet dwarsbomen door bezwaar makende burgers, vertwijfelde professionals, ombudsmannen en -vrouwen, volksvertegenwoordigers, rechtsregels, de Raad van State, et cetera. Voorts worden uitvoerders en professionals – leraren, zorgmedewerkers, medewerkers van de Belastingdienst – door prestatie­sturing en registratie­verplichtingen de tijd en ruimte ontnomen om hun dienstverlening op de specifieke behoeften van hun cliënten af te stemmen. Zo raken de individuele burger en de menselijke maat uit het oog verloren. De overheid verbreekt zo, vaak met de beste bedoelingen, het contract met de burger. Het stilzwijgende contract dat inhoudt dat de overheid de burger dient en beschermt (Putters, 2021; Omtzigt, 2021).

Nu valt er op deze analyse het nodige af te dingen (zie Koppenjan, 2022). Neo-liberalisme, marktdenken en NPM zijn gemakkelijke verklaringen voor beleidsfalen en affaires. Maar niet alles gaat fout in beleid en publieke dienstverlening (Tweede Kamer, 2021). Bovendien is het instrumentele denken niet de enige verklaring voor beleidsfalen, ook niet in de toelagenaffaire (Tweede Kamer, 2020). Evenzogoed moet het risico van te veel instrumentalisme serieus genomen worden.

Als oplossing voor het te veel aan NPM en de te instrumentele manier van denken klinkt vaak de roep om meer aandacht voor publieke waarden. Het zijn immers publieke waarden die door het doorgeschoten effectiviteits- en efficiencydenken zouden zijn verdrongen. Ook in de internationale wetenschappelijk literatuur worden benaderingen waarin publieke waarden centraal staan op het schild gehesen. Niet slechts als empirische benaderingen, maar ook als alternatief voor NPM, als sturingsbenaderingen die de problemen verbonden aan NPM kunnen oplossen en voorkomen. (Stoker, 2006; Bryson et al., 2014). Deze hoge verwachtingen ten aanzien van het publieke-waardenperspectief riepen bij mij de vraag op wat we van de literatuur over publieke waarden, die vanaf het midden van de jaren negentig opgang heeft gedaan, kunnen leren. Reikt deze literatuur politici, bestuurders en uitvoerders het kompas aan op basis waarvan zij hun instrumentele koers kunnen herijken.

Om deze vraag te beantwoorden zal ik in deze bijdrage eerst ingaan op wat publieke waarden zijn, om vervolgens drie benaderingen van publieke waarden de revue te laten passeren. De eerste benadering ziet publieke waarde – enkelvoud – vooral als een te realiseren beleidsuitkomst. De tweede benadering wijst op het bestaan van meerdere, met elkaar concurrerende waarden. De derde ziet publieke waarden als geïnternaliseerde waarden die richting geven aan het gedrag van bestuurders, publieke managers en uitvoerders.

1. Publieke waarde(n)

Als we de literatuur over publieke waarden willen bespreken, is er allereerst de vraag wat publieke waarde is, en wat onder publieke waarden verstaan wordt. De literatuur is daar redelijk vaag over. Er worden vaak specifieke voorbeelden van publieke waarden genoemd, zoals efficiency – zuinig omgaan met het geld van de belastingbetaler – of democratische legitimiteit – de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij overheidsbesluiten. Maar wat is de gemeenschappelijke noemer? Daarover is veel discussie gevoerd (zie Alford & O’Flynn, 2009; Ringeling, 2017).

Van oudsher kennen we de begrippen publiek belang en algemeen belang (WRR, 2000). Die verwijzen naar belangen en waarden die zich van particuliere of deelbelangen onderscheiden en in het maatschappelijke verkeer vaak ondergeschikt raken, waardoor de overheid zich geroepen voelt er verantwoordelijkheid voor te nemen. Het betreft voorzieningen en diensten die inspanningen van individuen vragen, maar waarvan de baten bij de gemeenschap terechtkomen, met als gevolg dat deze voorzieningen en diensten moeilijk tot stand komen. Gedacht kan worden aan onder meer onderwijs, zorg en veiligheid. Publieke belangen zijn eveneens in het geding wanneer activiteiten van individuen of marktpartijen negatieve effecten voor de gemeenschap hebben, zoals emissies van bedrijven. Dan is er eveneens een reden voor een overheid om regulerend op te treden teneinde het publieke belang te beschermen.

Het begrip publieke waarde verwijst zeker naar publieke belangen, maar omvat meer. Publieke waarden beperken zich niet tot deze traditionele overheidstaken. Publieke waarden worden ook niet alleen door de overheid behartigd. En ze hebben ook betrekking op *de wijze* waarop de overheid belangen en waarden nastreeft, zoals de bovengenoemde waarde democratische legitimiteit (zie Alford & O’Flynn, 2009).

De Graaf et al. (2016) definiëren waarden als de kwaliteiten die gewaardeerd worden voor, of bijdragen aan, of deel uitmaken van wat goed, juist of mooi is, geprezen worden of bewondering waard zijn. Publieke waarden zijn dan belangrijke kwaliteiten van het openbaar bestuur. Duidelijk is dat het over nastrevenswaardige dingen gaat en dat het individuele belangen en waarden overstijgt. Maar het blijft allemaal erg vaag. Publieke waarden zijn dan ook zeer toepasselijk *clouds of goodness* genoemd, wolken van goedheid (Veeneman et al., 2009).

In de literatuur over publieke waarden neemt het publieke-waarde-model van Mark Moore, hoogleraar aan de Kennedy School van de Harvard University in de Verenigde Staten, een belangrijke plaats in (Moore, 1995; 2013). Moore definieert publieke waarde – enkelvoud – als de collectieve aspiraties van burgers en gekozen vertegenwoordigers over iets wat substantieel waarde heeft (zie Alford & O’Flynn, 2009). Het gaat hem dus om de kwaliteit van verwachte beleidsuitkomsten, bijvoorbeeld publieke goederen, publieke diensten of beleidsmaatregelen. Hij spreekt van collectieve aspiraties, te onderscheiden van de private, individuele voordelen die burgers nastreven. Zo geredeneerd lijkt mij 130 km per uur op de snelweg rijden moeilijk als een publieke waarde te zien, net zo min als het recht van de burger om te barbecueën – waar onze premier zich sterk voor maakt.

