



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De kleuren binnen een advies: hoe vermeng je ze naar groen?

Eck, Anke van

Citation

Eck, A. van. (2021). *De kleuren binnen een advies: hoe vermeng je ze naar groen?*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221077>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit Leiden

Anke van Eck
S1663127
Msc Scriptie
2021

Toon Kerkhoff
G. Breeman
Management vd
publieke sector

De Kleuren Binnen een Advies

Hoe Vermeng je ze naar Groen?



De kleuren binnen een advies: hoe vermeng je ze naar groen?

Een verklarend kwalitatief onderzoek naar de vraag: In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies op het gebied van milieubeleid bij aan het ontstaan van publiek-private waardenconflicten?

Anke van Eck

S1663127 | Universiteit Leiden

6 augustus 2021

Aantal woorden: 22003

Master Management van de Publieke Sector
Strategie, advisering en verandermanagement

Begeleider: Dr. A.D.N. Kerkhoff

Tweede lezer: Dr. G.E. Breeman

Omslag: Anke van Eck

Inhoud

Inhoud.....	2
1. Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.1 Aanleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.2 Methode	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.3 Wetenschappelijke relevantie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.4 Maatschappelijke relevantie	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.5 Leeswijzer.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2. Theoretisch kader	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.1 Wat zijn waarden?	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.2. Publieke en private waarden.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.3 De samenkomst van publiek en privaat.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.4 De selectie van publieke en private waarden.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.5 Waardebotsingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2.6 Verwachtingen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3. Onderzoeksmethode	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.1 Casus.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.2 Type onderzoek	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.3 Analysemethode	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.3.3 Onderscheid tussen publiek en privaat.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	4
4. Commissie-Wagner.....	39
4.1 Aanleiding tot aanstelling	39
4.2 Samenstelling.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.3 Private en publieke waarden in ‘Een nieuw industrieel elan’.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.4 Bevindingen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

5. Alderstafel	53
5.1 Aanleiding tot aanstelling	53
5.2 Samenstelling.....	54
5.3 Private en publieke waarden in Advies Lelystad Airport.....	55
5.4 bevindingen	62
6. Conclusie	64
7. Discussie.....	68
8. Bibliografie.....	70

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 25 juni 2020 uitte de Nederlandse natuur- en milieuorganisatie Milieudefensie haar ongeloof over de aanstelling van Shell kopstuk Marjan van Loon in een nieuwe milieucommissie onder leiding van oud VVD-minister Jozias van Aartsen. Het doel van de Commissie Van Aartsen was om te onderzoeken hoe het toezicht en de handhaving op milieuschade verbeterd kon worden. Het kabinet kwam er in 2019 achter dat het huidige systeem niet de gewenste resultaten boekte en effectiviteit mistte. Volgens Milieudefensie was een commissie met een prominente rol voor de directeur van Shell, echter niet serieus te noemen (Milieudefensie, 25 juni 2020). Waar komt deze harde kritiek van Milieudefensie vandaan?

Volgens Milieudefensie zou het opnemen van een privaat figuur in een adviescommissie leiden tot ongewenste invloeden tijdens het opstellen van het rapport. Ze is bang dat de wensen van de private sector dan boven de publieke belangen worden gesteld en dat dit dan ten koste zal gaan van het dienen van het algemeen belang. Dergelijke zorgen over het adviesstelsel zijn niet zomaar weg te wuiven, de hulp van commissies wordt namelijk op alle beleidsterreinen ingeroepen en speelt een grote rol in het openbaar bestuur in Nederland (Schulz, 2008, p. 94-95). Adviescommissies worden onder andere gebruikt als een middel om een gedepolitiseerde consensus te vinden met betrekking tot een beleidsprobleem. Deskundigen, onder leiding van een ervaren aanvoerder, houden zich vervolgens bezig met de desbetreffende kwestie. De commissie biedt uiteindelijk een rapport aan, waarin een (concreet) advies wordt gegeven aan de Nederlandse beleidmakers over hoe het probleem aan te pakken is (Duyvendak et al., 2005, p. 1).

Het opnemen van private partijen in een adviescommissie is een veelvoorkomend verschijnsel in Nederland. Private partijen kunnen bijvoorbeeld helpen met innovatieve en efficiëntere oplossingen vinden voor staatsproblemen. Vooral vanaf de jaren 1980 werden managers en overige leden uit de private sector steeds vaker betrokken bij het vormen of het uitvoeren van een publiek beleid. Tijdens de Kabinetten-Lubbers I, II en III en de opkomst van *New Public Management*, heeft de private sector ook regelmatig de voorzitters van adviescommissies geleverd (Kroeze & Keulen, 2012, p. 106).

Verschillende geleerden stellen echter dat commerciële bedrijven niet alleen een beleid kunnen verrijken door private waarden toe te voegen, maar ook dat deze private waarden fundamenteel anders zouden zijn dan de publieke waarden en dat het samenbrengen van deze waardesystemen

een bedreiging zou vormen voor de waarborging van publieke waarden (Van der Wal et al., 2008, p. 466). Milieudefensie gaat mee in deze stelling en gaat ervan uit dat de aanstelling van Shell kopstuk Marjan van Loon in de nieuwe Milieucommissie zal leiden tot een waardeconflict binnen het advies (Milieudefensie, 25 juni 2020).

Maar in hoeverre is deze angst reëel? Er bestaat al een levendig debat over de relatie tussen private en publieke waarden en de (on)wenselijkheid van de samenkomst van deze waardesystemen in een organisatie (Van der Wal et al., 2008, p. 466). Deze scriptie draagt aan de hand van empirisch onderzoek bij aan dit debat en bouwt voort op het onderzoek van Van der Wal et al. (2008). Dit zal getracht worden door de waardeoriëntaties die in de adviezen van commissies (bestaand uit zowel private als publieke leden) terugkomen, te vergelijken en te categoriseren, gebruikmakend van theorieën en concepten uit de bestaande literatuur.

Om vorm te geven aan dit onderzoek is er gekozen om de focus te leggen op een beleidsprobleem dat al jaren deel uitmaakt van het Nederlandse politieke strijdtoneel en meerdere keren door adviescommissies onder handen is genomen: de klimaat- en milieuproblematiek. Het is een belangrijk en controversieel onderwerp waar zowel publieke als private waarden een belangrijke rol in spelen en waarbij beide partijen samen moeten gaan werken om de doelen te behalen.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

- *In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies op het gebied van milieubeleid bij aan het ontstaan van publiek-private waardenconflicten?*

Met ‘publiek-private waardenconflicten’ wordt verwezen naar een mogelijke wrijving tussen private en publieke waarden en het verdringen van de publieke waarden wanneer ze samenkomen in een organisatie. ‘Aanwezigheid van private partijen’ verwijst naar leden van een adviescommissie die afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Dit kunnen voorzitters zijn, maar ook reguliere commissieleden. Met publieke waarden wordt er verwezen naar de waarden die volgens theoretici door de publieke sector nagestreefd moeten worden. Met private waarden worden de waarden bedoeld die volgens bedrijfskundigen vaak aanwezig zijn in het bedrijfsleven. Wat onder deze waardeoriëntaties valt, wordt verder behandeld in het theoretisch kader.

1.2 Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is er gekozen om meerdere casestudies raad te plegen. Een casestudy is een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij oorzaak- en gevolgrelaties diepgaand kunnen worden bestudeerd in haar natuurlijke omgeving. De adviesrapporten die binnen dit onderzoek worden geanalyseerd zijn opgesteld door de Commissie-Wagner (1981) en de Alderstafel Lelystad Airport (2008). De selectie is tot stand gekomen aan de hand van een ‘zelfselectie’. Omdat er specifieke casussen geselecteerd moeten worden om een antwoord te geven op de hoofdvraag, kan er in dit onderzoek geen gebruik worden gemaakt van een steekproef. Dit onderzoek had een groter aantal casussen kunnen betrekken, maar wegens de gelimiteerde omvang van deze scriptie is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot twee gevallen die een basis kunnen vormen voor opvolgend onderzoek. Meer hierover in hoofdstuk 3.1.

Verder kan dit onderzoek getypeerd worden als een kwalitatief onderzoek dat gebruikt maakt van een inhoudsanalyse in de vorm van tekstuele analyse, discoursanalyse en codering. De gebruikte codering is gebaseerd op een vooraf vastgestelde selectie van waarden, afkomstig uit zowel de private als publieke sector. Ook deze selectie is handmatig gekozen en bestaat uit de selectiegroepen publieke- en private waarden. De individuele waarden worden uitgebreid behandeld in hoofdstuk 2.3 tot en met 2.5. Daarnaast wijdt hoofdstuk 3.3. uit over de gebruikte analysemethodes.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is vanwege meerdere redenen wetenschappelijk relevant. Ten eerste tracht dit onderzoek een leemte op te vullen in de bestaande wetenschappelijke literatuur. Deze literatuur geeft herhaaldelijk aan dat er een tekort bestaat aan toetsing van de (on)gewenste samenkomst van publieke en private waarden in adviescommissies. Zo stelt Van der Wal et al. (2008, p. 465) dat veel bestuurskundigen beweren dat de waarden van de publieke en private sector verschillend zijn. Dit verdient echter een nadere empirische analyse. Vervolgens kan op basis van deze informatie ook een antwoord gevormd worden op een normatieve vraag: als de waardesystemen sterk verschillen, moeten ze dan ook gescheiden blijven om goed beleid te vormen?

Ten tweede is dit onderzoek van wetenschappelijke belang omdat het door het gebruik van een afwijkende methode en focus, nieuwe gegevens toe voegt aan de bestaande database. Anders dan bij een groot deel van het bestaande onderzoek naar de samenkomst van publieke en private

waarden in de openbare sector, gaat dit onderzoek namelijk verder dan het normatieve debat over publiek en private samenwerkingen doordat het een empirische benadering aanneemt, zoals voorgesteld door Reynaers (2014, 17), Van der Wal et al. (2008, p. 466) en Broadbent en Laughlin (2003, p. 332-333). Anders dan bij het onderzoek van Reynaers en Broadbent en Laughlin, gaat dit onderzoek zich niet richten op publiek-private samenwerkingen (PPS), maar op adviescommissies, waarbij ook samenwerkingen tussen publiek en private partijen voorkomen. Empirisch onderzoek naar adviescommissies en de bescherming van publieke waarden hierin, is van groot belang voor het correct voortzetten van het transparante beleid van het Nederlandse adviesstelsel.

Ten derde is dit onderzoek wetenschappelijk relevant omdat ook in het werk van Schulz et al. (2008, p. 95) wordt geopperd dat de vraag naar empirisch onderzoek naar de samenstelling en het karakter van adviescommissies in Nederland toeneemt. Schulz et al. beschrijven het Nederlandse adviesstelsel eerder als een publiek geheim dan als een goed onderzocht fenomeen (Schulz et al., 2008, p. 95). Deze scriptie tracht dan ook om de werkingen van het Nederlandse adviesstelsel inzichtelijk te maken. Anders dan bij Schulz et al. probeert dit onderzoek dit niet te bereiken door aandacht te besteden aan het aantal commissies en op de taakomschrijving, maar probeert dit onderzoek Schulz et al. aan te vullen door te kijken naar de samenstelling van de commissies en wat voor invloed dit heeft op het ontstaan van conflicten tussen waarden zoals dat blijkt uit de inhoud van adviesrapporten.

1.4 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek uit zich op een drietal manieren. Ten eerste kunnen de resultaten van dit onderzoek aanleiding geven om in de toekomst kritischer te handelen tijdens het samenstellen van een adviescommissie. Als er een causaal verband blijkt te bestaan tussen de deelname van de private sector aan commissies en de vermindering van de behartiging van publieke waarden binnen het advies, zou hier in de toekomst meer aandacht aan besteed moeten worden. Deze onbalans tussen de publieke en private waarden zou de verantwoording van het gebruik van adviescommissies door de Nederlandse politiek kunnen beschadigen, waardoor de werking van en het vertrouwen van het publiek in het huidige adviesstelsel in gevaar kan komen.

Ten tweede is het interessant om het Nederlands milieubeleid als casus te nemen voor dit onderzoek, omdat de nood van serieuze politieke inmenging bij het oplossen van het klimaatvraagstuk alleen maar dringender gaat worden en het niet opgelost kan worden zonder

hulp en medewerking van de private sector. Hierbij wordt vaak de hulp van adviescommissies ingeschakeld, met het idee dat de betrokken publieke en private partijen samen over meer expertise beschikken met betrekking tot de ingewikkelde milieudilemma's. Daarnaast kunnen dergelijke commissies het probleem depolitiseren zodat de Nederlandse overheid sneller kan handelen.

Ten derde zijn de meningen over het aanpakken van milieuvervuiling, en dan met name de rol van bedrijven hierin, sterk verdeeld. De waarden van de private sector en publieke sector kunnen in deze discussie over milieuproblematiek ver uiteenlopen, dus is het belangrijk om te kijken of deze waarden in de praktijk elkaar niet tegenwerken wanneer de twee partijen samen moeten werken in een adviescommissie. Adviezen over milieubeleid die geen rekening houden met publieke waarden, zouden kunnen leiden tot een beschadiging van het Nederlandse welzijn. Hierbij kan gedacht worden aan het vooropstellen van beleidsplannen die economische winst op korte termijn mogelijk maken in plaats van een duurzaam beleid die voor een schoner milieu kan zorgen.

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is begonnen met het geven van een introductie van het onderwerp en het onderzoek hiernaar. Deze inleiding wordt opgevolgd door het tweede hoofdstuk die de relevante theorie zal behandelen. Hier is er dieper ingegaan op wat het publieke en private domein inhoudt en wat voor waarden hieraan gekoppeld kunnen worden. Verder is er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan literatuur die betrekking heeft op adviescommissies en ook op de rol die private bedrijven hierin kunnen spelen.

In het derde hoofdstuk wordt de gebruikte onderzoeksmethode van deze thesis uiteengezet. Hoofdstuk vier en vijf behandelen vervolgens elk een van de geselecteerde adviescommissies. Hierin wordt een korte beschrijving gegeven van de casus en een analyse op basis van het theoretisch kader.

In hoofdstuk zes wordt in de conclusie, aan de hand van de twee casestudies, de onderzoeksvraag beantwoord. Er wordt een korte samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek en teruggekoppeld naar de relevante theorie.

In het zevende en laatste hoofdstuk wordt er kritisch gereflecteerd op het onderzoek in zijn geheel. Ook zijn er aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek over onderwerpen die in deze scriptie wel naar boven zijn gekomen, maar waarvoor geen ruimte bestond om verder te behandelen.

2. Theoretisch kader

Het doel van dit hoofdstuk is om het concept van ‘waarden’, zowel publieke als private, te definiëren en om de relatie tussen beide waardesystemen te onderzoeken. Dit wordt gedaan door te kijken naar theorieën over de mogelijke (on)gewenste samenkomst van beide waardeoriëntaties. Ook wordt er in dit hoofdstuk de basis gelegd voor de codering die in hoofdstuk 4 en 5 is gebruikt om de casussen te analyseren.

Om de concepten en relaties uit te werken, is er gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Binnen deze discussies, over de verschillen tussen het openbare en het bedrijfsleven, neigt de toon naar het normatieve en is de presentatie van empirische argumenten schaars (Noordegraaf en Abma, 2003, p. 857). Een deel van de theorie die in dit hoofdstuk wordt aangeboden, kent vanwege deze normatieve toon een gelimiteerd perspectief. Verder zijn de genoemde waarden in de academische literatuur vaak eerder te categoriseren onder ‘wenselijke’ dan ‘werkelijke’ waarden (Van der Wal et al., 2008, p. 315). Het overzicht aan theorieën die deze discussie biedt, kan echter nog steeds worden gebruikt als een onderzoeksinstrument voor een meer systematisch en een empirisch vergelijkend onderzoek.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de betekenis van waarden in het algemeen. Vervolgens worden de bestaande theorieën over publieke en private waarden binnen een bestuur behandeld. Ten derde worden de theorieën over de (on)gewenste samenkomst van beide waardeoriëntaties uiteengezet. Verder wordt er aan de hand van onder andere de behandelde theorieën een geraamte opgezet voor de codering waarin er definities aan de geselecteerde publieke en private waarden worden gegeven. Uiteindelijk worden mogelijke waardebotsingen behandeld en worden de verwachtingen van dit onderzoek uiteengezet.

2.1 Wat zijn waarden?

Een van de centrale concepten in dit onderzoek is waarden. Een waarde kan worden gedefinieerd als een blijvende overtuiging die een specifieke gedragswijze of eindtoestand verkiest boven een tegengestelde gedragswijze of eindtoestand (Lyons et al. 2006, p. 606). In het algemeen kan er onderscheid worden gemaakt tussen waarden die zich focussen op ‘*throughput*’ (gedragswijze) en ‘*output*’ (eindtoestand). Een *throughput* waarde is van toepassing op de manier waarop het doel behaald moet worden. Bij een *output* waarde wordt de waarde uitgedrukt als het doel dat er gehaald moet worden (Van der Wal et al., 2008, p. 317). Een tweede scheiding die veel wordt gebruikt in de literatuur, is het onderscheid tussen ‘morele’ en ‘instrumentele’ waarden. Morele waarden richten zich op het verschil tussen goed en fout,

zoals 'eerlijkheid' en 'gelijkheid'. Onder instrumentele waarden vallen waarden zonder dergelijke verwijzing, zoals 'innovatie' en 'efficiëntie' (Van der Wal et al., 2008, p. 317).

Uiteindelijk is de volgende definitie van 'waarden' voor dit onderzoek gekozen: *waarden zijn principes of normen die een bepaald gewicht inleggen bij het maken van een keuze of een actie* (Davis 1998; Pollock 1998). Deze definitie past bij het concept organisatorische waarden - de waarden die leidend zijn bij de besluitvorming binnen een organisatie. Deze waarden hebben als doel een leidraad te vormen voor het gedrag binnen een organisatie, wat de organisatie zelf ten goede zou moeten komen (Van der Wal et al., 2006, p. 318). Deze definitie is gekozen omdat het voor dit onderzoek belangrijk is om te kijken naar de verschillende waarden die invloed hebben op de besluitvorming door adviesorganen tijdens het opstellen van een nieuw beleid.

2.2. Publieke en private waarden

In dit onderzoek is er uitgegaan van het bestaan van een aantal waarden die leidend zouden moeten zijn om te kunnen spreken van goed bestuur. Sinds het midden van de jaren tachtig is er meer aandacht gekomen voor de vraag waar deze selectie waarden dan uit zou moeten bestaan, volgens deskundigen kan de invulling hiervan namelijk nog wel eens verschillen per sector (Lyons et al., 2006, p. 607).

2.2.1 Publieke waarden

Barry Bozeman geeft in zijn werk *Public Values and Public Interest* (2007, p. 12), de volgende definitie van publieke waarden:

'A society's "public 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.'

Volgens de bestuurskundige Rutgers (2011, p. 6) zet Bozeman met zijn definitie de publieke waarden af tegen het algemeen belang. Publieke waarden kunnen op een zekere consensus bogen. Het algemeen belang omschrijft Bozeman daarentegen als: de resultaten die het best het lange-termijn voortbestaan en welzijn van een sociale collectiviteit dienen. Daarmee suggereert hij volgens Rutgers dat dit geen consensus begrip is, maar een ideaal (Rutgers, 2011, p. 6).

Er kan gesteld worden dat publieke waarden aan de basis staan van een goed openbaar bestuur. Waldo (1980) maakte op basis van deze overtuiging een scherp onderscheid tussen het publieke

en private waardestelsels. Frederickson (1996, p. 32) stelt zelfs: *“that values inhabit every corner of government is given. Who studies administration studies values and who practices administration practices the allocation of values. Values are the soul of Public Administration”*.

Goed openbaar bestuur wordt volgens deze overtuiging geleid door publieke waarden die zich richten op de *throughput* van de organisatie en niet de *output* (De Graaf et al. 2016, p. 1105). Het proces achter het vormen van een beleid moet hierbij verlopen volgens regels van een behoorlijk, onkreukbaar of democratisch bestuur: een goed bestuur handelt op basis van een wettelijke grondslag, handelt in overeenstemming met ethische normen en wordt gesteund door een voldoende democratisch gehalte (De Graaf et al. 2013, p. 21). Vanuit het oogpunt van democratisch bestuur verlangt men openheid, participatie, verantwoording en legitimiteit. Behoorlijk bestuur komt terug in de waarden rechtmatigheid en behoorlijke contacten met burgers. Om te voldoen aan het criterium onkreukbaarheid moet het bestuur integriteit vooropstellen (De Graaf et al. 2013, p. 22).

Volgens Lyon et al. (2006, p. 607) zien theoretici in het openbaar bestuur waarden als een middel om de besluitvorming en ethiek van ambtenaren te versterken en hen in staat te stellen hun rol als beschermer van het algemeen belang te behartigen. Hierbij sluit de algemene notie aan dat de werknemers in de openbare sector fundamenteel gemotiveerd worden door waarden in het teken van belangeloosheid. Uit eerder onderzoek naar werkwaarden, is consequent gebleken dat ambtenaren veel waarde hechten aan het helpen van andere en een bijdrage te leveren aan de samenleving, meer dan werknemers uit de private sector (Lyon et al. 2006, p. 607).

2.2.2 Private waarden

Er kan gesteld worden dat een goed privaat bestuur geleid wordt door waarden die het belang van de organisatie haar *output* vooropstellen; een presterend bestuur. In 1970 deed Milton Friedman de volgende uitspraak over private waarden: *“there is one and only one social responsibility of business and that is to increase its profits so long as it stays within the rules of the game”* (op cit. in Van der Wal et al., 2006, p. 323). De private sector richt zich volgens Friedman op waarden die gevormd worden door de druk die opgelegd wordt door belanghebbenden en de uitkomsten in plaats van door structurele overtuigingen die het proces ernaartoe leiden, zoals vaak bij publieke waarden het geval is. Bedrijfsmanagers zijn afhankelijk van, en verantwoordelijk voor, het kapitaal dat door aandeelhouders wordt verstrekt en kunnen niet al dit geld besteden aan het welzijn van de samenleving. Ze moeten substantiële

winst maken; anders kan het kapitaal aan de onderneming worden onttrokken en kunnen veel werknemers hun baan verliezen (Van der Wal et al., 2006, p. 324).

