Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur

Uitgave
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Openbaar Bestuur en Democratie
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Productiebegeleiding en dtp
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Foto's pagina 29, 37 en 43
Voog beeld en tekst

Druk
Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juni 2009
20522/1722-GMD32



Woord vooraf van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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 de burgers; de burgers kunnen dit niet zonder de overheid. In die wederkerigheid is een juiste balans nodig van rechten en plichten van de burger enerzijds, en van de overheid anderzijds.

De rechten en plichten van burgers liggen vast in formele wetten en regels. Daarnaast doet het Handvest verantwoordelijk burgerschap een informeel, moreel beroep op burgers om actief en verantwoordelijk in de maatschappij te staan.

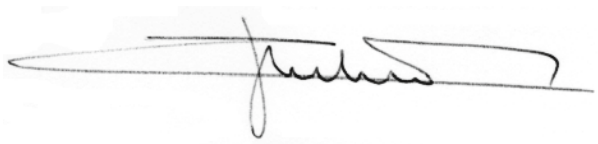
Er zijn ook veel formele wetten en regels die het functioneren van het openbaar bestuur vastleggen. Deze wetten en regels nodigen – juist door hun formele karakter – niet per se uit tot zelfreflectie. Daardoor zouden we bijna uit het oog verliezen waarom we al die wetten en regels hebben: om te voorzien in maatschappelijke behoeften binnen het kader van de democratische rechtsstaat.

In deze code voor goed openbaar bestuur is te vinden wat de basale beginselen van goed openbaar bestuur zijn in onze democratische rechtsstaat. Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. Het nodigt uit tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk.

Speciale aandacht vraag ik daarbij voor integriteit. We kunnen nog zoveel vastleggen in formele wetten en regels en informele codes; uiteindelijk is de individuele en collectieve integriteit van bestuurders essentieel. Net als de individuele en collectieve integriteit van hen die de bestuurders controleren. Helaas zijn er ook in het openbaar bestuur af en toe voorbeelden van gebrek aan integriteit en de negatieve gevolgen daarvan.

Juist de mensen die individuele en collectieve taken en verantwoordelijkheden vervullen in het openbaar bestuur, die ons aller belang dienen; juist zíj moeten het goede voorbeeld geven. Zó verdienen we het vertrouwen van de burger in de overheid. Zó stimuleren we actief en verantwoordelijk burgerschap. Zó kunnen overheid en burgers samen invulling geven aan het functioneren van onze democratische rechtsstaat.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst



Woord vooraf van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De afgelopen jaren is veel werk verzet om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren. Iedere overheidsorganisatie heeft daarin zijn eigen verantwoordelijkheid maar zij zullen door de burgers in hun gezamenlijkheid beoordeeld worden. De waardering van de dienstverlening door de burgers is dan ook afhankelijk van de samenwerking van overheden.

Voor u ligt de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. In de code staan de uitgangspunten voor het professioneel functioneren van de besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk.
Deze overheden zijn al goed bezig. Uit een eerste meting van de tevredenheid van burgers met de dienstverlening door de overheid, uitgevoerd in 2008, bleek dat burgers redelijk tevreden zijn over de dienstverlening van individuele organisaties.
De dienstverlening door de overheid als geheel evenwel wordt minder positief beoordeeld. De Nationale ombudsman komt met ongeveer gelijke conclusies over samenwerking in ketens van overheidsorganisaties in zijn jaarverslag over 2008.

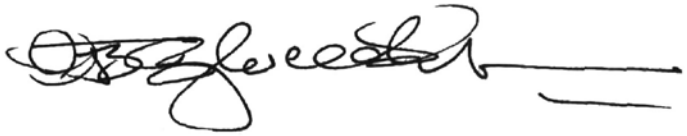
Dat betekent dus dat we onszelf voortdurend kritisch moeten beschouwen en inzien dat het altijd beter kan en dat, om goede dienstverlening aan burgers te kunnen leveren, de professionele onderlinge samenwerking nodig is van alle overheidsorganisaties.

Terecht is 'behoorlijk contact met burgers' een van de uitgangspunten in deze code. Goede dienstverlening begint inderdaad met hoffelijk en dienstbaar gedrag naar de burger toe.
Een verdere uitwerking van dit beginsel zou de toepassing van de BurgerServiceCode kunnen zijn. Belangrijke elementen hieruit die bijdragen aan een behoorlijk contact tussen overheid en burger zijn: de vrije keuze voor het kanaal waarlangs burgers de overheid benaderen: telefoon, internet en balie, het principe van eenmalige gegevensverstrekking en actieve betrokkenheid en participatie van burgers.

Er zijn daarnaast nog andere instrumenten denkbaar waarmee de beginselen van goed bestuur in praktijk worden gebracht in elke organisatie in het openbaar bestuur. Te denken valt aan het gebruik van de internetspiegel en benchmarks voor het zelfreinigend en lerend vermogen van organisaties. Uiteraard denk ik dan ook aan het verminderen van regeldruk voor burgers.

Ik nodig besturen van organisaties in het openbaar bestuur uit om in de geest van de code te handelen en daarbij ook gebruik te van bestaande instrumenten en initiatieven. De burger heeft immers recht op een professionele en dienstvaardige overheid.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Inleiding

Goed openbaar bestuur is essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Zonder goed openbaar bestuur kan er geen gezonde wisselwerking plaatsvinden tussen overheid en samenleving en kan de overheid niet in maatschappelijke behoeften voorzien.

In deze code is te vinden wat goed openbaar bestuur betekent voor besturen van individuele organisaties in het openbaar bestuur in Nederland, zowel op centraal als decentraal niveau.

Goed openbaar bestuur is zelfs in een welvarend en ontwikkeld land als Nederland geen vanzelfsprekendheid. Ook het feit dat politieke en maatschappelijke belangen democratisch gelegitimeerd worden afgewogen, biedt wat dit betreft geen absolute waarborg. Deze code drukt besturen van organisaties in het openbaar bestuur op het hart beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk levend te maken en levend te houden, en biedt een referentiekader voor anderen om hen hierop aan te spreken.

De code bevat geen juridisch afdwingbare normen. Er is al veel wet- en regelgeving die het optreden van de overheid reguleert, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De waarden die aan deze wet- en regelgeving ten grondslag liggen worden in de code expliciet gemaakt. Het zijn de gezamenlijke waarden op basis waarvan het openbaar bestuur functioneert. De code nodigt uit tot vertaling van deze waarden naar de eigen situatie en tot het nemen van actie: het actief uitdragen binnen en buiten de organisatie, een voorbeeld willen zijn en aanspreekbaar willen zijn op goed bestuur. Hiertoe kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven.

De beginselen moeten in elkaars verband worden gezien. In de praktijk zullen beginselen soms tegen elkaar afgewogen moeten worden. Zo hoeft bijvoorbeeld een legitieme beslissing niet altijd de meest doelmatige beslissing te zijn. Belangrijk is dat besturen hun afwegingen bewust maken en daarover open zijn. Het publieke belang staat daarbij altijd voorop: het openbaar bestuur is er vóór en namens burgers.

Goed openbaar bestuur vergt onderhoud en continue aandacht. De code ‘leeft’ als besturen hem gewetensvol toepassen en daarvan regelmatig publiekelijk verslag doen.

Den Haag, januari 2009

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, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

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 zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen 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 de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

6. Lerend en zelfreinigend vermogen
Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.

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

Toelichting bij de beginselen

1. Openheid en integriteit

Beginsel: Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Toelichting: Het bestuur – ook en vooral de individuele leden daarvan – geeft het goede voorbeeld en maakt medewerkers bewust van integriteit. Alleen op die manier kunnen de organisatie en de mensen die voor de organisatie werken geloofwaardig zijn.
Openheid betekent in ieder geval dat het bestuur open is over procedures en besluiten. Ook maakt het bestuur relevante informatie toegankelijk. Openheid vraagt om een ontvankelijke houding; dat wil zeggen dat het bestuur ontvankelijk is voor signalen uit de omgeving en dat het laat zien wat het met die signalen doet. Die ontvankelijke houding is ook nodig als het gaat om signalen uit de eigen organisatie. Het bestuur schept een veilig klimaat in de organisatie waarin die signalen kunnen worden afgegeven en geeft ook overigens invulling aan goed werkgeverschap.
Het is vanzelfsprekend dat het bestuur wet- en regelgeving naleeft, juist als (mede-)wetgever. Integriteit betekent ook gewetensvol handelen. Wat dat voor de specifieke organisatie betekent, maakt het bestuur duidelijk in een integriteitbeleid.

2. Participatie

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

Toelichting: Participatie betekent het betrekken van burgers en belangrijke partijen uit de omgeving bij het vormen of bijstellen van beleid. Participatie vraagt van het bestuur interactief te zijn met zijn omgeving, daadwerkelijk te luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen over een concreet onderwerp en zich tegenover hen te verantwoorden wat het daarmee heeft gedaan.

3. Behoorlijke contacten met burgers

Beginsel: Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

Toelichting: Een overheidsorganisatie kan verschillende rollen hebben. Soms treedt een overheidsorganisatie op als handhaver, soms als partner, soms als dienstverlener. In elke rol staat behoorlijk contact met burgers voorop. Het bestuur geeft daarbij zelf het goede voorbeeld.
In de rol van de organisatie als dienstverlener zorgt het bestuur voor een goede kwaliteit van dienstverlening. Het bestuur maakt duidelijk wat de burger mag verwachten.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

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

Toelichting: De burger mag erop vertrouwen dat zijn belastinggeld goed wordt besteed ten behoeve van het bereiken van de doelen. Het bestuur zorgt voor het behalen – en waar nodig bijstellen – van de gestelde doelen. Het bestuur neemt de verantwoordelijkheden die het heeft en werkt doelgericht samen met andere (overheids-)organisaties.
Het besturen gebeurt doelgericht. Dat wil zeggen dat het bestuur zorgt voor afstemming van de doelen met partijen in en om de organisatie en de doelen vertaalt in uitvoerbaar en handhaafbaar beleid. Het bestuur

maakt duidelijk wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor welke doelen. Het bestuur richt de organisatie effectief in op het bereiken van de doelen en is daarop aanspreekbaar.

5. Legitimiteit

Beginsel: Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

Toelichting: Het bestuur neemt beslissingen en maatregelen die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving en waartoe het bestuur bevoegd is. Het bestuur zorgt ook voor rechtmatige inning, beheer en besteding van de middelen.
Elke beslissing vraagt haar eigen afweging. De beslissingen en maatregelen zijn inhoudelijk en procedureel te rechtvaardigen. Dit dient ter legitimiteit van het gevoerde beleid, ook voor degenen die het ermee oneens zijn.

6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Beginsel: Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.

Toelichting: Het bestuur verbetert zijn prestaties door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen. Het bestuur laat zich controleren op zijn functioneren en is daar op aanspreekbaar. Zo ontstaat de nodige 'hygiëne' in de organisatie.
Het bestuur schept een klimaat waarin de organisatie leert van eventuele fouten en andere ervaringen, zoals ervaringen van andere (overheids-)organisaties. Ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving draagt bij aan het zelfreinigend en lerend vermogen.

7. Verantwoording

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

Toelichting: Het afleggen van verantwoording door besturen is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het dragen van verantwoordelijkheden vraagt om het afleggen van verantwoording. Om de (democratische) controle mogelijk te maken heeft het bestuur de bereidheid ruimhartig verantwoording af te leggen hoe het zijn verantwoordelijkheden draagt en invult.

Advies bij de

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

Den Haag, januari 2009

1. Aanleiding 17
1.1 Publiek belang dienen vraagt kritische (zelf-)reflectie 17
1.2 Nationale ombudsman constateert problemen 17
1.3 Goed besturen in een veranderende maatschappij 18
1.4 Kortom 19

2. Leeswijzer 20

3. Waarom deze code? 21
3.1 Vertrouwen 21
3.2 Zelfbewustzijn 21
3.3 Professionaliteit 21
3.4 Transparantie 22
3.5 Toegevoegde waarde 22

4. Wat voor soort document is de code? 23
4.1 Status 23
4.2 Karakter 23
4.3 Formulering 23
4.4 Opbouw 23

5. Voor wie is de code bedoeld? 24

6. Hoe gaat de code werken? 25
6.1 Implementatie 25
6.2 Implementatieplan 25
6.3 Monitoring 27
6.4 Geen nieuwe controle- en handhavingsmechanismen 27
6.5 Randvoorwaarden 28

7. Hoe verhoudt de code zich tot bestaande regels en instrumenten? 30
7.1 Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving 30
7.2 Verhouding tot behoorlijkheidsvereisten Nationale ombudsman 30
7.3 Verhouding tot governancecodes 30
7.4 Verhouding tot andere codes 30
7.5 Verhouding tot government governance 31

Bronnen 32
Websites 32

Bijlage 1 – Verantwoording werkgroep 33
Samenstelling werkgroep 33
Opdracht 33
Uitvoering opdracht 33

Bijlage 2 – Verantwoording consultatietraject 35
Onderdelen van het traject 35
Verkregen reacties op hoofdlijnen 35

Bijlage 3 – Verwerking verkregen reacties 39

1 Aanleiding

Laten we eerlijk zijn: in Nederland is in internationaal vergelijkend perspectief sprake van goed openbaar bestuur (Wereldbank 2007). In 2006 vond de meerderheid van de Nederlandse bevolking dat de overheid goed functioneert (SCP 2007). Zowel met wet- en regelgeving als door middel van beleid werken organisaties in het openbaar bestuur al jaren aan onder meer de eigen integriteit, wijze van dienstverlening, betrokkenheid van burgers en het afleggen van verantwoording.

