

Goed bestuur als zekering voor het wederzijdse vertrouwen van burgers en overheid

Een leidraad en toetssteen voor praktische wijsheid

Inleiding

De politieke keuzes en bestuurlijke beslissingen van de overheid raken de burgers direct. De overheid is er voor de burgers en waakt over het algemeen belang. Dat bepaalt het sociaal contract tussen burger en overheid. De burgers betalen daarvoor belasting en zijn medeverantwoordelijk voor een veilige, kansen biedende, rechtvaardige, gelijkwaardige, schone en duurzame samenleving. Samengevat is dat de betekenis van de democratische rechtstaat met zijn duidelijke grondrechten en de scheiding van de drie machten: Het parlement als wetgever, de ambtenarij als uitvoerende macht, en de rechters, samen met openbaar ministerie en advocaten, als rechtsprekende macht. De drie machten zijn verantwoordelijk voor het goed functioneren van de rechtstaat, ieder op hun eigen terrein, maar ook als bewakers van elkaars functioneren. Politiek gekozen bestuurders en ambtenaren dienen de overheid en haar burgers. Zij beloven zich als een goed bestuurder of ambtenaar te gedragen en trouw te zijn aan de Grondwet (eed of belofte), net zo goed als wij van burgers mogen verwachten dat ze zich als een goed burger gedragen.

Aan goede bedoelingen en inzet is er geen gebrek. Verreweg de meeste bestuurders en ambtenaren zijn integer. Daar mogen we van uitgaan. Toch gaat het te vaak mis en klagen burgers over slecht bestuur, klinkt er in overheidsorganisaties de roep om de menselijke maat en weten volksvertegenwoordigers en bestuurders niet hoe zij het vertrouwen van burgers kunnen terugwinnen. De vraag naar een vertrouwenwekkende bestuurscultuur binnen de gehele overheid is een actueel en dringend onderwerp van veel debat en weging. Deze leidraad wil dat debat tussen politiek gekozen bestuurders, volksvertegenwoordigers, beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren voeden. We geven daarvoor 5 reflecties op de verschillende aspecten van goed bestuur, op het proces naar goed bestuur, en op de noodzakelijke integriteitscultuur en -structuur.

We gaan verder kort in op de noodzaak van een nieuw partnerschap tussen overheid, bedrijfsleven¹ en burgers om de beginselen van goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen als uitgangspunt voor handelen te nemen. Daarmee kan het verschil worden gemaakt tussen goed bestuur en ondermaats bestuur, tussen maatschappelijk duurzame bedrijven en bedrijven met maatschappelijk of milieu schadelijke productiewijzen, tussen begrijpende, goedwillende burgers en alleen maar klagende burgers.

Tot slot stellen we voor dat de overheid de burgers ook gaat beschouwen als betrokken deskundigen voor de inrichting van een goede samenleving. Participatie van burgers en de betrokkenheid van de overheid bij de burgers is de beste garantie om het algemeen belang en de verschillende deelbelangen te kunnen afwegen en te kunnen dienen.

We stellen geen nieuw beleid voor. Wel is het de moeite waard om de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2009) uit de mottenballen te halen en opnieuw in te zetten. Die code biedt, met de daarin genoemde 7 beginselen, een goed kader voor deugdelijk en betrouwbaar bestuur (reflectie 1). Naast de beginselen staan voldoende wetten om

¹ In het bijzonder waar het bedrijfsleven in directe relatie staat tot de overheid, bijvoorbeeld in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Het bedrijfsleven is zich daarbij bewust van het algemeen belang van de samenleving en houdt zich bij de werkzaamheden ook aan de beginselen van goed bestuur.

de burger te beschermen. Maar gebeurt dat ook altijd? (reflectie 2). Binnen deze twee kaders van wetten en beginselen kunnen zich nog morele dilemma's voordoen. Deze leidraad stelt een methode voor om lastige dilemma's te onderzoeken, om tot een moreel verantwoorde, effectieve en uitlegbare beslissing te komen (reflectie 3). Voorwaarde voor goed bestuur is bovendien een transparante en veilige organisatiestructuur en een cultuur van openheid en kritisch debat. Niet alleen tussen gekozen bestuurders en de professioneel ambtelijke organisatie, maar ook in het optreden als een betrouwbare en begrijpelijke overheid naar de burgers (reflectie 4). Enerzijds benoemen burgers meer dan eens de 'onzichtbaarheid' van de overheid, anderzijds nemen veel burgers ook als vrijwilliger, deskundige, initiatiefnemer van projecten of als bewuste actievoerder actief deel aan de opbouw en de ontwikkeling van de samenleving. Zij missen echter waardering, zij missen een overheid die naast hen staat, de spreekwoordelijke arm om de schouder slaat en hen dankbaar is voor al die inzet, vrije tijd en betrokkenheid (reflectie 5). Ook deze burgers zijn op zoek naar de verbinding tussen deelbelangen en het algemeen belang. Dat was ook het ideaal van burgerparticipatie, dat burgers en overheid samen het algemeen belang vertegenwoordigen. En uit vele onderzoeken blijkt dat burgers dat prima kunnen². Integriteit en goed bestuur zijn binnen een veranderende samenleving een bewegend doel. De Code goed openbaar bestuur benoemt dit ook:

“Dat betekent dus dat we onszelf voortdurend kritisch moeten beschouwen en inzien dat het altijd beter kan en dat, om goede dienstverlening aan de burgers te kunnen leveren, de professionele onderlinge samenwerking nodig is van alle overheidsorganisaties.”

(Inleiding bij De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, 2009, p.5).