In de praktijk zijn individuele voordelen echter niet makkelijk van collectieve voordelen te onderscheiden. Denk bijvoorbeeld aan onderwijs. Als persoon word je er beter van, maar ook voor de samenleving als geheel is het van cruciaal belang (Osborne, 2020). Die vermenging maakt het moeilijk om bijvoorbeeld de publieke waarde van het vorig jaar gesjeesde plan Feyenoord City voor de bouw van een nieuw stadion vast te stellen (Liukku, 2021). Moet de gemeente daar geld in steken? Gaat het hier niet vooral om private en bedrijfsbelangen? Veel gemeenten in Nederland menen dat de lokale voetbalclub van publieke waarde is en investeren om die overeind te houden. Zo geredeneerd is publieke waarde dus niet iets dat vaststaat, absoluut is of onveranderlijk, maar dat afhangt van wat in een gemeenschap belangrijk wordt gevonden (Dicke & De Bruijn, 2003). Dan is het recht om te barbecueën misschien toch een publieke waarde – als de gemeenschap dat belangrijk vindt. Sommige auteurs zijn evenwel van mening dat publieke waarden een meer objectief karakter hebben en via empirisch onderzoek kunnen worden vastgesteld (Jørgenson & Bozeman, 2007).

2. Coproductie van publieke waarde

Interessant is voorts wat Stephen Osborne (2020) over publieke waarde te zeggen heeft. Hij propageert het idee van de *public service logic*, dat inhoudt dat publieke diensten geen producten zijn, omdat de waarde van die diensten pas tot stand komt in interactie tussen aanbieder en gebruiker. Osborne spreekt van coproductie. Het aanbieden van onderwijs, bijvoorbeeld, realiseert geen waarde. Als scholieren spijbelen, dagdromen of gefrustreerd afhaken, is er geen publieke waarde gecreëerd. Net zoals een succesvol restaurantbezoek niet alleen bepaald wordt door de kwaliteit van het eten, maar ook door de gastvrije bediening en de entourage, gaat het bij onderwijs niet alleen om het aanbod van onderwijs, maar ook om de kwaliteit van de relatie tussen docent en school enerzijds en de leerling, diens ouders en diens sociale omgeving anderzijds. Zonder die relatie, die vaak duurzaam moet zijn, komt waarde niet tot stand. Dit geldt eveneens voor de zorg, waar wisseling van behandelaars niet echt helpt. Vandaar dat aanbesteding van publieke diensten met steeds wisselende dienstverleners niet altijd een goed idee is.

Osborne gebruikt het begrip ecosysteem om het geheel van relaties van een lokaal uitvoeringsnetwerk aan te duiden. De vraag is hoe beleid en dienstverleners deze relaties beïnvloeden en wat dit betekent voor de leefomstandigheden van betrokkenen op de langere termijn. De analyses van beleidsfalen en affaires laten zien dat politici, bestuurders en beleidsmakers geen kennis hadden van het effect van hun beleid en interventies op relaties en uiteindelijk de leefwereld en beleving van mensen (Tweede Kamer, 2020; 2021). Dat valt buiten hun aandachtsveld, buiten hún belevingswereld, buiten hún ecosysteem. Het gevolg is niet alleen het risico dat er geen publieke waarde wordt gecreëerd, maar ook dat deze wordt geschaad of zelfs vernietigd. De zorg voor publieke waarde is in deze optiek niet iets dat de overheid zich kan toe-eigenen. Publieke waarde moet in dialoog en samenwerking worden gearticuleerd en gerealiseerd.

3. Moore's strategische driehoek

Terug naar het publieke-waarde-model van Mark Moore. Hij liet zich inspireren door strategievorming bij bedrijven resulterend in businessplannen. Volgens hem moeten publieke managers, net als managers in het bedrijfsleven, met beleidsvoorstellen komen die waarde creëren. Alleen gaat het hier niet om winst of marktaandeel, maar om publieke waarde: beleidsuitkomsten waarmee de samenleving beter af is. Dat is echter niet Moore's hele verhaal. Zijn verhaal gaat over de strategische driehoek. Naast het ontwikkelen van publieke-waarde-voorstellen gaat het om het krijgen van steun van wat Moore de *authorizing environment* noemt, bijvoorbeeld de politiek. De plannen moeten daarnaast ook uitgevoerd kunnen worden: de betrokken publieke organisatie moet over de benodigde kennis en middelen beschikken, over *operational capabilities*, de derde hoek van de driehoek (Moore, 1995). In de praktijk hebben overheden grote moeite die drie zaken te combineren: vaak zijn er mooie plannen waar geen politieke steun voor is, of is er wel steun maar ontbreken de middelen, of is er onvoldoende over de te realiseren publieke waarde nagedacht. Alle drie afzonderlijk al recepten voor beleidsfalen.

De toeslagenaffaire indachtig is Moore's model geen gekke manier van redeneren. Er was een waardepropositie (bestrijding van fraude), er was steun en legitimiteit (de politiek gaf de opdracht), maar het beleid moest met zeer beperkte middelen gerealiseerd worden. Vandaar het afsnijden van bochten: de groepsgewijze aanpak – waarbij niet-kwaadwillende ouders die de pech hadden dat hun kinderen bij een opvang zaten waar de Belastingdienst fraude vermoedde jarenlang ten onrechte als fraudeurs werden weggezet –, de alles-of-niets-benadering – waarbij een kleine slordigheid als fraude werd bestempeld en het hele toeslagbedrag werd teruggevorderd –, en het ontbreken van op maat gesneden regelingen – waarbij het stempel fraudeur ouders van betalingsregelingen en schuldhulpverlening uitsloot en blootstelde aan deurwaarders die hun spullen confisqueerden. Met als gevolg voor de slachtoffers van de affaire jarenlange armoede, leven in spanning en angst en zelfs uithuisplaatsing van kinderen (Tweede Kamer, 2020).