Toch is er aanleiding om goed openbaar bestuur op de agenda én levend te houden.

1.1 Publiek belang dienen vraagt kritische (zelf-)reflectie

Het vervullen van een verantwoordelijke taak in het openbaar bestuur is niet hetzelfde als het vervullen van een taak in de private sector. Het dienen van het publieke belang met de monopolies op belasting, geweld en regelgeving in de hand, vraagt een sterk verantwoordelijkheidsgevoel en een gewetensvolle invulling van de taken en verantwoordelijkheden. Een gewetensvolle invulling betekent dat besturen van organisaties in het openbaar bestuur zich niet alleen houden aan wet- en regelgeving, maar ook intrinsiek gemotiveerd zijn om altijd ten dienste van het publieke belang te functioneren en dat in hun functioneren laten zien.

Gelukkig zijn er veel mensen met een (politiek-)bestuurlijke functie in het openbaar bestuur die hun verantwoordelijkheden gewetensvol dragen en nemen. Verschillende bestuurders en leidinggevenden hebben in ronde tafelgesprekken over de code aangegeven te vinden dat zij zich al houden aan waarden van goed bestuur.[1] Maar het blijft mensenwerk. Helaas zijn er ook voorbeelden van minder gewetensvol handelen. Hierover praten binnen het openbaar bestuur of op organisatieniveau blijkt in de praktijk lastig – bijvoorbeeld vanwege politieke of electorale belangen of omdat de in de organisatie heersende cultuur niet zelfreinigend, veilig of ontvankelijk is.

De effecten van het ontbreken van goed bestuur worden door burgers gemerkt. Uit onderzoek onder burgers naar de code komen reacties naar voren als “ik vind het te mooi om waar te zijn” en worden voorbeelden gegeven waarin volgens hen géén sprake is van goed bestuur. Zo wordt het voorbeeld gegegeven van iemand die aan zijn huis wil aanbouwen, daarvoor een vergunning aanvraagt, welke aanvraag wordt afgewezen, terwijl andere mensen in de buurt die hebben aangebouwd zónder toestemming te vragen, niet worden gecontroleerd of gehandhaafd. Ook hebben burgers soms de indruk dat bekenden van politici worden voorgetrokken, maar zij kunnen hier niet de vinger op leggen. Dit blijkt niet alleen uit de reacties van burgers tijdens het consultatietraject van de code, maar ook uit zogenaamde ‘burgerbrieven’ (brieven van bezorgde mensen) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ook (of juist) als bestuurders en leidinggevenden een code niet nodig vinden, omdat zij stellen al aan de waarden te voldoen, is het belangrijk scherp te blijven op het eigen functioneren. Omdat het dienen van het publieke belang een dusdanige verantwoordelijkheid is, dat het continue kritische (zelf-)reflectie vraagt.

1.2 Nationale ombudsman constateert problemen

Ondanks veel en goede inspanningen van de overheid komen mensen nog problemen tegen in contact met de overheid. Volgens onderzoek van de Nationale ombudsman zijn de meest voorkomende problemen bij de uitvoering van taken door de overheid:

- behandelingsduur;
- informatieverstrekking;
- in acht nemen van algemeen verbindende voorschriften;
- belangenafweging/redelijkheid;

1 *Overheersend signaal tijdens ronde tafelgesprekken met bestuurders en leidinggevenden uit het openbaar bestuur in het kader van het consultatietraject, zie bijlage 2.*

- vereiste van administratieve nauwkeurigheid;
- bejegening.

De ombudsman constateert dat de behandelingsduur, informatieverstrekking en administratieve onnauwkeurigheid problemen zijn die samenhangen met 'het massale verwerkingsproces dat grotere, bureaucratische organisaties dikwijls typeert'. Het niet in acht nemen van algemeen verbindende voorschriften, belangenafweging/redelijkheid en bejegening zijn problemen die betrekking hebben op de verhouding tussen de overheid en mensen in specifieke, individuele gevallen.

Ook het werk van de overheid is mensenwerk. Maar uitgangspunt is dat de overheid, die wetgevende en regelgevende macht heeft, zich zélf houdt aan de regels. En dat een overheid die van de mensen correct gedrag vraagt (bijvoorbeeld met een handvest voor verantwoordelijk burgerschap) zélf het goede voorbeeld geeft.

1.3 Goed besturen in een veranderende maatschappij

Het dienen van het publieke belang vraagt om goed bestuur. Dat is geen nieuwe notie. Al in de 14e eeuw maakte Ambrogio Lorenzetti in Siena de inmiddels beroemde fresco's met een symbolische uitbeelding van het goede en het slechte bewind. Deze fresco's in de vredeszaal in het Palazzo Pubblico herinnerden de bestuurders aan de toen heersende deugden van goed bestuur: vrede, kracht, bezonnenheid, grootmoedigheid, matigheid en rechtvaardigheid. De beginselen van goed bestuur zijn fundamenteel en lijken daardoor wellicht tijdloos. Maar het in praktijk brengen van goed bestuur vraagt in ieder tijdvak specifieke invulling. De Nederlandse maatschappij is aan diverse veranderingen tegelijk onderhevig. Het vervullen van een bestuurlijke functie ten behoeve van het publieke belang vraagt bewustzijn van die veranderingen in de maatschappij. Het vraagt een open, lerende en dus actieve houding van besturen om de beginselen van goed bestuur in de huidige context en met oog op de toekomst zo goed mogelijk in praktijk te brengen.

Hoe ziet die veranderende maatschappij er uit?

Veel mensen zijn individualistischer en mondiger geworden. Ook zijn de mensen in Nederland onderling diverser geworden qua culturele achtergrond. 40% van de Nederlanders vindt dat er te veel mensen met een andere nationaliteit in Nederland wonen (SCP 2007). Dat is een minderheid, maar wel een grote. Etnische distantie is er niet alleen tussen autochtonen en de verschillende allochtone groepen, maar ook tussen allochtone groepen onderling. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gesteld: een moderne samenleving staat voor de opgave de grote mate van pluriformiteit te laten samengaan met voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid (WRR 2003).

Ook het politieke speelveld is de laatste tijd aan verandering onderhevig. Nieuwe politieke partijen verschijnen op het toneel van volksvertegenwoordiging en bestuur. Zij nemen hun eigen mores mee als het gaat om gedrag en taalgebruik. Ongeacht de discussie hierover (sommigen vinden scherp taalgebruik onwenselijk, anderen zien het juist als onderdeel van verlevendiging van het politieke debat); vóórop staat dat de waarden van goed openbaar bestuur door alle partijen gedeeld moeten worden. Politieke partijen kunnen ervoor zorgen dat de (kandidaat-) volksvertegenwoordigers en bestuurders de waarden van goed bestuur kennen en uitdragen.

Tegelijkertijd verandert de relatie tussen mensen en de door hen gekozen volksvertegenwoordigers. In deze geïndividualiseerde, mondige en diverse maatschappij is het steeds onduidelijker wat de verbinding is tussen mensen en de volksvertegenwoordigers waarop zij hebben gestemd. De ombudsman staat meer op het netvlies dan de (lokale) volksvertegenwoordigers.[2] Dat betekent dat besturen niet alléén moeten luisteren naar volksvertegenwoordigingen, maar ook open moeten staan voor signalen van mensen zelf. De noodzaak meer direct te luisteren naar signalen uit de samenleving moet zich vertalen naar de ambtenaren. Hoewel ambtenaren zelf ook als mensen zich verhouden tot andere mensen in de maatschappij en tot (overheids-) instellingen, is (echt) luisteren naar signalen uit de maatschappij bij de voorbereiding en uitvoering van beleid nog niet vanzelfsprekend.[3]

Ten slotte staan ook de ontwikkelingen op het terrein van de media niet stil. In een democratische rechtsstaat vormen de traditionele media (krant, radio, TV) de belangrijke schakel tussen mensen en politiek. De media hebben een signaleringsfunctie zowel voor mensen over wat er gebeurt en leeft in de politiek, als voor de politiek over wat er gebeurt en leeft bij mensen. Dankzij de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie vindt in toenemende mate informatie-uitwisseling plaats zonder tussenkomst van de traditionele media. Denk aan blogs. Organisaties in het openbaar bestuur en mensen hebben de mogelijkheid zelf te kiezen welke informatie hoe aan te bieden c.q. tot zich te nemen. Bij een veranderende rol van de onafhankelijke media dienen organisaties in het openbaar bestuur zich af te vragen hoe de signaleringsfunctie wordt ingevuld. Dat is immers de basis waarop de overheid beslissingen neemt voor de maatschappij en waarop de mensen een beeld van de overheid vormen.

1.4 Kortom

Organisaties in het openbaar bestuur hebben een grote verantwoordelijkheid: het dienen van het publieke belang. Het dragen van (politiek-) bestuurlijke verantwoordelijkheid in het openbaar bestuur vraagt om kritische (zelf-) reflectie. Om bestaande problemen op te lossen die mensen tegenkomen in contact met de overheid. En om te voorzien in maatschappelijke behoeften in een veranderende maatschappij. Goed bestuur lijkt vanzelfsprekend en tijdloos, maar dient continu levend te worden gehouden.

2 *Burgeronderzoek consultatietraject code voor goed openbaar bestuur, d.d. 6 en 11 november 2008, zie bijlage 2.*

3 *Zie bijvoorbeeld het onderzoek van de Burgerlijke Raad voor het Regeringsbeleid naar de reacties van ambtenaren op burgerinitiatieven http://www.burger-raad.nl/burger*

2 Leeswijzer

Dit advies is het begeleidende document bij de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Het geeft de mening van de werkgroep weer.[4] Het advies is primair gericht aan de minister en staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Waar de werkgroep concrete aanbevelingen doet aan de bewindslieden is dit in de tekst expliciet gemarkeerd als aanbeveling. Daarnaast is het advies een verantwoordingsdocument aan alle partijen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de code en dit advies. Het document is verder publiekelijk toegankelijk via de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In dit document leest u eerst wat het doel is van de code en voor wie de code bedoeld is. Daarna volgt een toelichting op de manier waarop de code in de praktijk gaat werken. Daarbij is er onder meer aandacht voor de vragen hoe de code geïmplementeerd kan worden en welke randvoorwaarden de werkgroep signaleert. Ten slotte geeft de werkgroep een toelichting op het document zelf: welk karakter heeft het, welke status heeft het en hoe verhoudt de code zich tot bestaande regels en instrumenten. In de bijlagen verantwoordt de werkgroep zich over de uitvoering van de opdracht, evenals over het consultatietraject dat belangrijke signalen heeft opgeleverd voor de totstandkoming van de code en dit advies.

4 *Zie bijlage 1 voor meer informatie over de werkgroep.*

3 Waarom deze code?

De werkgroep heeft bij haar opdracht (zie bijlage 1) geen inhoudelijke of contextuele randvoorwaarden meegekregen. De werkgroep heeft daarom zelf de doelen van de code geformuleerd.

Doel van de code:
- vergroten vertrouwen van burgers en instellingen in de overheid;
- vergroten zelfbewustzijn binnen en trots op de overheid;
- vergroten professionaliteit en 'esprit de coeur' binnen overheid;
- vergroten transparantie over kerntaken.

3.1 Vertrouwen

De werkgroep realiseert zich dat er geen één op één relatie is tussen de code en het vertrouwen van burgers en instellingen in de overheid. Dat vertrouwen wordt door vele factoren beïnvloed. De code kan wel één van de factoren zijn die het vertrouwen positief beïnvloeden.

Daarbij is de werkgroep zich bewust van mogelijke, onbedoelde effecten die de introductie van de code kan hebben. Uit het consultatietraject is gebleken dat de code een gevoel op kan roepen dat er kennelijk iets mis is, waardoor de code nodig is. Ook kan de code – ten onrechte – de indruk wekken dat er eerder nog niet aan goed bestuur is gewerkt. Burgers geven bovendien aan niet actief geïnformeerd te hoeven worden over een code en aanverwante activiteiten van de overheid om aan goed bestuur te werken. Het is van belang dit in acht te nemen bij de introductie en implementatie van de code (zie hoofdstuk 6).

Er ís een manier waarop de code wél kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid. Burgers geven aan dat zij vooral het effect willen merken van de inspanningen die de overheid pleegt ten aanzien van haar eigen functioneren. Dus als de invoering van de code het functioneren van de overheid positief beïnvloedt, dán draagt de code bij aan vertrouwen in de overheid.

3.2 Zelfbewustzijn

Om het eigen functioneren waar nodig te verbeteren, is eerst zelfbewustzijn nodig. De code dient als aanleiding voor zelfreflectie en dialoog over het functioneren van besturen van organisaties in het openbaar bestuur. Door als besturen zelf lerend vermogen te tonen en actief eraan te werken een professionele overheid te zijn, veronderstelt de werkgroep dat dit een positief effect heeft op het zelfbewustzijn en de professionaliteit van de overheid.

