

Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences



# Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?

Joop Koppenjan



Erasmus University Rotterdam  
Making Minds Matter



## Colofon

**Van alles is weer waardeloos.**

**Ook de bestuurskunde?**

Joop Koppenjan

### **Uitgave**

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Departement Bestuurskunde en Sociologie

Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2022

### **Vormgeving**

PanArt communicatie en mediadesign

### **Druk**

OBT

### **ISBN**

978-90-75289-68-8

©J. Koppenjan, 2022

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?

**Prof.dr. Joop Koppenjan**

## **Afscheidsrede**

In verkorte vorm uitgesproken bij zijn afscheid als hoogleraar Bestuurskunde bij de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences van de Erasmus Universiteit Rotterdam op 29 juni 2022.

Geachte rector magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Als je vanuit Rotterdam-Zuid over de Willemsbrug naar het centrum van Rotterdam rijdt en die merkwaardige slinger moet maken om op de Blaak te komen, dan zie je aan je linkerhand bovenop wat ongetwijfeld een bankgebouw is in neonletters de woorden van Lucebert: 'Alles van waarde is weerloos'. Ik vind dat de meest onroerende zin die ik ken. Het drukt uit wat we soms allemaal in ons persoonlijk leven ervaren; hoe weerloos en kwetsbaar dat wat ons lief is, is. Maar die zogenaamde *lichtregel* past ook zo goed bij de stad Rotterdam, waar het bombardement in de meidagen van 1940 liet zien hoe weerloos een stad kan zijn. We zien dit nu ook weer in Oekraïne.

Opvallend is dat deze lichtregel boven op een bankgebouw prijkt. Het is toegeëigend door de markt, die zegt, 'maar aan die weerloosheid is wat te doen. Koop een verzekeringspolis. En mocht je iets waar je waarde aan hecht verliezen, dan compenseren wij dat. Financieel.'

Op Rotterdam-Zuid, bij de Lange Hilleweg, prijken ook neonletters op een gebouw. Daar lees je: 'Van alles is weer waardeloos.' Rotterdam zou Rotterdam niet zijn zonder dat iets, wat ook maar een beetje naar hoogdravendheid neigt, slachtoffer wordt van ironie. Ik heb deze verhaspeling van de lichtregel van Lucebert bij verschillende gelegenheden gehoord, maar de Rotterdamse kunstenaar Jack Segbars heeft 'm in 1997 in neon vereeuwigd.

Ook deze regel is echt Rotterdams. Want Rotterdammers klagen. Altijd, over alles en overal. Maar als je de ironie laat voor wat die is, werpt de zin een ander blik op de stad. En ongetwijfeld ook op het bestuur van de stad.

## Waardeloos bestuur?

Als we het wat breder trekken, kunnen we wel zeggen dat er een hoop waarde-loos is. We leven eigenlijk in een waardeloze tijd. Ellende in Oekraïne. Leed van vluchtelingen. Prijsstijgingen. Terwijl we nog nauwelijks bekomen zijn van de coronaperiode. En dan hebben het nog niet over de klimaatcrisis, de woning-crisis of de stikstofcrisis.

Ook het bestuur van ons land wordt door velen waardeloos gevonden. Crisis in de jeugdzorg, de aardbevingsschade door gaswinning in Groningen, de kinderopvangtoeslagenaffaire, en ga maar door.

Maar waardeloos kan ook in een andere betekenis worden opgevat: als zijnde zonder waarden. En dan rijst de vraag: hoe zit het met de waarden in het bestuur? Als de effecten van beleid, zoals bij de kinderopvangtoeslagen zo waardeloos zijn, in de betekenis van de vernietiging van waarden van een grote groep burgers die ten onrechte als fraudeurs werden weggezet en daardoor jarenlang in de armoede en ellende werden gedrukt, wat zegt dat dan over de waarden waardoor onze bestuurders, publieke managers en uitvoerders zich laten leiden? (Zie: Ongekend onrecht, Verslag Parlementaire Onderzoekingscommissie, Tweede Kamer, 2020). En als de missie van het vakgebied bestuurskunde als toegepaste wetenschap, niet alleen het bestuderen van bestuur en beleid is, maar ook beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van het bestuur (vergelijk Karré e.a., 2015), wat zeggen affaires als de toeslagenaffaire dan over de bestuurskunde? Doen we iets verkeerd?

## WaardeNloze bestuurskunde

Een in 2020 verschenen themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde, waar ik de afgelopen jaren redactielid van was, pleitte voor een kritische bestuurskunde (van Putten, Dorren & Trommel, 2020). In dit themanummer werd de pretentie van de bestuurskunde een waarde vrije wetenschap te zijn als wortel van het kwaad aangewezen. De kritiek: de bestuurskunde kan niet waarde vrij zijn, is zogezegd niet waardeNloos, maar stelt zich in dienst van het overheidsbeleid. De bestuurskunde leidt ambtenaren, ambtenaren en politici op, adviseert over organisatie en beleid en coacht ambtenaren en bestuurders in manieren van beleid maken en besturen. Dan ben je medeverantwoordelijk voor de prestaties van de overheid en medeplichtig aan beleidsfalen. En juist de claim aan waarde vrije wetenschap te doen, belemmert het kritisch nadenken over de waarden die bij dat overheidsbeleid in het geding zijn en de waarden waar je je als bestuurskundige door laat leiden.

Dat roept dus de vraag op: als de bestuurskunde inderdaad niet waardeNloos is, door welke waarden laat het zich dan leiden? En wat heeft de bestuurskunde te melden over de waarden en met name over publieke waarden die in het bestuur van ons land aan de orde zijn? Om die vraag te overdenken ben ik te rade gegaan bij de literatuur over publieke waarden die vanaf de jaren negentig in de internationale bestuurskundige literatuur opgang deed. Kunnen we daar inzichten vinden die ons helpen meer zicht te krijgen op de rol van waarden in het openbaar bestuur en hoe die kunnen bijdragen aan het realiseren van waardevolle uitkomsten en op wat dat voor ons, bestuurskundigen, betekent?

## De kinderopvangtoeslagenaffaire

Ik kom op dit onderwerp omdat ik, na decennia werkzaam te zijn geweest in de bestuurskunde, me afvraag wat een affaire zoals die zich bij de verstrekking van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst voordeed, zou moeten betekenen voor de kijk van bestuurskundigen op de overheid en de eigen discipline. Vooral omdat de feiten, zoals beschreven in het Verslag Parlementaire Ondervragingscommissie *Ongekend onrecht*, zo schokkend zijn (Tweede Kamer, 2020). Mensen die bij het aanvragen van de toelage kleine administratieve fouten maakten of die de pech hadden dat hun kinderen bij een opvang zaten waar de Belastingdienst fraude vermoedde, zijn gedurende vele jaren onterecht weggezet als fraudeurs. Toeslagen werden gestopt en teruggeëist, waarbij de status van fraudeur hen uitsloot van betalingsregelingen en schuldhulpverlening en blootstelde aan deurwaarders die hun spullen confisqueerden. Met als gevolg jarenlange armoede, leven in spanning en angst en zelfs uithuisplaatsing van kinderen. Volgens recente berekeningen ging het bij de uithuisplaatsingen in de jaren tussen 2015 en 2021 om 1675 kinderen (CBS, 2022). En dit omdat de Belastingdienst, aangespoord door de Tweede Kamer, bewindspersonen en de ambtelijke top van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken, een beleid ging voeren waarbij fraudebestrijding voorop stond, waarbij om de ambtelijke molens draaiende te houden administratieve fouten als fraude werden gezien, groepsgewijs toelagen werden gestopt en teruggevorderd, en waarbij burgers zelf moesten aantonen geen fraude te hebben gepleegd, terwijl hen informatie over hoe ze dat moesten doen werd onthouden en bezwaren traag en niet onafhankelijk werden behandeld. Er werd ook een speciaal team opgezet om frauderende burgers aan te pakken, met een businessplan en target van 25 miljoen euro, te realiseren door het terugvorderen van ten onrechte uitbetaalde toeslagen (Tweede Kamer, 2020). Over perverse prikkels gesproken. Signalen vanuit de Belastingdienst dat het beleid wel erg extreem uitpakte werden door de top van de departementen genegeerd. *Checks en balances* werden uitgeschakeld. Zelfs de Raad van State boog met het beleid mee. Het gevolg: een meedogenloze anonieme overheid, die niet alleen fraudeurs aanpakte, maar door wantrouwen gedreven, ook niet-kwaadwillende burgers. Volgens staatssecretaris Van Huffelen is aan 25 duizend tot 35 duizend personen de kwalificatie opzet of grove schuld toegekend, waarvan in 94% van de gevallen waarschijnlijk onterecht (Tweede Kamer, 2020). En let wel, de mensen die het meest geraakt werden, waren de mensen met de hoogste toelagen, met de laagste inkomens dus. De meest kwetsbare, de meest weerloze. Daarbij werd er geprofileerd op nationaliteit en etnische achtergrond, hetgeen het geheel ook nog een racistische lading geeft (zie ook: PwC, 2022).