Het model van Moore is niet zonder kritiek gebleven. Een kritiekpunt is dat hij zich op publieke managers richt en dus op één specifieke publieke organisatie of één overheidsorganisatie. In de praktijk zijn er bij beleid en dienstverlening altijd meerdere partijen betrokken. Er is vaak sprake van netwerken en ketens van organisaties, groepen en individuen. Dan past een benadering die vanuit één overheidsorganisatie redeneert niet. Verschillende auteurs zijn aan de slag gegaan om Moore's benadering op te rekken naar het niveau van netwerken. Dat leidt tot de aanbeveling om meerdere partijen en zeker gebruikers en burgers bij de formulering en evaluatie van waardevoorstellen te betrekken. Zo zij aangeven in hoeverre het voorstel voor hen waarde kan opleveren of heeft opgeleverd (Bryson et al., 2017; Douglas & 't Hart, 2019). Deze verbreding van Moore's model is interessant, maar is nog nauwelijks onderwerp van empirische studie geweest. Hier ligt een mooie agenda voor verder onderzoek.

Ook de centrale rol die Moore toekent aan de publieke manager, is problematisch. De publieke manager moet volgens hem als een entrepreneur strategische plannen ontwikkelen. Dit klinkt erg New Public Management- en jaren-negentig-achtig – en is misschien ook wel erg Amerikaans. Daarmee lijkt deze publieke manager degene die de politieke agenda bepaalt, in plaats van dat politici dat doen. Dat is niet erg democratisch. Deze kritiek wordt wel

weerlegd door te wijzen op het belang dat Moore hecht aan de rol van de *authorizing environment* (Alford & O’Flynn, 2009; O’Flynn, 2021). De plannen moeten worden goedgekeurd door politici, aan wie tevens verantwoording moet worden afgelegd. Net als aan de media en de samenleving, die er ook wat van zullen vinden. De vraag is echter of dat voldoende is. Het weerwerk van bijvoorbeeld de Tweede Kamer valt erg tegen. Kamerleden reageren graag op incidenten die door de media worden aangereikt, maar verder is hun belangstelling voor beleidsuitvoering meestal gering (Van Thiel, 2020; Tweede Kamer, 2021). De versplintering van het politieke spectrum in het parlement maakt het niet waarschijnlijk dat deze interesse zal toenemen.

Dat brengt mij bij een volgend euvel van Moore’s benadering. Zijn *framework* helpt niet echt om zicht te krijgen op waardenafwegingen die bij het formuleren van een waardevoorstel aan de orde zijn. De toeslagenaffaire laat juist zien dat het monomaan nastreven van één waarde fataal kan zijn. Moore’s model kan inhouden dat publieke managers en hun partners een waardevoorstel formuleren, zeg een *cloud of goodness*, waar ze zich aan committeren en vervolgens alles op alles zetten om die gerealiseerd te krijgen. Je zou dat even zo goed lobbyen kunnen noemen. Hier lijkt mij het risico aanwezig dat een instrumentele, *getting things done*-mentaliteit aan het werk is, met het levensgrote gevaar dat andere waarden vergeten of opzijgeschoven worden.

Ook de bekende econoom Mariana Mazzucato heeft haar licht op de benadering van Moore laten schijnen (Mazzucato & Ryan-Collins, 2022). Mazzucato is op dit moment populair omdat zij zich uitspreekt voor een veel grotere rol van de overheid in onze samenleving (Mazzucato, 2015). Dat past goed bij de momenteel breedgedragen kritiek op het neo-liberalisme en het marktdenken. Wat zegt zij over publieke waarde? Interessant is dat ze het bestaan van verschillende waarden onderkent. Niet minder belangrijk: ze stelt dat publieke waarden niet door de overheid alleen wordt gecreëerd, maar in een netwerk van actoren, met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het is dus volgens haar niet zo dat publieke waarden per se door publieke organisaties moeten worden gerealiseerd (vergelijk WRR, 2000).

Wat betreft het doen van waardevoorstellen gaat ze een stapje verder dan Moore. Of eigenlijk een *giant leap*. Zij vindt dat de overheid en bestuurskundigen te bescheiden zijn. Gegeven de *grand challenges* waar de samenleving voor staat, zoals de klimaatcrisis, is er een veel ambitieuzere overheid nodig. Een die nieuwe markten creëert, die *moonshots* aandurft, zoals president John F. Kennedy, die in 1961 de Amerikanen beloofde binnen tien jaar een Amerikaan op de maan te zetten. De Europese Green Deal van Eurocommissaris Frans Timmermans is een voorbeeld van zo’n *moonshot*. Geen toeval, want Mazzucato adviseert de Europese Unie. Het idee is meeslepend, maar Mazzucato gelooft blijkbaar heilig in een overheid die *clouds of goodness* kan realiseren. Zij heeft weinig oog voor de problemen die er zijn met de legitimiteit, rechtmatigheid en haalbaarheid van overheidsmaatregelen.

Gegeven de uitdagingen van deze tijd zijn publieke waardevoorstellen en *moonshots* nodig. Ik maak me echter zorgen over de evenwichtigheid van waardenafwegingen in het krachtenspel dat aan de orde is bij de realisatie ervan. Aandacht voor de andere hoeken van Moore’s strategische driehoek is verstandig. En voor de inzichten uit andere benaderingen van publieke waarden.