In het kader van de bestuurlijke vernieuwing bepleiten wij dat gekozen bestuurders, (top)managers en ambtenaren deze **5 reflecties** gebruiken als toetssteen om goed bestuur te bevorderen en 'slecht' bestuur te voorkomen. Burgers kunnen met de leidraad beoordelen of zij in concrete situaties goed bestuur ervaren. Door middel van deze dialoog leren overheid en burgers elkaar kennen, leren zij samen te werken en versterken zij zo het vertrouwen in elkaar. Juist dit vertrouwen staat vandaag de dag onder spanning.

De overheid

De overheid in de democratische rechtstaat is een beweeglijk complex van gekozen volksvertegenwoordigers, bestuurders en (top-)ambtenaren. De taakverdeling is simpel: de politiek beslist 'wat' er gebeurt, de professionele ambtenaar zoekt uit 'hoe' dit doel kan worden gerealiseerd en stelt de vraag of een wet of procedure wel kan worden uitgevoerd (uitvoeringstoets). Politici en bewindslieden dienen vaak maar kort (zijn politieke passanten) en stellen korte termijn doelen, ambtenaren dienen daarentegen lang, zijn ook het institutionele geheugen, denken vooruit en leveren voorstellen voor de langere termijn. De politiek kiest uiteindelijk wat de overheid gaat doen. De praktijk is echter complex vanwege de spanningsvelden en de morele dilemma's op de verschillende niveaus: tussen politieke bestuurders en directeuren, tussen management en uitvoerende ambtenaren die contact hebben met burgers en tussen verschillende overheidsinstanties. Bestuurlijke colleges en topambtenaren werken als het scharnier tussen beleid en uitvoering en zorgen voor een volledige informatievoorziening, dwars door de gehele organisatie. Hiermee voorkomen ze het wegfilteren van essentiële informatie (vergelijk het memo van Palmes in Ongekend Onrecht). Besluitvorming en verantwoording vinden plaats in de context van de samenleving en haar burgers. Zij vormen het

² Wonen daar mensen dan? Onderzoek nieuwe Omgevingswet, VN/Spit (VN 05-2021)

algemeen belang. Beginselen van goed bestuur dienen daarom als toetssteen van het overheidshandelen.

Leidraad en toetssteen

De reflecties dragen bij aan praktische wijsheid (Latijn: prudentia): snappen wat een concrete situatie behelst, begrijpen dat die om een respons vraagt, en de bereidheid tonen om voor- en nadelen van een bepaalde respons af te wegen op basis van de eigen levenshouding en de beginselen van goed bestuur³.

Reflectie 1

De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur nemen we als uitgangspunt voor bestuurlijke beslissingen en de daaruit volgende ambtelijke handelingen

Burgers maken doorgaans geen onderscheid tussen de overheid op het ene of op het andere niveau. Regering, parlement, provincie, gemeente, waterschap of zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), burgers scharen deze allemaal onder de noemer overheid. Openbaar bestuur is daarmee de verzamelnaam geworden voor alles wat de overheid is.

De beginselen van de democratische rechtsstaat vormen het kader van het overheidsfunctioneren. Beslissingen van de overheid hebben altijd gevolgen voor (individuele of groepen) burgers en de samenleving. De code helpt om voorgenomen beleid of een beslissing te toetsen aan de beginselen van goed bestuur. In 2009 stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Nederlandse code vast met vermelding van de volgende 7 beginselen:

1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat.

Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, binnen en buiten de organisatie.

2. Participatie

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

3. Behoorlijke contacten met burgers

Het bestuur en de medewerkers van de organisatie gedragen zich behoorlijk in contacten met burgers.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

5. Legitimiteit

Het bestuur neemt alleen beslissingen en maatregelen die het mag nemen, in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. De beslissingen moeten rechtvaardig zijn.

6. Zelfreinigend en lerend vermogen

Het bestuur leidt de organisatie, laat zich controleren en is aanspreekbaar. Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen.

³ Wat een verademing, de bureaucratie! Marjan Slob, Filosofie Magazine, juni 2021

7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

Toepassing van deze beginselen bevordert het vertrouwen tussen overheid en burgers, én bevordert actief en verantwoordelijk burgerschap.

Reflectie 2

Bij iedere beslissing rekening houden met de belangen, rechten en verwachtingen van anderen.

Binnen de algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft de overheid ook een morele verantwoordelijkheid. Beginselen van goed bestuur dragen bij aan een slagvaardig, effectief bestuur, maar staan ook voor een overheid waarop burgers kunnen vertrouwen. Om dit vertrouwen te versterken, moet de overheid in haar keuzes en beslissingen rekening houden met de belangen, rechten en verwachtingen van de burgers. Met andere woorden: Kan de overheid met een beslissing, beleid of uitvoering laten zien dat deze belangen en rechten van burgers zijn meegewogen? Aan de effectiviteit van een beslissing voegen we dus de morele verantwoordelijkheid toe. Drie vragen zijn daarbij te stellen:

- 1) Wie hebben in een casus **belangen, rechten en verwachtingen** en welke zijn dat? Het antwoord is mede afhankelijk van beginsel 2 'participatie' en beginsel 3 'behoorlijke contacten'.
- 2) Een morele beslissing berust altijd op **feiten**. Hebben we de feiten op een rij, beschikken we over voldoende informatie of is nader onderzoek gewenst (eis van zorgvuldigheid)?
- 3) Houden we rekening met **wetten, regels, procedures en gedragscodes** die voor de casus gelden? Is, gegeven de situatie, toepassing van deze wetten en regels moreel juist?

