



Publieke waarden

De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk
van ziekenhuis en gemeente

Bestuursrechtelijke beschouwing bij het onderzoek



Publieke waarden

De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk
van ziekenhuis en gemeente

Bestuursrechtelijke beschouwing bij het onderzoek

Prof. Dr. G.H. Addink, Universiteit Utrecht¹



¹ g.h.addink@uu.nl; met dank aan Mariëtte van der Tol en Lionel van den Berg voor hun opmerkingen op de conceptversie. De hier verkort vermelde bronnen zijn in het onderzoeksrapport opgenomen.

Inhoudsopgave

1	Inleidende opmerkingen: aanleiding en opzet	5
1.1	Aanleiding onderzoek 'Publieke waarden'; aanzet voor een discussie	5
1.2	Een interdisciplinaire benadering van Goed Bestuur	6
1.3	Opzet van de bespreking	6
1.4	Toezicht op de Code voor goed openbaar bestuur	6
2	De betekenis van het onderzoek, de vraagstelling en de samenhang met bestuursrechtelijke aspecten: een integrale benadering van Goed Bestuur	9
2.1	Van beginselen naar publieke waarden; onderscheid begrippen "waarde" en "beginsel"	9
2.2	Onderscheiden tussen de juridische inhoud en de juridische vorm van een begrip	9
2.3	Waarde in juridische en sociale wetenschappen en het onderscheid tussen regel en beginsel	10
2.4	Waarde en publieke waarde in het rapport: het ervaren van en omgaan met publieke waarden	11
3	Het onderwerp publieke waarden, de plaats van Goed Bestuur daarbinnen en de gekozen aanpak van het onderzoek	13
3.1	Op zoek naar de samenhang binnen de kakofonie aan publieke waarden; van Bovens naar de Code	13
3.2	Welke publieke waarden zijn voor betrokkenen van belang en welke botsingen ervaren zij?	14
3.3	Strategieën voor oplossen van botsingen	14
3.4	Onderzoek betreft publieke waarden met aandacht voor Goed Bestuur waarden; operationalisering via beginselen en recht op Goed Bestuur	15
3.5	Afzonderlijke publieke waarden en beginselen van Goed Bestuur verschillend karakter; botsing bestuursrechtelijke benaderd	16
3.6	Bestuursrechtelijke opmerkingen bij de aanpak van het onderzoek	17
4	De resultaten van het onderzoek bij de gemeente en het ziekenhuis; vragen en opmerkingen	19
4.1	Verschuivende waardensets bij gemeente en ziekenhuis: niet verbazingwekkend	19
4.2	Code goed bestuur sluit goed aan bij gemeente, lastige beslissingen vanwege inhoud en botsing van waarden	19
4.3	Bestuursrechtelijke opmerkingen bij botsingen van waarden op gemeentelijk niveau	20
4.4	Publieke waarden in het ziekenhuis: toenemende aandacht Goed Bestuur en waardenbotsingen	21

5 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen; enkele suggesties	23
5.1 Abstracte waarden botsen lang niet altijd, Goed Bestuur is meer dan het nemen van lastige besluiten	23
5.2 Gelijktijdige realisering van alle waarden? Botsing van waarden en copingmechanismen	24
5.3 Geen specialisatie door middel van codes maar harmonisatie via de Code voor goed openbaar bestuur	25
5.4 Het omgaan met botsingen tussen beginselen overlaten aan de verantwoordelijke persoon	25
5.5 Betrokkenen informeren over copingstrategieën bij botsingen van waarden van Goed Bestuur	26
5.6 Aandacht efficiëntie, verantwoording en rechtmatigheid bij decentralisatie en terugtreden overheid	26
6 Concluderende opmerkingen en afsluitende kanttekeningen	27
6.1 Concluderende opmerkingen	27
6.2 Afsluitende kanttekeningen	27
6.3 Een alternatief voorstel	28

1 Inleidende opmerkingen: aanleiding en opzet

Het rapport 'Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de praktijk van ziekenhuis en gemeente' (hierna: rapport) bevat een verslag van een sociaalwetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) begin 2013 is verricht naar de uitvoeringspraktijk van de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur (hierna: Code). Daarbij is aandacht gevraagd voor de drijfveren van betrokkenen bij hun werkzaamheden en de relatie met de in de Code neergelegde waarden en beginselen. Ook is gekeken naar de wijze waarop de waarden vanuit andere niveaus op elkaar inwerken, hoe dat wordt ervaren en wat de stabiliteit is van de waarden(sets) van betrokkenen. Aldus dient het onderzoek input te leveren voor de discussie over Goed Bestuur. In deze notitie worden – gelet op de wenselijke interdisciplinaire benadering van de Code en met het oog op bedoelde discussie - enkele bestuursrechtelijke aspecten aan de orde gesteld.

1.1 Aanleiding onderzoek 'Publieke waarden'; aanzet voor een discussie

In het rapport 'Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de praktijk van ziekenhuis en gemeente' wordt verslag gedaan van een sociaalwetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van BZK door de collega's (Gjalt de Graaf, Leo Huberts en Remco Smulders) van de Vrije Universiteit (VU), faculteit sociale wetenschappen, is verricht in de periode november 2012 - april 2013.

In 2009 stelde het Ministerie van BZK de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur vast met daarin zeven Goed Bestuur beginselen waaraan het openbaar bestuur zou moeten voldoen. Het onderzoek van de VU moet inzicht bieden in de huidige praktijk van uitvoerders, managers en bestuurders met betrekking tot de drijfveren van genoemde functionarissen bij hun werk en de relatie met de publieke waarden zoals die in de Code als beginselen van goed openbaar bestuur zijn neergelegd. Voorts dient inzicht te worden gegeven in de wijze waarop waarden(sets) vanuit andere niveaus (politiek, organisatie, burger/klant/patiënt) op elkaar inwerken en hoe betrokkenen dat ervaren (copingstrategieën e.d.). Bovendien moet aandacht worden besteed aan de stabiliteit van die waarden(sets) gelet op maatschappelijke ontwikkelingen (sociale media, financieel-economische crisis), kabinetsbeleid (bezuinigingen en decentralisatie) en de machtspositie van betrokkenen binnen de organisatie. Aldus dient het onderzoek input te leveren voor een interne discussie over publieke waarden van Goed Bestuur en mogelijk ook voor een discussie met het veld van het openbaar bestuur.

1.2 Een interdisciplinaire benadering van Goed Bestuur

Mij is gevraagd om ten aanzien van dit sociaalwetenschappelijk onderzoek een reflectie te verrichten op de bestuursrechtelijke aspecten die daarbij aan de orde zijn in het licht van de Code. De hier gekozen invalshoek sluit aan bij het pleidooi voor een interdisciplinaire benadering van Goed Bestuur (Addink, 2010). Van belang is te vermelden dat Goed Bestuur hier wordt opgevat als een normatief begrip met een bepaalde inhoud. Over de precieze omvang en inhoud van dit begrip kan men van mening verschillen, maar de kern blijft normatief. Relevant is voorts dat aan de Universiteit Utrecht op dit gebied verschillende (Engelstalige) proefschriften in voorbereiding zijn zoals ‘Good Governance and Decentralisation’, ‘Good Governance and Integrity’ en ‘Good Governance and Leadership’. De afgelopen tijd zijn bij dezelfde universiteit proefschriften verdedigd met titels als ‘Principle of Transparency in EU-Law’ en ‘Good Governance and Public Contracts’.

