

## **Koorddansen in het openbaar bestuur**

*Een verklarend onderzoek naar publieke waardenafwegingen in het Delftse coronadossier*

Sophie Scheurwater (425466)

Erasmus Universiteit Rotterdam – MSc Bestuurskunde: Beleid en Politiek

Begeleider: dr. P.M. Karré

Tweede beoordelaar: dr. M.J. Nederhand

Datum: 7 augustus 2022

Woorden: 19972

## Voorwoord

De jaren 2020-2022 hebben voor heel veel mensen in het teken van ‘corona’ gestaan. Terugblikkend besef ik dat de pandemie ook als een rode draad door mijn studie Bestuurskunde heen loopt. Tijdens de eerste lockdown in 2020 schreef ik een andere scriptie, namelijk die voor mijn bacheloropleiding Filosofie aan de Universiteit Leiden. ‘Opgesloten’ in de kleine studio van mijn vriend, verdiepte ik mij alvast in masteropleidingen. Het online-open-dag-filmpje van prof. dr. Van Buuren overtuigde mij ervan om in het najaar te starten met de pre-master Bestuurskunde en vervolgens de master Beleid en Politiek te volgen. De pre-master voelde regelmatig als een eenzaam avontuur, aangezien de meeste colleges online moesten worden gevolgd. Het was dan ook een hele opluchting en groot geluk om dit jaar ‘echte’ colleges te volgen en ‘echte’ medestudenten te ontmoeten. Stagelopen bij de gemeente Delft was hierbij de kers op de taart. Tijdens deze stage heb ik publieke waardenafwegingen in het Delftse coronadossier onderzocht en zodoende de coronacrisis weer in een heel ander licht bekeken.

Ik wil mijn stagebegeleiders, Daniël Meijer en Maria Berger, en collega’s bedanken voor het ondersteunen van en meeleven met dit onderzoeksproces. Ik ben ontzettend blij dat jullie mij het onderwerp ‘politiek vertrouwen’ als stagethema hebben toevertrouwd. Het heeft voor heel wat breinkrakers gezorgd, maar tevens een schat aan inspirerende gesprekken opgeleverd. Dat brengt mij bij de respondenten van het onderzoek, aan wie ik veel dank verschuldigd ben. Zij hebben mij een uitvoerig en kwetsbaar inkijkje gegeven in hun ervaringen met het Delftse coronadossier. Ik heb alle gesprekken als zeer waardevol ervaren. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider, dr. Philip Karré, bedanken voor zijn constructieve feedback tijdens dit intensieve proces.

Tot slot had ik dit project niet tot een goed einde kunnen brengen zonder een aantal onofficiële begeleiders. Op mijn vriendinnen Angelieke en Christa, vriend Jasper en zusje Barbara kon ik altijd rekenen, voor bemoedigende gesprekken, relativerende grapjes en “*ga je even mee de stad in?*”, precies wanneer ik dat nodig had. Bijzondere waardering heb ik voor mijn ouders, die mij op alle mogelijke manieren bijstaan en aanmoedigen.

Terwijl ik de laatste hand leg aan deze scriptie, ben ik zelf, voor het eerst sinds het uitbreken van de pandemie, positief getest op corona. Dit maakte de laatste loodjes nog net wat zwaarder, maar het maakt de cirkel ook rond. En ik ben maar wat trots op het eindresultaat.

Sophie Scheurwater

Delft, 7 augustus 2022

## Samenvatting

In de bestuurskundige theorievorming is in de afgelopen jaren meer systematisch aandacht ontstaan voor de rol van (conflicterende) publieke waarden in de praktijk van het openbaar bestuur. Desalniettemin is er verhoudingsgewijs weinig empirisch onderzoek gedaan naar hoe processen van publieke waardenafweging zich in deze praktijk voltrekken. Het doel van dit onderzoek was om, aan de hand van een *case study*, meer inzicht te krijgen in de ‘black box’ van publieke waardenafwegingen. Hiermee is getracht een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van een empirische basis voor het bestuderen van dit type vraagstukken.

De casus die hiertoe is bestudeerd betreft het coronadossier van de Gemeente Delft. De focus heeft hierbij gelegen op drie beleidsvelden, te weten: (1) het toezicht houden op en handhaven van coronamaatregelen, (2) het financieel ondersteunen van getroffen sectoren en (3) het inrichten van de openbare ruimte conform de coronamaatregelen. De hoofdvraag die centraal stond is de volgende: *Welke publieke waardenafwegingen hebben plaatsgevonden binnen het coronadossier van de gemeente Delft en hoe kunnen de gemaakte keuzes verklaard worden?*

Middels een documentanalyse, zestien semigestructureerde interviews en een groepsgesprek, is data verzameld om diverse publieke waardenafwegingen uit de casus in kaart te brengen. Het theoretisch kader is vervolgens toegepast om acht situaties van publieke waardenafwegingen te analyseren. Uit deze analyse komen vijf dominante beïnvloedende factoren en strategieën naar voren: (1) persoonlijke overtuigingen, (2) functie, (3) maatschappelijke ontwikkelingen, (4) hybridisatie en (5) support. Hierbij wordt tevens geconcludeerd dat publieke waardenafwegingen dynamische, en vooral sociale, processen zijn, die zich nauwelijks laten vangen in wetmatigheden. Voor eventueel vervolgonderzoek wordt geadviseerd de sociale dynamiek, evenals de invloed van emoties en lobby's, nadrukkelijker mee te nemen in het theoretisch kader. Ook lijkt het nuttig publieke waardenafwegingen te analyseren vanuit de verschillende rollen, posities en verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur, om meer nuance aan te brengen in de analyse.

Gegeven de complexiteit en onvermijdelijkheid van publieke waardenafwegingen is het van belang dat professionals in het openbaar bestuur zich oefenen in het denken in termen van publieke waarden. Hiertoe is het van belang dat zij (1) bekend worden met publieke waarden en (2) deze leren herkennen in concrete situaties. Tevens (3) dienen relevante waarden in besluitvormingsprocessen te worden overwogen, om vervolgens (4) adequaat rekenschap te kunnen geven van gehanteerde waarden en genomen besluiten.

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inleiding .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1.1 Aanleiding.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1.2 Probleemstelling.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1.3 Maatschappelijke relevantie .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.4 Wetenschappelijke relevantie .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1.5 Leeswijzer .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>2. Theoretisch kader .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2.1 Publieke waarden .....</b>   | <b>12</b> |
| 2.1.1 <i>Traditional Public Administration en behoorlijk bestuur .....</i>              | 14        |
| 2.1.2 <i>New Public Management en resultaatgericht bestuur .....</i>                    | 15        |
| 2.1.3 <i>New Public Governance en responsief bestuur .....</i>                          | 15        |
| 2.1.4 <i>Goed bestuur anno 2022: sedimentatie .....</i>                                 | 16        |
| <b>2.2 Verhouding tussen publieke waarden.....</b>                                      | <b>18</b> |
| 2.2.1 <i>Moreel monisme .....</i>   | 18        |
| 2.2.2 <i>Waardenpluralisme .....</i>  | 18        |
| <b>2.3 Publieke waardenafwegingen: verklarende factoren en coping strategieën .....</b> | <b>20</b> |
| 2.3.2 <i>Individuele kenmerken .....</i>  | 21        |
| 2.3.3 <i>Organisatiekenmerken .....</i>   | 23        |
| 2.3.4 <i>Omgevingskenmerken .....</i>   | 25        |
| 2.3.5 <i>Casuskenmerken .....</i>   | 26        |
| 2.3.5 <i>Coping strategieën .....</i>   | 27        |
| <b>2.4 Conceptueel model.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>3. Methodologie .....</b>  | <b>31</b> |
| <b>3.1 Operationalisatie.....</b>   | <b>31</b> |
| <b>3.2 Onderzoeksontwerp.....</b>   | <b>34</b> |
| 3.2.1 <i>Case study .....</i>   | 34        |
| 3.2.2 <i>Selectie case study.....</i>   | 34        |
| 3.2.3 <i>Samenvatting onderzoeksontwerp.....</i>  | 35        |
| <b>3.3 Onderzoeksmethoden .....</b>   | <b>35</b> |
| 3.2.1 <i>Documentanalyse .....</i>  | 35        |
| 3.2.2 <i>Semigestructureerde interviews .....</i>                                       | 36        |
| 3.2.3 <i>Groepsgesprek .....</i>  | 37        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.4 Selectie respondenten .....   | 37        |
| 3.5 Data-analyse, betrouwbaarheid en validiteit .....                                     | 38        |
| <b>4. Resultaten en analyse.....</b>  | <b>40</b> |
| <b>4.1 Het toezicht houden op en handhaven van coronamaatregelen.....</b>                 | <b>40</b> |
| 4.1.1 <i>Situatie 1: Handhavingsstrategie bepaling.....</i>                               | 40        |
| 4.1.2 <i>Situatie 2: Handhavingsstrategie uitvoering .....</i>                            | 44        |
| 4.1.3 <i>Situatie 3: Protestacties .....</i>  | 47        |
| 4.1.4 <i>Situatie 4: Afgelast festival .....</i>  | 49        |
| <b>4.2 Het financieel ondersteunen van getroffen sectoren .....</b>                       | <b>51</b> |
| 4.2.1 <i>Situatie 5: Financiële ondersteuning van bedrijfsleven en cultuursector.....</i> | 51        |
| 4.2.2 <i>Situatie 6: Aantrekken bezoekers .....</i>                                       | 54        |
| 4.2.3 <i>Situatie 7: Herstelplannen opstellen .....</i>                                   | 55        |
| <b>4.3 Het inrichten van de openbare ruimte conform de coronamaatregelen .....</b>        | <b>56</b> |
| 4.3.1 <i>Situatie 8: Extra terrasruimte .....</i>   | 56        |
| <b>5. Conclusie.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>5.1 Deelvraag I .....</b>  | <b>62</b> |
| <b>5.1.2 Deelvraag II.....</b>  | <b>64</b> |
| <b>6. Discussie en reflectie .....</b>  | <b>67</b> |
| <b>6.1 Discussie.....</b>   | <b>67</b> |
| <b>6.2 Reflectie .....</b>  | <b>69</b> |
| <b>7. Aanbevelingen voor de praktijk .....</b>  | <b>71</b> |
| <b>Literatuurlijst .....</b>  | <b>73</b> |
| <b>Bijlagen.....</b>  | <b>80</b> |
| <b>Bijlage 1. Documentenlijst .....</b>   | <b>80</b> |
| <b>Bijlage 2. <i>Topic list</i> interviews .....</b>                                      | <b>81</b> |
| <b>Bijlage 3. Opzet groepsgesprek PowerPoint .....</b>                                    | <b>83</b> |
| <b>Bijlage 4. Respondentenlijst.....</b>  | <b>86</b> |
| <b>Bijlage 5. Coderingsschema .....</b>   | <b>87</b> |

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Het is 29 februari 2020 wanneer de gemeente Delft – als eerste gemeente in de regio Haaglanden – te maken krijgt met een coronabesmetting. De NOS presenteerde dit nieuws met hoofdletters in hun liveblog en Omroep West was meteen ter plaatse om burgemeester Van Bijsterveldt te interviewen (NOS, 2020; Omroep West, 2020). Ondanks dat zij Delftenaren toen nog gerust kon stellen dat het leven min of meer op dezelfde voet verder kon gaan, weten we al te goed dat de afgelopen twee jaar anders zijn verlopen. Snel na de eerste besmettingen in Nederland werden immers zeer beperkende maatregelen door de Rijksoverheid opgelegd, noodverordeningen afgekondigd en de Veiligheidsregio's ingeschakeld (Delftse Rekenkamer, 2021).

Ook voor de gemeente Delft brak een onstuimige periode aan. Als lokale overheid bevond zij zich in een multi-actor krachtenveld. De gemeente moest zich niet alleen verhouden tot de Rijksmaatregelen, maar ook tot regiogemeenten, het leed dat de pandemie in de stad veroorzaakte en interne capaciteitsvraagstukken. Ondanks de regulerende taak van de nationale overheid, had de gemeente handelingsruimte op verschillende beleidsvelden. Drie beleidsvelden die prominent aan bod kwamen zijn: (1) het toezicht houden op en handhaven van coronamaatregelen, (2) het financieel ondersteunen van getroffen sectoren en (3) het inrichten van de openbare ruimte conform de coronamaatregelen. Om het te voeren beleid hieromtrent te ondersteunen, riep de gemeente verschillende overlegstructuren in het leven.

Naar mate de tijd vorderde werd het steeds ingewikkelder 'juiste' keuzes te maken: "[d]e gemeente heeft een structuur opgezet om belangen in de binnenstad naast elkaar te leggen en lokale afwegingen te maken. Deze belangenafweging werd lastiger naarmate de situatie langer duurde" (Delftse Rekenkamer, 2021, p. 38). De Delftse context – met een krappe binnenstad, beperkte financiële middelen en een grote studentenpopulatie – compliceerde de situatie. Daarnaast lieten ontevreden inwoners en ondernemers steeds meer van zich horen in lokale media en op sociale media. Ook binnen het gemeentelijk apparaat daalde in bepaalde teams het draagvlak voor het gevoerde beleid. De mate waarin overheden in staat zijn om ook in dergelijke ingewikkelde situaties 'juiste' keuzes te blijven maken, wordt gezien als een teken van kwaliteit (Bovens et al., 2017:28). De gemeente Delft is, samen met alle andere Nederlandse gemeenten, de uitdaging aangegaan om in deze complexe situatie de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur te waarborgen. Dit gegeven vormt de aanleiding om ervaren dilemma's en gemaakte waardenafwegingen binnen dit beleidsdossier nader te onderzoeken.

## 1.2 Probleemstelling

Binnen de bestuurswetenschappen wordt de kwaliteit van het openbaar bestuur geconceptualiseerd aan de hand van de term *good governance* (of: goed bestuur) (Bovens et al., 2017:28). Goed bestuur kan worden beschreven als de manier waarop “[...] governments (and/or their agents) should exercise their powers [...]. It is a mode (or set of modes) of exercise that agents, within and outside of government, by definition have reason to realize, promote and/or respect” (Kirby, 2021, pp. 1-2). Met andere woorden, goed bestuur is een normatieve opvatting over hoe een overheid *zou moeten* handelen. Het concept geeft invulling aan de vraag hoe de macht die burgers aan hun volksvertegenwoordigers overdragen *zou moeten* worden uitgeoefend. Het abstracte concept goed bestuur is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) geconcretiseerd in de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*.

Deze code is door De Graaf, Huberts en Smulders (2016:1107) vertaald naar drie beginselen die het handelen van het openbaar bestuur dienen te richten: (1) behoorlijk bestuur, (2) resultaatgericht bestuur en (3) responsief bestuur. Deze beginselen worden vervolgens nader uitgewerkt aan de hand van verschillende publieke waarden. ‘Waarden’ kunnen in algemene zin worden beschouwd als eigenschappen of kwaliteiten die van belang worden geacht, omdat zij bijdragen aan wat men goed, belangrijk of mooi vindt (De Graaf et al., 2016:1103). Publieke waarden zijn dan in dezelfde lijn, maar meer specifiek, die kwaliteiten die van belang worden geacht voor het openbaar bestuur (De Graaf et al., 2016:1103). Het beginsel behoorlijk bestuur wordt ingevuld door de publieke waarden integriteit, rechtmatigheid en gelijkheid. Onder het beginsel resultaatgericht bestuur vallen de publieke waarden effectiviteit en efficiëntie. Tot slot behoren de waarden transparantie, participatie, verantwoording en legitimiteit tot het beginsel responsief bestuur (De Graaf et al., 2016:1103).

Een onvermijdelijke uitdaging voor het openbaar bestuur is dat publieke waarden stelselmatig met elkaar conflicteren (Van der Wal & Van Hout, 2009:226; Wagenaar, 1999: 441). Het gevolg hiervan is dat zij in de bestuurskundige praktijk continu moeten worden afgewogen (De Graaf et al., 2016:1102). Ter illustratie: het secuur volgen van wetten en regels (rechtmatigheid) kan de snelheid van overheidshandelen afremmen (efficiëntie), waardoor doelstellingen niet behaald worden (effectiviteit). Ook kan het betrekken van burgers bij beleidsvorming (participatie) veel middelen en tijd kosten (efficiëntie), terwijl op inspraakavonden niet altijd een evenwichtige afspiegeling van de bevolking aanwezig is en hierdoor een eenzijdig perspectief wordt gerepresenteerd (gelijkheid). Daarnaast kan vertrouwelijke informatie (integriteit) niet altijd in de openbaarheid worden gebracht

(transparantie). Volgens de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* dienen actoren binnen het openbaar bestuur zelf de ‘juiste’ afwegingen te maken bij dergelijke publieke waardenconflicten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009:7).

Het maken van dergelijke afwegingen, bijvoorbeeld ten tijde van de coronacrisis, is niet gemakkelijk. De meest ingrijpende coronamaatregelen zijn op nationaal niveau besloten, waardoor een groot deel van de waardenafwegingen ook op dit niveau plaatsvond. Deze afwegingen zijn reeds in kaart gebracht en geëvalueerd – zie bijvoorbeeld De Bruijn en Van der Steen (2020). Desalniettemin waren gemeenten tijdens de coronacrisis aan zet om lokale vertaalslagen te maken van rijksmaatregelen en om getroffen sectoren te ondersteunen waar mogelijk. Ondanks deze betekenisvolle rol, lijkt er vooralsnog weinig maatschappelijke en wetenschappelijke aandacht voor de dilemma’s die in dit dossier op lokaal niveau hebben gespeeld. Vandaar dat de doelstelling van dit onderzoek is om de gemaakte publieke waardenafwegingen in het coronadossier van de gemeente Delft, middels een *case study*, in kaart te brengen en de uitkomsten zo veel mogelijk te verklaren. Op basis van bovenstaande is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Welke publieke waardenafwegingen hebben plaatsgevonden binnen het coronadossier van de gemeente Delft en hoe kunnen de gemaakte keuzes verklaard worden?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord:

#### *Theoretische deelvragen*

- Hoe wordt het concept publieke waarden geconceptualiseerd in de wetenschappelijke literatuur?
- Hoe verhouden publieke waarden zich tot elkaar volgens de wetenschappelijke literatuur?
- Hoe kunnen publieke waardenafwegingen worden verklaard volgens de wetenschappelijke literatuur?

#### *Empirische deelvragen*

- Welke publieke waarden hebben geconflicteerd binnen het coronadossier van de gemeente Delft?
- Welke factoren hebben de afwegingen tussen conflicterende publieke waarden beïnvloed?



### 1.3 Maatschappelijke relevantie

In het publieke debat wordt regelmatig de noodklok geluid over de staat van de Nederlandse democratie. Er zou momenteel sprake zijn van een diepe vertrouwenscrisis tussen de Nederlandse overheid en haar burgers, die ook lokale overheden raakt (Chavannes, 2022; Harmsen, 2022; Hofstede, 2022). In de tv-uitzending *De macht en het vertrouwen* op 13 maart 2022 spraken ministers met Jeroen Pauw over het dalende vertrouwen in de overheid. Hierin zei Sigrid Kaag:

“Het enige wat wij echt kunnen doen [tegen dalend vertrouwen in de overheid] is [...] niet alleen het gesprek aangaan, want mensen willen zien dat je levert voor hen. [...] Dan pas begint je woord en wat je zegt iets waard te zijn. Resultaten leveren. En uiteindelijk denk ik ook, met enorme bakken bescheidenheid aan de slag gaan. Maar wel iedere keer ook [...] laten zien wat we gewoon wel weten en niet weten.”

Bewust of onbewust benoemde Kaag hier de drie beginselen van goed bestuur als remedie voor deze vermeende vertrouwenscrisis. Het gesprek aangaan is immers een belangrijk onderdeel van responsief bestuur; resultaten leveren is de kern van resultaatgericht bestuur; en bescheidenheid en eerlijkheid behoren tot behoorlijk bestuur.

De relatie tussen de beginselen van goed bestuur en de vitaliteit van een democratie wordt ook wetenschappelijk ondersteund. Twee belangrijke redenen om de overheid te vertrouwen zijn immers (1) de kwaliteit van overheidsoutput en (2) de kwaliteit van overheidsprocedures, zoals de mate van corruptie en (percepties omtrent) procedurele eerlijkheid (Van der Meer, 2017:14-16). Deze redenen kunnen respectievelijk worden gekoppeld aan de beginselen resultaatgericht en behoorlijk bestuur. Daarnaast roepen politicologen zoals Rosanvallon (2008), Warren (2018) en Van der Meer (2017) overheden op om kritische geluiden van burgers voldoende te beantwoorden. Hiermee sporen zij overheden aan om invulling te geven aan het beginsel responsief bestuur.

Het maken van ‘goede’ publieke waardenafwegingen wordt op maatschappelijke schaal dus gezien als bijdrage aan een sterkere democratie. Emeritus hoogleraar Bestuurskunde Joop Koppenjan bekrachtigt dit idee, wanneer hij in zijn afscheidsrede de vraag stelt of “publieke waarden [kunnen] repareren wat de overheid aan waarde vernietigt?” (ESSB, 2022). Wat een afweging een ‘goede’ afweging maakt is echter niet evident. Vandaar dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) professionals in het openbaar bestuur tracht te helpen bij het maken

van deze afwegingen door een *Wegingskader goed openbaar bestuur* te ontwikkelen. Dit onderzoek beoogt tevens een bijdrage te leveren aan dit maatschappelijke vraagstuk.

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Ook in wetenschappelijk opzicht is dit onderzoek relevant. Ondanks de centrale plek die publieke waarden reeds innemen binnen de bestuurswetenschappen, is er behoefte aan meer empirische onderbouwing van de mate en context waarin waardenbotsingen in het openbaar bestuur plaatsvinden (De Graaf et al., 2016:1104): "... the public value debate needs more advanced empirical attempts to provide the specific context in which certain public values can or cannot coincide with others" (Van der Wal & Van Hout, 2009, p. 227). Aangezien de toepassing van de *Nederlandse code voor het openbaar bestuur* nauwelijks in de gaten wordt gehouden (De Graaf, Huberts, & Smulders, 2013:16), is hier ook weinig kennis over in de Nederlandse context. Daarnaast is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar (1) de manieren waarop in de praktijk wordt omgegaan met publieke waardenafwegingen en (2) welke factoren die publieke waardenafwegingen beïnvloeden (De Graaf et al., 2013:16, 36-39; Huberts & Van Hout, 2011:61; Thacher & Rein, 2004:459, 480). Hier liggen dus kennislacunes.

Ook is opgemerkt dat studies die deze factoren wel in kaart brengen – bijvoorbeeld in relatie tot ethische dilemma's – regelmatig beperkt zijn tot een opsomming van factoren (Loyens & Maesschalck, 2010:76-78). Zij geven hierdoor weinig inzicht in de exacte manier waarop bepaalde factoren waardenafwegingen kunnen beïnvloeden. Dergelijke studies zijn dan eerder 'factorstudies' in plaats van 'processtudies' (Loyens & Maesschalck, 2010:76-78). Vandaar dat in dit onderzoek wordt getracht niet slechts factoren te benoemen, maar deze juist ook als onderdeel van een dynamisch afwegingsproces te beschrijven.

Tot slot wordt in meer algemene zin gepleit voor een bredere omarming van waardenpluralisme en morele reflectie binnen de bestuurswetenschappen (Spicer, 2001:507); een "waardeNvolle bestuurskunde", aldus Koppenjan (2022, p. 23). Door conflicterende publieke waarden als onderzoeksfocus te nemen, geeft dit onderzoek gehoor aan deze oproep.

#### **1.5 Leeswijzer**

Dit onderzoek bestaat uit zeven hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarin nader ingegaan wordt op het concept publieke waarden, de verhouding tussen publieke waarden en de factoren die publieke waardenafwegingen beïnvloeden. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de methode toegelicht. De resultaten hiervan

worden in hoofdstuk vier gepresenteerd. In hoofdstuk vijf wordt de conclusie geformuleerd aan de hand van de onderzoeksvraag, waarna hoofdstuk zes een discussie omtrent het theoretisch kader en een reflectie op het onderzoeksproces bevat. Het onderzoek wordt in hoofdstuk zeven afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de drie theoretische deelvragen beantwoord. Ten eerste wordt het concept publieke waarden toegelicht. Hierbij wordt aangegeven welke definitie daarvan in dit onderzoek gehanteerd wordt en welke specifieke publieke waarden hieronder worden verstaan. Deze selectie wordt in de context geplaatst van drie invloedrijke sturingsfilosofieën binnen de bestuurswetenschappen: *Traditional Public Administration* (TPA), *New Public Management* (NPM) en *New Public Governance* (NPG). In de tweede paragraaf wordt de verhouding tussen publieke waarden geduid, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen monistische en pluralistische theorieën over waarden. Hierbij wordt beargumenteerd waarom in dit onderzoek van waardenpluralisme wordt uitgegaan. In de derde paragraaf worden factoren en *coping* strategieën geïdentificeerd die publieke waardenafwegingen kunnen verklaren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het conceptueel model van dit onderzoek.

### 2.1 Publieke waarden

‘Publieke waarde’ is een sleutelconcept binnen de bestuurskunde en veelvuldig gebruikt in bestuurskundig wetenschappelijk onderzoek (Rutgers, 2014:29-30). Ondanks dat over de definitie van het concept nauwelijks tot geen consensus bestaat, kunnen grofweg twee invalshoeken onderscheiden worden in het denken over publieke waarden (Rutgers, 2014:30; Van der Wal, Nabatchi, & De Graaf, 2013:14).