Uit het parlementaire onderzoek blijkt dat hoewel de informatie naar departementale top en de Tweede Kamer systematisch werd getraineed, in de loop der tijd signalen de top van de betrokken departementen en de bewindspersonen wel degelijk bereikten. Wat was de reactie van de betrokken bewindspersonen en topambtenaren? We hebben het niet geweten... We hebben wel signalen gehad, maar ons niet gerealiseerd hoe ernstig het was... En wat was de reactie van de uitvoerders? We konden niet anders... Het beleid en de wet bood ons geen andere mogelijkheid... (Tweede Kamer, 2020). Goed waardeloos allemaal, maar niet zonder waarden!

Hier werd namelijk heel nadrukkelijk een publieke waarde nagestreefd: het voorkomen van misbruik van publieke voorzieningen die door burgers via belastinggelden worden bekostigd. Herinnert u zich het nog, de tv-beelden over het misbruik van toeslagen door een groep Bulgaren? En was u niet ook, net als ik, verontwaardigd? Hier moest wat aan gebeuren! En zo geschiedde. Met als resultaat ongekend persoonlijk leed en onrecht. Bovendien een aanslag op de reputatie van en het vertrouwen in overheid en politiek die zijn weerga niet kent.

Hoewel, de manier waarop de overheid is omgesprongen met de aardbevingschade in Groningen, laat zien dat er meer van deze dossiers zijn. Het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer toont dat de Belastingdienst niet de enige uitvoeringsinstantie met grote problemen is (Tweede Kamer, 2021). En recentelijk wees de Raad van de Rechtspraak in haar jaarverslag op tien andere buikpijndossiers waar rechters regels moeten handhaven die huurders, werknemers, ondernemers en mensen met schulden onevenredig hard treffen (Raad van de Rechtspraak, 2022).

Wat is hier aan de hand? Daar zijn gezaghebbende analyses aan gewijd, onder andere afkomstig van Tjeenk Willink (2018; 2021), de voormalige vice-president van de Raad van State, Kim Putters (2021), oud-directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau en bestuurskundige, en Pieter Omtzigt, die als kamerlid samen met Renske Leijten de toeslagenaffaire aan het licht bracht (Omtzigt, 2021; zie ook: Dekker, 2020 en Frederik, 2021).

## Instrumentele waarden

Uit de reeks van verklaringen die deze analyses aandragen, springt er een uit: de dominante instrumentele manier van denken van onze ambtenaren, bestuurders en politici. Een manier van denken die gericht is op het op een zo efficiënt mogelijke wijze bereiken van doelen (Putters, 2021; Tjeenk Willink, 2018; Ringeling 2017).

Dit waardepatroon is volgens deze analyses binnen het openbaar bestuur dominant geworden onder invloed van het neoliberalisme, het marktdenken en het daardoor geïnspireerde New Public Management (NPM). NPM staat voor het gebruik van uit het bedrijfsleven afkomstige organisatie- en managementvormen in de publiek sector, zoals uitbesteding van taken, het werken met contracten en het sturen op prestaties. De beleidsuitvoering wordt daarbij strikt gescheiden van politieke besluitvorming. De politiek gaat over het 'wat'. De uitvoering over het 'hoe'. En dat is een a-politieke managementopgave, een kwestie van *getting things done*.

Dit heeft evenwel tot gevolg dat bestuurders en uitvoerders, belast met beleidsuitvoering, zich fixeren op het formuleren en realiseren van beleidsdoelen en targets. Door prestatiestaking en registratieverplichtingen wordt uitvoerders en professionals - leraren, zorgmedewerkers, medewerkers van de Belastingdienst - de tijd en ruimte ontnomen om hun dienstverlening op de specifieke behoeften van hun cliënten af te stemmen en worden de individuele burger en de menselijke maat uit het oog verloren (Putters, 2021; Tjeenk Willink, 2018). Dit is wat Willem Trommel, beleidssocioloog bij de VU Amsterdam, de *managerial state* noemt (Trommel, 2019). En dat bedoelt hij niet als compliment.

Het neoliberalisme en het marktdenken beoogden door privatisering en uitbesteding een kleinere overheid tot stand te brengen. De verzorgingsstaat was immers te groot en onbetaalbaar geworden. Maar Trommel wijst erop dat in de afgelopen jaren de overheid niet alleen is afgeslankt (Trommel, 2018). Er heeft zich een tweede trend voorgedaan, namelijk die van de gulzige overheid. De invoering van een bedrijfsmatige manier van werken getuigt van een hernieuwd geloof in de maakbaarheid van overheid en samenleving. Door middel van *targets* en allerlei nieuwe managementstechnieken probeert de overheid greep te krijgen op de eigen organisatie, medewerkers en uitvoerders. Maar daar houdt het niet op. Het gaat ook om controle op de burger en samenleving. In de drang maatschappelijke problemen op te lossen komt de overheid zo nodig tot achter de voordeur. Zoals bij de uithuisplaatsing van kinderen. Tijdens de coronaperiode hebben we dit allemaal kunnen ervaren. De overheid bepaalde bijvoorbeeld hoeveel mensen in je huiskamer aanwezig mochten zijn.



In sociologische termen heet het dan dat de systeemwereld in de leefwereld van de burgers doordringt. Dit is ook wat de slachtoffers van de toeslagenaffaire is overkomen.

De gulzige overheid gaat ook gepaard met een soort van *mind control*, de verbreiding van een bestuurlijke manier van denken onder politici, bestuurders, uitvoerders en burgers. De populaire Franse filosoof en politiek activist Michel Foucault spreekt van *governmentality*, een samentrekking van de woorden *government* en *rationality* (Foucault, 2007; Trommel, 2018; Jhagroe, 2020). Een instrumentele manier van denken waarbij de waarden effectiviteit en efficiency andere waarden verdringen. Een *can-do-mentaliteit* waar veel uitvoeringsinstanties zoals UWV, het CBS of Defensie mee behept zijn, en die hen er van weerhoudt weerwerk te bieden als de politiek hen met onmogelijke opdrachten opzadelt (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2017).

Eenzijds is er dus de terugtrekkende overheid, die veel aan markt en burger overlaat, eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing centraal stelt – denk bijvoorbeeld aan de intelligente lockdown in het begin van de coronaperiode en de weerzin van het kabinet om verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken en maatregelen te nemen, of aan de systematische onderverzorging op tal van terreinen door de achtereenvolgende kabinetten Rutte die ons nu voor grote problemen stelt. Tegelijkertijd is er de gulzige overheid die met een doorgeslagen maakbaarheidsoptimisme alles en iedereen ondergeschikt wil maken aan het realiseren van beleidsdoelen en beleidstargets. En zich daarbij niet de voet dwars laat zetten door bezwaar makende burgers, vertwijfelde professionals, ombudsmannen- en vrouwen, volksvertegenwoordigers, rechtsregels, de Raad van State, et cetera. Het is deze gulzige overheid die vaak zelf de aanval op de instituties van de democratische rechtsstaat inzet. Een overheid die op die manier, vaak met de beste bedoelingen, het contract met de burger verbreekt. Het stilzwijgende contract dat inhoudt dat de overheid de burger dient en beschermt (Putters, 2021; Omtzigt, 2021).

## Is de bestuurskunde onderdeel van de oplossing of van het probleem?

Regelmatig kun je lezen, ook in het werk van Tjeenk Willink (2018, p.19), dat we deze ontwikkelingen mede te danken hebben aan de bestuurskunde. Het is de bestuurskunde die als wetenschap door het propageren van New Public Management-achtige werkwijzen aan de huidige problemen van de publieke sector heeft bijgedragen.

