Het Pantheon van de Publieke Waarden

Het Pantheon van de Publieke Waarden

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van
het ambt van hoogleraar Filosofie van het Openbaar Bestuur
aan de Universiteit van Amsterdam
op vrijdag 11 februari 2011

door

Mark R. Rutgers

Dit is oratie 400, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Opmaak: JAPES, Amsterdam

© Universiteit van Amsterdam, 2011

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

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Mevrouw de Rector Magnificus,
Meneer de Decaan,
Collega's van de Universiteit van Amsterdam
Zeer gewaardeerde toehoorders,

1.

Het openbaar bestuur is een werkelijkheid van beleid, wetten, notulen, rapporten; een werkelijkheid van woorden, van feiten en waarden. Feiten hoe de werkelijkheid in elkaar zit en waarden die aangeven wat te doen en laten. Was het maar zo simpel….

Neem het volgende feit: '*Er wordt veel te kort gestudeerd in Nederland.*' Immers, uit internationale gegevens is bekend dat in geen enkele Westers land zo weinig mensen van boven de 30 studeren. Nog een feit: '*Er zijn in Nederland te weinig ambtenaren.*' Dat is natuurlijk wel afhankelijk van de definitie van 'ambtenaar', van de vergelijkingsgrondslag en vooral van de visie op de functie van de overheid.

Een feit is wellicht niet zo 'feitelijk'. Er is altijd discussie mogelijk over de uitgangspunten op basis waarvan een feit wordt geconstrueerd; zeker bij complexe maatschappelijke vraagstukken. En zelfs dan blijken feiten op zichzelf helemaal niet belangrijk: het gaat om de vraag wat relevante of *waardevolle feiten* zijn. Waardevol voor de richting die het bestuur in wil slaan, maar ook waardevol doordat de feiten moeten voldoen aan bepaalde normen, zoals methodologische vereisten.

Besturen gaat over waarden: dat bedoelde Hodgkinson toen hij stelde dat besturen filosofie in actie is (Hodgkinson, 1982, p. 8). Waarderen van informatie – in het Engels 'appraisal' (Self, 1982, p. 192 e.v.) – vormt een essentieel aspect van het werk van een publiek functionaris. Dat kan variëren van het inschatten van de betekenis van een nieuwe dakkapel voor het aanzicht van de straat tot risico's van terroristische dreigingen. De maatstaf voor relevantie vormen daarbij steeds publieke waarden: is het rechtvaardig, efficiënt, democratisch, is het een overheidstaak?

Publieke waarden hebben dus een centrale plaats in het openbaar bestuur. Maar in de politiek-bestuurlijke praktijk is veeleer sprake van een 'feiten fetis-

hisme'. Liefst worden alle handelingen in gedetailleerde urenverantwoordingen beschreven en – zo ook aan de universiteit – gaat de dagelijkse bestuurlijke werkelijkheid steeds meer over 'objectiveerbare' publicatievereisten, studierendementen en contacturen. De normatieve uitgangspunten blijven buiten het blikveld. Waar mogelijk worden waardevraagstukken gereduceerd tot euro's op de begroting.

Er is echter een kentering gaande die is geworteld in onvrede met het marktdenken en economisch individualisme. In de bestuurskunde is dat vooral kritiek op de beperking tot economische, managementwaarden zoals in het – inmiddels oude – New Public Management.

De aandacht voor de centrale betekenis van waarden voor ons begrip van het openbaar bestuur is de laatste jaren weer toegenomen. De *waarden doortrokkenheid* of *normativiteit* van het openbaar bestuur moet veel meer centraal worden gesteld. Schijnbaar objectieve termen als 'bureaucratie', 'ambtenaar' of 'management' hebben vele betekenissen en roepen zeer verschillende waardeoordelen op, zeker buiten de wetenschap.

Zelfs een gangbare term als beleid is normatief. Beleidsambtenaren worden geacht bezig te zijn met beleid en niet met politiek. Het is een favoriet voorbeeld op colleges (Rutgers, 2004, p. 193 e.v.): realiseert u zich dat wij in het Nederlands de curieuze situatie hebben geen meervoudsvorm voor beleid te kennen – zoals in het Engels 'policies' – en dat er in het Duits en Frans geheel geen term voor beleid is: Duitse ambtenaren houden zich simpelweg bezig met 'Politik'. Het openbaar bestuur is een talige, sociale, normatieve constructie: we kunnen zinvol praten over beleid en dat is wat anders dan politiek.

Het beroemde Thomas Theorema is hier van toepassing: 'Als mensen omstandigheden als echt beschouwen, dan heeft dat echte gevolgen.'[1] Kortom, als we denken dat onder een ladder doorlopen ongeluk brengt, dan lopen we om. Evenzo, als we denken dat beleid wat anders is dan politiek, dan gedragen we ons daarnaar.

Het Thomas Theorema is een gulden motto voor de sociale wetenschappen. We hebben te maken met de normatieve kracht van onze ideeën en onze taal. Door iets beleid te noemen krijgt het een specifieke betekenis, waarderen we het op een bepaalde manier en daar gedragen we ons vervolgens naar. Daarnaast kunnen we de aldus begrepen werkelijkheid waarderen door het beleid bijvoorbeeld goed, slecht, gedurfd of onaanvaardbaar te noemen.

Wat zijn de publieke waarden waar het om draait in het openbaar bestuur? Over de eeuwen is er veel debat over wat de centrale publieke waarden zijn, of te wel, waarmee de overheid, dan wel het openbaar bestuur zich bezig dient te houden en hoe ze behoort te functioneren. Dat varieert van rechtvaardigheid, vrijheid, democratie, gezondheidszorg, tot drinkwater, scholing, loyale ambte-

naren en nette plantsoenen. Maar wat bedoelen we eigenlijk als we dergelijke nogal verschillende begrippen allemaal publieke waarden noemen?

2.

Eenvoudig gezegd zijn publieke waarden, waarden die het algemeen belang betreffen. Laat ik een werkdefinitie geven: *Publieke waarden zijn duurzame opvattingen over de vormgeving van en bezigheden in de samenleving die al dan niet nastrevenswaardig worden beschouwd voor het voortbestaan van die samenleving, het welbevinden van haar leden en in samenhang daarmee, de aard en het gedrag van degenen – de publieke functionarissen – die deze waarden moeten behartigen.*

Kort gezegd, publieke waarden betreffen het algemeen belang en de idee van de goede samenleving. Private waarden kunnen we daar tegenover zetten als waarden die door een individu of groep voor zichzelf van belang worden geacht. Publieke en private waarden kunnen samenvallen, maar ook strijdig zijn. Wat bijvoorbeeld het debat over privacy versus veiligheidsmaatregelen illustreert.

Eén van de weinige auteurs die publieke waarden omschrijft binnen de bestuurskunde is Barry Bozeman. Hij geeft een specifiekere definitie: 'De "publieke waarden" van een samenleving zijn de waarden die een normatieve consensus genereren wat betreft (a) de rechten, voordelen en voorrechten die een burger (al dan niet) toekomen; (b) de verplichtingen van burgers aan de samenleving, de staat en aan elkaar, en; (c) de principes waarop bestuur en beleid gebaseerd dienen te zijn.'[2] Bozeman zet publieke waarden ('public values') af tegen het algemeen belang ('public interest'). Publieke waarden kunnen op een zekere consensus bogen. Het algemeen belang omschrijft hij daarentegen als: 'de resultaten die het best het lange-termijn voortbestaan en welzijn van een sociale collectiviteit dienen.' Daarmee suggereert hij dat dit *geen* consensus begrip is, maar een ideaal (Bozeman, 2007, p.12). Hij houdt het verder buiten zijn beschouwingen. Naar mijn mening is 'het algemeen belang' echter veeleer een aantal publieke waarden dat de status van 'algemeen aanvaarde waarden' heeft verkregen, waarschijnlijk mede doordat ze zo algemeen en vaag zijn. Het is daarom beter vast te houden aan 'publieke waarden' als waarden die in het algemeen belang worden geacht. Of daar al dan niet consensus over is, is een andersoortig vraagstuk en zou niet in de definitie moeten worden opgenomen.

3.

Om welke waarden gaat het eigenlijk? De titel van deze rede – *het pantheon van de publieke waarden* – betreft deze vraag. Het pantheon kunnen we als metafoor gebruiken voor de poging alle publieke waarden tezamen te brengen om ze te bestuderen en wellicht zelfs te aanbidden.

Het pantheon is namelijk een tempel in Rome uit het jaar 125. [3] De tempel was gewijd aan *alle* goden. Het gebouw is als christelijke, monotheïstische tempel bewaard gebleven. Sinds de Renaissance worden er vooraanstaande Italianen begraven. Daarop is het pantheon te Parijs gebaseerd, maar dan om Fransen te begraven. De benaming pantheon wordt tegenwoordig gebruikt voor allerlei tempels voor beroemdheden. In het Engels hebben we het dan over de 'hall of fame'.