Antwoorden op deze vragen voorkomt dat de overheid 'slechte' wetten in stand houdt en uitvoert of zich simpel laat leiden door een gemakzuchtige houding, met als motto 'regels-zijn-regels'.

Wetten⁴ zijn niet zomaar toepasbaar op elke situatie, maar vereisen interpretatie of uitleg. Wetten zijn in feite gestolde waarden en normen met als doel om burgers in het algemeen te beschermen tegen onterechte uitoefening van macht en onrecht. Wetten zijn niet slechts bedoeld om burgers tegen de eigen overheid te beschermen, maar ook tegen andere burgers of tegen buitenlandse organisaties. De afweging is daarbij steeds weer: voldoet de beslissing aan de drie zogenaamde **R's**?

- **Rechtsgelijkheid:** *elke burger is gelijk voor het recht en voor de wet;*
- **Rechtmatigheid:** *het recht en de wet volgen;*
- **Rechtvaardigheid:** *recht doen, de wet niet letterlijk nemen maar letten op de situatie, waarbij proportionaliteit in acht wordt genomen (bijv. in de verhouding overtreding-maatregel).*

Voor deugdelijk en moreel verantwoord bestuur moeten deze drie R's in de afweging worden betrokken. **Ethiek en recht** gaan daarmee hand in hand.

⁴ Kwaliteit van wetten en regels: zij moeten doeltreffend zijn en geen ongewenste effecten hebben. (Site Rijksoverheid)

Reflectie 3

In geval van twijfel, lastige problemen of dilemma's pas op de plaats maken.

Op organisatieniveau laat de overheid zich leiden door kernwaarden. Zo hanteert de Belastingdienst drie kernwaarden: *Zorgvuldigheid, betrouwbaarheid* en *verantwoordelijkheid*. Het ministerie van BZK staat voor een goed en slagvaardig bestuur. De provincie Noord Holland noemt 7 kernwaarden: verantwoordelijkheid & rechtvaardigheid, autonomie & professionaliteit, transparantie & betrouwbaarheid en eerlijkheid. De gemeente Rotterdam staat voor professionaliteit, openheid, samenwerking, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid, resultaatgerichtheid en onberispelijkheid. Maastricht omschrijft in de gedragscode als kernwaarden: *'Ik zal de gerechtigheid dienen, betrouwbaar is de leidraad en ik ben open in mijn functioneren'*. Kernwaarden vormen de identiteit van een organisatie: Zo willen wij dat burgers ons zien en herkennen, daaraan mogen zij ons houden. In het wegen van de argumenten bij een moreel dilemma zijn deze kernwaarden van doorslaggevend belang. Deze waarden geven richting aan de besluiten. Actuele voorbeelden zijn het in gebruik nemen van Lelystad Airport, de toekomst van Tata Steel (Hoogovens), de plaatsing van windmolens of de inrichting van de openbare ruimte. De nieuwe omgevingswet (verwacht medio 2022) belooft een doorlopende wedstrijd te worden van mogelijk tegengestelde belangen. Zorgvuldigheid voorkomt dat later meer tijd en geld moet worden geïnvesteerd, doordat er minder debatten, onderzoeken, herstelwerk en schadevergoedingen nodig zijn (zie kernwaarde 'zorgvuldigheid' van de Belastingdienst en het rapport Ongekend Onrecht, dat aangeeft dat deze kernwaarde niet lijkt te zijn toegepast). Dilemmaonderzoek is daarmee uiteindelijk ook efficiënt en effectief.

Een toepasselijk voorbeeld komt uit een stadsdeel in Amsterdam. Ter voorbereiding op het afleggen van de ambtseed zijn themabijeenkomsten georganiseerd. Bij iedere bijeenkomst schreven 30 ambtenaren hun vragen, situaties en kritiek op 4 flipovers. De stadsdeelsecretaris liep met de groep langs de 4 flipovers en er ontstond een gesprek. De stadsdeelsecretaris, die in die periode bijna 30% van zijn werktijd besteedde aan deze bijeenkomsten, vond deze sessies uiterst zinvol: *"Ik zie nu welke informatie in de praktijk wordt weg gefilterd via de tussenlagen"*. Een leerzaam voorbeeld hoe je uitvoering en top met elkaar kunt verbinden.

Voor deugdelijk bestuur is, naast de afweging van rechten (zie reflectie 2) ook belangenafweging nodig. Het algemeen belang schuurt altijd met deelbelangen. Dilemma's doen zich altijd voor en moeten niet uit de weg gegaan worden. Een dilemma is een lastige, onvrije en noodzakelijke keuze tussen een goede beslissing of handeling (X) en een andere goede beslissing of handeling (Y). Dilemma's vormen een katalysator en inspiratie voor juiste beslissingen. Dilemma's zijn niet van toepassing op goed-fout gevallen. In deze gevallen is er een duidelijke rechtsregel die iets gebiedt of verbiedt, eventueel af te dwingen met sancties (zie reflectie 2). Bij een dilemma is er sprake van gerechtvaardigde **twijfel**, van een onrustig gevoel, van kritische vragen, van maatschappelijke signalen of van vragen vanuit de media.

Een dilemma is lastig, ook met betrekking tot de gevolgen: Als je X kiest, kan er schade ontstaan voor Y. Kies je Y dan ontstaat schade voor X. Die twijfel op tafel leggen, vereist vrijmoedigheid, openheid en lerend vermogen van leidinggevenden en van collega's. Om tot een moreel juiste beslissing te komen die navolgbaar en uitlegbaar is, kan een collegiaal moreel beraad toegepast worden. Dit maakt een beslissing gemakkelijker, rijker en zorgt voor meer draagvlak.