4. Concurrerende publieke waarden

De analyses over wat er fout ging in de toeslagenaffaire, wijzen op de verdringing van de waarden van de democratische rechtsstaat door instrumentele waarden. Er is dus sprake van meerdere publieke waarden – meervoud –, die blijkbaar met elkaar concurreren (Koppenjan et al., 2008; De Graaf et al., 2016). Om wat voor waarden kan het dan gaan?

Bekend is het onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele publieke waarden (Hood, 1991; Dicke & De Bruijn, 2003; Jørgenson & Bozeman, 2007). Inhoudelijke publieke waarden hebben betrekking op materiele en immateriële uitkomsten, zoals goed onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en kwaliteit van de leefomgeving. Procedurele waarden hebben betrekking op het proces waarlangs inhoudelijke publieke waarden worden gerealiseerd. Gebeurt het op een eerlijke manier? Zijn belanghebbenden betrokken? Wordt informatie gedeeld? Wordt wetgeving in acht genomen? Wordt verantwoording afgelegd? Deze procedurele waarden worden wel als aspecten van *good governance* – goed bestuur – gezien (Van der Wal et al., 2011 en vastgelegd in regelgeving en gedragscodes, bijvoorbeeld in de beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlandse bestuursrecht en de Nederlandse code voor goed bestuur.

Het probleem met deze publieke waarden is dat ze elk op zich nastrevenswaardig zijn, maar dat ze elkaar in de praktijk dwars kunnen zitten en vaak moeilijk verenigbaar zijn. Denk aan de waarden godsdienstvrijheid en homorechten. Of effectiviteit en privacy. Of het recht op vrije meningsuiting en het verbod om in het openbaar groepen mensen te beledigen of aan te zetten tot haat, discriminatie of geweld. Zeker in de uitvoering van beleid en dienstverlening blijken *clouds of goodness* uitvoerders voor venijnige dilemma's te plaatsen (Steenhuisen, 2009). Sommige alledaags: investeer je je tijd als leerkracht in het updaten van het leerlingendossier of in de voorbereiding van het onderwijs? Kiest een treinconducteur voor het openhouden van de treindeuren voor een reiziger die niet goed ter been is of voor punctualiteit? Sommige zijn dramatischer. Welke coronapatiënt krijgt een plaats op de intensive care? Help je als arts iemand die om hulp bij euthanasie vraagt, als de regels geen volledig uitsluitel geven over wat mag? Beleidsuitvoering en dienstverlening zijn allerminst neutraal, en uiteindelijk worden op de werkvloer, in coproductie met betrokkenen, publieke waarden daadwerkelijk gerealiseerd. Of vernietigd (Osborne, 2020).

5. Waardenafwegingen: copingstrategieën

Overheden hebben het moeilijk met deze publieke waardenafwegingen. Waardendilemma's met hiërarchische besluiten beslechten is moeilijk, omdat deze publieke waarden allemaal nastrevenswaardig zijn en er in onze samenleving meestal geen consensus is over welke belangrijker zijn dan andere. Daarbij worden zij vaak door machtige partijen gearticuleerd en verdedigd, of door wet en regelgeving geborgd. Bovendien is de kennis over de effecten van afwegingen onvolledig of onzeker.

In de praktijk hebben overheden evenwel manieren gevonden om met deze waardendilemma's om te gaan. Die manieren worden copingstrategieën genoemd (Thacher &

Rein, 2004; Steenhuisen, 2009; De Graaf et al., 2016. Deze copingstrategieën zijn op elk niveau van het openbaar bestuur te vinden. Een voorbeeld van een copingstrategie is *cycling*: nu eens aan de ene waarde aandacht besteden en dan weer aan een andere. De Tweede Kamer doet niet anders. Een tweede strategie bestaat uit het tijdelijk prioriteren van een bepaalde waarde, ten koste van andere. Zo hebben we tijdens de coronacrisis allemaal onze vrijheid ingeleverd voor een hoger goed: gezondheid. Een volgende copingstrategie bestaat uit het formuleren van vaag beleid. Op die manier schuiven bijvoorbeeld politici of topambtenaren moeilijke keuzen door naar uitvoerders. Steenhuisen (2009) heeft in zijn proefschrift nog tal van andere copingstrategieën geïdentificeerd.

De vraag is wel in hoeverre deze copingstrategieën een goede manier zijn om met waardendilemma's om te gaan. Het idee van coping heeft immers iets fatalistisch. Het lijkt erop neer te komen dat niemand optimaal bediend wordt en dat problemen niet echt aangepakt worden. Er schuilt evenwel ook wijsheid in het besef dat niet altijd alles mogelijk en verenigbaar is (Van Eeten, 2011; Eindadvies Commissie Remkes, 2020). Tegelijkertijd is het zo dat als we onze samenleving en publieke diensten vergelijken met die van andere landen, we moeten constateren dat die over het algemeen helemaal niet middelmatig zijn, maar van hoge kwaliteit (zie de roep om een positieve bestuurskunde, Douglas et al., 2019). Kortom, we weten eigenlijk niet in hoeverre en onder welke omstandigheden copingstrategieën tot adequate waardenafwegingen leiden – ook daar is nog weinig onderzoek naar gedaan.

6. Compensatie als copingstrategie

Wat we wel weten, is dat het vreselijk fout kan gaan als we niet op een goede manier met conflicterende waarden omgaan. Daarvoor zijn er trouwens ook weer copingstrategieën. De schuld afschuiven bijvoorbeeld. Hood spreekt van *blame games* (Hood, 2010). Daar geeft het grote aantal betrokken partijen dat bij beleid en publieke dienstverlening betrokken is, alle gelegenheid toe. De verhoren van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag lieten wat dit betreft een ontluisterd beeld zien (Tweede Kamer, 2020). Het maken van excuses is eveneens een populaire manier van coping. De overheid is hierin inmiddels zeer bedreven is geraakt. Denk aan de toelagenaffaire, aan de aardbevingsschade als gevolg van de gaswinning in Groningen, of aan de gang van zaken rond de formatie van het huidige kabinet (zie Bekker, 2020).