1.3 Opzet van de bespreking

Bij de bespreking van het rapport is voor de volgende opzet gekozen. Eerst ga ik in op het belang van het onderzoek en de samenhang met de bestuursrechtelijke aspecten waaronder de Code (hoofdstukken 1 en 2 rapport). Vervolgens besteed ik aandacht aan de probleemstelling en de wijze waarop daaraan in het onderzoek inhoud is gegeven (hoofdstuk 3 rapport). De resultaten van het onderzoek ten aanzien van de waardensets bij beide onderzochte instellingen (hoofdstuk 4 rapport) en de resultaten van achtereenvolgens de gemeente X en het ziekenhuis Y worden besproken en van kanttekeningen voorzien (hoofdstukken 5 en 6 rapport). Afgesloten wordt met een bespreking van de beantwoording van de centrale vragen en de aanbevelingen voor praktijk en wetenschap (hoofdstuk 7 rapport) waarbij vooral wordt ingegaan op de toekomst van de Code. Aldus worden bouwstenen aangedragen voor bovenvermelde discussies. Vooraf maak ik enkele opmerkingen over het belang van het onderzoek in het licht van het toezicht op de naleving van de Code.

1.4 Toezicht op de Code voor goed openbaar bestuur

Een relevant punt bij Goed Bestuur betreft de vraag: wie houdt toezicht op de toepassingspraktijk van de Code. In het rapport wordt het punt aangestipt maar niet besproken. Daarom maak ik hier enkele opmerkingen.

In de eerste plaats zou men – in theorie - kunnen verwachten dat de klassieke “toezichthouders” zich over de (juiste) toepassing van de Code ontfermen. Daarbij kan voor wat betreft de meer algemene discussie worden gedacht aan het parlement of aan de Algemene Rekenkamer in het kader van haar adviserende rol aan het parlement. Voorts komen, vooral bij conflicten, andere “toezichthouders” in beeld zoals de (bestuurs)rechter of de Nationale ombudsman. Ik vermoed dat vanwege het informele karakter van de Code en de relatieve

onbekendheid van de Code, deze “toezichhouders” weinig geconfronteerd worden met vragen terzake van de toepassing van de Code in de bestuurspraktijk.

Dit betekent dat de sector zelf, dus het openbaar bestuur – in dit geval het Ministerie van BZK door middel van dit onderzoek - het toezicht ter hand moet nemen. Het kan ook anders. De afgelopen tien jaar heeft een Monitoring Commissie Corporate Governance Code de naleving van de Corporate Governance Code jaarlijks in kaart gebracht. Dat heeft er toe geleid dat thans sprake is van een meer eenduidige toepassing van die Code in de praktijk door de betrokken bedrijven en dat die Code ook van een wettelijke basis is voorzien.

Het is belangrijk dat het Ministerie van BZK het initiatief heeft genomen voor het verrichten van dit onderzoek. In de literatuur zijn er verschillende ordeningen aangebracht met betrekking tot de verschillende waarden en in 2011 is een speciale uitgave van het blad Bestuurskunde over Goed Bestuur verschenen. Hierin wordt onder meer een oproep gedaan tot verder empirisch onderzoek: een behoefte die door het Ministerie van BZK wordt gedeeld. Die behoefte wordt door het ministerie geplaatst in een context waarbij er steeds kritischer wordt gekeken naar overheidshandelen en waarbij er veranderingen plaatsvinden in het denken over interbestuurlijke relaties. In dat verband wordt gewezen op vermindering van interbestuurlijke lasten en ligt de nadruk op horizontale verantwoording.

2 De betekenis van het onderzoek, de vraagstelling en de samenhang met bestuursrechtelijke aspecten: een integrale benadering van Goed Bestuur

In het begin van het onderzoeksrapport wordt de ontwikkeling van het onderwerp Goed Bestuur geschetst en de vraagstelling voor het onderzoek ingekaderd. Daarna volgt in het tweede hoofdstuk een behandeling van het onderwerp publieke waarden in theorie en praktijk en wordt het onderwerp Goed Bestuur een plaats gegeven. Hier wordt de overgang van beginselen van Goed Bestuur naar publieke waarden besproken en de reikwijdte van deze begrippen zowel in de juridische als in de sociale wetenschappen.

2.1 Van beginselen naar publieke waarden; onderscheid begrippen “waarde” en “beginsel”

In de inleiding wordt – in de context van de Code – eerst gesproken over beginselen en vervolgens over de waarden die in de Code zijn opgenomen. In het rapport en ook in de onderzoekopdracht wordt daarna alleen nog maar gesproken over waarden. Dit roept de vraag op hoe deze verschillende begrippen – “beginsel” en “waarde” – zich tot elkaar verhouden. Over ieder van deze beide begrippen zijn vele omschrijvingen in diverse handboeken terug te vinden. Daar wordt naar verwezen en hier wordt volstaan met een korte aanduiding van het onderscheid.

Het begrip “waarde” is zeer ruim en in ieder geval veel ruimer dan het begrip “beginsel”. Een waarde is een ideaal of een motief dat door betrokkene als nastrevenswaardig wordt beschouwd. Een waarde wordt vervolgens door middel van een norm geoperationaliseerd. Ter illustratie een voorbeeld. De waarde van de verkeersveiligheid wordt via de norm van de maximumsnelheid geoperationaliseerd. Dat is een manier (namelijk via het introduceren van een regel) waarop de waarde wordt geoperationaliseerd; een andere manier waarop dit kan plaatsvinden is via de introductie van een beginsel. Aanhakend bij het genoemde voorbeeld kan men stellen dat het beginsel van de civiele aansprakelijkheid is gekoppeld aan de bestuurder van een auto. Kortom er zijn (in ieder geval) twee manieren waarop het operationaliseren van een waarde kan plaatsvinden: via een regel of via een beginsel.

2.2 Onderscheiden tussen de juridische inhoud en de juridische vorm van een begrip

Een andere kwestie is de juridische vorm van een regel of een beginsel. Dat kan zijn een wet, een beleidsnotitie, een interne richtlijn of een rechterlijke uitspraak. We vinden diverse beginselen van Goed Bestuur in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaar-

heid van bestuur (Wob) en de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Daarnaast worden in diverse rechterlijke uitspraken maar ook in rapporten van de Algemene Rekenkamer en van de Nationale ombudsman diverse beginselen van Goed Bestuur geïnterpreteerd en verder toegepast. Kortom, er zijn verschillende bestuursrechtelijke bronnen waarin we een regel of een beginsel van Goed Bestuur kunnen vinden.

Een voor de hand liggende vraag is nu: hoe moet de Code in dit overzicht worden geplaatst? Zowel voormalig minister van BZK Guusje ter Horst, als de opstellers van de Code zien deze als document dat bedoeld is om vertrouwen te creëren bij de burgers en het openbaar bestuur zelfbewuster en professioneler te maken ten aanzien van Goed Bestuur. De opstellers wijzen er verder nog op dat bestuursorganen deze Code kunnen omarmen door middel van beleidsvorming en op deze wijze gebonden zijn aan en op die manier helderheid scheppen naar de burgers en de eigen organisatie. Het verrichte onderzoek geeft echter geen beeld van de wijze waarop bestuursorganen de Code in beleid hebben omgezet en evenmin is duidelijk of daarover is gerapporteerd zoals dat door Ter Horst in het voorwoord bij de Code als zeer wenselijk wordt genoemd. Toch is dat voor een compleet beeld van de toepassingspraktijk van de Code een relevant gegeven.