Een dilemmaonderzoek is een systematisch onderzoek dat in 7 opeenvolgende stappen wordt uitgevoerd. Deze stappen beginnen met 7 vragen:

- 1) **Wat is het probleem?** Welke vraag, twijfel of dilemma willen we in deze beslissing onderzoeken? Formuleer de casus als een dilemma, als een keuze tussen twee handelingen.
- 2) **Wie zijn de belanghebbenden?** Bepaal wie de betrokkenen zijn en met welke rechten, belangen en verwachtingen rekening gehouden moet worden. Deze stap zorgt voor het toelaten van argumenten van anderen en voorkomt tunnelvisie. Burgers zijn altijd belanghebbend.
- 3) **Wie moet beslissen en is probleemeigenaar?** Deze vraag voorkomt dat je een dilemma van een ander (bijvoorbeeld een bestuurder) op je schouders neemt, een beslissing afschuift of terzijde legt.
- 4) **Wat zijn de feiten, welke informatie is nodig om te beslissen?** Indien het onderzoek samen met (soms minder ingevoerde) collega's gebeurt, geeft deze ronde inzicht in de benodigde informatie en voorkomt tunnelvisie. De benodigde informatie omvat in ieder geval:
 - Welke wetten, regels en codes zijn op de casus van toepassing?
 - Hebben we de feiten voldoende op een rij?
 - Welke informatie hebben we nog meer nodig om een moreel juiste beslissing te nemen?
- 5) **Wat zijn de argumenten, wat is de afweging?** De argumenten voor of tegen een beslissing worden op basis van feiten geformuleerd. Het wegen van de argumenten vindt plaats met verwijzing naar kernwaarden van de organisatie of naar rechten en beginselen (B), naar gevolgen (G) of naar smoezen (S). Getracht moet worden zoveel mogelijk argumenten voor X en voor Y te geven om te laten zien dat beide kanten van een dilemma in de afweging zijn betrokken en dat de rechten en belangen van de meest direct betrokkenen zijn meegewogen (zie stap 2).

B, G of S	Argumenten die pleiten voor X	Argumenten die pleiten voor Y	B, G of S

- 6) **Wat is de beslissing?** Bepaal welk argument het zwaarst weegt en waarom. De vuistregel is hierbij dat rechten, beginselen en kernwaarden voorgaan op de gevolgen van een beslissing. Smoezen worden vaak als argumenten gebruikt, maar zijn drogredenen of gericht op het ontlopen van verantwoordelijkheden. Het benoemen van beginselen en gevolgen leidt tot een betere uitlegbaarheid (openheid, verantwoording) van de genomen beslissing.
- 7) **Welke compensatie is mogelijk voor de negatieve gevolgen?** Zoals eerder is aangegeven levert elke beslissing schade op. Kunnen we de eventuele schade ook compenseren en op welke wijze? Het nemen van de juiste beslissing is niet voldoende. Bij moreel juist handelen gaat het om méér te doen en zo begrip voor en acceptatie van een beslissing te bevorderen.

De controlevraag is: Voel je je goed bij de genomen beslissing? Dat gevoel kan tweeledig zijn.

- Gevoel omtrent de situatie: (on)prettig of wel uitlegbaar maar toch pijnlijk.
- Gevoel dat je wel of niet achter het besluit staat.

In de afweging van rechten en belangen is dit een belangrijk moment waarop het gevoel wordt benut: *“Voel ik mij goed bij de genomen beslissing?”* Deze vraag is van belang, omdat een “slecht” gevoel kan betekenen dat men een beslissing niet uitvoert, of dat men willens en wetens een onjuiste beslissing

neemt. Ook kan dit betekenen dat men in deze procedure een belangrijke betrokkene over het hoofd heeft gezien, of dat zijn of haar rechten of belangen onvoldoende zijn meegewogen. Verbetering van de beslissing is dan nog mogelijk. Als deze gevoelens vaker voorkomen, kan de directeur en/of coördinator integriteit en goed bestuur een gesprek organiseren om eventuele structurele oorzaken te achterhalen, die aan deze negatieve gevoelens ten grondslag liggen. Daarvan kunnen ‘we’ leren (zie ook beginsel 6 uit de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*).

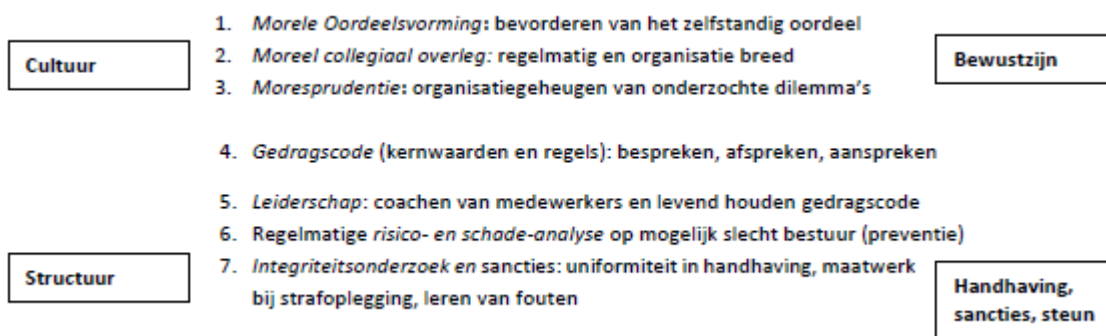
Dit 7-stappenplan ondersteunt tevens de ambtseed of de belofte om zorgvuldig en trouw aan de Grondwet te handelen. De eed of belofte afleggen doet men slechts eenmalig, morele beslissingen nemen we keer op keer. Het collegiaal (of individueel) dilemma-onderzoek geeft de eed of belofte steeds weer inhoud en betekenis in de dagelijkse praktijk. Maar vooral leert dit stappenplan bestuurders en ambtenaren om collegiaal moreel juist te handelen als één overheid. Als bijvangst ontstaat **moresprudentie** (‘ongeschreven moraal’ naar analogie van jurisprudentie of ‘ongeschreven recht’), oftewel het bouwen van een institutioneel geheugen met betrekking tot morele beslissingen als bijdrage aan een steeds weer lerende overheid en samenleving.