Ook het compenseren van benadeelden van besluiten of beleid maakt tegenwoordig deel uit van het standaardrepertoire van overheidshandelen. Omwonenden van Schiphol worden gecompenseerd voor geluidsoverlast met isolatiemaatregelen. Bewoners van Groningen worden voor de aardbevingsschade gecompenseerd. Boeren krijgen compensatie voor bedrijfsbeëindiging. De slachtoffers van de toelagenaffaire krijgen financiële compensatie. Helaas wil het met de uitvoering van die compensatieregelingen vaak niet lukken – de ramp na de ramp (Frederik, 2021). Van elke euro compensatie voor de aardbevingsschade in Groningen gaat 74 cent naar de bureaucratie die nodig is om de compensatie te regelen, berekende de Algemene Rekenkamer onlangs (Algemene Rekenkamer, 2022). Zo wordt compensatie onbetaalbaar. Afgezien daarvan is het de vraag of de aangerichte schade wel met geld te compenseren is. Zeker als je kijkt naar wat de toelagenaffaire met de levens van

slachtoffers heeft gedaan. Evenzogoed is onderzoek naar hoe compensatie op een goede manier kan worden vormgegeven en hoe vertrouwen kan worden hersteld, urgenter dan ooit (Kuipers, 2021).

7. Voorbij coping

Al met al blijft het idee van coping weinig bevredigend. Aanvaarding van het onvermijdelijke is wijs, tenzij omstandigheden ten onrechte als onvermijdelijk worden ingeschat. Daar zou bij het denken in waardendilemma's en coping nog weleens sprake van kunnen zijn. Publieke waarden zijn immers geen gegeven. Zij zijn veranderlijk en worden vaak al doende ontdekt en gedefinieerd. Dit houdt in dat waardendilemma's evenmin gegeven zijn, maar dat zij in interactie en dialoog geherdefinieerd kunnen worden. Er kan worden gezocht naar interpretaties en formuleringen die waarden verenigbaar maken.

De Harvard-methode van integratief onderhandelen leert dat veel (waarden)conflicten en (beleids)impasses veroorzaakt worden doordat partijen zich vastbijten in posities en oplossingen (Fisher & Ury, 1981). Het bevorderen van de dialoog over de achterliggende belangen en waarden van betrokken partijen vergroot de ruimte om oplossingen te vinden die aan de verschillende betrokken waarden en belangen tegelijkertijd recht doen.

De bestuurskundige netwerkbenadering is onder andere op deze ideeën gebaseerd. De netwerkbenadering gaat ervan uit dat overheidsbeleid en publieke diensten in netwerken van publieke, private en maatschappelijke partijen tot stand komen en dat tegenstellingen tussen belangen en waarden overbrugd kunnen worden door het faciliteren en managen van samenwerking gericht op het realiseren van win-winsituaties (Kickert et al., 1997; Ten Heuvelhof & De Bruijn, 1999; Klijn & Koppenjan, 2016). Daarbij gaat het om het vinden van gemeenschappelijke belangen c.q. het creëren van publieke waarde. Dat veronderstelt dan wel dat die win-winoplossingen ten goede komen aan de gemeenschap en geen externaliteiten op derden afwentelen.

Naast coping kunnen het bevorderen van dialoog en het faciliteren van samenwerking dus manieren zijn om met waardendilemma's om te gaan.. Tegelijkertijd moet er gewaakt worden voor te veel optimisme bij het zoeken naar win-winsituaties, zoals bij het compenseren van verliezers. Niet voor niets zette de Raad van State in 2019 een streep door de uitvoering van het in 2015 overeengekomen Programma Aanpak Stikstof (PAS), met de stikstofcrisis tot gevolg.

Met de PAS werd een 'slimme' oplossing bedacht voor het probleem dat bouwactiviteiten en het houden van vee in de buurt van kwetsbare natuurgebieden leiden tot uitstoot van stikstof, die vaak de wettelijke normen overschrijdt en fataal is voor de biodiversiteit. De PAS was een win-winoplossing die provincies en gemeenten toestond vergunningen voor deze activiteiten te verlenen, onder de voorwaarde dat in de toekomst maatregelen genomen zouden worden om de stikstofuitstoot alsnog te reduceren. Zo zou het teveel aan uitstoot in de toekomst gecompenseerd worden. Een mooie win-winsituatie, mogelijk gemaakt door het compensatieprincipe. Van de beloofde reductiemaatregelen kwam in de praktijk echter weinig terecht. Vandaar dat de Raad van State de PAS afschoot, met als gevolg dat er geen

vergunningen meer afgegeven konden worden en de sectoren bouw en veeteelt op slot gingen (zie Eindadvies Commissie Remkes, 2020). Ergo, slim bestuur, win-winoplossingen en het compensatiemechanisme kunnen te instrumenteel worden ingezet. Dan verdringt het bereiken van bepaalde doelen andere waarden (vergelijk Koppenjan et al., 2018). Compensatie is een belangrijk en onmisbaar sturingsinstrument, maar het moet wel goed worden toegepast.

8. Publieke waarden zitten tussen de oren

In de afweging van de waardendilemma's kan dus veel fout gaan. De strijd tussen waarden is geen gelijke strijd. Met name de 'harde' waarden, zoals effectiviteit en efficiency, kunnen 'zachtere' en meer procedure waarden verdringen. In zijn beroemde artikel 'A public management for all season?' uit 1991 wees Christopher Hood er al op dat, door de opkomst van NPM, waarden als effectiviteit en efficiency de overhand kunnen krijgen ten opzichte van waarden als eerlijkheid, oprechtheid, adaptiviteit en veerkracht. Tjeenk Willink (2018) betoogt dat waarden die gerelateerd zijn aan economische overwegingen in onze samenleving meestal winnen, ten koste van waarden zoals natuur, arbeidsomstandigheden of democratie. Dit roept de vraag op door welke waarden degenen die waardevoorstellen doen en waardenafwegingen maken, zich laten leiden. De literatuur wijst erop dat publieke waarden ook tussen de oren zitten. Het zijn de geïnternaliseerde waarden die het gedrag van betrokkenen in de publieke sector richting geven (Hood, 1991; Jørgenson & Bozeman, 2007). Het gaat daarbij niet alleen om waardenafwegingen door politici, maar ook door degenen in publieke organisaties die bij de voorbereiding en uitvoering van beleid betrokken zijn. Hood (1991) spreekt van 'administrative values'. Deze resulteren in een bepaalde mentaliteit, een patroon van geïnternaliseerde waarden, waar betrokkenen zich misschien niet eens bewust van zijn (vergelijk Van der Steen, 2017).