In verband met het voorgaande moet hier melding worden gemaakt van een ander aandachtspunt. Dit betreft de plaats van de Code in het kader van normen voor het openbaar bestuur. Nuttig in dit verband is te vermelden dat Ter Horst in haar voorwoord bij de Code een onderscheid maakt tussen normen (rechten en plichten van burgers en overheid) die in wetten en regels vastliggen en normen in de vorm van basale beginselen van Goed Bestuur die deel uitmaken van een democratische rechtsstaat. De toenmalig minister merkt daarbij op dat deze beginselen uitnodigen tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk. Daarmee zou men de vraag kunnen stellen of de bedoelde wetten en regels niet ook zouden moeten leiden tot zelfreflectie en tot een vertaling naar de dagelijkse praktijk. Een vraag is voorts: op welke wijze kan er meer samenhang worden verschaft tussen wat wordt genoemd de formele wetten en regels en de basale beginselen van Goed Bestuur in onze democratische rechtsstaat? Die vraag is voor de bestuurspraktijk van belang omdat op die manier niet alleen de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid maar ook de consistentie van het overheidsbeleid optimaal wordt bevorderd.

2.3 Waarde in juridische en sociale wetenschappen en het onderscheid tussen regel en beginsel

In het rapport wordt gebruik gemaakt van het zeer ruime begrip “waarde”, het begrip “beginsel” is slechts één van de manieren waarop waarden zich manifesteren. Dat ruime begrip, ook in de context van publiek waarde, is aldus een tamelijk amorf begrip geworden. Het zou de duidelijkheid ten goede komen wanneer hier wordt gesproken van publieke waarden in de betekenis van beginselen. Ik wijs daar ook op omdat in de discussie met de rechtswetenschappen beginselen een met het recht verbonden betekenis hebben. In de rechtstheorie zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden. De ene ziet de beginselen als een bron van recht en er wordt dan wel gesproken over de voorpostieve zin van het recht. De andere hoofdstroming richt zich vooral op het positieve recht en heeft minder oog voor

de betekenis van het recht. Opmerkelijk is dat in de sociale wetenschappen bij het begrip “recht” doorgaans wordt gesproken van het “formele” recht. Daarmee wordt – al dan niet bewust – aangesloten bij de positiefrechtelijke benadering van het recht. Het is interessant dat binnen een interdisciplinaire benadering van Goed Bestuur - waarbij zowel de sociale wetenschappen als de rechtswetenschappen zijn betrokken - wordt gesproken over beginselen en dat in beide wetenschapsgebieden deze dan dezelfde inhoud hebben. Relevant is naar mijn mening ook de vergelijking tussen het rechtskarakter van een regel en van een beginsel. Bij een regel is er sprake van een “alles of niets”-benadering: een regel is geldig of niet geldig. Bij een beginsel gaat het meer om de vraag wat het gewicht of het belang is van het betreffende beginsel. Een ander verschilpunt is dat de regel bepalend is voor een juridische oplossing, een beginsel is alleen richtinggevend voor een juridische oplossing. Bij een regel is er in beginsel geen sprake van een conflict, een beginsel kan echter conflicterend zijn doordat er sprake is van een weging van de beginselen.

2.4 Waarde en publieke waarde in het rapport: het ervaren van en omgaan met publieke waarden

In het rapport wordt het ruime begrip “waarde” gehanteerd waaronder het begrip “beginsel” valt. Het begrip “waarde” is ook van belang in verband met de overstap die dan gemakkelijk kan worden gemaakt naar de publieke waarden. Dit zijn – kort gezegd - waarden waarin het publieke belang aan de orde is. Aldus kunnen we bij Goed Bestuur een onderscheid maken tussen de beginselen van Goed Bestuur en de publieke waarden van Goed Bestuur. In deze tweede betekenis wordt Goed Bestuur in het eerste hoofdstuk van het rapport gebruikt.

In het rapport worden de volgende vragen centraal gesteld: welke waarden vinden bestuurders, managers en uitvoerders in het openbaar bestuur (en meer in het bijzonder binnen een gemeente en een ziekenhuis) belangrijk? Welke spanning ervaren zij tussen publieke waarden? En: hoe gaan ze daar in de praktijk mee om?

Daarbij komen twee lijnen aan de orde. De eerste lijn betreft de waarden die van belang worden geacht. De tweede lijn betreft de mate waarin botsingen tussen verschillende waarden worden ervaren en de manier waarop met dit soort botsingen wordt omgegaan. Bij dit laatste punt gaat het om de vraag: welke copingstrategieën hanteren betrokkenen? Langs beide lijnen wordt in het onderzoek op zoek gegaan naar de achtergronden van de persoonlijke waardensets: in hoeverre beïnvloeden persoonlijke drijfveren, organisatorisch beleid of maatschappelijke ontwikkelingen het belang dat personen hechten aan verschillende publieke waarden?

Het onderzoek lijkt daarmee een tweede verschuiving (de eerste verschuiving heeft betrekking op de verschuiving van de specifieke beginselen van Goed Bestuur naar de algemene publieke waarden) in de discussie over Goed Bestuur te willen realiseren. Namelijk de vaststelling van wat objectief gezien wordt verstaan onder Goed Bestuur richting de persoonlijke, subjectieve opvatting van personen ten aanzien van Goed Bestuur. Bij die opvatting gaat het vooral om het ervaren van botsingen tussen waarden en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Dat is interessant om te zien vanuit het perspectief van Goed Bestuur. Eén van de beginselen van Goed Bestuur is het effectiviteitsbeginsel. In het

kader van het onderzoek naar de inhoud en de werking van het effectiviteitsbeginsel is het van belang om inzicht te hebben in de herkenbaarheid en werkbaarheid van de beginselen van Goed Bestuur (of ruimer: publieke waarden) bij degenen die daar in de praktijk mee werken. Een jurist kan niet volstaan met het formuleren van de norm (de regel of een beginsel), hij/zij dient zich rekenschap te geven van de omstandigheid dat de norm dient aan te sluiten bij de maatschappelijke opvattingen. Echter, in het bestuursrecht zal een norm niet slechts codificerend zijn maar ook modifierend ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van het openbaar bestuur daarbij. Er worden immers door middel van het overheidsbeleid veranderingen beoogd zowel terzake van het bestuursoptreden als ten aanzien van de ontwikkelingen in de samenleving. De verdienste van dit onderzoek is dat is geprobeerd om op een kwantitatieve en kwalitatieve wijze de (botsingen van) publieke waarden in kaart te brengen. De vraag blijft echter: wat betekent dit voor het optreden van het openbaar bestuur? Als we meer willen dan slechts codificeren van het al bestaande, en ik denk dat dit in het algemeen het geval zal zijn, hoe brengen we dan die modificaties tot stand? Aanpassing van de beginselen van Goed Bestuur (publieke waarden) of aanpassing van het openbaar bestuur? Op die vraag geeft het onderzoek geen antwoord omdat het zich heeft beperkt tot de persoonlijke beleving van betrokkenen en is uitgegaan van de bestaande waarden en beginselen.

3 Het onderwerp publieke waarden, de plaats van Goed Bestuur daarbinnen en de gekozen aanpak van het onderzoek

In het tweede hoofdstuk van het onderzoeksrapport wordt een overzicht gegeven van de kennis die reeds bestaat over het belang van verschillende publieke waarden, de manier waarop actoren met botsende waarden omgaan en de achtergronden van de waardensets. Dit overzicht van de actuele kennis is bepalend geweest voor de keuzes die in de opzet van het onderzoek zijn gemaakt. Dit is gedaan om zowel voor wetenschappers als voor mensen uit de praktijk inzichtelijk te maken wat de achtergronden zijn van de tijdens de interviews gestelde vragen. Bovendien schetst het de context van de resultaten van het onderzoek. Wat betreft de inhoud van de publieke waarden leggen de onderzoekers een verband tussen een publicatie van Bovens uit 2001 en de Code uit 2009, maar ook andere bronnen zijn in dit verband van belang. Het onderzoek gaat snel naar het belang voor betrokkenen, de botsingen tussen waarden/beginselen en de strategieën die daarbij worden gehanteerd. Ik constateer een directe relatie tussen centrale publieke waarden als benoemd door Huberts, de door mij ontwikkelde conceptuele waarde van Goed Bestuur, de operationalisering van de beginselen van Goed Bestuur, en zelfs een recht op Goed Bestuur. We zien dat de afzonderlijke onderdelen binnen respectievelijk de entiteiten publieke waarden en beginselen van Goed Bestuur een verschillend karakter hebben. Binnen beide entiteiten doen zich botsingen voor en zijn copingstrategieën ontwikkeld. Tenslotte wordt in verband met de aanpak van het onderzoek nog ingegaan op het onderscheid tussen de subjectieve beleving en de objectieve kennis die bij betrokkenen aanwezig is of verondersteld wordt te zijn.