Deze redenering is een goed voorbeeld van de traditionele visie op de moraliteit van de private sector en dat het zich voornamelijk richt op instrumentele waarden. Gedachten over wat goed en fout is, blijven beperkt. Private waarden richten zich daarentegen op het bedrijf en zijn directe omgeving, en winstgevendheid is hierbij het leidmotief (Van der Wal et al., 2006, p. 324). Het werk van Lyon et al. (2006, p. 606) bevestigt deze notie door te stellen dat eerder onderzoek consequent heeft laten zien dat werknemers in de private sector aanzienlijk meer waarde hechten aan winst en financiële beloningen dan werknemers in de openbare sector.

Verder wordt er in het werk van Lyon et al. (2006, p. 607) opgemerkt dat bedrijftheoretici waarden zien als een middel om organisatorische prestaties en uitmuntendheid te bereiken. Dit blijkt uit de toename in literatuur die termen aanhalen zoals “*corporate culture*” en “*values-based management*”, wat volgens Lyon et al. suggereert dat bedrijftheoretici aannemen dat professionele medewerkers het best worden beheerst door een sterke reeks overkoepelende waarden in plaats van door vele procedures en ingewikkelde structuren.

2.3 De samenkomst van publiek en privaat

In realiteit zijn publieke en private werelden niet altijd strikt gescheiden van elkaar. Als in de praktijk de twee waardensystemen bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het maken van een beleid of advies, komen er dan ook twee vragen naar voren:

1. Kan er daadwerkelijk onderscheid gemaakt worden tussen de waarden die private en publieke organisaties aanhouden?
2. Kan het samenkomen van publieke en private waarden binnen een organisatie voor problemen zorgen?

2.3.1 Is er een daadwerkelijk onderscheid?

Er bestaat weinig consensus over wat het publieke waardesysteem precies inhoudt (Jørgensen en Bozeman, 2002, p. 65). Het bijvoeglijk naamwoord ‘publiek’ dat hier wordt gebruikt, schept namelijk het idee dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen publieke en private waarden. Hierbij zouden publieke waarden toegewezen kunnen worden aan de publieke sector en private waarden aan de private variant (Reynaers, 2014, p. 33). In onderzoeken die meer empirisch van aard zijn zoals dat van De Bruijn en Dicke (2006, p. 731-732), naar het waarborgen van publieke waarden in geprivatiseerde sectoren, wordt er echter gesteld dat

‘kenmerkende’ publieke waarden ook door bedrijven gewaarborgd kunnen worden. Een publieke waarde heeft geen objectieve en universele betekenis.

Wanneer er gekeken wordt naar het empirisch onderzoek van Van der Wal et al. *What’s Valued Most?* (2008) komt er een soortgelijke conclusie naar boven. In dit onderzoek wordt bij aanvang al vraagtekens gezet bij het idee dat private en publieke waardesystemen elkaars tegenpolen zijn. De vraag wordt gesteld of het überhaupt nog mogelijk en relevant was om in de praktijk onderscheid te maken tussen twee traditioneel verschillende waardeoriëntaties. De resultaten van het onderzoek ondersteunen en ontkrachten de stelling: *‘There are a few classical as well as unexpected differences, but there are also a number of strong similarities between the values of government and business.’* (Op cit. in Van der Wal et al. 2008, 476).

Het empirische onderzoek van Reynaers (2014, p. 33) toont gelijkaardige resultaten. De normatieve suggestie dat de publieke sector bepaalde publieke waarden zou moeten beschermen, is niet hetzelfde als de empirische bevestiging dat ze dat ook daadwerkelijk doen. Als onder bestuurskundigen de vraag bestaat of de publieke sector zelf deze ‘publieke’ waarden beschermd, kunnen deze waarden dan wel exclusief worden toegewezen aan het openbaar bestuur?

2.3.2 Is de samenkomst ongewenst?

De wetenschappelijke discussie over wat er gebeurt met bestuur wat zich zowel laten leiden door publieke als private waarden, werd gedreven door de opkomst van *New Public Management* (NPM). De bestuurlijke ontwikkelingen die NPM sinds het aantreden van Kabinet-Lubbers in 1982 met zich mee heeft gebracht, hebben de kans op vermenging van traditionele waarden uit de publieke en private sector in het openbaar bestuur vergroot. De nieuwe bestuurstechieken die door NPM geïntroduceerd werden, kenmerken zich door ‘managerialisme’ en omarmt traditionele bedrijfswaarden zoals ‘innovatie’ en ‘winstgevendheid’ in publieke affaires (Pollit 1993, p. 2-3). De vraag die hierbij rijst, is of deze samenkomst van traditioneel sectorspecifieke waarden dan ook problematisch of ongewenst kan zijn? In de vakliteratuur bestaan hier uiteenlopende meningen over.

Hoewel NPM-praktijken de efficiëntie zouden kunnen verhogen, zijn kritische wetenschappers van mening dat bedrijfswaarden niet mogen domineren bij het creëren van een openbaar beleid (Reynaers, 2014, p. 32). Zo stelt de bestuurskundige Box (1999, p. 19) dat het sturen van de overheid als een bedrijf niet goed voelt. De kans dat commerciële waarden in publiek-private samenwerkingen mogelijk de publieke waarden zouden wegdrücken, omschrijft Box als

onwenselijk. De bestuurskundige Terry (1998, p. 198) voegt de opmerking: *'public values are not visible on the [NPM] radar screen.'*, toe aan deze discussie.

Een vertegenwoordiger van de wetenschappers die de inmenging van private en publieke waarden als iets ongewenst ervaren, is antropoloog Jacobs. Jacobs maakt onderscheid tussen twee tegenstrijdige waardesystemen. Jacobs identificeert dergelijke inmenging als modderpoelen waarin organisaties en instellingen wegzakken wanneer ze hun eigen gepaste morele systeem verwarren met die van de andere. Dit zal leiden tot inefficiëntie en verspilling in commerciële organisaties en corruptie en onethisch gedrag bij openbare organisaties (Jacobs, 1992, p. xi, xii).

Er zijn echter ook legio onderzoekers die ingaan tegen de veronderstelling van Box, Terry en Jacobs, dat een samenkomst van private en publieke waarden een verlies van publieke waarden met zich mee zou brengen. De aannames dat publieke en private waarden onverenigbaar zijn en dat alleen de publieke sector publieke waarden kan waarborgen, zijn door velen in twijfel getrokken, voornamelijk in empirisch onderzoek. Zo haalt Reynaers (2014, p. 33) Rosenau aan, die stelt dat de borging van publieke waarden nooit zeker is en dat zowel publieke als private actoren de borging van publieke waarden kunnen schenden of juist kunnen prioriteren.

Ook zijn er deskundigen, voornamelijk aanhangers van NPM, die stellen dat de overheid meer als een bedrijf bestuurd moet worden. Ringeling (2015, p. 297) haalt hierbij het adviesrapport van de Grace Commissie aan (1984) waarin gesteld wordt dat het publiek beleid beter verzorgd zou worden en de resultaten zouden verbeteren als de publieke sector zakelijker zou gaan werken. Ook zou het beter zijn als er meer overheidstaken door private organisaties worden uitgevoerd. Met dit advies nam privatisering van overheidstaken aan het eind jaren zeventig en tachtig toe.

Het standpunt van de Commissie is volgens Ringeling niet uniek. Achter deze notie schuilt het oude idee dat de prestaties van overheidsorganisaties in vergelijking met private organisaties, inferieur zijn. De redenen hierachter worden vaak herhaald: Overheidsorganisaties missen de uitdagingen van de markt. Het zijn budgetorganisaties, en dus meer gericht op input dan op output (Ringeling, 2015, p. 297). Met deze gedachtegang zouden private waarden, zoals innovatie en winstgerichtheid, ook gezien kunnen worden als een verrijking voor de publieke sector.

2.4 De selectie van publieke en private waarden

De selectie van publieke en private waarden die gebruikt zijn voor de codering in dit onderzoek, is afgeleid van het werk van Van der Wal et al (2008, p. 475). Zij hebben hun selectie van algemene waarden (Tabel 1) gemaakt op basis van centrale organisatiewaarden die door 231 federale topambtenaren werden genoemd en de organisatiewaarden die door 151 bedrijfsleiders van middelgrote en grote bedrijven in Nederland het belangrijkste werden geacht (2008, p. 466). Opvallend aan deze tabel is dat niet het verschil in waarden, maar de afwijkende volgorde waarin de waarde genoteerd staan, belangrijk is voor het maken van een onderscheid tussen de sectoren.

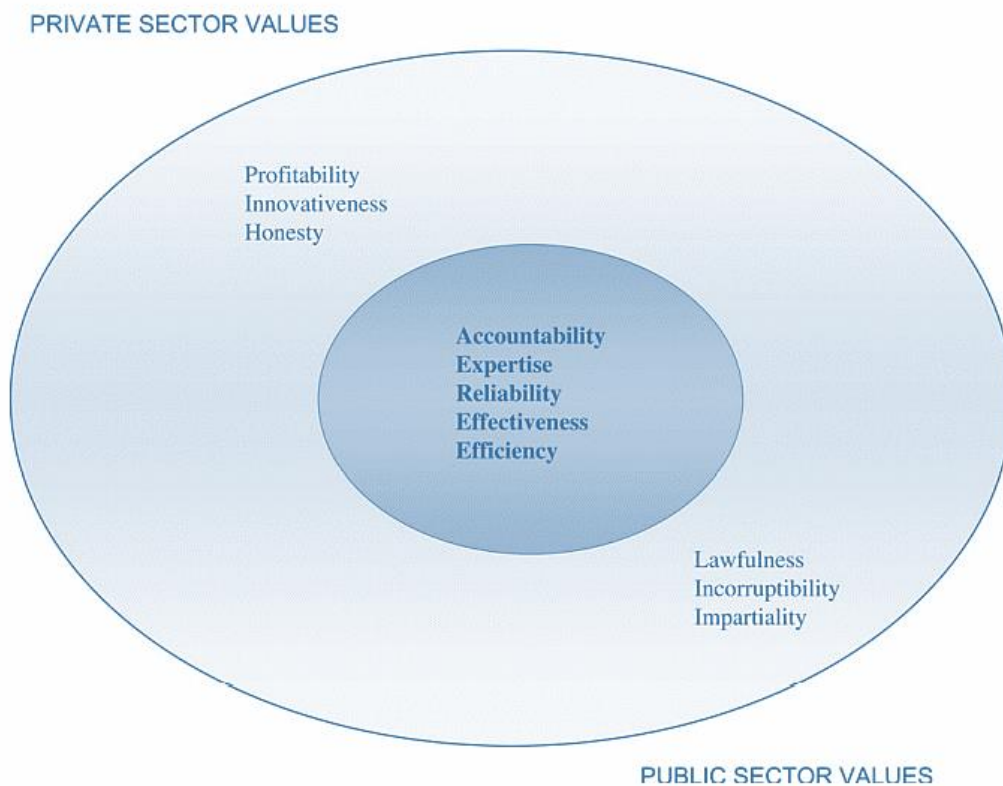
Tabel 1: Statistiek met de werkelijke waarden in de publieke en private sector in volgorde van geachte belangrijkheid

Publieke sector	Private sector
1. Accountability	1. Profitability
2. Lawfulness	2. Accountability
3. Incorruptibility	3. Reliability
4. Expertise	4. Effectiveness
5. Reliability	5. Expertise
6. Effectiveness	6. Efficiency
7. Impartiality	7. Honesty
8. Efficiency	8. Innovativeness
9. Transparency	9. Incorruptibility
10. Serviceability	10. Dedication

Er bestaan duidelijke verschillen tussen beide ranglijsten. ‘verantwoording’, ‘rechtmatigheid’ en ‘corruptiebestendigheid’ worden beschouwd als de belangrijkste waarden van de publieke sector. Daarentegen komt ‘rechtmatigheid’ niet eens voor in de top tien van de private sector en bungelt ‘corruptie-bestendigheid’ onderaan de lijst op plek 9. Hetzelfde geldt voor de belangrijkste waarde van de private sector, ‘winstgevendheid’, die niet in de lijst van de publieke sector gevonden kan worden (Van der Wal et al. 2008, p. 473).

Er zijn echter ook veel overeenkomsten. Vier van de belangrijkste waarden, ‘verantwoording’, ‘expertise’, ‘betrouwbaarheid’ en ‘effectiviteit’ worden in beide sectoren als essentieel ervaren. Deze vier waarden worden door Van der Wal et al. (2008, p. 474) beschouwd als de

gemeenschappelijke kern van gedeelde organisatiewaarden. De verdeling van waarden door Van der Wal et al. (2008) kan teruggevonden worden in Figuur 1.



Figuur 1: Publieke en private waarden met een gemeenschappelijke kern van gedeelde waarden (Van der Wal et al., 2008, p. 478).

Op basis van Figuur 1 is ook de selectie van waarden tot stand gekomen die gebruikt is in dit onderzoek (Tabel 2). Zoals opgemerkt kan worden uit Tabel 2 is verantwoording opgesplitst in ‘publieke verantwoording’ en ‘private verantwoording’, meer informatie over deze keuze kan gevonden worden onder het kopje 2.4.4.

Tabel 2: Verdeling waarden over publiek, kern en privaat

Publiek	Kern	Privaat
Rechtmatigheid	Professionaliteit	Winstgevendheid
Corruptiebestendigheid	Betrouwbaarheid	Innovatie
Onpartijdigheid	Effectiviteit	Eerlijkheid
Publieke verantwoording	Efficiëntie	Private verantwoording

2.4.1 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is volgens Van der Wal et al. (2008, p. 470) het handelen in overeenstemming met bestaande wetten en regels. Het is in publieke organisaties van belang dat democratisch vastgestelde regels uitgevoerd worden zodat burgers weten waar ze aan toe zijn en ook gelijk behandeld worden.

2.4.2 Corruptiebestendigheid

Wanneer een organisatie corruptiebestendig is, handelt ze zonder vooroordelen en vrij van privébelangen (Van der Wal et al. 2008, p. 470).

Het is belangrijk dat ambtenaren in de publieke sector in het belang van het volk handelen en niet uit eigenbelang. Volgens landen in het Scandinavische gebied kan deze houding teruggevonden worden in de gedragscode van overheidsmedewerkers en in hun ethiek van openbare dienstverlening. Dat kan veel verschillende vormen aannemen, maar deze waarde zou volgens de Scandinavische landen het onderscheidt vormen tussen openbare dienstverlening en diensten geleverd door een privaat bedrijf (Beck Jørgensen en Bozeman, 2002, p. 68). Het idee dat ambtenaren het werk doen om iets bij te dragen aan de maatschappij en niet voor eigen gewin speelt hierin een rol. Ze worden gedreven door een intrinsieke motivatie en niet door extrinsieke beloningen.

2.4.3 Onpartijdigheid

Onpartijdigheid is volgens Van der Wal et al. (2008, p. 470) het handelen zonder vooroordelen ten aanzien van specifieke groepen en hun belangen. De publieke sector en haar ambtenaren worden geacht neutraal te handelen en haar burgers behoorlijk te behandelen, wie ze ook zijn.

2.4.4 Publieke en private verantwoording

De definitie gegeven door Van der Wal (2008, p. 470) voor verantwoording luidt als volgt: 'het bereidwillig handelen om acties te rechtvaardigen en uit te leggen aan de relevante belanghebbenden.' In het geval van de publieke sector moet de staat rechtvaardigen hoe ze het belastinggeld, afkomstig van de Nederlandse bevolking, uitgeven. Het is dus belangrijk dat de overheid open en controleerbaar handelt (De Graaf et al. 2013, p. 23).

De publieke sector kent publieke verantwoording. Dit is procesverantwoording dat afgelegd wordt bij haar bevolking. Procesverantwoording heeft betrekking op de rechtmatigheid van het optreden, en wordt behaald door het volgen van de wetten en met voldoende democratische steun. Private organisaties leggen daarentegen private verantwoording af bij haar werknemers

en investeerders. Dit is outputverantwoording, dit wordt bereikt via zakelijke jaarverslagen en aandeelhoudersvergaderingen (Van der Wal, 2008, p. 477).

Het belang dat er in de private sector aan verantwoording wordt gehecht, kan ook worden verklaard door bedrijfsschandalen en strengere regelgeving. Het opener handelen naar stakeholders kan het doel hebben om weer meer vertrouwen, en daarmee investeerders, te werven (Van der Wal, 2008, p. 477).

Tegenwoordig ligt er ook veel druk op private organisaties om ethisch verantwoord te handelen als ze hun cliënten willen behouden in de toekomst. De vraag of bedrijven, voornamelijk grote multinationals, zich houden aan mensenrechten en milieurestricties, heeft de laatste twintig jaar veel meer aandacht gekregen in de media. Mogelijke schandalen komen dan ook sneller en beter in het licht en kunnen fataal zijn voor een organisatie. Daarentegen kan een organisatie ook weer veel nieuwe cliënten trekken als ze haar producten of diensten als groen of duurzaam kunnen bestempelen.

2.4.5 Professionaliteit

Professionaliteit kan gedefinieerd worden als het deskundig handelen, mede door te leren van fouten. Bij de publieke sector wordt de waarde professionaliteit regelmatig gelinkt aan integer en neutraal handelen, waarbij het afhandelen van de zaken met burgers op een bekwame manier gebeurt (De Graaf et al. 2013, p. 49).

Bij private organisaties is professionaliteit belangrijk om zo op een deskundige en betrouwbare manier te handelen ten opzichte van relevante belanghebbenden (Van der Wal et al. 2008, p. 470). Een goede reputatie opbouwen aan de hand van consistent goede diensten of producten leveren, leidt tot een betere concurrentiepositie op de markt en vervolgens meer inkomen (Sanders, 2016, p. 4).

2.4.6 Betrouwbaarheid

De waarde betrouwbaarheid doelt op het handelen op een betrouwbare en consistente manier ten opzichte van relevante belanghebbenden (Van der Wal et al., 2008, p. 470). Een organisatie moet betrouwbaar zijn wil ze investeringen en steun ontvangen. Een onbetrouwbare organisatie trekt geen stakeholders aan en een onzekere uitstraling leidt tot een verlies in vertrouwen vanuit de bevolking. Een goede reputatie opbouwen aan de hand van consistent goed diensten of producten leveren, leidt daarentegen tot een betere concurrentiepositie op de markt en een sterke groep van aanhangers. Een vlekkeloze reputatie behouden, is dus belangrijk voor organisaties (Sanders, 2016, p. 4).

2.4.7 Effectiviteit

Bij effectiviteit, of te wel doeltreffendheid, wordt er gehandeld om de gewenste resultaten te bereiken (Van der Wal et al. 2008, p. 470). Deze waarde wordt als gewenst beschouwd in zowel de publieke als de private sector. Van private organisaties wordt echter verondersteld dat ze veel effectiever te werk gaan dan publieke organisaties. Daarom hadden vooral economen een zeer sombere kijk op de effectiviteit van publieke organisaties. Maar deze overtuiging wordt niet gesteund door de theoreticus Waldo (Ringeling, 2015, p. 299). Waldo gelooft niet in het idee dat de private sector in het algemeen effectiever werkt dan de publieke sector en vindt de vergelijking zinloos.

Daarentegen komt in het onderzoek van Van der Wal et al. (2008, p. 476) naar voren dat de managers in de publieke sector aangeven dat ze graag effectiever zouden willen werken, en dat ze de publieke sector als minder effectief beschouwen dan zou moeten. Dit zou volgens Van der Wal et al. ook kunnen wijzen op een zekere wenselijkheid voor een meer zakelijke organisatiestructuur en cultuur.

2.4.8 Efficiëntie

Efficiëntie is volgens Van der Wal et al. (2008, p. 470) het handelen om resultaten te bereiken met minimale middelen. Een optimale efficiëntie wordt gerealiseerd, indien met een minimum aan middelen een maximum aan beoogde resultaten wordt verwezenlijkt (De Graaf et al., 2013, p. 32). Ook bij efficiëntie wordt er verondersteld dat private organisaties hier beter in presteren: Het idee bestaat dat organisaties in de publieke sector zich traditioneel minder bezighouden met aspecten van 'kostenefficiëntie' tijdens een project en hierdoor meer geld en tijd uitgeven dan wellicht nodig is (Van der Wal et al., 2008, p. 469).

Uit empirische studies naar de waarden van de publieke sector in Nederland kan echter ook geconcludeerd worden dat 'efficiëntie' zowel een publieke als private waarde is. Dit in tegenstelling tot Weber (Van der Wal, 2008, p. 468) die 'efficiëntie' noemt als een cruciale bureaucratische deugd. Het meten van *output* en uitkomst is echter weer een typische techniek uit de particuliere sector volgens Van der Wal (2008, p. 469).

2.4.9 Eerlijkheid

De waarde eerlijkheid kan gedefinieerd worden als het waarheidsgetrouw handelen en het nakomen van beloften (Van der Wal et al. 2008, p. 470). Een eerlijk bedrijf wordt een betrouwbaar bedrijf. Een betrouwbaar bedrijf trekt sneller nieuwe investeerders en klanten aan.