De eerste invalshoek is geïntroduceerd door Mark Moore (1997) in het boek *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*. Zoals de titel van het boek doet vermoeden, ligt de nadruk binnen deze invalshoek op de creatie van publieke waarden in de maatschappij. Publieke waarde wordt in dit geval gedefinieerd als “toegevoegde waarde voor de samenleving” (Bovens et al., 2017, p. 73). Deze publieke waarden zijn vaak zaken die sturing nodig hebben om tot stand te komen en kunnen allerlei vormen aannemen; er is dus geen uitputtende lijst die deze vorm van publieke waarde omvat (Bozeman, 2012:15-16). Voorbeelden van publieke waarden kunnen wel worden gegeven, zoals een bibliotheek, voldoende woningen en een veilige openbare ruimte.

De tweede invalshoek van het concept ‘publieke waarden’ betreft een normatieve opvatting over publieke waarden (Bozeman, 2012:14). Dit wordt in Bozeman (2007, p. 13) omschreven als:

“Public values are those providing normative consensus about (1) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (2) the obligations of citizens to society, the state and one another; (3) and the principles on which governments and policies should be based”.

Dit onderzoek is gericht op deze tweede invalshoek van publieke waarde en specifiek op het derde aspect: de leidende principes voor de overheid en haar beleid.

Hier komt het concept ‘goed bestuur’ terug in beeld. Goed bestuur geeft immers invulling aan de manier waarop overheden zouden moeten handelen. Een voorbeeld hiervan zijn de publieke waarden uit de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. Deze Nederlandse invulling van goed bestuur staat echter niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een breder wetenschappelijk debat omtrent *good governance*. Deze term is in 1989 geïntroduceerd door de Wereldbank en werd destijds gebruikt als voorwaarde voor landen om in aanmerking te komen voor ontwikkelingshulp (Doornbos, 2001:93; Nanda, 2006:269). Andere donororganisaties, waaronder de Verenigde Naties en de Europese Unie, namen het concept *good governance* over om uitgaven aan ontwikkelingshulp beter te kunnen verantwoorden (De Graaf, Van Doeveren, Reynaers, & Van der Wal, 2011:6).

De operationalisatie van het concept *good governance* van de Wereldbank in de *World Wide Governance Indicators* is op internationale schaal de meest gezaghebbende (De Graaf et al., 2011:7). Naast deze operationalisatie zijn er echter nog veel meer categoriseringenvoorgesteld. Jørgenson en Bozeman (2007) en Van der Wal (2008) hebben goed bestuur bijvoorbeeld gepresenteerd als een lijst van respectievelijk acht en dertien publieke waarden, terwijl Kernaghan (2003) en Van Montfort (2008) goed bestuur analyseren in termen van verschillende waardendimensies. Daarnaast worden de waarden van goed bestuur op meerdere plekken binnen het Nederlandse bestuursrecht geduid, zoals in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb).

Bovenstaande kenschets laat zien dat er geen eenduidig kader is voor de operationalisatie van het concept publieke waarden. De operationalisatie die in dit onderzoek wordt gebruikt is gebaseerd op De Graaf et al. (2013:32-33), die op hun beurt Bovens, ‘t Hart, van Twist, & Rosenthal (2001) en de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* als basis nemen. Deze operationalisatie is ten eerste gekozen, omdat het is opgesteld en getoetst in de Nederlandse context. Daarnaast kunnen de geïdentificeerde waarden worden herkend in drie invloedrijke sturingsfilosofieën binnen de bestuurswetenschappen: TPA, NPM en NPG. Hieronder worden de drie stromingen en bijbehorende publieke waarden toegelicht. Uiteraard

is dit een grof onderscheid, dat slechts de kerngedachte van elke sturingsfilosofie uiteenzet. Waarden die de kern vormen van één sturingsfilosofie kunnen evengoed een (minder prominente) rol spelen binnen een andere sturingsfilosofie.

### *2.1.1 Traditional Public Administration en behoorlijk bestuur*

De eerste sturingsfilosofie – TPA – vindt haar oorsprong aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw in de Verenigde Staten (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014:446). In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw kreeg TPA meer vorm in navolging op ingrijpende gebeurtenissen, zoals de Eerste Wereldoorlog, de Grote Depressie van de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog. In die periode werd de rol van de overheid om het algemeen belang te dienen steeds groter, waardoor ook het vertrouwen in diens capaciteiten toenam (Bryson et al., 2014:446). De overheid werd, ook in Nederland, in toenemende mate dienstverlenend en regulerend (Bovens et al., 2017:37). Kenmerkend voor de verwezenlijking van deze regulerende taak was een strikt onderscheid tussen politiek en uitvoering binnen publieke organisaties (Osborne, 2006:378; Wilson, 1887:210). Bureaucratische werkwijzen – onder meer gekenmerkt door procedures, regels en het verdelen van werk in specialistische taken – werden leidende managementprincipes (Stoker, 2006:45). De macht van de overheid was in navolging van de TPA-sturingsfilosofie lange tijd groot, gecentraliseerd en hiërarchisch. Dit staat ook wel bekend als de verzorgingsstaat of *welfare state* (Osborne, 2006:378).

De publieke waarden die binnen TPA centraal staan komen het meest overeen met wat in De Graaf et al. (2013:32-33) behoorlijk bestuur wordt genoemd. Deze publieke waarden zijn: rechtmatigheid, gelijkheid en integriteit. Ten eerste wordt rechtmatigheid gedefinieerd als het navolgen van wetten en regels (Bovens et al., 2017:44). Deze waarde is kenmerkend voor TPA en bijhorende bureaucratie, omdat regels en procedures secuur nageleefd dienen te worden (Stoker, 2006:45) en de *'rule of law'* dominant is (Osborne, 2006:378). Daarnaast kan de publieke waarde 'gelijkheid' opgevat worden als het gelijk behandelen van gelijksoortige gevallen (De Graaf et al., 2013:103). Ook deze waarde is terug te vinden in TPA; regels en wetten dienen immers zonder willekeur of uitzonderingen te worden nageleefd (Stoker, 2006:44). Tot slot wordt integriteit in het algemeen opgevat als consistentie en coherentie tussen iemands woorden en daden (Van Wart, 2017:129-131). Met andere woorden, integer handelen betekent in dit geval dat iemand consistent doet wat hij of zij zegt te zullen doen. Deze opvatting van integriteit staat centraal binnen TPA als gevolg van het strikte onderscheid tussen politiek en uitvoering. Ideeën die vanuit de politiek worden geuit, dienen immers precies zo te worden uitgevoerd: er moet worden gedaan wat wordt gezegd.

### 2.1.2 *New Public Management en resultaatgericht bestuur*

Vanaf de jaren '80 ontstond kritiek op de werking van de bureaucratische mechanismen van de verzorgingsstaat (Hood, 1991:3; Stoker, 2006:45-46). Overheden werden gezien als monopolistisch, inefficiënt en ineffectief (O'Flynn, 2007:355). Om hier verandering in aan te brengen haalden voorstanders van NPM inspiratie uit het bedrijfsleven (Bryson et al., 2014:446). Verschillende instrumenten werden ingezet om de efficiëntie en effectiviteit van overheidshandelen te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn: decentralisatie, bezuinigingen, expliciete standaarden en prestatiemetingen, nadruk op output en het introduceren van concurrentie in de publieke sector (Hood, 1991:4-5; Osborne, 2006:379). Efficiëntie of doelmatigheid wordt hier gedefinieerd als “de mate waarin doelen bereikt worden met gebruikmaking van zo min mogelijk middelen” en effectiviteit of doeltreffendheid als “de mate waarin een gesteld doel daadwerkelijk bereikt wordt” (Bovens et al., 2017, p. 304). Deze publieke waarden worden onder resultaatgericht bestuur geschaard en zijn onlosmakelijk verbonden met de NPM-sturingsfilosofie.

### 2.1.3 *New Public Governance en responsief bestuur*

In de loop van de jaren '90 ontstonden scheurtjes in overtuigingskracht van NPM (O'Flynn, 2007:358). Een puur bedrijfsmatige aanpak zou te eendimensionaal zijn en de overheid onvoldoende in staat stellen om publieke goederen en diensten te leveren (Osborne, 2006:380). Daarnaast staan overheden steeds vaker voor complexe maatschappelijke opgaven – *wicked problems* – die TPA en NPM onvoldoende zouden kunnen tackelen (Head & Alford, 2013:719). In het aanpakken van dergelijke opgaven zijn overheden wederzijds afhankelijk van andere maatschappelijke actoren, zoals uit het maatschappelijk middenveld en de private sector (Klijn & Koppenjan, 2000:139). Vanuit dit uitgangspunt worden overheden geadviseerd in multi-actor netwerken te werken aan oplossingen (Head & Alford, 2013:722; Klijn & Koppenjan, 2000:138). Als reactie op deze ontwikkelingen is de afgelopen drie decennia de NPG-sturingsfilosofie ontstaan. Hierin is de focus verschoven van een verticale, top-down relatie naar een horizontale, bottom-up relatie tussen de overheid en andere actoren. Dit wordt ook wel de transitie van *government* naar *governance* genoemd (Klijn & Koppenjan, 2000:136).

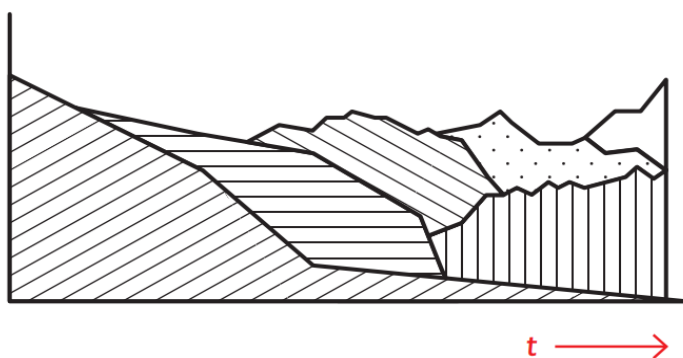
De publieke waarden die volgens de Graaf et al. (2016) een responsief bestuur karakteriseren kunnen worden herkend in de kerngedachte van NPG. Deze waarden zijn: participatie, legitimiteit, transparantie en verantwoording. De gedeelde kern van deze waarden is dat de overheid luistert naar de wensen en ideeën die in de samenleving aan de orde zijn én haar handelen op een transparante wijze uitlegt aan anderen. In Bryer (2006:487-488) wordt

deze vorm van responsiviteit *collaborative responsiveness* genoemd. Bovenstaande waarden worden alle vier weerspiegeld in het netwerkaspect van NPG. Sturen op netwerken impliceert ten eerste het belang van participatie van verschillende actoren in de vorming van beleid. Daarnaast is één van de drijfveren voor participatie het verhogen van de legitimiteit van beleid, omdat meerdere belangen en perspectieven in het beleidsproces worden afgewogen (Klijn & Koppenjan, 2000:15-16). Vervolgens stimuleert het streven naar succesvolle samenwerkingsverbanden democratische waarden zoals ‘transparantie’ en ‘verantwoording’. Aangezien samenwerkingsverbanden vallen of staan bij vertrouwen en goede communicatie (Ansell & Gash, 2007:546, 553, 558-559), worden overheden aangespoord transparant te zijn over standpunten en acties, en verantwoording af te leggen over handelingen. Ter vergelijking: binnen TPA werd de toegevoegde waarde van participerende burgers minder serieus genomen, waardoor democratische principes, zoals transparantie en verantwoording, geen belangrijk onderdeel waren van de sturingsfilosofie (Stoker, 2006:44-45).

#### *2.1.4 Goed bestuur anno 2022: sedimentatie*

Voorgaande laat zien dat iedere sturingsfilosofie impliciet een eigen invulling geeft aan wat ‘goed’ bestuur betekent. Ondanks dat deze sturingsfilosofieën elkaar in de tijd hebben opgevolgd, hebben ze niet steeds elkaars plaats ingenomen (Head & Alford, 2013:719). Christensen & Lægheid (2011:407-408) spreken in deze context van de complexe sedimentatie van verschillende sturingsfilosofieën. Binnen deze complexe sedimentatie is er sprake van “een zekere chronologie – een opeenvolging – van verschillende opvattingen en praktijken van sturing, [...] die [...] elkaar niet geheel vervangen, maar juist als sedimentaire lagen naast en over elkaar liggen” (Van der Steen, Van der Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013, p. 10). Figuur 1 geeft een dergelijke verhouding grafisch weer. Als gevolg hiervan bevat de invulling van het concept goed bestuur ‘anno 2022’ kenmerkende waarden uit zowel TPA, NPM als NPG. Tabel 1 vat dit begrip van goed bestuur samen.





Figuur 1 - Sedimentatie van sturingsfilosofieën (Van der Steen et al., 2013, p. 42)

*Goed bestuur anno 2022*

| <b>Sturingsfilosofie</b>                 | <b>Kerngedachte</b>      | <b>Publieke waarden</b>   |
|--|--------------------------|---|
| <i>Traditional Public Administration</i> | Behoorlijk bestuur       | Rechtmatigheid<br>Gelijkheid<br>Integriteit                     |
| <i>New Public Management</i>             | Resultaatgericht bestuur | Efficiëntie<br>Effectiviteit                                    |
| <i>New Public Governance</i>             | Responsief bestuur       | Participatie<br>Transparantie<br>Legitimiteit<br>Verantwoording |

Tabel 1 - Goed bestuur anno 2022

## 2.2 Verhouding tussen publieke waarden

De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat is hoe de hierboven geïdentificeerde publieke waarden zich tot elkaar verhouden. Kunnen bestuurders tegelijkertijd handelen naar de waarden van behoorlijk, resultaatgericht en responsief bestuur of zijn de publieke waarden uit tabel 1 per definitie in conflict met elkaar?

### 2.2.1 Moreel monisme

De ethische theorie die deze laatste vraag negatief beantwoordt is het moreel monisme. Dit is “the idea that, even though we may not always be able to see it, there is an underlying harmony in human values and that conflicts among them can be resolved by appeal to some higher principle or standard” (Spicer, 2001, p. 511). Of zoals filosoof Isaiah Berlin – hoewel zelf geen voorstander van moreel monisme – het verwoordt:

“[A]ll truly good things are linked to one another in a single, perfect whole; or, at the very least cannot be incompatible ... and that the realization of the pattern formed by them is the one true end of all rational activity, both public and private” (Berlin, 1969, p. x).

Volgens het moreel monisme kunnen alle (publieke) waarden uiteindelijk teruggebracht worden tot één hoogste waarde of standaard op basis waarvan deze waarden kunnen worden gerangschikt. Er wordt een waardenhiërarchie verondersteld. Het gevolg hiervan is dat vermeende conflicten tussen publieke waarden eigenlijk niet bestaan. Door rationeel na te denken over de relatie van ogenschijnlijk conflicterende waarden tot dat hoogste principe kan duidelijk worden hoe waarden kunnen worden afgewogen. Zij zijn dus eigenlijk niet in conflict, omdat ze allemaal bijdragen aan een waarde van hogere orde. In dit onderzoek wordt een monistisch perspectief op waarden als ontoereikend gezien en het idee van waardenpluralisme verondersteld.

### 2.2.2 Waardenpluralisme

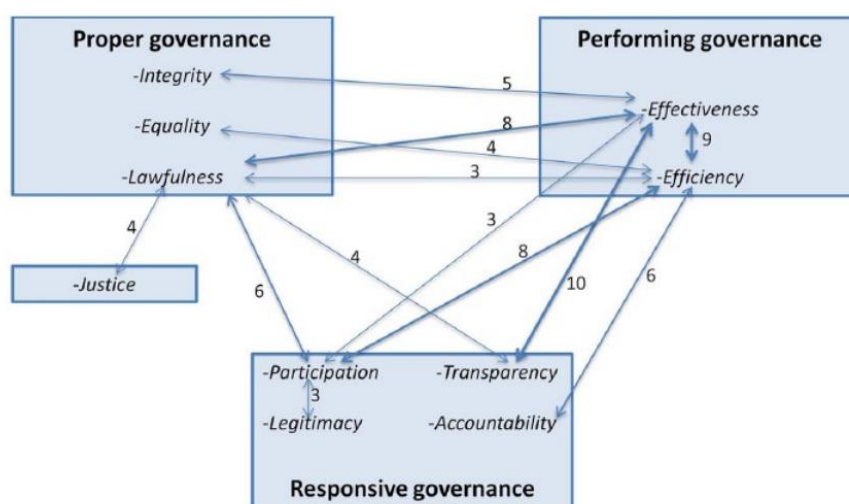
Waardenpluralisme is logischerwijs het tegenovergestelde van moreel monisme. Het poneert dat er *geen* hoogste goed of waarde is waartoe andere waarden kunnen worden gereduceerd. Dit impliceert dat er waarden bestaan die niet met elkaar te verenigen zijn. Een heldere en invloedrijke definitie van waardenpluralisme is wederom gegeven door Berlin (1982):

“There might exist ends – ends in themselves in terms of which alone everything else was justified – which were equally ultimate, but incompatible with one another, that there might exist no single universal overarching standard that would enable man to choose rationally between them” (p. 69).

Het waardenpluralisme veronderstelt twee eigenschappen van conflicterende waarden; ze zijn incompatibel en incommensurabel (Spicer, 2001:509). Incompatibiliteit houdt in dat het nastreven van een bepaalde waarde het nastreven van een andere waarde noodzakelijkerwijs beperkt (Spicer, 2001:509). Denk bijvoorbeeld aan de twee publieke waarden integriteit en transparantie. Iemand kan niet op hetzelfde moment vertrouwelijke informatie achterhouden (integriteit) en deze informatie openbaar maken (transparantie). Incommensurabiliteit betekent vervolgens dat er ook geen maatstaf is op basis waarvan deze conflicterende waarden kunnen worden afgewogen; het is onmogelijk om bepaalde waarden met elkaar te vergelijken als gevolg van de betekenis die men aan deze waarden heeft toegekend (Spicer, 2001:510; Wagenaar, 1999:443). In een bepaalde situatie kunnen de waarden integriteit en transparantie van even groot belang voelen, omdat zij beiden een essentieel onderdeel vormen van de huidige opvatting van een goede overheid. Het is hierdoor niet mogelijk een gegronde keuze te maken voor één van de twee waarden.

Op basis waarvan kunnen bestuurskundigen de verhouding tussen publieke waarden bestempelen als pluralistisch in plaats van monistisch? Het belangrijkste argument is fenomenologisch van aard (Spicer, 2001:512). Een dergelijk argument baseert zich op de ervaringen van mensen met een bepaald fenomeen. De kern van dit argument is dat een monistisch beeld, waarin alle waarden uiteindelijk in harmonie samenkomen, niet overeenkomt met onze ervaringen als morele wezens. Mensen ervaren waardenconflicten (Spicer, 2001:512). Dat deze waardenconflicten ook in het openbaar bestuur worden ondervonden blijkt uit steeds meer empirisch onderzoek (Van der Wal & Van Hout, 2009:221). Figuur 2 geeft bijvoorbeeld inzicht in de verschillende waardenconflicten die door ambtenaren in een gemeente worden ervaren. Karakteriserend voor de ervaring van waardenconflict is een gevoel van verlies, omdat men zich realiseert dat twee waarden, die als even waardevol worden beschouwd, niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd (Wagenaar, 1999:444). Het moreel monisme kan deze menselijke ervaring niet voldoende omvatten. In een monistische wereld zou dit gevoel van verlies immers niet op zijn plek zijn, omdat het opgeven van een bepaalde waarde bijdraagt aan het behalen van een waarde van hogere orde. Dus “what is lost in monism, perhaps ironically, is a sense of loss itself” (Spicer, 2001, p. 513).

Daarnaast verliest het openbaar bestuur in een puur monistische wereld haar politieke karakter (Spicer, 2001:515). Het zou overbodig zijn om vragen te stellen over welke waarden men (het meest) van belang acht, omdat er reeds één waarde of set aan coherente waarden voor handen is. Dit beeld strookt bovendien niet met de ervaring van het hedendaagse, versplinterde politieke landschap, waarin ideeën over hoe de samenleving eruit zou moeten zien lijnrecht tegenover elkaar staan. De menselijke ervaring van het maken van morele en politieke afwegingen heeft binnen het monisme dus geen plek; het wordt ontkend of gezien als onvolkomenheid van de ratio om het hoogste goed te zien (Spicer, 2001:513). Kortom, een pluralistische blik op publieke waarden kan worden omarmd omdat deze meer recht doet aan de wijze waarop mensen daadwerkelijk met waardenconflicten omgaan. Daarnaast voorkomt het hanteren van een pluriform perspectief op waarden voor een obsessie met één waarde waarvoor alle anderen moeten (kunnen) wijken (Spicer, 2001:514).



Figuur 2 - Conflicterende publieke waarden in een gemeente (de Graaf et al., 2016, p. 1115)

### 2.3 Publieke waardenafwegingen: verklarende factoren en coping strategieën

Berlin's definitie van waardenpluralisme eindigt met het idee dat er geen rationele afweging kan worden gemaakt tussen bepaalde waarden, vanwege hun incompatibiliteit en incommensurabiliteit. Met een rationele afweging wordt in dit geval bedoeld dat verschillende opties systematisch en objectief tegen elkaar worden afgewogen op basis van hun relatieve bijdrage aan een hogere waarde (Thacher & Rein, 2004:462). Een dergelijke *trade-off* strategie om tussen waarden te kiezen veronderstelt dus een monistisch waardenbeeld. Het gebruik van deze strategie in het openbaar bestuur betekent dat een beleidsoptie die deze 'opperwaarde'

maximaliseert wordt gezien als de juiste keuze. Een veelvoorkomend voorbeeld hiervan is de kosten-baten analyse, waarbij beleidsopties worden afgewogen op basis van wat zij ‘onder de streep’ zouden opleveren aan, bijvoorbeeld, geld of menselijk geluk (Thacher & Rein, 2004:462). Uitgaand van waardenpluralisme is deze *trade-off* strategie in het openbaar bestuur vaak niet toereikend om verschillende waarden tegen elkaar af te wegen. Spicer (2001) omschrijft dit als: “[...] our choices among valued options may be quite reasoned, but they are, nonetheless, under-determined by reason” (p. 510). Op basis van welke andere redenen wordt dan gekozen tussen conflicterende waarden? Daar gaat deze paragraaf nader op in.

Besluitvormingsprocessen worden beschouwd als een *black box* (Huberts & Van Hout, 2011:61; Loyens & Maesschalck, 2010:77). Het is dus niet eenvoudig om een volledige verklaring te geven van gemaakte publieke waardenafwegingen. Vandaar dat zij in dit onderzoek worden verklaard aan de hand van twee invalshoeken. Deze invalshoeken zijn gekozen, omdat zij specifiek betrekking hebben op publieke waardenafwegingen in de publieke sector en daardoor goed aansluiten bij dit onderzoek.

De eerste invalshoek die hieronder wordt behandeld komt uit De Graaf et al. (2013:37-39). Zij identificeren elf factoren die de voorkeur voor (een) bepaalde publieke waarde(n) kunnen verklaren. Deze verklarende factoren zijn opgedeeld in vier categorieën: (1) individuele kenmerken, (2) organisatiekenmerken, (3) omgevingskenmerken en (4) casuskenmerken. Onderstaande onderbouwing van deze factoren gaat in sommige gevallen verder dan De Graaf et al. (2013). Er wordt dan onder meer gebruik gemaakt van inzichten uit literatuur over ethische dilemma’s, ethische besluitvorming en bedrijfsethiek. Hierbij wordt aangenomen dat deze perspectieven het onderzoek naar publieke waardenafwegingen kunnen informeren, omdat in al deze onderzoeksgebieden keuzes tussen conflicterende waarden centraal staan. De tweede invalshoek betreft acht *coping* strategieën die in de praktijk worden gebruikt om met publieke waardenconflicten om te gaan (De Graaf et al., 2016; Steward, 2006; Thacher & Rein, 2004). Gemaakte publieke waardenafwegingen kunnen mede door dergelijke strategieën worden verklaard.

### 2.3.2 *Individuele kenmerken*

De eerste categorie die De Graaf et al. (2013) presenteren als verklaring voor waardenafwegingen betreft individuele kenmerken. Specifiek wordt gesproken van de mogelijke invloed van iemands drijfveren om in de publieke sector te werken – *Public Service Motivation* (PSM) – en persoonlijke opvattingen. Hieronder worden deze relaties nader uiteengezet, al zijn ze nog weinig empirisch onderzocht (De Graaf et al., 2013:37).

### Public Service Motivation

PSM kan worden omschreven als de natuurlijke drijfveer die bepaalde mensen voelen om zich in te zetten voor werkzaamheden die voornamelijk of uitsluitend belegd zijn bij de publieke sector (Perry & Wise, 1990:368). De conceptuele relatie tussen publieke waarden en PSM is niet eenvoudig. Aan de ene kant is het onmogelijk de twee concepten geheel van elkaar te scheiden. Bepaalde publieke waarden, relaterend aan responsief bestuur en behoorlijk bestuur, zijn immers inherent verbonden aan PSM (Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, & Vrangbæk, 2012:295). Dit geeft aan dat het nastreven van bepaalde publieke waarden kan dienen als motivatie om in de publieke sector te werken. Aan de andere kant verschillen de twee concepten net zo goed als dat zij overlappen. Zo omvat het concept publieke waarden meer waarden dan wordt geassocieerd met PSM, en betreft PSM slechts het individu, terwijl publieke waarden ook kunnen worden toegepast op hogere niveaus, zoals organisaties (Andersen et al., 2012:296-297). Ondanks hun overeenkomsten concluderen Andersen et al. (2012) dat integratie tussen de twee concepten – gezien hun fundamentele verschillen – niet verstandig is: “keeping public values and PSM analytical distinct allows for a constructive interplay, that is, separate but related and obviously needed empirical investigations” (p. 305). In dit onderzoek wordt hun relatie opnieuw empirisch onderzocht. Specifiek wordt bekeken of iemands PSM de voorkeur voor een publieke waarde in waardenafwegingen beïnvloedt.