3.1 Op zoek naar de samenhang binnen de kakofonie aan publieke waarden; van Bovens naar de Code

Het hoofdstuk begint met een uitweiding over de kakofonie aan publieke waarden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen theoretische lijstjes en normatieve lijstjes uit de verschillende codes van Goed Bestuur. De theoretische reducties van grote aantallen publieke waarden hebben niet geleid tot een echt hanteerbaar kader. Daarnaast zijn er aan de hand van een aantal centrale waarden of dimensies beperkingen aangebracht. Het valt op dat daarin een aantal aspecten steeds terugkomen: rechtmatigheid, democratie, integriteit en effectiviteit. Dit lijkt – naar de mening van de onderzoekers - op de indeling van Bovens uit 2001: normen terzake van democratie, legaliteit, effectiviteit en ethiek. Van hieruit wordt een verband gelegd met de waarden uit de Code goed openbaar bestuur: democratie = openheid, participatie, verantwoording en legitimiteit; behoorlijkheid = rechtmatigheid, behoorlijk contact met burgers; onkreukbaar = integriteit; presterend =

doelgerichtheid, doelmatigheid en professionaliteit. Veel van de in de Code genoemde publieke waarden komen terug in het bestuursrecht. Vermeld is dat door concretisering ervan de werkingssfeer is beperkt.

De Nederlandse rechters zijn, anders dan Europese rechters (in het kader waarvan het recht op Goed Bestuur wordt getoetst), terughoudend bij de verdere ontwikkeling. Daarentegen stellen de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer zich actiever op.

In de literatuur wordt aandacht besteed aan het relatieve gewicht van waarden. Dat blijkt onder meer wanneer waarden worden gerelateerd aan de verschillende fasen van de beleidscyclus en waarbij ook blijkt dat sommige waarden altijd van belang zijn bij het openbaar bestuur. Daarnaast wordt ook gerelateerd aan de inhoud van de beslissing die moet worden genomen.

Ook wordt benadrukt dat er specifieke waarden bestaan binnen de zorgsector. Wat betreft de gezondheidszorg geldt dat er verschillende waarden - zoals de artseneed, de beroepscode van verpleegkundige en juridische borging - niet in de zorgbrede governance-code terugkomen.

3.2 Welke publieke waarden zijn voor betrokkenen van belang en welke botsingen ervaren zij?

Naast de vraag welke publieke waarden centraal moeten staan, is ook aandacht voor de vragen “welke waarden zijn voor betrokkenen van belang?” en “Tussen welke waarden ervaren zij botsingen?” Er wordt ten aanzien van het eerste aspect – in aansluiting op de literatuur - een soort rangschikking van beginselen gemaakt en daar lijkt tamelijk veel overeenstemming over te bestaan. In het bijzonder eerlijkheid, rechtmatigheid en onkreukbaarheid scoren hoog. In recente literatuur wordt gesteld dat er grote aandacht is voor responsiviteit en effectiviteit.

Er worden botsingen gesignaleerd tussen effectiviteit en efficiëntie enerzijds en integriteit, rechtmatigheid en transparantie anderzijds. Deze spanning komt in verschillende bewoordingen in de literatuur vaak terug.

De volgende drie waardenclusters blijken vaak te botsen: behoorlijkheid (integriteit, rechtmatigheid en gelijkheid), resultaatgerichtheid (effectiviteit en efficiëntie) en responsief bestuur (openheid, participatie, verantwoording en legitimiteit). Uit empirisch onderzoek zou blijken dat dit soort waardenbotsingen vooral speelt op het uitvoerende niveau. Dat is een relevant gegeven voor zowel de sociaalwetenschappelijke benadering als voor de bestuursrechtelijke benadering van Goed Bestuur.

3.3 Strategieën voor oplossen van botsingen

De geïdentificeerde botsingen worden organisatorisch opgelost door verschillende afdelingen van een overheidsorganisatie voor de afzonderlijke waarden verantwoordelijk te maken. Meer in het algemeen zijn er verschillende zogenaamde copingstrategieën aan de orde. Er worden drie benaderingen van waardenstrategieën genoemd (universele, stakehol-

der en institutioneel) waarna de volgende zes copingstrategieën worden onderscheiden: bias (één waarde krijgt de overhand), firewalls (botsingen voorkomen door verschillende organisatorische kaders te creëren), cycling (enige tijd nadruk op bepaalde dominante waarde), casuistry (per situatie kijken naar beste oplossing), incrementalisme (via voorzichtige stapjes keuzes maken) en hybridization (waarden worden aangevuld met andere waarden).

Samengevat zijn er drie hoofdstrategieën: 1. duidelijke keuzes voor bepaalde waarden (bias en firewalls), 2. verschillende waarden krijgen afwisselend de voorkeur (cycling, casuistry en incrementalisme), en 3. meerwaarde door combinatie van waarden (hybridization). Soms wordt bewust voor een strategie gekozen, soms ontstaat geleidelijk aan een voorkeur. Er worden verder vier verklaringen gegeven voor waardensets: a. individuele kenmerken en motivatie, b. organisatiekenmerken binnen institutionele omgeving, c. de omgeving als zodanig en d. de kenmerken van de specifieke casus. De verklaringen voor de aanpak van waardenbotsingen worden vaak niet onderkend, waardoor hier minder goed iets over is te zeggen.

3.4 Onderzoek betreft publieke waarden met aandacht voor Goed Bestuur waarden; operationalisering via beginselen en recht op Goed Bestuur

Wat valt op bij het lezen van het hoofdstuk over publieke waarden in theorie en onderzoek met een bestuursrechtelijke bril?

In de eerste plaats is dat het verband tussen de discussie over de publieke waarden en de discussie over de beginselen van Goed Bestuur. Ten aanzien van beide onderwerpen tracht men via een reductie van het aantal publieke waarden tot een hanteerbaar geheel te komen. Wat betreft de publieke waarden gaat het dan om integriteit, rechtmatigheid, democratie en doelmatigheid (Huberts, 2007) en ten aanzien van de beginselen van Goed Bestuur om behoorlijkheid (waaronder de beginselen van Behoorlijk Bestuur), transparantie, participatie, effectiviteit, verantwoording en mensenrechten (Addink, 2005). Zo vormen de beginselen van Behoorlijk Bestuur een onderdeel van de beginselen van Goed Bestuur. Aan de door mij genoemde beginselen van Goed Bestuur ligt de conceptuele waarde van Goed Bestuur ten grondslag en die waarde staat naast de waarden van de rechtsstaat en de democratie (Addink, 2010).