Private organisaties staan eerder bekend om hun eerlijkheid dan bijvoorbeeld bestuurders en politici. Dit heeft deels te maken met het feit dat private partijen geen rekening hoeven te houden met de gehele Nederlandse bevolking. Private organisaties kunnen selectiever omgaan met het kiezen van de groep belanghebbende waaraan ze hun diensten aanbieden en kunnen hierdoor ook meer hun eigen pad bepalen. Door deze vrijheid worden private bedrijven minder snel gedwongen tot het maken van beloftes die ze toch niet na kunnen komen. Dit zorgt voor een eerlijkere uitstraling.

2.4.10 Innovatie

Innovatie wordt door Van der Wal et al. (2008, p. 470) gedefinieerd als het handelen met initiatief en creativiteit met het doel om een nieuw beleid of nieuwe producten te bedenken of te introduceren. Vanwege de innovatieve eigenschap van private bedrijven, kan een samenwerking met particulieren een cruciale schakel zijn in de besluitvorming over complexe beleidsprojecten door de publieke sector. Karakteristiek voor dit soort beleidsprojecten zijn, in wisselende combinaties, majeure investeringen, potentiële negatieve externe effecten (zoals milieu, gezondheid en veiligheid) en maatschappelijke aangrijpingen. De betrokkenheid van private partijen kan hierbij de sleutel zijn tot de nodige inbreng van innovatie (Heldeweg en Sanders, 2011, p. 33-34).

2.4.11 Winstgevendheid

Winstgevendheid kan gedefinieerd worden als het handelen om winst te behalen, dit kan over winst gaan in de financiële zin maar ook anderszins (Van der Wal et al. 2008, p. 470).

Winstgevendheid doelt op de behoefte van een organisatie om de kansen die ze krijgt, om te zetten naar doelgerichte acties waarmee de *output* mee kan worden vergroot. Winstgerichte organisaties gaan hierom risico's sneller aan en doen aan resultaatgericht ondernemerschap (Heldeweg en Sanders, 2011, p. 35). Dit leidt sneller tot vernieuwing. Maar het gevaar van deze waarde is dat acties om winst te behalen soms ondernomen worden zonder dat de nodige overwegingen worden gemaakt. Reflectie, behoorlijke behandelen van personeel en het overdenken van alternatieven verdwijnen naar de achtergrond (Heldeweg en Sanders, 2011, p. 36).

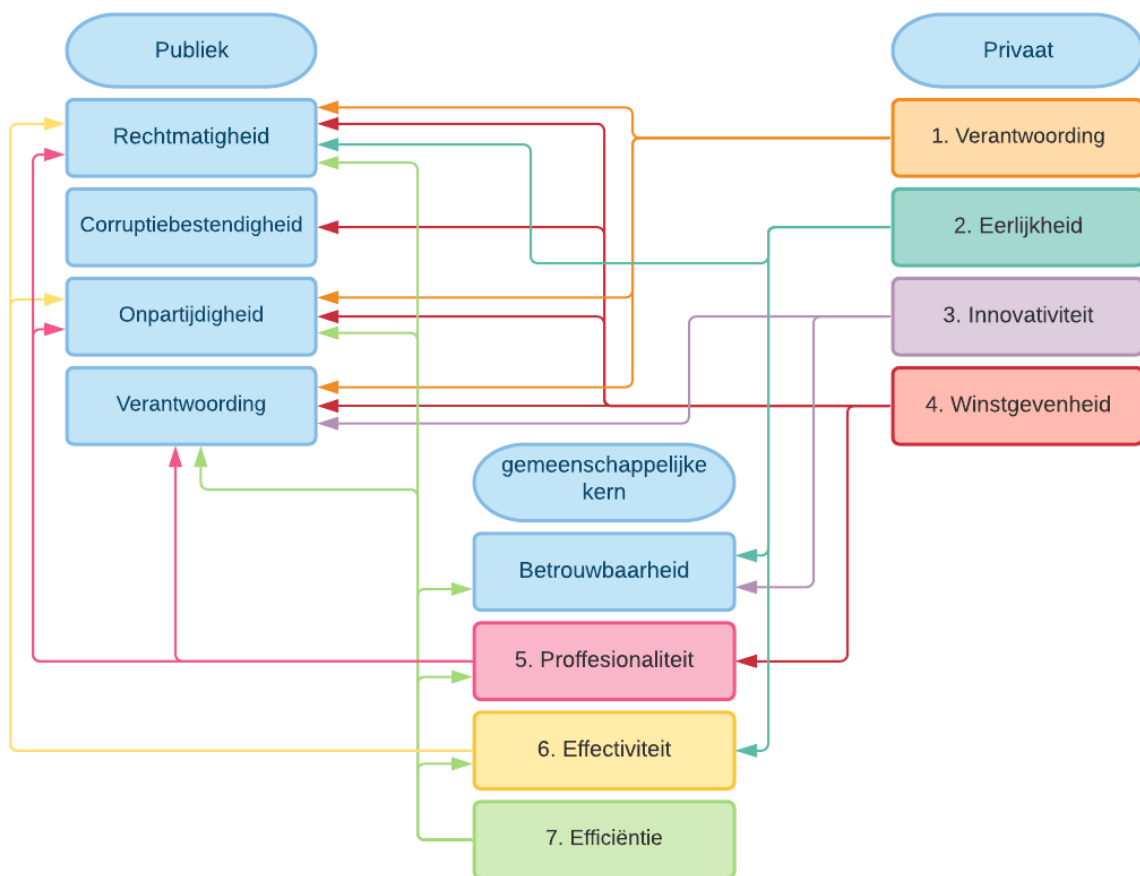
Tabel 3: Definities van de waarden

- | | |
|--|--|
| 1. Rechtmatigheid: handelen in overeenstemming met bestaande wetten en regels | 7. Effectiviteit: handel om de gewenste resultaten te bereiken. |
|--|--|

- 2. Corruptiebestendigheid:** handel zonder vooroordelen en vooringenomenheid in de richting van privébelangen
- 3. Onpartijdigheid:** handel zonder vooroordelen of voorkeur voor specifieke groepsbelangen
- 4. Verantwoording:** handel gewillig om acties te rechtvaardigen en uit te leggen aan de relevante stakeholders
- 5. Professionaliteit:** handel met competentie, vaardigheid en kennis
- 6. Betrouwbaarheid:** handelen op een betrouwbare en consistente manier ten opzichte van relevante belanghebbenden
- 8. Efficiëntie:** handel om resultaten te bereiken met minimale middelen
- 9. Eerlijkheid:** handel waarheidsgetrouw en kom beloften na.
- 10. Innovatie:** handel met initiatief en creativiteit
- 11. Winstgevendheid:** handelen om winst te behalen (financieel of anders)

2.5 Waardebotsingen

De hierboven behandelde waarden zijn in concrete situaties niet altijd verenigbaar, zowel binnen waardesystemen als tussen waardesystemen. Dit onderzoek houdt zich echter alleen bezig met publiek-private waardeconflicten en de bijbehorende theorieën. Overige waardebotsingen, zoals tussen eerlijkheid en winstgevendheid (twee private waarden), komen hier niet aanbod. Figuur 2 toont een visualisatie van de waardebotsingen die hieronder zijn besproken.



Figuur 2: Visualisatie van waardebotsingen

2.5.1 Verantwoording

Private organisaties moeten hun acties verantwoorden om zo de stakeholders, zoals investeerders en klanten, te behouden. Anders dan bij publieke organisaties, hoeven private bedrijven echter geen rekening te houden met een grote diversiteit aan belanghebbenden en zijn ze alleen verantwoording verschuldigd aan een beperkte en vaak homogene groep stakeholders (Van der Wal, 2008, p. 477). Private organisaties kunnen dus door partijdig te handelen (in voordeel van de stakeholders), beter verantwoording afleggen bij hun stakeholders.

Wanneer een organisatie enkel rekening houdt met de belangen van hun eigen stakeholders en dus alleen verantwoording aflegt aan deze homogene groep, kan dit afdoen aan de publieke verantwoording van een organisatie. Het dienen van de belangen van één groep, kan namelijk ten koste gaan van de belangen van een andere groep. Voornamelijk wanneer deze belangen botsen of als er bepaalde vrijheden van een groep hiervoor beperkt moeten worden. Dit kan vervolgens leiden tot het schenden van mensenrechten. Private verantwoording kan dus zorgen voor een verlies aan rechtmatigheid en publieke verantwoording.

2.5.2 Eerlijkheid

Ook eerlijkheid kan botsen met rechtmatigheid. Een organisatie kan heel open willen zijn richting burgers en de media, maar bepaalde dingen kan een organisatie simpelweg niet delen aangezien deze de privacy van een burger kunnen schaden (De Graaf et al. 2013, p. 66).

Daarnaast kan eerlijkheid ook botsen met het imago van en vertrouwen in de gemeente, en daarmee de effectiviteit op de lange termijn door de onrust die openheid kan veroorzaken. Ook binnen een gemeente worden fouten gemaakt en daar eerlijk over zijn kan ten koste gaan van het beeld dat burgers hebben van de betrouwbaarheid van de gemeente (De Graaf et al. 2013, p. 67).

2.5.3 Innovatie

Al met al leidt de private waarde innovatie tot vernieuwing. Het gevaar van deze waarde is echter dat acties soms ondernomen worden zonder dat de nodige overwegingen worden gemaakt. Er wordt minder snel gekeken naar veiligere alternatieven waardoor overbodige risico's worden genomen (Heldeweg en Sanders, 2011, p. 36). Dit gaat ten koste van verantwoording.

Het vaak nemen van risico's gaat daarbij ook tegen de betrouwbaarheid van een organisatie in. De resultaten van het nemen van risico's zullen namelijk niet consistent zijn en deze onvoorspelbaarheid zorgt ervoor dat het minder veilig is om in de organisatie te investeren.

2.5.4 Winstgevendheid

In het onderzoek van De Graaf et al. (2013, p. 54) vertellen de geïnterviewden dat het kan voorkomen dat er een afweging gemaakt moet worden tussen economische belangen en het strikt volgen van de regels, waarbij winstgevendheid dus botst met rechtmatigheid.

Uitzonderingen maken in dergelijke situatie en rekening houden met individuele belangen leidt echter ook tot partijdigheid en schuurt met professionaliteit (De Graaf, et al, 2013, p. 54).

Deskundigen merken op dat samenwerkingen waarbij de private partijen minder worden gecontroleerd door de publieke partij, bredere parameters bevatten die innovatie, verdere onderhandeling en flexibiliteit mogelijk maken. Dit stimuleert echter ook opportunistisch gedrag van private partijen (Brown, Potoski en Van Slyke 2007, p. 608). Vanwege de opportunistische neigingen van private organisaties, suggereren sommigen dat particuliere bedrijven bij het zoeken naar financiële optimalisatie slechts minimale kwaliteitsniveaus zullen bieden. Deze “kwaliteitshypothese” gaat ervan uit dat particuliere bedrijven streven naar financiële optimalisatie in plaats van naar professionaliteit (Reynaers, 2014, p. 47).

Winstgevendheid kan verder ook botsen met onpartijdigheid en corruptiebestendigheid. De private sector heeft de laatste jaren imagoschade opgelopen ten aanzien van deze traditionele publieke waarden. Bedrijfsleiders worden steeds vaker bekritiseerd omdat ze te partijdig zouden zijn in hun relaties met politici, accountants en consultants om zo meer winst te behalen of efficiënter te kunnen werken. Ook komen regelmatig schandalen naar boven waarbij werknemers van bedrijven hun wens voor een meer gelijke en eerlijke behandeling van alle werknemers uiten, ook tegenover de minderheden (Van der Wal et al. (2008, p. 477). Winstgevendheid kan dus leiden tot partijdigheid en corruptie.

Tenslotte suggereren vele deskundigen dat marktgeïnspireerde hervormingen leiden tot een verlies aan transparantie waardoor procesverantwoording afleggen lastiger gaat. Om investeringen te behouden zullen schandalen minder snel gedeeld worden met de buitenwereld. Ook zorgt een uitbreiding van een organisatie met het doel om meer winst te behalen er ook voor dat het groeiende aantal onderdelen van de organisatie minder goed gecontroleerd kunnen worden (Reynaers, 2014, p. 40-41).

2.5.5 Professionaliteit

Volgens het onderzoek van De Graaf et al. (2013, 49) kan een hoog deskundigheidsgehalte van een groep of individu tijdens de uitvoering van een project soms ervoor zorgen dat het beleid van de organisatie genegeerd wordt. Professionaliteit kan dus botsen met rechtmatigheid.

Daarbij zijn deskundigen vaak gehecht aan hun vrijheid en het vertrouwen in hun professionaliteit en hebben ze niet de behoefte om over alles wat ze doen verantwoording af te leggen (De Graaf et al. 2013, 50). Het hebben van een democratisch draagvlak bij het vormen van een beleid is niet altijd even belangrijk. Het is vanuit de waarde professionaliteit belangrijker dat het een rationeel en kwalitatief goed beleid is, dan dat het opgesteld is met

genoeg publieke steun. Professionaliteit kan hierdoor botsen met onpartijdigheid en verantwoording.

2.5.6 Effectiviteit

Van der Wal et al. (2011) laten zien dat de botsing tussen rechtmatigheid en effectiviteit regelmatig wordt ervaren in de praktijk. Waar ambtenaren rechtmatigheid meer zien als het strikt volgen van de wet, zien bestuurders het soms meer als ‘sta in de weg’ voor het bereiken van hun doelen. Soms worden er goede plannen gemaakt, die niet helemaal binnen de regels passen. De vraag is dan of je de regels even ‘ruimer’ interpreteert. Hierbij botst effectiviteit dus met rechtmatigheid (De Graaf et al. 2013, p. 54).

Ten tweede kan een te grote nadruk op effectiviteit ten koste gaan van onpartijdigheid. De geïnterviewden in het onderzoek van De Graaf et al. (2013, p. 85) vinden dat je best voor bepaalde mensen wat extra’s mag doen wanneer dat een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van je doel.

2.5.6 Efficiëntie

De theoretici Christensen en Lægreid (2002, p. 288) stellen dat het naar elkaar groeien van de publieke en private sector de politieke verantwoordingsplicht die streeft naar rechtvaardigheid en participatie, vervangt door verantwoordingsplicht dat streeft naar efficiëntie. Hierdoor worden verantwoordingsdimensies, die belangrijk zijn voor een rechtvaardig en betrouwbaar bestuur, onderdrukt. Uitvoerders die een grote druk ervaren om efficiënt te werken, zijn ook geneigd om minder tijd te steken in het verantwoorden van hun acties om zo tijd te besparen. (De Graaf et al. 2013, p. 96).

Ten tweede geven De Graaf et al. (2013, p. 65) aan dat de nadruk op efficiënte besteding van middelen kan leiden tot partijdig gedrag. Soms is het efficiënter om geld en tijd meer gericht in te zetten op de plekken waar het hardst nodig is. Een gevolg hiervan is echter dat andere onderdelen dus minder tijd en geld krijgen.

Een andere lastige afweging die regelmatig terugkomt in het onderzoek van De Graaf et al. (2013, p. 72) is die tussen efficiëntie enerzijds en effectiviteit en professionaliteit van het personeel anderzijds. Wanneer er tijd en geld bespaart moet worden, kunnen de resultaten hieronder leiden.

2.6 Verwachtingen

Aan de hand van deze waardenselectie en definities zijn in hoofdstuk 4 en 5 de adviescommissies Wagner (1981) en Alderstafel Lelystad Airport (2008) geanalyseerd. Het doel van deze analyse is informatie vergaren uit de adviesrapporten die helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag: *In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies op het gebied van milieubeleid bij aan het ontstaan van publiek-private waardenconflicten?*

De verwachting is dat de in de code opgenomen waarden op zichzelf allemaal nastrevenswaardig zijn binnen een publieke organisatie, maar dat de verschillende waarden in concrete situaties niet altijd verenigbaar zijn. Het nastreven van bepaalde waarden kan ten koste gaan van het nastreven van andere waarden, maar in sommige situaties kunnen ze elkaar ook versterken, waaronder rechtmatigheid en verantwoording.

Ook is de verwachting dat er nauwelijks waardebotsingen aangetroffen zullen worden in de adviesrapporten met de waarden betrouwbaarheid en eerlijkheid. De hypothese is zelfs dat deze waarden een stimulerend effect hebben op de werking van publieke waarden. Hetzelfde geldt ook voor effectiviteit. Het hoofdmotief achter het aanstellen van een adviescommissie is om de meest effectieve oplossing te vinden voor een beleidsprobleem, de verwachting is dus dat de adviescommissies niet snel waarden zullen nastreven die met effectiviteit botsen.

Er wordt verder verwacht dat voornamelijk de waarden efficiëntie en winstgevendheid zullen botsen met publieke waarden zoals rechtmatigheid en publieke verantwoording. Deze verwachting is ontstaan vanwege de theorieën vanuit de literatuur over de gevaren van private organisaties die publieke taken uitvoeren. Dit zou leiden tot ongewenste gevolgen.

3. Onderzoeksmethode

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt operationalisering genoemd. In de fase van operationalisering worden theoretische concepten vertaald naar entiteiten die in de praktijk waargenomen of gemeten kunnen worden. Het operationaliseren van variabelen is een belangrijke stap in deductief onderzoek. In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksmethodes die hiervoor gebruikt zijn uiteengezet. Eerst is er ingegaan op de operationalisering achter de casestudies en is het onderzoek getypeerd. Verder is de analysemethode en de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek behandeld.

3.1 Casus

3.1.1 kwalitatief meervoudige casestudy

Om de onderzoeksvraag *‘In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies bij aan het creëren van een conflict tussen private en publieke waarden gerepresenteerd door adviesrapporten inzake een publiek milieubeleid?’* te beantwoorden, is er gekozen om gebruik te maken van de onderzoeksstrategie van casestudies. (Van Thiel, 2009, p. 58). Een casestudy is een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij oorzaak- en gevolgrelaties diepgaand kunnen worden bestudeerd in haar natuurlijke omgeving. Afhankelijk van het onderwerp, kan een casus of geval gaan over bijvoorbeeld een persoon, een groep mensen met gedeelde kenmerken of een organisatie. Verder richt deze casestudie zich op een brede probleemstelling, waardoor het onderzoek open staat voor vernieuwende inzichten (De Vaus, 2001, p.223).

Een kwalitatieve casestudy kent ook haar nadelen. Een van de belangrijkste kritieken is dat de verzamelde gegevens niet noodzakelijkerwijs kunnen worden gegeneraliseerd. Dit leidt ertoe dat gegevens die worden verzameld via casestudies niet altijd even relevant of nuttig zijn. Om dit zoveel mogelijk tegen te gaan, maakt dit onderzoek gebruik van een meervoudige casestudy. In een meervoudige casestudie worden meerdere gevallen onderzocht en ligt de focus niet op één casus (Swanborn, 2013, p.76; Van Thiel, 2009, p. 103). Enerzijds biedt dit de mogelijkheid om contrasterende gevallen te vergelijken, anderzijds zorgt dit ervoor dat overeenkomsten tussen vergelijkbare casussen opvallen. Hierdoor zijn de resultaten representatiever dan een eenvoudige casestudie. Met behulp van een meervoudige casestudy kan er in dit onderzoek worden verkend in hoeverre bepaalde veronderstellingen over causale relaties juist zijn, waarmee vervolgens een bestaande theorie kan worden verfijnd en de basis kan worden gelegd voor een nieuwe theorie (De Vaus, 2001, p. 223).

Andere obstakels die de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek in de weg kunnen staan, en hoe dit is tegengegaan, worden behandeld in onderdeel 3.4.

3.1.2 Selectie voorwaarden

De selectie van casestudies is in dit onderzoek tot stand gebracht door ‘zelfselectie’ (Van Thiel, 2009, p. 45-46). Casestudies focussen zich op ongebruikelijke of onderbelichte gevallen, die mogelijk nieuw inzichten kunnen opleveren om soortgelijke probleemgevallen aan te pakken. Om deze reden kan er in dit onderzoek geen gebruik worden gemaakt van een steekproef, maar moeten er specifieke casussen geselecteerd worden om een antwoord te geven op de hoofdvraag.

In dit onderzoek zijn er twee casussen geselecteerd. Door deze twee gevallen te onderzoeken kan er een vergelijking gemaakt worden tussen de variabelen die in dit onderzoek centraal staan. Hierdoor wordt de accuraatheid van de resultaten vastgesteld. De casussen zullen per definitie van elkaar verschillen. In dit onderzoek staan overeenkomstige casussen centraal. Hiermee wordt getracht het effect van de overeenkomstige onafhankelijke variabele tussen de twee casussen te achterhalen (Van Thiel, 2009, p. 104).

Bij het maken van deze selectie is er eerst gekeken naar adviescommissies die een link hebben met het Nederlandse milieubeleid. Deze link kan direct of indirect zijn, zolang de resultaten van het advies maar hebben doorgewerkt in het vormen van een milieubeleid. Deze selectie heeft plaatsgevonden via de databases van de Rijksoverheid en Delpher. Er is gezocht op bredere zoektermen, waaronder ‘adviescommissies’ en ‘adviesrapport’. Vervolgens is er uit deze selectie gezocht naar adviescommissies die mede bestaan uit private commissieleden. Ten slotte is er gekeken naar de mate waarin er bronnen beschikbaar zijn over deze commissies. Adviescommissies waarvan niet genoeg informatie beschikbaar was, vielen af.

Verder is er tijdens de selectie van de casussen gekeken naar adviescommissies die opgesteld zijn in de periode 1981 tot 2020. Deze periodisering is gekozen om meerdere redenen. Ten eerste berust dit onderzoek zich op de analyse van adviesrapporten. Dit betekent dat de gekozen adviescommissie een minimale periode actief heeft moeten zijn om een rapport op te stellen. Adviescommissies opgesteld na 2020 hebben hier vaak nog niet de tijd voor gehad en zijn daarom niet geschikt voor dit onderzoek.

