

ARTIKELEN

THEMA

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners^{*}

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

Publieke waarde management roept publieke organisaties op om buiten bestaande kaders te treden en samen met maatschappelijke partners waarde te creëren. Deze aanpak levert echter problemen op in de verantwoording; de rapportage richting de politiek is vaak nog gericht op strakke kaders en doelstellingen, terwijl de verantwoording richting de maatschappelijke partners dikwijls ontbreekt. In de verantwoording ontstaat zo onzekerheid en onduidelijkheid over de definitie van publieke waarde, de legitimiteit van nieuwe sturingsarrangementen en de complexiteit van de nieuwe beleidsaanpak. Dit artikel beschrijft de ervaringen van een experiment in een grote Nederlandse gemeente, waarbij op een innovatieve manier verantwoording is afgelegd over de publieke waardecreatie op het volksgezondheidsbeleid. Bestuurders, raadsleden, ambtenaren en maatschappelijke partners hebben hiervoor door middel van een Publieke Waarde Tafel gezamenlijk getoetst wat hun inspanningen op complexe maatschappelijke opgaven hebben opgeleverd. Dit experiment geeft inzicht in de pijnpunten van de verantwoording van publieke waardecreatie, maar toont ook enkele oplossingen om deze pijn te adresseren.

1 Inleiding

Het publieke domein zit klem tussen complexe publieke opdrachten enerzijds en een groeiende verantwoordingsdruk anderzijds (Noordegraaf, 2015). Complexe opdrachten, zoals de aanpak van overgewicht, radicalisering, klimaatverandering en werkloosheid, vragen om maatwerk, flexibiliteit en samenwerking met uiteen-

^{*} Dit artikel is een themabijdrage in het kader van het VNG Jaarcongres dat op 13 en 14 juni 2017 wordt gehouden in de gemeente Goes met als thema 'Vakmanschap'. Het artikel presenteert enkele eerste inzichten uit het Utrechtse onderzoeksproject 'Succesvol lokaal bestuur: publieke waardecreatie door gemeenten', gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit project sluit aan bij het bredere onderzoeksprogramma 'Succesvol bestuur', gefinancierd door de European Research Council van de Europese Unie via Horizon 2020 (grant agreement 694266). Het artikel geeft het standpunt weer van de auteurs, de financiers zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van het artikel. Een van de auteurs heeft als onderzoekstagiaire meegelopen bij de onderzochte gemeente.

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

lopende partners. Publieke organisaties worden echter ook geacht zich te verantwoorden over de besteding van publiek geld en de behaalde prestaties. Momenteel zijn de meeste verantwoordingsinstrumenten dan ook gericht op het nalopen van regels en cijfers, die geen recht doen aan het complexe werk van de overheid (Bevan & Hood, 2006). Dit roept de vraag op hoe er in de publieke sector op een betekenisvolle manier verantwoord kan worden.

Binnen zowel de bestuurswetenschap als de bestuurspraktijk wordt publieke waarde management aangemerkt als een van de vernieuwende perspectieven die de huidige impasse kan doorbreken (Hartley e.a., 2017). Publieke waarde management staat voor opgavegericht werken, plus het beoordelen van publieke initiatieven en arrangementen in termen van maatschappelijke meerwaarde. In de bestuurlijke praktijk draait publieke waarde management om het opereren in de zogenaamde ‘strategische driehoek’ van willen (het articuleren van een publieke waardepropositie gericht op een bepaalde opgave), kunnen (het opbouwen van operationele slagkracht om de waardepropositie te kunnen realiseren) en mogen (het mobiliseren en bewaken van legitimiteit bij alle belanghebbenden, van politieke opdrachtgevers en ketenpartners tot maatschappelijke groepen en cliënten). Oude grenzen in de uitvoering tussen publieke en private domeinen worden doorbroken, formele en informele relaties in de verantwoording worden herschikt in dienst van waardecreatie.

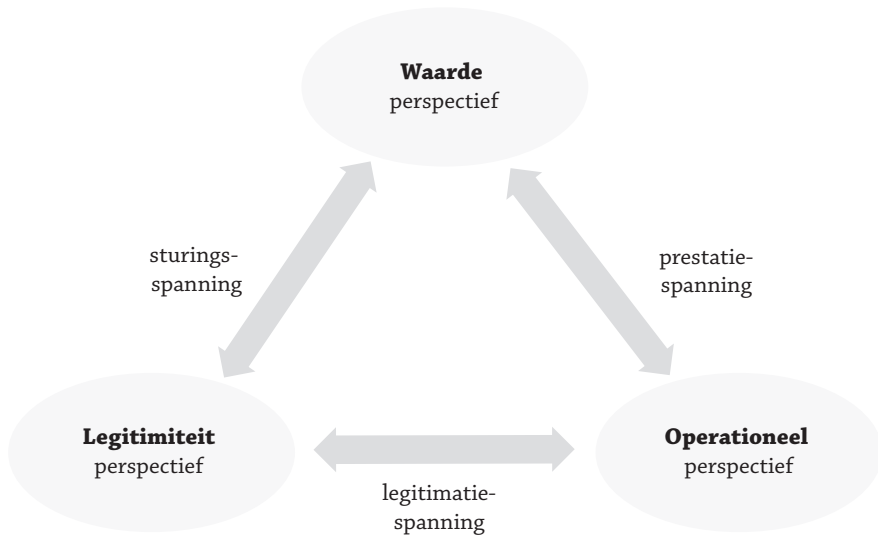
Publieke waarde management begint nu aan te slaan in de vorming van publieke initiatieven, maar loopt ook tegen nieuwe problemen aan. Na decennia van gemengde resultaten van bedrijfskundig geïnspireerde recepturen van New Public Management biedt publieke waarde een normatief passender en strategisch aansprekender handelingsperspectief. Zelf een waardepropositie formuleren en vervolgens politieke, bestuurlijke en maatschappelijke steun ophalen, dat wil een gedreven bestuurder, beleidsambtenaar of maatschappelijke ondernemer wel. Tegelijkertijd is het opereren tussen willen, kunnen en mogen niet gemakkelijk.

Voortrekkers van publieke waarde krijgen vrijwel altijd te maken met combinaties van sturingsspanning (tussen wat ze willen en wat ze van stakeholders mogen), prestatiespanning (tussen wat ze willen en wat ze operationeel kunnen) en legiti-matiespanning (tussen wat ze operationeel kunnen en ze politiek-maatschappelijk mogen). Hiermee ontstaan schijnbaar onoplosbare conflicten tussen actoren over wat dan precies waardevol is (Noordegraaf, 2015), over de complexiteit van de operationele uitvoering (Klijn, 2008) en over de rol van ambtenaren die de bestaande politiek-ambtelijke verhoudingen doorbreken (Rhodes & Wanna, 2007).