Men zou kunnen stellen dat in het bestuursrecht genoemde waarden van rechtstaat, democratie en Goed Bestuur zijn geoperationaliseerd via rechtsbeginselen. De beginselen van Goed Bestuur zijn dan ook rechtsbeginselen. De genoemde waarden zijn echter te beschouwen als meta-beginselen die weliswaar een minder sterke binding hebben maar wel fundamenteeler van aard zijn. Bovendien zien we door de diversiteit van vormen verschillende niveaus en gradaties van bindingen bestaan ten aanzien van de beginselen van Goed Bestuur als rechtsbeginselen. Daar komt nog eens bij dat verschillende landen een recht op Goed Bestuur (of onderdelen daarvan) kennen. Voorts heeft de Europese Unie voor unierechtelijke handelingen voor de burgers op verdragsniveau een recht op Goed Bestuur

toegekend. Ik verwijs in dit verband naar artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Met dit recht op Goed Bestuur is de bestuursrechtelijke betekenis nog verder toegenomen doordat nu ook in juridische procedures bij de rechter een beroep op dit subjectieve recht kan worden gedaan (Addink, 2008). Er zijn inmiddels verschillende overzichten verschenen waarin de rechtspraak van Europese Hof van Justitie is beschreven.

3.5 Afzonderlijke publieke waarden en beginselen van Goed Bestuur verschillend karakter; botsing bestuursrechtelijke benaderd

Evenals bij de publieke waarden kan er dus ook ten aanzien van de beginselen van Goed Bestuur worden gezegd dat ze een verschillend karakter hebben. De meest fundamentele beginselen zijn de beginselen die nauw gelieerd zijn aan rechtsstatelijke waarden. Dat zijn de beginselen van behoorlijkheid en van mensenrechten. Vervolgens zijn er de meer democratische Goed Bestuur beginselen zoals transparantie en participatie. Tenslotte zijn er de deels bestuurlijk-organisatorische Goed Bestuur beginselen van verantwoording en effectiviteit. Hierin is een drietrapsraket te zien wat betreft de gradatie van meer naar minder fundamenteel karakter.

Waar in het onderzoek drie waardenclusters worden gevormd: behoorlijk bestuur, resultaatgericht bestuur en responsief bestuur, zien we de drie hierbovenvermelde clusters: rechtsstatelijke, democratische en exclusief Goed Bestuur beginselen. Hoe wordt er door bestuurders en managers omgegaan met botsingen van beginselen? Wat betreft de waardenbotsingen wordt door onderzoekers gesteld dat het bestuursrechtelijk gezien redelijk helder is. Ik vermoed echter dat dit niet zo helder is. De twee in het rapport genoemde juridische technieken zijn echter wel de manieren waarop in het recht wordt omgegaan met wettelijke bepalingen die botsen. Toch zijn die regels niet duidelijk (wat is hoog en wat is laag, wat is algemeen en wat is bijzonder) en evenmin is duidelijk hoe die op het gebied van Goed Bestuur (moeten) worden toegepast. Kortom, er lijkt hier sprake van een onderschatting van het onderliggend probleem.

Ik zou daarom voor het bestuursrecht voor twee andere gezichtspunten pleiten. In de eerste plaats zou ik kijken naar het meer of minder fundamentele karakter van het betreffende beginsel van Goed Bestuur (zie hiervoor). De gedachte daarbij is dat het meer fundamentele beginsel voorrang krijgt boven het minder fundamentele beginsel. In de tweede plaats is van belang of en zo ja, hoe en waar het betreffende beginsel is vastgelegd. Indien een beginsel in de Grondwet of in een andere wet is vastgelegd moet daaraan – vanwege de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging - meer betekenis worden toegekend dan wanneer het beginsel in een beleidsnotitie wordt genoemd.

Ten aanzien van de copingstrategieën zijn er drie hoofdstrategieën: a. duidelijke keuze voor bepaalde waarden (bias en firewalls), b. laveren tussen waarden (cycling, casuistry en incrementalisme) en c. combineren van waarden (hybridization). Vanuit het bestuursrecht zal in het algemeen voor de b-variant worden gekozen omdat dat past bij een meer juridisch perspectief.

Daarna worden verklaringen gegeven voor waardensets en copingstrategieën. Verklarende factoren voor keuzen bij de waardensets zijn individuele kenmerken, organisatiekenmerken, kenmerken van de omgeving en kenmerken van de casus. Ten aanzien van de copingstrategieën blijkt dat men zich vaak niet van specifiek gebruik daarvan bewust is.

3.6 Bestuursrechtelijke opmerkingen bij de aanpak van het onderzoek

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aanpak van het onderzoek. Vanwege het exploratieve karakter van het onderzoek is gekozen voor twee casestudies aan de hand waarvan kan worden geprobeerd de uitkomsten te generaliseren. Op die manier kan een schets worden gegeven van de verschillende waardenprofielen en de factoren die leiden tot het bestaan van bepaalde waardenbotsingen. De case studies bestaan voorts uit enige documentenstudies en semi-open interviews. Ook de selectie van de respondenten in verband met de interviews is verantwoord. De afzonderlijke interviews zijn geleidelijk opgebouwd door te beginnen met een schets van de praktijk en om van daaruit waarden te verduidelijken. Als de dilemma's en waarden aan de orde waren geweest, werd er gesproken over de waarden die afgeleid waren van de Code. Aan het eind van het gesprek werden de respondenten gevraagd om de waarden uit de Code te rangschikken. Bij de analyse van de interviews is op zoek gegaan naar de overeenkomsten en verschillen in de antwoorden.

De aanpak van het onderzoek geeft een beeld van de (botsingen van) publieke waarden en de subjectieve beleving daarvan. Wat eigenlijk ontbreekt in het onderzoek is de vraag naar de wijze waarop en de mate waarin aandacht aan het onderwerp wordt geschonken in de opleiding van betrokkenen, bij de voorlichting over het werk of bij personeelsevaluaties. Als dat niet het geval is, zou de vraag kunnen zijn hoe dat wel zou kunnen. Ik krijg de indruk dat deze vraag wel zijdelings bij het ziekenhuis aan de orde is geweest maar niet op zichzelf. Kortom, het gaat niet alleen om de beleving van de publieke waarden maar ook om de bewustwording van publieke waarden.

4 De resultaten van het onderzoek bij de gemeente en het ziekenhuis; vragen en opmerkingen

De resultaten van het onderzoek komen in het vierde hoofdstuk aan de orde en die worden in het vijfde en zesde hoofdstuk besproken en van kanttekeningen voorzien. We zien dat er voor de gemeente en het ziekenhuis verschillende waardensets zijn. Daarna worden bestuursrechtelijke opmerkingen gemaakt bij botsingen van waarden op gemeentelijk niveau. Het lijkt er op dat het ziekenhuis zich nog in een beginstadium bevindt bij de aandacht voor Goed Bestuur en dat zich botsingen van waarden minder lijken voor te doen.

4.1 Verschillende waardensets bij gemeente en ziekenhuis: niet verbazingwekkend

In de eerste van de drie hoofdstukken over de resultaten van het onderzoek wordt ingegaan op waardensets waarbij een relatie blijkt te liggen tussen de context waarin iemand werkzaam is en de waarden die een grote rol spelen in iemands werk. Het valt op dat de geïnterviewden ook goed een rangschikking voor de verschillende waarden konden geven. Dit heeft in het onderzoek geleid tot de volgende zes groepen van waardensets: behoorlijke klantmanagers, autonome klantmanagers, responsieve verbinders, resultaatgerichte middenmanagers, open professionals en verantwoordingsgerichte relatiemanagers. De conclusie van het onderzoek is dat er duidelijk verschillende waardensets zijn voor gemeente X en ziekenhuis Y. Alleen op het punt van efficiëntie en effectiviteit is er sprake van een samenloop.

Het wekt geen verbazing dat bij een onderzoek naar de beleving en het ervaren van publieke waarden dit tot verschillende uitkomsten leidt. Het gaat immers om subjectieve ervaringen (de eigen appreciatie van waarden van medewerkers) waarbij het soort werk en de motivatie om dit werk te doen een belangrijke rol spelen. Ik verwacht dat er op meer abstract niveau en op basis van aanwezige voorkennis op het gebied van publieke waarden de uitkomsten toch dichterbij elkaar liggen.