1981 is gekozen als startjaar voor dit onderzoek, omdat met de aantreding van Kabinet-Lubbers I het aantal samenwerkingen tussen de publieke en private sector in adviescommissies fors toenam (Kroeze en Keulen, 1997, p. 102-103). Ook zijn de jaren 1980 een goed startpunt voor

het kijken naar de representatie van publieke waarden in dergelijke publiek-private samenwerkingen, omdat de scheiding tussen publieke en private waarden ter discussie kwam.

Tenslotte is het van belang dat de gekozen casussen min of meer representatief zijn voor het grotere geheel. Bij een casestudy waarbij de selectie handmatig is gekozen, is dit lastiger te behalen. Daarom is er gekozen voor een beperkt aantal commissies die inhoudelijk goed te vergelijken zijn met elkaar en een interessante periode omspannen. Dit onderzoek heeft een groter aantal casussen kunnen omvatten, maar wegens de gelimiteerde omvang van deze scriptie is ervoor gekozen om het onderzoek te beperken tot twee gevallen die een basis kunnen vormen voor opvolgend onderzoek. De twee commissies die uiteindelijk zijn geselecteerd, bestaan uit de Commissie-Wagner (1981) en de Alderstafel Lelystad Airport (2008). Andere obstakels die de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek in de weg kunnen staan, en hoe dit is tegengegaan, wordt behandeld in onderdeel 3.4.

3.2 Type onderzoek

In dit onderzoek staat de mogelijke botsing tussen publieke en private waarden in de onderzochte adviesrapporten centraal. Het gaat dan ook om niet-numerieke data wat ook wel kwalitatieve data wordt genoemd (Van Thiel, 2009, p.156). Kwalitatief onderzoek kent een breed spectrum aan benaderingen. Per definitie steunen geen van deze benaderingen op numerieke eenheden van informatie (van Thiel, 2009, p.156). Bij kwalitatief onderzoek gaat het om het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden (Baarda & de Goede, 2001, p.192). Omdat dit niet in getallen samengevat kan worden, is het noodzakelijk om kwalitatieve gegevens te verzamelen. Deze gegevens geven meer inzicht en doen meer recht aan de complexe werkelijkheid die rondom het opstellen van een adviesrapport bestaat. Kwalitatief onderzoek focust meestal op één of een klein aantal casussen, gebruikt intensieve interviews of diepgaande analyse van historisch materiaal, is beschrijvend in methode, en is gericht op een zo volledig mogelijke weergave van een eenheid. Deze methode sluit dus goed aan op de huidige onderzoeksvraag omdat het een historisch onderwerp betreft en waarbij het antwoord niet in cijfers gegeven kan worden. Ook focust dit onderzoek zich op het concept van waarden, een concept dat zich niet makkelijk laat definiëren en waarvoor een diepgaande kwalitatieve analyse nodig is om deze toe te passen op de casussen.

3.3 Analysemethode

De informatie die nodig is voor het volbrengen voor dit onderzoek, is vergaard aan de hand van een inhoudsanalyse. Hierbij is het interpreteren van de inhoud van bepaalde documenten belangrijk. De onderzoeksstrategieën die hierbij horen is het toepassen van tekstuele analyse en het gebruik van codes.

Inhoudsanalyse betekent dat de onderzoeker de inhoud bestudeert van de bestaande gegevensbron, die meestal uit geschreven materiaal of documenten bestaat. De documenten die in dit onderzoek zijn behandeld, zijn geproduceerd door de betrokken partijen zelf (de adviesrapporten) of afkomstig uit een externe bron. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten, parlementaire brieven en rapporten, memo's, en rapporten over de overlegprocedures tussen de partijen. Dergelijke reconstructies omvatten zowel feitelijke informatie als de meningen van de betrokken partijen, voor zover de schriftelijke bronnen dit laatste vermelden (Van Thiel, 2009, p. 108).

3.3.1 Tekstuele analyse

Onder inhoudsanalyse valt onder andere tekstuele analyse. Veel informatie die voor onderzoek kan worden gebruikt, komt tot uiting in taal. Bijvoorbeeld de tekst van een geschreven document of wat er in een interview is gezegd. Taal is echter meer dan alleen een middel om informatie over te brengen; het wordt ook gebruikt om betekenis toe te kennen aan onderwerpen, personen of gebeurtenissen. De manier waarop respondenten hun antwoord formuleren, zegt bijvoorbeeld vaak veel over hoe ze denken over het onderwerp dat wordt besproken, of wat het voor hen of hun gemeenschap betekent. Er zijn verschillende methoden of technieken ontwikkeld voor de analyse van taal, waaronder discoursanalyse (Van Thiel, 2009, p. 109).

Discoursanalyse richt zich op het ontdekken van taalkundige patronen. De term discours verwijst naar een gemeenschappelijke of gedeelde manier van praten of denken over iets. De deelnemers aan een bepaald discours spreken bijvoorbeeld hetzelfde jargon. In de regel streeft elke vorm van discours ernaar om andere vormen van discours te domineren, en verschillende discourses concurreren met elkaar in de samenleving (Van Thiel, 2009, p. 109). Om een voorbeeld te geven van de invloed van het discours: de toenemende populariteit van New Public Management (NPM) kan worden gezien als een toename van het economische discours in het publieke domein, waarbij wordt beweerd dat de overheid zou moeten functioneren als een privébedrijf.

Discoursanalyse heeft tot doel bepaalde soorten discours te identificeren (Van Thiel, 2009, p. 109). Discoursanalyse wordt in dit onderzoek gebruikt om de aanbevelingen in de adviesrapporten te onderzoeken en ze vervolgens te identificeren als een van de eerder behandelde sectorwaarden (zie Tabel 2). Discoursanalyse is nodig voor deze identificatie omdat in de rapporten nauwelijks letterlijk staat welke waarden de commissieleden nastreven tijdens het opstellen van de aanbevelingen in het advies. Het gebruikte discours moet hiervoor geïnterpreteerd worden. Om dit te bereiken, zijn tekstuele fragmenten uit de adviesrapporten gehaald en vervolgens geanalyseerd. De relevantie onderdelen die uit deze fragmenten overblijven zijn daarna geïnterpreteerd en gekoppeld aan de verschillende sectorwaarden. Voor deze interpretatie is de theorie uit het vorige hoofdstuk gebruikt, met name uit de paragrafen 2.4 en 2.5.

3.3.2 Codering

Het uitgangspunt bij de analyse is dat de onderzoeker een tekst leest en een waarde toekent aan delen van de tekst. Dit wordt ook wel codering genoemd. Codering biedt de mogelijkheid om onderzoeksdata te vergelijken en samen te voegen, en bepaalde patronen te ontdekken. Deze patronen kunnen tot conclusies leiden (Van Thiel, 2009, p. 176). Codes bestaan in dit onderzoek uit concepten met een bepaalde betekenis of inhoud afgeleid van theoretische constructies over publieke of private waarden.

Zodra een volledige set codes is gegenereerd, kan de volgende fase van de analyse beginnen: namelijk die van axiale codering. Het doel hiervan is om de patronen vast te stellen die terug te vinden zijn in de codes die zijn toegewezen aan de gegevens. In dit onderzoek is er geconcentreerd op een beperkt aantal codes, dit wordt een selectieve codering genoemd. Over het algemeen is de ordening van codes nodig om ervoor te zorgen dat de analyse beknopt blijft (reductie), en ook dat de codes die in de analyse worden gebruikt vergelijkbaar zijn en theoretisch interessante relaties worden geïdentificeerd.

Het ordenen van codes is een belangrijke stap bij het formuleren en ontwikkelen van nieuwe theorieën of de besluitvorming over de houdbaarheid van bepaalde hypothesen. De resultaten van de axiale coderingsfase kunnen in verschillende formaten worden gegeven, zoals in dit geval een taxonomisch schema (Van Thiel, 2009, p. 139-141).

Een codeboek is een overzicht van de variabelen die in het onderzoek zijn opgenomen (Van Thiel, 2009, p. 176). De codering die in dit onderzoek is gebruikt, is afgeleid van het empirische

onderzoek verricht door Van der Wal, et al. (2008) en Van de Graaf et al. (2013) naar de organisatiewaarden van de publieke en private sector.

3.3.3 Onderscheid tussen publiek en privaat

Om het aandeel private en publieke leden in de adviescommissies te achterhalen, wordt er in de analyse naast de adviesrapporten ook gekeken naar de samenstelling van de commissies. In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat de grondslag van de organisatie bepalend is voor de identificatie van het representatieve commissielid als publiek of privaat. Deze veronderstelling is gebaseerd op het onderzoek van Van der Wal et al. (2008). In dit onderzoek werden zowel leden van de private- als de publieke sector ondervraagd. Er werd hen onder andere deze vragen gesteld: ‘Wat zijn de daadwerkelijke waarden die de private- en publieke sector nastreven?’, en ‘Wat voor waarden zouden deze twee sectoren eigenlijk moeten nastreven?’. De antwoorden van deze twee vragen werden vervolgens met elkaar vergeleken. Al met al bleken de verschillen tussen de werkelijke en de gewenste situatie klein. De 10 waarden die door de publieke leden als het belangrijkste werden gezien, waren identiek aan de werkelijke situatie in de publieke sector. Voor het bedrijfsleven was de score 9 op 10 (Van der Wal et al., 2008, p. 475). Deze bevinding ondersteunt de stelling dat leden van private en publieke organisaties vaak dezelfde waarden aanhouden als die van hun organisatie.

Om de private van de publieke organisaties te onderscheiden, is het belangrijk om het verschil tussen de twee sectoren vast te stellen. Het onderzoek *Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organizational perspective* van Gerrit Dijkstra and Frits van der Meer (2003) is gebruikt om hiervoor een geraamte op te stellen. In het artikel worden er meerdere dominante perspectieven op de afbakening van private en publieke organisaties onderzocht: een perspectief met een juridische grondslag, een autoriteitsperspectief, een eigendomspectief en een financieringsperspectief (Dijkstra et al., 2003, p. 93).

De juridische grondslag van een organisatie wordt bepaald door de manier waarop een organisatie wordt opgericht en ontbonden en door de toegangs- en bestaansvormen voor deelnemende actoren. Organisaties met een private juridische grondslag zijn gebaseerd op de vrijwillige handelingen van leden. Mensen zijn in principe vrij om een organisatie op te richten, zich bij een organisatie aan te sluiten of te verlaten. De afwezigheid van verplichte deelname is de essentie en het doel van private organisaties. Een publieke juridische grondslag impliceert daarentegen dat de toelating en het vertrek van leden (burgers) niet op vrijwillige basis gebeurt (Dijkstra et al., 2003, p. 96).

Ten tweede kan er onderscheid gemaakt worden tussen privaat- en publiekrechtelijke machten. Organisaties onder een privaatrechtelijke macht bestaan uit individuen die vrij zijn om te handelen op de manier die zij goed achten. Ze kunnen onroerend goed verwerven of verkopen, contracten sluiten en personeel aannemen (Dijksta et al., 2003, p. 96).

Organisaties onder een publiekrechtelijke autoriteit hebben daarentegen een eenzijdig karakter. Het openbaar gezag van een publieke organisatie komt hierbij niet voort uit het doel om een kader te bieden voor interpersoonlijke uitwisseling tussen particulieren, maar wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang te beschermen (Dijksta et al., 2003, p. 96).

Het derde perspectief is gericht op eigendom. Hierbij ligt de focus op wie de eigenaar is van een organisatie. 'Eigendom' betekent dat de goederen of de activiteiten van een organisatie mogen worden beïnvloed door de bezitters. Organisaties die eigendom zijn van de overheid worden dus gezien als publieke organisaties. Omgekeerd is een organisatie privaat wanneer deze eigendom is van een particulier (Dijksta et al., 2003, p. 97).

Tenslotte, wordt er vanuit het economische financieringsperspectief de inkomstenbron van een organisatie gebruikt om onderscheid te maken tussen publieke en private organisaties. De scheiding tussen 'publiek' en 'privaat' vanuit een financieringsperspectief houdt in dat private organisaties worden gefinancierd door het marktmechanisme, terwijl publieke organisaties worden gefinancierd door het toewijzen van budgetten vanuit de overheid, afkomstig van bijvoorbeeld belastinginkomsten (Dijksta et al., 2003, p. 97).

Een organisatie die in het licht van een van de hierboven besproken perspectieven als 'privé' zou kunnen worden beschouwd, kan tegelijkertijd vanuit financieringsoogpunt als openbaar worden beschouwd wanneer haar inkomsten geheel of grotendeels uit begrotingen worden gedekt. Veel (particuliere) organisaties op het gebied van bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs of sociale zekerheid zijn in hoge mate afhankelijk van overheidsbudgetten (Dijksta et al. 2003, p. 97).

		Powers	
		Public	Private
Status	Public	<p>I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Core bureaucracies of departments • Municipalities • Independent agencies 	<p>II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Public transport • Public utilities
	Private	<p>III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dutch garages (Car safety inspection) • Private schooling • Central banks 	<p>IV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Shell • Microsoft • Department stores

Figuur 3: The Legal Status and Power Perspectives on the Public/private Dichotomy (Dijkstra et al. 2003, p. 99).

Hieronder kunnen twee figuren gevonden worden die de combinatiemogelijkheden van de vier perspectieven laten zien. De perspectieven kunnen elkaar dus overlappen en dat maakt het in veel gevallen lastig om een strikt onderscheid te maken tussen privaat en publiek.

		Ownership	
		Public	Private
Funding	Public	<p>I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departments • Municipalities 	<p>II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Health care institutions • Private schools
	Private	<p>III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Public utilities • Public transport 	<p>IV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Shell • Microsoft • Department stores

Figuur 4: The Ownership and Funding Perspectives on the Public/Private Dichotomy (Dijkstra et al. 2003, p. 101).

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn begrippen die belangrijk zijn te benoemen in deze scriptie en dan vooral de aspecten van dit onderzoek die daar mogelijk een negatieve uitwerking op hebben gehad.

3.4.1 *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door (1) de nauwkeurigheid en (2) de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentere de variabelen worden gemeten, hoe zekerder het is dat de resultaten niet toevallig zijn, maar een systematisch en representatief beeld schetsen. Bij verklarend onderzoek betekent een hoge mate van betrouwbaarheid dat de geboden uitleg zeker de juiste is; bij beschrijvend onderzoek betekent dit dat er geen vertekening heeft plaatsgevonden (Van Thiel, 2009, p. 48).

Zoals is aangegeven is nauwkeurigheid het eerste element van betrouwbaarheid. Nauwkeurigheid verwijst met name naar de meetinstrumenten die worden gebruikt, zoals vragenlijsten of observatieschema's. De nauwkeurigheid van dit onderzoek is vergroot door de gemeten variabele zo correct en nauwkeurig mogelijk vast te leggen; ook is er een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende waarden die een variabele kan aannemen (Van Thiel, 2009, p. 48). Dit is bereikt door het gebruik van meerdere tabellen en figuren om overzicht te creëren en relaties tussen variabele aan te tonen. Dit is voornamelijk gedaan in het theoretisch kader, maar ook in de methodologie en in de analyse. Verder is de nauwkeurigheid vergroot door zorgvuldig om te gaan met de data en analyse door voornamelijk gebruik te maken van informatie afkomstig van wetenschappelijk erkende bronnen, zoals bestuurskundige bladen en het werk van deskundigen.

Het tweede element van betrouwbaarheid - consistentie – is moeilijker te bereiken. Consistentie draait om het idee van herhaalbaarheid: onder vergelijkbare omstandigheden leidt dezelfde meting tot vergelijkbare resultaten. Herhaalbaarheid verhoogt de betrouwbaarheid van een onderzoek, omdat het de zekerheid geeft dat de gevonden resultaten inderdaad kloppen (Van Thiel, 2009, p. 48). In dit onderzoek is dit lastiger te behalen door de kleinere selectie aan casestudies en de sociale achtergrond van het onderzoeksonderwerp. Ook is er in dit onderzoek er van uitgegaan dat taal een menselijke daad is waar intenties en betekenissen bij betrokken zijn. Discoursanalyse is verder vaak intuïtief en er zijn meerdere stijlen, daardoor is het moeilijk om het onderzoek te reproduceren en in toekomstig onderzoek tot dezelfde resultaten te komen.

De consistentie van dit onderzoek is verbeterd door de mogelijkheid van replicatie te vergroten door de methode zorgvuldig te documenteren: de onderzoeker moet hierbij precies aangeven welke stappen er zijn genomen tijdens het onderzoek (Van Thiel, 2009, p. 48). Om duidelijk te maken dat de gevolgde procedure controleerbaar is of overeenkomt met die van eerdere onderzoeken, is de gebruikte theorie in het theoretisch kader uiteengezet en de gehandhaafde methode in dit hoofdstuk uitgebreid behandeld. In de analyse zijn fragmenten uit de primaire bronnen letterlijk overgenomen zodat de observaties en stellingen die gemaakt zijn in dit onderzoek, gecontroleerd kunnen worden.

Ten slotte wordt de betrouwbaarheid van een onderzoek vergroot door het gebruik van deugdelijke meetinstrumenten. Dit is in dit onderzoek bereikt door de gemaakte keuzes met andere onderzoekers en deskundige te bespreken, voor, tijdens en na het onderzoek. Door deze extra controle werden de gemaakte stappen in dit onderzoek betrouwbaarder (Van Thiel, 2009, p. 49). De deugdelijkheid van de meetinstrumenten en onderzoeksmethode is ook vergroot door een methode te gebruiken die al beproefd is. Een van de voordelen hiervan is dat replicatie bijdraagt aan de betrouwbaarheid van een onderzoek (Van Thiel, 2009, p. 49).

3.4.2 Validiteit

De validiteit van een onderzoek gaat over of je meet wat je beoogt te meten en of de uitkomsten van het onderzoek wel overeenkomen met de werkelijkheid. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit.

Interne validiteit verwijst naar de vraag of de onderzoeker echt het effect meet dat ze wilde meten. Het gaat hierbij onder andere om de vraag of een bepaald theoretisch construct voldoende geoperationaliseerd is (Van Thiel, 2009, p. 50). In dit onderzoek is dit behaald door ervoor te zorgen dat de gekozen methode aansluit op het theoretische raamwerk en dat de methode geschikt is om deze theorie toe te passen op de bronnen tijdens het uitvoeren van de analyse. De meetinstrumenten in dit onderzoek, zoals het codeboek, zijn gebaseerd op eerder onderzoek waarin ook gekeken werd naar publieke en private waarden in organisaties, zoals Van der Wal et al. (2008) en De Graaf et al. (2013). Door de meetinstrumenten te baseren op het werk van experts op het terrein, is de interne validiteit van het onderzoek vastgesteld.

Om ervoor te zorgen dat de meetinstrumenten alleen hetgeen meten wat er gemeten moet worden, is het gebruikte meetinstrument duidelijk gedefinieerd en exclusief. Dit is behaald door het gebruik van tabellen en figuren die een overzicht creëren van het codeboek en de methode.

Het opgestelde codeboek is alleen toepasbaar op dit onderzoek met het doel om publieke en private waarden te identificeren en relaties tussen de sectorwaarden waar te nemen. Als het codeboek te breed ingezet zou worden en ook andere dingen zou meten, kan er verwarring ontstaan in het onderzoek en dit kan de validiteit van de conclusies aantasten.

Externe validiteit beschrijft de mate waarin een onderzoek generaliseerbaar is. Externe validiteit is vooral belangrijk voor statistisch onderzoek, dat vaak steekproefresultaten gebruikt om uitspraken te doen over de populatie als geheel. De mate van generaliseerbaarheid van dit onderzoek is lastig te waarborgen omdat het een meervoudige casestudy is en dus maar enkele gevallen zijn meegenomen in dit onderzoek.

De onderzoeker kan ook meetinstrumenten gebruiken die al door anderen zijn gevalideerd (Van Thiel, 2009, p. 51). Dit is in dit onderzoek gedaan door te kijken naar de methodes gehandhaafd in een vergelijkbaar onderzoek verricht door De Graaf et al. (2013) en naar het werk van Van der Wal et al. (2008). Het doen van vergelijkbare onderzoeken kan het proces van latere generalisatie van bevindingen vergemakkelijken (externe validiteit).

3.4.3 Obstakels bij casestudies

Het kleine aantal studie eenheden in casestudy's kan de betrouwbaarheid en validiteit van casestudyonderzoek in gevaar brengen. Er kunnen verschillende methodologische oplossingen worden toegepast om dit probleem aan te pakken, waarvan triangulatie de belangrijkste is (Van Thiel, 2009, p. 92). Hierbij wordt informatie verzameld en verwerkt door verschillende databronnen, onderzoekers of methoden te gebruiken. Door in dit onderzoek een gediversifieerde aanpak te kiezen, is er zoveel mogelijk informatie verzameld om ervoor te zorgen dat de gegevens geldig zijn, ongeacht het kleinere aantal bestudeerde eenheden (Van Thiel, 2009, p. 92).

Een andere mogelijkheid om het probleem van kleine aantallen tegen te gaan, is door een onderscheid te maken tussen sub eenheden binnen de verschillende gevallen (Van Thiel, 2009, p. 92). In dit onderzoek is deze methode doorgevoerd door een onderscheid te maken in verschillende soorten adviescommissies en enkel uitspraken te maken over de subcategorie adviescommissies die raakvlak hebben met het Nederlandse klimaatbeleid.

Ten derde is de betrouwbaarheid van de casestudies vergroot door het bijhouden van een database logboek, waarin de gebruikte databronnen zijn gedocumenteerd, zodat het hele proces kan worden bekeken of achteraf gecontroleerd (Van Thiel, 2009, p. 93).

Ten slotte zijn de bevindingen en conclusies in dit onderzoek ter beoordeling aan andere onderzoekers voorgelegd. Deze extra vorm van controle zal bijdragen aan een hogere (interne) validiteit (Van Thiel, 2009, p. 93).