Deze conflicten spelen op in de uitvoering van publieke waarde-initiatieven, maar tonen zich ook in de verantwoording van beleid. Voor dit onderzoek hebben we het theoretische debat over publieke waarde verlaten en verzamelen we observaties over publieke waarde in de praktijk door middel van een actieonderzoek bij een grote Nederlandse gemeente. Deze gemeente probeerde in de beleidsuitvoe-

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

Figuur 1 De drie elementen van de publieke-waardedriehoek en de verschillende spanningen



ring al volgens de beginselen van publieke waarde te werken, maar vreesde in de verantwoording naar de gemeenteraad terug te moeten vallen op de knellende rituelen van cijfers, prestatie-indicatoren, stoplichten en door protocollen gedomineerde rapportages. Met steun van de gemeenteraad werd daarom een nieuw verantwoordingsinstrument ontwikkeld dat meer dan jaarrekeningen, beleidsevaluaties en raadsonderzoeken inzicht kon geven in de mate waarin bij lokale initiatieven sprake was van publieke waardecreatie. De samenwerking liep via de afdeling volksgezondheid, waarmee het experiment zich specifiek richtte op opgaven als overgewicht onder jongeren, sportklimaat en prostitutie.

Samen met de ambtelijke organisatie, maatschappelijke uitvoeringspartners en de gemeenteraad hebben we een nieuwe vorm van verantwoording ontworpen en getest. Centraal staat hierbij de zogenoemde Publieke Waarde Tafel, waarbij bestuurders, raadsleden, ambtenaren, uitvoeringspartners en belanghebbenden in een interactieve sessie gezamenlijk de acties en resultaten op een thema doorlichten. Naast een nieuw verantwoordingsinstrument biedt dit onderzoek een inzicht in de pijnpunten die betrokkenen ervaren, nauw verwant aan de hiervoor genoemde spanningen over sturing, prestaties en legitimatie.

Hieronder verkennen we kort de theoretische belofte en pijn van publieke waarde management, gevolgd door een uitleg van onze methoden en een overzicht van de geobserveerde pijn bij het ontwikkelen en toepassen van het nieuwe verantwoordingsinstrument. We claimen hierbij niet een definitief overzicht te presenteren van alle moeilijkheden en mogelijkheden bij de verantwoording van publieke waarde, dit artikel is slechts gebaseerd op enkele eerste observaties. Wel hopen

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

we een discussie los te maken over de impact van publieke waarde als managementperspectief op de huidige vormen van verantwoording.

2 Belofte en pijn bij de verantwoording van publieke waarde

2.1 *Belofte van publieke waarde*

Publieke waarde management belooft een waardegerichte ordening van maatschappelijke opdrachten, rollen en middelen, waarbij meerwaarde voor de samenleving centraal staat (Moore, 1997; 2013). Vooral bij complexe opgaven die moeilijk zijn te vatten in targets of regels helpt dit denkkader overheden, politici, publieke managers en maatschappelijke partners om samen publieke waarde te definiëren en creëren. Publieke waarde heeft hierbij niet het doel om de complexiteit van de opgave teniet te doen. Het kader erkent dat het werk van de publieke sector fundamenteel beweeglijk en ambigu is. Publieke waarde probeert wel om publieke vakmensen te helpen bij het omgaan met die complexiteit door het ordenen van verschillende perspectieven (De Jong e.a., 2017; zie ook Waardenburg e.a., 2016). We lichten deze drie perspectieven hieronder in detail toe.

Het *waardeperspectief* richt zich op de definitie en realisatie van publieke waarde. Moore (1997) definieert publieke waarde als het behalen van maatschappelijk gewenste uitkomsten. Hierbij gaat het om waarden als gezondheid, vrijheid en veiligheid voor individuele leden van de samenleving en om waarden als rechtvaardigheid en solidariteit voor de samenleving als geheel. De samenleving onderschrijft het belang van deze waarden, maar de vraag is hoe deze uitkomsten gerealiseerd kunnen worden zonder te hoge maatschappelijke kosten als excessieve overheidsbemoeienis of hoge belastingdruk. Het waardeperspectief gaat verder dan de beleidsdoelstellingen van een enkele organisatie, maar gaat altijd over de bredere maatschappelijke meerwaarde die de samenleving als geheel wil bereiken. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om het behalen van de jaarlijkse vaccinatietargets van het rijksvaccinatiebeleid, maar breder om het realiseren van een gezonde start voor alle kinderen, waarbij het ook gaat over bijvoorbeeld emotionele gezondheid. Ook de verantwoording moet zich dus niet beperken tot het tellen van het aantal vaccinaties, maar zich ook richten op de bereikte bijdrage aan de gezondheid van kinderen.

Het *legitimiteitsperspectief* richt zich op het organiseren van draagvlak en steun onder de belanghebbenden van het beleid. In deze ‘authorizing environment’ bevinden zich formele en hiërarchische actoren zoals bestuurders, raadsleden en cliënten, maar ook informele en gelijkwaardige partners zoals ketenorganisaties, belangenbehartigers en de media (Page e.a., 2015). Moore stelt dat publieke managers proactief draagvlak en steun moeten organiseren onder al deze actoren om samen waarde te kunnen definiëren en realiseren (Moore, 1997). Voor het vaccinatiebeleid is het dus niet alleen belangrijk dat de medische professionals het belang van inenting zien, maar dat ook ouders en maatschappelijke groeperingen het beleid actief ondersteunen. Deze partners moeten dus ook in de verantwoor-

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

Tabel 1 *Overzicht van de theoretische belofte en pijn van publieke waarde*

	Belofte publieke waarde voor verantwoording	Pijn publieke waarde voor verantwoording
Waardeperspectief	Focus op definitie en realisatie van maatschappelijk gewenste uitkomsten geeft gedeeld toetsingskader voor alle betrokken actoren	Tegengestelde belangen en conflicterende logica's van actoren leiden tot onoplosbare conflicten over wat waardevol is
Legitimiteitsperspectief	Focus op het betrekken van alle formele en informele belanghebbenden versterkt draagvlak en steun voor het beleid	Het verlaten van de formele hiërarchie en oude rollen leidt tot onduidelijkheid en ondermijnt democratische controle op het beleid
Operationeel perspectief	De aandacht voor alle maatschappelijke activiteiten die bijdragen aan publieke waarde creatie vergroot de gezamenlijke slagkracht	Het samenwerken in flexibele verbanden leidt tot overrampende complexiteit voor beleidsmakers, partners en toezichthouders

ding van publieke initiatieven worden aangesproken om hun steun en expertise te mobiliseren.