### Persoonlijke opvattingen

De tweede factor in de categorie individuele kenmerken is persoonlijke opvattingen; de uitkomst van een waardenafweging kan beïnvloed worden door waarden die de beslisser zelf belangrijk vindt. Lipsky (1980) constateert bijvoorbeeld dat uitvoerend ambtenaren – *street-level bureaucrats* – in hun werk aan de lopende band dilemma's ervaren als gevolg van conflicterende en ambigue (beleids)doelstellingen. De keuzes die zij vervolgens maken behoren tot hun discretionaire ruimte: de beslisruimte om abstracte (beleids)regels te interpreteren en toe te passen in specifieke situaties (Loyens & Maesschalck, 2010:67). Deze keuzes zijn tot op bepaalde hoogte een uiting van persoonlijke inschatting en overtuiging (Loyens & Maesschalck, 2010:67). Deze invloed van persoonlijke opvattingen komt tevens naar voren in studies naar de manier waarop ethische dilemma's worden opgelost (Brief, Dukerich, & Doran, 1991:380; Treviño, Weaver, & Reynolds, 2006:957-958, 962; Wittmer, 2001:488-491).

### 2.3.3 *Organisatiekenmerken*

Waardenafwegingen bestaan niet in een sociaal vacuüm en worden meestal niet in isolatie gemaakt (Boling & Dempsey, 1980:12-13). Naast individuele kenmerken kunnen ook organisatiekenmerken de keuze tussen conflicterende publieke waarden beïnvloeden (Tetlock, 1985:298). De Graaf et al. (2013) opperen in deze categorie drie verklarende factoren: leiderschap, gedragscodes en formele structuur.

#### Leiderschap

Onderzoek naar de invloed van leiderschap op integriteit binnen organisaties onderscheidt drie manieren waarop mensen in leiderschapsposities het ethisch gedrag van hun ondergeschikten kunnen beïnvloeden. Ten eerste kunnen leidinggevendenden fungeren als rolmodel. Door een bepaald voorbeeld te stellen promoten zij het handelen naar bepaalde waarden (Huberts, Kaptein, & Lasthuizen, 2007:590; Treviño et al., 2006:967). Ten tweede kunnen leidinggevendenden controleren of bepaalde normen en waarden worden nageleefd (Huberts et al., 2007:590-591). Door bepaald gedrag te belonen en ander gedrag te straffen kunnen de keuzes en het gedrag van ondergeschikten beïnvloed worden (Treviño et al., 2006:967). De invloed van deze twee leiderschapsrollen is consistent met studies naar de uitkomst van ethische dilemma's in situaties waar verantwoording moet worden afgelegd aan een hogere autoriteit. Wanneer de voorkeur van deze autoriteit expliciet wordt gemaakt, zijn ondergeschikten geneigd hun keuze in dilemma's aan te passen aan de voorkeur van de hogere autoriteit waaraan verantwoording moet worden afgelegd (Brief et al., 1991:394; Petersen & Krings, 2009:510). Dus door het expliciet uitdragen van een bepaalde standaard – als rolmodel of als handhavende leider – kunnen leidinggevendenden de uitkomst van een waardenafweging beïnvloeden. Tot slot kunnen leidinggevendenden een open houding aannemen ten opzichte van dilemma's. Door het gesprek aan te gaan over botsende waarden kan de uitkomst van de afweging beïnvloed worden (Huberts et al., 2007:591; Treviño et al., 2006:967).

#### Gedragscodes

De tweede factor in de categorie organisatiekenmerken is gedragscodes (De Graaf et al., 2013). In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele gedragscodes. Ten eerste kunnen formele gedragscodes, zoals een integriteitscode of waardenstatements, waardenafwegingen beïnvloeden door de uiting die zij geven aan de belangrijke waarden binnen een organisatie (Petersen & Krings, 2009:501; Kernaghan, 2003:711). In Nederland kunnen publieke professionals voor algemene waardensturing terugvallen op de reeds

genoemde *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* en de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vaak hebben organisaties zelf ook een gedragscode of waardenstatements geformuleerd. Ambtenaren die een waardendilemma ervaren kunnen dergelijke documenten gebruiken om hun acties richting te geven en te verantwoorden (Coughlan, 2005:45).

Formele gedragscodes hebben echter de meeste impact wanneer zij goed geïntegreerd zijn in een organisatiecultuur en worden uitgedragen door leidinggevendenden (Petersen & Krings, 2009:510; Treviño et al., 2006:970). Een experimentele studie laat bijvoorbeeld zien dat een meerderheid van de werknemers handelt naar de taak gegeven door hun leidinggevende, ook wanneer deze taak conflicteert met de gedragscode van de organisatie (Petersen & Krings, 2009:509-510). Hieruit blijkt ten eerste opnieuw de invloed van de leidinggevende als rolmodel en handhaver. Daarnaast laat het zien dat gedragscodes, naast een formele kant, ook een informele kant hebben. Binnen de sociale context van iemands werk – de cultuur binnen een team, afdeling of organisatie – kunnen bepaalde waarden prevaleren (Martinsen & Jørgensen, 2010:755-757; Treviño et al., 2006:966-968). Wanneer een sterke voorkeur bestaat kan groepsdenken ontstaan: “een dusdanige cohesie binnen een groep van beleidsmakers of beslissers dat een eenzijdige blik op de werkelijkheid wordt gecreëerd” (Bekkers, 2007, p. 368). De uitkomst van een waardenafweging kan dus tevens worden beïnvloed door de informele gedragscodes van de sociale context waarin iemand zich begeeft.

#### Formele structuur: functie

De Graaf et al. (2013) stellen daarnaast dat de formele structuur van een organisatie van invloed is op de waarden die belangrijk worden gevonden. Wat zij precies verstaan onder deze formele structuur wordt echter beperkt gespecificeerd. Er worden twee onderdelen van een formele structuur genoemd op basis van Martinsen & Jørgensen (2010:743): besluitvorming middels netwerk *governance* en functiespecialisatie. Aangezien de invloed van netwerk *governance* hieronder wordt behandeld bij omgevingskenmerken, wordt de factor ‘formele structuur’ in dit onderzoek gespecificeerd naar ‘functie’. Onder functie worden de taken en verantwoordelijkheden verstaan die iemands werk karakteriseren. Deze taken en verantwoordelijkheden geven richting aan iemands handelen en kunnen daarmee waardenprioriteiten beïnvloeden (De Graaf et al., 2016:1113-1115). Daar waar een medewerker op het gebied van participatie bijvoorbeeld eerder de voorkeur geeft aan de waarde participatie, kan een jurist een voorkeur hebben voor de waarde rechtmatigheid.



### 2.3.4 Omgevingskenmerken

De derde categorie bestaat uit omgevingskenmerken. De Graaf et al. (2013) formuleren drie omgevingskenmerken die publieke waardenafwegingen kunnen beïnvloeden: media, samenwerkingspartners en maatschappelijke ontwikkelingen.

#### Media

De specifieke invloed die media kan hebben op de uitkomst van publieke waardenafwegingen wordt niet beschreven in De Graaf et al. (2013). Op basis van literatuur over de meer algemene invloed van media op politiek en beleid kan hier echter wel een beeld van worden gevormd. Uit Bennett (2016:28-57) blijkt namelijk dat media op verschillende manieren *biased* is, waardoor de neiging bestaat om de meest sensationele perspectieven uit te lichten, vaak in gefragmenteerde en ongenueanceerde berichtgeving. Als gevolg hiervan worden ingewikkelde politieke en beleidsmatige situaties in de media vaak eenzijdig (vanuit één waarde) gepresenteerd. Wanneer deze berichtgeving de publieke opinie in grote mate bepaalt (Bennett, 2016:60), kan de druk voor bestuurders en ambtenaren worden opgevoerd een bepaalde kant op te bewegen. De publieke beeldvorming kan dan leidend zijn in de afweging tussen conflicterende waarden. Daarnaast blijkt uit onderzoek van De Graaf en Meijer (2018:90) naar waardenconflicten bij de Nederlandse politie dat het gebruik van sociale media specifiek de waarden participatie en transparantie voor hun van groter belang maakt. Op deze manier kan sociale media ook waardenafwegingen sturen.

#### Samenwerkingspartners

Samenwerkingspartners kunnen tevens invloed uitoefenen op het relatieve belang van publieke waarden (De Graaf et al., 2013:38-39). Zoals hierboven vermeld, werkt de overheid steeds vaker samen met uiteenlopende maatschappelijke actoren, waaronder uit de private sector. Uit onderzoek naar verschillen en overeenkomsten tussen de publieke en private sector blijkt dat deze sectoren andere accenten zetten wat waarden betreft; publieke organisaties vinden gelijkheid en transparantie belangrijker, terwijl private organisaties meer aandacht hebben voor effectiviteit en innovativiteit (Van der Wal, Huberts, Van den Heuvel, & Kolthoff, 2007:348). Onderzoek naar hybride organisaties (op het snijvlak tussen publiek en privaat) erkent deze cultuurverschillen (Karré, 2005:22; Karré & In 't Veld, 2007:192). De samenkomst van waardensystemen kan in hybride organisaties voor waardenbotsingen zorgen. Wanneer het vervolgens niet lukt om conflicterende waarden dusdanig te combineren dat meerwaarde wordt gecreëerd, bestaat de kans dat financiële prikkels worden nagestreefd ten koste van publieke

dienstverlening (Karré & In 't Veld, 2007:190). In samenwerkingsverbanden met verscheidene maatschappelijke actoren kunnen dezelfde soort interacties ontstaan. Publieke waardenafwegingen binnen publieke organisaties kunnen dan beïnvloed worden door de belangrijke waarden van samenwerkingspartners. Resultaatgerichte waarden (efficiëntie en effectiviteit) kunnen bijvoorbeeld van groter belang worden in samenwerking met private actoren.

### Maatschappelijke ontwikkelingen

Ontwikkelingen in de maatschappij kunnen eveneens het relatieve belang van verschillende waarden veranderen, bijvoorbeeld wanneer nieuwe wensen vanuit de maatschappij ontstaan of nieuwe opvattingen over de rol van de overheid opkomen (De Graaf et al., 2013:39). Onder andere een crisis, zoals de coronapandemie, kan aanzet geven tot dergelijke ontwikkelingen. Birkland (1998) spreekt in deze context van *focussing events*: “plotseling opkomende gebeurtenissen die intense media-aandacht en daarmee ook maatschappelijke aandacht trekken” (Bekkers, 2007, p. 177). Ten tijde van een crisis kan het hierboven genoemde groepsdenken worden doorbroken, waardoor er ruimte ontstaat voor nieuwe waarden. Het kan echter ook zorgen voor een versterking van het groepsdenken, met een ‘tunnelvisie’ voor bepaalde waarden als gevolg (Bekkers, 2007:368).

#### 2.3.5 Casuskenmerken

Tot slot vinden waardenafwegingen altijd plaats in de context van een specifieke casus. De Graaf et al. (2013:39) suggereren dan ook dat het type beslissing, alsook het moment in het beleidsproces, van invloed kunnen zijn op publieke waardenafwegingen.

### Type beslissing

Van der Wal (2008) geeft in zijn proefschrift meer duiding aan de relatie tussen belangrijke publieke waarden en het type beslissing dat wordt genomen. Hieruit blijkt dat resultaatgerichte waarden – efficiëntie en effectiviteit – praktisch altijd belangrijk zijn. Bij politieke beleidsbeslissingen wordt verantwoording van groot belang geacht; bij beslissingen omtrent de interne organisatie speelt openheid een belangrijke rol, en bij beslissingen omtrent externe organisaties is zowel openheid als integriteit van belang (Van der Wal, 2008). Dit laat zien dat het type beslissing waar de waardenafweging onderdeel van uit maakt ook de waardenafweging kan sturen.



heersende waarden te stimuleren en andersoortig gedrag te ontmoedigen (Steward, 2006:190).

- *Firewalls* houdt in dat het nastreven van verschillende waarden op organisatieniveau wordt gescheiden. Verschillende organisaties, afdelingen of personen worden dan verantwoordelijk gemaakt voor het nastreven van een bepaalde waarde (Thacher & Rein, 2004:469). Denk bijvoorbeeld aan een afdeling juridische zaken die de behoorlijkheid van bestuur in de gaten houdt.

Een publieke waardenafweging kan tevens bestaan uit het laveren tussen conflicterende publieke waarden. Een dergelijke uitkomst kan worden verklaard door het gebruik van de *cycling*, *casuïstiek* en/of *incrementalisme* strategie:

- *Cycling* houdt in dat verschillende waarden achtereenvolgend het belangrijkste zijn (Thacher & Rein, 2004:465). Hierbij wordt steeds getracht één doel te bereiken, in plaats van meerdere (tegenstrijdige) doelen tegelijkertijd (Thacher & Rein, 2004:465). In dit geval wordt bijvoorbeeld eerst een periode meer aandacht gegeven aan waarde A. Wanneer de gevolgen van het negeren van waarde B te groot worden, dan wordt de aandacht verlegd naar waarde B.
- *Casuïstiek* is een strategie waarbij per casus wordt bepaald welke waarde dient te prevaleren (Thacher & Rein, 2004:476-477). Vaak wordt hierbij teruggegrepen op (soortgelijke) situaties in het verleden; de manier waarop eerder is gehandeld kan dan als rechtvaardiging dienen voor de keuzes die later worden gemaakt.
- *Incrementalisme* is een strategie, waarbij waardenconflicten worden opgelost door langzaam de nadruk te leggen op een bepaalde waarde (Steward, 2006:190). Door in kleine stapjes een bepaalde kant op te bewegen, kan de weerstand ten opzichte van deze keuze verzacht worden (De Graaf et al., 2016:1109).

Ten derde kan ervoor worden gekozen om verschillende waarden zodanig te verbinden dat het meerwaarde oplevert. Een dergelijke uitkomst kan worden verklaard door de *hybridisatie* strategie:

- *Hybridisatie* wordt als strategie gebruikt wanneer meerdere waarden, ondanks hun spanningen, toch met elkaar worden verbonden in beleid (Steward, 2006:188). Deze strategie leidt in sommige gevallen tot innovatieve beleidsoplossingen (De Graaf et al., 2016:1109).

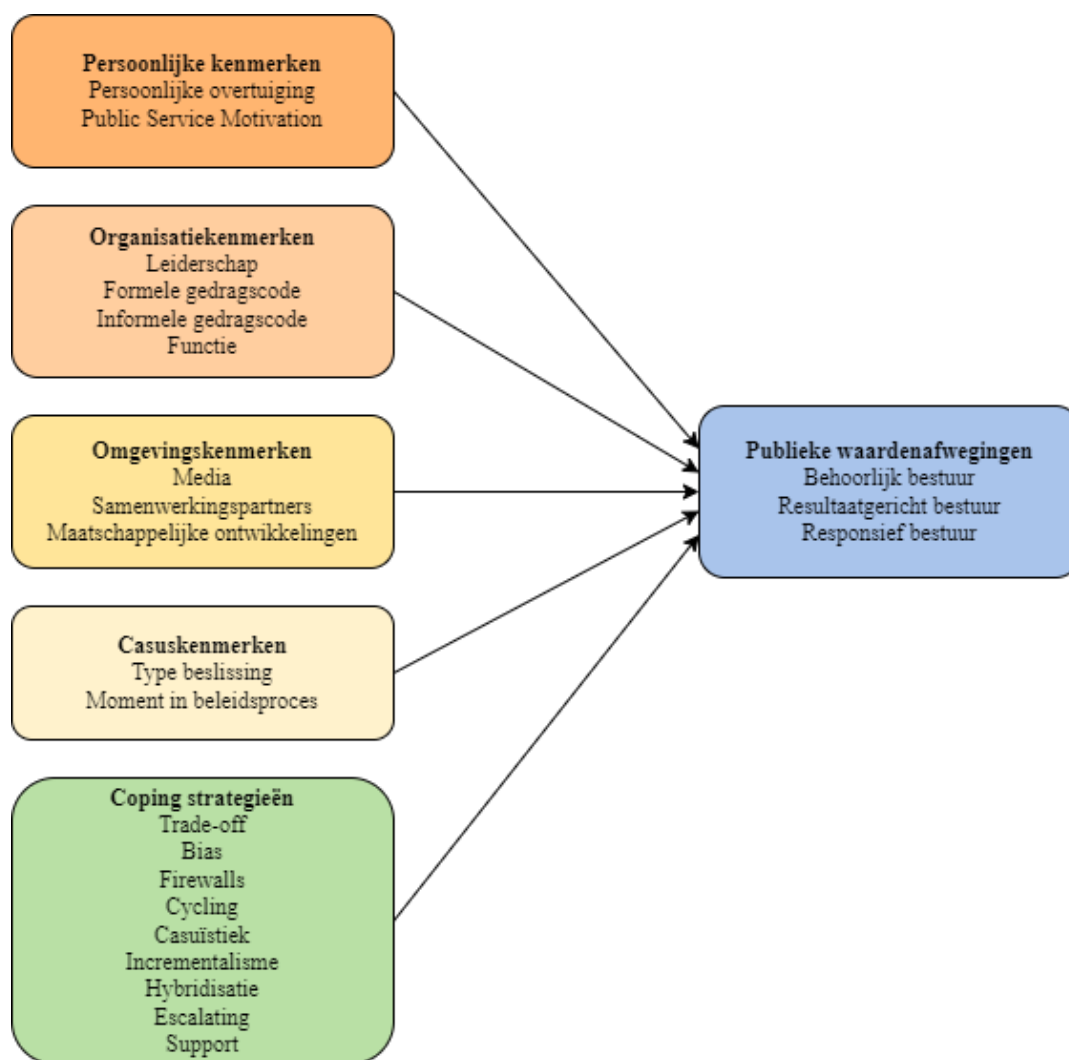
Tot slot identificeren De Graaf et al., (2016:1119-1122) twee additionele strategieën in hun onderzoek: *escalating* en *support*. Deze passen niet in de drieslag van Huberts en Van Hout (2011), omdat de strategieën betrekking hebben op een moment in het afwegingsproces voorafgaand aan het maken van de uiteindelijke afweging.

- *Escalating* is een strategie waarbij een waardenconflict wordt overgedragen aan een hogere autoriteit binnen de organisatie, zoals een manager of wethouder.
- *Support* is een strategie waarbij dilemma's worden gedeeld met collega's en aan hen wordt gevraagd om mee te denken over de juiste handeling.

Bestaande literatuur is niet expliciet over de mogelijkheid van *coping* strategieën om publieke waardenafwegingen te verklaren. De Graaf et al. (2013) behandelen de verklarende factoren en *coping* strategieën onder andere kopjes, terwijl Thacher en Rein (2004:475) juist benoemen dat de *firewalls* strategie kan dienen als rechtvaardiging voor een gemaakte waardenafweging. In dit onderzoek worden bovenstaande *coping* strategieën beschouwd als onderdeel van het waardenafwegingsproces leidend tot een waardenafweging. Zij worden daarom gebruikt als mogelijke verklaring voor de uitkomst van een waardenconflict.

## 2.4 Conceptueel model

Figuur 4 presenteert het conceptueel model. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de onafhankelijke variabelen (X) de afhankelijke variabele (Y) beïnvloeden. Hierbij zijn de onafhankelijke variabelen de elf verklarende factoren en acht  *coping*  strategieën. De afhankelijke variabele is de afweging die wordt gemaakt tussen conflicterende publieke waarden.



Figuur 4 - Conceptueel model

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk staat de methode van het onderzoek centraal. Ten eerste wordt de operationalisatie van de variabelen uit het conceptueel model gepresenteerd. Vervolgens wordt uiteengezet welk onderzoeksontwerp is gekozen en welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om data te verzamelen. Daarna komt de selectie van respondenten aan bod, waarna het hoofdstuk afsluit met een reflectie op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

#### 3.1 Operationalisatie

De tabellen 2 en 3 geven de operationalisatie weer van de onafhankelijke variabelen (X) en afhankelijke variabele (Y). De formulering van de indicatoren is gebaseerd op het theoretisch kader en de manieren waarop de (sub-)dimensies in gesprekken naar voren zouden kunnen komen. De indicatoren van de publieke waarden zijn gebaseerd op eerder onderzoek naar dergelijke waarden (De Graaf et al., 2013:103; De Graaf & Meijer, 2018:87).

#### *Operationalisatie onafhankelijke variabelen*

| Variabelen                    | Dimensies  | Indicatoren   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Persoonlijke kenmerken</b> | Persoonlijke overtuiging   | Het is mijn persoonlijke overtuiging dat waarde X belangrijker is.                      |
|                               | Public Service Motivation  | Ik werk in het openbaar bestuur om waarde X uit te dragen.                              |
| <b>Organisatiekenmerken</b>   | Leiderschap  | Mijn leidinggevende zet een voorbeeld neer om te handelen naar waarde X.                |
|                               |  | Mijn leidinggevende controleert of ik handel naar waarde X.                             |
|                               |  | Als gevolg van een open gesprek met mijn leidinggevende heb ik deze keuze gemaakt.      |
|                               | Formele gedragscodes   | Ik heb gehandeld naar de gedragscode van de gemeente Delft.                             |
|                               |  | Ik heb gehandeld naar de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.                    |
|                               |  | Ik heb gehandeld naar de <i>Nederlandse code voor goed openbaar bestuur</i> .           |
|                               | Informele gedragscodes   | Het is binnen mijn team/afdeling/organisatie gebruikelijk om te handelen naar waarde X. |
| Functie                       | Vanuit mijn takenpakket en verantwoordelijkheden wordt van mij verwacht dat ik handel naar waarde X. |   |

|                           |  |   |
|---------------------------|--|---|
| <b>Omgevingskenmerken</b> | Media  | Ik ervoer een druk om deze keuze te maken als gevolg van publieke beeldvorming.                           |
|                           |  | Het gebruik van sociale media maakt waarde X belangrijker.  |
|                           | Samenwerkingspartners  | Belangrijke waarden van samenwerkingspartijen hadden grote invloed op de keuze.                           |
|                           | Maatschappelijke ontwikkelingen                                | Een impactvolle gebeurtenis in de maatschappij maakte waarde X van groter belang.                         |
| <b>Casuskenmerken</b>     | Type beslissing  | Bij een politieke beslissing is waarde X van groot belang.  |
|                           |  | Bij een beslissing omtrent de interne organisatie is waarde X van groot belang.                           |
|                           |  | Bij een beslissing omtrent externe organisaties is waarde X van groot belang.                             |
|                           | Moment in beleidsproces  | Tijdens de agendavoorbereiding is waarde X van groter belang.   |
|                           |  | Tijdens de beleidsvoorbereiding is waarde X van groter belang.  |
|                           |  | Tijdens de beleidsvaststelling is waarde X van groter belang.   |
|                           |  | Tijdens de beleidsuitvoering is waarde X van groter belang.   |
|                           | <b>Coping strategieën</b>                                      | Trade-off   |
| Bias                      |  | Het is in mijn werkomgeving gebruikelijk om naar waarde X te handelen.                                    |
|                           |  | Ik word beoordeeld op het nastreven van waarde X.   |
| Firewalls                 |  | Mijn functie/afdeling/organisatie is verantwoordelijk gemaakt voor het handelen naar waarde X.            |
| Cycling                   |  | Er is in verschillende periodes aandacht besteed aan verschillende waarden.                               |
| Casuïstiek                |  | De afweging is casusafhankelijk en gemaakt op basis van eerder gemaakte keuzes in soortgelijke situaties. |
| Incrementalisme           |  | In kleine stapjes is de nadruk komen te liggen op waarde X.   |
| Hybridisatie              |  | Er is getracht om de conflicterende waarden op een innovatieve manier te combineren.                      |
| Escalating                |  | De waardenafweging is overgedragen aan een hogere autoriteit binnen de organisatie.                       |
| Support                   | Collega's zijn gevraagd mee te denken over de waardenafweging. |   |

Tabel 2 - Operationalisatie onafhankelijke variabelen



## Operationalisatie afhankelijke variabele

| Variabele                | Dimensies                        | Sub-dimensies        | Indicatoren  |
|--------------------------|----------------------------------|----------------------|--|
| Publieke waardenafweging | Conflict tussen publieke waarden | Incompatibiliteit    | Het was niet mogelijk om aan alle wensen te voldoen.   |
|                          |                                  | Incommensurabiliteit | Ik wist niet wat in deze situatie de beste beslissing zou zijn.  |
|                          |                                  |                      | Ik ervoer een gevoel van verlies bij het maken van een beslissing.   |
|                          | Behoorlijk bestuur               | Rechtmatigheid       | Ik vind het belangrijk dat wetten en regels worden nageleefd.  |
|                          |                                  | Integriteit          | Ik vind het belangrijk dat gedane afspraken nagekomen worden.  |
|                          |                                  | Gelijkheid           | Ik vind het belangrijk dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.   |
|                          | Resultaatgericht bestuur         | Efficiëntie          | Ik vind het belangrijk dat zo veel mogelijk wordt bereikt met zo min mogelijk middelen.                                    |
|                          |                                  | Effectiviteit        | Ik vind het belangrijk dat gestelde doelstellingen behaald worden.   |
|                          | Responsief bestuur               | Participatie         | Ik vind het belangrijk dat er interactie plaatsvindt met stakeholders.   |
|                          |                                  | Verantwoording       | Ik vind het belangrijk dat de gemeente Delft, wanneer gevraagd, uitleg geeft over haar handelen.                           |
|                          |                                  | Legitimiteit         | Ik vind het belangrijk dat er onder stakeholders draagvlak is voor de besluiten die worden genomen door de gemeente Delft. |
|                          |                                  | Transparantie        | Ik vind het belangrijk dat de gemeente Delft openbaarheid van zaken geeft/kan geven.                                       |

Tabel 3 - Operationalisatie afhankelijke variabele

## 3.2 Onderzoeksontwerp

### 3.2.1 Case study

Dit onderzoek betreft een *instrumental case study* en wordt kwalitatief benaderd. Kwalitatief onderzoek is – in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek – gericht op het verkrijgen van non-numerieke en gedetailleerde data (Babbie, 2016:26-27). *Case studies* zijn onderzoeken waarin één of meerdere casussen, afgebakend in tijd en plaats, verdiepend worden bestudeerd (Creswell & Poth, 2018:96). Een *instrumental case study* wordt gebruikt om breder issue te bestuderen aan de hand van een specifieke situatie (Creswell & Poth, 2018:98-99). Dit onderzoek valt hieronder, omdat het een breder issue in de bestuurskunde – publieke waardenafwegingen – beter tracht te begrijpen aan de hand van een specifieke situatie. Deze specifieke situatie is het coronadossier van de gemeente Delft in de periode maart 2020 tot en met maart 2022. Deze casus is verder afgebakend tot drie beleidsvelden: (1) het toezicht houden op en handhaven van coronamaatregelen in Delft, (2) het financieel ondersteunen van getroffen sectoren in Delft en (3) het inrichten van de Delftse openbare ruimte conform de coronamaatregelen. De Graaf en Paanakker (2022:98) geven aan dat een *case study* een geschikte methode is om waardenconflicten te bestuderen.