Het Pantheon kan ook het totaal aan goden duiden dat in het pantheon wordt vereerd. Dat is een nogal anarchistisch gezelschap van grotere en kleinere, alom bekende en obscure goden en godinnen, die soms een onderlinge verwantschap kennen, zoals een familierelatie, maar ook elkaars bestaan volledig kunnen uitsluiten.

Met de benaming 'het pantheon van de publieke waarden' kunnen we eveneens een meer concrete of abstracte verzameling duiden. In het eerste geval bijvoorbeeld de publieke waarden in het werk van Mark Moore (2005), de waarden in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden of de publieke waarden volgens het liberalisme.

Meer abstract duidt het pantheon van publieke waarden de verzamelde publieke waarden ongeacht hun oorsprong: net als bij de goden zal dat een eclectisch geheel zijn. Wat we ertoe rekenen is afhankelijk van onze tolerantie: is het gewijd aan alle mogelijke publieke waarden, zelfs al zijn ze volstrekt met elkaar in tegenspraak, of leggen we er enkel beroemdheden ten grave.

Wetenschappelijk gezien is het gewenst zoveel mogelijk afstand te nemen van de eigen waarden en zoveel mogelijk onbevooroordeeld de inhoud van het pantheon te classificeren en analyseren.

Welke waarden moeten we in ons pantheon plaatsen? In het Engels is daar zelfs een werkwoord voor: 'to pantheonize'. Laat ik drie voorbeelden geven hoe we zouden kunnen gaan zoeken.

Allereerst kunnen we de aandacht richten op klassieke auteurs. Bijvoorbeeld Marcus Aurelius (121 180), een filosoof en topbestuurder. Aurelius regeerde het Romeinse Rijk van 161 tot 180. Hij wordt gezien als de ultieme rechtvaardige en menselijke heerser: "…a man of supreme integrity…" (McLynn, 2010: 141).

Zijn overpeinzingen, die bewaard zijn gebleven, bieden een uniek inzicht in de persoonlijke worsteling van een Romeins Keizer: hoe als mens en heerser

om te gaan met het dagelijkse bestaan, niet in de laatste plaats, met sterfelijkheid. Zijn werk is geprezen vanuit de christelijke moraal, door Darwin en ook door Nietzsche. Recentelijk is zijn populariteit te danken aan president Clinton's opmerking dat hij steun vond door Aurelius te lezen tijdens zijn presidentschap.

Aurelius noemt zeer vele persoonlijke waarden en deugden, maar als hoogste kwaliteiten in het menselijk leven acht hij rechtvaardigheid, waarheid, zelfbeheersing en standvastigheid (Aurelius, 2006, p. 19; boek 3: 6). Als het erop aan komt als bestuurder te beslissen is het van belang om altijd weloverwogen en rechtvaardig te handelen, nauwgezet te zijn, met oprechte ernst en met volle bereidheid iets te doen en te voorkomen door de verbeelding te worden meegesleurd: 'Dat zul je doen, als ware iedere handeling die je uitvoert de laatste van je leven, vrij van alle ondoordachtheid, alle felle afkeer van wat de rede ons voorhoudt, vrij van huichelarij en eigenliefde en onvrede met al wat je toebedeeld is' (Aurelius, 2006, p. 11; Boek 2: 5).

Voor Aurelius staat de plicht en het belang van de samenleving altijd voorop: 'Al wat ons persoonlijk overkomt, is van belang voor het geheel. … wanneer je het nader bekijkt, zie je dat wat gewoonlijk in het persoonlijk belang is, ook in het algemeen belang is.' (Aurelius, 2006, p. 55; Boek 6: 45). Of omgekeerd: 'Wat niet in het belang van de korf is, is ook niet in het belang van de bij' (Aurelius, 2006, p. 57; Boek 6: 54). Aurelius houdt zichzelf voor: '… al je levensdaden dienen de samenleving te vervolmaken' (Aurelius, 2006, p. 88; Boek 9: 23). Bij hem vallen daarmee persoonlijke en publieke waarden uiteindelijk geheel samen. Best iets om over na te denken.

Bij Aurelius vinden we vele relevante waarden voor de persoon van de bestuurder, maar hij biedt geen bezinning op de aard van het bestuur of de staat. Dat is op zichzelf interessant natuurlijk: de persoonlijke last als keizer is groot, maar hij twijfelt geheel niet aan zijn ambt of de daarbij horende verplichtingen, in tegendeel.

Ten slotte is het interessant dat al bij Marcus Aurelius een voorloper van het Thomas Theorema te vinden is: 'Alles is zoals ons denken het maakt' (Aurelius, 2006, p. 14; Boek 2: 15) [4] zegt hij, of bondiger geformuleerd 'Alles is zoals gedacht'. Iets om in bronzen letters op ons pantheon te zetten.

4.

Veertien eeuwen vooruit in de tijd treffen we Baldesar Castiglione. Hij richt zich expliciet tot een publiek in zijn *Il libro del Cortegiano* – Het boek van de hoveling – geschreven tussen 1513 en 1516 en gepubliceerd te Venetië in 1528. Het beschrijft vier fictieve avonden waarop enkele bestaande personen in het

grafelijke paleis te Urbino discussiëren. Telkens worden ideeën en tegenwerpingen ingebracht met betrekking tot de waarden voor de hoveling om als dienaar van vorst en land te kunnen functioneren. In het boek komen zeer veel mogelijk relevante waarden en vaardigheden aan de orde. Zo wordt het beroep van de hoveling bijvoorbeeld vergeleken met de krijgsman: dapper en hard ten opzichte van de vijand, maar overal elders bescheiden en eenvoudig. Vaardigheden die hij dient te bezitten betreffen bijvoorbeeld jagen en sporten, musiceren en vriendelijkheid in de omgang, maar ook welsprekendheid en schrijfvaardigheid. Daarom is voor hem kennis van belang, anders is er niets om over te spreken of schrijven. "Hij moet meer dan gemiddeld onderlegd zijn in de wetenschappen, op zijn minst in wat wij de humaniora noemen…." (Castiglione, 1528/1991, p.75). Verder moet de hoveling 'in politieke aangelegenheden oordeelkundig en wijs' zijn en bovenal het goede nastreven.

Ook de volmaakte hofdame moet zich al deze waarden eigen maken. De edelvrouw is de gelijke van de hoveling (p. 232). Daarin ligt het Renaissance mensbeeld van Castiglione: man en vrouw zijn niet wezenlijk verschillend.[5]

Ten slotte is er de relatie met de vorst. Hoe deze vrijelijk, zonder vrees de waarheid te vertellen: 'speaking truth to power' in modern jargon. Dat heeft de vorst hard nodig: 'De vorst ontbeert meer dan wie ook datgene wat hij meer dan wat ook in overvloed nodig heeft, namelijk mensen die hem de waarheid zeggen en herinneren aan het goede' (p.255). Want wie kan hem anders herinneren aan het goede, dan zijn naaste dienaar? Er is ook geen beter lof dan een vorst een groot bestuurder te noemen en daarom is het vinden van dienaren zo belangrijk. Het boek besluit met de constatering dat het einddoel van de hoveling dan ook is om vorstelijk leermeester te zijn (p. 289).

Wat valt er te leren van Castiglione? Een hoveling is historisch een voorloper van de moderne ambtenaar en minister, en we zien vergelijkbare idealen, maar ook verschillen. Castiglione laat zien dat er een discours[6] bestond over waarden voor de openbare dienst. Sommige waarden waren blijkbaar al algemeen aanvaard, anderen betwist en een aantal speelt geen rol in de debatten, bijvoorbeeld democratie en efficiëntie. Juist in wat bespreekbaar wordt gemaakt of niet, wordt zichtbaar hoe het waardenuniversum er voor Castiglione uit zag.

Het boek is overigens aanvankelijk verboden door de Katholieke kerk, mogelijk vanwege het moderne gelijkwaardige mensbeeld, maar waarschijnlijker doordat er een in die tijd belangrijke waarde vrijwel in ontbreekt: religie speelt geen rol in Castigliones publieke moraal.

5.

Een kleinere sprong voor onze laatste illustratie: maar vijf eeuwen naar het heden. Welke waarden worden in de huidige literatuur besproken?

Welnu, in 2005 traceerde Petra Schreurs 63 waarden. Het jaar erop vinden Torben Beck-Jørgensen en Barry Bozeman 72 waarden en zelf heb ik in 2008 op basis van een zeer beperkte studie 94 waarden aangetroffen.[7] Dan hebben we het over bijvoorbeeld: Democratie, deregulering, efficiëntie, eerlijkheid, integriteit, legitimiteit, representativiteit, verantwoordelijkheid, sociale rechtvaardigheid, klantvriendelijkheid, onpartijdigheid, rechtmatigheid, transparantie, geheimhouding. Daarbij moet nog worden bedacht dat in mijn lijstje bijvoorbeeld 'innovatie' en 'punctualiteit' niet voorkomen die de anderen wel noemen. Kortom, er zijn er zeker meer dan 100 vrij snel aan te wijzen.