Het *operationeel perspectief* gaat over hoe de gestelde publieke waarde-ambitie samen met de partners waargemaakt kan worden. In dit perspectief is aandacht voor de uitvoerende processen, organisatiekracht en gezamenlijke activiteiten die nodig zijn om waarde daadwerkelijk te creëren. Belangrijk is dat het operationele perspectief zich wederom niet beperkt tot de processen van een enkele organisatie, maar kijkt naar de bijdrage van verschillende publieke, private, maatschappelijke en informele partners, omdat alleen hun samenwerking brede waardecreatie mogelijk kan maken. Voor een vaccinatieprogramma zijn operationele prestaties dan niet alleen afhankelijk van de interne efficiëntie van de GGD, maar ook van de voorlichting en afstemming via scholen, ouders en huisartsen. In de verantwoording zal dus voorbij de grenzen van de eigen organisatieprocessen moeten worden gekeken om het functioneren van de hele keten te kunnen beoordelen.

2.2 *Pijnpunten in de verantwoording van publieke waarde*

Deze verschillende perspectieven voeden een nieuwe benadering van complexe beleidsuitdagingen. Een publieke organisatie als de gemeente kan haar toegevoegde waarde verbreden en nieuwe samenwerkingen ontsluiten. De nadruk op brede maatschappelijke waarde en het betrekken van externe partners kan echter leiden tot moeilijkheden in de verantwoording van beleid. Het doorbreken van de oude kaders staat op gespannen voet met de klassieke vorm van verantwoording, gericht op heldere doelstellingen en afspraken. Gebaseerd op de literatuur onderscheiden we hieronder drie mogelijke pijnpunten rondom waarden, legitimiteit en complexiteit (zie tabel 1).

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

- *Pijn vanuit waardeperspectief*

Het *waardeperspectief* stelt dat een publieke waarde-ambitie steunt op een consensus binnen de samenleving over wat gewenst en waardevol is. Critici van het publieke waarde-perspectief stellen dat een brede consensus over waarde in de praktijk onmogelijk is. Hood (1991) maakt een onderscheid tussen drie fundamentele waarden binnen de publieke sector die moeilijk met elkaar zijn te verenigen: efficiëntie en effectiviteit, eerlijkheid en legitimiteit, of robuustheid en veerkracht. Volgens hem zal bijvoorbeeld een keuze voor efficiëntie altijd ten koste gaan van eerlijkheid en robuustheid. Noordegraaf (2015) stelt zelfs dat hier sprake is van fundamenteel verschillende logica's, waarbij een nadruk op prestaties of politieke legitimiteit of professionaliteit gepaard gaat met een geheel andere denkwijze over hoe het publieke domein georganiseerd zou moeten worden. Deze uitdagingen kunnen worden gepareerd met de stelling dat de publieke waarde-benadering deze spanningen niet ontkent, maar juist probeert te reguleren door expliciet verschillende belanghebbenden te betrekken. De vraag is echter of het zoeken naar gedeelde waarde in de praktijk niet leidt tot te veel conflict.

- *Pijn vanuit legitimiteitsperspectief*

Vanuit het *legitimiteitsperspectief* stelt Moore dat publieke managers actief draagvlak en steun moeten organiseren onder de spelers in de 'authorizing environment'. Rhodes en Wanna (2007) hebben fundamentele kritiek op deze nieuwe rol van publieke managers en ambtenaren. Zij stellen dat de actieve mobilisatie van steun te veel raakt aan het mandaat van de gekozen volksvertegenwoordiging. Ambtenaren kunnen door het strategisch inzetten van maatschappelijke partners oneigenlijke druk organiseren op politici en zo de democratische controle ondermijnen. Alford en Hughes (2008) stellen hiertegenover dat zowel volksvertegenwoordigers als ambtenaren en publieke managers vaak de legitieme speelruimte hebben om beleid en beslissingen te beïnvloeden. Wederom is de vraag hoe dit mogelijke conflict uitpakt in de praktijk tijdens de verantwoordingsfase van op publieke waarde gericht beleid.

- *Pijn vanuit operationeel perspectief*

Vanuit het *operationeel perspectief* wordt verwacht dat alle processen, middelen en capaciteit van mogelijke relevante partners mee worden genomen in het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Hoewel dit brede perspectief wellicht meer compleet is, kan het ook leiden tot 'analysis paralysis', waarbij beleidsmakers, ambtenaren, partners en politici verlamd raken door de complexiteit van het beleidsdomein met al zijn actoren en uitvoeringsprocessen (De Jong e.a., 2017: 612-613). Hoe kan een gemeenteraad een goed oordeel vellen over het beleid als hem in feite wordt gevraagd het functioneren van de samenleving als geheel te beoordelen? Verschillende auteurs bieden meer concrete handvatten om de procesketen van publieke waardecreatie inzichtelijk te maken (Alford & Yates, 2014), maar de vraag is of de complexiteit in de verantwoordingspraktijk simpelweg te overrompend is.

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

3 Methode: innovatie in verantwoording en participatieve casestudy

3.1 Casusbeschrijving

Om de praktijk van verantwoording op publieke waarde te onderzoeken hebben we de samenwerking gezocht met een grote gemeente in Nederland. De lokale overheid vormt een goed voorbeeld van een publieke organisatie met complexe beleidsopgaven, zoals zorg, arbeidsparticipatie en veiligheid, maar daarbij ook te maken heeft met een druk op verantwoording van politiek en samenleving (zie ook De Waal, 2014). Deze specifieke gemeente probeerde in het ontwerp en de uitvoering van haar beleid al zo veel mogelijk op een publieke waarde-manier te werken door het belang van de samenleving en samenwerking met de stad voorop te stellen. De vrees was echter dat men in de verantwoording naar de gemeenteraad toch zou moeten terugvallen op oude verantwoordingsinstrumenten als jaarrekeningen, cijfers en raadvragen, die geen recht doen aan de nieuwe vorm van beleidsuitvoering. Met actieve steun van de gemeenteraad werd daarom een innovatietraject uitgevoerd tussen oktober 2015 en juni 2016 om een nieuw verantwoordingsinstrument te ontwikkelen en te testen. Dit instrument moest de plaatselijke politiek en haar partners inzicht geven in de creatie van publieke waarde in de gemeente.