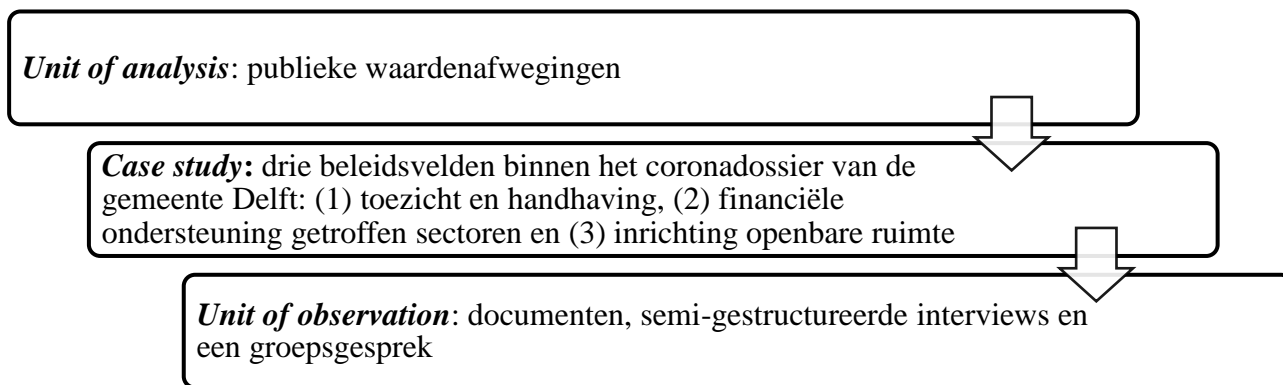
### 3.2.2 Selectie case study

De keuze voor deze casus berust op een aantal redenen. Ten eerste was het van (het grootste) belang dat binnen de gekozen casus publieke waardenafwegingen moesten worden gemaakt. Gezien de complexiteit van het coronadossier voor de gemeente Delft werd dit beschouwd als een geschikte casus. Deze complexiteit is geïllustreerd in het onderzoek *Effecten coronacrisis Delft* van de Delftse Rekenkamer: “[a]fwegingen voor de gemeente [waren] ingewikkeld” (2021, p. 38), bijvoorbeeld wanneer het gemeentebestuur getroffen sectoren wilde steunen door het aanbieden van alternatieve evenementen, maar tegelijkertijd drukte in de stad wilde vermijden. Deze conclusie van het Rekenkameronderzoek is, voorafgaand aan dit onderzoek, geverifieerd bij medewerkers van de gemeente Delft. Hierdoor kon worden aangenomen dat in dit onderzoek daadwerkelijk publieke waardenafwegingen konden worden getraceerd. Daarnaast was het van belang om het lokale coronadossier te specificeren tot beleidsvelden waarbinnen de gemeente Delft gemandateerd was om besluiten te nemen, en daardoor ook zelf publieke waardenafwegingen te maken. Dit heeft geresulteerd in de bovenstaande selectie beleidsvelden.

Tot slot speelde een aantal praktische overwegingen mee in de keuze. Het coronadossier heeft tot zeer recent gespeeld binnen de gemeente Delft, maar is momenteel afgezwakt. Hierdoor heerst er voldoende rust binnen het dossier om met betrokkenen te reflecteren op gemaakte afwegingen, zonder dat de gebeurtenissen al ver zijn weggezakt in het geheugen. Daarnaast geeft de keuze voor drie beleidsvelden (in plaats van één of twee) de mogelijkheid om zowel de samenhang in het dossier te bestuderen als eventuele onderlinge verschillen op te merken. Tevens zorgen de verschillende beleidsvelden voor een meer diverse groep respondenten, waardoor meerdere perspectieven op tafel komen.

### 3.2.3 Samenvatting onderzoeksontwerp

Figuur 5 geeft een samenvatting van het onderzoeksontwerp weer. De *unit of analysis* van een onderzoek is datgene waarover een analyse wordt gedaan (Babbie, 2016:97). In dit onderzoek zijn dit publieke waardenafwegingen. De *case study* die wordt gebruikt om deze afwegingen in kaart te brengen is het coronadossier van de gemeente Delft, gereduceerd tot de drie bovengenoemde beleidsvelden. Tot slot is de *unit of observation* datgene wat daadwerkelijk wordt bestudeerd (Babbie, 2016:98). In dit onderzoek zijn dat documenten, semigestructureerde interviews en een groepsgesprek. De volgende paragraaf gaat nader in op deze drie onderzoeksmethoden.



Figuur 5 - Samenvatting onderzoeksopzet

## 3.3 Onderzoeksmethoden

### 3.2.1 Documentanalyse

Ten eerste is in dit onderzoek een documentanalyse uitgevoerd. Deze onderzoeksmethode wordt gebruikt om vastgelegde menselijke communicatie te bestuderen (Babbie, 2016:323-324). De reden om deze onderzoeksmethode te gebruiken was om een globaal beeld te

ontwikkelen van de belangrijkste gebeurtenissen en gemaakte keuzes in de gekozen casus. Bij het selecteren van de documenten is gebruik gemaakt van *purposive sampling*. Dit houdt in dat de documenten bewust zijn gekozen op basis van eigenschappen die relevant zijn in de context van het onderzoek (Babbie, 2016:187; Hennink, Hutter, & Bailey, 2020:92). In dit geval was het criterium dat de documenten inzicht gaven in publieke waardenafwegingen binnen het lokale coronadossier tussen maart 2020 en maart 2022. Het *Rekenkameronderzoek: Effecten coronacrisis Delft* was hiervoor een geschikte start. Aanvullende documenten zijn geselecteerd op basis van de gebeurtenis tabel in het Rekenkameronderzoek en het raadsinformatiesysteem van de gemeente Delft. De uiteindelijke selectie kan worden gevonden in bijlage 1.

### 3.2.2 Semigestructureerde interviews

De empirische kern van het onderzoek bestond uit de afname van zestien semigestructureerde interviews met medewerkers van de gemeente Delft. De interviews golden als verdieping van de documentanalyse, waarbij werd ingezoomd op verschillende waardenafwegingen en het afwegingsproces. De interviews zijn gestructureerd aan de hand van een *topic list* – zie bijlage 2. Bij het opstellen van deze lijst is gebruik gemaakt van (voorbeeld)vragen uit De Graaf en Paanakker (2022:100) en De Graaf et al. (2013:101-102). Door het semigestructureerde karakter van de interviews was de structuur tijdens de gesprekken flexibel en werd er voldoende ruimte gelaten om vervolgvragen te improviseren (Babbie, 2016:311-312). De interviews duurden gemiddeld 60 minuten.

Voorafgaand aan de interviews is overwogen om een extra methode – de Q methode – te integreren om de relatieve invloed van de verschillende factoren te meten. Respondenten worden hierbij gevraagd om een selectie stellingen ten opzichte van elkaar te categoriseren op basis van hun relevantie, bijvoorbeeld of zij meer of minder invloed hebben (De Graaf & Paanakker, 2022:101). Toch is afgezien van deze methode om twee redenen. Ten eerste zijn waardenafwegingen zeer contextafhankelijk. Hierdoor is het ingewikkeld om als respondent in algemene termen de invloed van factoren te bepalen. Ten tweede worden waardenafwegingen lang niet altijd expliciet gemaakt en is in eerder onderzoek opgemerkt dat respondenten het vaak ingewikkeld vinden om te reflecteren op waardenafwegingen (De Graaf et al., 2013:56). Aangezien het gebruik van de Q-methode een dergelijke reflectie over de gemaakte waardenafwegingen veronderstelt, is ervoor gekozen om de verklarende factoren middels gesprekken in kaart te brengen aan de hand van concrete voorbeelden.

### 3.2.3 Groepsgesprek

Na afloop van de semigestructureerde interviews is een groepsgesprek van anderhalf uur georganiseerd met zes respondenten die een gezamenlijk dilemma hadden ervaren: het toekennen van extra terrasruimte aan horecaondernemers (Hennink et al., 2020:138). Het doel van het groepsgesprek was om de verkregen informatie uit de interviews te verifiëren bij de respondenten en om te reflecteren op de (in)formele sociale interacties die hebben plaatsgevonden tijdens het afwegingsproces, waaronder de invloed van ambtelijke advisering op waardenafwegingen op bestuurlijk niveau. In bijlage 3 is de opzet van dit gesprek terug te vinden.

### 3.4 Selectie respondenten

De respondenten van de interviews zijn in eerste instantie gekozen op basis van *purposive sampling*. Zoals hierboven is vermeld, betekent dit dat de gekozen respondenten bewust zijn gekozen op basis van bepaalde eigenschappen (Babbie, 2016). In dit geval zijn de eerste respondenten geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het voorbereiden en vaststellen van beleid op de beleidsvelden die centraal staan in het onderzoek. Vervolgens is de selectiemethode *snowball sampling* toegepast. Deze methode houdt in dat reeds geselecteerde respondenten andere relevante respondenten identificeren (Creswell & Poth, 2018:159). Dit werd gedaan door aan het einde van interviews te vragen of de respondent collega's kon aandragen die ook relevant zouden zijn om te spreken. Dit heeft ertoe geleid dat ook met uitvoerend ambtenaren en betrokkenen van andere afdelingen is gesproken. Hiermee is getracht de groep zo divers mogelijk te maken, waardoor ook de selectiemethode *maximum variation* is toegepast (Creswell & Poth, 2018:158). De variatie van de groep is met name aangebracht door respondenten van verschillende afdelingen en op verschillende functies te selecteren. Kortom, een combinatie van selectiemethoden heeft geleid tot de selectie respondenten zoals vermeld in tabel 4. Zie bijlage 4 voor de respondentenlijst.

| <b>Beleidsveld</b> | <b>Functie</b>                  | Toezicht en Handhaving | Financiële ondersteuning | Inrichting openbare ruimte |
|--------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------|
|                    | Bestuurder                      | 3                      |                          |                            |
|                    | Ambtenaar bestuursondersteuning | 5                      |                          |                            |
|                    | Ambtenaar middenmanager         | 2                      |                          | 3                          |
|                    | Ambtenaar uitvoerend            | 2                      |                          | 1                          |
|                    | <b>Totaal</b>                   | <b>16</b>              |                          |                            |

Tabel 4 - Selectie respondenten

### 3.5 Data-analyse, betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek wordt bepaald aan de hand van de mate waarin verschillende onderzoekers de datasets hetzelfde interpreteren – dit wordt intercodeur betrouwbaarheid genoemd (Creswell & Poth, 2018:264-265; Van Thiel, 2014:48). Om deze betrouwbaarheid te waarborgen zijn de interviews en het groepsgesprek digitaal opgenomen en woordelijk getranscribeerd. De tekstuele data is systematisch geanalyseerd in het programma ATLAS.ti. Hierbij is gesloten gecodeerd en gebruik gemaakt van een coderingsschema, gebaseerd op bovenstaande operationalisatie – zie bijlage 5 (Creswell & Poth, 2018:265). Tijdens het coderen is gezocht naar nieuwe codes, die zijn toegevoegd aan het coderingsschema. Bij de analyse is latent gecodeerd. Dit houdt in dat de tekst door de onderzoeker wordt geïnterpreteerd en aandacht wordt besteed aan de onderliggende betekenissen van de woorden (Babbie, 2016:329).

De interne validiteit van het onderzoek geeft aan in hoeverre de variabelen en hun voorgestelde relatie daadwerkelijk met de onderzoeksmethode worden gemeten (Babbie, 2016:148; Van Thiel, 2014:49). De interne validiteit is gewaarborgd door de operationalisatie van de centrale concepten te baseren op wetenschappelijke literatuur. Het gebruik van meerdere methoden – triangulatie – verhoogt tevens de interne validiteit, omdat de vraagstelling vanuit verschillende perspectieven is benaderd (Creswell & Poth, 2018:260). Daarnaast is ruimte gemaakt voor feedback van respondenten – tijdens het groepsgesprek en door het opsturen van interviewtranscripten ter goedkeuring – alsook voor *peer review* van medestudenten (Creswell & Poth, 2018:261, 263).

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Babbie, 2016:236). Kwalitatief onderzoek heeft over het algemeen zeer beperkte generaliseerbaarheid als gevolg van haar gedetailleerde karakter. *Case studies* kunnen echter wel theoretische generaliseerbaarheid hebben, wanneer de resultaten bijdragen aan de ontwikkeling van (bestaande) theorieën (Van Thiel, 2014:92)

## 4. Resultaten en analyse

Uit de empirische data zijn veel publieke waardenafwegingen naar voren gekomen. Vandaar dat hieronder een selectie van acht prominente situaties wordt behandeld. Het hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de drie centrale beleidsvelden. Per beleidsveld worden verschillende afwegingen belicht. Per afweging wordt de situatie geschetst, de conflicterende publieke waarden beschreven en het afwegingsproces geanalyseerd aan de hand van de factoren en *coping* strategieën. Elke afweging wordt samengevat in een figuur gebaseerd op het conceptueel model.

In elke situatie is de publieke waardenafweging beïnvloed door meerdere factoren. Het afwegingsproces kan worden begrepen als een web van factoren, waarin iedere factor een relatieve invloed uitoefent op het proces en de factoren zich ook onderling tot elkaar verhouden. Er wordt getracht per situatie in te gaan op deze dynamiek, zonder de illusie te hebben deze compleet te kunnen beschrijven. De samenvattende figuren zijn hierdoor modelleringen – en dus simplificaties – van het afwegingsproces.

Tijdens het onderzoek is het tevens nuttig gebleken om een onderscheid te maken tussen bestuurlijke publieke waardenafwegingen en ambtelijke publieke waardenafwegingen, omdat de afwegingsprocessen vanuit de verschillende rollen, posities en verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur anders worden ervaren. In het geval van een bestuurlijke afweging is de uiteindelijke keuze gemaakt door het gemeentebestuur; in het geval van een ambtelijke afweging heeft een ambtenaar de keuze tussen conflicterende publieke waarden gemaakt.

### 4.1 Het toezicht houden op en handhaven van coronamaatregelen

#### 4.1.1 *Situatie 1: Handhavingsstrategie bepaling*

##### Situatie

Aan het begin van de coronapandemie werd het toezicht houden op en handhaven van de coronamaatregelen belegd bij gemeentes. Een eerste publieke waardenafweging die in het onderzoek naar voren is gekomen heeft betrekking op de handhavingsstrategie die hierbij is gehanteerd door de gemeente Delft. Het vaststellen van deze handhavingsstrategie is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vandaar dat deze afweging wordt bestempeld als een **bestuurlijke publieke waardenafweging**.



### Publieke waarden

Delft heeft de gehele coronaperiode stevig ingezet op het handhaven van de coronamaatregelen, strikter dan gemeentes in de regio: “[i]k denk dat wij vanuit Delft één van de strengste gemeentes waren hier in de regio, zeker op het gebied van horeca” [respondent 15]. Lange tijd heeft de handhaving van coronamaatregelen de hoogste prioriteit gehad binnen het team van Toezicht en Handhaving, naast het uitvoeren van essentiële werkzaamheden, zoals taken rondom de leefbaarheid van de stad. Hieruit wordt gedestilleerd dat de waarde **rechtmatigheid** van groot belang was; het was belangrijk om de wetten en regels van het Rijk na te leven. Bij het handhaven diende uitgelegd te worden waarom deze regels noodzakelijk waren en waarom erop werd gehandhaafd [document 8]. Het gesprek en de uitleg hoorden bij het handhaven: “de manier waarop men mensen tegemoet trad [was belangrijk], [...] vriendelijk, informatief” [respondent 2]. Uit deze nadruk op een informatief gesprek spreekt de waarde **verantwoording**.

De waarden rechtmatigheid en verantwoording hebben binnen de bestuurlijke waardenafweging niet met elkaar gebotst; het handhaven van maatregelen en uitleggen waarom dit werd gedaan ging hand in hand. Beide waarden hebben hier echter wel met andere waarden geconflieerd. Ten eerste zorgden capaciteitsbeperkingen voor een ingewikkelde puzzel rond de inzet van personeel op de handhaving van de coronamaatregelen. Niet alleen was er onvoldoende personeel om altijd en overal te handhaven, ook bestond het team gedeeltelijk uit onervaren werknemers. Zij hadden tijd en begeleiding nodig om goed ingewerkt te worden, en konden hierdoor nog niet de lastige gesprekken voeren. Deze omstandigheden zorgden dat de waarden rechtmatigheid en verantwoording schuurden met de waarde **efficiëntie**, omdat vaak meer dan minimale inzet nodig was om de maatregelen te handhaven én hierbij het gesprek te blijven voeren.

Na verloop van tijd – toen de samenleving aan het bekomen was van de eerste lockdown en de angst voor het nieuwe virus in sommige groepen plaatsmaakte voor angst voor overmatige overheidsbemoeienis – kwam de **legitimiteit** van de Delftse handhavingskoers vanuit meerdere hoeken onder druk te staan. Het draagvlak voor de handhavingsstrategie daalde bij zowel ondernemers als de uitvoerende krachten van de afdeling Toezicht en Handhaving. Respondent 14 zegt hierover: “Zeker aan het begin had je wel het gevoel met elkaar dat je wat aan het doen was, wat goed was [...]. Alleen op een gegeven moment merkte je toch ook onderling van ja, maar wat zijn we nou eigenlijk aan het doen?” Het zojuist geschetste publieke waardenconflict is treffend samengevat door respondent 10:

“Gaan we echt iedereen aanspreken? Dat hebben we in het begin wel heel erg geprobeerd en het verhaal erbij uitgelegd [rechtmatigheid en verantwoording]. [...] Maar hoe verder we kwamen, hoe meer weerstand we daar ook tegenkwamen [legitimiteit] en we hadden gewoon niet de capaciteit om 24 uur per dag overal te zijn [efficiëntie].”

Op deze ingewikkelde situatie is gereageerd door een nieuwe waarde te laten prevaleren: **effectiviteit**. In latere fasen van de pandemie werd de handhavingsstrategie namelijk opgesteld met ‘evident besmettingsgevaar’ als uitgangspunt. De gedachte hierachter was dat deze, meer gerichte, manier van handhaven een positief effect zou hebben op de legitimiteit van het beleid. Zowel ondernemers als handhavers zouden het ‘nut’ van de maatregelen meer inzien, met een betere naleving en handhaving als gevolg. De waarde rechtmatigheid boette hierbij dus in aan belang; het ging niet meer om het sec naleven van de maatregelen, maar eerder om het effect ervan.

Aan het einde van de pandemie kwam echter een waardenconflict tussen rechtmatigheid en effectiviteit aan het licht. Toen de besmettingscijfers van de gemeente Delft werden vergeleken met de besmettingscijfers van regiogemeentes waarin (een stuk) minder strikt was gehandhaafd, kwam men erachter dat de cijfers nauwelijks van elkaar verschilden. De hamvraag werd vervolgens hoe effectief de, met vlagen zeer strikte, handhavingsstrategie van de gemeente Delft daadwerkelijk is geweest. Al met al geven zowel respondent 2 als 11 aan dat de waardenafwegingen in deze casus behoorlijke bestuurlijke worstelingen zijn geweest, omdat werd getracht alle waarden zo goed mogelijk met elkaar in balans te houden.

### Afwegingsproces

Hieronder wordt het afwegingsproces van bovenstaande waardenafweging geduid; figuur 6 vat deze vervolgens samen. De initiële focus op rechtmatigheid was een lijn uitgezet door het gemeentebestuur: “ik was zelf veel meer voor een scherpe handhaving aan het begin. Dit om recht te doen aan de vele ondernemers die zich keurig aan de regels hielden en daarmee te zorgen voor een *level playing field*” [respondent 2]. Als vertegenwoordiging van de nationale overheid benoemden twee bestuurders het tevens als hun verantwoordelijkheid om de coronawetgeving uit te voeren. Hierin is zowel de invloed van **persoonlijke overtuiging** als **functie** te identificeren.

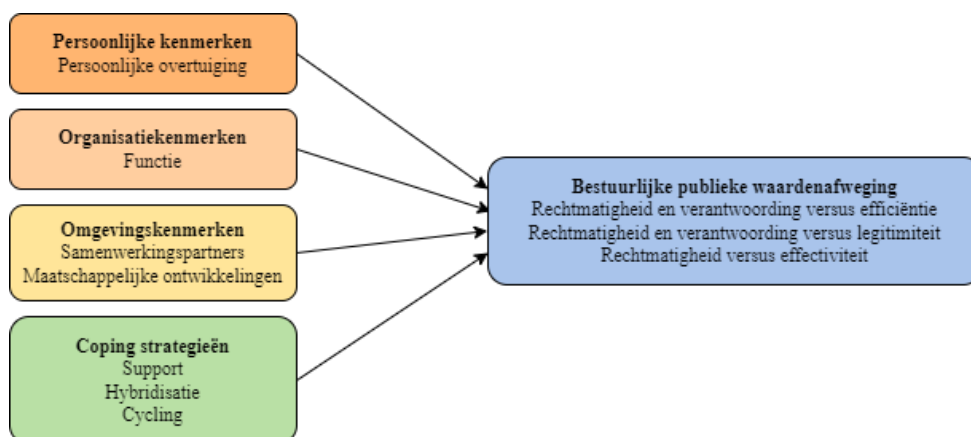
Daarnaast kan de invloed worden opgemerkt van de *coping* strategie **support**. Input over de situatie is gevraagd aan ambtenaren vanuit verschillende plekken in de organisatie. Een speciale rol was hierbij weggelegd voor de afdelingshoofden en senioren van de afdeling

Toezicht en Handhaving, aangezien zij de handhavingsstrategie opstelden. Deze werd vervolgens bestuurlijk besproken, eventueel aangepast en uiteindelijk goedgekeurd. Dit samenspel tussen bestuur en ambtelijke ondersteuning heeft invloed gehad op de waardenafwegingen. Over het algemeen werd de relatief strikte lijn omtrent de handhavingsstrategie ambtelijk gesteund. Zowel respondent 1 als 11 hebben bijvoorbeeld aangegeven de waarde rechtmatigheid in deze casus belangrijk te vinden.

Daarnaast heeft de ambtelijke advisering ook kanttekeningen kunnen plaatsen. Bijvoorbeeld toen de bestuurlijke wens leefde om alle handhavingscapaciteit op corona in te zetten en de ambtelijke advisering aangaf dat dit niet mogelijk was vanwege andere essentiële taken. Deze spanning tussen rechtmatigheid en efficiëntie is aangepakt door een creatieve middenweg tussen de twee waarden te vinden. Op de “*hot times* van corona” [respondent 10] werd daarop ingezet; daarbuiten werden andere taken verricht. Deze afweging kan worden verklaard door de **hybridisatie** strategie. Afdelingshoofden konden tevens de weerstand die op een gegeven moment leefde bij de uitvoerende werknemers bij het bestuur neerleggen, waardoor de waarden legitimiteit en effectiviteit aan belang wonnen.

Support is ook teruggevonden in externe overleggen met **samenwerkingspartners**. Er vond bijvoorbeeld regelmatig overleg plaats met de politie en gemeentes uit de Veiligheidsregio Haaglanden om perspectieven uit te wisselen. Hierin valt op dat Delft een opvallend strikter handhavingsbeleid heeft gevoerd dan regiogemeentes. Ook aan de inwoners en ondernemers van de stad is input gevraagd. Hun verhalen hebben de waarde legitimiteit en effectiviteit prominenter in beeld gebracht: “Veel ondernemers gesproken, die ook reflectie gaven, waardoor je zegt “oh wacht eens, we moeten dat even anders doen”” [respondent 2]. Het samenbrengen van bovengenoemde factoren maakt vervolgens “dat je uiteindelijk een lijn bepaalt” [respondent 2].

In deze casus kan worden opgemerkt dat verschillende waarden in verschillende fasen van de pandemie de boventoon hebben gevoerd. Waar de nadruk aan het begin lag op rechtmatigheid vanwege zorgen om de volksgezondheid, kwamen andere waarden prominenter in beeld zodra de gevolgen van het negeren van deze waarden te groot werden. Hieruit wordt duidelijk dat conflicterende publieke waarden zijn afgewogen, meebewegend op de golven van de pandemie. De waardenafwegingen in deze casus zijn dus beïnvloed door **maatschappelijke ontwikkelingen**. Daarnaast kan de strategie **cycling** worden herkend in de verschuiving van prevalerende waarden.