Jørgenson en Bozeman (2007) hebben getracht publieke waarden die binnen publieke organisaties belangrijk worden gevonden, te achterhalen door de waarden die in een groot aantal studies zijn genoemd te inventariseren. Dat heeft geleid tot een lange lijst van waarden, waaruit zij acht overkoepelende publieke waarden afleiden: duurzaamheid, menselijkheid, betrokkenheid van burgers, geheimhouding, openheid, integriteit, compromisbereidheid en robuustheid. Andere auteurs zijn eveneens met lijsten gekomen, die grotendeels overlappen, maar ook andere waarden noemen, waaronder effectiviteit en efficiency. Hoewel Jørgenson en Bozeman hun waarden als min of meer universeel beschouwen, geven De Graaf et al. (2013) aan dat tussen organisaties en functies die mensen binnen organisaties vervullen, verschillen kunnen bestaan in de waarden die belangrijk worden geacht. Eveneens constateren zij dat in de Angelsaksische literatuur de nadruk meer op de 'traditionele' publieke waarden ligt, zoals gelijkheid, democratisch gehalte en integriteit, terwijl in bijvoorbeeld Nederland waarden als responsiviteit en participatie belangrijk worden gevonden. Dit strookt overigens niet met bijdragen van onder meer Stoker (2006), O'Flynn (2007) en Bryson et al. (2017), die zich inspanden om het publieke-waarde-begrip van Moore te verbreden naar netwerken en samenwerkingsprocessen. Zij geven aan dat dit consequenties heeft voor de waarden van publieke managers en daarmee voor hun rol en rolopvatting. Waar de waarden van de 'klassieke' ambtenaar gericht zijn op rechtmatigheid, gelijke behandeling

en integriteit, en die van de publieke manager in een NPM-context gericht zijn op prestaties, zijn voor bestuurders, publieke managers en uitvoerders die zich door het publieke-waardenperspectief laten leiden, responsiviteit, participatie en maatwerk richtinggevend.

Deze overzichten van publieke waarden die binnen publieke organisaties belangrijk worden gevonden, roepen wel de vraag op welke waarden voor bestuurders, publieke managers en uitvoerders de doorslag geven als het erop aankomt – als ze onder druk en in situaties met beperkte middelen moeten kiezen tussen concurrerende waarden. Er is immers een kloof tussen opvattingen en gedrag. Daar ontbreekt in de publieke-waarden-literatuur het antwoord op.

Dat maakt deze inventarisaties echter niet minder waardevol. Het expliciteren van deze waarden is een belangrijke stap in het bevorderen van zelfreflectie binnen publieke organisaties over de waarden waardoor men zich laat leiden. Het kan een onderdeel vormen van een verdedigingslinie tegen een teveel aan instrumentalisme. Dat gebeurt in de praktijk reeds door het opstellen van gedragscodes, en door het gebruik van waardenkaarten of waardenpaletten in processen van beleidsvoorbereiding (De Graaf et al., 2016; Van der Torre et al., 2018). Of deze werkwijzen tot betere waardenafwegingen leiden, is evenwel door onderzoek nog niet vastgesteld.

9. Wat is er aan het teveel aan instrumentalisme te doen?

Als de diagnose van een teveel aan instrumentalisme juist is, dan rijst de vraag wat daaraan te doen valt. Er is in ieder geval behoefte aan een steviger verankering van het besef dat er bij beleid en dienstverlening meerdere publieke waarden in het geding zijn en dat hetdaarbij niet alleen om gaat dingen voor elkaar krijgen, maar ook om hoe dat gebeurt. Tegelijkertijd houdt de kritiek op teveel instrumentalisme, de *getting things done*-mentaliteit, niet in dat er geen behoefte is aan een presterende overheid (Koppenjan, 2012; Van der Steen et al., 2015). Integendeel, de urgente vraagstukken waarvan we vinden dat de overheid ze moet aanpakken, stapelen zich op. Het gaat om de balans en maatvoering.

Dat veronderstelt, zo betoogt bijvoorbeeld O’Fynn (2007), een andere rolopvatting voor bestuurders, publieke managers en uitvoerders. Niet die van monomane probleemoplossers of dienstverleners die gecommiteerd zijn aan het halen van targets. Noch die van neutrale uitvoerders van beleid dat voor alle betrokkenen hetzelfde is, ongeacht verschillen in behoeften. En zeker niet die van departementsambtenaren die vooral bezig zijn met hun minister uit de wind te houden door de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te traineren en te manipuleren, zoals bij de toeslagenaffaire gebeurde. Er is behoefte aan bestuurders, publieke managers en dienstverleners die in staat zijn om evenwichtige afwegingen te maken, vertrouwensvolle relaties op te bouwen met burgers en betrokken netwerken van mensen en organisaties en die oog hebben voor lokale omstandigheden en behoeften, zeg de menselijke maat (O’Flynn, 2007).

Over hoe het waardenbesef van betrokkenen en de rolopvattingen beïnvloed kunnen worden, laat de literatuur over publieke waarden niet veel los. Dat is teleurstellend, want wat we wel

weten, is dat de beïnvloeding van waarden en gedrag uiterst moeilijk is. Het is geen kwestie van even aan een aantal knoppen draaien om het innerlijke kompas bij te stellen.