4. Commissie-Wagner

4.1 Aanleiding tot aanstelling

Als gevolg van de oliecrises in 1973 en 1979 verkeerde Nederland bij het aantreden van Kabinet Lubbers in 1982 in een financiële crisis. De economie kromp met 1,2 procent en de werkloosheid steeg, op zijn hoogste punt in 1983, naar 10,2 procent (CBS, 2009). De crisis was mede uit de hand gelopen omdat Nederland deze met een Keynesiaans beleid probeerde op te vangen. Dit hield in dat de overheid zich met de economie kon bemoeien en deze diende te stimuleren ten tijde van een crisis. Toen de oliecrises uitbrak in 1973, besloot de overheid om op grote schaal de economie te stimuleren: overheidstekorten stegen en door de grootschalige overheidsuitgaven ontstond er inflatie (Frieden, 2006, p. 164).

De Kabinetten Lubbers (1982-1994) moesten een oplossing vinden voor deze neergaande economische spiraal en besloten hiervoor een *no-nonsense* politiek te handhaven (Metze, 1995, p. 83-85). Deze zakelijke benadering op de politiek uitte zich onder andere in de kabinetten die gedomineerd werden door (oud)managers. Zij noemden zichzelf ook de managers van de ‘BV Nederland’. Onder andere de ministers Onno Ruding (financiën), Neelie Smit-Kroes (VWS) en Gijs van Aardenne (Economische Zaken) waren kort voor hun ministerschap nog actief in het bedrijfsleven (Kroeze en Keulen, 1997, p. 102-103). Verder installeerde de regering tijdens de Kabinetten Lubber I, II en III, maar ook nog tijdens de jaren daarna, tenminste 31 commissies die werden voorgezeten door leiders uit het bedrijfsleven. Deze leiders uit het bedrijfsleven werden geraadpleegd om zich te buigen over vraagstukken die al jaren muurvast zaten (Molema, 2011. p. 274-276). De Commissie-Wagner (1981) was een van deze 31 commissies.

De voorzitter van Commissie-Wagner was de directeur van Shell, Gerrit Wagner. De Commissie werd door Lubbers verantwoordelijk gesteld voor het opstellen van een adviesrapport voor een nieuw industrieel beleid en de voortgang hiervan, om zo de Nederlandse economie er weer bovenop te helpen (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980, p. 5). Aan de Commissie-Wagner werd de opdracht meegegeven om:

“Te adviseren omtrent de wenselijkheid van wijzigingen in het beleid van de rijksoverheid, welke kunnen bijdragen aan oplossingen van het vraagstuk met betrekking tot de Nederlandse industrie, zoals dat is geanalyseerd in het rapport ‘Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)’” (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980, p. 5).

In verband met een aankomende kabinetsformatie, trachtte de Commissie het rapport binnen een klein half jaar gereed te hebben. De beschikbare tijd legde beperkingen op, zo gaf Wagner aan in het rapport, maar de Adviescommissie hoopt dat zij desalniettemin erin geslaagd is de belangrijkste aspecten enigermate recht te doen wedervaren (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980, p. 3). Wat deze beperkingen precies inhielden, ging de Adviescommissie verder niet op in.

Tijdens de zittingsperiode van Lubbers kende Nederland, mede vanwege het advies van Commissie-Wagner, een ongekeerde economische groei. Het beleid zorgde onder andere voor sterke lastenverlichting voor burgers en bedrijven (Parlement.com, Kabinet Lubbers III). Op sommige punten boekte de Kabinetten Lubbers echter weinig tot geen vooruitgang. Het milieu kwam er bijvoorbeeld bekaaid vanaf in deze tijd van economische wederopbouw (Parlement.com, Kabinet Lubbers III). De leidinggevendenden van grote infrastructurele en industriële projecten kregen in deze tijd wel de opdracht om de verslechterende situatie van het milieu een plekje te geven in hun beleidsplannen, zo ook de Commissie-Wagner tijdens het vormen van een advies, maar het had geen prioriteit (WRR-raadsvergadering, 22 januari 1981). De vraag van dit hoofdstuk is: in hoeverre hebben private- en publieke waardebotsingen het opstellen van een milieuvriendelijker advies door de Commissie-Wagner in de weg gestaan?

4.2 Samenstelling

Met de aankondiging van de Adviescommissie in de regeringsreactie op het PTNI-rapport, werd Gerrit Wagner door minister van Economische Zaken Van Aardenne aangewezen als voorzitter (Hoolwerf, 2018, p. 59). Prominenten in de Commissie waren de hoogleraar Arie van der Zwan en vertegenwoordigers uit het grootbedrijf zoals Pannenburg, Vicevoorzitter van de Raad van Bestuur van de N.V. Philips Gloeilampenfabriek. De volledige samenstelling van de Adviescommissie kan teruggevonden worden in Tabel 4. De verdeling van de leden onder publiek of privaat is gebaseerd op de eerder besproken perspectieven van Dijkstra en Van der Meer (2013) (zie hoofdstuk 3.3.4).

Tabel 4 Samenstelling Commissie- Wagner volgens het Adviesrapport Inzake het Industriebeleid, 1981

#	Naam	Achtergrond	Functie in adviescommissie	Sector
1	G.A. Wagner	President-Commissaris van de Koninklijke Nederlandse Petroleum Maatschappij N.V. (Shell)	Voorzitter Adviescommissie, lid werkcommissie	Privaat

2	W.J. Beek	Voorzitter van de Directie van Unilever Research Laboratorium	Commissielid werkcommissie	Privaat
3	W.A.J. Bogers	Voorzitter van de Raad van Bestuur van de Naamloze Vennootschap DSM	Commissielid	Privaat
4	A.C.R. Dreesmann	Voorzitter van de Raad van Bestuur van Vroom & Dreesmann, Nederland B. V	Commissielid	Privaat
5	L.R.A. Ester	Voorzitter van de Industriebond C.N. V	Commissielid	Privaat
6	J. Klevering	President-Directeur van de N.V. Verenigde Instrumentenfabrieken Enraf Nonius	Commissielid	Privaat
7	H. Langman	Lid van de Raad van Bestuur van de Algemene Bank Nederland N.V.	Commissielid	Privaat
8	A.E. Pannenburg	Vicevoorzitter van de Raad van Bestuur van de N.V. Philips Gloei lampenfabriek	Commissielid	Privaat
9	F. Swarttouw	Voorzitter van de Raad van Bestuur van Fokker B.V.	Commissielid	Privaat
10	P.J. Vos	Beleidsmedewerker van de Industriebond F.N.V.	Agevaardigde vakbond	Privaat
11	W.C.L. Zegveld	Hoofddirecteur TNO, hoogleraar Bedrijfskunde Delft, bestuurslid van private en publieke ICT-instellingen	Vaste deskundige	Privaat/Publiek
12	P.A.J.M. Steenkamp	Hoogleraar aan de Technische Hogeschool Eindhoven	Commissielid	Publiek
13	H. Verwey-Jonker	Sociologe en kroonlid Sociaal Economische Raad	Commissielid	Publiek
14	H. Vredeling	Landbouwkundige en politicus	Commissielid	Publiek
15	A. van der Zwan	Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Rotterdam	Commissielid werkcommissie	Publiek
16	C.A. van den Beld	Econoom en directeur Centraal Planbureau	Vaste deskundige	Publiek
17	A.J. van der Staay	Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau	Vaste deskundige	Publiek
18	F.W. Kутten	Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken	Vertegenwoordigers van de Minister van Economische Zaken,	Publiek
19	H. Leliveld	Directeur-Generaal van Industrie van het Ministerie van Economische Zaken	Vertegenwoordigers van de Minister van Economische Zaken,	Publiek
20	P.C. Maas	Missende informatie	Vaste deskundige	Missende informatie

Zoals uit deze opsomming opgemaakt kan worden, bestond de Adviescommissie voor de helft uit leden die afkomstig zijn uit de private sector. Dat deze Commissie voor een aanzienlijk deel uit bedrijfsleden bestond, heeft ten eerste te maken met het beleidsonderwerp: ze waren bekend met de industriële sector van Nederland en beschikten dan ook over de benodigde kennis voor het maken van een dergelijk rapport. Ten tweede vormden deze private leden ook een belangengroep bij het advies en is het dan ook logisch dat ze inspraak kregen.

Dat de overheid het advies vroeg van een commissie die mede bestond uit managers van de private sector, paste ten derde ook bij het eerder geïntroduceerde politieke denken van de jaren 1980, een periode waarin tenminste 31 adviescommissies werden voorgezeten door leiders uit het bedrijfsleven (Kroeze & Keulen, 2012, p. 106), zij zouden weten hoe je efficiënt resultaten boekt met een team en werden dus mede gekozen vanwege hun deskundigheid (Molema, 2011, p. 274-276).

De samenstelling van de Adviescommissie kan echter ook opvallend worden genoemd. In de Commissie traden de leden ‘op persoonlijke titel’ toe, dit werd consequent en duidelijk verkondigd in de rapporten (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980 p.3) en de pers (Hoolwerf, 2018, p. 71). Er was over de selectie van de leden dan ook vaak ophef. Dit ging dan over de politieke kleur of achtergrond van de kandidaten (vakbonds- of werkgeversvertegenwoordiger, oud-politicus of topman uit het bedrijfsleven) maar de Commissie deed zijn best de illusie van een evenwichtige samenstelling hoog te houden. De Commissie benadrukte daarbij ook regelmatig dat het aangetreden lid los van de achterban opereerde en dus niet als woordvoerder van de betreffende achterban optrad. Dit heeft misschien het proces van het opstellen van een adviesrapport versneld, maar heeft wellicht ook het democratische karakter en de verantwoording voor deze werkwijze beschadigd (Hoolwerf, 2018, p. 71).

4.3 Private en publieke waarden in ‘Een nieuw industrieel elan’

De adviezen van de Commissie-Wagner waren voornamelijk gericht op het genezen van de Nederlandse economie. Technologische vernieuwing en innovatie werden de sleutelwoorden van de nieuwe aanpak. Er moest hierbij meer gefocust worden op: investeringen in plaats van consumptieve bestedingen, beheersing van kosten en loonkostenontwikkeling, offensieve steunverlening en vermindering van het aantal uitkeringstrekkers. Economische Zaken moest verder meer aandacht gaan eisen voor het belang van industriële ontwikkeling. Daarnaast moest

de overheidsbemoeienis afnemen door deregulering en dus het beperken van belemmeringen (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980 p. 4-8).

Wagner moest in zijn wens om deregulering en belemmeringsvermindering echter ook rekening houden met de opdracht van de minister van Economische Zaken om een milieubeleid op te stellen binnen dit nieuw industrieel beleid. Adviezen van deze aard kunnen dan ook teruggevonden worden in de rapporten van de commissie. In dit hoofdstuk zijn de onderdelen die te maken met het milieubeleid gebundeld en vervolgens geanalyseerd aan de hand van de publieke- en private waardensystemen zoals die te zien zijn in Tabel 2, 3 en Figuur 2.

4.3.1 Botsingen met verantwoording?

In de adviezen van Wagner rondom het milieubeleid komen regelmatig botsingen naar voren tussen de twee visies op de waarde verantwoording. Zoals al eerder is aangekaart, streeft de Adviescommissie naar deregulering en adviseert ze een beleid waarbij zelfregulering de norm is: *‘De zelfwerkzaamheid van individuele bedrijven staat voorop. Beleidsmaatregelen van de overheid zijn constituerend en stimulerend. Het gaat er bij die zelfwerkzaamheid om dat initiatief en ondernemingszin gestimuleerd en niet onnodig belemmerd worden.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980 p. 5). Een gezond en veilig leefmilieu valt hierbij ook onder ieders eigen verantwoordelijkheid. Ieder moet de prijs betalen die de keuze voor milieuvriendelijke en energiearme producten met zich meebrengt. De producent kan vrijwillig op eigen initiatief, wat afval- en vuilemissies betreft, tot afspraken komen over de bestrijding van milieuverontreiniging. In deze keuzes werd de producent echter vaak begrenst door de kosten (Hoolwerf, 2018, p. 62).

De nadruk die de Commissie-Wagner legt op dit zelfreguleringsbeleid, gaat hand in hand met de waarde verantwoording zoals die door de private sector wordt gehandhaafd. Bij de publieke sector worden acties gerechtvaardigd door een procesverantwoording af te leggen aan de bevolking. Procesverantwoording heeft betrekking op de rechtmatigheid van het optreden, en wordt behaald door het volgen van de wetten, de belangen van de bevolking en door open en controleerbaar te handelen. Bij deze vorm van verantwoording is het bijvoorbeeld belangrijk om ook een gezond leefmilieu te garanderen voor de bevolking, en zou de nadruk wellicht eerder liggen op het subsidiëren van projecten voor bestrijding van milieuverontreiniging, zodat dergelijke keuzes betaalbaar worden voor producenten.

Het dereguleringsbeleid waar Wagner naar streeft, is daarentegen gefocust op hoe bedrijven het best outputverantwoording kunnen afleggen aan hun werknemers en investeerders. Het is

hierbij niet het doel om zoveel mogelijk belangen te dienen zoals bij de overheid wel het geval is. Een bedrijf hoeft alleen rekening te houden met de belangen van een vaak homogene groep die op vrijwillige basis verbonden is aan de private organisatie. Private organisaties rechtvaardigen hun acties door winst te behalen zodat investeerders profiteren. Investeren in dure milieuvriendelijke en energiearme producten staat dus alleen boven aan het lijstje als stakeholders daarnaar vragen en hier profijt uit halen. En zelfs dan is het een vrije keuze, omdat stakeholders op vrijwillige basis de verbintenis met de organisatie kunnen verbreken.

De botsing tussen de private en publieke verantwoording komt ook naar voren in de ‘Korte algemene economische beschouwing’, waarbij het advies van de Commissie om meer handelsvrijheid te verschaffen aan private bedrijven, wederom aangehaald wordt:

‘Nu lijdt de hele wereld aan stagnerende groei, behalve sommige landen buiten de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (O.E.S.O.). Het proces van handelsliberalisatie dreigt te worden omgekeerd en het energieprobleem legt een zware hypotheek op de ontwikkeling.’ (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 8).

Uit dit fragment kan opgemaakt worden dat overkoepelende organisaties en extern opgelegde regelgeving, zoals de O.E.S.O en de overheidsbemoediging om het energieprobleem tegen te gaan, als obstakels worden ervaren voor de handelsliberalisatie, een vorm van private verantwoording.

Daarentegen bestaan deze overkoepelende organisaties en belemmeringen niet voor niets. Zoals Commissie-Wagner zelf al aangeeft, is er sprake van een wereldwijd energieprobleem. Om energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen, moet er gewerkt worden aan alternatieve energievormen. De vraag is hoe de wereld het energieprobleem te lijf gaat: ieder voor zich of internationaal samenwerken aan duurzame oplossingen voor de toekomst? De Commissie-Wagner lijkt te neigen naar het eerste: ieder voor zich. Wagner adviseert namelijk om de overheidsregulering af te remmen en zelfregulering tot de norm te maken (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980 p. 5).

Tabel 5: Waardenrelaties in Wagner-rapport

Waarde	Botst met
Private verantwoording	Publieke verantwoording

4.3.2 Botsingen met innovatie?

Uit het adviesrapport komt duidelijk naar voren dat het milieubeleid voornamelijk nog gezien wordt als een last voor de industrie en bedrijvigheid, zoals opgemaakt kan worden uit de fragmenten: *‘Met name complexe en tijdrovende vergunningenprocedures die verbonden zijn aan het milieubeschermingsbeleid werken sterk remmend op het nemen van initiatieven.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 14) en *‘Versterking van de internationale concurrentiepositie is verbonden met het beheersen van de kostenontwikkeling. In dit kader zullen de volgende kostensoorten aan de orde worden gesteld: loonkosten, energiekosten en kosten die samenhangen met milieumaatregelen.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 17).

Uit het adviesrapport komt echter ook naar voren dat in de jaren 1980 het besef begon door te dringen dat het milieubeleid niet alleen voorwaarden aan de industrie oplegt, maar ook nieuwe kansen kan brengen. Zo kaart de Commissie in haar rapport een aantal aandachtsvelden aan voor stimulering en innovatie. Ze noemen onder andere recycling, de energiebesparende apparatuur, afvalscheidingstechnieken en milieuvriendelijke technieken en energiebronnen zoals zon en wind. (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 4, 26, 38). De productie van duurzame techniek kan zich ontwikkelen als een van de nieuwe activiteiten waarop kan worden voortgebouwd, stelt de Commissie-Wagner (Tweede Kamer, 1983, p. 157).

De waarde innovatie is een belangrijk onderdeel bij het vormen van een nieuw toekomstbestendig milieubeleid en gaat goed samen met de waarden professionaliteit en effectiviteit. Een hoge deskundigheid leidt tot het maken van meer creatieve oplossingen voor problemen. Creatieve oplossingen worden vervolgens bedacht voor problemen die de effectiviteit van een beleid in de weg staan. Het gevaar van deze waarde kan zijn dat acties soms ondernomen worden zonder het maken van de nodige overwegingen, maar is niet teruggevonden in het adviesrapport van de Commissie-Wagner.

Tabel 6: Waardenrelaties in Wagner-rapport

Waarde	Stimuleert
Publieke verantwoording	Innovatie
Innovatie	Professionaliteit en Effectiviteit

4.3.3 Botsingen met winstgevendheid?

De onderdelen van het Wagneradvies gericht op winstgevendheid, kunnen ook botsen met publieke verantwoording, zoals ook al bleek uit het eerder aangehaalde fragment:

‘Nu lijdt de hele wereld aan stagnerende groei, behalve sommige landen buiten de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (O.E.S.O.). Het proces van handelsliberalisatie dreigt te worden omgekeerd en het energieprobleem legt een zware hypotheek op de ontwikkeling.’ (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 8).

Dit fragment laat zien dat extern opgelegde regelgeving en de overheidsbemoeienis om het energieprobleem tegen te gaan, als obstakels worden ervaren voor de groei in de industrie. Zoals al eerder is besproken, kan de overheidsbemoeienis gezien worden als een uiting van publieke verantwoording van de overheid aan de bevolking om te zorgen voor een gezond en veilig leefmilieu. Het gevolg van deze handelsbelemmeringen is volgens de Adviescommissie echter een afname in winstgevendheid. Dat winstgevendheid op dit vlak als belangrijker wordt ervaren dan publieke verantwoording, komt ook naar voren in het fragment *‘Het gaat er bij die zelfwerkzaamheid om dat initiatief en ondernemingszin gestimuleerd en niet onnodig belemmerd worden.’* (Adviesrapport Inzake het industriebeleid, 1981, p. 5).

Tabel 7: Waardenrelaties in Wagner-rapport

Waarde	Botst met
Winstgevendheid	Publieke verantwoording

4.3.4 Botsingen met professionaliteit?

Het advies van de Commissie om meer vrijheden aan private bedrijven te verschaffen, komt naar voren in het volgende fragment *‘De zelfwerkzaamheid van individuele bedrijven staat voorop. Beleidsmaatregelen van de overheid zijn constituerend en stimulerend. Het gaat er bij die zelfwerkzaamheid om dat initiatief en ondernemingszin gestimuleerd en niet onnodig belemmerd worden.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1980 p. 5) en in *‘Het gaat er bij die zelfwerkzaamheid om dat initiatief en ondernemingszin gestimuleerd en niet onnodig belemmerd worden.’* (Adviesrapport Inzake het industriebeleid, 1981, p. 5). De Adviescommissie pleit in deze fragmenten dat de overheidsbemoeienis groei,

zelfwerkzaamheid en ondernemingszin in de weg staat. De private bedrijven kunnen door de opgelegde belemmeringen niet handelen naar hun volledige capaciteit en deskundigheid.

Private organisaties beschikken over de kennis om winst te behalen, innoveren en te groeien, maar de overheidsbemoeienis kan hen op dit vlak tegenwerken. Deze twee fragmenten laten dus zien dat de waarde professionaliteit kan botsen met waarde publieke verantwoording. Zoals ook naar voren komt in het onderzoek van De Graaf (2013) zijn deskundigen vaak gehecht aan hun vrijheid en het vertrouwen in hun professionaliteit en hebben ze niet de behoefte om over alles wat ze doen verantwoording af te leggen (De Graaf et al. 2013, p. 50). Het is vanuit de waarde professionaliteit belangrijk dat het een rationeel en kwalitatief goed beleid is om zo de beoogde doelen effectief te behalen. Dit sluit beter aan op outputverantwoording dan op procesverantwoording: het doel heiligt de middelen.

Deze vorm van de waarde professionaliteit die in het adviesrapport terugkomt, botst dus met publieke verantwoording omdat een afname van overkoepelende regels wordt aangeraden om professionaliteit te bevorderen.

Waarde	Botst met
Professionaliteit	Publieke verantwoording

Waarde	Stimuleert
Professionaliteit	Innovatie en winstgevendheid

Tabel 8: Waardenrelaties in Wagner-rapport

4.3.5 Botsingen met efficiëntie

In het onderdeel ‘Energiekosten’ behandelt de Adviescommissie de rol die het Nederlands energiebeleid heeft gespeeld in het afbrokkelen van de industrie (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 25). De eenzijdige samenstelling van de inzet van energiedragers, die bijna geheel bestond uit olie en aardgas, zorgde voor een stijging in prijs van elektriciteit. Dit stond volgens de Commissie een groei van de industriële productiecapaciteit in de weg. De Adviescommissie achtte een heroverweging van het huidige elektriciteitsprijsbeleid van groot belang om verder verval tegen te gaan. De Commissie snijdt de noodzaak aan tot diversificatie van energiedragers, met name door de inzet van kolen. Volgens de Commissie-Wagner zou dit ertoe leiden dat de energievoorziening op afzienbare termijn tegen internationaal concurrerende prijzen zeker wordt gesteld. Zo zou een extra nadeel van de industrie worden geëlimineerd (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 25).