Figuur 6 - Samenvatting handhavingsstrategie bepaling

#### 4.1.2 Situatie 2: Handhavingsstrategie uitvoering

##### Situatie

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de uitvoering van de handhavingsstrategie. De uitvoering van de handhavingsstrategie lag primair bij de controleurs en inspecteurs van de afdeling Toezicht en Handhaving. Controleurs zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) op straat en inspecteurs hun operationeel leidinggevenden, die de helft van de tijd met de controleurs op straat meelopen. Vandaar dat dit **ambtelijke publieke waardenafwegingen** zijn.

##### Publieke waarden

De waardenafwegingen die op uitvoerend niveau zijn ervaren vertonen gelijkenissen met de waardenafwegingen op bestuurlijk niveau. De waarde **rechtmatigheid** was van belang: "...regel is regel, dus uiteindelijk moesten toch coronamaatregelen gehandhaafd worden" [respondent 14]. Zoals hierboven reeds aan bod is gekomen ontstond echter op uitvoerend niveau – meer dan op bestuurlijk niveau – weerstand tegen de waarde rechtmatigheid. Het draagvlak voor de maatregelen (**legitimiteit**) daalde bij een deel van de uitvoerende ambtenaren, waardoor ook de motivatie daalde om deze te handhaven. De waarde legitimiteit won hier aan belang ten koste van rechtmatigheid. Als gevolg van deze verschuiving ging de striktheid van de handhaving afhangen van de persoon die dienst had en kreeg hierdoor een element van willekeur. Dit conflicteerde met de waarde **gelijkheid**, omdat gelijke gevallen niet altijd dezelfde behandeling kregen.

Ook de waarde **verantwoording** stond hoog in het vaandel bij het uitvoeren van de handhavingsstrategie "[...] we zijn nog steeds Delft en Delft is wel meer van het gastheerschap,

dus meer praten in plaats van echt vol erin te gaan” [respondent 14]. Ondanks dat het belang van verantwoording op ook bestuurlijk niveau werd gevoeld, conflicteerde dit regelmatig met de even grote wens om zo veel mogelijk, en dus **efficiënt**, te handhaven. Uiteindelijk ging de waarde **effectiviteit** ook bij de uitvoering prevaleren. Ondanks dat Delft volgens de handhavingsstrategie tot het einde aan toe streng heeft willen handhaven, lag de nadruk aan het einde in de praktijk op het handhaven van excessen.

### Afwegingsproces

Welke factoren hebben beïnvloed welke waarden prevaleerden? Ten eerste lijkt de waarde rechtmatigheid in bepaalde mate te zijn onderschreven vanwege het takenpakket dat bij de **functie** hoort; het is de taak van een controleur of inspecteur om de coronamaatregelen te handhaven. De handhavingsstrategie, die ter ondersteuning was opgesteld, diende volgens respondent 14 als leidraad voor de manier van handhaving. Dit kan onder de factor **formele gedragscode** worden geschaard, omdat de handhavingsstrategie is geraadpleegd bij het maken van waardenafwegingen.

Handhavers hadden hierin een grote discretionaire ruimte, omdat zij de abstracte handhavingsstrategie steeds moesten toepassen in concrete situaties. Aangezien dit per situatie werd afgewogen, is gebruik gemaakt van de **casuïstiek** strategie. Hierbij werd praktisch altijd overlegd met collega's, waardoor ook de strategie **support** sterk aanwezig is. Daarnaast werden **persoonlijke overtuigingen** voortdurend meegenomen: “Je gaat heel veel afwegingen maken. Je bent constant aan het nadenken van: oké hoe vul ik dat voor mezelf in?” [respondent 14]. De grote invloed van persoonlijke overtuigingen binnen de uitvoering van de handhavingsstrategie kan ook het gegroeide belang van de waarde legitimiteit verklaren. Zoals respondent 14 het krachtig formuleert: “Ik beslis op straat nog steeds zelf wat ik wil doen; ik ben niet één of andere pion”. Hierin is tevens de invloed van een nieuwe factor – **emotie** – op te merken, omdat onder de woorden frustratie kon worden gevoeld. Dit werd bevestigd door respondent 14.

Daarnaast kan de factor **leiderschap** worden herkend in de invloed van de bestuurlijke koers en leidinggevend van de afdeling. Dit leiderschap is ervaren als controlerend; er werd met name gecontroleerd of naar de waarde rechtmatigheid werd gehandeld. Ondanks dat tijdens het handhaven rekening werd gehouden met waarden die van ‘bovenaf’ werden uitgedragen, versterkte het controlerende karakter voor respondent 14 juist ook persoonlijke overtuigingen. In dit geval heeft het sterk uitdragen van rechtmatigheid een tegenovergesteld effect gehad.

Persoonlijke overtuigingen werden tevens versterkt door onderling contact met collega's die overtuigingen deelden. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van een **informele gedragscode** die waardenafwegingen heeft gestuurd en die wellicht is versterkt door de crisissituatie. Ten eerste heerste er volgens respondent 14 in het team een wijdverspreid sentiment over de coronacrisis die de voorkeur voor de waarde legitimiteit versterkte. Daarnaast geven respondent 14 en 15 aan dat er zoiets bestaat als een Delftse handhavingsmanier. Deze manier houdt met name in het gesprek aangaan en regels uitleggen:

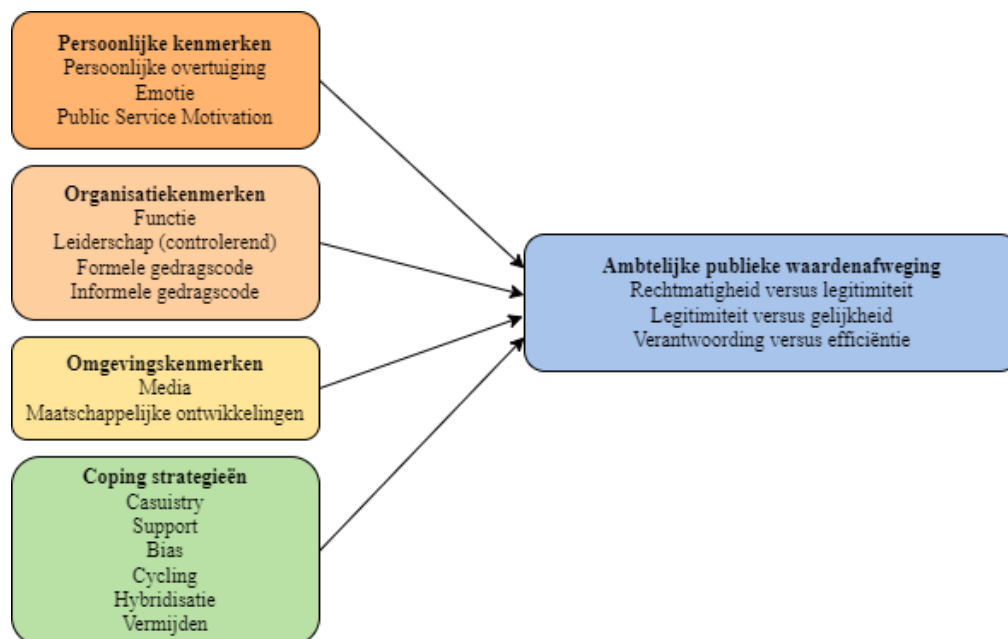
“Terwijl hier in Delft het vaak veel beter werkt om heel even het uit te leggen, even aanhoren, nogmaals benadrukken en dan weer verder. Het duurt iets langer, maar het is wel meer de manier van Delft die je daarin laat doorschemeren” [respondent 15].

Deze breedgedragen voorkeur voor verantwoording – en kritische houding ten opzichte van rechtmatigheid en efficiëntie – in deze casus lijkt dus ook verklaard te kunnen worden door de *coping* strategie **bias**. Het is in de werkomgeving gebruikelijk (geworden) om te handhaven volgens de waarde verantwoording. Deze voorkeur kan tevens versterkt zijn door **public service motivation**; respondenten 14 en 15 geven allebei aan graag in Delft te werken mede vanwege de Delftse manier van handhaven, die de menselijke, responsieve kant van hun werk benadrukt.

Ook een aantal omgevingskenmerken heeft invloed gehad op de waardenafwegingen. Respondent 14 geeft aan dat (sociale) **media** invloed heeft op de manier van handhaven. De kans om op ieder moment op camera vastgelegd te worden maakt immers bewust van de manier en striktheid van handelen. Als de kans op media-aandacht groter is, is respondent 14 geneigd minder strikt te handhaven. Ook lijken **maatschappelijke ontwikkelingen** in bredere zin invloed te hebben gehad op de waardenafwegingen. Op dezelfde manier als bij de bestuurlijke publieke waardenafweging zijn de belangrijke waarden bij de uitvoering van de handhavingsstrategie in de loop van de pandemie verschoven – hier kan de strategie **cycling** in herkend worden.

Om de verschillende waarden samen te brengen werd in de uitvoering ook gebruik gemaakt van de **hybridisatie** strategie. Bijvoorbeeld door zelf niet actief te handhaven op het coronatoegangsbewijs, maar wel een collega te helpen wanneer deze aangeeft hierop te willen handhaven. Tot slot kan een nieuwe *coping* strategie worden geïdentificeerd: het **vermijden** van een waardenconflict. Door een specifieke route door de stad te lopen, waarvan bekend is

dat weinig overtredingen plaatsvinden, werden waardenconflicten vermeden. Figuur 7 geeft de hierboven beschreven waardenafwegingen schematisch weer.



Figuur 7 - Samenvatting handhavingsstrategie uitvoering

#### 4.1.3 Situatie 3: Protestacties

##### Situatie

Een volgende publieke waardenafweging ontstond toen de horeca- en cultuursector, in het begin van 2022, aankondigden protestacties te organiseren. Horecaondernemers en culturele instellingen in Delft maakten bekend hun zaken te openen en ludieke protestacties te organiseren, tegen de regelgeving van het Rijk in. Aangezien deze acties reguliere bedrijfsvoering en geen officiële demonstraties waren, waren zij een schending van de toen geldende coronaregels. Het gemeentebestuur was aan zet om te bepalen op welke manier en in welke mate de coronamaatregelen zouden worden gehandhaafd tijdens deze protestacties. Dit was dus een **bestuurlijke publieke waardenafweging** en volgens respondent 1 “een duivels dilemma”.

##### Publieke waarden

Meerdere publieke waarden conflicteerden in deze situatie. Aan de ene kant heeft de gemeente Delft tijdens de gehele coronaperiode veel waarde gehecht aan het toezien op en handhaven van de coronamaatregelen. De waarde **rechtmatigheid** speelde daarom ook in deze situatie een belangrijke rol. In de reactie op deze protestacties was het belangrijk dat niet het beeld werd

geschetst dat de gemeente nu ineens veel coulanter om zou gaan met de coronamaatregelen. Aan de andere kant was de boodschap vanuit de betreffende sectoren erg helder: het draagvlak voor het gevoerde beleid vanuit de nationale en lokale overheid was laag. Deze pijn werd ook zeer gevoeld binnen de gemeente, waardoor de waarde **legitimiteit** net zo belangrijk werd gevonden als het naleven van de geldende coronamaatregelen. Legitimiteit kwam tevens op gespannen voet te staan met de waarde **gelijkheid**, omdat later bleek dat niet alle ondernemers op de hoogte waren van de aangepaste handhaving rondom de protestacties.

### Afwegingsproces

Dit waardenconflict werd beslecht op bestuurlijk niveau. Hiervoor werd echter input gevraagd van de ambtelijke advisering. Op deze manier heeft de strategie **support** invloed gehad op de afweging. Respondent 1 geeft aan dat de ambtelijke advisering in deze situatie in eerste instantie neigde naar een strenge handhaving van de maatregelen, zoals Delft de gehele periode had gedaan. De respondent kon zich persoonlijk vinden in deze lijn van handhaving:

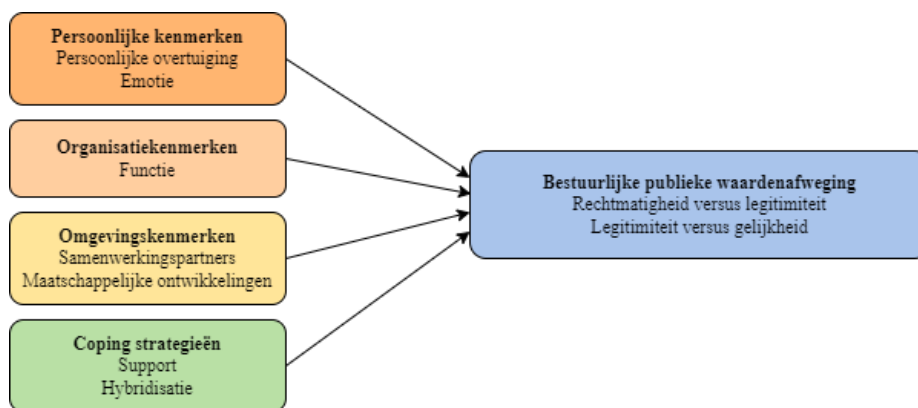
“Ik vind persoonlijk dat je never nooit niet kan zeggen: ja, we zijn het niet eens met die regels, we vinden dat het anders zou moeten. [...] Dus voor mij in mijn adviseren is het nooit een optie geweest om te zeggen: goh, laten we die regels maar helemaal varen.”

De waarde rechtmatigheid prevaleerde hier dus in eerste instantie. Onder invloed van verhalen uit de stad, die via collega's de organisatie bereikten, kwamen echter nieuwe perspectieven op tafel. Het leed en de nood bij de betreffende sectoren werd hierdoor gehoord en zorgde voor een verschuiving in de ambtelijke advisering: “Maar in het sparren met collega's werd op gegeven moment ook wel duidelijk van: ja, die nood is zo hoog bij die sectoren. Maak je niet meer kapot door er heel erg rigide in te gaan zitten” [respondent 1]. De waarde legitimiteit werd nadrukkelijker meegewogen, met als gevolg dat in de ambtelijke advisering is voorgesteld op een creatieve manier de conflicterende waarden samen te brengen.

Het besluit dat uiteindelijk op bestuurlijk niveau is genomen liet een aantal horecazaken toe een paar uur open te zijn zonder dat werd gehandhaafd op de coronamaatregelen. Ook de culturele sector kon een beperkte tijd hun acties uitvoeren voordat de boa's langskwamen. Dit besluit ligt in dezelfde lijn als het ambtelijk advies en kan worden verklaard door de **hybridisatie** strategie; er is een middenweg gevonden tussen heel strikt handhaven en de teugels helemaal laten vieren om tegemoet te komen aan de wensen van de sectoren.



In deze afweging was het belangrijk om de getroffen sectoren even lucht te geven. Verschillende factoren hebben tevens meegespeeld in de afweging: “daar zit natuurlijk **emotie** bij; daar zitten de laatste ontwikkelingen bij, die dan soms de zaken nog net erger maakten, dat je denkt: toch maar een beetje ruimte geven” [respondent 2]. Maar ook de toenemende ontevredenheid in de stad, de koers van regiogemeenten – die de acties toestonden – (**samenwerkingspartners**) en een zojuist gegeven persconferentie (**maatschappelijke ontwikkeling**) kunnen worden herkend als factoren die in combinatie de waardenafwegingen hebben beïnvloed. Daarnaast zijn bestuurders persoonlijk verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen. De verantwoordelijkheid die wordt gevoeld vanuit de **functie** maakt dat **persoonlijke overtuiging** niet kan worden weggedacht uit het afwegingsproces: “het is uiteindelijk toch je eigen afweging die je maakt” [respondent 2]. Hieronder is de waardenafweging schematisch samengevat.



Figuur 8 – Samenvatting protestacties

#### 4.1.4 Situatie 4: Afgelast festival

##### Situatie

In het algemeen hebben evenementen voor waardenafwegingen binnen de gemeente Delft gezorgd tijdens de coronapandemie. Een specifieke casus – door drie respondenten naar voren gebracht – wordt in deze paragraaf behandeld. Deze casus betreft het annuleren van een typisch-Delfts festival een dag voordat het zou plaatsvinden. Uiteindelijk is dit een bestuurlijke afweging om te maken; vandaar dat dit wordt bestempeld als een **bestuurlijke publieke waardenafweging**.

### Publieke waarden

Het dilemma ontstond toen strengere coronamaatregelen werden aangekondigd tijdens een landelijke persconferentie op een vrijdagavond. De waarde **rechtmatigheid** werd hierdoor versterkt. Deze waarde conflicteerde echter met het draagvlak van de organisatoren en bewoners van de stad om na lange tijd weer een evenement in de stad te hebben. Opnieuw ontstond spanning tussen de waarden rechtmatigheid en **legitimiteit**. Daarnaast werd de waarde **gelijkheid** geïntroduceerd, die conflicteerde met legitimiteit. Immers, als het festival door zou gaan, geldt deze uitzondering dan ook voor andere evenementen, die later in de week zouden plaatsvinden? Waar ligt dan die grens? Zou het besluit dan nog uitlegbaar zijn (**verantwoording**)? Uiteindelijk is besloten het festival niet door te laten gaan – rechtmatigheid, gelijkheid en verantwoording kunnen afleggen werden in dit geval belangrijker geacht dan legitimiteit.

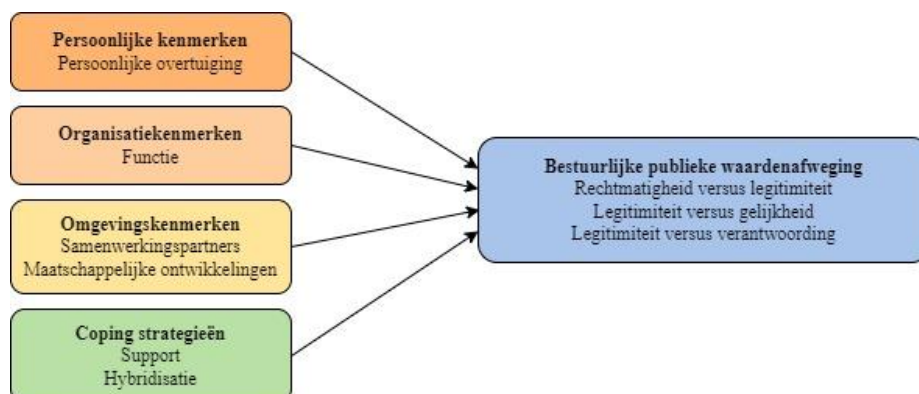
### Afwegingsproces

Welke factoren en *coping* strategieën kunnen dit besluit verklaren? Ten eerste werd de waarde rechtmatigheid benadrukt door een **maatschappelijke ontwikkeling**, namelijk de persconferentie. Daarnaast dienen bestuurders als eindverantwoordelijken (**functie**) genomen besluiten persoonlijk te kunnen verdedigen. Dit zorgt ervoor dat **persoonlijke overtuigingen** bij bestuurlijke publieke waardenafwegingen een rol spelen.

**Support** is gevraagd aan de ambtelijke advisering; zij hebben input geleverd over hoe met de situatie om te gaan. Zo heeft respondent 1 de waarde gelijkheid in de advisering benadrukt: “Ik heb toen wel sterk meegegeven van ja, als je dit nu toestaat in het eerste weekend dat die toenmalig nieuwe regels ingingen, dan ga je om onvermijdelijk de vraag krijgen van andere organisatoren die iets later komen daarna: mogen wij dan ook?”. Respondent 7 heeft de waarde verantwoording op tafel gelegd: “Ik was van mening dat, ik vind het een heel leuk festival, maar na zo’n persconferentie, en wij laten dit toch doorgaan, dit kan je niet verkopen”. Ook is meegewogen wat het effect zou zijn op regiogemeentes – **samenwerkingspartners** – als Delft het festival zou toestaan. Er werd immers voorzien dat de druk zou worden opgevoerd in regiogemeentes die strikt wilden handhaven.

Tot slot kan de **hybridisatie** strategie het besluit verklaren. Er is namelijk gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de waarde legitimiteit door een creatieve oplossing te bedenken voor de situatie; een deel van de gemaakte onkosten kon door middel van een subsidie door de gemeente worden betaald. “Zo hebben we wel toch een beetje maatwerk geprobeerd te leveren, zonder in

te leveren op de handhaving van die regels” [respondent 1]. Zie figuur 9 voor de schematische weergave van deze waardenafweging.



Figuur 9 - Samenvatting afgelast festival

## 4.2 Het financieel ondersteunen van getroffen sectoren

### 4.2.1 Situatie 5: Financiële ondersteuning van bedrijfsleven en cultuursector

#### Situatie

In Delft is met veel betrokkenheid getracht de getroffen sectoren financieel bij te staan waar mogelijk, bijvoorbeeld door het kwijtschelden van reclame- en precariobelasting [document 4]. Ook zijn er ondersteunende regelingen in het leven geroepen die “zonder het lokale bestuur niet gebeurt [zouden zijn]” [respondent 4]. Dit zijn bestuurlijke besluiten geweest en dus ook **bestuurlijke publieke waardenafwegingen**.

#### Publieke waarden

In de ondersteuning van zowel het bedrijfsleven als van de cultuursector heeft een waardenafweging tussen **effectiviteit** en **efficiëntie** plaatsgevonden. Aan de ene kant werd een hoge urgentie en betrokkenheid gevoeld om de getroffen sectoren in de stad te helpen, aldus respondent 13. Respondent 4 beaamt dat het hele bestuur achter dit doel stond, bijvoorbeeld omtrent extra ondersteuning voor de cultuursector. Gegeven deze doelmatigheid, heeft een voorkeur bestaan voor de waarde effectiviteit. Aan de andere kant liep een financieel herstelplan, waardoor de gemeente moest bezuinigen. Dit impliceerde dat de hulp voor de getroffen sectoren zo efficiënt mogelijk diende te zijn in termen van financiën. De bestuurlijke discussie ging dus eerder over de hoogte van ondersteuning, dan over de vraag of deze überhaupt zou moeten worden toegekend: “we wilden gewoon een oplossing die zo goedkoop mogelijk was [en] waar zoveel mogelijk ondernemers wat aan hadden” [respondent 16]. Ook

werd de ondersteuning bij voorkeur zo snel mogelijk op touw gezet. Deze laatste uiting van efficiëntie stond op gespannen voet met de waarde **rechtmatigheid**, omdat de procedures en regels rondom subsidies en aanbestedingen doorgaans meer tijd in beslag nemen dan op dat moment gewenst was. Ondanks de resultaatgerichtheid in deze casus hebben respondenten 6 en 16 aangegeven dat de effectiviteit van sommige ondersteuning in twijfel kan worden getrokken. Een voorbeeld hiervan is de reclamebelasting die – gegeven de beperkte effectiviteit – slechts eenmalig is kwijtgescholden. Deze maatregel bleek namelijk met name bouwmarkten met grote aanplakborden langs de snelweg te helpen, terwijl zij juist goede zakeneden in de coronaperiode. Daarnaast hebben de waarden efficiëntie en effectiviteit onder spanning gestaan met de waarde **gelijkheid**. Gezien de beperkte financiële ruimte konden niet alle getroffen sectoren extra ondersteund worden door de gemeente. Hierin moesten keuzes worden gemaakt: “[...] wat ga je redden als nationale en lokale overheid, en wat ga je niet redden?” [respondent 6].

#### Afwegingsproces

Welke factoren kunnen deze voorkeur voor de resultaatgerichte waarden verklaren? Een belangrijke factor lijken de **maatschappelijke ontwikkelingen** te zijn. Er werd urgentie gevoeld om snel en doelmatig te handelen vanwege de crisissituatie waar de maatschappij zich in bevond: “Zodra de coronacrisis begon, was alles van ‘overheid op afstand’ [...] weg. We waren er gewoon van. [...] Misschien nog niet zozeer formeel, maar qua gevoel, volgens mijn gevoel, bij het college, in de organisatie en ook in de samenleving” [respondent 6]. Respondent 4 beaamt dit:

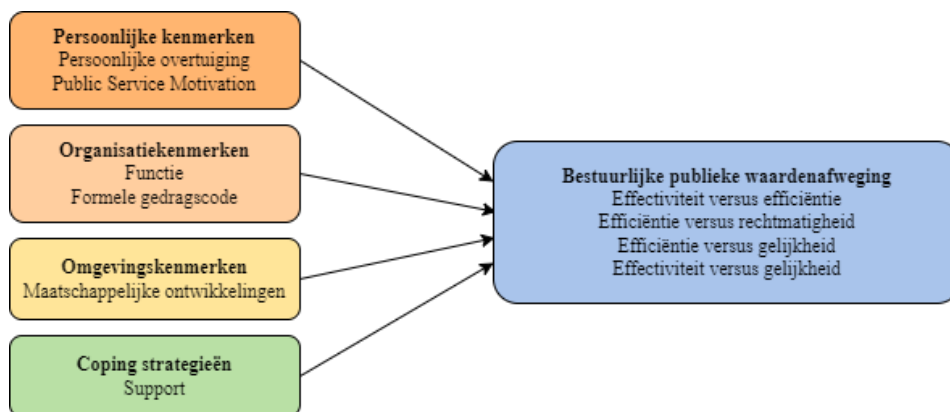
“Dat merkte je wel in die coronatijd dat er veel flexibeler, vond ik, werd omgegaan met dit soort besluiten. Dat er toch veel meer vanuit gevoel werd gehandeld, dan echt vanuit regeltjes en procedure. Dat is, denk ik, omdat iedereen dacht van, ja, we moeten iets. We kunnen het niet op zijn beloop laten gaan, want dan hebben we straks geen theater of bibliotheek meer.”