Elke opsomming is echter oppervlakkig. Kijken we bijvoorbeeld naar 'verantwoordelijkheid' dan wordt dat door auteurs op verschillende manieren begrepen. Soms wordt het bijvoorbeeld verbonden met burgerschap of het gaat om ministeriële verantwoordelijkheid. Zo ook 'loyaliteit' dat afwisselend synoniem wordt aan trouw, morele verbondenheid of verplichting. Een treffer in de lijst hoeft dus helemaal niet naar één begrip te verwijzen. Er gaat al snel een veelvoud van specifieke betekenissen schuil achter de opsomming (Rutgers, 2008, p. 95 96).

Het pantheon wordt zo een volle parkeergarage. Wat publieke waarden kenmerkt of hoe ze zich tot elkaar verhouden is uit een opsomming niet af te lezen. Dat vereist ordening en classificatie. Helaas zijn er ook vele ordeningen voorhanden. Zoals ik elders heb laten zien (Rutgers, 2008) ontbreekt het meestal aan een rechtvaardiging voor dergelijke indelingen. Montgomery Van Wart kan als voorbeeld dienen. Hij gebruikt twee verschillende indelingen. In het eerste deel van zijn boek clustert hij alle waarden in vijf groepen: persoonlijke, professionele, organisationele, juridische en 'algemeen belang waarden.' Deze vijfdeling ontleent hij aan de ethische code van de Amerikaanse vereniging voor bestuurskunde (de ASPA Code of Ethics). Maar waarom deze vijf en niet vier of zes categorieën? Van Wart stelt simpelweg dat vijf voldoende mogelijkheid biedt om te onderscheiden zonder overdreven veel overlap (Van Wart, 1998, p. 5). Maar waarop baseert hij dat dan?

In het tweede deel van het boek kiest Van Wart een theoretische basis: 'a cultural framework perspective' – die hij ontleent aan de invloedrijke auteur over organisatiecultuur Edgar Schein[8] (Van Wart, 1998: 166). Echter, er is iets merkwaardigs: Schein heeft het over drie cultuur niveaus[9] en bij Van Wart worden dat er vier. Ook nu weer zonder uitleg.

Er is volgens Van Wart geen consistentie tussen de verschillende niveaus te verwachten en waarschijnlijk zelfs niet binnen één niveau. Het 'cultural frame-

work' blijkt dus een theorie waarmee de chaotische veelheid aan waarden kan worden ontrafeld, maar er is geen sprake van enige precisie en het ontbreekt geheel aan criteria om een bepaalde waarde aan een bepaald niveau toe te delen. In beide delen van zijn boek geeft Van Wart geen duidelijke criteria om waarden mee in te delen en in beide gevallen is er geen consistentie tussen of zelfs binnen de niveaus. Waarden kunnen rustig op meerdere plekken tegelijk voorkomen.

Let wel, Van Wart is echt niet bijzonder, ook andere auteurs geven ons geen classificatiecriteria.[10] Torben Beck-Jørgensen en Barry Bozeman (2006) bijvoorbeeld zoeken naar 'de grenzen en betekenissen van publieke waarde door 'constellaties' van waarden te identificeren. Zij komen met een zevendeling waarin weer volop overlappingen voorkomen. De grondslag voor hun indeling vormt verwantschap. Ze hebben het daarbij over knooppuntwaarden ('nodal values'), zoals 'menselijke waardigheid', 'openheid' en 'integriteit'. Dat zijn waarden die veel relaties met andere waarden hebben, maar die niet per sé de belangrijkste waarden zijn, al was het maar omdat hun betekenis dikwijls ter discussie staat.

Voortbouwend op Beck-Jørgensen en Bozeman zou ik willen stellen dat het *juist* de onbepaaldheid en aandacht in discussies is die ze tot centrale waarden maakt in een discours. Zo is er over de definitie van integriteit nauwelijks eensgezindheid. Er is zoals Beck-Jørgensen en Bozeman suggereren een cluster of veld van waarden die in de discussies over integriteit zijn betrokken: eerlijkheid, oprechtheid, moraliteit, betrouwbaarheid en integriteit zelf komen er in voor. De term integriteit verwijst zowel naar een specifieke waarde als naar een betekenisveld met diverse gerelateerde waarden.

Zowel Van Wart als Beck-Jørgensen en Bozeman laten zien dat het helemaal niet eenvoudig is publieke waarden te identificeren en ordenen. Ook ordeningen verschillen van auteur tot auteur. Maar wat zijn we eigenlijk aan het verzamelen en ordenen? Of te wel:

6.

Wat zijn waarden? Sills wijst erop dat waarden ten nauwste verbonden zijn met belangen, genoegens, voorkeuren, plichten, wensen, behoeften en dergelijke[11]: 'One of the more widely accepted definitions in the social science literature considers values to be conceptions of the desirable, influencing selective behavior" (Sills, 1968: 283). Breed opgevat is een waarde elk begrip dat een positief of negatief oordeel uitdrukt. Zoals bijvoorbeeld Perry stelt: een waarde is alles wat een mens interesseert'.[12] Om maar eens te parafraseren: 'alles is zoals gewaardeerd.'

In de late 19e en vroege 20e eeuw is getracht een omvattende waardenleer te construeren: de axiologie. Zonder succes. De enorme diversiteit aan waarden bleek niet eenduidig te begrijpen. Veelzeggend is dat een latere auteur in deze traditie, William Stern, erop wijst dat waarde een basisbegrip is en niet te herleiden is op andere begrippen.[13] Ieder poging waarden te definiëren strandt in het noemen van synoniemen en voorbeelden. Nu is het nooit vanzelfsprekend dat een alledaagse term (zoals 'waarde') te vatten is in één eenduidig begrip. Zelfs als we daarin wel denken te slagen zijn er – ook binnen de wetenschap – altijd betwiste begrippen ('essentially contested concepts'[14]). Dat zijn nu net weer de centrale begrippen, zoals die waarmee een onderzoeksgebied wordt geduid: macht, integriteit, politiek of openbaar bestuur. Dat alles neemt echter niet weg dat we het nodige kunnen zeggen over de aard van waarden.

Soms is de betekenis van 'waarde' glashelder: zoals een deskundige in het programma 'Tussen Kunst en Kitsch' recent oordeelde: 'Dit heeft een sentimentele waarde, geen echte.' 'Echte waarde' blijkt hier in Euro's uit te drukken.

Waarde *is* niet iets, maar *iets* heeft waarde (Stern, 1927: 41). Dat betekent dat we iets – een idee, een ding, een fantasie – een bepaalde positieve of negatieve betekenis geven; we beoordelen het vanuit een bepaald perspectief. Dus iets kan een geldelijke waarde hebben, maar ook een emotionele, zoals een herinnering of een beleving van schoonheid. Waarden zijn begrippen waarmee we betekenis en zin geven aan de werkelijkheid: we beoordelen of kwalificeren iets als (onder andere) mooi, moedig, eerlijk of heilig, of juist lelijk, laf, vals of duivels.

We hebben aldus een erg ruim begrip van waarde gevonden en dat is wellicht weinig onderscheidend. Waarden lijken zo vrijwel alles te kunnen betreffen. We kunnen ons dan ook afvragen of bijvoorbeeld mijn voorkeur voor cappuccino boven gewone koffie inderdaad een waarde uitdrukt? Ja en nee, zoals zal blijken.

Laten we het over een ander boeg gooien en kijken naar 'waarderen' als activiteit waarin een kwalificatie wordt gegeven: leuk, innovatief, vervelend, langdradig, onbegrijpelijk, kortom al die termen die u straks tijdens de receptie met elkaar uitwisselt over mijn oratie.

Waarderen of evalueren gebeurt altijd vanuit een bepaald perspectief. Zo kan beleid worden geëvalueerd als goed of slecht, afhankelijk van de vraag of het democratisch is, effectief of rechtmatig. Waarderen veronderstelt een maatstaf of norm ten opzichte waarvan gewaardeerd wordt. Dat kan een waarde zijn zoals 'democratisch', maar ook een persoonlijke voorkeur. Er is sprake van een oordeel en van de mogelijkheid dat oordeel te beargumenteren in het licht van de achterliggende waarden of voorkeuren.

Het is echter beter om in het geval van een persoonlijke voorkeur niet te praten over waardering in de eigenlijke zin. Het is ook een minder overtuigend

argument om zich daarop te beroepen. Persoonlijke voorkeuren hebben voornamelijk geldigheid als het gaat om zuiver persoonlijke aangelegenheden. Ik kan dus cappuccino boven gewone koffie waarderen, maar daarmee overtuig ik niemand anders. Terwijl het oordeel dat een maatregel van de staatssecretaris voor onderwijs strijdig is met de rechtvaardigheid niet zonder argumenten terzijde kan worden geschoven. Althans dat zal snel tot negatieve kwalificaties leiden over de mate waarin betrokkene democratische waarden respecteert.