Reflectie 4

Een open, veilige en vrijmoedige organisatiecultuur.

Burgers zien de overheid als ondeelbaar. Die opvatting verbindt de beslissing met onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed bestuur. Collegiaal overeengekomen beslissingen verlichten de individuele verantwoordelijkheid en versterken de draagkracht en de kwaliteit van de dienstverlening (zie bouwsteen 2). Zij dragen bij aan een open en vrijmoedige organisatiecultuur. Met de volgende 7 bouwstenen verankert het management integriteit in de cultuur en in de structuur. Het ontwikkelt zo een open overheidsorganisatie.

Schema: Bouwstenen van integriteit als professionele competentie:



Collegialiteit (zie bouwsteen 2) voorkomt blinde vlekken en ontlast ook de soms zware individuele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een moreel juiste beslissing over burgers of met verstreckende gevolgen voor de samenleving. Deze bouwsteen levert een belangrijke bijdrage aan een integere ambtelijke organisatiecultuur, alsook aan goed overheidsbestuur.

De overheidsorganisatie is een mix van democratisch gekozen vertegenwoordigers en bestuurders met aangestelde professionele ambtenaren. Hun werkgebied is een complexe samenleving met vele

tegenstrijdige belangen. De overheid is niet zomaar een bedrijf dat een product maakt voor klanten en dus de klanten voorop stelt. Burgers zijn namelijk geen klanten of afnemers. Zij hebben te maken met een overheid die het algemeen belang dient, dat het eigen, individuele belang kan overstijgen. Dit behoeft echter geen tegenstelling te zijn. Burgers zijn onderdeel van het algemeen belang en nemen daaraan deel. Burgers begrijpen meestal goed dat een beslissing nodig is en dat daardoor hun belang moet wijken. Het vereist wel een inspanning van de overheid als bijdrage aan dit begrip en aan het onderling vertrouwen. Recent onderzoek van de TU-Delft (zie voetnoot 8) laat zien dat burgers dan wel vragen dat andere partijen, zoals het bedrijfsleven, ook evenredig bijdragen aan dat algemeen belang.

De staat bevordert en bewaakt het algemeen belang. Binnen de staat geldt als vuistregel en taakverdeling dat het democratisch gekozen bestuur ('de politiek') beslist 'wat' er moet gebeuren. De professioneel opgeleide ambtenaren (vakmensen) kunnen aangeven 'hoe' zij dit kunnen realiseren. Deze taak- en bevoegdhedenverdeling vereist afweging, overleg, interactie en wederzijds begrip van politiek, bestuur en ambtenarij. In de huidige werkelijkheid lopen bestuur, beleid, uitvoering en controle te veel door elkaar. Dat is verwarrend, risicovol en soms hoogst schadelijk (vgl. Ongekend onrecht). Vandaar ook de breed gedragen roep om een nieuwe bestuurlijke of overheidscultuur.

Binnen de cultuur van de overheid zijn interactie en wederzijds begrip op vijf manieren te benaderen. Deze zijn verwant aan de bekende *plan-do-check-act cyclus* (PDCA & P&C cycli):

- 1) de **opdracht** van de volksvertegenwoordigers aan regering, provincie of gemeente;
- 2) het **overleg** tussen bestuurder (minister, gedeputeerde, wethouder) en directeur van een overheidsdienst;
- 3) de **kritische dialoog** binnen een ministerie, gemeente of dienst over kwaliteit en uitvoerbaarheid;
- 4) de **samenwerking en afstemming** tussen verschillende overheden voor eenheid en gelijkheid;
- 5) de **controlerende rol** van het parlement, provinciale staten en gemeenteraad.

Ad 1. Volksvertegenwoordiging als opdrachtgever, bestuur als opdrachtnemer

De regering of een College van B&W regeert en de volksvertegenwoordiging controleert of het bestuur op de moreel juiste wijze, rechtmatig en rechtvaardig handelt of heeft gehandeld. Het bestuur verantwoordt zich ruim en regelmatig over het uitvoeren van de aan haar gedelegeerde macht en het gebruik van de haar beschikbaar gestelde middelen. Naast intrinsieke motivatie en ambtseed vereist dat van bestuurders en van de hen ondersteunende ambtenaren ook inspanning en een gevoel van verantwoordelijkheid jegens de samenleving. In het onderzoek naar de rijksuitgaven constateert de Algemene Rekenkamer in 2020 (en niet voor het eerst): "... over dat budgetrecht van de Tweede Kamer (volksvertegenwoordiging) moet het kabinet niet te lichtvaardig denken, hiermee is de hoeksteen van het democratisch bestel in het geding". Meer recentelijk is de Rekenkamer vernietigend in haar oordeel over de verantwoording van de corona-uitgaven van het ministerie van Volksgezondheid. Het financieel beheer over de uitgave van 5,1 miljard euro schoot ernstig tekort. Op provinciaal en gemeentelijk niveau uiten Rekenkamers eveneens regelmatig hun zorgen over de betrachte zorgvuldigheid. Het is daarom van groot belang dat volksvertegenwoordiging en bestuurders samen met de ambtenaren ook in hun verantwoording de 7 beginselen van goed bestuur (Ieren) toepassen.