De factor **persoonlijke overtuiging** kan worden herkend in het feit dat bestuurders zich persoonlijk betrokken voelden bij het bieden van hulp. Eén van hen geeft aan dat ‘impact kunnen hebben’ bijdraagt aan de werkmotivatie. Hierin kan de factor **public service motivation** worden herkend. Tevens voelden bestuurders zich vanuit hun **functie**, volgens

respondent 6, aan zet om in deze situatie in de bres te springen. De grote betrokkenheid van het gemeentebestuur in deze situatie is door meerdere respondenten benadrukt.

Ondanks deze resultaatgerichtheid geeft respondent 16 aan dat ten alle tijden is getracht “zuiver” te besluiten. Om dit te bewerkstelligen is regelmatig input gevraagd van verschillende **samenwerkingspartners** – hier is dus de strategie **support** toegepast. Zo is het ‘platform economisch overleg’ in het leven geroepen, waarin de plannen van de gemeente met verschillende stakeholders werden gedeeld en besproken. Volgens respondent 16 heeft ook de ambtelijke ondersteuning geholpen om steeds het juiste proces te volgen, waardoor de waarde rechtmatigheid gewaarborgd bleef. Daarnaast heeft de ambtelijke ondersteuning – als reactie op de grote *drive* van het bestuur – hier en daar geadviseerd effectiviteit niet altijd te laten prevaleren. Soms was het nodig om de beperkte mogelijkheden van een gemeente op dit beleidsveld te accepteren en te zeggen “daar zijn we niet voor” [respondent 13]. Ondanks het grote urgentie- en betrokkenheidsgevoel, werd dus ook ambtelijk geadviseerd om te relativieren.

Tot slot was aan het begin van de coronaperiode een coronareserve vastgesteld, waaruit coronagerelateerde onkosten konden worden gemaakt. Daarnaast was een financieel afwegingskaders opgesteld waarlangs de subsidieaanvragen van bedrijven en culturele instellingen konden worden beoordeeld. Deze kaders worden geïnterpreteerd als **formele gedragscodes**, omdat zij de waardenweging tussen efficiëntie en gelijkheid hebben geïnformeerd en gestuurd. Ze hebben volgens respondent 6 geholpen bij het maken van keuzes in dit beleidsveld. De coronareserve maakte het makkelijker om uitgaven in de begroting te passen, aangezien coronauitgaven geen structurele uitgaven waren; het afwegingskader maakte het maken van keuzes in specifieke casussen gemakkelijker. Zie figuur 10 voor deze waardenafwegingen.



Figuur 10 - Samenvatting financiële ondersteuning: bedrijfsleven en cultuursector

#### 4.2.2 *Situatie 6: Aantrekken bezoekers*

##### Situatie

Een tweede waardenafweging in dit beleidsveld betrof het vraagstuk rondom het aantrekken van bezoekers naar de stad. De gemeente kon de getroffen sectoren indirect financieel steunen door bezoekersparkeren (gedeeltelijk) gratis te maken, opdat meer mensen de stad zouden bezoeken en hopelijk geld zouden uitgeven bij de getroffen sectoren. Over dit vraagstuk is ambtelijk een keuze gemaakt en wordt daarom beschouwd als een **ambtelijke publieke waardenafweging**.

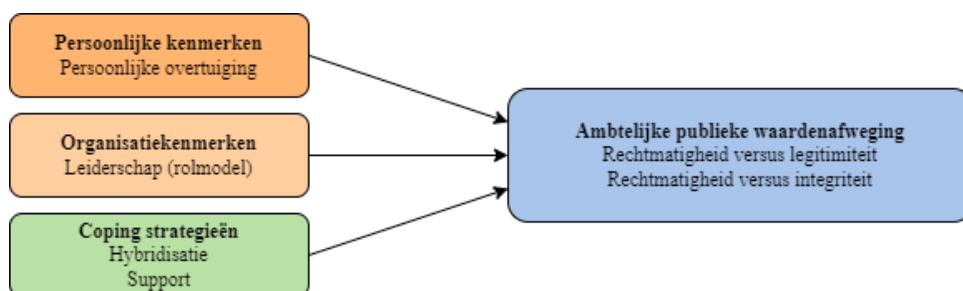
##### Publieke waarden

Aan de ene kant werd er veel belang gehecht aan het steunen van de getroffen sectoren. De getroffen sectoren waren voorstander van het gratis bezoekersparkeren – hierin wordt de waarde **legitimiteit** geïdentificeerd. Aan de andere kant was het beschermen van de volksgezondheid – en de daartoe geldende maatregelen – ook van groot belang. De waarde **rechtmatigheid** kwam dus in het gedrang door de waarde legitimiteit. Tevens conflicteerde rechtmatigheid met de waarde **integriteit**, omdat een bestuurder had beloofd het gratis bezoekersparkeren te realiseren. Deze belofte zou worden geschonden als de waarde rechtmatigheid zou prevaleren boven legitimiteit.

##### Afwegingsproces

De uitkomst van de waardenafweging kan worden verklaard aan de hand van de **hybridisatie** strategie. Respondent 9 zegt: “uiteindelijk is er een soort van compromis [gesloten], dat er geen reclame voor gemaakt zou worden, maar het [gratis bezoekersparkeren] ging wel door”. Deze keuze is gemaakt onder invloed van drie factoren. Ten eerste speelde **persoonlijke overtuiging** mee. Respondent 9 geeft aan zelf geen voorstander te zijn van de parkeerregeling en de voorkeur te geven aan rechtmatigheid. Vervolgens is er intern overleg gevoerd met collega’s, waarin de invloed van **support** te zien is. In deze groep bestond de consensus dat het in de situatie geen goed idee zou zijn om meer bezoekers naar de stad te trekken via deze regeling. Desondanks is besloten om de regeling toe te staan, zij het zonder reclame te maken, vanwege de gemaakte belofte van de bestuurder. De invloed van de gemaakte belofte wordt geïnterpreteerd als de invloed van de factor **leiderschap**. De bestuurder heeft met de belofte als het ware het voorbeeld gegeven wat de prevalerende waarde zou moeten zijn; in dit geval legitimiteit. De ambtelijke organisatie heeft de situatie vervolgens op een dusdanige manier

kunnen vertalen dat alle conflicterende waarden, inclusief integriteit, zo goed mogelijk gewaarborgd bleven. Zie figuur 11 voor de samenvatting.



Figuur 11 - Samenvatting aantrekken bezoekers

#### 4.2.3 Situatie 7: Herstelplannen opstellen

##### Situatie

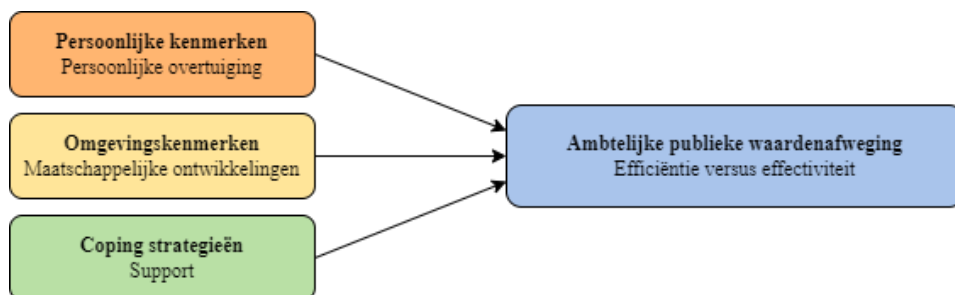
Er leefden grote zorgen over het herstel van onder andere de economische en sociale schade die door de crisis zou zijn opgelopen. Als reactie hierop heeft het gemeentebestuur intern de opdracht uitgezet om met een brede delegatie vanuit de gemeente een procesgroep te starten en herstelplannen op te stellen. De leiding over dit proces werd ambtelijk belegd; onderstaande waardenafweging is dan ook een **ambtelijke publieke waardenafweging**.

##### Publieke waarden

De waardenafweging in kwestie is volgens respondent 9 geen groot dilemma geweest. Het is echter wel mooi voorbeeld van de manier waarop de waarden **efficiëntie** en **effectiviteit** in de praktijk van het openbaar bestuur in het gedrang komen. Ondanks dat de opdracht officieel was uitgezet en het idee leefde dat Delft deze herstelplannen nodig zou hebben – want “dat doen alle gemeentes” [respondent 9] – werd opgemerkt dat de plannen wellicht niet veel zoden aan de dijk zouden zetten. Immers, nadat respondent 9 herstelplannen van andere gemeentes ter vergelijking had opgevraagd, werd geconcludeerd dat deze plannen “een hap lucht [waren], daar staat eigenlijk niks in. Heel hoog en niks concreets” [respondent 9]. Dit riep de vragen op: is het opstellen van een gelijksoortig herstelplan goede besteding van tijd en capaciteit (efficiëntie)? En in hoeverre draagt nog een ‘hap lucht’ daadwerkelijk bij aan het herstel van de samenleving (effectiviteit)? Respondent 9 besloot dat het antwoord op beide vragen ‘nee’ was. Officiële herstelplannen – los van een reeds opgesteld raamwerk – zijn dan ook niet verder ontwikkeld.

### Afwegingsproces

Wat maakte dat deze ambtelijke publieke waardenafweging zo heeft uitgepakt? Ten eerste is input gevraagd over de situatie, wat duidt op de strategie **support**. Respondent 9 heeft contact gezocht met de persoon die vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de herstelplannen van gemeenten begeleidde. Uit dit contact bleek dat men in meerdere gemeentes zoekende was omtrent het opstellen van dergelijke herstelplannen. Daarnaast werd duidelijk, uit **maatschappelijke ontwikkelingen**, dat het herstel van de economie sneller ging dan van tevoren was voorspeld. Ook op andere vlakken waren de problemen minder groot dan aanvankelijk was ingeschat. Collega's gaven tevens aan dat de economische en sociale problemen die aandacht behoeften reeds werden opgepakt door de desbetreffende afdelingen. Een centrale aanpak bleek dus geen hoge prioriteit te hebben. Tot slot was een rol weggelegd voor een **persoonlijke overtuiging**: "Het zegt ook iets over mij, hè, want ik vind dat ook zonde dan van al die effort om zo'n hap lucht te maken" [respondent 9]. Bovenstaande factoren zorgden ervoor dat resultaatgerichte waarden hebben geprevaleerd. De waardenafweging is samengevat in figuur 12.



*Figuur12 - Samenvatting herstelplannen opstellen*

## 4.3 Het inrichten van de openbare ruimte conform de coronamaatregelen

### 4.3.1 Situatie 8: Extra terrasruimte

#### Situatie

Tot slot wordt het toekennen van extra terrasruimte aan horecaondernemers in de stad besproken. Als gevolg van de anderhalvemeterregel konden horecaondernemers minder gasten ontvangen op hun terrassen. Om de vermindering van omzet te kunnen compenseren ontstond de vraag bij horecaondernemers om terrasruimtes te vergroten. Ondanks het begrip dat er was voor dit verzoek, legde het de vinger op een zere plek voor de gemeente: de beperkte ruimte in de oude binnenstad van Delft. Hierop wordt immers al lange tijd vanuit verschillende hoeken een beroep gedaan. Het afwegen van de verschillende belangen en het toekennen van extra



terrasruimte is bij uitstek een **bestuurlijke publieke waardenafweging** geweest en is door een aantal respondenten bestempeld als de meest ingewikkelde afweging van het Delftse coronadossier.

### Publieke waarden

Een belangrijke publieke waarde die in deze situatie centraal stond was **legitimiteit**. De vraag van horecaondernemers en inwoners van de stad voor meer terrasruimte is tot op de dag van vandaag immers groot:

“Dus in eerste instantie was het help de horeca, zodat ze kunnen overleven, met de overheidssteun, maar ook met de mogelijkheden die ze hebben binnen de maatregelen. [...] Maar nu [moeten ze] eigenlijk weer vet op de botten krijgen. [...] Dus daarvoor hebben ze meer mensen, meer klanten nodig” [respondent 3].

Deze vraag conflicteerde met bestaande regels en beleidslijnen, en dus met de waarde **rechtmatigheid**. Ten eerste conflicteerde het met regels rondom de bereikbaarheid van hulpdiensten in de binnenstad: de straten moeten voldoende ruimte laten voor hulpdiensten. Daarnaast betekende meer terrasruimte minder ruimte om de anderhalvemeterregel te waarborgen. Volgens respondent 7 “waren weinig mensen in den lande tegen” het steunen van de horeca. “Alleen aan de andere kant, die vergroting van de terrassen betekent minder openbare ruimte en ook daar wilden mensen graag anderhalve meter afstand houden” [respondent 7]. Tot slot gingen sommige wensen van horecaondernemers in tegen de bestaande beleidslijnen rond terrassen in de binnenstad. Ondanks deze regels werd gepleit om hieromheen te werken:

“Die regeltjes zijn er wel, maar goed, het is ook een uitzonderlijke situatie. Dus waarom moeten we ons aan die regels houden die voor een heel andere situatie, in een heel andere context ooit bedacht zijn? Dus laten we vooral kijken: wat is er nodig en hoe bereiken we dat?” [respondent 4]

Ook botste de wens van de horecaondernemers met de doelstelling van de afdeling mobiliteit om het fietsparkeerplekkentekort – van 2000 plekken – aan te pakken. Een centrale vraag in het terrassenbeleid was dan ook: “hoeveel fietsenstalling gaan we opgeven voor terrasruimte?” [respondent 5]. Ieder extra terras voelde voor de mobiliteitsafdeling als

ineffectief, gezien hun doelstellingen. Legitimiteit kwam hier dus op gespannen voet te staan met de waarde **effectiviteit**.

De waarde rechtmatigheid heeft in deze situatie tevens geconflicteerd met **efficiëntie**. Aan de ene kant werd geprobeerd zo snel mogelijk te handelen, bijvoorbeeld door regelingen omtrent extra terrasruimte vóór een bepaalde datum in te laten gaan. Om dit te kunnen bewerkstelligen werden volgens respondent 5 soms de mazen in procedures opgezocht. Ook respondent 6 kan zich herinneren dat formele procedures in sommige gevallen minder secuur doorlopen werden: "... er was ook iets met het terrassenbeleid wat de hele tijd nog niet formeel geregeld was, en daar moesten we dan wel vaak achteraan". De waarde rechtmatigheid had in deze gevallen minder prioriteit dan efficiëntie. Aan de andere kant zorgde de situatie voor dusdanige hoofdbrekers dat besluitvorming soms een stuk langer duurde dan gewenst. Dus ondanks de wens om efficiënt te werken, is dit in de praktijk niet altijd gelukt. In deze gevallen prevaleerde legitimiteit boven efficiëntie. Volgens respondent 16:

“[W]e hebben wel degelijk een paar keer gezegd: ja, sorry, we weten dat we te laat zijn, maar wacht nog maar twee weken. En dat zal in de stad ook een bepaald gevoel hebben opgeroepen hoor, dat we met sommige besluiten iedere keer wat laat waren, maar dat kwam vaak voort uit dat we toch aan het kijken waren: is er niet ergens ruimte?”

Tot slot kwam de waarde **gelijkheid** op onder druk te staan door de vraag om extra terrasruimte. Een aantal respondenten heeft het als ongelijk ervaren dat slechts een deel van de horecazaken aanspraak kon maken op extra terrasruimte, omdat zij hier toevallig de ruimte voor hadden. Andere respondenten gaven juist aan dat gelijke gevallen altijd gelijk zijn behandeld. De mate waarin de waarde gelijkheid conflicteerde met legitimiteit hangt af van het perspectief vanwaaruit men de verschillende gevallen vergelijkt. Worden ‘alle horecazaken met een terrasmogelijkheid’ vergeleken, dan heeft de waarde gelijkheid niet geconflicteerd. Worden ‘alle horecazaken die te lijden hadden onder de coronamaatregelen’ met elkaar vergeleken, dan is de waarde gelijkheid wel in het gedrang gekomen.

### Afwegingsproces

Om deze ingewikkelde waardenafwegingen nader te duiden wordt gekeken welke factoren en strategieën het afwegingsproces hebben beïnvloed. Ten eerste geven respondenten in het groepsgesprek aan dat afwegingen omtrent het terrassenbeleid met name ingewikkeld waren

omdat het meerdere portefeuilles betrof. Hierdoor was er zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau groot scala aan inhoudelijke belangen te zien:

“[I]k kan dat helemaal begrijpen dat een wethouder economie, als je kijkt naar de terrasruimte zegt: "goh ik wil eigenlijk veel meer ruimte voor die ondernemers", want dat zit in de portefeuille, spreekt met die mensen. Terwijl een wethouder die verantwoordelijk is voor fietsparkeerproblematiek in de binnenstad, die ziet al die fietsen op zich afkomen, dus die denkt: dat [terras] wil ik helemaal niet, want die ruimte moet naar fietsen.” [respondent 1]

Hieruit blijkt dat **functie** de voorkeur in het waardenconflict tussen legitimiteit (economie) en effectiviteit (mobiliteit) heeft beïnvloed. Ook kan de *coping* strategie **bias** verklaren waarom dit conflict is ontstaan, aangezien de voorkeuren verankerd zijn in de manier van denken op de verschillende afdelingen. Daarnaast is gevonden dat **persoonlijke overtuigingen** op bestuurlijk niveau hebben meegespeeld; volgens respondent 4 zouden niet dezelfde stappen zijn ondernomen als een ander type persoon op de portefeuille economie had gezeten. Respondent 8 beaamde daarnaast dat de **maatschappelijke ontwikkelingen**, waardoor de vraag naar extra terrasruimte opkwam, persoonlijk raakten. De waardenafwegingen zijn daardoor ook door **emoties** beïnvloed. De waarde legitimiteit kwam bijvoorbeeld hoger in het vaandel te staan, omdat er werd meegeleefd met de getroffen ondernemers.

In deze casus is er vanuit verschillende hoeken input (**support**) gevraagd en geleverd. Ten eerste was er een rol weggelegd voor de directe ambtelijke bestuursondersteuning. In dit geval is geadviseerd over hoe gesprekken tussen bestuurders het beste gevoerd konden worden: “Daar werd ook wel vaak afgepeeld van, nou ja, waar zit dan het ongemak? [...] Dus daar hebben de bestuursadviseurs goed geholpen. En met name ook in het vinden van de goede woorden om erover te praten” [respondent 8]. Respondent 4 probeert in deze ondersteuning ook in te spelen op ‘blinde vlekken’ van bestuurders: “In mijn advisering zou ik wel echt kijken van hoe zit die persoon zelf in elkaar? En welk aspect van goed bestuur wordt onderbelicht bij die persoon van nature en hoe kan je daar dan iemand een beetje op *triggeren*”. Respondenten 6 en 12 geven daarnaast aan dat het onder andere aan de bestuursondersteuning is om te checken of alle relevante perspectieven op tafel komen. Als dat onvolledig is kunnen geen goede besluiten worden genomen. Dit geeft tevens het belang aan van de input vanuit de inhoudelijke ambtelijke advisering. De inhoudelijke advisering omtrent het terrassenbeleid werd voorbereid in de Taskforce ‘Tijdelijke maatregelen openbare ruimte’. Hierin kwamen meerdere beleidslijnen

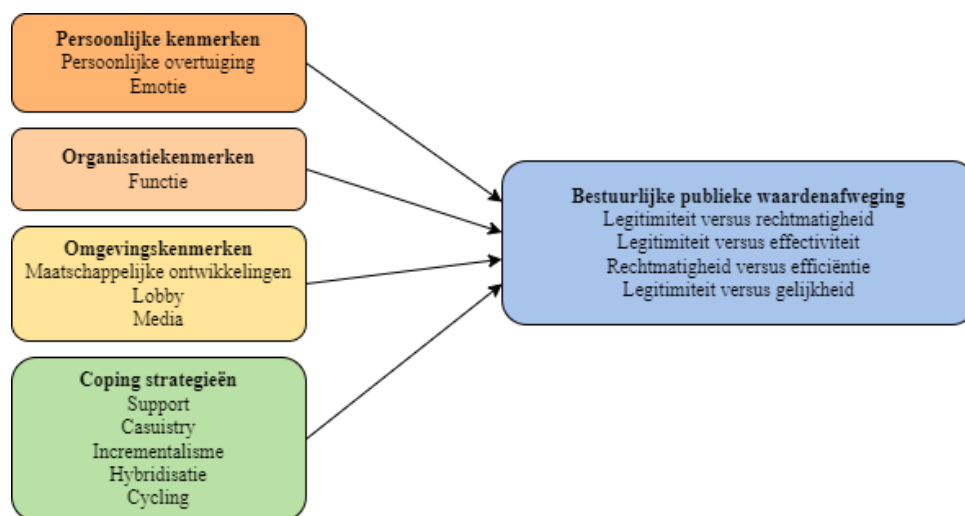
vanuit de ambtelijke organisatie samen en werd er een integraal advies opgesteld, dat na veel overleg vaak werd overgenomen op bestuurlijk niveau.

Ook de gemeenteraad heeft input geleverd in de waardenafweging. Respondent 8 geeft aan dat de gemeenteraad de situatie met name vanuit het perspectief van de ondernemers benaderde en hiermee de waarde legitimiteit (onbewust) liet prevaleren. Ook respondent 16 geeft aan dat ondernemers de gemeenteraad goed wisten te gebruiken om hun situatie op de agenda te krijgen. Daarnaast wisten ondernemers ook hun weg naar bestuurders te vinden. Deze invloed is in het groepsgesprek beschouwd als een **lobby** vanuit de horeca: een nieuw omgevingskenmerk. In de meeste gevallen werd het goede contact met horecaondernemers alleen maar toegejuicht. In sommige gevallen was het echter ook ingewikkeld, bijvoorbeeld wanneer de druk over een specifiek geval werd opgevoerd doordat de **media** erbij werd betrokken. Media lijkt in deze casus dus een rol te hebben gespeeld, al is deze invloed verschillend ervaren door bestuurders. Respondent 8 geeft aan dat ze de debatten in de krant omtrent extra terrasruimte “heel zwaar [hebben] laten meewegen [...] misschien wel een beetje te zwaar”, onder andere door de emotie die de verhalen uit de stad opriepen. Respondent 16 geeft daarentegen aan dat “de neiging [kan] ontstaan om [door media-aandacht] het belang van de ondernemer zwaarder te wegen. Maar ik denk dat we dat nooit hebben gedaan”.

Welke *coping* strategieën zijn in deze casus te herkennen? Ten eerste is er vaak per casus bekeken of extra terrasruimte kon worden toegestaan. Dit kan worden herkend als de strategie **casuïstiek** en kan verklaren waarom legitimiteit soms ten koste ging van efficiëntie. Het kostte immers veel tijd om over bijna elk terras een uur te vergaderen, zoals respondent 8 liet weten. De tijd die is gebruikt om tot een bestuurlijke koers te komen in deze kwestie kan ook worden geïnterpreteerd als de **incrementalisme** strategie, waarbij in kleine stapjes de nadruk is komen te liggen op een bepaalde waarde. In deze casus is veel tijd genomen en zijn er veel ambtelijke checks uitgevoerd voordat alle neuzen dezelfde kant op stonden: “Dan was je er bijna, en dan, laten we toch nog even wat uitzoeken, en dan gingen we weer” [respondent 8]. Deze tijd was nodig om tot consensus te komen over de waardenafweging.

In de gevallen waar werd besloten om geen extra terrasruimte toe te staan, bijvoorbeeld wanneer dit veiligheidsrisico's met zich meebracht, zijn ondernemers op een andere manier tegemoet gekomen. Hierin kan de **hybridisatie** strategie worden herkend. Tot slot wordt de **cycling** strategie geïnterpreteerd, omdat de situatie verschillende fasen heeft doorgemaakt. Aan het begin kon legitimiteit ten koste gaan van efficiëntie en verschillende vormen van rechtmatigheid, omdat de maatschappelijke context daarom vroeg. Hoe langer de extra terrassen echter werden toegestaan, hoe meer het ten koste ging van andere belangen van de

gemeente, zoals de mobiliteitsdoelstellingen. Vandaar dat de waarde legitimiteit minder zwaar ging wegen, en rechtmatigheid juist zwaarder. Figuur 13 vat de afweging samen.



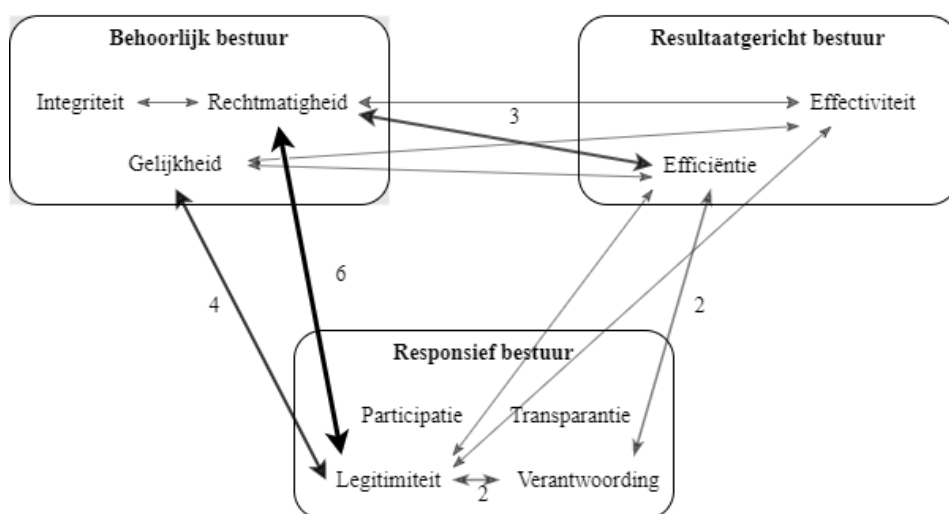
*Figuur 13 - Samenvatting extra terrasruimte*

## 5. Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk is om de bevindingen uit hoofdstuk 4, tegen de achtergrond van het theoretische kader, verdere betekenis te geven. Hiertoe wordt de onderzoeksvraag beantwoord aan de hand van de twee empirische deelvragen. Deze onderzoeksvraag luidde: *welke publieke waardenafwegingen hebben plaatsgevonden binnen het lokale coronadossier van de gemeente Delft en hoe kunnen de gemaakte keuzes verklaard worden?* De twee empirische deelvragen luiden: (1) *welke publieke waarden hebben geconflicteerd binnen het coronadossier van de gemeente Delft?* En (2) *welke factoren hebben de afwegingen tussen conflicterende publieke waarden beïnvloed?*

### 5.1 Deelvraag I

Figuur 14 geeft een overzicht van de publieke waardenconflicten die zijn beschreven in hoofdstuk 4. De dikte van de lijnen geven aan hoe vaak de waardenconflicten zijn geïdentificeerd. Is een waardenconflict vaker dan één keer voorgekomen, dan is dit aantal vermeld. Op basis hiervan kan in de eerste plaats worden gesteld dat het coronadossier van de gemeente Delft inderdaad wordt gekenmerkt door waardenpluriformiteit. Hierbij hebben de waarden rechtmatigheid en legitimiteit het meest met elkaar geconflicteerd. Ook heeft legitimiteit meerdere keren geconflicteerd met gelijkheid en verantwoording; rechtmatigheid met efficiëntie; en efficiëntie met verantwoording. In de rest van de paragraaf worden de waardenafwegingen per beleidsveld vergeleken.