3.3 Professionaliteit

De professionaliteit in het openbaar bestuur wordt niet alleen bepaald door besturen, maar ook door ambtenaren. De code is primair gericht aan besturen.[5] Mogelijk heeft de code ook een positief effect op de professionaliteit en trots van ambtenaren wanneer besturen actief met de beginselen van goed bestuur aan het werk zijn. Net zoals ethisch leiderschap een positief effect kan hebben op integriteit in een organisatie (Lasthuizen 2008). Er is een positief uitgangspunt: 84,3% van de ambtenaren vindt dat een code voor goed openbaar bestuur belangrijk is om te werken aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur. Een kleiner percentage, maar nog altijd een meerderheid (61,9%), is het eens met deze stelling: "Het zou mij als medewerker motiveren in mijn werk als het bestuur van mijn organisatie de code zou toepassen."[6]

5 *Voor een visie op een beroepscode voor ambtenaren zij verwezen naar het advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid over beroepscodes (ROP 2008).*

6 *Blijkens uitkomsten Flitspanel®, november 2008, zie bijlage 2.*

3.4 Transparantie

Het vergroten van de transparantie over kerntaken ten slotte kan op twee manieren bereikt worden. Ten eerste doordat het beginsel openheid onderdeel uitmaakt van de code. Ten tweede omdat door bewustzijn over de beginselen van goed openbaar bestuur, tegelijkertijd meer op het netvlies staat wat de basismotivatie is voor besturen in het openbaar bestuur: het dienen van het publieke belang en het daarop aanspreekbaar zijn. Vanuit die basismotivatie kan ook steeds kritisch naar de taken worden gekeken: (hoe) dienen we hiermee het publieke belang?

In het consultatietraject is gebleken dat deze doelen breed worden gesteund. Tegelijkertijd is tijdens het consultatietraject regelmatig de vraag gesteld wat de toegevoegde waarde is van de code.

3.5 Toegevoegde waarde

De overheid vraagt van de mensen zich verantwoordelijk en respectvol te gedragen. Zo is er de campagne tegen agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak.[7] Ook ontwikkelt het kabinet een handvest voor verantwoordelijk burgerschap.[8] Dergelijke initiatieven zijn alleen geloofwaardig wanneer de overheid zelf het goede voorbeeld geeft. In de Troonrede 2008 werden het handvest en de code voor goed openbaar bestuur dan ook in elkaars verlengde genoemd.[9] Ook los van deze wederkerigheid in de relatie tussen overheid en burger, moet de burger erop kunnen vertrouwen dat besturen in het openbaar bestuur de bijzondere verantwoordelijkheid die zij dragen, gewetensvol invullen. Daarom hebben besturen een instrument nodig dat de aanleiding vormt om te reflecteren op het eigen functioneren. Wet- en regelgeving vormen formele kaders die aangeven wat besturen moeten doen, maar nodigen niet uit tot zelfreflectie. De code is juist een informeel instrument dat helpt bij dit soort zelfreflectie; anders gezegd, ter vergroting van het bewustzijn van de eigen missie. Hij vraagt aandacht voor de waarden – de motivatie – die ten grondslag liggen aan het behartigen van het publieke belang. Dat deze waarden gezamenlijk door en voor het hele openbaar bestuur zijn geformuleerd heeft een belangrijke meerwaarde.

7 *www.veiligepublieketaak.nl*

8 *Beleidsprogramma 2007-2011, pijler 6.*

9 *www.regering.nl/Het_kabinet/Troonrede_2008*

4 Wat voor soort document is de code?

4.1 Status

De code is een vrijwillig te omarmen instrument. Wanneer het bestuur van een organisatie zich aan de code verbindt, is toepassing van de code niet vrijblijvend. Vanaf dat moment mogen immers de controlerende organen de besturen aanspreken op de wijze waarop besturen de code implementeren. De code is echter geen garantie voor goed bestuur. Besturen is mensenwerk. Maar de besturen die actief aan de slag gaan met de code laten zien waar zij voor staan en dat zij werken aan hun eigen functioneren.

De code heeft geen juridische status, het is een 'zacht' instrument. Het is niet uit te sluiten dat de code na verloop van tijd 'hard' wordt, bijvoorbeeld wanneer deze door de rechter gebruikt zou worden bij toetsing van het handelen van de overheid. Daarbij moet echter bedacht worden dat de code in de huidige vorm weinig concrete normen bevat en daarmee als toetsingsinstrument niet direct voor de hand ligt.

4.2 Karakter

De code bevat de gemeenschappelijke waarden van goed openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. Deze waarden zijn een vertaalslag van bestaande wet- en regelgeving, afspraken, instrumenten en initiatieven in de overkoepelende waarden die daaraan ten grondslag liggen. Vandaar dat ze voor sommigen een 'open deur' gehalte hebben. Toch is het relevant deze waarden te expliciteren en erover in gesprek te gaan. Want verschillende mensen ontlenen aan dezelfde waarden verschillende normen en gedragsregels – voor zover wet- en regelgeving daarvoor ruimte laat – en/of hebben daarbij verschillende ambitieniveaus. Als behartigers van het publieke belang is het belangrijk dat besturen van organisaties in het openbaar bestuur niet alleen de gezamenlijke waarden delen, maar ook langs die waarden reflecteren op hun eigen functioneren.

4.3 Formulering

De werkgroep heeft gestreefd naar een korte en heldere formulering van de code. Het gaat om de formulering van de belangrijkste waarden van goed openbaar bestuur. Dat moet kort en duidelijk geformuleerd kunnen worden op een 'gemiddeld' niveau, zodat het voor mensen met diverse achtergronden begrijpelijk is. Uit het burgeronderzoek dat onderdeel uitmaakte van het consultatietraject is gebleken dat burgers met zowel hoog- als laagopgeleide achtergrond goed met de tekst uit de voeten kunnen. Er is in het consultatietraject waardering geuit dat de code zo duidelijk en eenvoudig is geworden.

4.4 Opbouw

De opbouw van de code is als volgt. Eerst is er een inleiding waarin de noodzaak om te werken aan goed openbaar bestuur wordt geschetst. Daarna volgen de beginselen op één A4. Vervolgens is er een iets meer uitgewerkte versie van de code met een korte toelichting. Zo kan het ene A4 worden gebruikt als kort referentiekader, en de versie met toelichting als basis voor nadere concretisering en operationalisering.

Organisaties kunnen de code naar de eigen context verder uitwerken. De politie heeft een dergelijke insteek gekozen bij de Code Blauw (zie hoofdstuk 7). Bij de uitwerking van de Code Blauw is gekozen voor invalshoeken, zoals "ik als agent op straat…". De werkgroep heeft ervoor gekozen de code voor goed openbaar bestuur, die de gezamenlijke beginselen voor het hele openbaar bestuur verwoordt, niet zelf uit te werken. Ten eerste omdat top-down opleggen van een blauwdruk nu juist niet past bij het karakter en doel van de code. Op overkoepelend niveau is ook niet te zeggen wanneer een beginsel goed is ingebed in een bestuur of organisatie. Besturen hebben de ruimte nodig om zelf – eventueel in samenwerking met besturen van andere organisaties – invulling te geven aan de beginselen voor hun specifieke situatie. Die exercitie op zich levert al een belangrijke bijdrage aan zelfbewustzijn en professionaliteit.

5 Voor wie is de code bedoeld?

Aanbeveling: besturen zijn doelgroep van de code

De toepassing van de code is een primaire verantwoordelijkheid van besturen, waarop controlerende organen hen mogen aanspreken. Besturen zorgen ervoor dat zij zelf de waarden toepassen in hun eigen handelen. Daarmee vervullen zij een voorbeeldfunctie naar hun ambtelijke leidinggevenden en medewerkers toe. Besturen zorgen ervoor dat de beginselen van goed bestuur in de organisatie zijn ingebed. De code werkt ook door naar verzelfstandigde organisatieonderdelen en samenwerkingsverbanden. Uiteindelijk is het de burger die de effecten van goed bestuur moet merken. Politieke partijen worden uitgenodigd de beginselen van goed openbaar bestuur uit te dragen naar (kandidaat-)bestuurders en (kandidaat-) volksvertegenwoordigers.

Toelichting

De code is primair een instrument voor besturen. Dat wil in verband met deze code zeggen[10]: colleges van burgemeester en wethouders bij gemeenten; gedeputeerde staten bij provincies; dijkgraaf en (hoog) heemraden (dagelijks bestuur) bij waterschappen; het kabinet op rijksniveau. Analoog aan deze doelgroep kan de code eveneens worden gebruikt door feitelijke dagelijkse besturen, zoals de korpschef bij de politie en de regiocommandant bij de brandweer.

Goed bestuur komt alleen tot stand in een gezonde verhouding met het orgaan dat het bestuur controleert dan wel medebestuurt. In het staatsrecht zijn de verhoudingen tussen enerzijds bestuur en anderzijds controlerende of medebesturende organen verschillend. In dit advies wordt het onderscheid gemaakt tussen besturend en controlerend orgaan, en daarbij worden met controlerende organen ook die organen bedoeld die volgens de wet meebesturen. Het gaat namelijk om de verhouding van macht en tegenmacht of het zelfreinigend vermogen van een organisatie. Ook in een verhouding van bestuur en medebestuur mag zelfreinigend vermogen worden verwacht.

De volgende organen worden uitgenodigd de besturen van hun organisaties aan te spreken op goed bestuur: gemeenteraad bij gemeenten; provinciale staten bij provincies; algemeen bestuur bij waterschappen; het parlement (Eerste en Tweede Kamer) op rijksniveau.

Besturen zorgen ervoor dat de code ook doorwerkt in hun organisatie. Uiteraard betreft dit ook de individuele bestuurders die van het bestuur deel uitmaken. Bestuurders hebben een belangrijke voorbeeldfunctie richting ambtelijke leidinggevenden en medewerkers. Bestuurders dienen de organisatie te kennen, te weten wat er leeft en in die context goed bestuur in te bedden.

De werkgroep vindt het wenselijk dat de doorwerking van de code ook (ver)zelfstandig(d)e organisatieonderdelen en samenwerkingsverbanden betreft. Allereerst omdat het handelen volgens beginselen van goed bestuur niet iets is wat je het ene moment wel doet, en het andere moment niet. Het is een grondslag en motivatie voor het zijn van goed bestuur. Maar ook is doorwerking wenselijk omdat de burger in aanraking komt met dergelijke onderdelen en verbanden. De burger kan geen onderscheid maken naar soorten onderdelen van de overheid.[11] Dat onderscheid is vaak van organisatietechnische of administratieve aard. Het zegt niets over de waarden die aan het functioneren van die onderdelen ten grondslag liggen. Ook in samenwerkingsverbanden dragen besturen (of vertegenwoordigers ervan) de beginselen van goed bestuur uit. De controlerende organen spreken de besturen daarop aan, voor zover het het handelen van het bestuur in de samenwerking betreft. Partijen in een samenwerkingsverband kunnen desgewenst beslissen of zij de code willen toepassen.

De code is niet in eerste instantie gericht tot hoge colleges van staat en semi-publieke organisaties. Deze organisaties worden wel uitgenodigd de code als inspiratiebron te hanteren.

---

10 *Formeel beschikken de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen ook over bestuursbevoegdheden. De uitoefening van het dagelijks bestuur berust echter bij de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten respectievelijk dagelijks bestuur.*

11 *Burgeronderzoek consultatietraject code voor goed openbaar bestuur, d.d. 6 en 11 november 2008, zie bijlage 2.*

6 Hoe gaat de code werken?

6.1 Implementatie

Aanbeveling: implementatie top-down en bottom-up

Top-down:
- **Gezamenlijke introductie van de code door middel van een bijeenkomst met onder meer koepels en brancheverenigingen.**

Bottom-up:
- **Eigen verantwoordelijkheid van besturen voor concretisering en operationalisering van de code in de eigen context.**

Toelichting

Voor een daadwerkelijke 'landing' van de code is zowel top-down als bottom-up geëngageerdheid nodig. Top-down gaat het om verbinding aan de code als zodanig; bottom-up om nadere concretisering en operationalisering in de eigen context.[12]

Top-down blijkt de geëngageerdheid van koepels en brancheverenigingen uit een gezamenlijke bijeenkomst waarin de code officieel wordt geïntroduceerd. Daarmee wordt de aftrap gegeven voor het in de praktijk aan de slag gaan met de code. De werkgroep beveelt aan dit nog in 2009 te laten plaatsvinden, zodat organisaties zo snel mogelijk met de code aan de slag kunnen gaan.

Bottom-up concretisering en operationalisering betreft het geven van betekenis aan de beginselen voor de eigen context door besturen van organisaties in het openbaar bestuur. De werkgroep beveelt aan dat organisaties (al dan niet gefaciliteerd door koepels en brancheverenigingen) zelf een implementatieplan maken waarmee nog in 2009, of uiterlijk 1 januari 2010 gewerkt gaat worden.

6.2 Implementatieplan

Aanbeveling: implementatieplan op organisatieniveau

Mogelijke onderdelen implementatieplan:
- **gesprek binnen bestuur (concretisering, operationalisering, zelfevaluatie)**
- **gesprek tussen bestuur en controlerend orgaan**
- **gesprek tussen bestuur en medewerkers**
- **workshops op specifieke onderdelen naar behoeften**
- **vorm van verantwoording over toepassing code**

Spiegelen en uitwisselen tussen organisaties onderling:
- **binnen sector (visitatie) en intersectoraal**

Toelichting

Uitgangspunten voor implementatie bottom-up zijn:
- Concretisering en operationalisering van de code is nodig in de organisationele context;
- Besturen van organisaties in het openbaar bestuur hebben een eigen verantwoordelijkheid om de code te concretiseren en operationaliseren;
- Sectoren (koepels, brancheorganisaties, beroepsverenigingen) kunnen hierbij een stimulerende en faciliterende rol spelen;
- Bij de concretisering en operationalisering wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande initiatieven en trajecten.