De voorstanders van een kritische bestuurskunde doen daar in het eerder genoemde themanummer van 'Bestuurskunde' een schepje bovenop (van Putten, Dorren, Trommel, 2020). Zij bekritisieren de bestuurskunde op onder andere de volgende punten:

- De bestuurskunde is instrumenteel. Zij is gericht op de verbetering van het openbaar bestuur, doet dat vanuit effectiviteits- en efficiencydenken waarbij het vooral gaat om het bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen en het verbeteren van de sturingswijzen. Daarbij reflecteert ze onvoldoende op de andere waarden die geraakt worden, zoals die van kwetsbare burgers of onderliggende groepen in de samenleving.
- Bestuurskundigen claimen waardevrije wetenschap te beoefenen en dat is problematisch, aldus kritische bestuurskundigen (Trommel, 2019). Gesteld wordt dat bestuurskundigen zich richten op het bestuderen en verbeteren van het bestuur en zich daarbij niet druk maken over de doelen die nagestreefd worden. Dat is een gevolg van de scheiding tussen politiek en bestuur, die verder teruggaat dan NPM, tot de ideeën van de Amerikaanse president en bestuurskundige Woodrow Wilson in het begin van de vorige eeuw. Maar, zo betogen de aanhangers van de kritische bestuurskunde, die scheiding klopt niet. Tijdens de uitvoering van beleid worden ook veel beslissingen met politieke gevolgen genomen. Bovendien zijn de besluiten en de beleidsdoelen van de politiek waardegeladen (van Ostaijen, 2015). Zogenaamd waardevrij onderzoek dat gericht is op de verbetering van beleid en sturing, is dus ook waardegeladen. Het komt sommigen ten goede en anderen niet. De mythe van de waardevrije bestuurskunde voorkomt dat bestuurskundigen daarover na hoeven te denken (Ossewaarde, 2020).
- Volgens kritische bestuurskundigen helpt het daarbij niet dat bestuurskundigen zo weinig aandacht hebben voor kritische denkers, zoals Michel Foucault. Foucault laat zien hoe slimme nieuwe besturingsarrangementen tot disciplineren van overheidsfunctionarissen en burgers leiden. Niet door dwang, maar doordat betrokkenen door samen te werken en te participeren op dezelfde instrumentele manier gaan denken als de overheid – *governmentality!* (Jhagroe, 2020).

Tot zover is dit interessante kritiek, waar het nodige op af te dingen valt, maar die tot zinvolle zelfreflectie kan leiden. Het themanummer gaat evenwel nog verder:

- Uiteindelijk - zo lezen we in het themanummer - neemt de bestuurskunde deel aan het te ver doorgesloten moderniseringsproject dat de gulzige overheid kenmerkt. De bestuurskunde stelt zich dienstbaar op aan de overheid en wordt daarmee deel van de alliantie tussen politiek, bureaucratie, wetenschap en techniek die onze samenleving beheerst.

En zo helpt zij de bestaande bestuurlijke processen en machtsstructuren in stand te houden (Ossewaarde, 2020). We zijn nu in het vaarwater van de Frankfurter Schule beland – een sociologische en filosofische stroming met een kritische, neomarxistische maatschappijvisie.

Heftige kritiek. Hier heeft het instrumenteel bestuur en de instrumentele bestuurskunde ons dus gebracht. Maar klopt dit allemaal?

## Over bestuurskunde

Allereerst is het de vraag of de analyse van het dominante instrumentele denken in het bestuur niet te eenzijdig is, en of er niet teveel aan opgehangen wordt. Niet alles gaat fout in beleid en publieke dienstverlening (vergelijk het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Tweede Kamer, 2021). Daarbij komt dat de klachten van professionals en uitvoerders dat zij door de regeldruk hun werk niet meer kunnen doen, de veronderstelde hegemonie van *governmentality* logenstraffen. Tegenover het deterministische machtsdenken van sommige sociologen en filosofen staan de ideeën van de institutionele theorie, waarin *agency* benadrukt wordt: het vermogen van mensen om op basis van eigen intenties en een intrinsieke motivatie hun sociale omgeving te beïnvloeden en mede vorm te geven (Lowndes & Roberts, 2013). Er is beleidsvrijheid, er is weerstand, er zijn burgerinitiatieven. En er is onderzoek naar de zogenaamde *public service motivation* dat laat zien dat veel ambtenaren gemotiveerd zijn de publieke zaak en de burger te dienen (Leisink & Steijn, 2009; Nederhand et al, 2019). Bovendien is het instrumentele denken zeker niet de enige verklaring voor beleidsfalen, ook niet in de toeslagenaffaire. Neoliberalisme, marktdenken en New Public Management zijn makkelijke waarheden als we beleidsfalen willen verklaren, maar doorgronden we daarmee werkelijk wat er in het complexe bestuur aan de hand is? Even zo goed moet het risico van te veel instrumentalisme serieus genomen worden.

De kritiek dat je als bestuurskundige door je in te zetten en bij te dragen aan het verbeteren van het overheidsbestuur ook verantwoordelijk bent voor beleidsfalen en voor het kwaad dat sommige overheden aanrichten, gaat wel erg ver in de causale toerekening van schuld en verantwoordelijkheid. Maar het is natuurlijk wel zo, dat bestuurskundigen zich niet kunnen onttrekken aan de verantwoordelijkheid om over de implicaties van hun kennis en adviezen na te denken. Ook al worden de beslissingen door anderen genomen.

De suggestie dat de bestuurskunde een waardevrije positivistische wetenschap claimt te zijn, is eenzijdig. In de bestuurskunde bestaan verschillende kennis-wetenschappelijke en methodologische tradities en opvattingen naast elkaar. De bestuurskunde kent ook een heel sterke kwalitatieve en inductieve traditie (Karré, 2015).

Wat me bovenal verbaast is het gemak waarmee de bestuurskunde weggezet wordt als een discipline die zich inzet voor de kritiekloze uitvoering van vastgesteld beleid of als protagonist van New Public Management. Binnen de Nederlandse bestuurskunde is voortdurend gehamerd op het feit dat beleidsuitvoering juist geen neutrale activiteit is en dat doelgroepen, zoals burgers, maar ook uitvoerenden, daarom bij de totstandkoming van beleid betrokken moeten worden. De bestuurskunde houdt zich evenmin alleen maar met beleidsuitvoering bezig, maar ook met politiek-bestuurlijke besluitvorming.

De suggestie dat de verspreiding van New Public Management te danken is aan de bestuurskunde is te veel eer. Inderdaad zijn new public management ideeën door Nederlandse bestuurskundigen opgepakt en uitgedragen, maar even goed bekritiseerd (Kickert, 1997). En dat laatste niet alleen in Nederland. Christopher Hood, die op voordracht van onze faculteit enkele jaren geleden een eredoctoraat van de Erasmus Universiteit Rotterdam in ontvangst mocht nemen, waarschuwde al in 1991 in het beroemde artikel *'A public management for all seasons'* voor het dominant worden van instrumentele waarden door NPM. Tijdens conferenties over publiek management in het Verenigd Koninkrijk trof ik steeds zeer kritische Britse wetenschappers. In dat klimaat werden de ideeën over netwerkmanagement die wij eind jaren tachtig en begin jaren negentig in Rotterdam ontwikkelden, dan ook omarmd als een alternatief voor het verguisde NPM (Hufen & Ringeling, 1990; Kickert et al., 1997; Koppenjan & Klijn, 2004).

## Over de bestuurskundige netwerktheorie

Onze netwerk-ideeën keerden zich overigens niet primair tegen NPM en marktdenken. Ze waren vooral ingegeven door het besef dat hiërarchische overheidssturing in een complexe samenleving niet werkt. Bij de totstandkoming van beleid en het leveren van publieke diensten zijn immers tal van partijen betrokken: burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. De overheid is van dit netwerk van partijen afhankelijk. Zij moeten betrokken worden, hun medewerking is nodig. Hun betrokkenheid leidt tot betere oplossingen, en betere publieke goederen en diensten (Klijn & Koppenjan, 2016).

Een sprekend voorbeeld is de aanleg van de Oosterscheldedam. Oorspronkelijk bedacht om Zeeland te beschermen tegen de zee, na de waternoodramp van 1953. Geblokkeerd door protest vanwege de aantasting van natuur en visserij. Een conflict dat uiteindelijk werd opgelost door de bouw van een dam met beweegbare schuiven, waardoor de waarden veiligheid, natuur en visserij gezamenlijk gerealiseerd werden (Leemans & Geers, 1983). Dit voorbeeld laat ook zien dat de netwerktheorie niet door ons op de tekentafel is ontworpen, maar gebaseerd is op praktijken die al lang en breed werden toegepast in het Nederlandse bestuur. Overigens is netwerksturing geen typisch Nederlandse eigenaardigheid. De vlucht die het begrip netwerken in de internationale literatuur heeft genomen (Sørensen & Torfing, 2006; Koliba, Meek & Zia, 2017), evenals de opkomst van verwante benaderingen als *New Public Governance* (Osborne, 2006; Koppenjan, 2012) en *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015) tonen dat het om een breder toegepaste en erkende manier van sturen gaat.