Ad 2. Overleg tussen bestuurder en directeur.

Uit onderzoek van M. Bovens⁵ blijkt dat 'de politiek' risico's kan opleveren voor de uitvoering van goed bestuur en voor de integriteit van de topambtenaren. Ambtelijke diensten kunnen politieke wensen niet altijd direct in uitvoering omzetten. Een tragisch voorbeeld was de politieke verplichting aan de Belastingdienst om naast het innen van belastingen ook uitkeringen te gaan verstrekken. In zo'n twijfelgeval heeft de directeur van een ambtelijke organisatie de verantwoordelijkheid en de moed nodig om, met redenen omkleed, 'nee' te zeggen tegen de politiek. De minister vraagt in dat geval de directeur expliciet naar de argumenten en legt die vervolgens voor aan de volksvertegenwoordiging. Deze transparante handelwijze kan uitvoeringsproblemen voorkomen (zie o.m. beginsel 1 van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur).

Ad 3. Kritische dialoog binnen een overheidsorganisatie.

Ambtenaren zijn niet gek. Zij weten goed, vanuit professionele ervaring en vanuit gedeelde morele waarden, wat er in de samenleving aan de hand is. Zij zijn ook burgers en kennen als zodanig de gevolgen van onzorgvuldig overheidsbeleid voor burgers (en voor henzelf). Burgemeesters en directeurs van ambtelijke organisaties zijn wettelijk verantwoordelijk voor het integer handelen van hun organisatie. Het is daarom nodig om beleid en de uitvoering niet alleen te evalueren op bedrijfsmatige en financiële aspecten, maar aan de hand van publieke waarden of de 7 beginselen van goed overheidsbestuur. Hannah Arendt heeft in haar werk laten zien dat de "*afwezigheid van (moreel) denken*" bij bestuurders en ambtenaren, die goed en braaf uitvoerder zijn van (soms slechte) wetten, regels en opdrachten, kan leiden tot een alledaagse gewoonte, tot "*een banaliteit van het kwaad*".⁶ Het kwaad kan aldus geschieden door een "*gewoonte*" te worden. Met het organiseren en borgen van integriteit als professionele competentie in de organisatie kunnen directeurs dit risico op banaliteit verminderen. (Top)managers dienen daartoe ruim tijd in hun agenda vrij te maken (soms wel 25% van de werkweek) om in betrokken en kritische samenspraak met hun medewerkers integer handelen en goed besturen te bevorderen. Tegenspraak organiseren is echter ongemakkelijk en soms ook ingewikkeld:

- Wellicht hebben enkele ambtenaren een oordeel over de morele juistheid van de beslissing, maar heeft niemand zich uitgesproken;
- Wellicht hebben zij zich wel uitgesproken, maar zijn hun bezwaren terzijde geschoven;
- Wellicht zijn hun bezwaren gehoord en gedeeld met bestuurders of politici, die verantwoordelijk zijn voor de regelgeving, maar hebben *die* de bezwaren terzijde geschoven of genegeerd.

In alle drie de gevallen gaat er iets fout. Daardoor verzwakt het gezamenlijke gevoel of intuïtie dat de genomen beslissing gedeeld kan worden en ook uit te leggen is. Het is de verantwoordelijkheid van het management om te komen tot een goede collectieve beslissing. Als hoeder van de identiteit (kernwaarden) van de organisatie moeten zij tegenspraak tussen alle geledingen faciliteren en organiseren: politiek gekozen bestuurders, topmanagers en uitvoerende ambtenaren. De laatste kunnen we zien als experts, die vanwege hun positie kunnen weten welke effecten het beleid op burgers en samenleving heeft. Het faciliteren voorkomt tevens dat topmanagers te veel geregeerd worden door de waan van de dag en te veel gericht zijn op alleen het beschermen van hun bestuurders.

⁵ M. Bovens, "Op elkaar aangewezen: Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren", 2004, Universiteit Utrecht.

⁶ Hannah Arendt, "*Verantwoordelijkheid en Oordeel*", 2020

Het beschermen of afschermen van politieke bestuurders naar de samenleving is een apart fenomeen vanwege de beeldvorming in en door de media. Politiek assistenten en woordvoerders hebben hier een dagtaak aan. Soms wordt aan de waarheid getornd als informatie wordt achtergehouden of vertraagd (vergelijk de omgang met WOB-verzoeken). De kernvraag voor de overheid blijft echter: Geven wij tijdig en betrouwbare informatie? Ook in deze afweging zijn de 7 beginselen van deugdelijk bestuur leidend en is een open gesprek met de media als 4^e macht en externe controle gewenst. Hoe sterker de media functioneren, des te sterker de democratie ⁷.

Ad 4. Samenwerking en afstemming tussen overheden

Sinds 2018 bestaat het interbestuurlijk programma (IBP) '*Samen meer bereiken als één overheid*'. Niet zomaar een programma, maar ondertekend door de voorzitters van de regering, provincies, gemeenten en de Unie van Waterschappen. In de praktijk blijkt 'samen meer bereiken' niet eenvoudig. In Groningen strijden ministerie, provincie en gemeenten over de (nieuwe) gasboringen en het herstellfonds woningen. In Utrecht bestaat diepe onenigheid tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), de provincie en de stad Utrecht over de verbreding van de A27. In Noord Holland sleept de provincie de gemeente Hollands Kroon voor de rechter vanwege een mogelijk illegaal datacentrum. In dezelfde provincie is het overheidsbeleid jegens Tata Steel volstrekt onduidelijk en tegenstrijdig. Het onderzoek naar Schiphol en Lelystad Airport heeft geleid tot irritaties en spanningen tussen regering, provincies en gemeenten. De vraag rijst: Is hier sprake van een troebel begrip van mandaat en van het toewijzen van de bevoegdheden? Troebel staat hierbij vanzelfsprekend in tegenstelling tot open en transparant (zie o.m. beginsel 1 van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur).