De keuze om kolen te gebruiken voor de diversificatie in de energieopwekking, is gemaakt uit een oogpunt van kostenbeheersing en het efficiënt opwekken van energie. Om de Nederlandse industrie zo snel mogelijk weer een internationale concurrentiepositie in te laten nemen, moesten de energiekosten voor de bedrijven fors en snel omlaag. Hiervoor diende op korte termijn de inzet van kolen voor de opwekking van elektriciteit te worden uitgebreid. Er moest volgens de Commissie geïnvesteerd worden in de ombouw van centrales. Als stimulans voor deze ombouw, moest het stoken van kolen met maximaal 1% zwavel toegestaan worden, in plaats van de op dat moment toegestane verhouding van 0,35% zwavel (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 25). De opwekking van energie via alternatieve bronnen diende ook te worden gestimuleerd. Dit mede om het CO₂-effect van fossiele brandstoffen te beperken. Volgens de commissie zou dit enkel op wat langere termijn een zekere, maar beperkte, bijdrage leveren (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 26).

Efficiëntie is zodoende een waarde die terugkomt in dit onderdeel van het adviesrapport. Er moet zo snel en zoveel mogelijk geproduceerd worden om kosten te drukken en om meer winst te behalen op de internationale markt: *‘De eenzijdige samenstelling van de inzet van energiedragers (bijna geheel bestaande uit olie en aardgas) in de elektriciteitsopwekking in Nederland noodzaakt, mede uit een oogpunt van kostenbeheersing, tot diversificatie, met name door de inzet van kolen.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 25), *‘Op korte termijn dient in verband met de lagere kosten en de diversificatie van energiebronnen de inzet van kolen voor de opwekking van elektriciteit te worden uitgebreid.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 26), *‘Invoering van kolenvergassing als aanvulling op de beperkte aardgasvoorraden dient serieus te worden bestudeerd.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 26). Dit leidt echter tot spanningen met de waarde professionaliteit en rechtmatigheid.

Wagner, de voorzitter van de Adviescommissie en directeur van Shell, was een van de eerste die een onderzoek had opgezet naar de gevolgen van deze energie en milieuproblematiek en was dus op de hoogte van de veiligheidsrisico's die het negeren van deze kwesties met zich mee zou brengen in de toekomst. Documenten laten een scherpe tegenstelling zien tussen intern aanwezige kennis van de risico's aan de ene kant en de conclusies die Shell daaraan verbindt (Bijlo, 28 februari 2017). Het feit dat Shell al op de hoogte was van dat klimaatverandering desastreuze gevolgen kon hebben, maar toch het advies gaf om de kolenproductie te verhogen en grenzen te versoepelen, zoals terugkomt in de fragmenten hiervoor en: *“De ombouw kan worden gestimuleerd wanneer het stoken van kolen met maximaal 1% zwavel, in plaats van*

0,35% zwavel wordt toegestaan.”, laat zien dat dit advies niet is gemaakt op basis van al de beschikbare kennis of met een blik gericht op de toekomst. De publieke sector is verantwoordelijk voor het leveren van kwalitatief hoogstaande diensten en producten aan haar bevolking. Om dit te bereiken moet al de beschikbare kennis ingezet worden tijdens het maken van beslissingen en verrichten van handelingen. Ook moeten de gevolgen van deze handelingen op lange termijn niet uit het oog worden verloren. De overheid moet zich houden aan de grondwet om het mensenrecht op een schoon en gezond leefmilieu te waarborgen (Nederlandse Grondrechten, Artikel 21). Uit het bovenstaande kan opgemaakt worden dat het streven naar efficiëntie kan botsen met de waarde rechtmatigheid. In dit geval is dit op te maken uit het feit dat het handelingsadvies opgesteld is met de kennis dat het mensenrechten schendt.

In het gedeelte onder ‘Milieukosten’ kaart de Adviescommissie de inefficiëntie van het milieubeleid aan. De Commissie begint haar pleidooi met de observatie dat de kosten voor producten waren toegenomen, dit werd volgens de Commissie enerzijds veroorzaakt door de extra gemaakte investeringen om aan de milieueisen te voldoen, maar anderzijds ook door de inefficiëntie van het systeem: *‘Vooral de basissectoren, die de afgelopen decennia aanmerkelijk tot de "groei" van het nationaal produkt bijdroegen, zijn met de consequenties van vrijwel het gehele pakket van milieu-wetten geconfronteerd. Deze consequenties zijn kostenverhogend voor de produkten.’*; *‘Een bijkomend probleem van niet geringe omvang in de praktijk vormt het feit, dat de uitvoering van de diverse milieuwetten in handen is gelegd van verschillende overheden.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27).

De uitvoering van de diverse milieuwetten lag in de handen van verschillende overheden. De ondernemer had hierdoor niet alleen te maken met twee ministeries maar tevens met de provincie, de gemeente en het waterschap. De Commissie merkte op dat dit veel onduidelijkheden en misverstanden veroorzaakte: *‘Daarbij komen belangrijke inconsistenties in de wetgeving en de uitvoeringsbepalingen aan het licht.’*(Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27). De frequente wijzigingen in de normstelling en de toevoegingen daaraan verhoogde bovendien de onzekerheid voor de industrie (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27).

De Adviescommissie pleit voor een duidelijke coördinatie zowel nationaal als internationaal in het verband van de Europese Gemeenschap, op het gebied van wetgeving, normstelling, heffingenstelsels en procedures. Wat betreft de uitvoeringsprocedures van de bestaande wetgeving dient naar vereenvoudiging en versnelling te worden gestreefd met name ten aanzien van de hinderwetprocedures. Volgens de Commissie-Wagner werkt het niet om de uitvoering

in handen te leggen van instanties die niet over de daarvoor benodigde competentie beschikken (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27).

De Adviescommissie streeft naar efficiëntie in haar advies, zoals opgemaakt kan worden uit het fragment: *‘Wat betreft de uitvoeringsprocedures van de bestaande wetgeving dient naar vereenvoudiging en versnelling te worden gestreefd met name ten aanzien van de hinderwetprocedures.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27). In dit geval staat efficiëntie echter niet in de weg van rechtmatigheid en professionaliteit. De aanbeveling van de Adviescommissie om eenheid in wetgeving en handhaving te creëren, zoals opgemaakt kan worden uit het fragment: *‘De Adviescommissie pleit voor een duidelijke coördinatie zowel nationaal als internationaal in het verband van de Europese Gemeenschap, op het gebied van wetgeving, normstelling, heffingenstelsels en procedures.’* (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27), zorgt er niet alleen voor dat zaken sneller geregeld kunnen worden, maar ook dat het makkelijker wordt om de wet op te volgen en controleerbaar te maken. Het opstellen van een centraal plan zou volgens de commissie namelijk zorgen voor een afname in fouten, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden en de diensten professioneler van aard zullen zijn (Adviesrapport inzake het industriebeleid, 1981, p. 27).

Waarde	Botst met
Efficiëntie	Publieke verantwoording, Professionaliteit en Rechtmatigheid,

Tabel 9: Waardenrelaties in Wagner-rapport

Waarde	Stimuleert
Efficiëntie	Professionaliteit en Rechtmatigheid,

Tabel 10: Waardenrelaties in Wagner-rapport

4.4 Bevindingen

Uit de analyse van de samenstelling van de Commissie-Wagner komt naar voren dat het hoofdmotief achter het opnemen van private leden in de adviescommissie, gepaard ging met de specifieke deskundigheid die deze leden bezaten. De commissiesamenstelling was dus gebaseerd op de waarde efficiëntie. De commissieleden bestonden deels uit leden die goed bekend waren met het efficiënt managen van een team. De waarde die gehecht werd aan het snel opstellen van een rapport leidde echter tot beperkingen in het rapport. Dit ging ten koste van de professionaliteit. De Adviescommissie ging er niet op in wat deze beperkingen precies inhielden, maar dat ze bestonden werd aangekaart in het adviesrapport.

De analyse van het Wagneradvies laat verder zien dat het streven naar private verantwoording botst met publieke verantwoording. Het advies voor deregulering gaat goed samen met het streven naar private verantwoording, waar het belang van een selecte groep belangrijker is. Dit maakt het uitvoeren van publieke verantwoording, om het algemeen belang te dienen zoals een gezond leefmilieu te garanderen, echter moeilijker. Hiervoor zijn overkoepelende hindermaatregelen nodig die zelfregulering tegenhoudt.

Het advies van de Adviescommissie om meer handelsvrijheid te geven aan de deskundigen, laat ook zien dat ze professionaliteit nastreven. Door vrijheid te geven aan deskundigen kan werk uitgevoerd worden aan de hand van hun eigen kennis. Deskundigen, zoals de industrie- en bedrijfseigenaren, zijn vaak gehecht aan hun vrijheid en willen hun acties niet laten bepalen door een democratisch besluit of opgelegde regels vanuit de overheid, zoals wel vaak nodig is bij het behalen van publieke verantwoording. Deze vorm van de waarde professionaliteit die in het adviesrapport terugkomt, botst dus met publieke verantwoording omdat een afname van overkoepelende regels wordt aangeraden om professionaliteit te bevorderen.

Het advies van Wagner om kolen te gebruiken in de diversificatie van energiedragers, is gemaakt met het oog op efficiëntie. Deze keuze is namelijk gebaseerd uit het oogpunt van kostenbeheersing en het efficiënt opwekken van energie. Uit de analyse blijkt echter dat dit leidt tot spanningen met de waarde professionaliteit en rechtmatigheid. Handelen met de kennis dat het verdere gebruik van kolen mensenrechten schendt (schone toekomst), botst met de waarde rechtmatigheid. Het advies laat tevens zien dat Wagner niet handelt met al zijn verworven kennis, dit doet af aan de professionaliteit van het rapport. Wagner was tijdens deze beslissing al op de hoogte van de veiligheidsrisico's die het negeren van de gevaren van het gebruik van kolen tot stand zou brengen in de toekomst

Het rapport laat echter ook zien dat een efficiënt beleid om een overzicht in regels vraagt. Dit kan er weer voor meer rechtvaardigheid en professionaliteit zorgen. De waarde innovatie blijkt ook een belangrijk onderdeel te zijn bij het vormen van een nieuw toekomstbestendig milieubeleid en gaat goed samen met de waarden professionaliteit en effectiviteit.

Waarde	Botst met
Private verantwoording	Publieke verantwoording
Winstgevendheid	Publieke verantwoording
Professionaliteit	Publieke verantwoording

Efficiëntie	Publieke verantwoording, Professionaliteit en Rechtmatigheid,
-------------	---

Tabel 11: Botsende waarden Wagner-rapport

Waarde	Stimuleert
Publieke verantwoording	Innovatie
Innovatie	Professionaliteit en Effectiviteit
Professionaliteit	Innovatie en Winstgevendheid
Efficiëntie	Professionaliteit en Rechtmatigheid,

Tabel 12: Stimulerende waarden Wagner-rapport

5. Alderstafel

5.1 Aanleiding tot aanstelling

Nederland heeft een relatief grote luchtvaartsector doordat de Koninklijke Luchthaven Schiphol één van de grootste luchthavens van Europa is. Het aantal passagiers op Nederlandse luchthavens steeg van 32 miljoen in 1997 tot 76 miljoen in 2017. De Nederlandse luchtvaart stond door deze groei dan ook regelmatig in de belangstelling van de politiek en pers, onder meer doordat de sector in deze jaren tegen de afgesproken grens met betrekking tot het maximale aantal vliegbewegingen aanliep en de opening van Lelystad Airport ter discussie stond vanwege de milieuoverlast en -vervuiling die het zou veroorzaken (Fabler et al. 2018, p.3).

De Minister Infrastructuur Schipholgroup, wilde echter dat de luchtvaartsector hoe dan ook zou doorgroeien. Het idee was om Lelystad als ‘verlengstuk’ van Schiphol te gebruiken. Met de geplande uitbreidingen zou Lelystad Airport dan de nieuwe vakantieluchthaven van Nederland worden. Het vliegveld zou hiermee vliegverkeer van Schiphol kunnen overnemen, waardoor er op Schiphol meer ruimte gemaakt kon worden voor zakelijk verkeer en intercontinentale vluchten (Fabler et al. 2018, p. 3-4). Ook wilde het kabinet Lelystad als overloop laten fungeren, om zo het overstap-netwerk op Schiphol te beschermen. De minister moedigde de opening van Lelystad Airport aan omdat de groei van luchtvaart belangrijk zou zijn voor de Nederlandse economie (Natuur en Milieu, 18 december 2019).

Er is echter geen plek in het luchtruim voor vliegtuigen vanaf Lelystad. Daarom wordt er laag gevlogen, met grote geluidsoverlast en gezondheidseffecten voor omwonenden in een uitgebreid gebied als gevolg. Vliegen is tevens een van de meest vervuilende manieren van transport. De luchtvaart zorgt voor neerslag van stikstof, dat is schadelijk voor de natuur en biodiversiteit. Dit is in het geval van Lely Airport extra schadelijk omdat het dicht bij kwetsbare natuurgebieden ligt zoals de Veluwe (Natuur en Milieu, 18 december 2019).

In 2008 werd de Adviescommissie Alderstafel al benaderd om een advies uit te brengen over onder andere deze vraagstukken. In oktober 2008 is door de Alderstafel Schiphol al eerder een advies uitgebracht, maar dan over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020). Uit deze Commissie is uiteindelijk de aftakking Alderstafel Lelystad Airport gevormd (Website Alderstafel Lelystad ontwikkeling airport). De deelnemers aan de Alderstafel Lelystad Airport kregen van Camiel Eurlings, de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu en voormalig managing director van KLM, de opdracht samen te

onderzoeken hoe de luchthaven Lelystad kan groeien en welke gevolgen dat heeft voor omwonenden, economie en milieu. Op 30 maart 2009 vond de eerste Alderstafel Lelystad Airport plaats. Als resultaat heeft de Commissie in maart 2012 een advies uitgebracht dat door het kabinet is overgenomen (Website Alderstafel Lelystad ontwikkeling airport)

5.2 Samenstelling

De Adviescommissie is vernoemd naar haar voorzitter Hans Alders. Verder werd de Commissie samengesteld zoals te zien is in Tabel 5. Zoals uit deze opsomming opgemaakt kan worden, bestond de Commissie uit partijen afkomstig uit zowel de private als de publieke sector.

Tabel 13: Samenstelling Alderstafel Lelystad, volgens bijlage rapport Airport Lelystad 2012.

#	Naam	Achtergrond	Functie in adviescommissie	Sector
1	H. Alders	Beroepslobbyist, voorzitter van Energie-NED en Commissaris van de Koningin van Groningen.	Voorzitter	Privaat/publiek
2	Lelystad Airport	Regionale luchthaven Nederland.	Commissielid	Privaat
3	Schiphol Group	Eigenaar en exploitant van Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport.	Commissielid	Privaat
4	Luchtverkeersleiding Nederland	Luchtverkeersleiding in het Nederlandse civiele luchtruim en op de Nederlandse civiele luchthavens.	Commissielid	Privaat
5	Natuur en Milieu Flevoland	Semipublieke organisatie die zich inzet voor de natuur en milieu in Flevoland.	Commissielid	Publiek/Privaat
6	Commissie Economische Belangen Lelystad Airport	Een commissie ingesteld door gemeente om de economische waarde van Lelystad Airport te meten.	Commissielid	Publiek/Privaat
7	Vertegenwoordigers omliggende gemeenten	Gemeente Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde. De Provincie Flevoland, Gelderland, Overijssel, Fryslân en Drenthe.	Commissielid	Publiek
8	C. Eurlings (2007-2010), M. Schultz van Haegen (2010-2015)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu namens het Rijk	Commissielid	Publiek
9	E. van Middelkoop (2008-2010) H. Hillen (2010-2021)	Ministerie van Defensie	Commissielid	Publiek

11	M. Poelmans	Buurtvertegenwoordiger direct omwonende	Commissielid	Publiek
----	-------------	--	--------------	---------

Dat deze Adviescommissie voor een deel uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven bestond, heeft ten eerste te maken met het onderwerp: ze waren bekend met de luchtvaartsector van Nederland en beschikten dan ook over de benodigde kennis voor het maken van een dergelijk rapport. Ten tweede vormden deze private leden tevens een belangengroep bij het advies en is het dan ook logisch dat ze inspraak kregen.

Zoals uit Tabel 5 blijkt, is M. Poelmans (Buurtvertegenwoordiger direct omwonende) gecategoriseerd als lid van de publieke sector. Deze keuze is te rechtvaardigen wanneer er gekeken wordt naar de juridische grondslag van de ‘organisatie’. De heer Poelmans is een buurtvertegenwoordiger, hij streeft de belangen van de inwoners van de lokale gemeenten na. Inwoner van een gemeente zijn automatisch lid van een buurt en behoren zich te gedragen naar de regels van deze gemeenten en kunnen zij aanspraak maken op de bijbehorende rechten (Dijksta et al., 2003, p. 96-97). Ook kent een buurtvertegenwoordiging een publiekrechtelijke autoriteit. Het openbaar gezag van een publieke organisatie komt hierbij niet voort uit het doel om een kader te bieden voor interpersoonlijke uitwisseling tussen particulieren, maar wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang te beschermen van de buurt (Dijksta et al., 2003, p. 96-97). Verder krijgen buurtvertegenwoordigingen ook vaak een budget toegewezen vanuit de gemeente. De vertegenwoordiging wordt dus niet gefinancierd door het marktmechanisme, maar door budgetten vanuit de publieke sector, afkomstig van bijvoorbeeld belastinginkomsten (Dijksta et al., 2003, p. 96-97).

Ook Alders kende een lijntje met het bedrijfsleven: de voorzitter van de Commissie was naast oud-commissaris tevens beroepslobbyist en de voorzitter van Energie-NED, de belangenbehartiger van de Nederlandse energiebedrijven. Een sector die niet volledig los te zien is van de luchtvaartsector of belangeloos is bij een eventuele uitbreiding hiervan (De Pers, 10 juli 2007). Deze sector heeft namelijk voordeel bij een groeiende luchtvaart, doordat zij economisch gewin behalen door de bijgaande groeiende vraag naar brandstoffen. De vraag van dit hoofdstuk is dan ook: in hoeverre hebben private- en publieke waardebotsingen het opstellen van een milieuvriendelijker advies door de Alderstafel in de weg gestaan?

5.3 Private en publieke waarden in Advies Lelystad Airport

In oktober 2008 was door de Alderstafel Schiphol het advies gegeven dat wanneer Nederland het aantal vliegtuigbewegingen wil verhogen, de inzet van regionale luchthavens noodzakelijk

is (Advies Alderstafel Schiphol, 1 oktober 2008). De Alderstafel Lelystad Airport had daarop de taak gekregen om een advies op te stellen over wat dit zou gaan betekenen voor Lelystad Airport.

In het Rapport Lelystad Airport (2012) is samenvattend het volgende advies uitgebracht: Lelystad Airport moet als *twin-airport* van Schiphol ontwikkeld worden en beide luchthavens moeten dus als een eenheid worden bestuurd. Er moet een gecontroleerde ontwikkeling plaatsvinden in twee tranches naar 45.000 vliegtuigbewegingen. Ook moet er een permanente monitoring plaats vinden op de punten uitvoering, werkgelegenheidsambitie, effecten duurzame landbouw en ondernemingen en hinder in woonkernen, directe omgeving en natuur. Tot dat de tweede tranche kan beginnen, zal Lelystad Airport alleen dienen als voorlopige voorziening voor servicefuncties, zoals uitbreiding van opleiding en onderhoudsfuncties van Schiphol. De banen moeten worden verhard en verbeterd, maar mogen nog niet gepubliceerd worden in de luchtvaartgids als start- of landingsbaan. Daarbij moet er onderzocht worden welke mogelijkheden bestaan tot het inrichten van beperkte plaatselijke luchtverkeersleiding binnen de geldende randvoorwaarden, totdat volledige verkeersleiding kan worden gerealiseerd (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 32-34).

De luchtvaart is echter een belangrijke bron van milieuoverlast en uitstoot van vervuilende stoffen. Dit komt niet alleen vanwege de broeikasgassen die een vliegtuig uitstoot. De versturende effecten vinden ook haar weerslag op Natura 2000 gebieden, natuurgebieden en lokale ecologische structuren tussen flora en fauna kunnen van toepassing zijn wanneer er een uitbreiding gaat plaatsvinden van het aantal vliegbewegingen (De Molenaar et al. 2009, p. 7). Vanwege deze mogelijke impact, zijn onderdelen van het advies ook gericht op het klimaat en milieu. In dit hoofdstuk zijn de onderdelen die te maken met het milieubeleid, gebundeld en vervolgens geanalyseerd aan de hand van de publieke en private waardebotsingen zoals die zijn aangegeven in Figuur 2.

5.3.1. Innovatie

Technologie en technologische ontwikkelingen worden in het advies gezien als de instrumenten die de realiteit kunnen manipuleren tot iets efficiënter, schoner, stiller, duurzamer, enzovoort. Dit komt onder andere naar voren in het fragment: ‘*Een aantal maatregelen* (hiermee worden de hinderbeperkende maatregelen bedoeld gezien op onder andere geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid) *vraagt om nieuwe techniek in vliegtuigen en/of ATM-systemen en/of herontwerp van het civiele/militaire luchtruim.*’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 7). Er wordt regelmatig op deze wijze verwezen naar toekomstige innovatieve technieken als oplossing voor

de klimaat- en milieuproblemen die een toename in vliegverkeer tot gevolg zullen hebben. De termen ‘groei’ en ‘hinderbeperking’ komen telkens in één adem terug in de uitspraken van het rapport: *‘Er dient een situatie te ontstaan waarbij groei van het luchtverkeer zich rechtstreeks vertaalt in een continue vermindering van het aantal gehinderde in de omgeving van Schiphol’* (Aldersadvies, 2008, p.11). Dit fragment suggereert dat de verhouding tussen groei en hinder niet als problematisch wordt ervaren. In het fragment hiervoor komt naar voren dat technische verbeteringen hinder en groei in balans kunnen brengen.