3.2 Participatief actieonderzoek

Het innovatieteam van dat gemeentetraject bestond uit zeven ambtenaren, waarbij wij zelf ook met twee onderzoekers als teamleden en adviseurs actief bijdroegen aan de ontwikkeling van het instrument. Daarnaast waren de relevante wethouder en een commissie van gemeenteraadsleden op verschillende momenten betrokken bij het innovatietraject. Voor dit onderzoek hebben we dus gebruik gemaakt van participatief actieonderzoek. Deze methode is gericht op het ontwikkelen van praktische kennis voor het verbeteren van sociale processen. Actieonderzoek brengt handeling en reflectie, en theorie en praktijk samen in participatie met anderen (Brydon-Miller e.a., 2003). We hebben open geparticipeerd in het innovatieteam, expliciet publieke waarde-theorie ingebracht en actief bijgedragen aan de test van het verantwoordingsinstrument als procesbegeleiders van de eerste twee tafels. Het risico van deze onderzoeksmethode is dat we ons verliezen in de samenwerking en hierdoor waardevolle observaties missen (Bryman, 2016). Om het verlies van data en perspectief tegen te gaan hebben we een logboek bijgehouden, vaak in twee- of drietalen geobserveerd en tussentijds als onderzoekers apart van het team onze gedachten uitgeschreven in tussentijdse analyses.

3.3 Operationalisatie en dataverzameling

Hoewel we dus een innovatieve onderzoeksmethode hanteerden, bouwden we wel expliciet voort op bestaande theorie. De dataverzameling in dit onderzoek is gestructureerd door van tevoren de beloften en mogelijke pijnpunten van publieke waarde uit de literatuur te halen. Op basis van deze perspectieven en aandachtsgebieden hebben we een grote hoeveelheid data verzameld met voornamelijk veel observaties van de werkzaamheden van het innovatieteam en de reac-

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

tie van wethouder en gemeenteraad. Deze observaties zijn vastgelegd in een observatielog, dat gevuld is met schriftelijke stukken, transcripten, foto's en beschreven flip-overvellen. Daarnaast zijn met raadsleden en maatschappelijke partners twee evaluaties van complexe volksgezondheidsdossiers uitgevoerd, gericht op het verminderen van alcoholgebruik rondom sportactiviteiten en het lokale prostitutiebeleid. Dit waren echte praktijkproeven, want er werden op deze dossiers geen verdere beleidsevaluaties richting de raad gestuurd. Na afloop van het traject hebben we achttien interviews afgenomen met de betrokken ambtenaren, bestuurders en raadsleden, wederom met als expliciete topics de conflicten rondom waarde, legitimiteit en complexiteit.

3.4 Coderen en analyse

Het verzamelde materiaal is vervolgens gecodeerd op basis van de eerder uitgewerkte pijnpunten. Na de ordening van de data in hoofdcodes in alle interviewgegevens en aantekeningen is een analyse uitgevoerd op basis van categorisering van de drie verwachte pijnpunten. We hebben bijvoorbeeld gemarkeerd hoe deze pijnen door respondenten werden beschreven en hoe met deze conflicten werd omgegaan. Bij de beschrijving is ook gekeken naar overeenkomsten tussen respondenten: beschreven respondenten het conflict op dezelfde of op een verschillende manier? We hebben ook gekeken naar welke oplossingen respondenten zelf aandragen voor de pijnpunten, of hoe de betrokkenen de pijn adresseerden in het groepsproces.

4 Een innovatief verantwoordingsproces: de Publieke Waarde Tafel

Het innovatietraject samen met de gemeenteambtenaren leidde tot het ontwerp van een nieuwe verantwoordingsvorm genaamd Publieke Waarde Tafel. Het doel van deze tafel is om de gemeentelijke politiek en partners een inzicht te geven in de processen en resultaten van publieke waardecreatie op een specifiek thema. De tafel brengt verschillende partners samen in een interactieve maar gestructureerde werksessie, waarbij achtereenvolgens het waardeperspectief, legitimiteitsperspectief en operationeel perspectief worden gebruikt om inzicht te krijgen in de gezamenlijke waardecreatie. Hiermee past de tafel in de bredere zoektocht naar meer interactieve fora voor verantwoording (Bryson & Crosby, 1993). De tafel moet de plek van een papieren verantwoording of evaluatie kunnen innemen en dus op zichzelf voldoende inzicht geven in de stand van een beleidsopgave. Dit instrument is twee keer getest op twee onderwerpen – het verminderen van alcoholgebruik rondom sportactiviteiten en het prostitutiebeleid – waarbij de verantwoordelijke bestuurder, ambtenaren, lokale partners en gemeenteraadsleden gezamenlijk het thema doorlichten. Onderstaand bespreken we kort de opzet van een Publieke Waarde Tafel.

Vorbereiding van de Publieke Waarde Tafel

In de voorbereiding van de tafel stemt de ambtelijke trekker met bestuurders, partners en raadsleden af wat de focus van de tafel moet worden, wie er aanschui-

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

ven en welke informatie moet worden ingebracht. De belangrijkste keuzes richten zich hierbij op het goed afbakenen van het onderwerp (niet te klein voor een dergelijke exercitie, maar ook niet te abstract om concrete evaluatie mogelijk te maken), de selectie van deelnemers (een goede diversiteit van partners en belangen die de gehele ‘authorizing environment’ representeren) en het prepareren van informatie (vinden van de juiste gegevens, verhalen en cijfers die de groep nodig heeft voor een goede discussie, zonder te verzuipen in te veel data).

Uitvoering van de Publieke Waarde Tafel

Het doel van de tafelbijeenkomst zelf is dat alle deelnemers aan het eind voldoende inzicht hebben gekregen om hun eigen oordeel over de publieke waardecreatie te kunnen vormen. Het doel is dus niet om het eens te worden over het eindoordeel en vervolgacties, maar wel om ervaringen en perspectieven uit te wisselen, zodat deelnemers een volledig beeld krijgen. Met deze opzet is voorgesorsteerd op de verwachting van een waardeconflict tussen verschillende partijen door consensus expliciet niet tot doel te maken. In beide gevallen werd de tafel kort geopend door de wethouder, maar enkel om bestuurlijk gewicht te geven aan de bijeenkomst, want het gesprek wordt geleid door twee procesbegeleiders (een ambtenaar van de gemeente en een lid van het onderzoeksteam), die de deelnemers door de vier fasen van het gesprek leiden. Hierbij kunnen op verschillende momenten de diverse vormen van informatie, zoals hierboven beschreven, worden ingebracht.