Dit laat zien dat waarden, zeker publieke waarden, een rol spelen in argumentatie. Deze invalshoek staat centraal in het werk van Nicolas Rescher. Hij stelt: 'Een waarde vertegenwoordigt een leuze voor de 'rationalisering' van handelingen.'[15] Waarden functioneren als *argumenten* in rationele redeneringen over wat te doen en laten, ze staan centraal in de zogenaamde 'praktische rede´, dat wil zeggen de afweging voor en legitimatie van onze keuzes en handelingen. 'To have a value is to be able to give reasons for motivating goal-oriented behavior in terms of benefits and costs, bringing to bear explicitly a conception of what is in a man's interest and what goes against his interest' (Rescher, 1982: 10).

Gaat Rescher niet erg ver door waarden te beschouwen als argumenten in rationele argumentatie? Nou, nee, het is niet uitzonderlijk dit verband te leggen:[16] zelfs de meest subjectieve en emotionele waarden vormen argumenten.

Enerzijds valt het op dat hij het aanvankelijk heeft over de rol van waarden in de rationalisering van handelingen. Rationalisering wordt meestal, zeker in de psychologie, opgevat als een argument dat *achteraf* wordt ingebracht om gedrag te rechtvaardigen. Anderzijds kan dat niet Reschers enige betekenis zijn, aangezien hij waarden een rol geeft in 'practical reasoning'; argumentatie om een praktisch, in het bijzonder een moreel, probleem op te lossen (Honderich, 1995: 709).[17]

7.

Het voorgaande wijst op, wat ik eerder al noemde, de waarden doortrokkenheid van het openbaar bestuur. Overheidshandelingen moeten gelegitimeerd worden op basis van allerlei waarden, variërend van de 'grote' waarden zoals 'rechtvaardigheid' tot 'kleinere zoals 'klantvriendelijkheid.' We kunnen dit vatten met de term normativiteit. Ik gebruik de term normativiteit om de *waarden doortrokkenheid* van de menselijke werkelijkheid mee te duiden. Normativiteit wordt gewoonlijk ook als een omvattend begrip gebruikt. Railton (2000) noemt het zelfs de belangrijkste term die filosofen gebruiken om een aantal cruciale, maar zeer onduidelijke, menselijke verschijnselen mee te duiden,

zoals vraagstukken met betrekking tot de ethiek, esthetiek, epistemologie, rationaliteit en semantiek.[18]

Een norm is kortweg een regel of richtsnoer: een bepaalde toestand waaraan iets wordt afgemeten.[19] 'Normaal' is zo bijvoorbeeld de gewone, te verwachten toestand. Dus, de uitspraak 'de normale student doet 12 maanden over zijn scriptie' is normatief in een beschrijvende betekenis. Normatief staat niet *tegenover* beschrijvend of feitelijk en is dus niet beperkt tot waarderingen, evaluaties of prescripties. De gewoonlijk onproblematisch geachte scheiding van feiten en waarden is daarmee in het geding.[20] De idee dat feiten en waarden volstrekt te scheiden zijn noemt Hillary Putnam een 'denk-stopper' ('thought-stopper', 2002, p. 44) waarmee alle waarden ten onrechte als irrationeel en een zaak van subjectieve voorkeuren worden verklaard.

De houdbaarheid van de tweedeling berust op de mogelijkheid 'feiten' zuiver te houden. Dat dat onmogelijk is, is echter geen serieus punt van discussie meer, sinds bijvoorbeeld Karl Popper erop heeft gewezen dat alle waarneming theoriegeladen is. Mensen ontvangen geen objectieve informatie, er is altijd sprake van interpretatie en beoordeling[21], oftewel we kennen betekenis toe aan gewaarwordingen. Zoals Putnam het formuleert: 'waarden en normativiteit doordringen alle ervaring.'[22]

De theorie dat alle betekenis normatief is, is invloedrijk onder hedendaagse filosofen.[23] Zo wijst Rothstein (1975, p. 307) erop dat zowel feiten als waarden argumenten vormen die kunnen worden beoordeeld op coherentie, redelijkheid en overeenstemming met bestaande kennisfondsen of bodies of knowledge. Dat sluit prachtig aan bij Reschers interpretatie van waarden als rationele argumenten. Rothstein concludeert dat het feitwaarde onderscheid enkel analytisch van aard is en niets meer (1975, p. 308). Dat betekent dat de zo alledaagse tweedeling van feiten en waarden niet in de werkelijkheid bestaat, maar enkel in ons denken: 'alles is zoals gedacht.' Normativiteit duidt dus op de waarden doortrokkenheid van de gehele menselijke werkelijkheid.

De waarden waarop de normen betrekking hebben zijn bovendien sociaal bepaald. Tot op grote hoogte worden ze binnen de samenleving gedeeld, zelfs al is er onduidelijkheid over de precieze betekenis en is er ruimte voor discussie over de normen, zoals 'is dat nu wel of niet rechtvaardig'. Dat is niet wezenlijk anders dan de discussie of iets nu rood of oranje is, ware het niet dat het gemakkelijker is in dit geval een norm af te spreken, waar dat bij complexe sociale waarden onmogelijk kan lijken.

Waarden hebben een culturele inbedding en oorsprong. Ricoeur (2004) wijst er zo op dat waarden toe-eigening geen geïsoleerd, solitair verschijnsel is, maar altijd via 'de ander' verloopt: het is geen zuiver individueel gebeuren, maar relationeel in ruimte en tijd. Rescher wijst er in dit verband op dat waar-

den interpersoonlijk zijn en daarmee in zekere zin ook onpersoonlijk. We kunnen niet zomaar zelf waarden poneren. Waarderen kenmerkt een cultuur en sociale groep, waarderen is sociaal geleerd.

Een ander kenmerk van waarden is dat ze gewoonlijk een hoge mate van duurzaamheid of bestendigheid en zelfs doordachtheid wordt toegedicht. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de John Rohr's benadering van waarden: 'Een "waarde" in het leven van een persoon evenals in een natie, suggereert een patroon in houding of gedrag dat zich met enige regelmaat herhaalt. Een houding, een passie of een principe moet een geschiedenis hebben – persoonlijk dan wel maatschappelijk – voordat het een "waarde" wordt.'[24] De duurzaamheid betekent dat waarden iemands persoonlijkheid kenmerken en, naar analogie, kunnen we dat met enige voorzichtigheid ook van een samenleving stellen.

Dat brengt ons bij een meer beperkte definitie van waarden: waarden als richtinggevend aan het individuele en sociale gedrag, dat wil zeggen waarden als de grondslag om te kiezen uit doelen en middelen. Als meer substantieel waarde begrip verbindt Rescher waarden dan ook met iemands persoonlijkheid, in het bijzonder met de opvattingen over 'het goede leven'[25] voor zichzelf en voor anderen

Waarden betreffen zo geen willekeurige voorkeuren, maar iemands levenshouding of de culturele identiteit van een collectief. Mijn definitie van publieke waarden vormt een uitsnede van aldus begrepen waarden: ideeën en normen met betrekking tot 'de goede samenleving' en 'het algemene belang'. Oftewel, het voortbestaan en welbevinden van het collectief, ongeacht de onmiddellijke persoonlijke voorkeuren, waarden of belangen.

Naar de bestuurspraktijk vertaald, impliceert normativiteit dat ook feiten – beschrijvingen en verklaringen – van waarden doortrokken zijn en dus betwistbaar. Het gaat er om – zeker in het openbaar bestuur – wat voor waarde we toekennen aan een feit.

Zelfs als we het eens zijn over de constructie van onze feiten, de eerste orde normativiteit, zoals 'de gemiddelde studieduur' of 'de maatschappelijke impact van onderzoek', dan gaat het erom wat voor waardering daaraan wordt verbonden, de tweede orde normativiteit, zoals 'de studieduur is te lang of 'onderzoek is maatschappelijk belangrijk.' Een eventuele derde orde normativiteit is een voorschrift of prescriptie: 'De studieduur moet omlaag' of 'Er moeten extra inspanningen worden gedaan voor onderzoek.'

In de bestuurlijke praktijk is het onderscheid tussen waarden en feiten extra moeilijk doordat termen helemaal geen eenduidige betekenis hebben. Het is zeer lastig te beoordelen of een uitspraak beschrijvend of beoordelend wordt gebruikt en zelfs of die beoordeling positief of negatief is. Dit onderstreept de

opmerking van Rothstein dat het feitwaarde onderscheid enkel analytisch van aard is en dus in de sociale praktijk vervliegt.

Neem de uitspraak: "Dit is een bureaucratische organisatie." Is dit een beschrijving? Of een evaluatie? En als het een evaluatie is, is het dan een positieve of een negatieve beoordeling? Het discours waarin iemand de uitspraak doet, bepaalt de betekenis.