De oorzaak voor deze interne strijd binnen de overheid kan gezocht worden bij onduidelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en controle. De regie, recentelijk bepleit door het Planbureau Leefomgeving (PBL), is dan afwezig en er is kennelijk sprake van een troebel begrip wat mandaat betekent. Illustratief daarvoor is de rechtszaak van de provincie Noord-Holland tegen de gemeente Hollands Kroon, omdat onduidelijk is welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is. Zelfs de landsadvocaat kan geen uitsluitel geven. Dat moet de rechter doen. Een ander voorbeeld van tegenstrijdige belangen is de verbreding van de A27 door de Amelisweerd bij Utrecht. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is voor verbreding, maar de gemeente en provincie Utrecht zijn tegen. Het gevolg is de beeldvorming van een overheid die burgers in verwarring brengt. Dit komt het vertrouwen van de burgers in de overheid niet ten goede. Het zou burgers en belangengroepen zelfs ruimte kunnen geven om de chaos te misbruiken. Regelmatige afstemming tussen overheidsdiensten en -organen over wie waarvoor verantwoordelijk is, draagt bij aan transparantie, aan openheid en uiteindelijk aan goed bestuur. Als scharnier tussen regering, parlement en gemeenten, zou de provincie de samenwerking en de afstemming kunnen organiseren tussen rijk, provincie en gemeenten om tot een eenduidig openbaar bestuur te komen.

Ad 5. De controlerende macht van parlement, provinciale staten en gemeenteraad

De volksvertegenwoordiging vormt in principe de hoogste macht in onze democratie. Ofschoon volksvertegenwoordigers zijn gekozen en daarmee het vertrouwen kunnen genieten van hun kiezers, bestaat ook te weinig waardering voor hen. Het recente aftreden van het Limburgse provinciebestuur

⁷ Media en democratie: een tweespan? Luc van den Brande nieuwjaarstoespraak 2018 ANV

en haar gouverneur (Commissaris van de Koning) is een leerzaam provinciaal voorbeeld, waarin bestuurders meenden te kunnen acteren zonder ruggespraak met de raadsleden. Op papier, aldus een aftredende bestuurder, was alles over integriteit afgevinkt. Toch is er ongemerkt maar overduidelijk gerommeld. Dit lijkt ook te horen bij de cultuur van macht- 'hebbers' en vormt een signaal voor de verwevenheid van bestuur en democratische controle. Tijdelijk gouverneur Remkes is daar duidelijk over: *"Integriteit vang je niet in regels. Dat moet tussen de oren zitten"*. Sterker nog, dat komt in het handelen tot uitdrukking.

De controlerende tegenmacht van volksvertegenwoordigers heeft dan ook meer afstand nodig van de zittende macht van college of kabinet. Het is daarom verstandig als bestuurlijke colleges juist de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers (zonder last of ruggespraak) benutten voor betere besluitvorming.

Om de controlerende macht te herijken heeft de Tweede Kamer inmiddels zelf een onderzoek aangekondigd ⁸. Onze leidraad over de beginselen van betrouwbaar bestuur sluit daar bij aan.

Reflectie 5

Tot slot: Vertrouwen tussen overheid en burgers

In januari 2021 publiceerde het Verweij-Jonker instituut het onderzoek *'Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk'*. Gebrek aan vertrouwen komt niet uit gebrek aan kennis bij burgers. Het gaat hen, aldus het onderzoek, om de onzichtbaarheid van de overheid en van de burger. De doorgeslagen digitalisering (vgl. ook Ongekend onrecht), het ontbreken van de menselijke maat en een overheid die 'niet weet' wat leeft in de samenleving, spelen een rol. Vertrouwen ontbreekt ook vanwege de opvatting dat de overheid bepaalde groepen bevoordeelt of achterstelt. Afhankelijk van de maatschappelijke positie kan dat de elite zijn, de witte Nederlanders, de mensen met een migratieachtergrond of bijvoorbeeld de Randstedelingen, etc. Burgers voelen zich dan niet gehoord, wijzen op de schijninspraak en voelen zich niet serieus genomen. Het gaat hierbij om de beginselen participatie en behoorlijke contacten (beginsel 2 en 3 van de code voor goed openbaar bestuur), maar ook om legitimiteit en verantwoording (beginsel 5 en 7 van de code voor goed openbaar bestuur). Over het lerend vermogen zijn burgers ook helder: veel politici, bestuurders en ambtenaren worden incompetent genoemd (beginsel 6 van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur). Tot slot is er het verwijt van een gebrek aan visie.