Desalniettemin staan we niet met lege handen. Als bestuurskundigen weten we dat dit eisen stelt aan de recrutering, opleiding en training. Cruciaal is ook de manier waarop bestuurders, managers en dienstverleners worden aangestuurd. In ieder geval niet via een op wantrouwen gebaseerd systeem van prestatiesturing dat hun beleidsruimte inperkt en intrinsieke motivatie verdringt (zie Leisink & Steijn, 2009; Van Loon & Noordegraaf, 2014; Van Thiel, 2020; Warsen, 2021; Jansen, 2022).

De literatuur over publieke waarden draagt voorts inzichten aan over de borging van publieke waarden (Dicke & De Bruijn, 2003). Die leren dat we er nog niet zijn met het hebben van intrinsieke waarden die niet eenzijdig op bepaalde waarden zoals effectiviteit en efficiency staan afgestemd. Het waardepatroon moet ook door institutionele condities ondersteund, gevoed en scherp gehouden worden. Dat vraagt om een bestuurscultuur die verantwoording en transparantie bevordert en die leren en reflectie faciliteert (Bekker, 2020), om moreel leiderschap (Brenninkmeijer, 2019) en om sterke checks and balances.

Bij het afwegen van waarden is in de praktijk ongetwijfeld ook behoefte aan morele bakens. Gedragscodes en wet- en regelgeving kunnen die bieden, maar we moeten beseffen dat dit de *clouds of goodness* zijn, die niet precies vertellen hoe in praktijksituaties waarden moeten worden toegepast en afgewogen. We moeten al helemaal oppassen dat het streven naar borging van publieke waarden niet in *hailstorms of regulation* ontaardt: hagelstormen van codes en regels (Veeneman et al., 2009), opgeroepen door reflexen van politici en bestuurders naar aanleiding van schrijnende gevallen of gebleken falen en met de hete adem van de media en de publieke opinie in de nek. Dan wordt het uitvoerders en dienstverleners onmogelijk gemaakt om afwegingen te maken en maatwerk te leveren.

10. De waarde van het publieke-waardenperspectief

Wat heeft deze verkenning van de literatuur over publieke waarden opgeleverd? In ieder geval een zekere relativisering van de verwachtingen. De literatuur kent heel verschillende invalshoeken en neemt niet alle conceptuele vaagheid weg. Nogal wat empirische vragen zijn onbeantwoord gebleven en behoeven verder onderzoek. Bovendien zijn de problemen waarmee de overheid in dit tijdsgewricht kampt, niet volledig terug te voeren op de instrumentele waarden van betrokkenen (zie Koppenjan, 2022). Als uitvoerder met goede bedoelingen moet je bijvoorbeeld wel over de middelen beschikken. De analyse van de toeslagenaffaire laat een heel scala aan knelpunten zien waardoor het zo verschrikkelijk misging (Tweede Kamer, 2020).

Het geheel overziend kunnen we concluderen dat er meer nodig is dan de roep om meer aandacht voor publieke waarden om beleidsfalen of affaires zoals bij de kinderopvangtoeslagen te begrijpen en te voorkomen, of om de aanpak van crises zoals die rond de stikstofproblematiek in goede banen te leiden. Het publieke-waardenperspectief is geen Haarlemmerolie voor de problemen waar de overheid in dit tijdsgewricht mee kampt. Sterker, het monomaan nastreven van een publieke waarde kan ertoe leiden dat andere publieke waarden terzijde worden geschoven.

Dit betekent overigens niet dat het publieke-waardenperspectief niet waardevol is. Integendeel. Het biedt een vocabulaire om claims en frames met betrekking tot publieke waarde(n) kritisch te onderzoeken en om meer zicht te krijgen op hoe waardenafwegingen in de publieke sector worden gemaakt en welke rol de geïnternaliseerde waarden van betrokkenen daarbij spelen. In een poging de lessen uit de literatuur over publieke waarde(n) samen te vatten wil ik met name de volgende inzichten noemen.

Allereerst het besef dat de realisatie van publieke waarden bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening een samenspel vereist van verschillende partijen.

De steun van deze partijen doet ertoe, want zij vormen onderdeel van de *authorizing environment* van Moore's strategische driehoek. Die strategische driehoek wijst tevens op het belang van de *operational capacity* van de publieke uitvoeringsorganisaties en samenwerkende partijen (zie Bryson et al., 2017). De publieke-waardenbenadering geeft daarbij aan welke consequenties dit heeft voor de rolopvatting van de betrokken bestuurders, publieke managers en uitvoerders.

Ten tweede kunnen we uit de literatuur over publieke waarden leren dat bij de afweging van concurrerende publieke waarden deze niet als gegeven moeten worden beschouwd om er vervolgens maar het beste van te maken. Publieke waarden zijn niet gegeven, maar worden door betrokken partijen in interactie gevonden, gedefinieerd en bevestigd.

Managementinspanningen gericht op het betrekken van burgers en andere stakeholders, en het gebruik van ondersteunende methodieken, zoals het faciliteren van dialoog over betrokken waarden en het gebruik van publieke waardenkaarten, waardenpaletten en wat dies meer zij, kunnen hierbij een rol spelen (zie De Graaf et al., 2013; Van de Torre et al., 2018). Daarbij is het zoeken naar win-winsituaties belangrijk, maar niet alles kan altijd en overal. Compensatie kan een belangrijk instrument zijn, mits goed toegepast.

Ten derde geeft het publieke-waardenperspectief suggesties voor hoe in het krachtenveld rond de afweging van publieke waarden zwak vertegenwoordigde waarden, waarden van kwetsbare groepen en de waarden van de democratische rechtsstaat sterker kunnen worden verankerd. Dat kan via codes of wet- en regelgeving. De literatuur laat echter zien dat maatwerk en balans beleidsvrijheid veronderstellen. Dit stelt hoge eisen aan de geïnternaliseerde waarden en rolopvattingen van degenen die waardenafwegingen maken.