Beleidsuitkomsten zoals de Oosterscheldedam die meerdere waarden combineren, noemen we in de netwerktheorie een win-winuitkomst (Klijn & Koppenjan, 2016). Dat zien we als een succes. Daarmee zijn we instrumenteel, want we vinden het kennelijk belangrijk dat er problemen op een effectieve en efficiënte manier worden opgelost. Maar er is ook een democratisch aspect: er wordt met meer waarden en belangen rekening gehouden dan wanneer de overheid op eigen houtje beleid of publieke diensten realiseert. De term win-win-uitkomst is ondertussen door overmatig gebruik een wat bezoedelde term. Ook partijen die het ten koste van een derde op een akkoordje gooien gebruiken de term graag. Dat zegt misschien wel wat.

Ik realiseerde me dat vooral toen de Raad van State in 2017 een streep zette door de uitvoering van het in 2015 overeengekomen Programma Aanpak Stikstof (PAS), met de stikstofcrisis tot gevolg. Ik rondde in die tijd met collega-redacteuren Katrien Termeer en Philip Karre een Engelstalig boek af met de titel *Smart Hybridity* (Koppenjan, Karré & Termeer, 2019). Dat boek was gebaseerd op een meerjarig, door de NWO gefinancierd onderzoek naar *smart governance*. Slim bestuur. De PAS gezien kan worden als zo'n poging tot slim bestuur, in de traditie van netwerkmanagement. Bouwactiviteiten en het houden van vee in de buurt van kwetsbare natuurgebieden leiden tot uitstoot van stikstof, die vaak de wettelijke normen overschrijdt. Dan kunnen overheden voor die activiteiten geen vergunning afgeven. En we hebben nogal wat van die natuurgebieden in Nederland. Met de PAS werd een slimme oplossing gevonden: het stond provincies en gemeenten toe 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 in 2019 afschoot, met als gevolg dat er geen vergunningen meer afgegeven konden worden en de sectoren bouw en veeteelt op slot gingen (zie ook: Eindadvies commissie Remkes, 2020). Ergo, slim bestuur en win-winsituaties kunnen te instrumenteel ingezet worden, en dan verdringt het bereiken van bepaalde doelen andere waarden. En het zijn meestal de economische waarden die winnen (Tjeenk Willink, 2018).

Hoewel er binnen de netwerkbenadering dus wel degelijk aandacht is voor waardenpluralisme en waarden zoals participatie, democratie, vertrouwen en procesnormen, kan een zeker instrumentalisme de benadering niet ontzegd worden. Dat roept de vraag op of de netwerktheoretici, zoals ikzelf, maar ook bestuurskundigen in het algemeen, iets kunnen leren van een andere benadering die in het post-NPM tijdperk opgang heeft gedaan: de theorievorming over publieke waarde (zie Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Reikt deze theorie het bestuur en de bestuurskunde het kompas aan op basis waarvan deze hun te instrumentele koers kunnen herijken?

## Publieke waarde(n)

Als we de literatuur over publieke waarde 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. In de literatuur 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).

De Graaf e.a. (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. Wat leveren deze definities ons op? Duidelijk is dat het over nastrevenswaardige dingen gaat. Maar het blijft allemaal erg vaag. Publieke waarden zijn dan ook wel zeer toepasselijk *clouds of goodness* genoemd, wolken van goedheid (Veeneman et al., 2009).

In de literatuur over publieke waarde(n) neemt het werk 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 (Alford & O’Flynn, 2009). Het gaat hem dus om de kwaliteit van verwachte beleidsuitkomsten, bijvoorbeeld publieke goederen of diensten. Hij spreekt ook van collectieve aspiraties, te onderscheiden van de private, individuele voordelen die burgers nastreven. Zo geredeneerd lijkt mij 130 km per uur rijden op de snelweg moeilijk als een publieke waarde te zien. En het recht van de burger om te barbecueën – waar onze premier zich sterk voor maakt – ook niet. In de praktijk zijn individuele voordelen echter niet makkelijk van collectieve 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. Die vermenging maakt het moeilijk om bijvoorbeeld de publieke waarde van het vorig jaar gesjeesde plan Feyenoord City voor de bouw van onder meer 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. Publieke waarde is dus niet iets dat vast staat, absoluut is of onveranderlijk, maar dat afhangt van wat in een gemeenschap belangrijk wordt gevonden.

## Coproductie van publieke waarde

Interessant is ook wat Stephen Osborne (2020) over publieke waarde te zeggen heeft. Hij is met het idee van de *public service logic* gekomen, dat zegt dat publieke diensten geen producten zijn en dat de waarde van die diensten pas tot stand komt in interactie tussen aanbieder en gebruiker. Osborne spreekt van coproductie. Denk aan het onderwijs. Het aanbieden van onderwijs realiseert geen waarde. Als scholieren spijbelen, dagdromen of gefrustreerd afhaken is er geen waarde gecreëerd. Daarom is onderwijs geen product. 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, zijn of haar omgeving en niet in de laatste plaats zijn of haar ouders anderzijds. Zonder die relatie, die vaak duurzaam moet zijn, komt waarde niet tot stand. En dat geldt ook 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. De analyses van beleidsfalen en affaires laat zien dat politici, bestuurders en beleidsmakers geen kennis hadden van het effect van hun beleid en interventies op die relatie en uiteindelijk de leefwereld en beleving van mensen (Tweede Kamer, 2020; 2021). Dat valt ook buiten hun aandachtsveld, buiten hun belevingswereld.

## Moore's strategische driehoek

Terug naar het publieke waarde model van Mark Moore. Hij is geïnspireerd 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: beleid waarmee de samenleving beter af is. Maar dat is niet Moore's hele verhaal. Zijn verhaal gaat ook over de strategische driehoek. Naast het ontwikkelen van publieke waardevoorstellen, gaat het om het krijgen van steun van wat Moore noemt de *authorizing environment*, bijvoorbeeld de politiek. En de plannen moeten ook uitgevoerd kunnen worden: de betrokken publieke organisatie moet over de benodigde kennis en middelen beschikken, *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 middelen, of is er onvoldoende over de te realiseren publieke waarde nagedacht. Alle drie recepten voor beleidsfalen. Met de toeslagenaffaire in het achterhoofd is dit 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 hoeken: de groepsgewijze aanpak, de alles of niets benadering, geen op maat gesneden regelingen (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. Maar 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. Tegenwoordig wordt ook wel van ecosystemen gesproken (vergelijk Osborne, 2020). Dan past een benadering die vanuit één overheidsorganisatie redeneert niet. Verschillende auteurs zijn dan ook aan de slag gegaan om Moore's benadering op te rekken naar het niveau van netwerken. Dat leidt tot de aanbeveling meerdere partijen en zeker gebruikers en burgers bij de formulering van het waardevoorstel te betrekken. En hen ook bij de evaluatie mee te laten praten, zodat zij kunnen aangeven in hoeverre de uitvoering van het voorstel voor hen waarde heeft opgeleverd (Stoker, 2006; Alford & O'Flynn, 2009; Alford et al., 2017; Bryson et al., 2017; Guijen et al., 2017; Douglas & 't Hart, 2019; Heijbregts et al., 2021). Dit zijn allemaal interessante beschouwingen, maar er is nog niet veel empirisch onderzoek naar verricht. Hier ligt een mooie onderzoeksagenda voor bestuurskundigen en netwerkonderzoekers.



De centrale rol die Moore toekent aan de publieke manager is ook om een andere reden problematisch. De publieke manager moet 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 weerlegd door te wijzen op het belang dat Moore hecht aan de rol van de *authoritative environment* (Alford & O'Flynn, 2009; O'Flynn, 2021). De plannen moeten worden goedgekeurd door politici, waaraan ook 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. De versplintering van het politieke spectrum in Nederland helpt niet echt. (Tweede Kamer, 2021; Van Thiel, 2020).

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 om vervolgens alles op alles zetten om die gerealiseerd te krijgen. Je zou dat ook lobbyen kunnen noemen. Hier lijkt mij het risico aanwezig dat een instrumentele, can-do-mentaliteit aan het werk is, met het levensgrote gevaar dat andere waarden vergeten of opzijgeschoven worden.