4.2 Code goed bestuur sluit goed aan bij gemeente, lastige beslissingen vanwege inhoud en botsing van waarden

Het is een belangrijke positieve constatering dat de Code in het algemeen goed aansluit bij de praktijk van de gemeente en haar bestuurders. Het is weinig verbazingwekkend dat er bij de verschillende fasen in een beleidsproces ook andere publieke waarden worden gekoppeld. Zo wordt er, afhankelijk van de betrokkenheid bij het beleidsproces, in de beginfase

meer aandacht besteed aan transparantie en participatie. Later in het proces en bij de uitvoering wordt er meer aandacht besteed aan rechtmatigheid.

De dilemma's waar de gemeente mee worstelt blijken in het bijzonder te gaan om beslissingen die lastig waren vanwege de inhoud en soms vanwege botsingen tussen verschillende waarden. Bij de zelfbenoemde belangrijke waarden komt er een gevarieerd beeld te voorschijn, waarbij niet direct een relatie wordt gelegd met beginselen van behoorlijk bestuur of een gedragscode.

Aan de orde komen integriteit, rechtmatigheid, participatie en openheid, maar ook andere waarden zoals verantwoording, legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie, professionaliteit en gelijkheid. Sommige waarden krijgen de laatste jaren meer aandacht zoals effectiviteit en efficiëntie, maar ook integriteit en rechtmatigheid. Men denkt dat burgers de volgende waarden vooral van belang vinden: gelijkheid, openheid, participatie en rechtmatigheid. Voor de bestuurders is legitimiteit daarbij nog van belang. Voorts worden botsingen geschetst tussen behoorlijk bestuur, resultaatgericht bestuur en responsief bestuur. Daarbij komen verschillende soorten copingstrategieën terug zoals verschillende firewalls en casuistry. De in het onderzoeksrapport geduide waardenbotsingen zijn: rechtmatigheid-effectiviteit, participatie/openheid-effectiviteit en effectiviteit/efficiëntie-verantwoording/gelijkheid.

4.3 Bestuursrechtelijke opmerkingen bij botsingen van waarden op gemeentelijk niveau

Een eerste punt dat opvalt, is dat er blijkbaar ook veel lastige beslissingen zijn die weinig te maken hebben met botsende waarden maar worden veroorzaakt door de complexiteit van het voorliggende probleem. Voorts konden de geïnterviewden niet direct de relatie tussen hun werk en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Code duiden. Bij een nadere bespreking van de Code bestond er toch wel enige voorkeur voor integriteit, rechtmatigheid, participatie en openheid. We zien dus dat de rechtsstatelijke en de democratische beginselen nog steeds van belang worden geacht en waarbij de laatste jaren daarbij naast genoemde waarden effectiviteit meer aandacht krijgt. Aldus is de trits rechtsstaat-democratie-goed bestuur een stelsel van waarden die op dit moment van groot belang wordt gevonden. Er worden echter ook botsingen geschetst tussen de drie genoemde waarden en de vraag is: hoe wordt daarmee omgegaan?

In termen van beginselen van Goed Bestuur bestaat de ruimte voor copingstrategieën (zoals de aangegeven firewalls en casuistry) tenzij de wetgever die ruimte helemaal heeft dichtgetimmerd. Dat is nauwelijks het geval. In het uiterste geval bestaat er voor de rechter altijd nog de mogelijkheid om via interpretatie van een beginsel discretionaire ruimte voor het betrokken bestuur te creëren.

4.4 Publieke waarden in het ziekenhuis: toenemende aandacht Goed Bestuur en baardenbotsingen

Dan kom ik nu bij de waarden die bestuurders, managers en uitvoerders in een ziekenhuis van belang vinden, welke waardenbotsingen zij ervaren en hoe zij hiermee omgaan. Gezien de minder heldere bureaucratische structuur is er van de volgende driedeling uitgegaan: uitvoering, middenmanagement en bestuur. Strategische beslissingen van het bestuur mogen hierbij niet te veel afwijken, bij het middenmanagement is er de lastige afweging tussen efficiëntie en kwaliteitszorg en motivatie van mensen en tenslotte bij de uitvoering gaat het om de aandacht wanneer het protocol in de concrete situatie moet worden toegepast. Binnen de respondenten uit de zorgsector zijn de volgende waarden vooral van belang: professionaliteit, openheid, verantwoording en integriteit. Interessant is de constatering dat er sprake is van veranderende waarden: meer discussie over kosten, een toegenomen mondigheid van patiënten en een toenemende externe controle op kwaliteit. Het zijn deze omstandigheden die er – naar mijn mening – toe zullen leiden dat er ook in ziekenhuizen meer en op een meer systematische aandacht geschonken gaat worden aan Goed Bestuur.

Opmerkelijk is het dat in het ziekenhuis waardenbotsingen zich minder lijken voor te doen. Voor zover dat wel het geval is, betreft het waarden zoals effectiviteit, efficiëntie, openheid en verantwoording. Een verklaring die daarvoor wordt gegeven in het rapport is het semipublieke karakter van het ziekenhuis. Het is bovendien vooral een daadwerkelijk uitvoerende organisatie en zodoende heeft zij minder direct te maken met vragen van democratische aard (legitimiteit).

5 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen; enkele suggesties

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop door verschillende actoren in de praktijk invulling wordt gegeven aan publieke waarden van Goed Bestuur. Op die manier hoopt men bij te dragen aan de discussie over Goed Bestuur en de codificatie daarvan in de Code. In het onderzoek is de aandacht meteen gericht op het botsen van waarden van Goed Bestuur vanuit de stelling: abstracte waarden zullen in de praktijk altijd botsen. Die stelling heeft het onderzoek sterk gekleurd, waardoor minder aandacht is besteed aan de afzonderlijke beginselen van Goed Bestuur en de specificatie die van de afzonderlijke beginselen in de praktijk heeft plaatsgevonden. Dat inzicht wordt niet met dit onderzoek verschaft. Dat neemt niet weg dat zich zeker spanningen kunnen voordoen tussen de afzonderlijke beginselen in de praktijk en dat het nuttig is om inzicht te hebben hoe daarmee wordt omgegaan. Vanuit het organisatieperspectief gaat het dan om het managen van spanningen tussen verschillende publieke waarden van Goed Bestuur en vanuit het perspectief van de individuele medewerker om de vraag hoe dat wordt ervaren en hoe daarmee wordt omgegaan. Dat laatste is onderzocht bij een gemeente en bij een ziekenhuis.

5.1 Abstracte waarden botsen lang niet altijd, Goed Bestuur is meer dan het nemen van lastige besluiten

In het eerste hoofdstuk is als stelling betrokken: abstracte waarden kunnen in theorie allemaal nastrevenswaardig zijn, maar zullen in de praktijk altijd botsen. Ik denk dat deze stelling, wanneer deze zo algemeen is geformuleerd, onjuist is. Beginselen hebben immers altijd de mogelijkheid om op genuanceerde wijze in de concrete situatie toegepast te worden. Daar lijkt in dit onderzoek geen of althans te weinig oog voor te zijn. Een dergelijke stelling bewijst daarom nog eens de noodzaak van interdisciplinair onderzoek op het gebied van waarden en beginselen van Goed Bestuur.

Vervolgens is bij de interviews de focus gelegd op lastige beslissingen vanuit de veronderstelling dat dan pas de waarden en beginselen van Goed Bestuur hun waarde zouden moeten kunnen tonen. Dat is toch een al te beperkte benadering van de waarde van de waarden en beginselen van Goed Bestuur. Ook bij de minder moeilijke beslissingen spelen bedoelde waarden en beginselen wel degelijk een rol.