De Publieke Waarde Tafel onderscheidt verschillende gespreksfasen, die zijn opgehangen aan de drie perspectieven van publieke waarde. De drie perspectieven worden vervolgens aan elkaar verbonden, om zo inzicht te geven in waardecreatie op een onderwerp:

- *Waardeperspectief*: het gezamenlijk benoemen van de publieke waarde die de partners aan tafel belangrijk vinden. Bij de tafel over het verminderen van alcoholconsumptie op sportverenigingen werden bijvoorbeeld de volgende waarden benoemd: lichamelijke gezondheid, goed opvoedklimaat, veiligheid, eigen verantwoordelijkheid, financiële gezondheid van vereniging (alcoholconsumptie als inkomsten), ontmoeting en gezelligheid, verantwoorde inzet belastinggeld, et cetera. Hierbij worden waarden verzameld die op gespannen voet met elkaar kunnen staan en voor de ene partij belangrijker zijn dan voor de andere, maar die wel in brede zin onderschreven worden door alle deelnemers.
- *Legitimitieperspectief*: het gezamenlijk benoemen van de partners die betrokken zijn bij dit beleid of door de uitkomsten geraakt worden, bijvoorbeeld sportverenigingen, ouders, kinderen, de gemeente, de rijksoverheid en plaatselijke bedrijven.
- *Operationeel perspectief*: het gezamenlijk doorlopen van de belangrijkste operationele processen, bijvoorbeeld de voorlichtings- en campagneketen over alcoholgebruik, de communicatie en samenwerkingsketen tussen de sportpartners en de gemeente, de organisatie van evenementen en feesten op verenigingen, toezicht en handhaving van alcoholbeleid, et cetera. Hierbij kantelt

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

Figuur 2 *Opzet van de tafel, met deelnemers die over de perspectieven praten, verschillende informatiebronnen op tafel en de drie perspectieven opgesteld op flip-overstandaarden rondom de tafel*



het gesprek van inventarisatie naar evaluatie, waarbij de verschillende deelnemers worden uitgenodigd om de successen en knelpunten die ze tegenkomen in de uitvoering van het beleid te delen.

- *Terugkeer waardeperspectief*: het gesprek keert terug naar de eerder benoemde waarden en verkent in hoeverre de aanpak in de afgelopen periode heeft bijgedragen aan het waarmaken van die waarden. Het doel is niet om hierover overeenstemming te bereiken, maar wel om alle informatie en perspectieven over de realisatie van waarden uit te wisselen.

Vervolg van de Publieke Waarde Tafel

Na afloop van de tafel is het aan de afzonderlijke deelnemers om gevolgen te verbinden aan hun eigen inzichten. Iedere partner kan vanuit de eigen formele of informele rol verschillende acties ondernemen om de publieke waardecreatie verder te versterken, bijvoorbeeld door een formele begrotingswijziging voor te stellen in de raad, een nieuwe procesafpraak te maken met andere uitvoerders, of simpelweg het delen van de inzichten met andere partijen. Belangrijk is wel dat de tafel niet automatisch gevolgd wordt door nog een traditionele papierenevaluatie, gericht op het toetsen van doelstellingen van de gemeente in plaats van waarden, tenzij er specifieke problemen zijn aangewezen waarvoor dit van belang is.

5 Analyse van de groeipijn in de praktijk

Gedurende de ontwikkeling van de Publieke Waarde Tafel als verantwoordingsinstrument en de toepassing van de tafel bij de doorlichting van twee complexe maatschappelijke opgaven kwamen de verschillende pijnpunten duidelijk naar

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

Tabel 2 *Pijn en medicijn in de praktijk van verantwoording*

	Verwachte pijn	Geobserveerde pijn	Geobserveerd medicijn
Waardeperspectief	Tegengestelde belangen en conflicterende logica's van actoren leiden tot onoplosbare conflicten over wat waardevol is	Gevoelens van ongemak in het benoemen van opbrengsten, waarbij ook tegengestelde waarden opkomen	Deelnemers prioriteiten opbrengsten anders, maar erkennen elkaars doelen vaak; waarden blijken in de praktijk niet altijd te hoeven botsen
Legitimitéitsperspectief	Het verlaten van de formele hiërarchie en oude rollen leidt tot onduidelijkheid en ondermijnt de democratische controle	Het loslaten van oude patronen leidt tot twijfel over de grenzen van de eigen rol en de eigen toegevoegde waarde	Verschillende deelnemers ontdekken binnen de gedeelde rol ook eigen unieke taken voor de creatie en evaluatie van waarde
Operationeel perspectief	Het samenwerken in flexibele verbanden leidt tot complexiteit en onduidelijkheid voor beleidsmakers, partners en toezichhouders	De open blik leidt tot verwarring en onzekerheid, waarbij de vraag naar 'harde cijfers' en documenten blijft aanhouden	Het ombuigen van periodieke verantwoording naar continueren biedt ruimte voor vragen en het delen van twijfels

voren. Alle betrokkenen ervoeren conflicten rondom de definitie van waarden en onzekerheid over hun rol, en worstelden met de nieuwe complexiteit die waardegericht werken met zich meebrengt. We observeerden echter ook interacties tussen de deelnemers die de pijn leken te verzachten of zelfs wegnamen. Hieronder presenteren we de observaties rondom elk van de drie pijnpunten en geobserveerde medicijnen (zie ook tabel 2).

5.1 Pijn vanuit waardeperspectief

Vanuit de theorie is te verwachten dat er bij de transitie naar publieke waarde management conflicten ontstaan rondom de definitie van waarde, gedreven door concurrerende perspectieven op wat waardevol is en hoe de publieke sector georganiseerd moet worden. We observeerden inderdaad verschillende van deze conflicten, maar ook enkele stappen voorbij de pijnpunten.

Allereerst ervoeren de meeste betrokkenen, van ambtenaren tot raadsleden, in eerste instantie vaak ongemak of onwennigheid in het benoemen van de maatschappelijke opbrengsten die centraal staan. Het realiseren van een gezonde bevolking bood een gedeeld startpunt, maar hier voorbij worstelden de betrokkenen met verwante waarden, zoals het verschil tussen objectieve lichamelijke gezondheid en subjectieve ervaren gezondheid, het recht van de overheid om zich te mengen in het leven van burgers en de maatschappelijke lasten die het beleid zich mag permitteren. In de groepsgesprekken leidde de vraag naar de waarden dan ook vaak in eerste instantie tot een stilte, maar in de interactie hielpen de

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

betrokkenen elkaar de waarden bloot te leggen en aan te scherpen. In de interviews achteraf gaven de betrokkenen ook aan uiteindelijk blij te zijn het weer over de meerwaarde voor burger en samenleving te mogen hebben. Daarom zijn ze naar hun zeggen actief in het publieke domein.