12 *Zie ook ROP 2008.*

De code dient als aanleiding voor kritische (zelf-)reflectie. De politie heeft hier al ervaring mee opgedaan aan de hand van de Code Blauw (zie hoofdstuk 7). Deze ervaring leert dat het vooral gaat om het gesprek over toepassing van beginselen in de praktijk, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden en dilemma's. Dit gesprek kan zowel op bestuurlijk niveau, in relatie tot het controlerend orgaan, als in wisselwerking met de ambtelijke organisatie plaatsvinden. Ook de Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding benadrukt dat concretisering en operationalisering nodig is. "De ontwikkeling van praktische instrumenten en een intensief informatie- en communicatietraject, afgestemd op de verschillende doelgroepen maar tegelijkertijd gericht op wat ons bindt in het openbaar bestuur, is daarbij van cruciaal belang. Wij zijn dan ook voornemens om de definitieve code op brandweerspecifieke onderdelen, nader te concretiseren en operationaliseren. Dit wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan bestaande initiatieven." Een concreet implementatieplan is dus nodig, en kan op organisatieniveau worden ingevuld.

Uit onderzoek onder ambtenaren is gebleken dat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor goed bestuur (81%). Ambtenaren zijn echter slechts in minderheid van plan hun besturen erop aan te spreken als zij de code niet toepassen (26%). Voor een goede inbedding van goed bestuur in de organisatie is een gezond klimaat in de organisatie belangrijk. Daarom suggereert de werkgroep in het implementatieplan onder meer de verhouding met ambtenaren te betrekken.

Een vorm van verantwoording is wenselijk, zodat het bestuur aangesproken kan worden op haar inzet op dit vlak. Maar een aparte verantwoordingsstructuur voor de code vindt de werkgroep onwenselijk. Aangesloten kan worden bij bestaande verantwoordingsstructuren, zoals het jaarverslag.

Zowel in de werkgroep zelf als tijdens het consultatietraject hebben diverse mensen vastgesteld dat uitwisseling van kennis en ervaring over sectorgrenzen heen (onder sectoren verstaan we dan: rijk, provincies, gemeenten enzovoort) bijzonder waardevol kan zijn. Daarom dat de werkgroep uitwisseling over sectorgrenzen heen aanbeveelt als onderdeel van het implementatieplan. Dit sluit ook aan bij de behoefte van de Unie van Waterschappen: de Unie geeft aan het meest behoefte te hebben aan 'good practices' van andere sectoren, omdat er voor vrijwel alle onderwerpen in de code al trajecten lopen in de waterschapsector. De politie vindt een intersectorale aanpak eveneens gewenst.

In de implementatie hoeft naar de mening van de werkgroep geen apart traject richting de burger te worden opgenomen. De uitkomst van het burgeronderzoek op dit punt was te duidelijk en eenduidig om te negeren.

Aanbeveling: aansluiting bij benchmarks en bestuurskrachtmetingen

Benchmarks en bestuurskrachtmetingen helpen organisaties het eigen functioneren te toetsen.

Toelichting

Na concretisering en operationalisering kunnen organisaties zelf beoordelen in hoeverre kan worden aangesloten bij een benchmark of een bestuurskrachtmeting. Deze instrumenten zijn er om te leren en te verbeteren, niet om af te rekenen. Benchmarks worden op sectorniveau ingezet, maar in nauwe samenwerking tussen die sectoren: rijk, provincies en gemeenten. Bestuurskrachtmetingen worden op organisatieniveau ingezet.

Programma Krachtig Bestuur

In het programma Krachtig Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staan twee begrippen centraal: doen en leren. "Op de langere termijn willen wij een context creëren waarbij een leerproces tot stand kan komen dat verbeteringen realiseert die bijdragen aan een nog krachtiger bestuur. Daarbij spelen bestuurskrachtmetingen en benchmarks een belangrijke rol. Niet als instrument op zichzelf, maar als middel om van elkaar te leren.

Aanbeveling: zorg in elke sector en/of organisatie voor eenambassadeur/voortrekker

Een ambassadeur/voortrekker draagt persoonlijk de waarden uit en is de motor achter bewustwording van de waarden van goed bestuur binnen een sector c.q. organisatie. De ambassadeur/voortrekker heeft ook een adviserende rol. Deze functie kan eventueel periodiek rouleren.

Toelichting

Voorstelbaar is dat ambassadeurs of voortrekkers een positieve invloed hebben als het gaat om het levend houden van 'goed bestuur' als expliciet aandachtpunt voor besturen in het openbaar bestuur. Een mogelijkheid is dat een ambassadeur op bestuurlijk niveau binnen een organisatie (denk aan een heemraad bij een waterschap) zorgt voor twee workshops per jaar over de waarden van goed bestuur in het algemeen en/of enkele specifieke thema's. Zulke gesprekken kunnen in ieder geval gaan over dilemma's en praktijkvoorbeelden.

6.3 Monitoring

Aanbeveling: monitoring

De Raad van State breidt de periodieke beschouwing van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit met een beschouwing van de Code voor goed openbaar bestuur.

Toelichting

Diverse partijen hebben tijdens het consultatietraject gewezen op het belang de discussie over goed openbaar bestuur levend te houden. Uitkomsten van monitoring zijn een goede aanleiding die discussie levend te houden. Ook voor monitoring hoeft geen aparte structuur te worden ingesteld. Het Interprovinciaal Overleg heeft de suggestie gedaan dat wordt aangesloten bij de periodieke beschouwing van de Raad van State over het naleven van de code interbestuurlijke verhoudingen. De werkgroep neemt deze suggestie graag over. Daarbij zij aangetekend dat de code interbestuurlijke verhoudingen alleen betrekking heeft op de onderlinge verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten, terwijl de code voor goed openbaar bestuur in meer sectoren wordt ingezet.

Raad van State

De Raad van State stelt zich ten doel om door advisering aan wetgever en bestuur en door bestuursrechtspraak bij te dragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat en bewaakt de eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur in brede zin.
www.raadvanstate.nl

6.4 Geen nieuwe controle- en handhavingsmechanismen

Aanbeveling: geen nieuwe controle- en handhavingsmechanismen

Het vastleggen van de code in wet- en regelgeving heeft geen zin. De code gaat niet over harde normen (die zijn er al) maar om bewustwording van waarden. Harde controle en handhaving op waarden is niet mogelijk vanwege het abstractieniveau en niet wenselijk omdat het gaat om verinnerlijking van waarden.

Toelichting

Bij burgers roepen de beginselen de indruk op een recht te zijn.[13] Er zijn dan ook vragen wie op naleving gaat toezien. Burgers noemen uit zichzelf de ombudsfunctie. De werkgroep neemt deze suggestie niet over.

---

13 Blijkens burgeronderzoek, zie bijlage 2.

Er zijn al vele controle- en handhavingsmechanismen om het openbaar bestuur scherp te houden op haar functioneren. Zowel via het recht, als via horizontale en interbestuurlijke mechanismen. Denk aan het bestuursrecht, rekenkamers en interbestuurlijk toezicht. De werkgroep ziet geen heil in het opzetten van nieuwe controle- en handhavingsmechanismen voor de code voor goed openbaar bestuur. Dat past ook niet bij het karakter van de code die immers gaat over wat besturen zijn. Het aan de slag gaan met de code heeft als doel verinnerlijking van de beginselen van goed bestuur. Concretisering en operationalisering vinden niet voor niets bottom-up plaats.

De werkgroep wil er tegelijkertijd op wijzen dat bestaande mechanismen beter benut zouden kunnen worden bij het reflecteren op het eigen functioneren door besturen van organisaties in het openbaar bestuur. Controle- en handhavingsmechanismen dreigen als administratieve verplichtingen (en lasten) te worden weggezet, en worden dan niet benut als kwaliteitsinstrument.

Aanbeveling: maak beter gebruik van bestaande mechanismen
Gebruik bestaande momenten van afleggen van verantwoording, evenals onderzoeken en benchmarks, om oprecht te reflecteren en te leren.

Toelichting
Goed bestuur moet zich natuurlijk wel uiten in zichtbare resultaten en verbeteren aan de hand van relevante informatiebronnen. Daarvoor zijn verschillende bestaande mechanismen beschikbaar. Onderzoeken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Wereldbank bijvoorbeeld leveren (prestatie-)gegevens op over de Nederlandse publieke sector in internationaal vergelijkend perspectief. De Raad van Europa levert relevante rapporten, richtsnoeren en aanbevelingen voor het openbaar bestuur. Op nationaal niveau zijn de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer een belangrijke bron van informatie over het functioneren en presteren van het Nederlandse openbaar bestuur.[14] Ook rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau zijn zinvolle informatiebronnen. Op horizontaal niveau vervullen benchmarks een steeds belangrijkere rol. Denk aan www.waarstaatjegemeente.nl. Op organisatieniveau leveren stakeholderonderzoeken en klachtenprocedures mede informatie over het functioneren van besturen.
Ook het werk van de Nationale ombudsman zou beter benut kunnen worden als spiegel. Weliswaar een spiegel waar niet op het door een bestuur zelf gewenste moment in kan worden gekeken, maar een relatief vriendelijke spiegel: de ombudsman benoemt de problemen waar mensen tegenaan lopen in contacten met de overheid, geeft mogelijke oplossingen en dat zonder te sanctioneren.

6.5 Randvoorwaarden

Kortweg signaleert de werkgroep dat in ieder geval de volgende factoren randvoorwaarden zijn als het gaat om succesvolle implementatie van de code:
- gezamenlijke introductie van de code in het openbaar bestuur, over sectorgrenzen heen;
- geëngageerdheid bottom-up, dat wil zeggen: besturen willen zich verbinden aan de code en zijn bereid tot zelfreflectie;
- implementatieplan en inspanningen dit plan ten uitvoer te brengen;
- ambassadeurs/voortrekkers om goed bestuur op de agenda en levend te houden;
- bereidheid bij controlerende en meebesturende organen om besturen aan te spreken;
- veilig klimaat voor dialoog binnen de organisatie;
- ontvankelijkheid van bestuur voor signalen uit de omgeving;
- werken aan interbestuurlijke verhoudingen op organisatie- en sectorniveau.

14 *Zie voor de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer de huidige strategie (AR 2003).*



De Nationale Ombudsman, dhr. Benninkmeijer, tijdens een rondetafelgesprek over de code voor goed openbaar bestuur op 27 november 2008 te Utrecht.

Nationale ombudsman

"Het instituut van de Nationale ombudsman is ingesteld om de burger een mogelijkheid te geven om klachten over de uitvoering van taken door de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke en deskundige instantie. Deze mogelijkheid staat naast andere voorzieningen, zoals de volksvertegenwoordiging, de rechterlijke macht, en interne procedures van klachtbehandeling. Het werk van de Nationale ombudsman kan leiden tot het (alsnog) nemen van een maatregel en heeft uiteindelijk tot doel bij te dragen aan herstel van geschonden vertrouwen. Met het oog op deze functie naar de burger toe is in de Wet Nationale ombudsman gekozen voor een vorm waarin één persoon, de Nationale ombudsman, de naar buiten herkenbare exponent is van het instituut, als tegenwicht van een vaak anonieme bureaucratie. Het is aan de betreffende overheidsinstelling om aan het oordeel van de Nationale ombudsman gevolgtrekkingen te verbinden. Daarin verschilt het oordeel van de Nationale ombudsman van de uitspraak van de rechter. Uitspraken van de Nationale ombudsman kunnen niet worden afgedwongen, de Nationale ombudsman moet het dus hebben van zijn gezag. Dat gezag wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het werk: een zorgvuldig onderzoek naar de feiten, een goed onderbouwde en overtuigende beoordeling en een rapportage in leesbare vorm."

www.ombudsman.nl

7 Hoe verhoudt de code zich tot bestaande regels en instrumenten?

7.1 Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

Zoals beschreven zijn de waarden in de code een vertaalslag van bestaande wet- en regelgeving en andere maatstaven. De code is een ethisch of moreel document, niet een juridisch document. De code komt dus niet in de plaats van bestaande wet- en regelgeving en is ook zelf geen nieuwe regelgeving.

7.2 Verhouding tot behoorlijkheidsvereisten Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman toetst of een overheidsorganisatie zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Deze toetsing baseert hij op de behoorlijkheidsvereisten. Het derde beginsel in de code is een directe verwijzing naar deze behoorlijkheidsvereisten.

7.3 Verhouding tot governancecodes

Er zijn in de laatste jaren meerdere governancecodes ontwikkeld, in verschillende sectoren. Na de Nederlandse code voor corporate governance ('code Tabaksblat') zijn in Nederland vergelijkbare codes ontwikkeld voor onder meer de sectoren zorg, onderwijs, sociale woningbouw, cultuur, pensioenfondsen en omroepen.