Hoe we iets beschrijven heeft gevolgen voor mogelijke waarderingen en dus ook voor mogelijke handelingen en verwachtingen. De normativiteit van begrippen impliceert dat feitelijke uitspraken als het ware uitnodigen of zelfs dwingen om een waardering uit te spreken, een *hypothetische waardering* inhouden.[26]

Nu wordt er in de literatuur wel gesproken over zogenaamde 'thick concepts' (Putnam, 2002, p. 35) die tegelijk beschrijvend en waarderend zijn. Een voorbeeld is iets als 'wreed' of 'vriendelijk' beschrijven. Ik zou willen stellen dat vrijwel alle – wellicht alle – begrippen in natuurlijke talen zowel een beschrijvende als een waarderende betekenis bezitten of kunnen krijgen. Bijvoorbeeld, 'links naast het lelijke huis' of 'het loket met die leuke jongen' maakt van een 'zuiver' waarderende term een beschrijvende en omgekeerd, kan 'ambtelijk gedrag' en zelfs 'doe niet zo blond' waarderend zijn. Heel veel beschrijvende termen hebben associaties met waarderingen. Wat te denken van 'de *traditionele* professional', 'het *nieuwe* werken' of '*normalisatie* van de ambtelijke status'? Soms blijkt het academische 'hypothetisch waarderend' een eufemisme voor wat in de dagelijkse werkelijkheid als manipulatief en verholen moet worden ontmaskerd. Niet voor niets is er veel aandacht voor framing in de politiek: de wijze waarop iets wordt benoemd is normatief geladen en heeft daardoor invloed op gedrag en attitude: gaat het over 'medemensen' of over 'illegalen', over 'religie' of 'ideologie', 'sickness tax' of 'collectieve gezondheidszorg'? Hier blijkt de grens tussen feiten en waarden wel zeer dun te zijn. Binnen de wetenschap tracht men beschrijvingen zo waardevrij mogelijk te houden[27]; in de dagelijkse politieke en bestuurlijke praktijk lukt dat niet. [28]

8.

Ons pantheon van publieke waarden is inmiddels een merkwaardig gebouw aan het worden. Niet alleen de inhoud, maar ook de bouwstenen van het gebouw zelf blijken normatief. Dat doet ook de vraag opkomen wat eigenlijk de bouwstenen zijn van publieke waarden? De dominante opvatting is dat individuen waarden bezitten en dat publieke waarden daarop te herleiden zijn. Publieke waarden zijn dan niet meer dan een optelsom van private waarden en hebben geen eigen bestaan. Maar is dat een adequaat uitgangspunt? Individu-

aliteit ontwikkelen we als mens in confrontatie met medemensen; individualiteit is cultuurgebonden.

Het is belangrijk te realiseren dat wat we tot de private sfeer rekenen, dus de waarden waarmee we de persoonlijke levenssfeer afbakenen ten opzichte van de publieke, een subset is van de publieke waarden. Daarmee worden dus de legitiem geachte persoonlijke waarden begrenst vanuit de publieke sfeer: wat ik binnenshuis doe is mijn zaak. Nou nee, veel is toegestaan in de privé sfeer, maar veel ook niet. Er kunnen goede redenen zijn om in te breken in de privésfeer met het oog op belangrijke publieke waarden. Dit is in tegenspraak met het dominante beeld dat publieke waarden een optelsom van private waarden zouden zijn.

Private of persoonlijke waarden gaan niet vooraf aan het sociale, integendeel, zoals we al eerder aangaven, het ontwikkelen van individualiteit veronderstelt een sociale omgeving. Zelfs in het geval van zuiver subjectieve smaak zijn sociale conventies van toepassing over wat wel of niet als argument acceptabel is. Preferenties zoals koffie of thee, Lady Gaga of Mozart zijn nadrukkelijk tijd en plaats gebonden en veronderstellen omvattender waarden zoals drinken en muziek. Overigens is veel van onze vermeende individualiteit en originaliteit te beschouwen als – naar een bekende boekenkast – 'Billy'-individualiteit.

Ook Bozeman, die zich expliciet afzet tegen een individualistische, marktgerichte benadering van publieke waarden, laat publieke waarden rusten op een individualistische basis door consensus als criterium op te nemen in zijn definitie. Naar mijn mening is het zinvol de *prioriteit van publieke waarden* als uitgangspunt te (her)nemen. Kortom, een herwaardering van de sociale grondslag van waarden. Kernwaarden als vrijheid en rechtvaardigheid zijn sociale constructen en kunnen alleen vanuit een collectief worden verzekerd. Zeker als we bedenken dat waarden begrepen moeten worden als rationele argumenten zijn ze – net zo min als de taal waarin we argumenteren – geen volstrekt individuele verschijnselen, maar juist essentieel sociaal van aard.

Uiteindelijk worden vanuit publieke waarden, private en particuliere waarden en voorkeuren begrensd. Het klinkt paradoxaal, maar het private wordt mogelijk door het vanuit het publieke in te kaderen. Het collectief maakt het individuele mogelijk. Het hoogste goed of Summum bonum is voor de mens als individu en sociaal wezen uiteindelijk altijd gelegen in de verwevenheid van individu en een omvattende sociale sfeer, meestal aangeduid als de staat. Iets wat Aristoteles al beargumenteerde (Aristoteles, 2000: Book VII, cc 1 3). Menszijn en individualiteit impliceren betrokkenheid op medemensen: Robinson Crusoe op zijn eiland was geen vrij mens, maar domweg eenzaam.

Vanuit een individualistisch perspectief is de enige legitieme publieke waarde al snel het oplossen van problemen die ontstaan doordat botsende indivi-

duele waarden tot problemen leiden; oftewel, het bestrijden van marktfalen. Dit is waar Bozeman zich terecht sterk tegen verzet. Hij wijst erop dat er naast marktfalen, wat hij noemt, publiek falen of 'public value failure' bestaat (Bozeman, 2002). Eén van zijn voorbeelden vormt de handel in menselijke organen die vanuit een marktperspectief zeer succesvol zou zijn, maar fundamentele menselijke waarden – publieke waarden – schendt (Bozeman, 2007, pp.134 8). We hebben het dan over publieke waarden die het private handelen dienen te begrenzen.

We raken hiermee nadrukkelijk de vraag naar de legitimiteit van de overheid als de behartiger van de publieke waarden. De noodzakelijke regulerende overheid, wordt al heel snel ervaren als een externe macht die ingrijpt in de samenleving, de markt en de private sfeer. Die perceptie is vanuit het dominantie individualistische denken vrijwel onvermijdelijk.

Een veeg teken is de recente uitroep van een boze burger dat het toch echt gaat om '*mijn* algemeen belang'. Zonder abstracte reflectie is het moeilijk te doorgronden dat die parkeerboete, dat verbod op een hogere schutting, enzovoort, weliswaar mijn vrijheid beperkt en onmiddellijke belang schaadt, maar dat tegelijkertijd die lastige overheid de voorwaarde is om mijn belang te kunnen articuleren. Sterker nog, zonder overheid is er helemaal geen vrije markt waar eigenbelang kan worden nagestreefd of een rechtstaat die een zekere vrijheid en bescherming biedt. Het is in wezen het oude liberale probleem dat de overheid de vrijheid van de burger moet beschermen door grenzen te stellen aan handelingsvrijheid van burgers. Het is ook de overheid die de grens tussen publiek en privaat creëert en bewaakt. We hebben het hier over een fundamenteel vraagstuk dat Hegel al 200 jaar geleden signaleerde en dat Sebastiaan Tijsterman komend jaar met zijn proefschrift weer opnieuw voor het voetlicht zal brengen.

9.

Inmiddels is wel duidelijk dat het pantheon van de publieke waarden uitpuilt. Welke waarden zijn onze bijzondere verering waardig? Zijn er enkele 'grote' waarden? 5000 jaar geleden roemen de Mesopotamische vorsten zichzelf om hun rechtvaardigheid, vrijheid, recht, orde, bescherming van weduwen en wezen en de bestrijding van corruptie.[29] Het is natuurlijk een interessante vraag hoe tijd en plaatsgebonden dergelijke waarden eigenlijk zijn.

Het pantheon van de publieke waarden bevat een bijzondere collectie. Er staan eeuwen oude en recentere waarden in en ook heel algemene en specifieke: van rechtvaardigheid tot internet toegang. De waarden erin vormen geen

op zichzelf staande standbeelden, maar zijn verbonden met vele andere waarden. Hun betekenis is enkel te begrijpen in het licht van de samenhang die ze verkrijgen binnen een bepaald discours. Publieke waarden kunnen dan ook tegelijkertijd bogen op instemming en meningsverschil. Hun specifieke betekenis is vrijwel altijd vaag of betwist. Ter illustratie is te kijken naar de definitie van corruptie door Michael Johnson: 'Het misbruik, volgens juridische of sociale maatstaven die het systeem van de openbare orde vormen in een samenleving, van een publieke functie of publieke middelen voor privaat voordeel.'[30] Hij geeft nauwelijks inhoudelijke kenmerken, behalve dat het een negatieve waarde is die over publieke rollen en bronnen gaat, maar wat als misbruik wordt opgevat blijft tijd en plaatsgebonden. De betekenis van de negatieve publieke waarde 'corruptie' moet worden begrepen in de bredere context van andere waarden. Kortom, het eerder geduide betekenisveld waarbinnen integriteit betekenis krijgt en dat zich door de tijd ontwikkelt in een discours.