Dat niet alle respondenten het eenvoudig vonden over de nagestreefde waarden te spreken is niet zo verbazingwekkend, in ieder geval waar het betreft de waarden en beginselen van Goed Bestuur. In ieder geval is het een belangrijke en bemoedigende constatering dat vrijwel alle respondenten het belang van de verschillende waarden en beginselen van Goed Bestuur uit de Code onderschrijven. Het is daarbij niet verbazingwekkend dat er een samenhang bestaat met de positie en taak van betrokkene, voor wat betreft de verschillende accenten en appreciatie van de verschillende waardensets.

5.2 Gelijktijdige realisering van alle waarden? Botsing van waarden en copingmechanismen

Alle waarden en beginselen van Goed Bestuur kunnen in de praktijk niet steeds tegelijkertijd worden gerealiseerd. Dat hoeft ook niet steeds, omdat - zoals eerder in het onderzoek al is opgemerkt - sommige waarden sterk gerelateerd zijn aan een bepaalde fase in het beleidsproces. Bij andere waarden is dit veel minder het geval omdat die veel vaker van toepassing zijn. Het is te verwachten dat zich ten aanzien van de veelvoorkomende waarden en beginselen van Goed Bestuur onderling spanningen voordoen. Uit de in het rapport vermelde lijst krijgt men nu het idee dat dit bij veel meer waarden het geval is. Daar worden de volgende waarden in het bijzonder genoemd: effectiviteit, efficiëntie, openheid, participatie, verantwoording en rechtmatigheid. Een goede verklaring daarvoor ontbreekt. Vervolgens passeren diverse botsingen de revue zoals effectiviteit met efficiëntie, openheid met effectiviteit, verantwoording met efficiëntie, effectiviteit met rechtmatigheid. Daarnaast zijn er de twee waardenbotsingen in de gemeente terzake van participatie/effectiviteit en met rechtmatigheid. Dat waardenconflicten voorkomen is onvermijdelijk en het is alleen maar positief wanneer men zich bewust is van de aard van deze conflicten. Interessant is nu dat het onderzoek laat zien dat er verschillende copingstrategieën zijn ontwikkeld. In de gemeente en het ziekenhuis zijn op uitvoerend niveau respectievelijk beleidsregels en protocollen een belangrijk copingstrategie. In de gemeentelijke organisatie zijn daarnaast ook firewalls zichtbaar: verschillende afdelingen richten zich op verschillende waarden, waardoor het voor de individuen in de afdeling duidelijker is wat zij in concrete situaties moeten doen. Onvermijdelijk leidt dit incidenteel ook tot conflicten tussen de verschillende waarden/afdelingen. Opschalen is dan een snel gehanteerd copingmechanisme: wanneer verschillende waarden echt gaan botsen, moet er op hoger niveau een besluit genomen worden. Op dat hogere niveau moeten bestuurders (in gemeente en ziekenhuis) uiteindelijk wel een besluit nemen. Hierbij is de copingstrategie casuïstiek zichtbaar: bestuurders kijken per casus wat de voor- en nadelen zijn, kijken naar verschillen en overeenkomsten bij eerdere vergelijkbare besluiten en vormen een oordeel over de beste oplossing. Vervolgens proberen de bestuurders steun te zoeken voor de door hen geprefereerde richting in overleg met collega's. In het ziekenhuis is opschalen minder waarneembaar. Hier hebben artsen in hun dagelijkse werk duidelijk één waarde voorop staan: professionaliteit. Zij zoeken per situatie naar de best mogelijke behandeling en in de behandelkamer speelt al het andere even nauwelijks een rol. Wanneer zij toch een botsing ervaren, zoeken ze het antwoord niet hogerop, maar juist horizontaal: bij de collega's. Bij de beantwoording van de centrale vragen wordt tenslotte nog gewezen op beperkingen van het onderzoek omdat slechts één gemeente en één ziekenhuis zijn onderzocht. Wel biedt het aanknopingspunten voor de theoretische discussie over Goed Bestuur. Het is zeker interessant om zowel bij de klassieke overheid als bij de semipublieke sector nader onderzoek te doen. Ik zou er dan wel voor het pleiten om daarbij meer aandacht te besteden aan de verbijzondering van de waarden en beginselen van Goed Bestuur. Die verbijzondering is in dit onderzoek namelijk onder de maat gebleven. Bovendien zou een eventueel vervolgonderzoek een meer interdisciplinair karakter moeten hebben om van daaruit ook tot meer concrete aanbevelingen terzake van de inhoud en de toepassing van de

Code te komen. In een dergelijk onderzoek zouden vanuit die interdisciplinaire benadering botsingen tussen waarden en beginselen van Goed Bestuur een plaats moeten krijgen.

5.3 Geen specialisatie door middel van codes maar harmonisatie via de Code voor goed openbaar bestuur

Als eerste aanbeveling wordt de vraag op tafel gelegd of er niet meer gespecialiseerde codes voor goed openbaar bestuur nodig zijn. Hoewel ik me de vraag vanuit de gekozen sociaal-wetenschappelijke benadering wel kan voorstellen, zou ik deze vraag ontkennend willen beantwoorden. Als aan respondenten wordt gevraagd om hun ervaringen met waarden en beginselen van Goed Bestuur te verwoorden dan komt er als vanzelfsprekend als antwoord uit: iedereen zijn eigen code. Maar als wordt uitgegaan van een code bestaande uit beginselen van Goed Bestuur wordt er in algemene zin wel richting gegeven aan die beginselen maar wordt de invulling overgelaten aan de verantwoordelijkheid van iedere persoon afzonderlijk. Daarom zou ik er voor willen pleiten om een onderzoek te verrichten naar de wijze waarop de Code voor goed openbaar bestuur een soort model zou kunnen zijn voor de talloze codes die er op dit moment bestaan. Er is juist behoefte aan harmonisatie in plaats van differentiatie.

5.4 Het omgaan met botsingen tussen beginselen overlaten aan de verantwoordelijke persoon

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de wijze waarop botsende waarden en beginselen van Goed Bestuur zou moeten worden aangepakt. Het lijkt er op dat de onderzoekers daarvoor de oplossing zoeken in de Code voor goed openbaar bestuur. Dit lijkt mij geen goede gedachte en wel om de volgende redenen. Hiervoor is al genoemd dat de bedoelde botsingen zich in de praktijk toch veel minder voordoen dan de onderzoekers doen voorkomen. Dit kwam allereerst doordat de interviews zich toespitsten op lastige beslissingen waarvoor medewerkers zich geconfronteerd zagen. Ten tweede blijkt duidelijk dat de moeilijkheid daarbij bestond uit de complexiteit van de materie (de inhoud van de beslissing) en slechts gedeeltelijk in de botsing van waarden en beginselen van Goed Bestuur. Bovendien ben ik van mening dat door het beginselkarakter van de waarden van Goed Bestuur heel goed en zelfs beter aan betrokkenen in de betreffende situatie kan worden overgelaten aan welk beginsel op welke moment precies voorrang moet worden gegeven. Regels daaromtrent zouden naar ik vrees het probleem nog groter maken. Dat geldt ook voor de gesignaleerde botsingen terzake van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid.

5.5 Betrokkenen informeren over copingstrategieën bij botsingen van waarden van Goed Bestuur

De derde aanbeveling heeft betrekking op het bekendmaken van copingstrategieën in geval botsingen van waarden en beginselen van Goed Bestuur. Het lijkt mij een zinvolle gedachte om zowel de organisaties als de individuele personen vertrouwd te maken met deze copingstrategieën, omdat deze voor de specifieke situaties voor de betrokkenen en organisaties van belang kunnen zijn. Deze personen en organisaties kunnen daarvan gebruik maken in het kader van de eigen verantwoordelijkheid bij de toepassing van waarden en beginselen van Goed Bestuur.