Corporate governance heeft betrekking op individuele organisaties, te weten beursgenoteerde vennootschappen, in de private sector. De Nederlandse code voor corporate governance gaat voornamelijk over checks and balances in de organisatie, evenals in enige mate over transparantie en integriteit van bestuur en toezicht. Sectorale governance codes in Nederland hebben in navolging van de corporate governance code betrekking op individuele organisaties, vaak semi-publieke organisaties. In dat verband wordt wel gesproken over public governance. De codes verschillen per sector, maar zijn vergelijkbaar met de Nederlandse corporate governance code omdat ze voornamelijk checks and balances organiseren.

Met de code voor goed openbaar bestuur wordt recht gedaan aan het specifieke karakter van het openbaar bestuur. De code voor goed openbaar bestuur regelt geen checks and balances, omdat macht en tegenmacht in het openbaar bestuur al bij wet geregeld zijn via democratische legitimering. Deze code heeft dus een ander karakter en is als zodanig niet te vergelijken met de code Tabaksblat en sectorale governance codes.

7.4 Verhouding tot andere codes

De term 'code' wordt in meer verbanden gebruikt dan bij governance alleen. Naast de governancecodes zijn er ook gedragscodes, die betrekking hebben op integriteit, dat als beginsel van goed bestuur in de code is opgenomen. In zoverre kunnen de gedragscodes als concrete toepassing worden gezien van een beginsel van goed bestuur. Belangrijk is dan wel dat de gedragscode niet alleen formeel bestaat als een administratieve 'check', maar dat er bewust een gewetensvolle invulling aan wordt gegeven.

De politie heeft voor de eigen sector de Code Blauw ontwikkeld. Dit is een beroepscode bedoeld voor iedereen die bij de Nederlandse politie werkt. De code bevat waarden die aansluiten bij de twee centrale begrippen in de missie van de politie: 'waakzaam en dienstbaar'. De Code Blauw wordt ingezet als richtinggevend kader voor denken, gedrag en handelen. Richting en concretisering wordt gegeven aan de beginselen door uit te gaan van invalshoeken. Deze invalshoeken worden gebruikt om situaties te onderscheiden, waarin het ene beginsel meer leidend is dan het andere. Denk aan 'ik als leidinggevende' of 'ik in mijn vrije tijd'. Zo kan de code op meerdere fronten ingezet worden en wordt duidelijk hoe ieder een onderwerp – zoals respect – toe kan passen in de eigen context. De ervaring van de politie met de implementatie van de beroepscode is dat een richtinggevend kader het mogelijk maakt om het gesprek over de beginselen te initiëren. Het gaat niet om het document, maar om de manier waarop de mensen het tot leven laten komen.

Een andere code is de code interbestuurlijke verhoudingen. Deze code is in 2004 tussen rijk, provincies (Interprovinciaal Overleg) en gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) vastgesteld. De visie op de interbestuurlijke verhoudingen is gebaseerd op drie uitgangspunten: probleemgericht werken, een

scherpe verdeling van taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Deze code gaat over de verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten op een overkoepelend niveau, maar kan ook als inspiratie dienen voor samenwerking tussen individuele overheidsorganisaties onderling. Werken aan de interbestuurlijke verhoudingen, zowel binnen als over sectorgrenzen heen, is een randvoorwaarde voor goed bestuur.

7.5 Verhouding tot government governance

De term governance wordt ook gebruikt in het verband van government governance. Government governance waarborgt de onderlinge samenhang van de manier van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie. Het ministerie van Financiën heeft hierover in 2000 een publicatie uitgebracht (ministerie van Financiën 2000). Government governance betreft een meer bedrijfsmatige benadering van organisatieprocessen op rijksniveau. Bij de code voor goed openbaar bestuur gaat het om een morele benadering van het functioneren van het bestuur van een organisatie in het openbaar bestuur.

Bronnen

AR 2003:
Slagvaardig en transparant presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009. Algemene Rekenkamer, Den Haag, december 2003.

AR 2005:
Essentialia van goed openbaar bestuur. Algemene Rekenkamer, Den Haag, december 2005.

Lasthuizen 2008:
Leiden naar Integriteit. Een empirische studie naar het effect van leiderschap op ethiek en integriteit. Promotie Karin Lasthuizen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 27 november 2008.

Ministerie van Financiën 2000:
Handreiking Government Governance, een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid. Ministerie van Financiën, 5 januari 2000.

ROP 2008:
Professioneel handelen in het publieke domein, Het belang van een continue dialoog over bewust en verantwoord professioneel handelen binnen de publieke sector. Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Advies nummer 30, 's-Gravenhage, 23 mei 2008.

SCP 2007:
De sociale staat van Nederland 2007. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2007.

Wereldbank 2007:
Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, World Bank Policy Research Working Paper 4280, July 2007.

WRR 2003:
Waarden, normen en de last van het gedrag. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, december 2003.

Websites

www.burger-raad.nl
www.ombudsman.nl
www.raadvanstate.nl
www.regering.nl/Het_kabinet/Troonrede_2008
www.veiligepublieketaak.nl
www.waarstaatjegemeente.nl

Bijlage 1 – Verantwoording werkgroep

Samenstelling werkgroep

Mevr. Drs. A.C. van Es	Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorzitter)
Dhr. Mr. M.J.H. Marijnen	Burgemeester gemeente Roosendaal
Dhr. A.J. Meijboom	Korpschef Politie Rotterdam-Rijnmond
Dhr. Dr. S.C. Peij	Extern adviseur voor de werkgroep, directeur Governance University
Mevr. Drs. K.M.H. Peijs	Commissaris van de Koningin provincie Zeeland
Mevr. Mr. M. Sarucco	Directeur Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Amsterdam
Dhr. Dr. Ir. P. Verlaan	Regionaal commandant Brandweer Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Mevr. Drs. J.M. de Vries	Dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier [15]
Dhr. Drs. R. van Zwol	Secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken

Het secretariaat is gevoerd door dhr. Dr. M.H. Klijnsma en mevr. Drs. J.G. Dullemond van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[16]

Opdracht

De werkgroep brengt een gezamenlijk advies uit aan de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de vorm van de code, met bijbehorende toelichting: hoe de code is opgebouwd, hoe deze zou kunnen/moeten worden toegepast en overige, mogelijk relevante opmerkingen. Daarbij maakt de werkgroep waar mogelijk gebruik van principes uit sectorale codes die in de praktijk al worden toegepast. Nadat het advies aan de bewindspersonen is voorgelegd, besluiten zij of zij het advies aanvaarden.

Uitvoering opdracht

De werkgroep is in 2008 bijeen geweest op 16 april, 2 juli en 10 september, en op 21 januari 2009. Daarnaast heeft het secretariaat, samen met de extern adviseur van de werkgroep, bilaterale gesprekken gevoerd met de werkgroepleden tussen de eerste en tweede vergadering. Verder heeft er tussentijds mail- en telefonisch contact plaatsgevonden tussen het secretariaat en de werkgroepleden.

De werkgroep heeft in de loop van het ontwikkelingstraject gekozen voor een Nederlandse naamgeving aan de code: 'Code Good Governance' werd 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'.

Gebruik maken van principes uit sectorale codes is lastig gebleken. Sectorale governance codes zijn er, in navolging van de corporate governance code ('Code Tabaksblat'), voornamelijk voor het organiseren van checks and balances in een organisatie. Binnen het openbaar bestuur zijn checks and balances al georganiseerd in de wet- en regelgeving. Macht en tegenmacht bestaan door het systeem van de democratische rechtsstaat. Wel heeft de Code Tabaksblat ter inspiratie gediend qua helderheid van formuleren. Daarnaast hebben de werkgroep en het secretariaat zich laten inspireren door enkele andere voorbeelden, waaronder de Britse Standard for Good Public Governance en de Essentialia van goed openbaar bestuur van de Algemene Rekenkamer (AR 2005).

In september 2008 is een concept code vastgesteld. Om te weten hoe de doelgroep de code zou beoordelen – alsmede belanghebbenden zoals volksvertegenwoordigingen/controlerende organen, ambtenaren en burgers – heeft de werkgroep eind 2008 een breed consultatietraject laten uitvoeren. De uit het consultatietraject verkregen reacties zijn verwerkt in dit advies en de code. Een verantwoording over de verkregen reacties en bevindingen, en de consequenties die de werkgroep daaraan heeft verbonden, is in bijlagen 2 en 3 opgenomen.

---

15 Scheidend dijkgraaf per 1 januari 2009.

16 Mevr. Drs. M.J. Kalverda was betrokken tot en met april 2008.

In één van de ronde tafelgesprekken die deel uitmaakten van het consultatietraject, is de suggestie gedaan een tussenfase in te lassen in het totstandkomingstraject van de code. Die tussenfase zou bestaan uit het terugkoppelen aan de geconsulteerden over de uitkomsten van de consultatie en de consequenties die de werkgroep daaraan verbindt. De werkgroep kiest ervoor niet aan deze oproep gehoor te geven. Het gaat namelijk niet zozeer om de code zelf – de inhoud wordt blijkens het consultatietraject breed gedragen – maar om de gesprekken die naar aanleiding van de code gevoerd gaan worden. Het levend houden van goed bestuur lukt niet door op abstract niveau te praten over een document, maar door het te hebben over de betekenis ervan in de dagelijkse praktijk. De werkgroep hoopt dat de code en dit advies daartoe de aftrap vormen.

Bijlage 2 – Verantwoording consultatietraject

Onderdelen van het traject

In opdracht van de werkgroep heeft het secretariaat een breed consultatietraject uitgevoerd c.q. laten uitvoeren. Het consultatietraject omvatte de volgende onderdelen:

Doelgroep	Methode	Uitvoerende	Datum
Burgers	4 groepsgesprekken, 2 in Utrecht en 2 in Den Bosch. Selectie mensen naar opleiding (laag/hoog) en leeftijd (40-/40+)	CO-efficiënt m.m.v. secretariaat, adviseur werkgroep en directie Communicatie en Informatie, ministerie van BZK	6 en 11 december 2008
Ambtenaren	Flitspanel®	Directie Arbeidszaken Publieke Sector, ministerie van BZK m.m.v. secretariaat	4-18 november 2008
Bestuurders en leidinggevenden openbaar bestuur, Nationale ombudsman, Raad voor het openbaar bestuur	Ronde tafelgesprekken	Secretariaat m.m.v. Stadskasteel Oudaen (locatie en catering), QMS (verslaglegging) en VOOG (fotografie)	27 november 2008
(Vertegenwoordigingen van) besturen in het openbaar bestuur	Schriftelijk advies	VNG, IPO, UvW, ministers (onderraad), KBB-RHC, NVBR	Oktober - december 2008

Afkortingen in deze bijlage

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
IPO	Interprovinciaal Overleg
KBB	Korpsbeheerdersberaad
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Verkregen reacties op hoofdlijnen

Vertegenwoordigingen besturen

Datum	Wie	Reacties samengevat
5-11-2008	VNG	Pas de 12 Principles of Good Democratic Governance at local level toe.
18-11-2008	IPO	Code met aandacht voor politieke context en verhoudingen tussen bestuurslagen kan bijdrage leveren.
26-11-2008	KBB-RHC	Instemming met code. Belangrijk duidelijkheid te creëren over-hanteerbaarheid beginselen. Intersectorale aanpak en niet verplichtend.
5-12-2008	Rijk	Concept code is via overleg van secretarissen-generaal en ambtelijk voorportaal besproken in onderraad. Geluiden uit de gremia zijn kritisch: discussie over goed bestuur is belangrijk, maar toegevoegde waarde van code wordt betwijfeld.

9-12-2008	NVBR	NVBR herkent zich in doelen en inhoud code, en vraagt vooral aandacht voor het verband met vergelijkbare codes en operationalisering.
6-1-2009	UvW	Unie onderschrijft belang en (goeddeels) inhoud code; is voorstander van gezamenlijke vaststelling van de code door openbaar bestuur; vindt dat sectoren zelf verantwoordelijk zijn voor landen en levend houden code, met een faciliterende rol van BZK; legt code voor aan nieuwe besturen van alle waterschappen.

Burgeronderzoek

Op donderdag 6 november te Utrecht en dinsdag 11 november te 's-Hertogenbosch hebben in totaal vier gesprekken plaatsgevonden met burgers, naar leeftijd (45-/45+) en opleiding (laagopgeleid/hoogopgeleid). De gesprekken waren in alle groepen levendig en constructief. Dit leverde de volgende bevindingen op:

- zonder de code te hebben gezien en gevraagd naar wat zij onder goed openbaar bestuur verstaan, komen burgers met een opsomming die bijzonder nauw aansluit bij de code;
- als zij de code zien zijn burgers het er inhoudelijk mee eens. De code is duidelijk en begrijpelijk geschreven. Het wordt op prijs gesteld dat het openbaar bestuur zich van een goede kant laat zien;
- alle waarden zijn belangrijk, maar in de gesprekken ligt het accent op 'openheid en integriteit' en 'participatie';
- de code roept wel vragen op. Het is zo vanzelfsprekend dat gevraagd wordt waarom deze waarden geëxpliciteerd of geformaliseerd worden. Het wekt de indruk dat het nu niet goed gaat;
- de beginselen roepen de indruk op een recht te zijn. Er zijn dan ook vragen wie op naleving gaat toezien. Elke groep noemt uit zichzelf de ombudsman;
- burgers hoeven niet actief te worden geïnformeerd over de manier waarop het openbaar bestuur bezig is met goed bestuur. Zij willen het vooral in de praktijk merken (maar betwijfelen dat tegelijk);
- NB burgers hebben geen helder beeld wat het openbaar bestuur is en denken o.m. aan UWV, Belastingdienst, ziekenhuizen, woningcorporaties.