Aangezien normativiteit niet beperkt is tot waarden, maar ook feiten kleurt, is het des te belangrijker het openbaar bestuur te beschouwen als een plaats waar feiten en waarden geheel met elkaar verweven zijn. In het openbaar bestuur gaat het erom relevante feiten te identificeren, dat betekent dat feiten worden geconstrueerd en ge-evalueerd in het licht van publieke waarden en (dus) het algemeen belang.

Waar het openbaar bestuur voor iedereen, of althans voor zoveel mogelijk burgers legitimiteit moet bezitten en burgers in de overheid hun eigen fundamentele waarden kunnen herkennen, is het noodzakelijk zo veel mogelijk open te staan voor mogelijke publieke *en* persoonlijke waarden, juist omdat waarden wezenlijk verbonden zijn met de identiteit van individuen en groepen.

Dat neemt niet weg dat het voor de meeste mensen waarschijnlijk te veel gevraagd is zich inderdaad in de staat en haar openbaar bestuur te herkennen. Vasthouden aan de idee van het ongebreideld nastreven van het eigenbelang is begin 21e eeuw theoretisch noch praktisch vol te houden. Politici, met name politiek bestuurders, en ambtenaren moeten staan voor het algemeen belang: de eerste vanuit een bredere politieke ideologie, de tweede vanuit hun rol als ambtenaar. Voor geen van beide kan het eigen- of groepsbelang het referentiekader vormen.

Richard Holloway (1999) – een voormalige bisschop van Edinburgh – benadrukt dat politieke en bestuurlijke leiders bereid moeten zijn hun eigen waarden opzij te zetten, wil besturen in de hedendaagse samenleving mogelijk zijn. Het impliceert nadrukkelijk dat het algemeen belang boven het eigenbelang moet worden geplaatst: publieke waarden gaan in dit opzicht boven private waarden, zeker voor de publiek functionaris. Dat is een zeer zware eis, maar zeker geen nieuwe, indachtig Marcus Aurelius' opvattingen. Het past nadrukkelijk in de aloude traditie van de ambtseed voor alle ambtsdragers.

Het is aan politici, bestuurders en ambtenaren om de publieke waarden voor en van de samenleving aanschouwelijk te maken en zo de benodigde legitimiteit voor de noodzakelijke regulerende inmenging van het openbaar bestuur in samenleving en private sfeer te verzekeren. In het openbaar bestuur heeft eigenbelang geen plaats, anders dan binnen de afweging tussen publieke belangen en de gevolgen ervan voor private belangen en natuurlijk in de werkgever-werknemerrelaties.

Zoals al gesteld, zijn in het openbaar bestuur feiten en waarden verweven, dan wel moeten ze juist worden verweven: relevante feiten moeten vanuit het algemeen belang worden geconstrueerd en op basis van publieke waarden geevalueerd.

Hoe we publieke waarden en ons begrip van openbaar bestuur construeren is een fascinerend onderwerp.[31]

Dat brengt mij bij mijn eigen onderzoeksagenda die een uitsnede van deze thematiek betreft. Naast bredere filosofische vragen over de aard van waarden, zoals vandaag, houd ik mij bezig met de betekenis van specifieke waarden zoals rationaliteit en efficiency, de normatieve uitgangspunten in het werk van sleutelauteurs in de studie van het openbaar bestuur in de afgelopen eeuwen – zoals Baldesar Castiglione – en in ideeën over publiek ambtsdragers. Een bijzonder project in dit kader is het onderzoek naar de opvoeding van de latere koning Willem I. Ten slotte, richt ik mijn aandacht op het ontstaan, de ontwikkeling en betekenis van de ambtseed. De ambtseed vormt een brandpunt in de symbolische en morele constructie van publieke functies. Het is de ultieme poging persoonlijke verantwoordelijkheid en publieke waarden met elkaar te verbinden. Bovendien vereist het interdisciplinair bestuurskundig onderzoek en dat is een onderwerp waarover ik regelmatig heb gepubliceerd, maar dat ik ook graag wil praktiseren.

10.

Aan het einde gekomen van mijn rede, wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken.

Om te beginnen dank ik het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam, de Decaan van de Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen en alle anderen die hebben bijgedragen aan mijn benoeming voor het in mij gestelde vertrouwen, niet alleen in mijn rol als hoogleraar, maar de komende jaren ook als directeur van de Graduate School of Social Sciences.

Waarde collega's van politieke wetenschappen. Met name door Wouter en John heb ik mij van het begin af aan welkom gevoeld bij jullie. Door andere bezigheden heb ik mij helaas nog weinig laten zien in GB5. Ik kijk echter uit naar samenwerking en discussie in de komende jaren, vooral binnen de onderzoeksgroep *Transnational Configurations, Conflict and Governance*.

Waarde collega's van de Graduate School of Social Science. Het is een voorrecht met jullie te mogen samenwerken, in het bijzonder wil ik hier Emmy en Karen noemen. Ik verwacht dat we met zijn allen de komende jaren de GSSS simpelweg tot een van de beste Graduate schools zullen maken.

Vanzelfsprekend is dit in nauwe samenwerking met de collega's van het College of Social Sciences. Dat moet wel, want we delen sinds kort koffiemachines met zijn allen. Het is vast erg 'traditioneel professioneel' en niet 'nieuwe werken,' maar dat mijn kamer nu aan die van Johan grenst is volgens mij toch echt vooruitgang.

Beste collega's in de sociale wetenschappen: we delen een passie en grote betrokkenheid bij het wel en wee van de sociale wetenschappen aan de UvA. Daar mogen jullie mij te allen tijde op aanspreken en daarop zal ik ook jullie aanspreken. Volgens mij is dat een goede basis voor een collegiale samenwerking.

Beste collega's in het Bestuur Sociale Wetenschappen. Werken met jullie is een plezierige ervaring in weerwil van woelige tijden. Ik wens ons zo nu en dan een vergadering zonder agendapunten.

Waarde collega's uit Leiden. Na bijna 30 jaar, waarvan 23 jaar als medewerker, heb ik mijn Alma Mater verlaten. Zoals Marcus Aurelius al stelde: het gras is elders niet groener, maar Amsterdam is … zeg maar niet-Leids en eerlijk gezegd bevalt me dat zoals jullie gemerkt hebben. Zoals het gezegde leert, uit het oog is niet uit het hart.

Dames en heren studenten, Vossius stelde in 1632 in zijn rede ter gelegenheid van de opening van de Illustere School van Amsterdam dat colleges filosofie en geschiedenis voldoende zijn om 'goede' bestuurders te worden.[32] Wellicht zijn ze niet afdoende, maar ze zijn wel een noodzakelijk onderdeel in de studie van politiek en bestuur. Ik beloof u mij in te zetten voor goed onderwijs, zowel door mijzelf als binnen de Graduate School als geheel.

Lieve Sandra. Het is een feit dat jij niet altijd kunt waarderen dat ik vol continu met mijn werk bezig kan zijn. Over de afgelopen paar weken zal ik maar zwij-

gen. Zonder jouw steun was ik nooit geworden wie ik ben. Om het maar eens publiek te zeggen, je bent verreweg mijn belangrijkste private waarde.

Zeer gewaardeerde toehoorders, dank u voor uw aandacht.

Ik heb gezegd.