Soms blijkt de tegenstelling of een conflict een kwestie van interpretatie. De casus 'Wijkevoort'⁹ in Tilburg laat dat zien. Bestuurders en bewoners vullen participatie verschillend in. De wethouder van D66 stelt: Participatie wordt alleen gebruikt voor de 'hoe' vraag en niet of iets er moet komen ('wat' vraag). Die bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. De bewoners stellen dat het doel van de Omgevingswet juist was om 'wisdom of crowd' te gebruiken. Nu lijkt het erop dat participatie alleen gericht is om het proces te stroomlijnen, gericht op meer draagvlak en minder vertraging. Dat is iets anders dan burgers instrumenten en rechtsmiddelen geven om de zittende macht uit te dagen. Deze zienswijze zou de kwaliteit van de besluitvorming en het bestuur juist moeten versterken. Het is

⁸ Tweede Kamer onderzoek naar nieuwe bestuurscultuur 2021 op basis van notitie Tjeenk Willink (19-4-2021)

⁹ Wonen daar mensen dan? Waarom de openbare ruimte nog steeds een speeltje is van overheden en bedrijven. Bureau Spit/VN 05 2021 /Spit

daarom van groot belang nog eens goed te kijken wat echte participatie nou precies moet inhouden voor overheid en burgers.

Actueel in dit verband is ook het onderzoek naar de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) van de TU Delft. Maatschappelijke vraagstukken zijn geen simpele 'ja/nee-keuzes'. Doordat burgers in een PWE als het ware in de schoenen van de politicus staan, krijgen zij meer begrip voor de (complexiteit van) keuzes die een politicus moet maken¹⁰.

Uit andere onderzoeken, zoals naar Lelystad Airport, maar ook uit vele demonstraties en adviezen vanuit de samenleving, blijkt de actieve betrokkenheid en deskundigheid van burgers. Het onderzoek van de commissie Veerman/Vet stelt: *'Het is tijd voor een omslag in de landbouw'*. De onderzoekers, zelf goed bekend met de bestuurlijke mores, promoten het idee om burgers te betrekken in het ontwikkelen van nieuw beleid. Voor een lerende overheid is dat bij uitstek de gelegenheid om de burger te begrijpen en samen de maatschappelijke problemen op te lossen. Ook het nieuwste onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving stelt: *'Verplaats je als overheid in de burger'*. Zoals we ook reeds zagen bij het dilemma-onderzoek, doen beslissingen soms pijn. Dit is inherent aan overheidsbestuur. Het is echter steeds zaak om de schade te beperken.

Deze les komt precies overeen met de toelichting van de minister op de Code Goed Bestuur (2009): *"Beginselen van de democratische rechtsstaat vormen in Nederland het kader van ons functioneren. Burgers en overheid moeten er samen invulling aan geven. De overheid kan dit niet zonder burgers; de burgers kunnen dat niet zonder overheid. In die wederkerigheid is een juiste balans nodig. Van rechten en plichten van de burgers enerzijds, en van de overheid anderzijds."*

De overheid hoeft echter niet alles alleen te doen. Die opvatting maakt de taak en verantwoordelijkheid van de overheid lichter. Dat is wellicht de belangrijkste les van een nieuwe overheid: zich bescheiden opstellen en schouder aan schouder (durven) staan met zijn burgers.

¹⁰ Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden wordt voldaan. TU Delft: <https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/case-studies/klimaatraadpleging>

Nawoord

We hebben deze leidraad geschreven vanuit onze ervaringen in de ambtelijke en bestuurlijke wereld, onze ontmoetingen met burgers, door trainingen voor bestuurders en ambtenaren en uit onze onderzoeken. De discussie naar aanleiding van *'Ongekend onrecht'* en de pogingen om een nieuwe bestuurscultuur met een gezonde spanning tussen macht en tegenmacht te ontwikkelen, laten zien dat de overgrote meerderheid van bestuurders en ambtenaren goed en betrouwbaar bestuur willen vanuit hun intrinsieke motivatie om te werken in en voor de samenleving. Dat vereist naast alle lopende verbetertrajecten en inspanningen, nieuwe aandacht en ontwikkeling van een vernieuwde betrouwbare overheid. Kort gezegd: op zoek naar nieuwe praktische wijsheden.

Vanuit deze achtergrond voor een leer- en trainingsprogramma sluiten wij aan bij de vele initiatieven die binnen overheidsorganisaties al zijn genomen, zoals het kennisknooppunt participatie van het Ministerie van I & W, projecten voor het organiseren van tegenspraak bij de vele beroepsverenigingen en initiatieven op gemeentelijk en provinciaal niveau. Een concreet leer- en trainingsprogramma ontwikkelen wij op maat en in overleg met een overheidsorganisatie. Verder onderschrijven wij de aanbevelingen van informateur Tjeenk Willink aan de Tweede Kamer. Cultuurverandering is een zaak van lange adem en goede organisatie.

Succetrainer Ten Hag zei het op 3 mei 2021 zo: *"We zijn een sterk collectief met veel verbondenheid. Homogeniteit. Weerbaarheid. Veerkracht. Ze hebben iets voor elkaar over. Ze dagen elkaar uit en steunen elkaar. We hebben het publiek gemist, ook omdat dat ons over een dood punt had kunnen helpen. We geven niet op. Ajax is topsport"*¹¹. Als we dit vertalen naar de overheid als topsport, is duidelijk dat de overheid ook kampioen kan worden.

Met deze intrinsieke motivatie voor goed bestuur vragen wij bestuurders en ambtenaren om van de maatschappelijke nood een bestuurlijke en ambtelijke deugd te maken. Besturen is topsport. Besturen vereist training en discipline om de goede overheid te creëren voor en van de burgers. De burgers zijn de spreekwoordelijke 12^e man of vrouw van het winnende team.

Dat zal het succes van en het plezier van bestuurders en ambtenaren in het werken voor de overheid en haar burgers alleen maar vergroten.



Henk Bruning
henkbruning@me.com

Hans Stukart
www.dilemmics.com
h.stukart@outlook.com

Adviseurs en trainers in goed bestuur en integriteitsbeleid

¹¹ Het handboek teambuilding volgens Ten Hag, Volkskrant 3 mei 2021)