Onderzoek onder ambtenaren

1.842 ambtenaren uit het Flitspanel® uit de sectoren rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en politie hebben tussen 4 en 18 november een vragenlijst ingevuld over de code. Dit betekende een respons van 37,8%. Enkele uitkomsten:

- het beginsel 'openheid en integriteit' wordt relatief als meest belangrijk gezien (98% vindt het belangrijk tot zeer belangrijk);
- het beginsel 'participatie' wordt relatief als minst belangrijk gezien, maar nog altijd vindt 84% het belangrijk tot zeer belangrijk;
- 91% is het eens tot helemaal eens met de stelling dat alle besturen van alle overheidsorganisaties dezelfde beginselen van goed openbaar bestuur moeten toepassen;
- 84% vindt een code belangrijk om te werken aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur;
- 81% vindt dat zij als medewerkers net zo verantwoordelijk zijn voor goed openbaar bestuur als het bestuur van hun organisatie;
- 47% is het eens met de stelling 'het is goed dat de code vrijwillig is, want de motivatie om aan goed openbaar bestuur te werken moet uit besturen zelf komen en niet worden opgelegd'. 37 % is het oneens en de overige 16% is het eens noch oneens;
- 26% is van plan het bestuur van de organisatie erop aan te spreken als het de code niet uit zichzelf gaat toepassen.



Ronde tafelgesprekken met bestuurders en leidinggevenden

Donderdag 27 november vonden in Stadskasteel Oudaen te Utrecht twee ronde tafelgesprekken plaats over de concept code. Deelnemers waren enkele bestuurders, en verder vooral leidinggevenden uit het openbaar bestuur, alsmede de Nationale ombudsman en Raad voor het openbaar bestuur (zie ook volgende paragraaf). De sfeer was overwegend negatief-kritisch, met enkele meer constructieve geluiden.

Enkele veel geuite signalen:

- 'Je kunt er niet tegen zijn' en 'Dit doen we toch al';
- Wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van al bestaande wet- en regelgeving en instrumenten?
- Geen behoefte aan een nieuw papiertje dat in de la verdwijnt;
- Doelgroep is onduidelijk;
- Winnen we hiermee het vertrouwen van de burger?
- Het hebben van een code betekent niet dat mensen zich eraan houden;
- Te weinig nieuwe elementen of ambitie.

Meer positief zijn deze signalen geuit:

- De code kan relevante aanleiding zijn om met elkaar in gesprek te gaan (binnen bestuur, tussen bestuur en organisatie, tussen bestuur en volksvertegenwoordiging/controlerend orgaan);
- De politie heeft positieve ervaring met de vergelijkbare Code Blauw;
- De code kan houvast bieden aan (beginnende) bestuurders;
- De code biedt een richtinggevend kader en kan bijdragen aan professionalisering.

Tegenstrijdige signalen:

Meningen variëren: de één vindt dat de code getoetst moet worden door een onafhankelijke partij (zoals de Nationale ombudsman). De ander vindt dat de code een zacht, intern instrument moet zijn waar derden geen rechten aan kunnen ontlenen. Daarbij wordt erop geattendeerd dat ook een zacht instrument op termijn 'hard' kan worden.

Enkele adviezen aan de werkgroep:

- Vergelijk met andere codes en Vlaamse deontologie voor democratie;
- Doelgroep: bestuurders én volksvertegenwoordigers/controlerend orgaan;
- Betrek politieke partijen bij dit traject vanwege selectie kandidaten;

- Sluit een convenant als basis voor implementatie;
- Zorg bij implementatie voor een link met toepassing in de praktijk;
- Wijs één verantwoordelijke aan in de organisatie die zich eraan verbindt;
- Houd de discussie levend;
- Zorg voor een tussenfase in het totstandkomingstraject van de code, met terugkoppeling van consultatie en aanpassing code en advies en/of praktijkvoorbeelden.

Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) schreef d.d. 2 december 2008 op eigen initiatief een advies, gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De toonzetting is opbouwend kritisch. De Rob adviseert om duidelijker te maken voor wie de code is bedoeld, in de toelichting aandacht te besteden aan geschreven en ongeschreven rechtsnormen en de probleemstelling, doelstelling en functies van de code beter te onderscheiden. Tevens geeft zij wat ideeën mee voor de implementatie van de code.

Handvestgroep

Dhr. E. Stoové heeft als voorzitter van de Handvestgroep de Code Goed Bestuur van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden toegestuurd. De Handvestgroep bestaat uit de zelfstandige bestuursorganen CFI, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, College Voor Zorgverzekeringen, Centrum voor Werk en Inkomen, IB-Groep, Kadaster, ProRail, RDW, Staatsbosbeheer, Sociale Verzekeringsbank en UWV. De code van de Handvestgroep is een vertaling van de code Tabaksblat voor uitvoeringsorganisaties.

Spontane reacties

Dhr. R. 't Hart (directeur Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement) doet een pleidooi voor risicomanagement, met verwijzing naar onder meer de Code Tabaksblat.
Dhr. F. Kist (senior management consultant van Corgwell) complimenteert de werkgroep met de code en vindt het knap dat de code zo eenvoudig is gehouden.
Dhr. W. de Vos zoekt als bezorgde burger contact op met het secretariaat en deelt zijn negatieve ervaringen met overheidsorganisaties. Hij stelt dat er geen zelfreinigend vermogen is bij overheidsorganisaties.

Met dank aan

Ambtenaren en andere deskundigen hebben via gesprekken, telefonisch contact en emailwisselingen met het secretariaat bijgedragen aan de totstandkoming van de code en het advies. De werkgroep dankt de volgende mensen:
Mevr. N. Bakker (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
Dhr. A. Cremers (destijds: provincie Noord-Holland)
Dhr. H. Dekker (Onderzoekbureau Bestuurlijke Kwaliteit)
Dhr. W. Dekking (Unie van Waterschappen)
Dhr. H. Dijkstal (o.a. voorzitter Commissie Integriteit Publieke Omroep)
Mevr. M. Hanrath (voorziening tot samenwerking Politie Nederland)
Mevr. G. van Hoogdalem (voorziening tot samenwerking Politie Nederland)
Dhr. R. Jansen (Veiligheidsregio/Brandweer Midden- en West-Brabant)
Dhr. L. Kerstjens (Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding)
Dhr. P. van der Knaap (Algemene Rekenkamer)
Dhr. C. van Montfort (Algemene Rekenkamer, Universiteit Tilburg)
Dhr. R. Rutjens (Unie van Waterschappen)
Dhr. R. Schoemaker (voorziening tot samenwerking Politie Nederland)
Mevr. Y. Sinnige (Interprovinciaal Overleg)
Mevr. B. Steenbergen (destijds: gemeente Den Haag)
Dhr. K. Vos (Koninklijk Nederlands Instituut voor Registeraccountants)
en betrokkenen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Financiën, Verkeer & Waterstaat, Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit; Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector; ICTU; Rijksvoorlichtingsdienst; Inspraakpunt.

Bijlage 3 – Verwerking verkregen reacties

Deze bijlage bevat een overzicht van de verkregen reacties uit de consultatieronde op de concept code van september 2008. Deze reacties zijn geordend naar de opbouw van de code. In dit document is cursief aangegeven welke wijzigingen de werkgroep heeft doorgevoerd in de concept code van september 2008 naar aanleiding van de uit het consultatietraject verkregen reacties.
In de kaders is de tekst van de concept code per beginsel opgenomen. Wanneer tekst is verwijderd, is deze tekst doorgehaald. Wanneer tekst is toegevoegd, is deze tekst cursief weergegeven.

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur
Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur

Algemeen *te verwerken in de inleiding en/of advies*

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderschrijft doel, maar is van mening dat al het nodige wordt gedaan op dit terrein onder verwijzing naar de twaalf 'Principles of Good Democratic Governance on local level' van de Raad voor Europa. *Alle lidstaten van de Raad van Europa, waaronder Nederland, hebben zich politiek gecommitteerd aan de strategie voor goed lokaal bestuur waar de 12 principes onderdeel van uitmaken. In vijf lidstaten lopen nu pilots. In Nederland nog niet. De werkgroep ziet Nederlandse aansluiting bij de pilots als mogelijke uitwerking/nadere invulling voor gemeenten.*
- Interprovinciaal Overleg (IPO) vraagt de beginselen meer in relatie tot de politieke context te beschrijven en vraagt aandacht voor verhoudingen tussen bestuurslagen. *In de inleiding is nu verwezen naar de politieke context. Voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen wordt verwezen naar de code interbestuurlijke verhoudingen. Hiermee is rekening gehouden in de toelichting van beginsel 4 met de zinsnede "het bestuur zorgt voor afstemming van de doelen met partijen in en om de organisatie". Daarnaast is in die toelichting een nieuwe zinsnede opgenomen over samenwerking met andere (overheids-) organisaties.*
- Korpsbeheerdersberaad – Raad van Hoofdcommissarissen (KBB-RHC) ziet verband met de eigen beroepscode, de Code Blauw. Vorm en inhoud van deze code kan als richtinggevend kader een bijdrage leveren aan goed openbaar bestuur. Ook ziet KBB-RHC een relatie met het advies van de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid aan de minister van BZK d.d. 23 mei 2008. *De werkgroep neemt kennis van het advies van de Rop en gebruikt dit mede ter inspiratie voor het advies bij de code. De werkgroep ziet de Code Blauw en het bijbehorende implementatietraject als mogelijk voorbeeld.*
- Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding (NVBR) erkent en herkent de doelen die nagestreefd worden met de code en herkent zich in beginselen. Van belang is dat de verbinding met bestaande codes wordt aangegeven. *In het begeleidende advies is dit gebeurd.* De code moet breed geoperationaliseerd worden. De ontwikkeling van praktische instrumenten en een intensief informatie- en communicatietraject zijn cruciaal. Brandweerspecifiek zal dit zoveel mogelijk gekoppeld worden aan bestaande initiatieven. *Het advies van de werkgroep sluit hierop aan.*
- Op rijksniveau bestaat aarzeling bij de code. Er is onduidelijkheid over de verhouding met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gevraagd is de term 'code' te heroverwegen ten gunste van bijvoorbeeld de term 'kernwaarden'. De werkgroep heeft mede naar aanleiding hiervan overwogen 'beginselen' of zelfs 'code' te vervangen door 'kernwaarden'. *De werkgroep heeft besloten de naam 'code' en 'beginselen' te blijven hanteren, om drie redenen. De naam 'kernwaarden' lijkt te verwijzen naar onveranderlijke, universele waarden. De code pretendeert dit niet. De naam code is bovendien internationaal herkenbaar. Ten slotte is een code feitelijk een zelf opgelegde richtlijn; 'zo spreken we dat af met elkaar' en dat sluit aan bij het karakter dat de werkgroep aan de code verbindt.*
  Wat betreft de verhouding tot bestaande wet- en regelgeving (waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur): de inleiding is hierop aangescherpt en het advies besteedt hier aandacht aan.
- Unie van Waterschappen (UvW) onderschrijft belang en (goeddeels) inhoud van de code. Unie is voorstander van gezamenlijke vaststelling van code met andere overheidskoepels en kabinet in een bijeenkomst met de nodige publiciteit. Voor het landen en levend houden van de code zijn sectoren zelf verantwoordelijk; BZK kan een faciliterende rol spelen. Unie gaat code aan ieder waterschap sturen als vertrekpunt in het gesprek in het nieuwe bestuur over het functioneren en over het aansturen van de organisatie. *Het advies sluit aan bij de aanbevelingen van de Unie.*