Noten

1. 'If men defines situations as real, they are real in their consequences' (Thomas, 1951: 81; vgl. Thomas 1937).
2. 'A society's "pubic values" are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based' (Bozeman, 2007, p.13).
3. Het eerste Pantheon dateerde uit 27 v.Chr. Het huidige gebouw is in het jaar 125 gebouwd.
4. Een formulering die in boek 12 nog twee keer voorkomt (12.8 en 12.22). In 12.22 krijgt het de optimistische toevoeging, 'en jij beheerst je gedachten.'
5. 'Zoals geen steen op volmaakter wijze steen kan zijn dan een andere voor zover het de essentie van steen aangaat, en het ene stuk hout niet op volmaakter wijze hout kan zijn dan het andere, zo kan de ene mens niet volmaakter mens zijn dan de andere, en dus is de man niet volmaakter dan de vrouw, waar het zijn substantie aangaat, want beider vallen onder de soort 'mens' en datgene waarin de een verschilt van de ander is bijkomstig en niet wezenlijk' (Castiglione, 1528/1991, p. 191).
6. Onder een discours versta ik: 'the continued, enduring and interactive exchange, creation, and debate of shared interpretations (meanings)' (Rutgers, 2003, p. 12; vergelijk Schreurs, 2000, p.15). Discours verwijst niet naar een triviale uitwisseling van ideeën, maar 'concerns the creation of a reality we can disagree and can quarrel about. It presents the way we (re)produce a sense of stability, order and predictability and thereby create a sustainable, functioning and meaningful world to live in. In this sense a discourse constitutes the very fabric of social reality' (p. 12 13). Dit sluit nauw aan bij de oorspronkelijke betekenis van Foucault (1971).
7. Accountability, accuracy, anonymity, capacity, care, career mobility, centralization, commitment, competence, compliance, continuity, cost control, courteous, creativity, customer friendly, decentralization, democratic, deregulation, devotion, diligence, discretion, disinterested, duty, duty not to go on strike, duty to advise, duty to remonstrate, effectiveness, efficiency, equal division of offices, equality, ethical conduct, exclusiveness, experienced, factuality, fair compensation, fairness, flexibility, generalist, honor, humility, impartiality, integrity, justness, leadership, legality, legitimacy, loyalty, managerial discretion, merit, ministerial responsibility, mobility, modesty, necessity, neutrality, not be rash, not falsify decrees, non-partisanship, obedience, objectivity, openness, performance, pluralistic, plurality, prestige, productivity, professionalism, promptness, quality, quick, reliability, representativeness, respectability, responsibility, responsiveness, secrecy, selflessness, sense of calling, sense of service, social equity, specialization, superiority, sympathetic, systematization, trained, transparency, truthful, uniformity, viability, visibility, wise, worker health, worker safety.
8. Schein is één van de belangrijkste auteurs over 'cultuur' binnen de organisatiewetenschappen (zie Brocklehurst, 1998, p. 452).
9. Zie bijvoorbeeld Schein, 1987, pp. 15 18 en 1999, pp. 15 26.

10. Alhoewel classificatie in de sociale wetenschappen altijd problematisch is doordat sluitende klassen vrijwel onmogelijk op te stellen blijken (zie Feger, 2001), betekent dat niet dat indelingscriteria geheel kunnen ontbreken of dat onduidelijk is hoe een indeling tot stand is gekomen.
11. Vergelijk bijvoorbeeld Mittelstrass, 1984, p. 622.
12. 'A value is anything of interest to a human subject' (Perry, geciteerd in Sills, 1968, p. 283; zie ook Rescher, 1982, p. 4).
13. 'Eine Definition des Wertbegriffes ist nicht möglich; denn es gibt keinen anderen elementaren Begriff, auf den er zurückgeführt werden könnte' (Stern, 1927: 41).
14. De uitdrukking wordt gewoonlijk toegeschreven aan Connolly (1984)
15. '*A value represents a slogan for the 'rationalization' of action*' (Rescher, 1982, p. 9).
16. Bijvoorbeeld Raz (2000: 34) stelt dat alle normativiteit ten nauwste verbonden is met de rede en met rationaliteit en ook Dancy legt een nauw verband tussen normativiteit en rationaliteit: 'Now nobody denies that the notion of a reason is central to that of normativity' (Dancy, 2000: viii).
17. Zelf zou ik willen benadrukken dat rationele argumentatie vooraf en rationalisering achteraf in elkaars verlengde liggen (cf. Rutgers & Schreurs, 2003).
18. 'Ethics, aesthetics, epistemology, rationality, semantics – all these areas of philosophical inquiry draw us into a discussion of normativity' (Railton, 2000, p. 1).
19. Een Engels woordenboek vermeldt dan ook; Norm: 'something that is usual, typical or standard' en ook 'a required standard: a level to be complied with or reached.' [New Oxford Dictionary] en 'Normal "conforming to a standard: usual, typical or expected.'
20. "Understood in a sufficiently wide sense, the topic of fact and value is a topic which is of concern to everyone." (Putnam, 1981, p. 127).
21. Vergelijk Dancy, 2000: xiii-xiv.
22. 'values and normativity permeate *all* of experience' (Putnam, 2002, p. 30).
23. De these van de normativitet van betekenis vindt zijn oorsprong in het werk van Kripke (1982). Voortbouwend op Wittgenstein, stelt hij dat de beschrijvende theorie van betekenis moet worden afgewezen, wat resulteert in de bewering dat inhoud normatief is (Boghossian, 2003, p. 31). Kripke en andere argumenteren dat in naturalistische theorieën niet enkel een normatief vocabulair een rol speelt, dat wil zeggen dat wordt geredeneerd in termen van "the vocabulary of 'correctness', 'justification', 'rationality', and 'norm'"(Gampel, 1997, p. 221). Het leidt tot een algemeen scepticisme over de mogelijkheid en het bestaan van 'betekenis feiten.' De idee is niet dat imperatieven ('oughts') afhankelijk zijn van betekenissen (wat duidelijk het geval is), maar dat imperatieven betekenis vormen (Gibbard, 2003, p. 84/5). Dit staat haaks op het Naturalistische beeld van een 'gedachtenloze wereld': "meaning is essentially normative, and thus falls in a class with such things as rules, values, goodness, and virtue." (Gampel, 1997, p. 230)
    Uitgangspunt is dat betekenisvolle termen regels moeten hebben voor hun toepassing (vgl. Boghossian, 2005, p. 205). Om correct te kunnen spreken moeten termen gebruikt worden in overeenstemming met hun toepassingsregels: "If I mean something by an expression … then I *should* use it in certain ways" (Wikforss, 2001, p. 2; vgl. Hattiangadi, 2006, p. 220). Op zijn zachtst gezegd betekent normativiteit van betekenis dat het onderscheid tussen normatief en non-normatief (tussen

waarden en feiten) zijn scherpte en eenduidigheid verliest (cf. Gibbard, 2003, p. 84). Natuurlijk zijn er ook tegenargumenten te vinden, zowel tegen de normativiteit van betekenis, als tegen de implicaties ervoor voor een naturalistische visie (vgl. Hattiangadi, 2006; Papineau & Tanney 1999).

24. 'A "value" in the life of a person as well as in a nation suggests a pattern of attitudes or behavior that recurs with some frequency. An attitude or a passion or a principle must have a history – either personal or societal – before it becomes a "value"' (Rohr, 1989, p. 77/8; Rohr, 1998, p. 25). Er is hier een parallel te leggen met de omschrijving van deugden bij Aristotels: deugden als 'states of character' (Aristoteles, 1980, *II.5*).
25. 'a vision of the good life' en 'a vision of how life ought to be lived' (Rescher, 1982, p. 10).
26. 'Als het regent en je wilt niet nat worden, dan moet je een paraplu gebruiken'. Het maakt vervolgens uit of je stelt dat het wel of niet regent. Dit voorbeeld van Gibbart (2005) betekent natuurlijk niet dat 'regen' ineens een prescriptie impliceert; die ligt besloten in de waarde 'droogblijven.'
27. Maar de onduidelijkheid gaat desalniettemin ook op in de wetenschap.Zo wijst Wallace in zijn inleiding op Darwins Origin of Species erop dat 'natuurlijke selectie' en 'struggel for life' al snel normatieve associaties oproepen met *bewuste* processen (1998, p. XVI). Dat is volgens Wallace dan ook een bron voor misinterpretaties van Darwin's evolutietheorie gebleken, zelfs al is inmiddels Darwins terminologie onderdeel geworden van ons dagelijks vocabulair.
28. Bijvoorbeeld Smith wijst op normatieve uitgangspunten die zogenaamde sociale netwerken kenmerken: 'Wat Lanier, een software-expert, aan mij, een software-idioot, duidelijk maakt, is wat (voor software-experts) zo klaar als een klontje moet zijn: dat software niet neutraal is. In verschillende soorten software zitten verschillende filosofische concepten verscholen. En deze filosofieën zijn, naarmate zij alomtegenwoordig worden, onzichtbaar.' (A. Smith (2010) De generatie-face book doet zichzelf te kort: ze verdienen zoveel beter. *NRC*, *Opinie en Debat*, 18 december 2010. P.3)
29. 'A en croire les sources écrits, l'homme mésopotamien prisait fort la bonté et la vérité, la justice et la liberté, la loi et l'ordre, la droiture et la franchise, la pitié et la compassion et reniait le mal et le mesonge, le chaos et le désordre, l'injustice et l'oppression, les action coupables et la perversité, la cruauté et l'insensibilité. Les Souverains mésopotamiens insistaient snas cesse sur le fait qu'ils avaenit fait régner la justice et l'ordre dans tout le pays, protégé les faibles, les pauvres, la veuve et l'orphelin, extremine le mal, répoussé tous les ennemis et établi la paix rétablit l'équité, l'ordre sociale et économique, la justice et la liberté, en chassant les fonctionaires véreux et corrompus, en abolissant les absu administartifs, protégeant avnt tout les faibles contre les forts, les pauvres contre les riches et en venant en aide à la veuve et à l'orphelin' (Gregoire, 1991, p. 348).
30. '(T)he abuse, according to the legal or social standards constituting a society's system of public order, of a public role or resource for private benefit' (Johnson aangehaald in: Kerkhoff et al, 2010, p.448).
31. Binnen de bestuurskunde zijn ruwweg drie onderzoekslijnen die zich expliciet op publieke waarden richten: Ten eerste, bestuursethisch onderzoek waarin bestuur-

lijke en ambtelijke integriteit (en corruptie) de onderzoeksagenda bepalen. Daarin is naast meer 'klassiek' filosofisch-ethische reflectie, de laatste jaren meer aandacht voor empirisch onderzoek naar morele waarden in het openbaar bestuur.