Ten slotte leert de literatuur over borging van publieke waarden dat deze geïnternaliseerde waarden door institutionele condities ondersteund, gevoed en scherp gehouden moeten worden. Dat vraagt om een omgeving met sterke checks and balances, betrokkenheid van derden, moreel leiderschap, en een bestuurscultuur die verantwoording en transparantie bevordert en leren en reflectie faciliteert. Institutionele condities die overigens – juist ook door het instrumentele denken – in de afgelopen jaren niet altijd gekoesterd zijn.

Literatuur

- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Algemene Rekenkamer. (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van economische zaken en klimaat*, 18 mei 2022, Den Haag.

- <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/05/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2021-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat>
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo moeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Brenninkmeijer, A. (2019). *Moreel leiderschap*. Amsterdam: Prometheus.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Dicke, W. M., & Bruijn, J. A. de. (2003). De borging van publieke belangen in de nutssectoren. *Bestuurswetenschappen*, 6(57), 474-493.
- Douglas, S., Steen, T., & Wal, Z. van der (red.). (2019). Positieve bestuurskunde. Themanummer. *Bestuurskunde*, 28(3), 3-66.
- Douglas, S. C., & Hart, P. 't. (2019). Wanneer worden gemeenten gezien als waardevol? Lokale publieke waardecreatie door de ogen van lokale actoren. *Bestuurskunde*, 28(3), 23-31.
- Eeten, M. J. G. van. (2011). Het taboe op fatalisme: Kan de politiek haar eigen onmacht onder ogen zien? *Bestuurskunde*, 20(1), 73-84.
- Eindadvies Commissie Remkes. (2020). *Niet alles kan overal*. Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek. https://open.overheid.nl/repository/ronl-4591d6fb-c218-4424-958d-dce5167ad6cf/1/pdf/Niet_alles_kan_Eerste_advies_Adviescollege_Stikstofproblematiek.pdf
- Fisher, R. and W. Ury (1981) *Getting to yes: Negotiating Agreement without Giving in*, Boston: Houghton Mifflin.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld: De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.
- Graaf, G., de, Huberts, L., & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden: De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Graaf, G. de, Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101-1127.
- Heuvelhof, E. F. ten, & Bruijn, J.A. de. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2010). *The blame game*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Janssen, B. (2022). *Sturen op de transformatie van jeugdhulp: Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op het gedrag van jeugdhulpaanbieders*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Jørgenson, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kickert, W., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Network strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Abingdon/New York: Routledge.
- Koppenjan, J. F. M. (2012). *Het verknipte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Inaugurale rede, Erasmus Universiteit Rotterdam. Den Haag: Boom Lemma.
- Koppenjan, J. F. M. (2022). *Van alles is weer waardeloos: Ook de bestuurskunde? Afscheidsrede*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Koppenjan, J. F. M., Charles, M., & Ryan, N. (2008). Managing competing public values in public infrastructure projects. *Public Money and Management*, June, 131-134.
- Koppenjan, J. F. M., Termeer, C. J. A. M., & Karré, Ph. (Red.). (2018). Slimme sturing, themanummer. *Bestuurskunde*, 27(2), 1-56.
- Kuipers, G. M. (2021). *Beschadigd vertrouwen: Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 10-28.
- Liukku, A. (2021, 16 mei). Tien jaar Feyenoord City en nog steeds geen stadion. *Algemeen Dagblad*, <https://www.ad.nl/rotterdam/reconstructie-van-de-kwestie-die-rotterdam-al-tien-jaar-in-zijn-greep-houdt-waarom-lukt-het-niet-met-het-nieuwe-feyenoordstadion~a507c2ab/>
- Loon, N. van, & Noordegraaf, M. (2014). Professionals onder druk of professionele tegendruk? Gebalanceerde motivatie voor de publieke zaak in professionele publieke dienstverlening. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 41(3), 205.
- Mazzucato, M. (2015). *De ondernemende staat: Waarom de markt niet zonder overheid kan*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into ‘public value’: From market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-16. DOI: 10.1080/17487870.2022.2053537
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 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.
- O’Flynn, J. (2021). Where to for public value? Taking stock and moving on. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867-877.
- Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.
- Osborne, S. P. (2020). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Van Slingelandtleding, 4 november 2021. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/uitvoerbaar-beleid>
- Ringeling, A. (2017). *Public administration as a study of the public sphere: A normative view*. The Hague: Eleven international publishing.
- Steen, M. van der. (2017). ‘Wat hebben we aan u?’ Bestuurskundigen beantwoorden vragen over hun vak. In Ph. Karré et al. (red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 59-76). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, & Scherpenisse, J. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing public values: Coping strategies in heavily regulated utility industries* (Doctoral Dissertation). Delft: Next Generation Infrastructures.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17, 457-486.
- Thiel, S. van. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen: Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid de crisis aan?* Amsterdam: Prometheus.

- Torre, E. C. van der, Douglas, S. C., & Hart, P. 't. (2018). *Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Tweede Kamer. (2020). *Ongekend onrecht: Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Kamerstuk 35510, nr. 1, 17 december 2020.
- Tweede Kamer. (2021). *Klem tussen balie en beleid: Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringszaken*. Den Haag: Kamerstuk 35387, nr. 1, 25 januari 2021.
- Veeneman, W., Dicke, W., & Bruijne, M. de. (2009). From clouds to hailstorms: A policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 414-434.
- Wal, Z. van der, Graaf, G. de, & Lawton, A. (2011). Competing values in public management: Introduction to the symposium issue. *Public Management Review*, 13(3), 331-341.
- Warsen, R. (2021). *Putting the pieces together: Combining contractual and relational governance for successful public-private partnerships*. Dissertation Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.