De fragmenten laten zien dat de waarde innovatie niet alleen een oplossing kan bieden aan complexe vraagstukken, maar ook het gevaar met zich meebrengt dat alternatieven die misschien minder winstgevend, maar wellicht wel verantwoordelijker zijn, niet snel worden overwogen. Dat er eerder gekeken werd naar winstgevende en niet naar verantwoordelijke alternatieven, kan teruggevonden worden in de lijst aan voorwaarde waar de oplossing voor het in harmonie brengen van groei en hinder, aan moest voldoen:

‘De ontwikkeling:

- *Moet ruimte scheppen voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol*
- *Mag geen bedreiging zijn voor de hub-operatie*
- *Moet leiden tot optimale benutting van faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens*
- *Moet bijdragen aan resultaat Schiphol Group (kosten+opbrengsten)*
- *Moet de marktpositie van Schiphol Group versterken*
- *Moet goed aansluiten bij de betreffende marktpositie/identiteit van de luchthaven’* (Aldersadvies, 2008, p.11).

De focus van de Alderstafel op innovatie kan ervoor gezorgd hebben dat de Commissie niet meteen verantwoording nam voor de extra (milieu)overlast die een uitbreiding in vliegverkeer zou veroorzaken. In plaats daarvan bood de belofte van innovatie een uitweg voor het maken van een meer verantwoordelijke, maar minder aantrekkelijke en winstgevende oplossing. Er werd, onder andere in de lijst van voorwaarden, niet erkend dat er een bovengrens is aan de luchtvaart of dat er selectief gevlogen moet worden en dat er ook geïnvesteerd kan worden in alternatieven, zoals snelle treinverbindingen (Garbiëls, 2011 p. 49).

Tabel 14: Waardenrelaties in Aldersrapport

Waarde	Botst met
Innovatie	Publieke verantwoording

5.3.2 Winstgevendheid

De reden waarom het aantrekkelijker is om antwoorden op lastige kwesties te vinden in innovatie, heeft te maken met dat dit vaak de meer winstgevende oplossingen zijn. Dit lijkt ook de redenering te zijn achter sommige onderdelen van het advies van de Alderstafel. In het rapport wordt bijvoorbeeld aangehaald dat het belangrijk is om de capaciteit van Schiphol uit te breiden en te verdelen over regionale luchthavens, zodat Schiphol haar internationale concurrentiepositie als een van de grootste luchthavens niet verliest. Zoals opgemaakt kan worden uit de fragmenten, moet de ontwikkeling van Lelystad airport: ‘*geen bedreiging zijn voor de hub-operatie*’, ‘*leiden tot optimale benutting van faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens*’, en ‘*bijdragen aan resultaat Schiphol Group (kosten+opbrengsten)*’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 11).

Het is voor het succes van Lelystad Airport volgens de Commissie ook belangrijk dat vluchten goedkoop blijven en dat het bijdraagt aan een positief resultaat van de Schiphol Group (kosten en opbrengsten):

‘Verder is van belang of de luchthavenexploitant met deze aantallen passagiers een sluitende financiële exploitatie kan realiseren. In algemene zin is een inschatting te maken van de minimum omvang, waarbij de exploitatie van de luchthaven rendabel is. Een trendanalyse laat zien dat er voor winstgevendheid minimaal een vervoersomvang van circa 25.000 vliegtuigbewegingen of 2-2,5 miljoen passagiersbewegingen nodig is. De exploitant van de luchthaven Lelystad heeft deze minimum omvang voor een renderende luchthaven bevestigd.’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 10).

De Commissie gebruikt ook regelmatig termen zoals ‘marktpotentieel’ en ‘positief exploitatiemodel’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 8, 9, 20, 34). De focus op concurrentie, winstoogmerk en het verwerven van een groot marktaandeel door het hanteren van lage prijzen, wijst erop dat de Alderstafel vanuit een kapitalistisch perspectief redeneert tijdens het opstellen van het Aldersrapport. Winstgevendheid is duidelijk een belangrijke waarde in het Aldersadvies.

De Adviescommissie verantwoordt dit streven naar financiële winst door het te linken aan het algemeen belang van Nederland. Er zou gesteld kunnen worden dat financiële winst voor de Schiphol Group ook economische groei teweegbrengt. Onder andere de fragmenten *‘In het overleg aan de Tafel is door partijen het regionaal economisch belang van de ontwikkeling van de luchthaven benadrukt’* en *‘In algemene zin wordt vooral aandacht gevraagd voor: Werkgelegenheid en een bedrijfseconomische verantwoorde exploitatie’* laten zien dat economische groei als een belangrijk motief gezien wordt voor het openen van Lelystad Airport (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 10 en 31). Het economisch belang is dan ook het belangrijkste argument voor de opening van Lelystad Airport. Er wordt door de betrokkenen gesteld dat de groei van de luchtvaart van nationaal economisch belang is, het is zogenaamd de *‘motor van de economie’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 10). Daarom zou Schiphol moeten blijven groeien en Lelystad Airport zo spoedig mogelijk open moeten (SATL Lelystad).

De waarde die de Alderstafel hecht aan winstgevendheid botst echter met de waarde onpartijdigheid en corruptiebestendigheid. Het streven naar winst om het economische belang van Nederland te dienen, dient tegelijkertijd ook de persoonlijke belangen van enkele leden in de Adviescommissie. Dit neigt naar partijdigheid en corruptie. Sommige leden van de Adviescommissie zullen namelijk meer van een winstgevende luchthaven profiteren, zoals de Schiphol Group en de heer Alders zelf (met zijn betrokkenheid dat de energiesector), dan de rest van Nederland: *‘Dit (openen van Lelystad Airport) houdt in dat voor bedrijven die rechtstreeks met luchtvaart te maken hebben en voor bedrijven die daaraan toeleveren er meer kansen ontstaan.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 10) en *‘De ontwikkeling: Moet bijdragen aan resultaat Schiphol Group (kosten+opbrengsten)’*. Deze leden zouden in dit geval dan niet neutraal handelen, maar advies geven gebaseerd op opportunistisch gedrag.

Streven naar winst om het eigen belang te dienen, kan ook ten koste gaan van de rechtmatigheid van het advies. Uit de volgende fragmenten kan opgemaakt worden dat de vliegtuigbewegingen moeten toenemen volgens de commissie om winst te behalen:

‘Een trendanalyse laat zien dat er voor winstgevendheid minimaal een vervoersomvang van circa 25.000 vliegtuigbewegingen of 2-2,5 miljoen passagiersbewegingen nodig is. De exploitant van de luchthaven Lelystad heeft deze minimum omvang voor een renderende luchthaven bevestigd.’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 10)

‘De conclusie kan derhalve niet anders zijn dat gewerkt moet worden met een aangepaste contour die het mogelijk maakt om maximaal ca 45.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken voor de middellange termijn ontwikkeling van Lelystad Airport. Dit sluit ook aan bij de wens van de regio om de luchthaven Lelystad een belangrijke rol te geven in de regionaaleconomische ontwikkeling’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 16).

De lange termijn gevolgen van dit advies voor de gehele gemeenschap lijken uit het oog te worden verloren. De overheid moet zich houden aan de grondwet om het recht van de mensen op een schoon en gezond leefmilieu te waarborgen (Nederlandse Grondrechten, Artikel 21). Handelen met de kennis dat de groei in vliegtuigbewegingen mensenrechten schendt, botst dus met de waarde rechtmatigheid. De groei die ze nu voorzien, is niet meer te doen qua klimaat en brandstof, maar ook voor het ruimtelijke aspect (Garbiëls, 2011 p. 49). Dit vind de Adviescommissie echter niet opwegen tegen de economische voordelen van het openen van Lelystad airport: *‘De negatieve effecten van geluidhinder wegen maatschappelijk-economisch gezien niet op tegen de (regionaal-) economische voordelen en bereikbaarheidsvoordelen.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 7).

Tabel 15: Waardenrelaties in Aldersrapport

Waarde	Botst met
Winstgevendheid	Onpartijdigheid, Corruptiebestendigheid en Rechtmatigheid

5.3.3 Efficiëntie

Voorzitter Alders deelde aan het eind van het rapport mee dat niet al de betrokken partijen in de Commissie het eens konden worden over een gemeenschappelijk advies waarin zowel de economische bedrijvigheid als de leefbaarheid in evenwicht zouden zijn: *‘De provincie Gelderland hecht bij die uitwerking grote waarde aan het realiseren van een vlieghoogte van minimaal 6000ft boven het ‘oude land’. De gemeente Dronten heeft op twee punten een voorbehoud gemaakt’, ‘Het CDO heeft grote moeite met de plannen binnen het Aldersadvies’, ‘De Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland (NMFF) kan op dit moment het advies niet volledig steunen.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 37-38). De commissieleden konden niet tot overeenstemming komen. Ze geloofden niet dat hun waarden in evenwicht konden worden gebracht in een mate die aanvaardbaar werd geacht, dit werd niet als een probleem gezien door de heer Aalders:

‘Met de standpuntbepaling van de betrokken partijen aan Tafel kom ik tot de conclusie dat er een voldoende draagvlak is voor de in dit advies beschreven stappen die moeten leiden tot de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Ik verzoek u derhalve om de Tafel opdracht te geven de werkzaamheden zoals in dit advies beschreven (zie paragraaf 5.4) voort te zetten.’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 38).

Dat de commissieleden van de Alderstafel niet tot een overeenstemming zijn gekomen en dat dit geen grote gevolgen heeft gehad voor de ontwikkeling van het advies, is op te maken uit de volgende fragmenten. *‘Voor het behoud van draagvlak in de regio moeten spoedig stappen worden gezet in de verdere ontwikkeling van de luchthaven met functies die werkgelegenheid scheppen.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 17) en *‘De Kamer van Koophandel Gooi-, Eem- en Flevoland, de Kamer van Koophandel Oost Nederland, regio Noordwest-Veluwe, de bedrijvenkringen Almere, Lelystad, Urk, Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde en VNO-NCW/MKB Flevoland hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het advies en zich te verheugen op de snelle verdere uitwerking van de nog noodzakelijke punten.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 37). Dat deze eenheid niet als belangrijkst werd ervaren komt naar voren in het fragment *‘Ik verzoek u derhalve om de Tafel opdracht te geven de werkzaamheden zoals in dit advies beschreven (zie paragraaf 5.4) voort te zetten.’* (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 38) waarin Alders toch adviseert om door te gaan met het uitvoeren van dit plan. De nadruk die deze fragmenten leggen op de ‘snelle verdere uitwerking’ laat zien dat het streven van de Adviescommissie naar de efficiëntie van het rapport (in dit geval het opstellen van een plan dat snel doorgevoerd kan worden en winst gaat opleveren) botst met het creëren van een democratisch draagvlak voor het behalen van publieke verantwoording van het advies.

Het is verder interessant om op te merken dat de regering bij het geven van deze en eerdere opdrachten aan de Alderstafel, het belang van het verbeteren van de communicatie met de gemeenschap had benadrukt (Advies Alderstafel Schiphol, 1 oktober 2008). Dit kan ook opgemaakt worden uit het verzoek vanuit het kabinet om *‘na overleg met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten en de andere belanghebbenden, een advies uit te brengen aan het kabinet.’* (Brief Kabinet, 5 februari 2009). Dat juist de (semi)publieke leden van Alderstafel Lelystad Airport, de Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland, het CDO, gemeente Dronten en Provincie Gelderland, niet met het advies instemden, laat zien dat de efficiëntie van een rapport ook ten koste kan gaan van het goed opvolgen van de regels en het correct uitvoeren

van de opdracht. Efficiëntie staat hier in de weg van de rechtmatigheid en professionaliteit van het advies.

Ten slotte, laat het feit dat een gebrek aan eenheid geen grote gevolgen heeft gehad voor het opstellen van het advies, zien dat het streven naar efficiëntie ook kan botsen met verantwoording. Het is bekend dat uitvoerders die een grote druk ervaren om efficiënt te werken, geneigd zijn om minder tijd te steken in het verantwoorden van hun acties, dit kost namelijk tijd (De Graaf et al. 2013, 50). Het democratische draagvlak van het advies was niet unaniem, zoals opgemaakt worden uit de fragmenten ‘*De gemeente Dronten heeft op twee punten een voorbehoud gemaakt*’, ‘*Het CDO heeft grote moeite met de plannen binnen het Aldersadvies*’, ‘*De Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland (NMFF) kan op dit moment het advies niet volledig steunen.*’ (Advies Lelystad Airport, 2012, p. 37-38). Dit tekort aan eenheid schaadt de publieke verantwoording van het rapport.

Tabel 16: Waardenrelaties in Aldersrapport

Waarde	Botst met
Efficiëntie	Publieke verantwoording, Rechtmatigheid en Professionaliteit

5.4 bevindingen

De analyse van het rapport van de Alderstafel Airport Lelystad laat zien dat de termen innovatie en hinderbeperking regelmatig samen terugkomen in de uitspraken in het rapport. De eerder gestelde grens van vliegtuigbewegingen moest volgens het advies overschreven worden om meer winst te behalen en de gezette doelen te behalen. Dit ging echter geperkt met hinder, zo erkende de Adviescommissie. De oplossing die hiervoor werd geadviseerd, werd gezocht in het inzetten van toekomstige innovatieve technieken in plaats van alternatieve oplossingen die direct een impact konden hebben op hinder. De mogelijkheid om de vliegbewegingen lager te houden om zo direct en gegarandeerd hinder te voorkomen, werd uiteindelijk niet doorgevoerd in het plan. Deze analyse laat zien dat innovatie en winstgevendheid botste met het maken van verantwoordelijke beslissingen om zo publieke verantwoording af te kunnen leggen. De focus op concurrentie, lage prijzen en de markt wijst er ook op dat de Alderstafel vanuit een winstgericht perspectief redeneerde tijdens het opstellen van haar rapport. Winstgevendheid is duidelijk een belangrijke waarde in het Aldersadvies. In de analyse komt verder naar voren dat een winstgevend Schiphol niet meer fundamenteel is voor de Nederlandse economie,

ondertussen botst de waarde winstgevendheid in de genoemde voorbeelden wel met de waarde onpartijdigheid, verantwoording en rechtmatigheid.

Uit de analyse van de samenstelling van de Alderstafel Airport Lelystad is ook naar voren gekomen dat de private leden mede waren gekozen vanwege hun specifieke deskundigheid over het onderwerp en het efficiënt managen van een team. Een van de belangrijke eisen van het rapport was dat het efficiënt moest zijn en snel doorgevoerd kon worden. Het nastreven van deze efficiëntie had echter het effect dat de Commissie niet in staat was om een unaniem draagvlak voor het advies te krijgen. Een aantal leden, zoals de Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland, het CDO, gemeente Dronten en Provincie Gelderland, maakte bekend in het rapport dat zij op sommige punten nog bezwaar hadden en liever voor een oplossing waren gegaan die de groei in het aantal vliegbewegingen zou beperken. Dat deze bezwaren en twijfels nog onder commissieleden bestonden tijdens het afronden van het rapport, laat zien dat eenheid en verantwoording minder belangrijk werden geacht dan efficiëntie bij het opstellen van het Aldersrapport. Ook hechtte de Adviescommissie niet genoeg waarde aan de opdracht van de minister om de communicatie met de gemeenschap te verbeteren. Dit laat zien dat efficiëntie en winstgevendheid ook kan botsen met de rechtmatigheid en professionaliteit.

Tabel 17: Botsende waarden Aldersrapport

Waarde	Botst met
Efficiëntie	Publieke verantwoording, Rechtmatigheid en Professionaliteit
Winstgevendheid	Onpartijdigheid, Corruptiebestendigheid en Rechtmatigheid
Innovatie	Publieke verantwoording

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een terugkoppeling gemaakt met de onderzoeksvraag zoals deze aan het begin is geformuleerd. Er wordt nagegaan hoe en in welke mate deze vraag na afloop van het onderzoek kan worden beantwoord. Er is hierbij terugverwezen naar de relevante theorie en de bevindingen in de analyse van de casestudies.

6.1 Terugkoppeling

In dit onderzoek is geprobeerd een antwoord te vinden op de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies op het gebied van milieubeleid bij aan het ontstaan van publiek-private waardenconflicten?*

Adviescommissies worden met regelmaat ingesteld door een minister of staatssecretaris; ze vormen een belangrijk onderdeel van het Nederlandse poldermodel. Ze zijn over het algemeen onafhankelijk, samengesteld voor een bepaalde periode en beschikken over zowel bestuurlijke als inhoudelijke kennis met betrekking tot het beleidsprobleem. Na een periode van onderzoek en analyse brengt de commissie over het algemeen een rapport uit. De vraag in dit onderzoek richtte zich op publieke en private waarden in adviesrapporten. Daarom heeft dit onderzoek gekeken naar rapporten van adviescommissies waarbij de samenstelling bestond uit zowel publieke leden met bestuurlijke kennis als private leden met inhoudelijke kennis van het gepresenteerde probleem.

Aan de hand van de academische literatuur is er eerst gekeken naar de definitie van publieke- en private waarden, naar theorieën over het samenkomen van deze twee waardensystemen en de mogelijke problemen die dat teweeg zou kunnen brengen. De definitie van waarden die werd aangehouden luidde als volgt: ‘waarden zijn principes of normen die een bepaald gewicht inleggen bij het maken van een keuze of een actie door een organisatie’. De vraag die hieruit voortkwam was of private organisaties dan ook andere waarden aanhangen dan publieke organisaties. Er zijn vervolgens theorieën besproken uit de literatuur die deze notie bevestigen of tegenspreken. Uiteindelijk is er een waardeselectie gemaakt van veronderstelde ‘private’ en ‘publieke’ waarden, gebaseerd op het werk van Van der Wal et al. (2008), en zijn deze gedefinieerd aan de hand van relevante literatuur. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden in de analyse, is er ook gekeken naar literatuur die mogelijke botsingen tussen deze waarden bespreken. Deze informatie is vervolgens gebruikt in de analyse van de casussen.

Er is zowel gekeken naar het optreden van de twee waardensystemen in de adviesrapporten, als naar de problemen die dit heeft veroorzaakt voor het opstellen van een milieuvriendelijk

rapport. Door het analyseren van adviesrapporten is er een beeld verkregen van de invloed die waardebotsingen kunnen hebben op het vormen van adviezen. De twee commissies waarnaar onderzoek is gedaan, zijn de Commissie-Wagner (1981) en de Alderstafel Lelystad Airport (2012). De Commissie-Wagner heeft een advies uitgebracht over een nieuw industrieelbeleid in de jaren 1980. De Alderstafel heeft over de besluitvorming rondom de uitbreiding van Schiphol Group naar Airport Lelystad geadviseerd.

6.2 Conclusie bevindingen analyses

De verwachting was dat nastreven van bepaalde waarden ten koste zou gaan van andere waarden, maar dat ze elkaar ook kunnen versterken. Ook werd er verwacht dat er nauwelijks waardebotsingen aangetroffen zouden worden in de adviesrapporten met de waarden eerlijkheid en effectiviteit. Er werd verder verwacht dat voornamelijk de waarden efficiëntie en winstgevendheid een grote kans hadden om te botsen met publieke waarden zoals rechtmatigheid en publieke verantwoording.

Uit de waardenanalyse van de samenstelling van de twee commissies kwam naar voren de commissieleden onder andere waren gekozen vanwege hun professionele ervaring met het onderwerp, mede door hun beroepsachtergrond. Naast het schrijven van een inhoudelijk goed rapport zijn beide commissiesamenstellingen ook gebaseerd op de wens vanuit de opdrachtgever om een rapport op te stellen die efficiënt en snel doorgevoerd kan worden. De commissieleden bestonden deels uit prominente figuren uit het bedrijfsleven die goed bekend waren met het efficiënt leiden van een team en een efficiënt advies op te stellen. Dit motief schemerde niet alleen door in de rapporten, maar ook in de brieven rondom de adviesrapporten en opdrachten.

Het tweede motief achter de twee commissiesamenstellingen bracht het onderzoek tot de vondst van haar eerste waardebotsing: beide commissies gaven namelijk aan dat de druk achter het schrijven van een efficiënt advies af heeft gedaan aan andere waarden. Bij de Commissie-Wagner was dit professionaliteit, in de vorm van beperkingen binnen het rapport. Wat deze beperkingen precies inhielden, ging de Adviescommissie verder niet op in, maar werd door Wagner zelf aangekaart in de inleiding van het adviesrapport. Bij de Alderstafel deed het streven naar efficiëntie af aan de waarde verantwoording, onpartijdigheid en rechtmatigheid, in de vorm van het niet behalen van genoeg draagvlak voor het advies binnen de commissie.

De analyse van de rapporten bevestigde wederom de verwachting dat efficiëntie kan botsen met enkele publieke waarden. In het Wagneradvies kwam dit naar voren in de aanbeveling van

kolen als energiedrager, deze is gemaakt met de focus op efficiëntie en doet niet recht aan al de kennis die Wagner op dat moment tot zijn beschikking had. Bij het Aldersrapport ging het efficiënt vormen van een advies ten koste van democratische steun, dus publieke verantwoording, maar ook professionaliteit, omdat dit wel in de opdracht stond.