- Bestuurders en leidinggevenden tonen tijdens de rondetafelgesprekken ('RTG') overwegend weinig enthousiasme voor de code. Het wordt niet gezien als een oplossing voor bestaande problemen, maar kan wel een aanleiding zijn met elkaar in gesprek te gaan. *De werkgroep maakt in het advies duidelijk wat volgens haar de toegevoegde waarde is van de code. Ook is de inleiding aangescherpt.*
- Burgers herkennen de waarden in de code en komen zelf spontaan met vergelijkbare beginselen. Ze zijn het er inhoudelijk mee eens en kunnen meerdere voorbeelden noemen van afwegingen en dilemma's tussen beginselen. Wel gaat het er volgens burgers met name om hoe deze waarden in de praktijk worden gebracht. Burgers hebben geen behoefte actief geïnformeerd te worden hoe in het openbaar bestuur aan goed bestuur wordt gewerkt. *De werkgroep constateert met instemming dat de beginselen uit de code herkenbaar zijn en worden ondersteund door burgers. De werkgroep houdt er in haar advies rekening mee dat de burger geen behoefte heeft actief geïnformeerd te worden.*
- Ambtenaren vinden alle beginselen belangrijk tot zeer belangrijk (minimaal 85%, maximaal 98%). Alle besturen van alle organisaties moeten volgens 91% van hen dezelfde beginselen van goed openbaar bestuur toepassen. 81% van hen vindt zichzelf hiervoor net zo verantwoordelijk als het bestuur. Slechts 26% is van plan het bestuur op toepassing van de code aan te spreken, maar 67% vindt wel dat een code hun kan helpen om het bestuur op zijn functioneren aan te spreken. Slechts 38% is van mening dat goed bestuur in Nederland een vanzelfsprekendheid is en slechts 3% geeft aan dat het eigen bestuur al volledig aan de beginselen van goed openbaar bestuur voldoet. *De werkgroep constateert met instemming dat de gekozen beginselen belangrijk worden gevonden door ambtenaren en zij zelf een (mede-)verantwoordelijkheid hiervoor voelen.*
- Deskundigen (zie 'met dank aan' in bijlage 2) geven aan dat het verstandig is duidelijk te maken dat de code bedoeld is voor besturen met politiek benoemde bestuurders. Voorts dienen zij het uit te dragen naar ambtelijk leidinggevenden en leidinggevenden van ZBO's en agentschappen. *De werkgroep adresseert dit in haar advies.* Daarnaast geven zij aan dat duidelijk gemaakt mag worden dat het hier het publieke belang betreft. Het openbaar bestuur is er vóór en namens burgers. *Opgenomen in inleiding en advies.*
- De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) adviseert om duidelijker te maken voor wie de code is bedoeld en het aspect van de relatie overheid - burger beter over het voetlicht te brengen. *In de inleiding wordt 'overheidsorganisaties': 'organisaties in het openbaar bestuur'. In het advies volgt een toelichting op de doelgroep. In de inleiding is de relatie tot de burger scherper aangezet.* De Rob adviseert voorts in de toelichting op de code aandacht te besteden aan de verhouding met geschreven en ongeschreven rechtsnormen zoals grondrechten en de beginselen van behoorlijk bestuur. *De inleiding is hierop aangescherpt en in het advies is hiervoor aandacht.*

  De Raad adviseert ten slotte de probleemstelling, doelstelling en functies van de code beter te onderscheiden. *De werkgroep adresseert dit in het advies.*

  De Raad noemt als kritische succesfactor dat de code gaat leven. Wat daarbij kan helpen is als duidelijk wordt gemaakt wat de code concreet betekent voor bestuurders in een bepaalde sector, bv. aan de hand van voorbeelden en dilemma's uit de dagelijkse praktijk. *De werkgroep onderstreept dat de code moet gaan leven en houdt rekening met de suggestie van de Rob in haar advies als het gaat om implementatie.*

Inleiding

Goed openbaar bestuur is essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Zonder goed openbaar bestuur kan er geen gezonde wisselwerking plaatsvinden tussen overheid en samenleving en kan de overheid niet in maatschappelijke behoeften voorzien.

In deze code ~~staat~~ *is te vinden* ~~waar~~ *wat* goed openbaar bestuur ~~voor staat~~ *betekent* voor besturen van individuele ~~overheids~~organisaties *in het openbaar bestuur* in Nederland, zowel op centraal als decentraal niveau.

Goed openbaar bestuur is zelfs in een welvarend en ontwikkeld land als Nederland geen vanzelfsprekendheid. ~~Daarom is het nodig dat binnen het openbaar bestuur de beginselen van goed bestuur scherp op het net vlies staan.~~[17] *Ook het feit dat politieke en maatschappelijke belangen democratisch gelegitimeerd worden afgewogen, biedt wat dit betreft geen absolute waarborg.* Deze code drukt besturen van organisaties in het openbaar bestuur op het hart beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk levend te maken en levend te houden, en biedt een referentiekader voor anderen om hen hierop aan te spreken.

De code bevat geen juridisch afdwingbare normen. Er is al veel wet- en regelgeving die het optreden van de overheid reguleert, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De waarden die aan deze wet- en regelgeving ten grondslag liggen worden in de code expliciet gemaakt. Het zijn de gezamenlijke waarden op basis waarvan het openbaar bestuur functioneert. De code nodigt uit tot vertaling van deze waarden naar de eigen situatie en tot het nemen van actie: het actief uitdragen binnen en buiten de organisatie, een voorbeeld willen zijn en aanspreekbaar willen zijn op goed bestuur. Hiertoe kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven.

De beginselen moeten in elkaars verband worden gezien. In de praktijk zullen beginselen soms tegen elkaar afgewogen moeten worden. Zo hoeft bijvoorbeeld een ~~rechtvaardige~~ *legitieme*[18] beslissing niet altijd de meest doelmatige beslissing te zijn. Belangrijk is dat besturen hun afwegingen bewust maken en daarover open zijn. *Het publieke belang staat daarbij altijd voorop: het openbaar bestuur is er vóór en namens burgers.*

Goed openbaar bestuur vergt onderhoud en continue aandacht. De code 'leeft' als besturen hem gewetensvol toepassen en daarvan regelmatig publiekelijk verslag doen.

17 Voorstel secretariaat deze zin te schrappen in verband met nieuwe zin.
18 Voorstel secretariaat in verband met opmerkingen bij beginsel 5.

Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur
Toelichting bij de beginselen

1. Openheid en integriteit

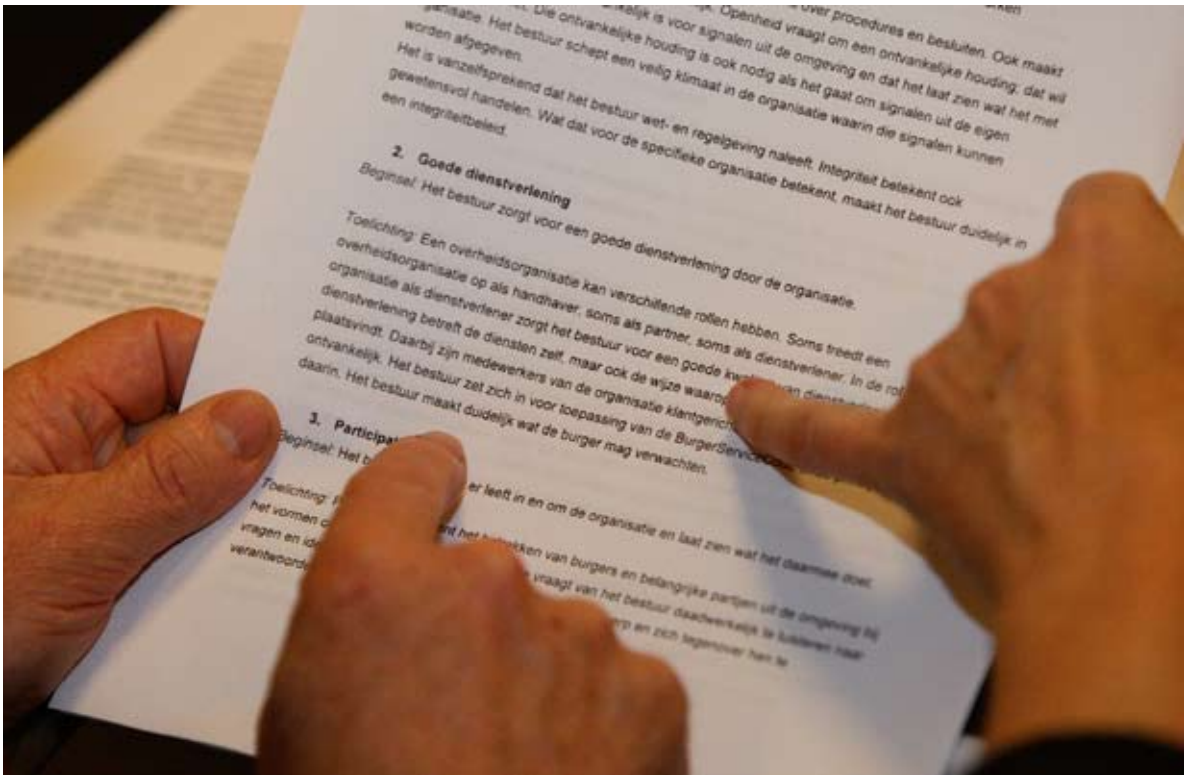
- IPO stelt voor aan te sluiten bij de wettelijke basis van integriteit en te verwijzen naar modelgedragscodes van VNG en IPO. *De werkgroep blijft juist weg van juridische termen om 'juridisering' van de code te vermijden. Modelgedragscodes kunnen een rol spelen in de implementatie.*
- KBB-RHC vindt de relatie met integriteitbeleid in de toelichting sterk. Mogelijke toevoeging daaraan kan het cyclisch proces van uitspreken, bespreken, afspreken en aanspreken zijn. *De werkgroep ziet de bestaande omschrijving als voldoende concreet. Het cyclisch proces kan een onderdeel zijn van concretisering en operationalisering op organisatieniveau.*
- UvW: de passages over ontvankelijke houding zouden wellicht (of ook) passen bij het beginsel participatie. *Deze constatering is begrijpelijk maar leidt niet tot aanpassing; uit de tekst bij participatie blijkt in andere woorden al voldoende dat het om ontvankelijkheid gaat.* De zin over naleving van wet- en regelgeving past beter bij beginsel 5. *Bij beginsel 5 staat dit ook in andere woorden; bij integriteit is het een onmisbaar element dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.*
- Deskundigen zien goed werkgeverschap eerder onder dit beginsel dan onder 4 en ontvankelijkheid voor signalen onder 3. *Goed werkgeverschap wordt verplaatst; ontvankelijkheid niet. (zie ook voorstel verplaatsen beginsel participatie naar 2)* Het belang dat juist de (mede-)wetgever zich zelf aan de regels houdt, blijkt nog niet uit de toelichting. *Zinsnede is opgenomen.*
- Bij dit beginsel gaat het volgens de burgers vooral om het geven van een goed voorbeeld. *De werkgroep constateert met instemming dat het beginsel, en in het bijzonder 'het goede voorbeeld geven' door burgers wordt ondersteund.*

1. Openheid en integriteit

Beginsel: Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Toelichting: Het bestuur – *ook en vooral de individuele leden daarvan* – [19] geeft het goede voorbeeld en maakt medewerkers bewust van integriteit. Alleen op die manier kunnen de organisatie en de mensen die voor de organisatie werken geloofwaardig zijn.
Openheid betekent in ieder geval dat het bestuur open is over procedures en besluiten. Ook maakt het bestuur relevante informatie toegankelijk. Openheid vraagt om een ontvankelijke houding; dat wil zeggen dat het bestuur ontvankelijk is voor signalen uit de omgeving en dat het laat zien wat het met die signalen doet. Die ontvankelijke houding is ook nodig als het gaat om signalen uit de eigen organisatie. Het bestuur schept een veilig klimaat in de organisatie waarin die signalen kunnen worden afgegeven *en geeft ook overigens invulling aan goed werkgeverschap.*
Het is vanzelfsprekend dat het bestuur wet- en regelgeving naleeft, juist als (mede-)wetgever. Integriteit betekent ook gewetensvol handelen. Wat dat voor de specifieke organisatie betekent, maakt het bestuur duidelijk in een integriteitbeleid.

19 Invoeging door werkgroep d.d. 21 januari 2009.



2. Participatie

- KBB-RHC mist aandacht voor interne participatie. *Bij het eerste beginsel is al aandacht voor ontvankelijkheid voor signalen uit de organisatie en het creëren van een veilig klimaat daarvoor.*
- UvW: de laatste zin gaat over het zich verantwoorden richting de burger, maar dat is punt 7 van de code. Misschien daarnaar verwijzen. *Verantwoording als beginsel op zich krijgt inderdaad de aandacht onder punt 7. Hier staat verantwoording als expliciet onderdeel van participatie, omdat een essentieel onderdeel van succesvolle en geloofwaardige participatietrajecten is: de terugkoppeling wat er met de verkregen signalen is gebeurd.*
- RTG heeft graag een 'strakkere' formulering van beginselen 1 en participatie samen: "De overheid is interactief met zijn omgeving". Dit is als aanvulling in de toelichting opgenomen.
- Hier vallen volgens de ondervraagde burgers zaken onder als algemene inspraak van burgers, maar ook de afstand tussen bestuurders en de samenleving. Het wordt zeer belangrijk gevonden dat het openbaar bestuur de communicatie over de besluiten goed inricht (duidelijke en tijdige uitleg over het hoe en waarom). Dit beginsel wordt samen met het eerste beginsel als belangrijkst ervaren. Participatie is tot 2e beginsel gemaakt, ook vanwege de goede aansluiting op openheid.

2. Participatie

Beginsel: Het bestuur weet wat er leeft ~~in en om de organisatie~~ *in de maatschappij* en laat zien wat het daarmee doet.

Toelichting: Participatie betekent het betrekken van burgers en belangrijke partijen uit de omgeving bij het vormen of bijstellen van beleid. Participatie vraagt van het bestuur *interactief te zijn met zijn omgeving,* daadwerkelijk te luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen over een concreet onderwerp en zich tegenover hen te verantwoorden wat het daarmee heeft gedaan.