Het benoemen van de verschillende waarden leidde echter ook direct tot een nieuw probleem. De bijdragen van verschillende spelers leverden vaak een waslijst van waarden op die relevant zijn en ook nog eens tegenstrijdig kunnen zijn. Vanuit de gemeenteraad benoemden bijvoorbeeld de meer links georiënteerde partijen het belang van solidariteit en het ondersteunen van ouders in een gezonde opvoeding, terwijl de meer rechts georiënteerde partijen de nadruk legden op de beperkte inzet van belastinggeld en persoonlijke vrijheid. Voorbij de ideologische tegenstelling delen deze richtingen echter eenzelfde nadruk op gezond leven en een effectieve inzet van publieke middelen. Het belangrijkste onderscheid lag vaak in de wijze waarop deze uitkomsten gerealiseerd konden worden.

In de praktijk bleken sommige beoogde maatschappelijke opbrengsten elkaar niet uit te sluiten. Bijvoorbeeld tijdens de tafel over de ontwikkeling van een gezond sportklimaat richtte de discussie zich op het verminderen van alcoholgebruik op sportclubs. Een gedeelte van de groep legde de nadruk op een lagere alcoholconsumptie, terwijl een ander gedeelte van de groep hamerde op het belang van de consumptieomzet voor de financiële gezondheid van een sportclub. De aanwezige bestuurders van lokale sportclubs gaven echter aan dat de spanning in de praktijk niet zo groot is, omdat veel clubs simpelweg de prijzen voor alcoholhoudende dranken hebben verhoogd, waardoor de consumptie wel iets afneemt, maar de financiële opbrengst gelijk blijft.

Hoewel ogenschijnlijk strijdige waarden dus niet noodzakelijkerwijs leidden tot een conflict, bleef er wel spanning bestaan tussen de verschillende waarden. De ambitie van de tafel richtte zich echter niet op het uitruilen van prioriteiten of het bereiken van een meerderheidscoalitie; vanuit een waardeperspectief zijn immers alle opbrengsten van belang en is de steun van alle partners nodig om waarde te realiseren. De gespreksvorm richtte zich daarom op het vinden van de gemeenschappelijke noemer tussen verschillende perspectieven, namelijk dat alle gesprekspartners belang hechten aan een effectieve inzet van publieke middelen. Met deze gezamenlijke waarde wordt de weg geopend om de benoemde waarden te bekijken als ‘de opdracht waar we gezamenlijk voor staan’ in plaats van een strijd waarin individuele belangen behartigd moeten worden.

5.2 Pijn vanuit legitimiteitsperspectief

Vanuit de theorie is te verwachten dat er bij de transitie naar publieke waarde management identiteitsconflicten ontstaan door het loslaten van de oude rollen en kaders tussen bestuurders, raadsleden, ambtenaren en maatschappelijke partners. Bij het verantwoorden op de traditionele manier horen duidelijk omliggende identiteiten, maar Moore (1997) stelt dat publieke managers publieke waarde mogen definiëren en hiervoor actief draagvlak en steun kunnen organiseren. Waar eerst de formele of hiërarchische taakverdeling de boventoon had, hebben

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

de betrokkenen nu een gezamenlijke taak. Tijdens het proces herontdekten de spelers echter hun eigen unieke rol die ze konden spelen in de creatie en evaluatie van waarde.

Al tijdens de ontwerpfase van de tafel ontstonden heftige discussies over de positie van ambtenaren, raadsleden en bestuursleden. Illustratieve uitspraken zijn: 'Kan, mag en wil ik me als ambtenaar met een dergelijke organisatieoverstijgende rol wel mengen in de politiek-bestuurlijke verhoudingen?' en 'Wat betekent publieke waarde voor mijn rol als raadslid of wethouder?' Deze vragen raakten rechtstreeks aan de identiteit van de spelers. Zoals een ambtenaar opmerkte: 'Het gaat steeds over de waarde die *we* willen creëren, maar wie zijn *we* dan? De afdeling Volksgezondheid, de ambtelijke organisatie, de gemeente, of de stad? En wie gaat dat eigenlijk bepalen?' Een andere ambtenaar voegde eraan toe: 'Wie bepaalt wat goed is en wat de publieke waarde-ambitie is? Moet, mag en kan de gemeente dat?' Volgens hem is het niet aan ambtenaren om publieke waarde-ambities te definiëren en verdedigen. Er is immers 'een democratisch verkozen raadsorgaan dat als vertegenwoordiging legitiem kan aangeven wat het volk belangrijk vindt'.

De vraag was hiermee welke rol de verschillende partners moeten spelen in de verantwoording. Veel ambtenaren begonnen bij een nauwe rolopvatting. 'We moeten toch gewoon bij de verantwoording laten zien wat onze rol is en of onze doelen behaald zijn?', aldus een ambtenaar die pleitte voor een verantwoording van enkel de gemeentelijke activiteiten in het beleid. Ook bij raadsleden was er twijfel over de bijdrage aan publieke waarde. Zoals een raadslid stelde: 'Ik zit er normaal bij vanuit een observerende en vragen stellende rol om uiteindelijk de gemeente te kunnen controleren. Ik vind het lastig om aan te geven wat *wij* aan publieke waarde bijdragen.' Een ander raadslid vulde aan: 'Wat dragen we bij? Nou, we stemmen in de raadszaal!' Deze traditionele rollen van verantwoorden sloten moeilijk aan bij de interactieve creatie en evaluatie van waarde.

Gedurende het ontwikkeltraject van de tafels en de eerste twee testen lukte het spelers ook om hun gedeelde taak te combineren met nieuwe rollen. De wethouder geeft aan dat het zoeken was naar zijn rol en heeft tijdens beide tafelgesprekken bijna niets gezegd. Waar de wethouder normaliter persoonlijk verantwoording over het beleid aflegt, loopt het gesprek in de nieuwe vorm rechtstreeks tussen ambtenaren, maatschappelijke partners en beleid. Formeel gezien gaat de verantwoording echter nog over zijn beleid. 'Is het dan mijn plek om over verantwoording mee te praten?', aldus de wethouder. De wethouder verwachtte dat zijn aanwezigheid conflicterend zou werken, maar zijn opening van het gesprek verleende juist het bestuurlijke gewicht aan de exercitie, waardoor raadsleden wisten dat het serieus was en maatschappelijke partners herkenden dat er echt iets op het spel stond. De bestuurder heeft hier vooral dan het vermogen om partners samen te brengen. Hiermee kan de wethouder zijn unieke rol inzetten voor een gedeelde taak.