De bekende econoom Mariana Mazzucato heeft ook haar licht op de benadering van Moore laten schijnen (Mazzucato & Ryan Collins, 2019). 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. Wat zegt zij over publieke waarde? Interessant is dat ze het bestaan van verschillende waarden onderkent. Niet minder belangrijk: ze stelt dat publieke waarde 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 (zie ook van Twist & Veeneman, 1999; Karré, 2010). Maar met Moore's strategische driehoek doet ze niet zoveel. Wat het doen van waardevoorstellen betreft 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* realiseert en geen bestuurlijk kwaad. Gegeven de uitdagingen van deze tijd zijn publieke waardevoorstellen en *moonshots* nodig. Maar ik maak me zorgen over de evenwichtige waardenafweging in het krachtenspel dat aan de orde is bij de realisatie ervan. Aandacht voor de andere hoeken van Moore's strategische driehoek is verstandig. Maar waarschijnlijk geldt dat nog meer voor de inzichten uit andere benaderingen van publieke waarden.

## Concurrerende publieke waarden

De analyses over wat er fout ging in de toeslagenaffaire wijzen op de verdringing van de waarden van de democratische rechtstaat door instrumentele waarden. Er is dus sprake van meerdere publieke waarden - meervoud -, die blijkbaar met elkaar concurreren (de Graaf et al., 2016; Koppenjan, Charles & Ryan, 2008). Ook daar is literatuur over. Bekend is het onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele publieke waarden. Inhoudelijke publieke waarden hebben betrekking op 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? (Hood, 1991; Dicke & de Bruijn & 2003; Jørgenson & Bozeman, 2007; Weihe, 2008; de Graaf et al., 2014;). Deze procedurele waarden worden ook wel als aspecten van *good governance* gezien - goed bestuur (van der Wal, de Graaf & Lawton, 2010) en vastgelegd in regelgeving en gedragscodes, bijvoorbeeld in de beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlandse bestuursrecht.

Het probleem met deze publieke waarden is, dat ze elk op zich nastrevenswaardig zijn, maar dat ze in de praktijk elkaar dwars kunnen zitten of zelfs tegenstrijdig 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 treinconductor voor het openhouden van de treindeuren voor een reiziger die niet goed ter been is of voor punctualiteit? Sommige 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 (Alford, 2016; Joosse-Bill et al., 2019; Osborne, 2020).

## Waardenafwegingen: copingstrategieën

In de praktijk hebben overheden manieren gevonden op met deze waarden-dilemma's om te gaan. Bijvoorbeeld door copingstrategieën toe te passen (Thacher & Rein, 2004; Steenhuisen & Van Eeten, 2013). Er is meestal geen optimale manier om de concurrerende waarden allebei recht te doen. Efficiency en kwaliteit kunnen vaak niet tegelijk geoptimaliseerd worden. Ze gaan ten koste van elkaar. Dan wordt het moeilijk een compromis of win-winsituatie te vinden die beide waarden recht doet. Copingstrategieën bieden een uitweg. 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. Nog zo'n copingstrategie: het formuleren van vaag beleid. Op die manier schuiven bijvoorbeeld politici of topambtenaren moeilijke keuzen door naar uitvoerders.

Maar in hoeverre zijn deze copingstrategieën een goede manier 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, dat problemen niet aangepakt worden. Er schuilt evenwel ook wijsheid in het besef dat niet altijd alles mogelijk en verenigbaar is. (Van Eeten, 2011; Eindrapport 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 helemaal niet middelmatig zijn, maar van hoge kwaliteit (Vergelijk ook de roep om een positieve bestuurskunde, Douglas, Steen & van der Wal, 2019. Zie ook: Dicke, Steenhuisen & Veeneman, 2011). Kortom, we weten eigenlijk niet in hoeverre en onder welke omstandigheden copingstrategieën tot adequate waardenafwegingen leiden – ook daar is nog weinig onderzoek naar gedaan.

## 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. Helemaal kwalijk wordt het als politici de schuld op ambtenaren of uitvoerders afschuiven. Het maken van excuses en het compenseren van slachtoffers zijn ook populaire manieren van coping. Het recente verleden laat zien dat de overheid zeer bedreven is geraakt in het maken van excuses. Denk aan de toeslagenaffaire, aan de aardbevingsschade als gevolg van de gaswinning in Groningen, aan de gang van zaken rond de formatie van het huidige kabinet (zie ook Bekker, 2020). Ook compensatie maakt ondertussen deel uit van het standaardrepertoire van overheidshandelen. Omwonenden van Schiphol worden gecompenseerd met isolatiemaatregelen. Bewoners van Groningen worden voor de aardbevingsschade gecompenseerd. Ook de slachtoffers van de toeslagenaffaire krijgen financiële compensatie. Helaas wil het met de uitvoering van die compensatieregelingen maar 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 toeslagenaffaire 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 (vergelijk Kuipers, 2021; Pennink, 2017; Warsen 2021).

Dit geeft ook te denken over het optimisme over compensatie bij het zoeken naar win-winoplossingen vanuit het netwerkdenken. Ook daar is vaak al te makkelijk gedacht dat dilemma's opgelost kunnen worden en win-winsituaties bereikt kunnen worden door afgeruilde waarden of verliezers te compenseren. Niet altijd gaat het dan om financiële compensatie achteraf. Denk bijvoorbeeld aan de natuurcompensatie bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte. De opoffering van een rijk natuurgebied zou worden goed gemaakt met nieuwe natuur elders. In het geval van de Tweede Maasvlakte ging het onder andere om de wettelijke verplichting van de overheid om een groot areaal permanent overstromde zandbanken met rijke flora en fauna die bij de aanleg verloren gingen, in een nieuw aangewezen bodembeschermingsgebied, de Voordelta, te herstellen. Maar daar is weinig van terecht gekomen (NRC, 10 april 2022). Compensatie kan een belangrijk sturingsinstrument zijn, maar dan moet het wel

goed worden toegepast. En met prudentie, want er kan niet altijd gecompenseerd worden. Natuur bijvoorbeeld, laat zich niet zomaar vervangen. In de afweging van de waardendilemma's kan dus veel fout gaan.

## Publieke waarden zitten tussen de oren

Dit roept de vraag op door welke waarden degenen die waardevoorstellen doen en waardenafwegingen maken, zich laten leiden. Publieke waarden zitten ook tussen de oren. Het zijn de geïnternaliseerde waarden die het gedrag van betrokkenen in de publieke sector richting geven (Hood, 1991; Jørgenson & Bozeman, 2007). Je kunt het ook een mentaliteit noemen, een patroon van geïnternaliseerde waarden, waar men zich misschien niet eens bewust van is (vergelijk van der Steen, 2017; Lowndes & Roberts, 2013).

En als we inderdaad vinden dat deze geïnternaliseerde waarden van bestuurders, ambtenaren en uitvoerders te instrumenteel zijn, wat is daar dan aan te doen? Die vraag stel ik in de wetenschap dat het waardepatroon waardoor betrokkenen zich in de bestuurspraktijk laten leiden natuurlijk maar een onderdeel is van het probleem. Je moet als uitvoerder bijvoorbeeld ook wel over de middelen beschikken om het goede te doen. De analyse van de toeslagenaffaire laat een hele range van knelpunten zien waardoor het zo verschrikkelijk misging. Er is dus meer nodig, maar de vraag door welk waardenpatroon betrokkenen zich laten leiden, is zeker niet minst belangrijke. Daarnaast weten we ook dat deze geïnternaliseerde waarden moeilijk te beïnvloeden zijn. Hier moeten we waken voor maakbaarheidsoptimisme. Even zo goed zijn ze te belangrijk om te negeren.

Als de diagnose van een teveel aan instrumentalisme juist is, dan vraagt dat in ieder geval om een steviger verankering van het besef dat er meerdere waarden in het geding zijn. Het gaat niet alleen om dingen voor elkaar krijgen, maar ook om hoe dat gebeurt.

Dat veronderstelt een andere rolopvatting voor ambtenaren en dienstverleners. Niet die van monomane probleemoplossers. En ook niet die van neutrale uitvoerders van beleid dat voor alle betrokkenen, ongeacht de diversiteit van behoeften, hetzelfde moet zijn. 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 trainen en te manipuleren, zoals bij de toeslagenaffaire.

Tegelijkertijd houdt de kritiek op teveel instrumentalisme, de *getting things done* en *can-do-mentaliteit*, niet in dat er geen behoefte is aan een presterende overheid (Koppenjan, 2012; Steen et al, 2015). Integendeel, de urgente vraagstukken waarvan we vinden dat de overheid ze aan moet pakken stapelen zich op. Maar het gaat om de balans en maatvoering.

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 oog te hebben voor lokale omstandigheden en behoeften, zeg de menselijke maat. Daarvoor moet hun innerlijke kompas goed staan afgesteld en niet alleen in de richting van effectiviteit en efficiency wijzen (zie ook O'Flynn, 2006).