3. Goede dienstverlening

- IPO: het beginsel geeft geen antwoord op wat een overheid doet. De overheid kent meer rollen dan die van dienstverlener. *Deze rollen zijn opgenomen in de toelichting op beginsel.*
- KBB-RHC mist de respectvolle omgang als kernonderdeel van dienstverlening en acht meer aandacht wenselijk voor de uitwerking van de inhoud van dit begrip en het belang van respectvolle omgang en bejegening. *Respectvolle omgang is met andere woorden de kern van het beginsel geworden.*
- UvW: de overheid heeft niet alleen een dienstverleningsrelatie met de burger, maar staat ook in een gezagsverhouding tot de burger. De dienstverleningsrelatie vinden wij wel compleet en goed in de code tot uitdrukking komen. Het expliciet noemen van de BurgerServiceCode komt het draagvlak bij organisaties die een ander instrument hanteren niet ten goede. *De nadruk komt minder te liggen op de dienstverleningsrelatie.*
- RTG vraagt de werkgroep aandacht te besteden aan rollen van de overheid, zoals de meer harde rol van handhaver. *Voorstel: zie IPO.* RTG mist de wijze waarop mensen worden bejegend, bijvoorbeeld ook in begrijpelijke communicatie. *Zie aanpassing beginsel en toelichting.*
- Deskundigen vragen burgers en bedrijven expliciet te noemen. *De werkgroep kiest ervoor dit niet te doen, omdat dan ook andere externe belanghebbenden expliciet genoemd moeten worden en algemene aanduiding van burgers in ieder geval de lading dekt.* Verder komt het apart over om te spreken van 'in de rol van de organisatie als dienstverlener' want correcte bejegening mag je altijd van overheid verlangen. *Er is ingegaan op de behoorlijkheid in contacten in het algemeen.*
- Burgers noemen bij dit beginsel ook respectvolle bejegening en begrijpelijke communicatie, en met name voorbeelden over concrete dienstverlening en samenwerking tussen overheidsinstanties (met opvallende aandacht voor UWV en de Belastingdienst).

3. Behoorlijke contacten met burgers

Beginsel: ~~Het bestuur zorgt voor een goede dienstverlening door de organisatie~~. *Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.*

Toelichting: Een overheidsorganisatie kan verschillende rollen hebben. Soms treedt een overheidsorganisatie op als handhaver, soms als partner, soms als dienstverlener. *In elke rol staat behoorlijk contact met burgers voorop. Het bestuur geeft daarbij zelf het goede voorbeeld.*
In de rol van de organisatie als dienstverlener zorgt het bestuur voor een goede kwaliteit van dienstverlening. ~~Goede dienstverlening betreft de diensten zelf, maar ook de wijze waarop het contact met burgers plaatsvindt. Daarbij zijn medewerkers van de organisatie klantgericht, servicegericht, correct en ontvankelijk. Het bestuur zet zich in voor toepassing van de BurgerServiceCode of de principes daarin.~~ Het bestuur maakt duidelijk wat de burger mag verwachten.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

- IPO: besturen moeten bij hun inzet en taakbehartiging rekening houden met vergelijkbare taken en belangen van andere organisaties. *Zie toevoeging in de toelichting.*
- KBB-RHC ziet (vanuit het oogpunt van transparantie) graag meer aandacht in de toelichting voor de relatie tussen doelen en het behalen van resultaten. *De eerste en tweede zin van de toelichting leggen deze relatie in de optiek van de werkgroep voldoende duidelijk.*
- UvW: het invulling geven aan goed werkgeverschap komt op deze plaats wat vreemd over. Dit vereist in ieder geval meer toelichting. *De verwijzing naar goed werkgeverschap is verplaatst naar het eerste beginsel.*
  De passages over het bepalen en realiseren van doelen worden in één adem genoemd terwijl het verschillende organen zijn bij de waterschappen die deze 'taken' hebben. *Gezien de reactie, ook in de RTG, is de tekst aangepast. In de uitwerking van de code op sector/organisatieniveau is nadere duiding van specifieke organen mogelijk.*
- RTG geeft aan dat niet altijd het bestuur zelf de doelen vaststelt. *Zie aanpassing in beginsel en toelichting.* RTG mist moderne en innovatieve uitstraling, bijvoorbeeld door opnemen van een ambitieus mission statement. *De werkgroep voelt zich niet in de positie deze voor de overheid te formuleren. Een mission statement kan wellicht deel uitmaken van concretisering en operationalisering op organisatieniveau.*
- De toelichting op dit beginsel is volgens burgers wel erg vrijblijvend, met name de zinsnede dat de burger erop mag vertrouwen dat het belastinggeld goed wordt besteed. Hoe en door wie wordt dit gecontroleerd? *In het advies wordt toegelicht welke bestaande controlemechanismen er al zijn, onder meer op de besteding van middelen.*

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Beginsel: Het bestuur stelt de doelen van de organisatie vast, maakt die de doelen van de organisatie bekend en richt zich daarop in zijn dagelijkse werk neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.[20]

Toelichting: De burger mag erop vertrouwen dat zijn belastinggeld goed wordt besteed ten behoeve van het bereiken van de doelen. Het bestuur stelt de doelen van de organisatie vast, maakt die doelen bekend en zorgt voor het behalen – en waar nodig bijstellen – van de gestelde doelen. Het bestuur neemt de verantwoordelijkheden die het heeft en geeft invulling aan goed werkgeverschap[21] *werkt doelgericht samen met andere (overheids-)organisaties.*
Het besturen gebeurt doelgericht. Dat wil zeggen dat het bestuur zorgt voor afstemming van de doelen met partijen in en om de organisatie en de doelen vertaalt in uitvoerbaar en handhaafbaar beleid. Het bestuur maakt duidelijk wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor welke doelen. Het bestuur richt de organisatie effectief in op het bereiken van de doelen en is daarop aanspreekbaar. De burger mag erop vertrouwen dat zijn belastinggeld goed wordt besteed ten behoeve van het bereiken van de doelen. [22]

20 *Zinsnede uit beginsel 5 naar beginsel 4 gehaald.*
21 *Goed werkgeverschap is nu verwerkt in beginsel 1.*
22 *De laatste zin is vooraan geplaatst door werkgroep d.d. 21 januari 2009.*

5. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid

- IPO mist een adequate beschrijving van het begrip 'rechtmatigheid' en stelt voor het begrip 'rechtvaardig' te vermijden (de wet is niet per definitie rechtvaardig). *Het begrip rechtmatigheid is impliciet ingevuld door het te verbinden met "nemen van beslissingen die het bestuur mag nemen". Deze kan worden uitgebreid met de opmerking dat het in overeenstemming moet zijn met geldende wet- en regelgeving. De werkgroep erkent dat rechtvaardigheid een lastig begrip is. Zie daarom gewijzigd tekstvoorstel.*
- KBB-RHC ziet graag een uitwerking van de betekenis van de gehanteerde begrippen, zoals het maken van afwegingen en het legitimeren van handelen. *Zie boven. Legitimering van het handelen is inderdaad de kern van dit beginsel; zie aangepast tekstvoorstel.*
- Op rijksniveau bestaat aarzeling of rechtmatigheid en rechtvaardigheid onderdeel van de code moeten uitmaken. *Zie gewijzigd tekstvoorstel: het gaat om de legitimering.*
- RTG geeft aan dat de beginselen 4 en 5 niet aansprekend zijn voor burgers. *De werkgroep heeft dit in de burgerpeiling niet kunnen constateren.* RTG stelt voor de term "rechtvaardige beslissing" te vervangen door "eerlijke beslissing" en anderzijds "rechtvaardig" te vervangen door "te rechtvaardigen". *Aanpassing: 'te rechtvaardigen' gebruikt. Eerlijk is een lastig te hanteren begrip.* RTG geeft aan dat interne en externe zaken door elkaar heen lopen, bijvoorbeeld bij beginselen 2 en 5. *De werkgroep hanteert de visie dat zowel interne als externe aspecten van goed bestuur aan de orde moeten komen in de code, zonder dat daarbij een expliciete ordening nodig is.*
- Deskundigen vinden de uitwerking meer een herhaling van het beginsel. *In de toelichting minder herhaling en meer toelichting opgenomen.*
- De voorbeelden die hier door burgers zijn genoemd hebben betrekking op rechtsgelijkheid en een duidelijke naleving van de regels.

5. ~~Rechtmatigheid en rechtvaardigheid~~ *Legitimiteit*

Beginsel: Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen, ~~die rechtvaardig zijn~~ *en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving* ~~en die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.~~[23] *De beslissingen zijn te rechtvaardigen.*

Toelichting: Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen *die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving en* waartoe het *bestuur* bevoegd is. ~~De beslissingen en maatregelen zijn rechtvaardig, dat wil zeggen onpartijdig en rechtszeker.~~ Het bestuur zorgt ook voor rechtmatige inning, beheer en besteding van de middelen.
Elke beslissing vraagt haar eigen afweging. De beslissingen en maatregelen zijn inhoudelijk en procedureel te rechtvaardigen. Dit dient ter legitimiteit van het gevoerde beleid, ook voor degenen die het ermee oneens zijn.

23 Deze zinsnede is nu verwerkt in beginsel 4.

6. Zelfreinigend en lerend vermogen

- IPO stelt voor toe te voegen dat bestuurslagen van elkaar leren. *Hieraan wordt reeds aandacht besteed in de toelichting met de zinsnede "zoals ervaringen van andere (overheids-) organisaties".*
- KBB-RHC herkent het beginsel en ziet de voorbeeldrol hierbij als beeldbepalende positie
- RTG geeft aan dat punt 6 niet echt een beginsel is, maar noodzaak voor de uitvoering van punt 7 en kan daarom onder 7 gebracht worden. *De werkgroep ziet voldoende basis om de twee beginselen afzonderlijk te laten. Samenvoeging zou in de optiek van de werkgroep beide beginselen aan kracht doen inboeten.* Het bestuur 'bestuurt' de organisatie: dit is onduidelijk en in sommige gevallen onjuist. *Zie tekstwijziging.*
- Deskundigen vragen de rol van de controlerende organen te benadrukken. *De werkgroep ziet dit als een uitwerking van zinsnede "laat zich hierop controleren" en gaat in het advies nader in op de verhouding met de controlerende organen.*
- Bij dit beginsel hebben burgers nog al wat twijfels of het openbaar bestuur het vermogen heeft om zelf van zijn fouten te leren. Ze stellen dan ook voor dat een extern controlerend (en straffend) orgaan de besturen op hun gedrag controleert. *De werkgroep gaat in het advies bij de code nader op handhaving in.*

6. ~~Zelfreinigend en lerend vermogen~~ *Lerend en zelfreinigend vermogen* [24]

Beginsel: ~~Het bestuur bestuurt de organisatie, laat zich hierop controleren en is hierop aanspreekbaar. Het bestuur verbetert zijn prestaties door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen.~~ *Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.*

Toelichting: ~~Het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie goed werkt. Dat wil zeggen dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn verdeeld.~~ *Het bestuur verbetert zijn prestaties door te leren van eventuele fouten en andere ervaringen.* Het bestuur laat zich controleren op zijn functioneren en is daar op aanspreekbaar. Zo ontstaat de nodige 'hygiëne' in de organisatie.
Het bestuur schept een klimaat waarin de organisatie leert van eventuele fouten en andere ervaringen, zoals ervaringen van andere (overheids-)organisaties. Ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving draagt bij aan het zelfreinigend en lerend vermogen.

24 Omkering door werkgroep d.d. 21 januari 2009.

7. Verantwoording

- IPO: Specifieke verantwoordingsplicht van het openbaar bestuur benoemen in de zin van "democratische legitimiteit". *Een zin is in de toelichting toegevoegd.*
- KBB-RHC ziet hier een belangrijke relatie met beginsel 6.
- RTG geeft aan dat "het bestuur is bereid" kan worden vervangen door "het bestuur moet" en dat "ruimhartig" moet zijn "zorgvuldig". *De eerste zinsnede wordt niet aangepast vanwege het karakter van de code; de tweede omdat het woord zorgvuldig vaag is en de toegevoegde waarde ten opzichte van 'ruimhartige verantwoording' onduidelijk is.*
- Deskundigen geven aan dat verantwoording in relatie tot resultaatgerichtheid moet staan. *De werkgroep ziet alle beginselen van de code met elkaar in verband staan. Daar bevinden zich de potentiële afwegingen, dilemma's en punten waarop besturen aanspreekbaar zijn. Zie aanscherping inleiding.*
- Bij dit beginsel wordt door burgers opgemerkt dat het woord 'ruimhartig' wel erg vrijblijvend is. Wat de burgers betreft mag dit worden vervangen door 'te allen tijde'. Net als bij het voorgaande beginsel, is het volgens burgers vooral belangrijk dat bestuurders niet alleen verantwoording afleggen, maar dat bij slecht resultaat er ook consequenties volgen. *'Ruimhartig' is niet hetzelfde als vrijblijvend. Verantwoording afleggen is in de politiek-bestuurlijke context nooit vrijblijvend. Ruimhartigheid betreft juist een houding die de burger ten goede komt; het gaat namelijk niet om de administratieve verplichting tot het afleggen van verantwoording, maar om een bereidwillige houding aanspreekbaar te zijn. Of er consequenties volgen is primair aan de controlerende organen en/of aan de burger bij verkiezingen.*

7. Verantwoording

Beginsel: Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig ~~naar~~[25] jegens de omgeving te verantwoorden.

Toelichting: Het afleggen van verantwoording door besturen is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het dragen van verantwoordelijkheden vraagt om het afleggen van verantwoording. Om de (democratische) controle mogelijk te maken heeft het bestuur de bereidheid ruimhartig verantwoording af te leggen hoe ~~zij haar~~[26] het zijn verantwoordelijkheden draagt en invult.

25 *Taaltechnische correctie op initiatief van het secretariaat.*
26 *Idem.*

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Openbaar Bestuur en Democratie
www.minbzk.nl

Juni 2009
20522 | 1722-GMD32