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

5.3 Pijn vanuit operationeel perspectief

De ambitie van publieke waarde management is om alle relevante operationele processen in beeld te brengen, voorbij de grenzen van de publieke organisatie. Deze nadruk op volledigheid kan echter leiden tot grote complexiteit, waarbij de verantwoording zich moet richten op alles wat er in de samenleving gebeurt. Deze pijn bleek zich in de praktijk ook voor te doen, zowel in de voorbereiding bij de ambtenaren als bij de behoeften van bestuurders en raadsleden.

Bij het voorbereiden van de tafels liepen de ambtenaren al tegen problemen aan in het schetsen van de operationele processen. Bij thema's als overgewicht, sport en prostitutie is een veelvoud van actoren betrokken in een veelvoud van samenwerkingsvormen. Een ambtenaar stelde: *'Netwerken en partners [zijn] steeds in beweging en verandering. Het is lastig zien welke partner op welk moment bijdraagt van zijn middelen of capaciteiten.'* Een andere ambtenaar vulde aan: *'Het is complex en lastig om daar een volledig beeld van te geven omdat partners daar geen inzicht in geven, zij hebben vaak eigen agenda's met eigen belangen. Zo wil de ene partner meer geld voor een project en een ander wil weer iets anders.'*

De complexiteit van de praktijk stuitte op concrete informatiebehoefte vanuit raadsleden en bestuurders. Op de opmerking van een ambtenaar tijdens de tafel dat het probleem ingewikkeld was, reageerde een raadslid gefrustreerd: *'Ik wil de problematiek toch proberen te pakken en kunnen grijpen. Ik wil niet wegduiken achter "maar het is niet inzichtelijk!"'* Ook voor de wethouder vormde de omarming van complexiteit door publieke waarde een lastige opgave: *'Ik wil leren met publieke waarde. Maar ik heb wel iets nodig om erop te vertrouwen dat deze nieuwe manier van verantwoord worden echt werkt, anders schiet ik in de controlekramp.'*

Als onderzoekers en procesbegeleiders probeerden wij de zoektocht naar zekerheid en accuraatheid gedeeltelijk te relativiseren. In de tafelsessie erkenden we dat de informatie nooit uitputtend of concreet genoeg kan zijn. Maar, zoals de procesbegeleider verwoordde, *'de verschillende stukjes informatie bij elkaar kunnen wel een gevoel geven over hoe het ervoor staat. Met veel verschillende stukjes informatie over een publieke waarde-ambitie kan een bepaalde ontwikkeling aannemelijk gemaakt worden.'* De bevestiging vanuit 'de wetenschappelijke experts' dat dit probleem inderdaad duivels lastig is, gaf wat rust bij wethouder en raadsleden, maar loste voor hen nog niet het probleem op. Verschillende raadsleden gaven na de sessie aan veel geleerd te hebben over het beleidsdossier, maar vroegen zich vervolgens weer af hoe ze deze lessen konden doorgeven aan hun achterban als er niet een concreet rapport onder lag. De puzzel van complexiteit is daarmee nog niet opgelost.

6 Discussie en conclusie

Onze ambitie was om empirisch inzichtelijk te maken hoe een verantwoording van publieke waarde eruit kan zien en welke problemen hierbij kunnen ontstaan. Alvorens in te gaan op onze conclusies en implicaties, is het belangrijk de tekort-

komingen van ons onderzoek te specificeren. Zoals voor elke enkelvoudige case-study zijn onze observaties en daarmee onze bevindingen uiteindelijk afhankelijk van de plaatselijke context waarin we hebben gewerkt. De samenloop van omstandigheden, personen en toevalligheden heeft ons perspectief gevormd, zeker gezien de participatieve onderzoeksmethode waarbij we juist actief aansluiting zochten bij de context. Hierdoor zijn onze observaties en conclusies niet direct toepasbaar voor andere gemeenten en publieke organisaties. Ook had dit onderzoek betrekking op volksgezondheid, een ander beleidsdomein kan ook tot andere uitkomsten leiden. We positioneren ze hier dan ook nadrukkelijk als een ervaring van een gemeente op het gebied van volksgezondheid, die wellicht kan aanzetten tot onderzoek bij andere organisaties.

Daarbij hebben we ons gericht op een beperkt deel van het beleidsproces. De Publieke Waarde Tafel beslaat slechts een fractie van het grotere sturings- en verantwoordingsinstrumentarium van het lokale bestuur, dat zich uitstrekt van verkennende beleidsnota's en collegeakkoorden tot Rekenkamerrapporten en raads-enquêtes. We hebben bewust ingezet op het moment van evaluatieve beeldvorming, maar beseffen ook dat de voorgeschiedenis van het beleid en de mogelijke vervolgstappen in de besluitvorming wel degelijk ook de dynamiek aan de tafel zullen beïnvloeden. Naar onze mening ligt de waarde van het onderzoek dus niet in het geven van theoretisch coherente antwoorden over nieuwe vormen van verantwoording, maar in het agenderen van nieuwe empirisch gedreven vragen.

In die geest keren we kort terug naar elk van de drie genoemde pijnpunten en de achterliggende spanningen. Vanuit het waardeperspectief ontstaan er bij de transitie naar publieke waarde management inderdaad conflicten over de definitie en beoordeling van de verschillende opbrengsten die centraal staan in het beleid. De betrokkenen noemen verschillende waarden en dreigen gezamenlijk een waslijst van tegengestelde wensen te genereren. De gespreksdynamiek laat echter ook zien dat de meeste waarden, hoewel soms anders verwoord, toch kunnen rekenen op een brede consensus onder de belanghebbenden. Daarbij brengt een focus op de praktijk van waardecreatie ook naar voren dat verwachte tegenstellingen tussen prioriteit in de uitvoering zich helemaal niet hoeven voor te doen. Voor het vervolg betekent dit dat we extra aandacht moeten geven aan de interactie tussen de verschillende logica's binnen het openbaar bestuur (Noordegraaf, 2015), de gedeelde organisationele of bestuurlijke arena's waar ze samenkomen (Douglas & Noordegraaf, 2015) en de uitvoeringspraktijk waarin waarden worden afgewogen of juist gecombineerd (De Graaf e.a., 2016).