Figuur14 – Conflicterende publieke waarden in het coronadossier van de gemeente Delft

### Toezicht op en handhaving van coronamaatregelen in Delft

Het eerste beleidsveld is door respondenten als zeer ingewikkeld ervaren. De vele actoren waarmee rekening moest worden gehouden, de duur en de persoonlijke impact van de coronacrisis maakte het in toenemende mate lastig ‘goed’ te handelen. Met name de waardenafweging tussen rechtmatigheid en legitimiteit is in verschillende vormen teruggekomen. Binnen dit beleidsveld stonden de coronamaatregelen immers in alle afwegingen centraal en bracht het slinkende draagvlak voor de maatregelen – zowel intern als extern – een hoop spanningen met zich mee. Ook de waardenafweging tussen legitimiteit en gelijkheid heeft in meerdere situaties gespeeld; het was lastig aan alle wensen van alle sectoren in gelijke mate te voldoen. Daarnaast hebben verschillende waarden gebotst met efficiëntie. Door capaciteitsbeperkingen en wensen van leidinggevenden was het van belang efficiënt te werken. Dit botste echter met de Delftse handhavingscultuur, waar verantwoording hoog in het vaandel staat. Een opvallend waardenconflict is tussen de efficiëntie en effectiviteit van het handhaven van de coronamaatregelen. Als de besmettingscijfers in Delft niet significant verschillen tussen regiogemeenten met mildere handhavingsstrategieën, hoe efficiënt is het dan om veel capaciteit op de handhaving van coronamaatregelen in te zetten?

### Financiële ondersteuning van getroffen sectoren in Delft

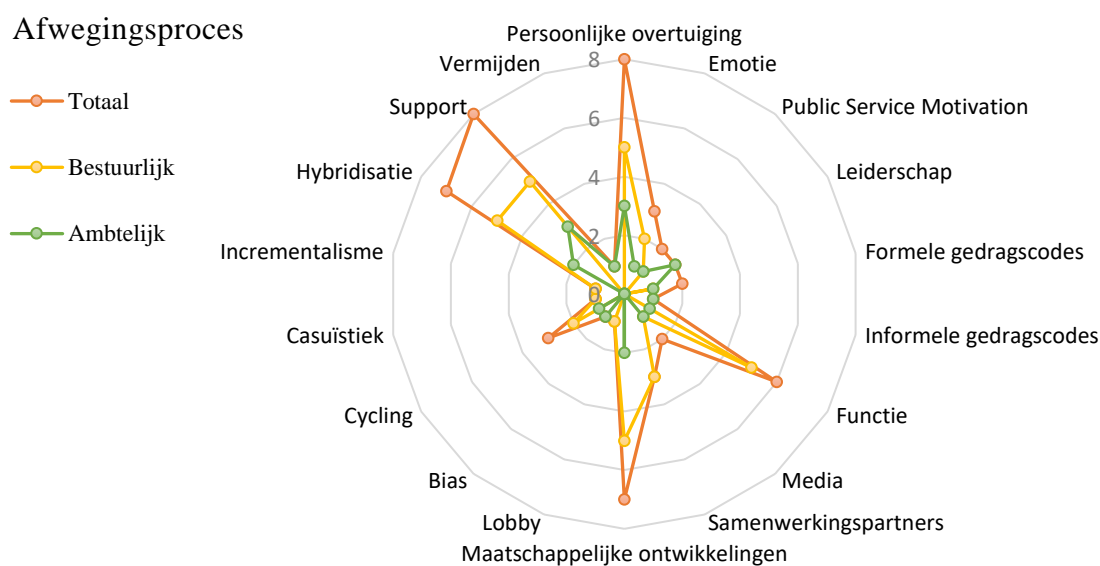
Het tweede beleidsveld werd door de respondenten als minder problematisch ervaren dan de andere twee beleidsvelden. De waardenafwegingen die hierin met name hebben plaatsgevonden zijn tussen resultaatgerichte waarden en gelijkheid en rechtmatigheid. Wordt de steun aan getroffen sectoren gelijk verdeeld? En worden de juiste procedures voldoende doorlopen, ondanks een gevoel van urgentie?

### Inrichting van de Delftse openbare ruimte conform de coronamaatregelen

Het derde beleidsveld wordt gedomineerd door één zeer ingewikkelde casus: het toekennen van extra terrasruimte aan horecaondernemers. De waarde die daarin het meest geconflicteerd heeft met andere waarden is legitimiteit; deze waarde representeert in deze situatie de oproep voor meer terrasruimte. Deze oproep bemoeilijkte in sommige gevallen de naleving van de coronamaatregelen en veiligheidsregels rondom hulpdiensten in de binnenstad (rechtmatigheid). Ook was de oproep in strijd met doelstellingen van de gemeente rondom mobiliteit (effectiviteit). Tot slot ontstond de vraag of de oproep voor extra terrasruimte niet ook de waarde gelijkheid in het gedrang bracht.

### 5.1.2 Deelvraag II

In algemene zin kan worden gesteld dat in alle beschreven situaties een combinatie van factoren de waardenafweging heeft beïnvloed: een web van factoren. Figuur 15 geeft het ‘web van factoren’ weer dat in de acht beschreven situaties herkend is. De figuur geeft aan hoe vaak bepaalde factoren en strategieën als onderdeel van een afwegingsproces zijn geïdentificeerd. Met de web-structuur is getracht de samenhang tussen de verschillende factoren en strategieën te benadrukken. Iedere afweging is de uitkomst geweest van een eigen combinatie factoren, die zich ook elke keer anders tot elkaar hebben verhouden.



Figuur 15 – ‘Web van factoren’ in het Delftse coronadossier

Het geheel beijkend komt een vijftal factoren en strategieën dominant naar voren: (1) persoonlijke overtuigingen, (2) functie, (3) maatschappelijke ontwikkelingen, (4) hybridisatie en (5) support. De dominantie van de strategie support geeft aan dat publieke waardenafwegingen in dit dossier doorgaans in overleg met anderen zijn gemaakt. Dit overleg vond vaak plaats met meer uiteenlopende actoren dan in De Graaf et al. (2016) is gesuggereerd. Naast directe collega’s, werd input geleverd door samenwerkingspartners, de gemeenteraad, ondernemers en inwoners van de stad, zodat alle relevante perspectieven werden gehoord. Dit geeft aan dat publieke waardenafwegingen zeer complexe sociale processen zijn, waarbij verschillende individuen – ieder vanuit zijn of haar eigen functie en persoonlijke opvattingen – hebben geprobeerd overeenstemming te bereiken over de ‘juiste’ handeling in de gegeven situatie.



Wanneer iemand zelf verantwoordelijk is voor te nemen besluit lijken persoonlijke overtuigingen een duidelijke rol te spelen in de overweging, omdat het besluit aan zichzelf en anderen moet kunnen worden verantwoord. Dit wil niet zeggen dat iemand zijn of haar zin in dat geval doordrukt, maar wel dat de beslisser, zoals een bestuurder of handhaver, zich op een bepaalde manier moet kunnen vinden in of neerleggen bij het besluit. Deze bevinding nuanceert de verwachting vanuit de theorie dat, wanneer verantwoording moet worden afgelegd, de voorkeur wordt overgenomen van degene aan wie verantwoording moet worden afgelegd, waarbij dit vaak formele leidinggevendenden zijn (Brief et al., 1991; Petersen & Krings, 2009). Bovenstaande benadrukt dat mensen ook constant informeel verantwoording afleggen aan zichzelf, aan hun geweten, waardoor niet alleen leidinggevendenden, maar ook persoonlijke overtuigingen, deze beïnvloedende rol kunnen hebben. Dit kan verklaren waarom persoonlijke overtuigingen een grote rol hebben gespeeld in de bestudeerde publieke waardenafwegingen.

De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen geeft aan dat de langdurige crisissituatie, die de context vormde van deze sociale processen, een stempel heeft gedrukt op de afwegingsprocessen. Zo werd de waarde legitimiteit in de loop van de tijd steeds relevanter door afnemend draagvlak voor de coronamaatregelen, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Ook werden waarden die aan het begin van de crisis tijdelijk minder belangrijk werden geacht, in de loop van de tijd weer zwaarder meegewogen – wat duidt op de cycling strategie. Tot slot valt het op dat in de meeste situaties de hybridisatie strategie is gebruikt. Dit geeft aan dat actoren vaak hebben gekozen om niet één waarde te laten prevaleren, maar hebben gehandeld naar waardenpluriformiteit door conflicterende waarden in besluiten te combineren.

In hoofdstuk 4 is het onderscheid aangebracht tussen bestuurlijke en ambtelijke publieke waardenafwegingen. Met dit onderscheid is geprobeerd aan te geven dat publieke waardenafwegingen geen één pot nat zijn, maar complexe sociale processen, die vanuit verschillende rollen, posities en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur verschillend kunnen worden ervaren. Immers, een gedeelte van de publieke waardenafwegingen dat wordt ervaren door ambtenaren met een ondersteunende of adviserende functie maken ook onderdeel uit van bestuurlijke afwegingsprocessen. Hierbij wordt uiteindelijk op bestuurlijk niveau besloten hoe er wordt gehandeld, maar speelt de ambtelijke ondersteuning en advisering een rol in de totstandkoming van dit besluit. Ambtenaren kunnen bepaalde waarden in hun advisering bewust of onbewust aanmoedigen en afraden. Ook kunnen zij in de gaten houden of alle relevante waarden aan de bestuurstafel worden besproken. Dit samenspel tussen bestuur, het ambtelijk apparaat en andere actoren is van groot belang geweest in dit dossier. De vele input maakte de waardenafwegingen echter niet altijd makkelijker. Veel sparren kan namelijk ook

worden gezien als een teken dat er moeilijk een consensus kon worden bereikt en de incrementalisme strategie werd gebruikt – zoals rond het toekennen van extra terrasruimte. Bestuurlijke publieke waardenafwegingen betreffende de financiële ondersteuning van getroffen sectoren werden als minder ingewikkeld ervaren. Dit is te verklaren door de aanwezigheid van afwegingskaders. Hieruit blijkt dat formele gedragscodes, naast organisatiebrede waardenstatements, ook kunnen voorkomen in de vorm van dergelijke beleidsstukken.

Een ander gedeelte van de publieke waardenafwegingen is ambtelijk gemaakt. De meest zwaarwegende ambtelijke waardenafwegingen hebben plaatsgevonden bij het uitvoeren van de handhavingsstrategie. Hieruit bleek dat bestuurders – en leidinggevendenden – andersom ook invloed hebben op de afwegingen in de ambtelijke organisatie. In deze situatie werd de invloed van controlerend leiderschap herkend, doordat de waarde rechtmatigheid vanuit die positie werd uitgedragen als belangrijk. Er werd hierbij een relatie opgemerkt tussen controlerend leiderschap en een versterking van persoonlijke overtuigingen. Dit gaat in tegen de verwachting van de theorie van Huberts et al. (2007) over de invloed van leidinggevendenden. Wel is het in lijn met de discretionaire ruimte van uitvoerend ambtenaren, zoals benadrukt door Lipsky (1980). Daarnaast is een invloed gevonden van informele gedragscode in de vorm van de Delftse handhavingscultuur. Deze informele gedragscode kan worden gelinkt aan PSM, omdat handhavers graag bij de gemeente Delft werken vanwege deze manier van handhaven.

Concluderend zijn de publieke waardenafwegingen in het Delftse coronadossier beïnvloed door een dynamische mix van factoren en strategieën. Hierboven zijn de meest dominante aspecten van deze afwegingsprocessen besproken. Gegeven hun contextafhankelijkheid, is het moeilijk om publieke waardenafwegingen in wetmatigheden te vangen. Wel lijkt het vruchtbaar om publieke waardenafwegingen vanuit de verschillende rollen, posities en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur te bestuderen, bijvoorbeeld door het onderscheid te maken tussen bestuurlijke en ambtelijke afwegingen. Hiermee kan de complexe sociale dynamiek die dergelijke afwegingsprocessen kenmerkt op een meer genuanceerde manier worden begrepen.

## 6. Discussie en reflectie

In dit hoofdstuk is eerst ruimte voor de discussie over het gehanteerde theoretische kader. Vervolgens wordt in de reflectie ingegaan op een drietal beperkingen van het onderzoeksproces. In beide paragrafen worden suggesties voor eventueel vervolgonderzoek gedaan.

### 6.1 Discussie

Het theoretisch kader is toegepast in deze *case study* om het proces van waardenafwegingen-in-de-praktijk inzichtelijker te krijgen. Ondanks dat een groot aantal van de factoren en strategieën uit het theoretisch kader is teruggevonden in de empirische bevindingen, kent het kader ook beperkingen.

Ten eerste is een aantal factoren en strategieën niet of beperkt teruggevonden in het empirische deel van het onderzoek. Gezien de beperkte generaliseerbaarheid van het onderzoek en het feit dat publieke waardenafwegingen contextgebonden zijn, sluit deze bevinding niet uit dat zij in andere situaties wel van invloed zijn. Desondanks wordt opgemerkt dat specifiek de invloed van de casuskenmerken moeilijk te herkennen zijn geweest in de afwegingsprocessen. Zowel de factoren ‘moment in beleidsproces’ als ‘type besluit’ gaan uit van een duidelijk onderscheid tussen fasen in het beleidsproces en type besluiten. De praktijk is echter rommeliger en maakt een minder duidelijk onderscheid tussen deze kenmerken, waardoor deze theoretische ideeën lastig te toetsen waren in de praktijk. Met deze moeilijkheid kan in vervolgonderzoek rekening worden gehouden.

Ten tweede komt uit het analyseproces naar voren dat het theoretisch kader op onderdelen kan worden verrijkt. Om te beginnen zijn twee nieuwe verklarende factoren geïdentificeerd: lobby en emotie. Lobbygroepen zijn reeds bekend als invloed op het beleidsproces (Bovens et al., 2017:92-94), maar kunnen ook in de context van publieke waardenafwegingen een verklarende functie hebben. De precieze invloed van emoties op waardenafwegingen is niet gemakkelijk te duiden; emoties kunnen op zeer uiteenlopende manieren invloed uitoefenen op menselijk gedrag. Wel zijn zij een dusdanig fundamenteel onderdeel van menselijk handelen, dat zij in vervolgonderzoek niet buiten beschouwing zouden moeten worden gelaten. Ten tweede is een nieuwe *coping* strategie herkend, namelijk het ‘vermijden’ van een waardenconflict. Deze strategie kan in vervolgonderzoek tevens worden toegevoegd aan het theoretisch kader. Tot slot laten de acht situaties een complexe sociale dynamiek zien, zoals in de conclusie uiteen is gezet. Het theoretisch kader kan in het vervolg ook aangevuld worden door dit aspect nadrukkelijker mee te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld

meer rekening worden gehouden met positie- en machtsverhoudingen. Theorieën omtrent ‘frames’ en ‘frame reflection’ zouden hiervoor informatief kunnen zijn (Head & Alford, 2013:723). De verschillende posities vanwaaruit mensen publieke waardenafwegingen ervaren geeft hen immers een ander perspectief – of ‘frame’ – op situaties, waardoor zij belangrijke waarden in situaties eventueel verschillend beoordelen.

Ten derde wordt in het huidige theoretisch kader nog weinig rekening gehouden met de dynamiek van een afwegingsproces, waarbij de verschillende beïnvloedende factoren en strategieën op elkaar inwerken. In het licht van de empirische bevindingen en de conclusie kan worden geconstateerd dat het conceptueel model uit hoofdstuk 2 een statische weerspiegeling is van het afwegingsproces, terwijl de afwegingspraktijk zeer levendig is. Deze interne dynamiek tussen factoren kan nader worden onderzocht. Vandaar dat het nuttig lijkt om in de toekomst een dynamischere weergave van het afwegingsproces als conceptueel model te hanteren. Een voorbeeld hiervan is weergegeven in Figuur 16. Hierin representeert de zwarte achtergrondkleur de *black box* waarbinnen publieke waardenafwegingen plaatsvinden. De blauwe stip in het midden is de publieke waardenafweging; de groene rondjes de *coping* strategieën en de geel/oranje rondjes de categorieën met factoren.



Figuur 16 - Voorbeeld weergave publieke waardenafweging als dynamisch proces

Tot slot kan in vervolgonderzoek worden gereflecteerd op de vraag in hoeverre bestuurskundigen zich willen mengen in een normatieve discussie over publieke waardenafwegingen. Vooralsnog heeft het onderzoek zich met name gericht op het beschrijven

en verklaren van publieke waardenafwegingen. Er zijn echter nog weinig stappen gezet in het ontwikkelen van een meer normatieve opvatting over publieke waardenafwegingen. Hoe wordt voor het openbaar bestuur bepaald wanneer een ‘juiste’ publieke waardenafweging is gemaakt of een ‘goede’ balans tussen waarden is gevonden? Kunnen bepaalde *coping* strategieën of beïnvloedende factoren als ‘beter’ en ‘slechter’ worden aangeduid en zo ja, op welke gronden? Ondanks dat onderwerp ‘goed bestuur’ zich op het snijvlak bevindt tussen ethiek (‘goed’) en bestuurskunde (‘bestuur’), lijkt de samenwerking tussen deze twee vakgebieden op dit vlak nog ruimte voor verbetering te bieden. Dit zou in vervolgonderzoek kunnen worden verdiept door bovenstaande vragen te adresseren.

## 6.2 Reflectie

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal beperkingen van het onderzoeksproces. Ten eerste zijn de empirische bevindingen van het onderzoek op verschillende momenten beïnvloed. Om te beginnen heeft de set respondenten in hoge mate bepaald welke waardenafwegingen en afwegingsprocessen zijn meegenomen in de resultaten, doordat het dossier vanuit hun perspectief is bekeken. Daarnaast bestaat de kans dat respondenten niet altijd het achterste van hun tong hebben laten zien, ondanks dat de sfeer tijdens alle gesprekken open en ontspannen was. Tevens is door de onderzoeker een selectie gemaakt van de acht meest dominante situaties die als resultaten zijn gepresenteerd, waardoor bepaalde bevindingen buiten beschouwing zijn gelaten.

Ten tweede betrof dit onderzoek een reconstructie van een beleidsdossier, waarbij afwegingsprocessen zijn onderzocht die veelal impliciet zijn ervaren. Hierdoor is de onderzoeker in hoge mate afhankelijk geweest van de herinnering en reflectie van de respondenten. Tijdens het onderzoek is opgemerkt dat sommige details, bijvoorbeeld over bepaalde gesprekken of gedachtegangen, moeilijk terug te halen waren. Hierdoor was het tevens ingewikkeld om de relatieve invloed van verschillende verklarende factoren te beoordelen. Vandaar dat in vervolgonderzoek kan worden overwogen om participatieve observatie in het onderzoeksontwerp mee te nemen. Door publieke waardenafwegingen ‘live’ mee te maken hoeft de onderzoeker minder te leunen op de herinneringen van de respondenten. Ook kan de relatieve invloed van bepaalde factoren zelf worden ervaren of kan hier in het moment gericht naar worden gevraagd.

Tot slot is in dit onderzoek een beleidsdossier onderzocht dat zich afspeelde tijdens een crisisperiode. De invloed van dit omgevingskenmerk is duidelijk teruggevonden in het onderzoek. Gezien de uitzonderlijkheid van de situatie, is het erg interessant geweest om

publiek waardenafwegingen juist in deze context te onderzoeken. Desondanks is een pandemie een uitzonderingssituatie, waardoor dit onderzoek minder representatief is voor werk in het openbaar bestuur in de 'gebruikelijke' context. Vandaar dat het voor vervolgonderzoek tevens interessant is om een beleidsdossier zonder crisiskarakter als casus te nemen.

## 7. Aanbevelingen voor de praktijk

Dit onderzoek heeft aannemelijk gemaakt dat de uitdaging rond goed bestuur zich met name bevindt in het integraal afwegen en balanceren van publieke waarden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat in de praktijk van het openbaar bestuur nog weinig systematisch wordt stilgestaan bij publieke waardenafwegingen; veel waardenafwegingen worden impliciet gemaakt. Het is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur nodig dat relevante actoren de waardengeladenheid van besluitvormingssituaties leren onderkennen en meer geoefend raken in het denken in termen van publieke waarden. Vooral ook omdat dit bijdraagt aan het zich rekenschap kunnen geven van genomen besluiten. Verantwoording afleggen - ook ten aanzien van gehanteerde waarden - is onderdeel van het democratisch stelsel – en tevens een publieke waarde. In dit laatste hoofdstuk worden hiertoe vier aanbevelingen gedaan.

### 1. Word bekend met publieke waarden

Voordat publieke waarden meer systematisch en integraal kunnen worden afgewogen dienen deze waarden bekend te zijn. Veel respondenten waren niet bekend met de publieke waarden die in dit onderzoek centraal stonden. Nadat ‘de driehoek van goed bestuur’ was voorgelegd, konden de respondenten de waarden wel in hun werkpraktijk herkennen. Om de bekendheid van publieke waarden te vergroten kan een formele training – bijvoorbeeld in het teken van ambtelijk vakmanschap – in de organisatie worden aangeboden, waarbij (conflicterende) publieke waarden onder de aandacht worden gebracht

### 2. Herken publieke waardenafwegingen in concrete situaties

Tijdens de interviews bleek dat de publieke waarden in eerste instantie als abstract overkwamen. In de loop van het gesprek konden de waarden echter steeds beter worden ontrafeld uit concrete situaties. Vandaar dat het van belang is dat bestuurders en ambtenaren onderling het gesprek blijven voeren over ingewikkelde, waardengeladen situaties. In dialoog kunnen publieke waardenafwegingen worden herkend in concrete situaties en krijgen zij verdere betekenis.

### 3. Kaart verschillende perspectieven aan en weeg deze integraal af

Op het moment dat professionals in het openbaar bestuur in staat zijn conflicterende waarden in ingewikkelde situatie uit te pluizen, is het van belang dat het wordt opgemerkt wanneer bepaalde perspectieven ontbreken in besluitvormingsprocessen. Om de waarden van goed

bestuur integraal te kunnen afwegen dienen relevante waarden immers de revue te passeren. Dit betekent dat reflectie moet plaatsvinden over waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Om dergelijke discussie over publieke waardenafwegingen te stimuleren kan een boekenlegger zoals in figuur 17 worden uitgedeeld en als geheugensteuntje worden gebruikt. De vraag ‘Hoe komen we tot een Behoorlijk Responsief Resultaat?’ kan op ieder moment worden gesteld om het gesprek over publieke waardenafwegingen aan te wakkeren en relevante waarden op tafel te leggen.

#### 4. Verantwoord gemaakte keuzes

Tot slot is het belangrijk om gemaakte publieke waardenafwegingen systematisch en expliciet aan anderen uit te (kunnen) leggen, bijvoorbeeld tijdens raads- en commissievergaderingen en in antwoorden op burgervragen. Dit creëert hopelijk meer inzicht in en begrip voor de ingewikkelde situaties waar professionals in het openbaar bestuur op dagelijkse basis mee geconfronteerd worden en draagt bij aan het vertrouwen in het democratisch stelsel.



Figuur 17 - Boekenlegger Goed Bestuur



## Literatuurlijst

- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public Values and Public Service Motivation. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 292–311. <https://doi.org/10.1177/0275074012440031>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Babbie, E. (2016). *The Practice of Social Research* (14th edition). Cengage Learning, Inc.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (3de editie). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Bennett, L. W. (2016). *News: The Politics of Illusion* (10<sup>th</sup> ed.). Chicago en Londen: University of Chicago Press.
- Berlin, I. (1969). *Four essays on liberty*. New York: Oxford University Press.
- Berlin, I., (1982). *Against the current*. New York: Penguin Books.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74. <https://doi.org/10.1017/s0143814x98000038>
- Boling, T. E., & Dempsey, J. (1980). Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response. *Public Personnel Management Journal*, 10(1), 11–19. <https://doi.org/10.1177/009102608101000103>
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., van Twist, M. J. W., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., Van Twist, M. J. W., Van den Berg, C. F., Van der Steen, M. A., & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (9e ed.). Deventer: Wolters Kluwer.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. (2012). 'Public Values Concepts and Criteria: The Case for "Progressive Opportunity" as a Criterion. A commissioned background paper about Public Interest-Public Value as it relates to the creation of public value'. Center for Integrative Leadership, June 2012.
- Brief, A. P., Dukerich, J. M., & Doran, L. I. (1991). Resolving Ethical Dilemmas in Management: Experimental Investigations of Values, Accountability, and Choice.