5.6 Aandacht efficiëntie, verantwoording en rechtmatigheid bij decentralisatie en terugtreden overheid

In de vierde aanbeveling wordt aandacht gevraagd voor het belang van efficiëntie. Onder meer in het kader van de diverse decentralisatieoperaties met taakoverheveling naar gemeenten en tegelijkertijd de trend van een terugtrekkende overheid. Aandacht wordt gevraagd voor de waarden en beginselen van Goed Bestuur inzake efficiëntie, verantwoording en rechtmatigheid omdat terzake van die beginselen zich naar verwachting in toenemende mate botsingen zullen kunnen voordoen. In die context is een discussie over waarden en beginselen van Goed Bestuur in combinatie met Goede Bestuurskwaliteit van groot belang.

6 Concluderende opmerkingen en afsluitende kanttekeningen

6.1 Concluderende opmerkingen

Het is om een aantal redenen zeer belangrijk dat dit onderzoek heeft. In de eerste plaats is het van groot belang de aandacht te richten op het belang van de Code van Goed Bestuur en in de tweede plaats te onderzoeken hoe in de praktijk – en niet alleen bij de klassieke overheid maar ook bij instellingen die een algemeen belang behartigen - wordt omgegaan met de beginselen, of ruimer gezegd: de waarden, die een plaats hebben gekregen in die Code.

Het is voorts nuttig dat er een sociaalwetenschappelijk onderzoek heeft plaatsgevonden met aandacht voor de “beleving” van de Code in de bestuurspraktijk en aldus dat een beeld ontstaat van de effectiviteit van wat wij als juristen de rechtsnormen (waartoe ook de rechtsbeginselen horen) noemen. Daar kan iedereen van leren, ook juristen.

Van belang vind ik ook dat Goed Bestuur en integriteit meer in onderling verband worden gebracht, zoals we dat in andere landen en op Europees niveau in toenemende mate zien gebeuren. Kortom er is een directe relatie tussen integriteit en Goed Bestuur in de theorie en in de praktijk.

Wel meen ik dat de botsing van waarden verhoudingsgewijs erg veel aandacht heeft gekregen. Ik had liever gezien dat de afzonderlijke waarden verder uitgerafeld waren in termen zoals die op de werkvloer worden gebruikt. Zodoende zou een beter beeld zijn ontstaan van de reikwijdte van de afzonderlijke waarden. Bovendien zou van daaruit duidelijk zijn geworden dat de beginselen van Goed Bestuur (en dat is zeker ook het geval met de waarden van goed bestuur) elkaar in meerdere of mindere mate overlappen. Een beter beeld van de afzonderlijke beginselen en waarden zou – in ieder geval theoretisch maar ik denk ook praktisch – van belang zijn voor het krijgen van een duidelijker beeld van die afzonderlijke waarden evenals de toepassing daarvan in de praktijk. Nu in dit onderzoek al snel de aandacht is gevestigd op de botsing, op zichzelf wel een relevant punt, wordt ook sneller in de richting van de conflicten en de mogelijke benaderingen daarbij gegaan.

6.2 Afsluitende kanttekeningen

Dan nog enkele afsluitende kanttekeningen. Ik heb mijzelf – mede naar aanleiding van dit rapport - nog eens de vraag gesteld of de waarden van Goed Bestuur c.q. de beginselen van Goed Bestuur ook van toepassing zouden moeten zijn op instellingen die het algemeen belang behartigen, maar niet tot de klassieke overheid worden gerekend. Ik denk dat dit in principe het geval is. Men moet die beginselen dan wel zo algemeen c.q. abstract formuleren dat de betrokken sector zich daarin herkent. Ik denk namelijk, en het onderzoek bevestigt dat ook wel, dat niet precies dezelfde invulling aan de beginselen/waarden wordt

gegeven en dat de afzonderlijke beginselen/waarden verschillend worden gewaardeerd. Dit onderzoek heeft de vertaalslag (van abstracte naar concrete normen) in de verschillende settings van de klassieke overheid en van het ziekenhuis een beetje gemist.

De uitkomsten van het onderzoek zijn vooral kwalitatief van aard en hebben betekenis in de context van gemeente X en ziekenhuis Y. Door het gebruik van verschillende getallen wordt de indruk gewekt dat er ook een kwantitatief onderzoek heeft plaatsgevonden, maar dat is maar dat is slechts in zeer geringe mate het geval. Het is niet meer dan een eerste verkenning bij een gemeente en een ziekenhuis, zou ik menen.

Een ander aspect dat niet aan de orde is geweest bij de gesprekken, tenminste als ik het goed zie, betreft de verschillende bindingen die voortvloeien uit de rechtsstatus van de verschillende waarden c.q. beginselen van Goed Bestuur. Wat is de juridische betekenis van de Code voor de betreffende gemeente of voor het betreffende ziekenhuis? Enige binding zou er – juridisch gezien – zijn als er sprake was van een door het ziekenhuis of de gemeente gekozen beleidslijn (beleidsregel) van de Code. Er zijn echter ook vele beginselen van Goed Bestuur in de wet zoals artikel 2:4 van de Awb (verbod van vooringenomenheid), maar ook in de Grondwet en in diverse ministeriele regelingen opgenomen of op grond van het ongeschreven recht (het vertrouwensbeginsel).

6.3 Een alternatief voorstel

Het is opmerkelijk dat de onderzoekers suggereren om meer en ook meer specifieke Codes te ontwikkelen. Bestuursrechtelijk wordt dat gekwalificeerd als een verdere doorvoering van het specialiteitsbeginsel. Het is maar de vraag of een dergelijke benadering wenselijk is. Zou een benadering waarbij meer ruimte voor algemene beginselen en een grotere verantwoordelijkheid aan betrokkenen wordt gelaten bij de specifieke invulling daarvan, niet wenselijker zijn? Is een pleidooi om juist de weg van de huidige Code te vervolgen en in dat kader meer afstemming te verrichten met de vele tientallen codes die er her en der al in de verschillende sectoren zijn vastgesteld. Kortom een alternatieve route is de volgende. Er is nu al een doolhof van Codes van Goed Bestuur die onderling sterk verschillen waardoor (juridisch gezien) de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid sterk onder druk staan. De tijd lijkt rijp om juist te streven naar een harmonisatie van de diversiteit van de Codes in het kader van de BZK-code. Bovendien zou kunnen worden bezien op welke wijze deze geharmoniseerde Code, naar het voorbeeld van de Corporate Governance Code, een wettelijke basis zou kunnen in de Awb waardoor de herkenbaarheid aanzienlijk wordt vergroot. Bovendien bestaat behoefte, ook in het licht van de toenemende decentralisatie van taken, aan een algemene bepaling waarin de horizontale verantwoording en het burgerjaarverslag worden samengevoegd met het oog op informatie voor de samenleving en optimalisering van de bestuurskwaliteit.

In de Awb zou daartoe een bepaling moet worden opgenomen die als volgt zou kunnen luiden:

“Gemeentebesturen en provinciale besturen stellen jaarlijks een verslag op met betrekking tot de gestelde en gerealiseerde doelen van het bestuursbeleid. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gesteld omtrent de inhoud van het jaarverslag. Deze voorschriften kunnen in het bijzonder betrekking hebben op naleving van een in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode”

Deze bepaling lijkt op artikel 2:391, vijfde lid, BW waarin aan de Corporate Governance Code een wettelijke basis is gegeven. Overigens zou de hiervoor vermelde bepaling ook van toepassing kunnen worden verklaard op zelfstandige bestuursorganen.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties in samenwerking met:



Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Juni 2013 | B-19234