Dit is geen nieuw inzicht. En er is in de bestuurskunde al het nodige onderzoek gedaan naar hoe dit bewerkstelligd kan worden. Zo weten we dat dit eisen stelt aan de opleiding en training, maar ook aan de manier waarop deze 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 ook: de Bruijn, 2001; van Loon & Noordegraaf 2014; Leisink & Steijn 2009; van Thiel, 2020; Warsen, 2021; Jansen, 2022).

En dan zijn we er nog niet, want het waardepatroon moet ook door institutionele condities ondersteund, gevoed en scherp gehouden worden. Dat vraagt om een omgeving met *checks en balances*, met betrokkenheid van derden, en met moreel leiderschap (Brenninkmeijer, 2019). En om een bestuurscultuur die verantwoording en transparantie bevordert en leren en reflectie faciliteert (Bekker, 2020). Institutionele condities die - juist ook door het instrumentele denken - in de afgelopen jaren niet altijd gekoesterd zijn.

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. En we moeten al helemaal ervoor oppassen dat het streven naar borging van publieke waarden in *hailstorms of regulation* ontaardt: hagelstormen van codes en regels. 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 afwegingen te maken en maatwerk te leveren (Veeneman et al., 2009).

## Wat betekent dit voor de bestuurskunde?

Als we sommige kritische bestuurskundigen moeten geloven, stelt de bestuurskunde zich in dienst van de staat en het kapitalistische systeem (Ossewaard, 2020). Geïnspireerd door Foucault kun je burgerparticipatie en de op netwerktheorie gebaseerde inspanningen om in samenwerking met maatschappelijke partijen maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en publieke diensten te verbeteren als verfijningen van de disciplineringsstrategieën van de staat zien (Jhagroe, 2020).

Dit is voor bijvoorbeeld Willem Trommel reden om overheidsbeleid en publieke dienstverlening te laten voor wat het is. Liever richt hij zich op zelforganisaties van burgers die, ondersteunt door informatietechnologie, globale gemeenschappen opzetten om op eigen kracht de uitdagingen van deze tijd het hoofd te bieden, onafhankelijk van staat en kapitalisme – op zogenaamde *crafting communities* (Trommel, 2017). Dat Big Tech daarbij de dienstverlening verzorgt, is klaarblijkelijk geen bezwaar.

Ik denk niet dat de gemiddelde inwoner van Rotterdam-Zuid daarmee geholpen is en dat deze, net als de meeste mensen in Nederland, afhankelijk blijft van oplossingen en diensten die door en in samenwerking met de overheid tot stand worden gebracht. De missie van de bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap staat wat mij betreft dan ook onverkort overeind: het produceren van kennis over en bijdragen aan de kwaliteit van de organisatie en het functioneren van de overheid en de publieke sector. Maar we kunnen ons sommige waarschuwingen van de kritische bestuurskunde wel degelijk aantrekken en geïnspireerd door de literatuur over publieke waarden op zoek gaan naar een waardeNvolle bestuurskunde. Dat wil zeggen, een bestuurskunde die kritisch reflecteert op de waarden waardoor zij zich laat leiden in haar onderzoek, advisering en onderwijs (vergelijk Metze, 2020). En zich op kennis richt die niet louter instrumenteel is, maar die op kritische reflectie berust en deze bevordert (Buroway, 2005; zie ook Schillemans, 2017).

En dat vanuit een realistische verwachting over de eigen bijdrage. De welbekende claim *speaking truth to power* van de beroemde Amerikaanse beleidsonderzoeker Aaron Wildavsky (1979) veronderstelt dat bestuurskundigen weten wat waar is en wat er moet gebeuren. Ik denk dat een bescheidener rol gepaster is. Een waar bestuurskundigen samen anderen naar die waarheid op zoek gaan. En ook een, waar bestuurskundigen niet de praktijk vertellen wat er moet gebeuren, maar wel overwegingen en alternatieve ziens- en handelingenwijzen aandragen.

Dit is des te belangrijker nu universiteiten en ook onze eigen Erasmus Universiteit ons aanmoedigen om 'impact' te hebben. Dan moeten we ons vragen stellen over het soort impact dat we willen hebben en *hoe* we die impact willen bereiken. Anders kan het een duw in de richting van een instrumentele bestuurskunde zijn (SWR, 2022).

Een waardeNvolle bestuurskunde veronderstelt ook reflectie op de waarden waardoor wij ons laten leiden. Natuurlijk moeten we ons aan de wetenschappelijke mores houden. Maar netjes onderzoek doen is misschien niet genoeg. Het gaat ook om zaken als: welke onderzoeksvragen omarmen wij? Hebben we wel voldoende aandacht voor vraagstukken van rechtmatigheid, rechtvaardigheid en democratische legitimiteit? Hebben we voldoende oog voor kwetsbare burgers en toekomstige generaties? En besteden we wel voldoende aandacht aan hoe *checks en balances* en de instituties van de democratische rechtstaat, nodig om tot goede waardenafwegingen te komen, geschraagd en versterkt kunnen worden?

En om vragen als: zijn wij vooral geïnteresseerd in abstracte systemen en processen of ook in mensen? Zijn we in staat de betekenis van beleid en dienstverlening voor mensen die niet onze sociale of etnische achtergrond delen te doorgronden? (Zie ook: Belabas & 't Hart, 2022). Dekken onze datasets ook gegevens over uitvoerders op de werkvloer die niet van het midden- of topmanagement deel uitmaken? En ook: wie zijn onze financiers en opdrachtgevers? Wie zijn onze partners? Continueren we onze samenwerking met collega's en instituties in landen als China?

WaardeNvolle bestuurskunde houdt overigens niet in dat bestuurskundig onderzoek activistisch moet zijn, of dat we ons altijd moeten engageren met het belang van de burger, een minderheid of een urgent vraagstuk. Immers, 'de' burger bestaat niet. Er is een grote variëteit aan burgers met uiteenlopende belangen en wensen. Juist in deze tijd van polarisatie en versnippering van de politiek is er behoefte aan een bestuurskunde met oog voor hoe waarden van verschillende maatschappelijke partijen zich tot elkaar verhouden. Hoe tegenstellingen overbrugd kunnen worden. En hoe urgente problemen zo aangepakt kunnen worden dat de ene de andere niet verdringt.

Betekent een waardeNvolle bestuurskunde dat waardenvrije wetenschap onmogelijk is? Het lijkt mij heel goed mogelijk om een geëngageerde onderzoeksvraag met een positivistische onderzoeksmethode te lijf te gaan. Waar kritische bestuurskundigen grossieren in de ge- en verboden voor bestuurskundig onderzoek, verwacht ik het meest van een pluralistische bestuurskunde met ruimte voor uiteenlopende wetenschapsopvattingen en methodieken en voor de discussie daarover.



Wat zijn de implicaties voor ons bestuurskundig onderwijs? Mark van Oostaijen en Shivant Jhagroe (2020) hebben op basis van de websites van een aantal bestuurskunde-opleidingen kunnen vaststellen dat we niet zo goed zijn in het vinden van een *unique selling point*. De meeste opleidingen lokken studenten met het vooruitzicht dat ze grote maatschappelijke vraagstukken gaan oplossen. Hen wordt een toekomst als probleemoplosser in het vooruitzicht gesteld. Dat lijkt me een instrumenteel ingestoken recruteringsstrategie. Vanuit een meer normatieve insteek is er niet zozeer behoefte aan bestuurskundigen die problemen oplossen, maar aan bestuurskundigen die de vraag stellen hoe problemen gedefinieerd worden, door wie, wie daardoor buitengesloten zijn en welke gevolgen dat heeft voor de toedeling van waarden (vergelijk ook Van der Wal, 2017).

Nu valt hierop af te dingen dat Mark en Shivant naar websites hebben gekeken en niet naar de curricula van de opleidingen. Het kan dus in de praktijk meevallen. Een recente ervaring leerde mij dat zij hier toch een punt hebben. Onze internationale master *Governance and Management in the Public Sector* wil studenten ervan doordringen dat bij vraagstukken verschillende belangen afgewogen moeten worden, en dat samenwerking en participatie cruciaal zijn om tot een eerlijke oplossing te komen. Recentelijk lieten wij onze studenten een simulatiespel spelen, waarbij zij met elkaar moesten onderhandelen over klimaatmaatregelen in Rotterdam. Ze konden targets realiseren door het plaatsen van windmolens, zonnepanelen en batterijparken voor de opslag van groene energie. De vraag was waar ze die zaken zouden plaatsen, want de ruimte in de stad was schaars. Zonder blikken of blozen werden windmolens pal naast woonwijken geplaatst en parken volgebouwd. Gevraagd naar het waarom, luidde het antwoord van de studenten dat dat niet anders kon, omdat anders de targets niet gehaald konden worden.