- Journal of Applied Social Psychology*, 21(5), 380–396. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1991.tb00526.x>
- Bryer, T. A. (2006). Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479–500. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul010>
- 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. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Chavannes, M. (2022, 31 januari). Zolang de uitvoering hapert, blijft het zoeken naar vertrouwen in de overheid. Computer says: get your act together. *De Correspondent*. <https://decorrespondent.nl/13083/zolang-de-uitvoering-hapert-blijft-het-zoeken-naar-vertrouwen-in-de-overheid-computer-says-get-your-act-together/38473668751749-cc86f35e>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Coughlan, R. (2005). Codes, Values and Justifications in the Ethical Decision-Making Process. *Journal of Business Ethics*, 59(1–2), 45–53. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-3409-9>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design (International Student Edition)*. SAGE Publications.
- De Bruijn, H., & Van der Steen, M. (2020). *Leren van Covid-19*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-08/NSOB-2020-Leren-van-Covid-19.pdf>
- De Graaf, G., Van Doeveren, V., Reynaers, A.-M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 2, 5–11.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2013, januari). *Publieke waarden: De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/23509/publieke-waarden.pdf>
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>

- De Graaf, G., & Meijer, A. (2018). Social Media and Value Conflicts: An Explorative Study of the Dutch Police. *Public Administration Review*, 79(1), 82–92.  
<https://doi.org/10.1111/puar.12914>
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2022). Dilemmas and Craftsmanship Practices: Strategies for Empirically Uncovering Values and Value Conflicts. In G. Espedal, B. J. Løvaas, S. Sirris, & A. Wæraas (Eds.), *Researching Values Methodological Approaches for Understanding Values Work in Organisations and Leadership* (pp. 93-113). Palgrave / MacMillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-90769-3>
- Delftse Rekenkamer. (2021, november). *Rekenkameronderzoek: Effecten coronacrisis Delft*.  
<https://delft.raadsinformatie.nl/document/10780977/1>
- Doornbos, M. (2001). “Good Governance”: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Journal of Development Studies*, 37(6), 93–108. <https://doi.org/10.1080/713601084>
- Erasmus School of Social and Behavioural Sciences [ESSB]. (2022, 21 juni). *Kunnen publieke waarden repareren wat de overheid aan waarde vernietigt?* [Persbericht].  
[https://www.eur.nl/nieuws/kunnen-publieke-waarden-repareren-wat-de-overheid-aan-waarde-vernietigt?fbclid=IwAR2fTXUN0R-HrMI8A5M6eUdE6NPpLRl6z32qsYRiQBbdRxm-x22iFdRU\\_J8](https://www.eur.nl/nieuws/kunnen-publieke-waarden-repareren-wat-de-overheid-aan-waarde-vernietigt?fbclid=IwAR2fTXUN0R-HrMI8A5M6eUdE6NPpLRl6z32qsYRiQBbdRxm-x22iFdRU_J8)
- Harmsen, J. (2022, 5 februari). Hoe krijgt de gemeente het vertrouwen van de kiezer terug? ‘De inwoner dienen moet belangrijker zijn dan partijpolitiek’. *Trouw*.  
<https://www.trouw.nl/binnenland/hoe-krijgt-de-gemeente-het-vertrouwen-van-de-kiezer-terug-de-inwoner-dienen-moet-belangrijker-zijn-dan-partijpolitiek~bf6c01b2/>
- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.  
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2020). *Qualitative Research Methods*. SAGE Publications.
- Hofstede, S. (2022, 28 februari). *Inwoners regio hebben weinig vertrouwen in politici, ook die van de gemeente*. Omroep West. Geraadpleegd op 1 maart 2022, van  
<https://www.omroepwest.nl/nieuws/4532896/inwoners-regio-hebben-weinig-vertrouwen-in-politici-ook-die-van-de-gemeente>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Huberts, L. L., Kaptein, M. M., & Lasthuizen, K. K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing: An*

- International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587–607.  
<https://doi.org/10.1108/13639510710833884>
- Huberts, L. W. J. C., & van Hout, E. J. T. (2011). Goed bestuur: kiezen of delen? *Bestuurskunde*, 20(2), 53-62.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Karré, P.M. (2005). Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. *Bestuurskunde*, 14(3), 21–26. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1765/113697>
- Karré, P.M., & In 't Veld, R.J. (2007). Spanningen in organisaties met publieke en private relaties – Een verdiepende case study. *M & O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 61(3-4), 189–202. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1765/113692>
- Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711–719.  
<https://doi.org/10.1111/1540-6210.00334>
- Kirby, N. (2021). Good governance: Contemporary issues in political philosophy. *Philosophy Compass*, 16(12). <https://doi.org/10.1111/phc3.12790>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135–158. <https://doi.org/10.1080/146166700411201>
- Koppenjan, J. (2022, juni). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Erasmus School of Social and Behavioural Sciences. <https://www.eur.nl/media/104893>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russel Sage Foundation.
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy. *Administration & Society*, 42(1), 66–100.  
<https://doi.org/10.1177/0095399710362524>
- Martinsen, D. S., & Jørgensen, T. B. (2010). Accountability as a Differentiated Value in Supranational Governance. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 742–760. <https://doi.org/10.1177/0275074010366300>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*.  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2009/06/23>

- /brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur/brochurecodegoedopenbaarbestuur.pdf
- Moore, M. H. (1997). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- Nanda, V. P. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269–283.  
<https://doi.org/10.1177/0002716205282847>
- NOS. (2020, 29 februari). *Vrouw in Delft is zevende coronapatiënt in Nederland, zit in thuisisolatie*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://nos.nl/liveblog/2325069-vrouw-in-delft-is-zevende-coronapatient-in-nederland-zit-in-thuisisolatie>
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Omroep West. (2020, 29 februari). *Alles over de coronabesmetting van 23-jarige vrouw uit Delft*. Omroep West. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4002713/alles-over-de-coronabesmetting-van-23-jarige-vrouw-uit-delft>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pauw, J (Presentator). (2022, 13 maart). De macht en het vertrouwen (Seizoen 1, Aflevering 1) [Aflevering tv-serie]. In *De macht en het vertrouwen*. BNNVARA.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Petersen, L. E., & Krings, F. (2008). Are Ethical Codes of Conduct Toothless Tigers for Dealing with Employment Discrimination? *Journal of Business Ethics*, 85(4), 501–514. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9785-1>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022, 24 februari). *In ontwikkeling: Wegingskader goed openbaar bestuur*. Nieuwsbericht | Raad voor het Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 4 april 2022, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/nieuws/2022/02/24/in-ontwikkeling-wegingskader-goed-openbaar-bestuur>
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust* (A. Goldhammer, Vert.). New York: Cambridge University Press.
- Rutgers, M. R. (2014). As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29–45. <https://doi.org/10.1177/0275074014525833>

- Spicer, M. W. (2001). Value Pluralism and Its Implications for American Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 23(4), 507–528.  
<https://doi.org/10.1080/10841806.2001.11643542>
- Stewart, J. (2006). Value Conflict and Policy Change. *Review of Policy Research*, 23(1), 183–195. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00192.x>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Tetlock, P. E. (1985). Accountability: The neglected social context of judgment and choice. *Research in Organizational Behavior*, 7, 297–332.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance*, 17(4), 457–486. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x>
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., & Reynolds, S. J. (2006). Behavioral Ethics in Organizations: A Review. *Journal of Management*, 32(6), 951–990.  
<https://doi.org/10.1177/0149206306294258>
- Van der Meer, T. W. G. (2017). Political Trust and the “Crisis of Democracy”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.  
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77>
- Van der Steen, M., Van der Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Van der Wal, Z. (2008). Value Solidity. *Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business.*, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Van der Wal, Z., Huberts, L., Van den Heuvel, H., & Kolthoff, E. (2007). Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3/4), 314–364. <https://www.jstor.org/stable/41288274>
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2013). From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications From 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13–28.  
<https://doi.org/10.1177/0275074013488822>
- Van der Wal, Z., & Van Hout, E. T. J. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 220–231. <https://doi.org/10.1080/01900690902732681>
- Van Montfort, C. (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Boom Lemma.

- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction* (1ste editie). Londen en New York: Routledge.
- Van Wart, M. (2017). *Leadership in Public Organizations* (3de editie). Routledge.
- Wagenaar, H. (1999). Value Pluralism in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 441–449. <https://doi.org/10.1080/10841806.1999.11643400>
- Warren, M. E. (2018). Trust and Democracy. In *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (pp. 75–94). Oxford University Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Wittmer, D. P. (2001). Ethical decision-making. In T. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (pp. 481-507). New York, NY: Marcel Dekker.

## Bijlagen

### Bijlage 1. Documentenlijst

| Document | Titel / Onderwerp   | Kenmerk in RIS |
|----------|---|----------------|
| 1        | Rekenkameronderzoek: Effecten coronacrisis Delft  | 2145861        |
| 2        | Raadsinformatiebrief: Afschrift op brief KHN  | 4211059        |
| 3        | Raadsinformatiebrief: Circulatieplan binnenstad i.v.m. aanpassingen tgv versoepelen Corona maatregelen  | 2022438        |
| 4        | Collegevoorstel: Voorstel aan de gemeenteraad inzake lokale economie-fiscale maatregelen  | 4267477        |
| 5        | Raadsinformatiebrief: Reactie op brief KHN over horeca in Delft in acute nood en verzoek om kwijtschelding  | 2021389        |
| 6        | Raadsvoorstel: Aanpassing Algemene Plaatselijke Verordening voor Delft i.v.m. de tijdelijke uitbreiding van de terrassen in verband met de coronacrisis                           | 2023456        |
| 7        | Raadsinformatiebrief: Schriftelijke vragen 'Ruimte voor fietser en voetganger'  | 2026548        |
| 8        | Raadsinformatiebrief: Inzet van BOA's in burger   | 2047880        |
| 9        | Raadsinformatiebrief: Beleidsregel 4494583 tijdelijke wijziging omvang, locatie, inrichting en exploitatie van terrassen en terrasboten in de binnenstad in Coronatijd Delft 2021 | 2110174        |



## Bijlage 2. *Topic list interviews*

# Interview conflicterende publieke waarden

Respondentnummer:

Functie: *bestuurder / bestuursondersteuning / middenmanager / uitvoerend ambtenaar*

### Inleiding

Om te beginnen wil ik u hartelijk danken voor het deelnemen aan dit onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van mijn afstudeerscriptie voor de masteropleiding Beleid en Politiek (Bestuurskunde) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderzoek focust op drie beleidsvelden binnen het lokale coronadossier in de periode maart 2020 – maart 2022:

- (1) Toezicht en handhaving van coronamaatregelen in Delft;**
- (2) Gemeentelijke (financiële) ondersteuning van getroffen sectoren, zoals horeca en culturele instellingen;**
- (3) Inrichting van de openbare ruimte in Delft conform de coronamaatregelen.**

Binnen deze beleidsvelden heeft de gemeente Delft ruimte gehad om eigen besluiten te nemen (zie bijlage voor een selectie hiervan).

De vraagstelling van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste ben ik geïnteresseerd in de moeilijke keuzes die binnen deze beleidsvelden genomen moesten worden en welke publieke waarden hierbij conflicteerden. Daarnaast kom ik graag meer te weten over hoe bestuurders en ambtenaren tot een keuze gekomen zijn in deze ingewikkelde gevallen.

De inzichten uit de interviews worden gebruikt om bovenstaande vraagstelling te beantwoorden. Met uw toestemming neem ik het gesprek op, zodat ik deze achteraf kan uitwerken en analyseren. Uiteraard ga ik vertrouwelijk om met de informatie uit het interview en verwijder ik de opname na het uitwerken en uw goedkeuring. Geeft u toestemming om het interview op te nemen?

Het interview zal maximaal één uur duren. Heeft u verder nog vragen? Dan start ik nu de opname.

### Structuur en vragen

#### I. **Ervaring met beleidsvelden**

- Kunt u kort iets vertellen over uw verantwoordelijkheden in bovenstaande beleidsvelden, in de periode maart 2020 – maart 2022?
- Waar in het beleidsproces heeft u met name een rol gehad?  
*Agendavorming / Beleidsvoorbereiding / Beleidsvaststelling / Beleidsuitvoering*
- Met wie heeft u met name overlegd over te maken keuzes?  
*Zelfstandig / met collega's / met leidinggevende(n) / met betrokken externe partijen*

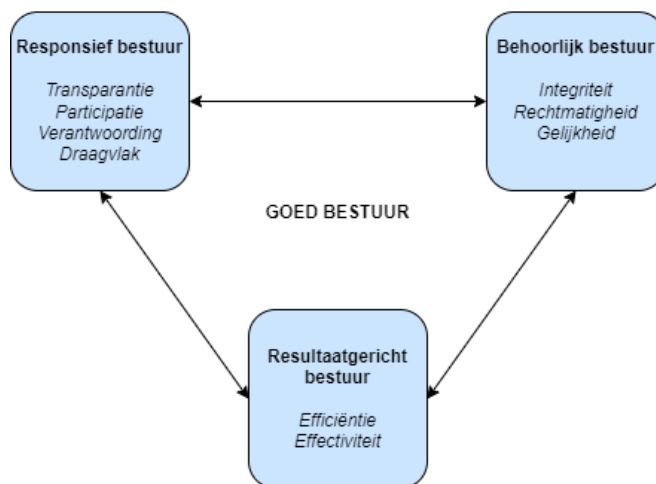
## II. Dilemma's en keuzes

- Kunt u de drie moeilijkste keuzes noemen die u heeft gemaakt in uw functie op bovenstaande beleidsvelden?
- Waarom waren deze keuzes zo lastig om te maken?
- Kunt u mij meenemen in het proces dat voorafging aan uw keuzes?

## III. Conflicterende publieke waarden

Onderstaande afbeelding is een schematische weergave van de drie beginselen van 'goed bestuur', onder andere gebaseerd op [de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Elk van deze beginselen omvat een aantal publieke waarden, waarnaar in het openbaar bestuur zou moeten worden gehandeld. Het is echter bekend dat deze waarden regelmatig met elkaar conflicteren.

- Stonden er publieke waarden onder spanning tijdens het keuzeproces? Zo ja, welke waarden waren dit?
- Zijn bepaalde publieke waarden in uw werk belangrijker geworden sinds of in de loop van de coronapandemie?
- Naar welke publieke waarde(n) handelt u het meest in uw werk?
- Als u een keuze moet maken tussen onderstaande publieke waarden, welke vindt u persoonlijk het meest belangrijk voor een lokale overheid, en waarom?
- Wat is uw motivatie om bij een lokale overheid te werken?



## Afsluiting

Heeft u nog aanvullende opmerkingen of iets anders dat u kwijt wilt?

Ik stuur u de uitwerking van het interview toe, zodat u deze kan nalezen. Mocht u naar aanleiding van deze uitwerking, of los daarvan, nog vragen of aanvullingen hebben, neem dan vooral contact met mij op.

Zou ik u later in het onderzoek nog mogen benaderen voor verduidelijkingen, aanvullende vragen of eventueel een vervolggesprek?

Tot slot, nogmaals hartelijk dank voor uw tijd en deelname.

## Bijlage 3. Opzet groepsgesprek PowerPoint

# Groepsgesprek

Publieke waardenafwegingen in het Delftse terrassenbeleid

## Planning

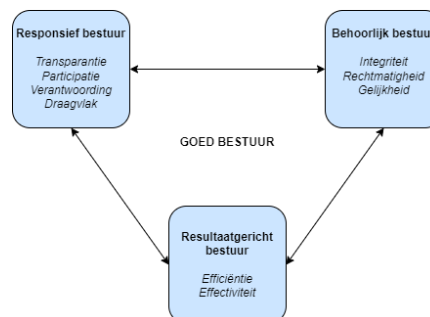
- Update onderzoek [16:00- 16:10]
- Casus: terrassenbeleid [16:10- 16:50]
- Suggesties toepassing onderzoek [16:50- 17:00]

## Update onderzoek

- Thema: vertrouwen in de lokale overheid
- Aanname: vertrouwen in de lokale overheid hangt samen met kwaliteit van openbaar bestuur → goed bestuur
- Onderwerp: ambtelijke en bestuurlijke publieke waardenafwegingen binnen het lokale coronadossier
- 17 interviews; analyse bezig
- Groepsgesprek ter reflectie op (informeel) beleidsvormingsproces terrassenbeleid

## Casus: terrassenbeleid

- Wat maakte deze situatie lastig?
- Welke waarden conflicteerden met elkaar?

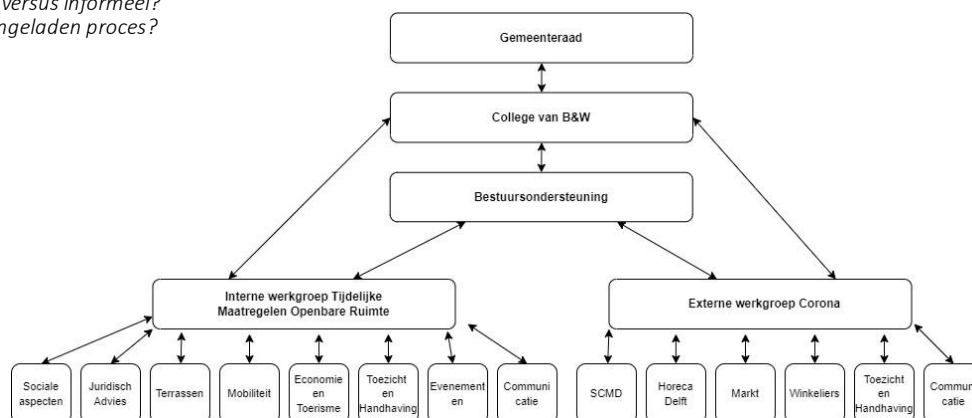


## Interacties beleidsvormingsproces

*Klopt dit?*

*Formeel versus informeel?*

*Waardengeladen proces?*



## Casus: terrassenbeleid

### Vraag

Wat is jouw rol geweest in het beleidsvormingsproces?

Casus: terrassenbeleid

### Stelling

De ambtelijke voorbereiding en advisering heeft een beslissende invloed gehad op de politieke waardenafweging.

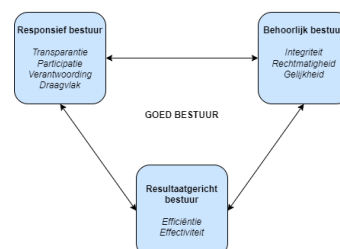
Casus: terrassenbeleid

### Stelling

Externe druk heeft ervoor gezorgd dat vaak tegemoet is gekomen aan de horeca.

*(Potentiële) aandacht vanuit (sociale) media  
Samenwerkingspartijen  
Crisiskarakter corona*

### Afsluitende stelling



Een overheid kan door goed te besturen tot slechte besluiten komen.

### Suggesties toepassing onderzoek

- Dilemma's rondom goed bestuur toevoegen aan interview
- Publieke waarden explicieter op tafel leggen; wanneer? Met wie?
- Link met management drives; waardenprofielen
- Dilemmaspel

**Bijlage 4. Respondentenlijst**

---

| Respondent | Functie                         |
|------------|---------------------------------|
| 1          | Ambtenaar bestuursondersteuning |
| 2          | Bestuurder                      |
| 3          | Ambtenaar bestuursondersteuning |
| 4          | Ambtenaar bestuursondersteuning |
| 5          | Ambtenaar middenmanager         |
| 6          | Ambtenaar bestuursondersteuning |
| 7          | Ambtenaar uitvoerend            |
| 8          | Bestuurder                      |
| 9          | Ambtenaar middenmanager         |
| 10         | Ambtenaar middenmanager         |
| 11         | Ambtenaar middenmanager         |
| 12         | Ambtenaar middenmanager         |
| 13         | Ambtenaar bestuursondersteuning |
| 14         | Ambtenaar uitvoerend            |
| 15         | Ambtenaar uitvoerend            |
| 16         | Bestuurder                      |

---

## Bijlage 5. Coderingsschema

| Codegroep                     | Codes  | Toekennen wanneer soortgelijke uitspraak wordt gedaan                                   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Persoonlijke kenmerken</b> | Persoonlijke overtuiging   | Het is mijn persoonlijke overtuiging dat waarde X belangrijker is.                      |
|                               | Public Service Motivation  | Ik werk in het openbaar bestuur om waarde X uit te dragen.                              |
|                               | Emotie [toegevoegd]  | Ik heb vanuit mijn gevoel gehandeld naar waarde X.                                      |
| <b>Organisatiekenmerken</b>   | Leiderschap  | Mijn leidinggevende zet een voorbeeld neer om te handelen naar waarde X.                |
|                               |  | Mijn leidinggevende controleert of ik handel naar waarde X.                             |
|                               |  | Als gevolg van een open gesprek met mijn leidinggevende heb ik deze keuze gemaakt.      |
|                               | Formele gedragscodes   | Ik heb gehandeld naar de gedragscode van de gemeente Delft.                             |
|                               |  | Ik heb gehandeld naar de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.                    |
|                               |  | Ik heb gehandeld naar de <i>Nederlandse code voor goed openbaar bestuur</i> .           |
|                               | Informele gedragscodes   | Het is binnen mijn team/afdeling/organisatie gebruikelijk om te handelen naar waarde X. |
| Functie                       | Vanuit mijn takenpakket en verantwoordelijkheden wordt van mij verwacht dat ik handel naar waarde X. |   |
| <b>Omgevingskenmerken</b>     | Media  | Ik ervoer een druk om deze keuze te maken als gevolg van publieke beeldvorming.         |
|                               |  | Het gebruik van sociale media maakt waarde X belangrijker.                              |
|                               | Samenwerkingspartners  | Belangrijke waarden van samenwerkingspartijen hadden grote invloed op de keuze.         |
|                               | Maatschappelijke ontwikkelingen  | Een impactvolle gebeurtenis in de maatschappij maakte waarde X van groter belang.       |

|                       |                           |   |
|-----------------------|---------------------------|---|
|                       | Lobby [toegevoegd]        | Door contact, geïnitieerd door een lobbygroep, heeft waarde X extra aandacht gekregen.                    |
| <b>Casuskenmerken</b> | Type beslissing           | Bij een politieke beslissing is waarde X van groot belang.  |
|                       |                           | Bij een beslissing omtrent de interne organisatie is waarde X van groot belang.                           |
|                       |                           | Bij een beslissing omtrent externe organisaties is waarde X van groot belang.                             |
|                       | Moment in beleidsproces   | Tijdens de agendavoorbereiding is waarde X van groter belang.   |
|                       |                           | Tijdens de beleidsvoorbereiding is waarde X van groter belang.  |
|                       |                           | Tijdens de beleidsvaststelling is waarde X van groter belang.   |
|                       |                           | Tijdens de beleidsuitvoering is waarde X van groter belang.   |
|                       | <b>Coping strategieën</b> | Trade-off   |
| Bias                  |                           | Het is in mijn werkomgeving gebruikelijk om naar waarde X te handelen.                                    |
|                       |                           | Ik word beoordeeld op het nastreven van waarde X.   |
| Firewalls             |                           | Mijn functie/afdeling/organisatie is verantwoordelijk gemaakt voor het handelen naar waarde X.            |
| Cycling               |                           | Er is in verschillende periodes aandacht besteed aan verschillende waarden.                               |
| Casuïstiek            |                           | De afweging is casusafhankelijk en gemaakt op basis van eerder gemaakte keuzes in soortgelijke situaties. |
| Incrementalisme       |                           | In kleine stapjes is de nadruk komen te liggen op waarde X.   |
| Hybridisatie          |                           | Er is getracht om de conflicterende waarden op een innovatieve manier te combineren.                      |
| Escalating            |                           | De waardenafweging is overgedragen aan een hogere autoriteit binnen de organisatie.                       |
| Support               |                           | Collega's zijn gevraagd mee te denken over de waardenafweging.  |



|                                 |                           |   |
|---------------------------------|---------------------------|---|
|                                 | Vermijden<br>[toegevoegd] | Ik pas mijn gedrag zodanig aan dat de conflicterende situatie wordt vermeden.   |
| <b>Publieke waardenafweging</b> | Incompatibiliteit         | Het was niet mogelijk om aan alle wensen te voldoen.  |
|                                 | Incommensurabiliteit      | Ik wist niet wat in deze situatie de beste beslissing zou zijn.<br>Ik ervoer een gevoel van verlies bij het maken van een beslissing. |
| <b>Behoorlijk bestuur</b>       | Rechtmatigheid            | Ik vind het belangrijk dat wetten en regels worden nageleefd.   |
|                                 | Integriteit               | Ik vind het belangrijk dat gedane afspraken nagekomen worden.   |
|                                 | Gelijkheid                | Ik vind het belangrijk dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.  |
| <b>Resultaatgericht bestuur</b> | Efficiëntie               | Ik vind het belangrijk dat zo veel mogelijk wordt bereikt met zo min mogelijk middelen.   |
|                                 | Effectiviteit             | Ik vind het belangrijk dat gestelde doelstellingen behaald worden.  |
| <b>Responsief bestuur</b>       | Participatie              | Ik vind het belangrijk dat er interactie plaatsvindt met stakeholders.  |
|                                 | Verantwoording            | Ik vind het belangrijk dat de gemeente Delft, wanneer gevraagd, uitleg geeft over haar handelen.                                      |
|                                 | Legitimiteit              | Ik vind het belangrijk dat er onder stakeholders draagvlak is voor de besluiten die worden genomen door de gemeente Delft.            |
|                                 | Transparantie             | Ik vind het belangrijk dat de gemeente Delft openbaarheid van zaken geeft/kan geven.  |