Ten tweede, is er 'public value management'-onderzoek. De inspiratie daarvoor is gelegen in het werk van Mark Moore waarin publiek managers als scheppers van publieke waarden worden begrepen ('Public managers create public value. The problem is that they cannot know for sure what that is'; 1995: 57). Het is een correctie op de dominante focus op bedrijfsmatig werken in het publiek management. Soms wordt het echter gepresenteerd als een nieuw paradigma (Stoker, 2006). Het lijkt nauwelijks een 'Next Phase of Public Management' (Alford & Hughes, 2008), maar verwordt in de recentere studies tot veeleer een sausje over management technieken gegoten.

Ten slotte, is er wat ik zou willen noemen een Public Value Perspective. Deze benadering heeft als uitgangspunt de waardendoortrokkenheid van het openbaar bestuur en omvat een nogal divers geheel van theoretische en empirische invalshoeken. De auteurs zijn vooral kritisch ten opzichte van de dominante benaderingen in de bestuurskunde. De belangrijkste auteurs zijn Barry Bozeman en Torben Beck Jorgenson en een groep mensen daaromheen (waartoe ik ook mijzelf reken).

32. Vossius, 1632/1990; zie Knegtmans, 2007, p. 26 8.

Referenties

Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management, *The American Review of Public Administration*, *38*(2), 130 148

Aristotle (1980). *The Nicomachean Ethics*. Oxford: Oxford University Press

Aristotle (2000). *Politics.* (vertaling B. Jowett). Mineola/ New York: Dover publications

Aurelius, M. (2006). *Meditations*. Trans. M. Hammond. London: Penguin Books

Beck-Jørgensen, T.B. & Bozeman, B. (2006). The Public Values Universe: an inventory. *Administration & Society, 39*, 354 381

Boghossian, P.A. (2003). The normativity of content, *Philosophy of Mind*, 13, 31 45

Boghossian, P.A (2005). Is meaning normative? In C. Nimtz, & A. Beckermann (Eds.). *Philosophy – science – scientific philosophy. Fifth International Congress of the Society for analytical Philosophy, Bielefeld, 22 26 September* 2003 (pp. 205 218). Paderborn: Mentis

Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure. When Efficient Markets May Not Do, *Public Administration Review*, *62*(2), 145 161

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism.* Washington: Georgetown University Press

Castiglione, B. (1528/1991). *Het boek van de hoveling* (vertaling. A. Haakman). Amsterdam: Contact

Cole, M. & Parston, G. (2006). *Unlocking public value. A new model for achieving high performance in public service organizations.* Hoboken: Wiley

Connolly, W.E. (1984). The Politics of Discourse. In M.J. Shapiro (Ed.), *Language and Politics*. (pp. 139 167). Oxford, Blackwell

Dancy, J. (2000). Editor's introduction. In: J. Dancy (ed.), *Normativity*. Oxford: Blackwell

Feger, H. (2001). Classification: conceptions in the social sciences. In N.J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), I*nternational encyclopedia of the social & behavioral sciences* (pp. 1966 1973). Amsterdam: Elsevier

Foucault, M. (1971). *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard

Gampel, E.H. (1997). The normativity of meaning, *Philosophical studies*, 86, 221 242

Gibbard, A. (2003).Thoughts and norms, *Philosophy of Mind*, 13, 2003, 83 98

Gregoire, J.-P. (1991). Le serment en Mésopotamie au IIIe Millaire avanmt notre Ère. In: Verdier, R. (Ed.), *Le Serment. I. Signes et fonctions.* (345 34365). Paris: Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique

Hattiangadi, A. (2006). Is meaning normative? *Mind & Language*, 21, 220 240

Hodgkinson, C. (1980). *Towards a philosophy of administration*, 2e dr. Oxford: Basil Blackwell

Holloway, R. (1999). *Godless Morality. Keeping religion out of ethics*. Edinburgh: Cannongate

Honderich, T. (Ed.) (1995). *The Oxford Companion to Philosophy*. Oxford: Oxford University Press

Kerkhoff, A.D.N., Hoenderboom, M.P., Kroezen, D.B.R. en Wagenaar, P. (2010). Dutch political corruption in historical perspective. From eighteenth-century value pluralism to a nineteenth-century dominant liberal value system and beyond. In: N.

Grüne & S. Slanicka (eds.), *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grindfigur politischer Kommunikation*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
Knegtmans, P.J. (2007). *Professoren van de stad. Het Athenaeum Illustre en de Universiteit van Amsterdam, 1632 1960*. Amsterdam; Amsterdam University Press
McLynn, F. (2010). *Marcus Aurelius. Warrior, Philosopher, Emperor*. London: Vintage Books
Mittelstrass, J. (1984). *Enzyclopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie*, Volume 2. Mannheim: B.I.-Wissenschaftsverslag
Moore, M.H. (2003). *Creating public value. Strategic management in government*. 8th ed. Cambridge Mass.: Harvard University Press
Papineau, D. & Tanney, J. (1999). Normativity and judgement, *Proceedings of the Aristotelian society supplement*, 73, 16 43
Putnam, H. (1981). *Reason Truth and History*. Cambridge: Cambridge University Press
Putnam, H. (2002). *The collapse of the Fact/Value dichotomy and other essays.* Cambridge Mass.: Harvard University Press
Railton, P. (2000). Normative force and normative freedom: Hume and Kant, but not Hume *versus* Kant. In: *Normativity*. Oxford: Blackwell
Raz, J. (2000). Explaining normativity: on rationality and the justification of reason. In: J. Dancy (ed.), *Normativity*. Oxford: Blackwell
Rescher, N. (1982). *Introduction to value theory*. Washington: University Press of America
Ricoeur, P. (2004). *Sur la Traduction*. Paris: Bayard
Rohr, J.A. (1989). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values.* 2e ed. New York/Basel: Marcel Dekker Inc
Rohr, J.A. (1998). *Public Service, Ethics & Constitutional Practice.* Lawrence: University Press of Kansas
Rothstein, L.E. (1975). What about the fact/value dichotomy: A belated reply, *Journal of Value Inquiry*, 9, 307 311
Rutgers, M.R. (2003). Tracing the Idea of Public Administration. Towards a Renaissance of Public Administration? In: M.R. Rutgers (Ed.) *Retracing Public Administration*, Jai press/Elsevier International, pp.1 36
Rutgers, M.R. (2004). *Grondslagen van de bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*. Bussum: Coutinho
Rutgers, M.R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classifications in public administration. Introduction. *Administrative Theory & Praxis*, *30* (1), 92 113
Rutgers, M.R. & Schreurs, P. (2003). Reassessing Purpose and Value. Towards an End/Action model of values in public administration. In: M.R. Rutgers (Ed.), Retracing Public Administration, JAI press/Elseviers International, pp. 257 290
Schein, E.H. (1987). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco etc.: Jossey-Bass Publishers
Schein, E.H. (1999). *The Corporate Culture Survicial Guide. Sense and Nonsense About Culture Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
Schreurs, P. (2000). *Enchanting rationality. An analysis of rationality in the Anglo-American discourse on public organization.* Leiden/Delft: Eburon

Schreurs P. (2005). Symposium – The value(s) of public administration, *Administrative Theory & Praxis*. 27 (2), 301 310

Self, P. (1982). *Administrative theories and politics; an enquiry into the structure and processes of modern government.* 3e dr. Londen, etc.: Allen & Unwin

Sills, *International encyclopedia of the social sciences* (Vol.3, pp. 527 543). New York/ London: The Macmillan Company & The Free Press

Stern, W. (1924). *Person und Sache. System des kritischen Personalismus. Wertphilosophy 3e band.* Leipzig: Barth

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for network governance? *The American Review of Public Administration, 36* (1), 41 57

Thomas, W.I. (1937). Methodological Approach. (pp. 8 22). In: idem, *Primitive Behavior. An Introduction to the Social Sciences*. New York & London: McGraw-Hill.

Thomas, W.I. (1951). The methodology of behavior study (1932). In idem, *Social behavior and personality. Contributions of W.I. Thomas to theory and social research* (pp. 70 82) (E.H. Volkart ed.). New York: Social research council

Vossius, G. (1632/1990). *Geschiedenis als wetenschap*. Baarn: Ambo

Wallace, J. (1998). Introduction. In: Darwin, C. (1998/1859). *The origin of species*.(pp. vii-xxiii) Ware: Wordsworth editions

Wart, M. Van (1998). *Changing Public Sector Values*. New York/London: Garland Publishing

Wikforss, A.M. (2001). Semantic normativity, *Philosophycal studies*, 102, 203 226