Als je bedenkt dat onze master zo expliciet op waardenpluralisme is gericht, terwijl daar in de eerste de beste simulatie van de werkelijkheid weinig van overblijft, is het duidelijk dat we er nog niet zijn. Het is dus ook heel goed mogelijk dat onze alumni in de praktijk binnen de kortste keren gesocialiseerd raken in het instrumentele denken. De vraag is hoe we hen daar weerbaar tegen kunnen maken. Een enkele cursus over ethiek of democratie zal niet volstaan.

Er is kortom voor de bestuurskunde werk aan de winkel. En ik besef dat ik makkelijk praten heb. Want ik ga dat werk aan jongere collega's overlaten.

## Dankwoord

Bij het nemen van afscheid past een woord van dank.

Dank voor de jaren die ik de bestuurskunde werkzaam ben geweest en die mij de gelegenheid gaven me in tal van interessante onderwerpen te verdiepen en tal van interessante en inspirerende mensen te ontmoeten.

Dank aan het departement, de faculteit en de universiteit die me gedurende een groot deel van mijn werkzame leven een thuishonk hebben geboden en mij hebben gefaciliteerd.

Dank aan de studenten aan wie ik in de loop van de tijd les heb mogen geven. Ik heb veel van ze geleerd. Hopelijk zij van mij ook. Ik hoop dat ik ze voor een al te instrumentele kijk op de wereld en het bestuur heb behoed.

Dank ook aan Victor Bekkers met wie ik in zijn hoedanigheden van collega, departementsvoorzitter en decaan altijd prettig heb samengewerkt en die mij steeds heeft gesteund.

Dank aan het secretariaat van ons departement, met name Yneke, Petra, Karin en Marion, die me steeds hebben geholpen mijn weg te vinden in het anonieme labrynt dat onze universiteit in de loop van de tijd is geworden.

Dank aan de collega's van de public managementgroep op wie ik een aantal ideeën uit deze rede heb mogen uitproberen.

En vooral ook dank aan alle mensen met wie ik tijdens mijn werkzame leven heb mogen samenwerken. Dat zijn er te veel om op te noemen. Een uitzondering maak ik graag voor *partner in crime* Erik Hans Klijn, en voor Rianne Warsen, Wouter Spekkink, Marike Polak en Sandra van Thiel.<sup>1</sup>

Ik weet dat ik met deze opsomming anderen ernstig tekort doe. Maar dat komt door de beperkte tijd die mij is toegemeten. Mijn oprechte excuses daarvoor. Ik hoop dat dat met een drankje na afloop te compenseren is.

---

1 Erik Hans en Sandra hebben een eerdere versie van deze rede becommentarieerd, waarvoor ik hen dank verschuldigd ben.

Natuurlijk moet ik het thuisfront niet vergeten. Lieve Judy en Tessa, nu mijn pensioen aanbreekt zal ik eindelijk meer tijd voor jullie hebben. Alleen zijn jullie ondertussen het huis uit, hebben jullie een baan en een eigen leven opgebouwd en is jullie tijd inmiddels schaars. De rollen zijn omgedraaid! Maar wat ben ik trots op jullie.

Lieve Wilma, jij was altijd een vaste waarde. Ik kon altijd op je rekenen, je om advies vragen en bij jou stoom afblazen. Ook al was ik met dat laatste niet zo goed in het maathouden. Jij had tenslotte ook je eigen koers te lopen. Hopelijk heb ik ook voor jou wat kunnen betekenen. Nu gaan we de bakens verzetten. Jij werkt nog een jaar door om me de gelegenheid te geven te betijen. Ik ben nieuwsgierig hoe we de nieuwe periode die nu in ons leven aanbreekt vorm gaan geven. Ik prijs me gelukkig dat ik dat samen met jou mag ontdekken. Dat dat niet vanzelfsprekend is, hebben we de afgelopen weken ervaren.

De afronding van mijn afscheidsrede is overschaduwd door het afscheid dat wij moesten nemen van onze goede vriend Willy van Rossum. Ik ben nooit bang geweest voor het zwarte gat na mijn pensionering, maar op dit zwarte gat had ik niet gerekend. Daags na ontvangst van de uitnodiging voor deze afscheidsrede mailde Willy me enthousiast over de titel. Dit anagram van de lichtregel van Lucebert was al in het begin van de jaren tachtig in onze vriendenkring van dienstweigeraars en antimilitaristen rondgegaan. Die titel was mooie vondst, vond hij. Wat had ik graag van hem gehoord wat hij van de rest vond! Ik draag deze afscheidsrede aan hem op.

## 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.
- Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review* 18(5), 673-691.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., & 't Hart, P. (2017). Ventures in public value management: Introduction to the symposium. *Public Management Review* 19(5), 589-604.
- 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>.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory* 18(4), 543-571.
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom bestuurskunde.
- Belabas, W., & P. 't Hart (te verschijnen). Je bent wat je teweegbrengt: Denken over impact van de Nederlandse bestuurskunde, in: *Bestuurskunde* 2022 (31) 2, 54-66.
- Brenninkmeijer, A. (2019). *Moreel leiderschap*. Amsterdam: Prometheus.
- Bruijn, J. A. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma BV.
- 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.
- 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.
- Burawoy, M. (2005). For public sociology. *American sociological review* 70(1), 4-28.
- Dicke, W. M., & de Bruijn, J. A. (2003). De borging van publieke belangen in de nutssectoren. *Bestuurswetenschappen* 6 (57), 474-493.
- Dicke, W. M., Steenhuisen, B. M., & Veeneman, W. W. (2011). *Graaiers of redders? Wat marktwerking heeft aangericht en klaargespeeld in de zorg, het openbaar vervoer en de energievoorziening*. Amsterdam: Atlas.
- Douglas, S., Steen, T., & van der Wal, Z.(redactie) (2019). Positieve bestuurskunde. Themanummer. *Bestuurskunde* (28)3, 3-66.

- Douglas, S. C., & Hart, P. (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, *Niet Alles kan Overal*, 8 juni 2020, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek. [https://open.overheid.nl/repository/ronl-4591d6fb-c218-4424-958d-dce5167ad6cf/1/pdf/Niet\\_alles\\_kan\\_Eerste\\_advies\\_Adviescollege\\_Stikstofproblematiek.pdf](https://open.overheid.nl/repository/ronl-4591d6fb-c218-4424-958d-dce5167ad6cf/1/pdf/Niet_alles_kan_Eerste_advies_Adviescollege_Stikstofproblematiek.pdf)
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France*, 1977-78. Springer.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld: de tragedie achter de toeslagenaffaire*. De Correspondent.
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., & Van Twist, M. (2017). Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review* 19(5), 621-639.
- Graaf, G., de, Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & Society* 48(9), 1101-1127.
- 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.
- Hufen, J & A.B. Ringeling (1990), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA Uitgeverij BV, 's-Gravenhage.
- Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2021). Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public Management Review* 1-20.
- Janssen, B (2022), *Sturen op de transformatie van jeugdhulp. Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op het gedrag van jeugdhulpaanbieders*. Rotterdam: proefschrift EUR.
- Jhagroe, S. (2020) Het klimaat en het subject. *Bestuurskunde* 29(1),18-25
- Joose-Bil, J. A., Teisman, G. R., Verschoor, S., & van Buuren, M. W. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken: Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*, Rotterdam: EUR.
- Jørgenson, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39(3), 354-381.
- Karré, P. M. (2011). *Heads and tails: both sides of the coin: an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. The Hague: Eleven international publishing.

- Karré, P. M., Schillemans, T., van der Steen, M., & van der Wal, Z. (red.). (2017). *Toekomst van de Bestuurskunde*. Den Haag: Boombestuurskunde.
- Kickert, W. J. (1997). Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public administration*, 75(4), 731-752.
- Kickert, W., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds) (1997) *Managing Complex Networks. Network Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn E.H., & J.F.M. Koppenjan (2016) *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon/New York: Routledge.
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2017). *Governance networks in public administration and public policy*. Abingdon/New York: Routledge.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London/ New York: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M. (2012) *Het Verknijpte Bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*, Inaugurale rede 3 februari, 2012. Den Haag: Lemma-Boom/Elven.
- Koppenjan, J.F.M., M. Charles & N. Ryan (2008) Managing Competing Public Values in Public Infrastructure projects, *Public Money and Management* June 2008, pp. 131- 134.
- Koppenjan, J.F.M., Karré, P.M. & Termeer, C.J.A.M. (Ed.). (2019). *Smart Hybridity. Potentials and Challenges of New Governance Arrangements*. The Hague: Elven International Publishing.
- Kuipers, G. M. (2021) *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer. <https://hdl.handle.net/1887/3245338>.
- Leemans, A.F., & K. Geers (1983) *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*. Muiderberg.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland. *Bestuurswetenschappen* 63 (1), 10-28.
- Liukku, A. (2021) Tien jaar Feyenoord City en nog steeds geen stadion, in: *Algemeen Dagblad*, 16 mei 2021. <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-feyenoord-stadion~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.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge Mass.: Harvard university press.

- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- 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.
- Metze, T. A. P. (2020). Een kritisch-pragmatische bestuurskunde: Oxymoron of gelukkig huwelijk? *Bestuurskunde* (29) 1, 33-39.
- Nederhand, J., Klijn, E.H., van der Steen, M. et al. (2019) The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Science* 52, 233–253.
- 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.
- Onderzoeksraad voor de veiligheid (2017), *Mortierongeval Mali*, Den Haag, 28 september 2017. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4401/mortierongeval-mali>
- Osborne, S.P. (2006), The New Public Management. *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, S. P. (2020). Public service logic: *Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.
- Ossewaarde, R. (2020). De Frankfurter Schule en algoritmisch bestuur, *Bestuurskunde* 29(1), 10-18.
- Ostaijen, M. van (2017). De wil van Wilson: Onder bestuurskundigen-een reflectie op de zelfreflectie en een pleidooi voor bestuurskunde als politieke wetenschap. *Bestuurskunde* 4, 94-104.
- Ostaijen, M. van & Jhagroe, S. (2020). Kritisch bestuurskundig onderwijs. Een pleidooi voor productieve subversiviteit. *Bestuurskunde* 29(1), 47-53.
- Pennink, C. (2017). *The Trust Cycle: The process of trust building, and the influence of trust on risk and outcomes in Public-Private Partnerships*. Rotterdam: proefschrift EUR.
- Putten, R. van, Dorren, L., & Trommel, W. (red.) (2020) Kritische bestuurskunde. Themanummer. *Bestuurskunde* 29(1), 3-53.
- Putters, K. (2021) Nieuwe *bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Van Slingelandtlesing, 4 november 2021. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/uitvoerbaar-beleid>.
- PwC (2022), *Onderzoek Query's aan de Poort*, Amsterdam: PwC, 16 maart 2022.

- Raad voor de Rechtsspraak (2022) *Jaarverslag 2021*, Den Haag.  
<https://jaarverslagrechtspraak.nl/wp-content/uploads/sites/3/2022/05/Jaarverslag-Rechtspraak-2021.pdf>
- Ringeling, A. (2017). *Public administration as a study of the public sphere: a normative view*. The Hague: Eleven international publishing.
- Schillemans, T. (2017) Staat van de bestuurskundes. Uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden, in: Karré et al. (red.). *Toekomst van de Bestuurskunde*. Den Haag: Boombestuurskunde, pp. 129-144.
- Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2022). *Wetenschap met de ramen wijd open. Tien lessen voor wie impact wil maken*. Amsterdam: KNAW.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Steen, M. van der, van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der (2017) "Wat hebben we aan u?" Bestuurskundigen beantwoorden vragen over hun vak, in: Karré et al. (red.), *Toekomst van de Bestuurskunde*. Den Haag: Boombestuurskunde, pp.59-76.
- Steenhuisen, B. (2009). *Competing public values: Coping strategies in heavily regulated utility industries* (Doctoral Dissertation). Delft: Next Generation Infrastructures.
- Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2013). Patterns of coping with inconsistent demands in public service delivery. *Administration & Society*, 45(9), 1130-1157.
- 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; Boombestuurskunde.
- Trommel, W. (2019). Niet meer dan een speldenprik. *Bestuurskunde* 28(3), 57-61.
- Trommel, W. A. (2018). Veerkrachtig bestuur: voorbij neoliberale drift en populistische kramp. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Twist, M. van & Veeneman, W. (1999). *Marktwerking op weg, Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*. Delft: Uitgeverij Lemma.
- Veeneman, W., Dicke, W., & De Bruijne, M. (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.



- Warsen, R. (2021). *Putting the Pieces Together: Combining Contractual and Relational Governance for Successful Public-Private Partnerships*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).
- Weihe, G. (2008). Public-private partnerships and public-private value trade-offs. *Public Money and Management*, 28(3), 153-158.
- Willink, H. T. (2018). *Groter Denken, Kleiner Doen*. Een oproep, Amsterdam; Prometheus.
- Willink, H. T. (2020). *Kan de overheid de crisis aan?* Amsterdam; Prometheus.
- Tweede Kamer (2020) *Ongekend Onrecht. Verslag parlementaire onderzoekingscommissie 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.
- Wal, Z. van der (2017). De 21ste-eeuwse overheidsmanager in: Karré et al. (red.), *Toekomst van de Bestuurskunde*. Den Haag: Boombestuurskunde, pp. 93-112.
- Wal, Z., van der, De Graaf, G., & Lawton, A. (2011). Competing values in public management: introduction to the symposium issue, *Public Management Review* 13(3), 331-341.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Brunswick NY: Transaction Publishers.







**Joop Koppenjan neemt met deze rede afscheid als hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Hij begon zijn werkzame leven als onderwijzer in het basisonderwijs. Zijn vervangende dienstplicht vervulde hij bij het Werkcentrum Internationale Solidariteit (WIS) te Rotterdam. In 1985 kwam hij na de studie maatschappijgeschiedenis aan de EUR als wetenschappelijk assistent bij de vakgroep bestuurskunde van de EUR in dienst. Hij promoveerde in 1993 op een proefschrift over de totstandkoming van beleid. Van 1996 tot 2010 was hij als universitair docent en later universitair hoofddocent werkzaam bij de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. In 2010 werd hij aangesteld als hoogleraar bestuurskunde bij de EUR. Zijn onderzoek en onderwijsactiviteiten richten zich op beleids- en sturingsvraagstukken in netwerksituaties met meerdere partijen, de organisatie en het management van publieke dienstverlening en publiek-private samenwerking. Voor een overzicht van zijn publicaties zie: [www.eur.nl/people/joop-koppenjan](http://www.eur.nl/people/joop-koppenjan)**

De regel *Van alles is weer waardeloos* is een anagram van de befaamde 'lichtregel' van Lucebert, *Alles van waarde is weerloos*, die in neon op een Rotterdams bankgebouw prijkt.

Deze zinnen zijn aanleiding voor een beschouwing over het beleidsfalen van de overheid in de afgelopen jaren, zoals bij de toeslagenaffaire, de Groningse aardbevings schade en de jeugdzorg. Klopt de suggestie dat het instrumentele managementdenken van politici en bestuurders ten koste gaat van kwetsbare burgers en maatwerk? En waarom schiet het achteraf compenseren van burgers te kort en resulteert dat vaak zelfs in een ramp na de ramp?

Centraal in deze afscheidsrede staat de vraag of en zo ja onder welke condities meer aandacht voor publieke waarden het tij zal kunnen keren. Kan dat tot andere afwegingen in beleid en publieke dienstverlening leiden? En tot bestuurders en ambtenaren met een grotere sensibiliteit voor burgers en hun specifieke belangen en behoeften? Wat is daarvoor nodig?

Ook wordt nagegaan wat dit voor de bestuurskunde als toegepaste wetenschap betekent. De bestuurskunde heeft een succesvol trackrecord opgebouwd als kennisproducent en adviseur van de overheid. En heeft sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vele cohorten ambtenaren en publieke managers opgeleid. Hoe zit het met de waarden waardoor bestuurskundigen zich bij hun onderzoek en adviezen laten leiden en die zij op hun studenten overdragen?

De claim een waardevrije wetenschap te zijn kan ertoe leiden dat niet nagedacht wordt over deze waarden. Maar de bestuurskunde is niet waardevrij. Wat is ervoor nodig om als waardevolle bestuurskunde geen onderdeel te zijn van het probleem, maar van de oplossing?

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Erasmus School of Social and Behavioural Sciences**  
**Departement Bestuurskunde en Sociologie**  
Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA Rotterdam  
T 010 408 2135  
E [office.dpas@essb.eur.nl](mailto:office.dpas@essb.eur.nl)  
W [www.eur.nl/essb](http://www.eur.nl/essb)  
**Isbn** 978-90-75289-67-1