De rapporten laten discrepanties zien tussen de belangen van (semi)publieke organisaties, zoals de Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland, het CDO, gemeente Dronten en Provincie Gelderland, en private partijen. Dit laat zien dat sommige waarden eerder gesteund worden door private dan door publieke organisaties. Het wrong voornamelijk bij de onderdelen van het rapport die gericht waren op winstgevendheid. Hierin werd er geadviseerd om het aantal vliegbewegingen toe te laten nemen boven de eerder opgestelde grenzen. De groei die ze nu voorzagen in het advies waren volgens meerdere (semi)publieke organisaties niet meer te verantwoorden qua klimaat en brandstof; zo luidde het argument van onder andere de vertegenwoordigers van de omwonenden en de Vereniging Natuur- en Milieufederatie Flevoland.

Winstgevendheid kan dus botsen met verantwoording, een analyse die de theorie van Box, Terry en Jacobs, onderbouwt. Deze theoretici veronderstelden dat een samenkomst van private en publieke waarden een verlies van publieke waarden met zich mee zou brengen. Enkele bevindingen uit de analyse van het Wagnerrapport, lopen ook parallel aan deze theorie. De analyse liet zien dat private verantwoording botste met publieke verantwoording. Het advies om deregulering zou namelijk het uitvoeren van de verantwoordelijkheid van de publieke sector, om een gezond leefmilieu te garanderen, moeilijker maken

Daarentegen toont de analyse van het Wagneradvies aan dat private waarden ook goed samen konden gaan met publieke waarden en ze soms zelf konden versterken. Het Wagnerrapport liet bijvoorbeeld zien dat een efficiënt beleid om een overzicht in regels vraagt. Dit kan voor meer rechtvaardigheid en professionaliteit zorgen. De waarde innovatie bleek ook een belangrijk onderdeel te zijn bij het vormen van een nieuw toekomstbestendig milieubeleid en gaat goed samen met de waarden professionaliteit en effectiviteit.

Dat innovatie bevorderend zou zijn voor het halen van publieke doeleindes, was een van de vooropgestelde verwachtingen. Het Aldersrapport en Wagneradvies lieten echter ook zien dat Van de Graaf et al. (2013) het tevens bij het rechte eind hadden. Innovatie kan botsen met verantwoording, door geen rekening te houden met een democratisch draagvlak tijdens het maken van beslissingen en door alternatieve en meer verantwoordelijke oplossingen niet meer

te overwegen. Zoals verwacht botste niet veel onderdelen met de waarden effectiviteit en eerlijkheid.

Het antwoord op de onderzoeksvraag: *In hoeverre draagt de aanwezigheid van private partijen in adviescommissies op het gebied van milieubeleid bij aan het ontstaan van publiek-private waardenconflicten?*, kan dus als volgt beantwoord worden:

Er is ondervonden dat er een gespannen relatie bestaat tussen de private waarden: ‘private verantwoording, winstgevendheid en innovatie’, en de publieke waarden: ‘rechtmatigheid, publieke verantwoording, corruptiebestendigheid en onpartijdigheid’. Deze bevindingen ondersteunen dus de stelling dat publiek-private waardenconflicten kunnen ontstaan in adviescommissies die uit zowel private als publieke partijen bestaan.

Het onderzoek laat echter ook zien dat er veel gemeenschappelijke waarden zijn tussen de twee sectoren, zoals ook gesteld wordt door Van der Wal et al. (2008) en Reynaers (2014). Voornamelijk de waarden professionaliteit en effectiviteit worden door zowel publieke en private partijen duidelijk nageleefd. Ook heeft het onderzoek aangetoond dat private waarden bevorderlijk kunnen zijn voor het naleven van publieke waarden, zoals innovatie bij publieke verantwoording.

De conclusie is dat er inderdaad botsingen tussen private en publieke waarden kunnen ontstaan in adviesrapporten door de opname van private partijen in adviescommissies. Dit is voornamelijk aan te tonen wanneer het advies niet volledig door de publieke leden in een Adviescommissie wordt gesteund. Publieke waarden kunnen echter ook door private waarden worden versterkt. Ook is er gebleken dat private en publieke waarden veel overeenstemming kennen en dat private partijen dus van grote toevoeging kunnen zijn op een advies. Over het algemeen hoeven de zorgen over ongewenste invloeden op het rapport door het opnemen van een privaat figuur in een adviescommissie, zoals die door Milieudefensie werden geuit in de inleiding van dit onderzoek, niet de overhand te nemen tijdens het samenstellen van toekomstige adviescommissies over milieubeleid. Er moet echter op gelet worden dat publieke partijen ook genoeg steun betuigen voor de meer ‘private’ onderdelen van het advies.

7. Discussie

In dit hoofdstuk zijn wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie, de belangrijkste beperkingen van dit scriptieonderzoek en de aanbevelingen voor vervolgonderzoek besproken.

Er zijn enkele onderdelen in deze scriptie die ik in vervolgonderzoek anders zou aanpakken of die ik zou aanbevelen voor verder onderzoek. Het definiëren en selecteren van de waarden door het codeboek, was niet altijd even gemakkelijk. Door de flexibiliteit van de betekenis van een waarde, was het soms moeilijk om te bepalen waar een waarde begon en ophield tijdens het analyseren van de rapporten. Ik kijk dan ook kritisch terug op het soms liberale gebruik van een waarde bij het interpreteren van een adviesonderdeel.

Tijdens het selecteren van de waarden was het interessant om op te merken dat de waarde ‘duurzaamheid’ door beide partijen niet als belangrijk werden ervaren. Dit is ook de reden dat ik deze waarde niet heb opgenomen in mijn codeboek. Ik beveel echter verder onderzoek aan naar de waarde duurzaamheid in publieke en private sferen. Met name wanneer er gekeken wordt naar beleid dat zich bezighoudt met het milieu en klimaat.

Als we kijken naar de waardenselectie van dit onderzoek, moet er ook nog opgemerkt worden dat ‘eerlijkheid’ een rare eend in de bijt was. Eerlijkheid was een aparte waarde die ik niet goed kon plaatsen en dus niet terug heb gevonden tijdens mijn analyse van de rapporten. Hier zou beter naar gekeken kunnen worden en anders in toekomstig onderzoek vervangen kunnen worden door een andere waarden.

Als we kijken naar de keuze van de casestudies voor het verrichten van dit onderzoek, zou het wellicht voor toekomstig onderzoek ook interessant zijn om te kijken naar adviescommissies die niet opgesteld zijn vanwege ‘bedrijfskwesties’. De private partijen in deze commissies waren vanwege hun deskundigheid en betrokkenheid tot het onderwerp gekozen, zoals uit de analyse bleek. Ik ben benieuwd wat de redenen achter het opnemen van private partijen in adviescommissies zouden zijn wanneer het advies niet over bedrijvigheden gaat.

Bij het analyseren van de casestudies is er nu alleen gekeken naar rapporten van de commissie en relevante brieven van de minister of het kabinet. Er is verder gebruik gemaakt van artikelen met een wetenschappelijke of journalistieke achtergrond. Voor toekomstig onderzoek zou ik ook kijken naar de mogelijkheid om interviews te houden. Op deze manier zou het wellicht overzichtelijker worden welke onderdelen precies door welke partijen werden gesteund. De

vraag of private partijen ook echt een andere visie op waarden erop nahouden tijdens het vormen van een rapport, kan dan beter beantwoord worden.

Uiteindelijk bleek het Schipholdossier erg dik en complex te zijn, waardoor een soortgelijk onderzoek maar dan naar andere rapporten van de Alderstafel, ook erg waardevol zou zijn. Het is nog steeds interessant over wat er gaat gebeuren met de uitbreiding van Schiphol en hoe dit het milieu en de natuur om zich heen gaat beïnvloeden.

Dit onderzoek is vanwege meerdere redenen wetenschappelijk relevant. Veel bestuurskundigen beweren dat de waarden van de publieke en private sector verschillend zijn, dit onderzoek heeft deze stelling aan de hand van empirisch onderzoek nader onderzocht en heeft zich gericht op private-publieke samenwerkingen in adviescommissies, een veld dat tot nu toe als onderbelicht werd beschreven in de literatuur. Zoals uit de conclusie bleek, kunnen er inderdaad botsingen tussen private en publieke waarden ontstaan in adviesrapporten door de opname van private partijen in adviescommissies. Er is echter ook gebleken dat private en publieke waarden veel overeenstemming kennen en dat private partijen dus ook van grote toevoeging kunnen zijn op een advies. Vervolgens kan op basis van deze informatie dan ook negatief geantwoord worden op de normatieve vraag: als de waardesystemen sterk verschillen, moeten ze dan ook gescheiden blijven om goed beleid te vormen? Door deze opgedane kennis heeft het onderzoek de werkingen van het Nederlandse adviesstelsel inzichtelijker gemaakt en een begin gevormd voor toekomstig onderzoek op dit vlak.

Dit onderzoek is van maatschappelijk belang, omdat de meningen over het aanpakken van milieuvervuiling, en dan met name de rol van bedrijven hierin, sterk is verdeeld. De waarden van de private sector en publieke sector kunnen in deze discussie over milieuproblematiek ver uiteenlopen, dus was het belangrijk om te kijken of deze waarden in de praktijk elkaar niet tegenwerkten wanneer de twee partijen samen moeten werken in een adviescommissie. Voor alsnog is er nog geen bewijs geleverd om te bevestigen dat de waarden van de private sector en publieke sector inderdaad ver uit elkaar lopen in de discussie over de milieuproblematiek.

8. Bibliografie

- Alders, H. (1 oktober 2008). *Advies Alderstafel Schiphol middellange termijn*. Groningen.
- Alders, H. (30 Maart 2012). *Advies Lelystad Airport*. Groningen.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. Department of Economic and Social Affairs. United Nations.
- Baarda, D. B., De Goede, M. P. M. en Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen.
- Ball, C. (2009). "What is transparency?" *Public Integrity* 11(4) 293-307.
- Barberis, P. (1998). "The new public management and a new accountability." *Public Administration* 76(3) 451-470.
- Jørgensen, B. en Bozeman., B. (2002). "Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States." *Public Management Review* 4(1) 63-81.
- Bekke, H., de Vries, J. en Neelen, G. (1994). "De salto mortale van het ministerie van LNV." *Samson*. Alphen aan de Rijn.
- Bijlo, E. (28 februari 2017). *Shell waarschuwde in jaren tachtig voor klimaatprobleem, maar kwam niet in actie*. *Trouw*. Geraadpleegd op 6 februari 2021, via <https://www.trouw.nl/nieuws/shell-waarschuwde-in-jaren-tachtig-voor-klimaatprobleem-maar-kwam-niet-in-actie~b42653bf/>.
- Blaug en Lekhi (2009). "Demonstrating Public Service responsiveness." *Parliamentary Brief*.
- Bleijenberg, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Lemma Uitgevers.
- Boeije, H. R. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Sage Publications Ltd.
- Boogaard, R. (1990). *Marathoninterview G.A. Wagner: uur 4*. VPRO. Geraadpleegd op 7 november 2020, via https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_107589~g-a-wagner-uur-4-vpro-marathoninterview~.html.

- Bovens, M., Schillemans, T. en 't Hart, P. (2008). "Does public accountability work? An assessment tool." *Public Administration* 86(1) 225-242.
- Box, R. (1999). "Running Government Like A Business. Implications for Public Administration Theory and Practice." *American Review of Public Administration* 29(1) 19-43.
- Bozeman, B. (2002). "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do." *Public Administration Review* 62(2) 145-157.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Broadbent, J. en Laughlin, R. (2003). "Public private partnerships: an introduction." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16(3) 332-341.
- Brown, T. Potoski, M. en Van Slyke, D. (2007). "Trust and contract completeness in the public sector." *Local Government Studies* 33(4) 607-623.
- Burnham, W. D. (1970). *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: Norton.
- Chapman, R.A. (red.). (1973). *The Role of Commissions in Policy Making*. London: Allen and Unwin.
- Child, J., Faulkner, D. en Tallman, S. (2005). *Cooperative Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, T. en Lægreid, P. (2002). "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens." *The Journal of Political Philosophy* 10(3) 267-295.
- Collins, N. en Butler, P. (2003). "When marketing models clash with democracy." *Journal of Public Affairs* 3(1) 52-62.
- De Bruijn, H. en Dicke, W. (2006). "Strategies for Safeguarding Public Values in Liberalized Utility Sectors." *Public Administration* 84(3) 717-735.

- De Graaf, G, Huberts, L. en Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Graaf, G. de, Huberts, L. en Smulders, R. (2016). “Coping With Public Value Conflicts.” *Administration & Society* 48(9) 1101–1127.
- De Graaf, H. van de, en Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek: Een inleiding tot beleidswetenschap en de besliskunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- De Molenaar, J.G. en Ottburg, F.G.W.A. (2009). *Uitbreiding vliegverkeer Lelystad Airport en alternatieve locaties in relatie tot 'Natuurontwikkeling in de regio*. Alterra Wageningen.
- De Pers. (10 juli 2007). *Alders nieuwe voorzitter EnergieNed*. Geraadpleegd op 15 november 2020, via <https://www.deondernemer.nl/economie/80928/Alders-nieuwe-voorzitter-EnergieNed.html>.
- De Vaus, D. (2001). *Research Design in Social Research*. Sage Publications Inc.
- Dellen, van H. (red.) (1984). *Een nieuw elan: de marktsector in de jaren tachtig*. Deventer: Kluwer.
- Dijkstra, G. S. A. en Van der Meer, F. M. (2003). “Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organizational perspective.” *Retracing Public Administration* 7: 89–106.
- Douma, S. W. (1982). "Herindustrialisatie en groei in Nederland". *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*. 56, 5: 213-226.
- Drechsler, W. (2005). “The Re-Emergence of ‘Weberian’ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central Eastern European Perspective.” *Halduskultuur* (6) 94-108.
- Duyvendak, W., de Jong P., Pauw, B. en Van Schendelen R. (red.) (2005). *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Estache, A., Rodriguez, P.M., Rodriguez, J.M. en Sember, G. (2003). "An introduction to financial and economic modeling for utility regulators." *Policy Research Working Paper* 3001.
- Faber, J. en van Wijngaarden, L. (2019). *Moet de luchtvaart groeien om onze welvaart te behouden?* CE Delft.
- Fabler, J. Tol, E. en van Wijlen, W. (2018). *Ontwikkelingen Nederlandse luchtvaart Een beknopt overzicht.* CE Delft.
- Frederickson, H.G. (1996). *The Spirit of Public Administration.* Jossey-Bass: San Francisco.
- Gabriëls, M. (2011). *Kwalitatieve analyse van een interactief beleidsproces: de Alderstafel Schiphol: de invloed van frames en discours.* Radboud Universiteit Nijmegen
- Gillham, B. (2005). *Research Interviewing, the range of techniques.* Maidenhead: Open University Press.
- Goddard, A. (2004). "Budgetary practices and accountability habitus. A grounded theory." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 17(4) 543-577.
- Hecló, H. (1974). Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. *Yale Studies in Political Science* 5, 1: 87-89.
- Heldeweg, M., en Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking: dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag. *Bestuurskunde* 33-43.
- Hibbs, Douglas & Fassbender, H., eds. (1981). *Contemporary Political Economy.* Amsterdam: Noord Holland.
- Hirsch, W. en Osborne, E. (2000). "Privatization of Government Services: pressure Group Resistance and Service Transparency." *Journal of Labor Research* 21(2) 315-326.
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy.* Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Hood, J. en McGarvey, N. (2002). "Managing the risks of public-private partnerships in Scottish local government." *Policy Studies* 23(1) 21-35.

- Hood, J. Fraser, I. en McGarvey, N. (2006). “Transparency of Risk and Reward in U.K. Public-Private Partnerships.” *Public Budgeting & Finance* 40-58.
- Hoolwerf, M. (2018). *Grenzen aan de groei? Sociaal-economische debatten in Nederland in de periode 1971-1983*. UvA Amsterdam.
- Hoppe, R. (2007). ““Anorexia consulta”?: Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2”. *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 4: 238-250.
- Huberts, L., en Van der Wal, Z. (2013). *What is valued in politics and administration? Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done, and where to go*.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House.
- Kabinet. (5 februari 2009) *Brief aan Alderstafel Lelystad*.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Kroeze, R. en Keulen, S. (2012). “Managerpolitiek: waarom historici oog voor management moeten hebben.” *BMGN* 127, 2: 97-112.
- Leemans, A. F. (red.) (1976). *The Management of Change in Government. Bundel II, III*. Nijhoff: Den Haag.
- Lyons, S., Duxbury, L. en Higgins, C. (2006). “A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees.” *Public Administration Review* 66, p. 605-618.
- Metze, M. (1995). *De stranding het CDA van hoogtepunt tot catastrofe*. Nijmegen.
- Milieudefensie. (25 juni 2020). *Shell directeur Van Loon moet per direct uit de milieucmissie Van Aartsen*. Amsterdam. Geraadpleegd op 28 november 2020, via <https://milieudefensie.nl/actueel/milieudefensie-shell-directeur-van-loon-moet-per-direct-uit-de-milieucmissie-van-aartsen>.
- Milikowski, F. (1 Augustus 2018) “Vlag, volkslied, vliegveld”. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 5 juni 2021, via <https://www.groene.nl/artikel/vlag-volkslied-vliegveld>.

- Molema, M. (2011). *Regionale kracht. Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest Duitsland, 1945-2000*. Assen.
- Natuur en Milieu. (18 december 2019) *3 redenen waarom Lelystad Airport niet open mag*. Geraadpleegd op 3 juni 2021, via <https://www.natuurenmilieu.nl/blog/lelystad-airport/>.
- Nederlandse Grondrechten, *Artikel 21*. Geraadpleegd op 23 mei 2021, via: <https://www.nederlandsegrondrechten.nl/grondrechten/202-artikel-21>.
- Noordegraaf, M. en Abma, T. (2003). “Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity.” *Public Administration* 853 – 871.
- Nordlinger, E. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Papadopoulos, Y. (2007). “Problems of democratic accountability in network and multilevel governance.” *European Law Journal* 13(4) 469-86.
- Parlement.com. *Kabinet-Lubbers III (1989-1994)*. Geraadpleegd op 14 november 2020, via https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw3/kabinet_lubbers_iii_1989_1994.
- Pollit, C. (1993). ‘*Managerialism and the Public Services: Cuts Or Cultural Change in the 1990s?*’ Blackwell Business.
- Popper, F. (1970). *The President’s Commissions*. New York: Twentieth Century Fund.
- Putters, K., Meurs, P., en Schulz, M. (2007). “Van government naar governance in hybride sectoren.” In: G. Minderman (red.). *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?* Public Controlling Reeks 14: Bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector. Den Haag: Sdu Uitgevers. 97-116.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2016) *Is de Nederlandse economie nog gebaat bij huidig mainportbeleid?*
- Rapport Commissie-Wagner. (1981). *Een nieuw industrieel elan*. Den Haag.
- Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004). *Het adviesstelsel doorgelicht: Een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze*. Den Haag.

- Rapport Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. (2021). *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Den Haag.
- Reynaers, A. (2014). *It Takes Two to Tangle: Public-Private Partnerships and their Impact on Public Values*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Richardson, J. (2000). "Government, Interest Groups and Policy Change." *Political studies* 48, 5: 1006-1025.
- Rijksoverheid. (25 juni 2020). *Nieuwsbericht: Milieuschade voorkomen met beter toezicht en handhaving*. Geraadpleegd op 20 november 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/25/milieuschade-voorkomen-met-beter-toezicht-en-handhaving>.
- Roberts, A. (1996). "Why the Brownlow Committee failed: neutrality and partisanship in the early years of public administration." *Administration and Society* 28, 1: 3-38.
- Robertson, P. en Acar, M. (1999). "Concentrated Hopes, Diffused Responsibilities: Accountability in Public Private Partnerships." *Conference paper*. The 60th National Conference of the American Society for Public Administration Orlando, Florida.
- Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press.
- Rosenthal, U. (1976). *Werken in, voor en aan het openbaar bestuur: over topambtenaren, adviescommissies en bestuurlijke hervorming*. Groningen.
- Rutgers, M. R. (2011). *Het pantheon van de publieke waarden*. Universiteit van Amsterdam.
- Sabatier, P. A. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein." *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sanders, M. (2016). *Omgaan met strijdende waarden; publieke managers in een op efficiëntie gerichte omgeving*. Masterscriptie Universiteit Utrecht.
- SATL Lelystad. *Het economisch belang van Lelystad Airport*. Geraadpleegd op 4 juni 2021, via <https://satl-lelystad.nl/economie/>.

- Schulz, J. M., van Twist, M. J. W., en Geveke, H. G. (2008). *Besturen in commissie: Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers. 94-106.
- Swanborn, P. G. (2013). *Casestudies: wat, wanneer en hoe?* Boom Lemma Uitgevers.
- t Hart, P., Metselaar, M. en Verbeek, B. (1995). *Politieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Terry, L. (1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement." *Public Administration Review*. 58(3) 194-200.
- Thiel, S. (2009). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1983). *Rijksbegroting zitting 1982-1983, 17600 hoofdstuk XVII, nr. 2*. Den Haag.
- Van der Wal, Z., de Graaf, G., Lasthuizen, K. (2008). "What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector." *Public Administration* 86 (2): 465-482.
- Van der Wal, Z., Hubers, L., Van den Heuvel, H., en Kolthoff, E. (2006). "Central Values Of Government And Business: Differences, Similarities And Conflicts." *Public Administration Quarterly* 30 (3): 313-363.
- Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*.
- Waldo, D. (1980). *The enterprise of Public Administration: A summary View*. Chandler and Sharp: Novato, CA.
- Walker, B. en Walker, B. (2000). *Privatization: Sell off or sell out? The Australian experience*. Australia: ABC Books.
- Website Alderstafel Lelystad ontwikkeling airport. *Over de Alderstafel*. Geraadpleegd op 4 juni 2021, via: <https://www.alderstafellelystad.nl/>.
- Where, K.C. (1995). *Government by Committee: an Essay on the British Constitution*. Oxford: Oxford University Press.