Vanuit het legitimiteitsperspectief ontstaan er conflicten over de rol, positie en identiteit van alle betrokkenen. Terwijl ambtenaren worstelen met hun schijnbaar vergrote opdrachten, zoeken bestuurders en raadsleden naar welke rol hun nog resteert in dit maatschappelijke debat voorbij de formele instituties. Het groei-proces van de betrokkenen laat echter ook zien dat de publieke waarde inderdaad het kader verlegt door iedereen een gedeelde verantwoordelijkheid te geven voor de realisatie van publieke waarde, maar ook nog steeds afzonderlijke en unieke rollen vraagt in de sturing en verantwoording. Vervolgonderzoek kan zich daarom

Mijke van de Noort, Scott Douglas & Lieske van der Torre

richten op de sleutelrol die ambtenaren spelen in het organiseren van de ‘authorizing environment’ (Hartley e.a., 2015) en bestuurders in het bijeenroepen van belanghebbenden (Gerritsen, 2011), en de rol van raadsleden in het controleren van complexe processen.

Vanuit het operationele perspectief worstelen alle betrokkenen met de veelvormigheid en onbegrensdsheid van de processen die relevant blijken te zijn voor waardecreatie. Ambtenaren worstelen met het presenteren van een overzicht van hun samenwerkingen en partners, terwijl bestuurders en raadsleden blijven zoeken naar meer concrete inzichten en informatie. Voorbij eventuele openingen op een betere informatievoorziening, waar nog enkele slagen te maken zijn, liggen de grote vragen vooral op het terrein van de combinatie van verantwoording en leren. Hoever de gemeente haar systemen ook kan aanscherpen, onduidelijkheid en ambiguïteit zullen onderdeel blijven van een brede blik op waarde. De relevante onderzoeksvragen liggen daarmee op het terrein van het omvormen van het eenrichtingsverantwoordingsverkeer van gemeentelijke dienst naar het college tot een werkelijke samenwerking tussen alle partijen (Ansell & Gash, 2008) en een verschuiving van de nadruk op accurate maar onbereikbare cijferkundige inzichten naar plausibele gevolgtrekkingen die de basis vormen voor leren en continue verbetering (Weick, 1995).

Gezamenlijk schetsen deze inzichten in belofte, pijn en medicijn bij het verantwoord worden van publieke waardecreatie een beeld van nieuwe mogelijkheden die publieke waarde ontsluiten, maar ook nieuwe obstakels die overwonnen moeten worden. De spanningen tussen willen, kunnen en mogen komen onverlet allemaal naar boven als scherpe pijnpunten in het verantwoordingsproces. Nieuwe instrumenten zoals de Publieke Waarde Tafel ontlenuen hun kracht niet zozeer aan het verdoezelen van de pijnpunten, maar juist aan het expliciet adresseren van de spanning in nieuwe interactievormen. De dorst naar waardegericht werken onder ambtenaren, raadsleden, bestuurders en maatschappelijke partners zal blijven aanhouden, maar de hier blootgelegde pijnpunten laten zien dat publieke waarde ook doorzettingsvermogen zal vergen. De aangedragen medicijnen van het experiment in deze gemeente suggereren alvast dat een nieuwe aanpak uiteindelijk ook heilzaam kan werken.

Literatuur

- Alford, J. & O. Hughes, ‘Public value pragmatism as the next phase of public management’, *The American Review of Public Administration*, 2008/2, p. 130-148.
- Alford, J. & S. Yates, ‘Mapping public value processes’, *International Journal of Public Sector Management*, 2014/4, p. 334-352.
- Ansell, C. & A. Gash, ‘Collaborative governance in theory and practice’, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008/4, p. 543-571.
- Bevan, G. & C. Hood, ‘What’s measured is what matters. Targets and gaming in the English public health care system’, *Public Administration*, 2006/3, p. 517-538.
- Brydon-Miller, M., D. Greenwood & P. Maguire, ‘Why action research?’, *Action Research*, 2003/1, p. 9-28.

Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners

- Bryman, A., *Social research methods*, Oxford: 2016 (fifth edition).
- Bryson, J.M. & B.C. Crosby, 'Policy planning and the design and use of forums, arenas, and courts', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1993/2, p. 175-194.
- Douglas, S.C. & M. Noordegraaf, 'Toezicht op publieke waardecreatie. Meervoudig structureren van waardedimensies in professionele organisaties', H. den Uijl & T. van Zonneveld (eds.), *Zorg voor toezicht. De maatschappelijke betekenis van toezicht in de zorg*, Amsterdam 2015, p. 55-65.
- Gerritsen, E., *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*, Amsterdam: 2011.
- Graaf, G. de, L. Huberts & R. Smulders, 'Coping with public value conflicts', *Administration & Society*, 2016/9, p. 1101-1127.
- Hartley, J., J. Alford, O. Hughes & S. Yates, 'Public value and political astuteness in the work of public managers. The art of the possible', *Public Administration*, 2015/1, p. 195-211.
- Hartley, J., J. Alford, E. Knies & S.C. Douglas, 'Towards an empirical research agenda for public value theory', *Public Management Review*, 2017/5, p. 670-685.
- Hood, C., 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 1991/1, p. 3-19.
- Jong, J. de, S.C. Douglas, M. Sicilia, Z. Radnor, M. Noordegraaf & P. Debus, 'Instruments of value. Using the analytic tools of public value theory in teaching and practice', *Public Management Review*, 2017/5, p. 605-620.
- Klijn, E.H., 'Complexity theory and public administration. What's new?', *Public Management Review*, 2008/3, p. 299-317.
- Moore, M., *Creating public value*, Cambridge, MA: 1997.
- Moore, M., *Recognizing public value*, Cambridge, MA: 2013.
- Noordegraaf, M., *Public management. Performance, professionalism and politics*, Londen: 2015.
- Page, S.B., M. Stone, J.M. Bryson & B.C. Crosby, 'Public value creation by cross-sector collaborations. A framework and challenges of assessment', *Public Administration*, 2015/3, p. 715-732.
- Rhodes, R.A.W. & J. Wanna, 'The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians', *Australian Journal of Public Administration*, 2007/4, p. 406-421.
- Waal, S.P.M. de, *The value(s) of civil leaders. A study into the influence of governance context on public value orientation*, Den Haag: 2014.
- Waardenburg, M., B. Keijser, M. Groenleer & J. de Jong, 'Probleemanalyse is het halve werk. Samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit', *Bestuurswetenschappen*, 2016/2, p. 5-19.
- Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, CA: 1995.