

# De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur

De Corporate Governance Code richt zich op het bedrijfsleven. Kan de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur als tegenhanger van die code voor de publieke sector worden gezien? Meine Henk Klijnsma van het ministerie van BZK vertelt over de aanleiding, inhoud en betekenis van de code.

## Was er een bepaalde aanleiding om de code op te stellen?

“Er was geen incident of andere concrete aanleiding voor het opstellen van de code. Maar het was wel zo dat codes een kleine tien jaar geleden erg ‘in de mode waren’. Denk aan de Code Tabaksblad, zo iets moest de publieke sector ook hebben. De tijdgeest in 2006-2007 was dat er door de overheid heel erg naar het bedrijfsleven werd gekeken als voorbeeld van bedrijfsmatig werken. Het bedrijfsleven diende duidelijk als voorbeeld voor de overheid. Daarnaast won ook het thema integriteit aan belang. Het publiek was kritischer geworden en de legitimiteit van de overheid was voortdurend in het geding. Een code voor goed openbaar bestuur zou een duwtje in de rug kunnen zijn om de integriteit van de overheid te vergroten.”

## Voor wie is de code bedoeld?

“De doelgroep is het openbaar bestuur: de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen en uitvoeringsorganisaties zoals de politie en de brandweer. De semioverheid nadrukkelijk niet. De adressanten zijn de politieke

bestuurders, dus degenen die politieke verantwoording moeten afleggen. Daarnaast was het streven dat de code ook de medewerkers van de bestuurders zou bereiken. Ambtenaren moeten weten welke waarden moeten worden gediend om hun werk goed te kunnen doen. Eigenlijk net zoals in de Code Tabaksblad voor het bedrijfsleven: de code richt zich op de bestuurder, maar de boodschap en de inhoud van de code moeten ook iedereen die voor de bestuurder werkt bereiken.”

## Hoe verhoudt de code voor goed openbaar bestuur zich met de Corporate Governance Code uit het bedrijfsleven?

“Bij beide codes gaat het om waarden. Het zijn eigenlijk documenten waarin ethiek een centrale plek heeft. Het is in dat opzicht een wat andere benadering dan bij de overheden gebruikelijk is, namelijk de meer juridische benadering waarbij de wetgeving in feite ‘gestolde ethiek’ is. Gemeenten kennen ook gedragscodes, maar die zijn meer normerend van aard. De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur is een meer abstract stuk.

De overeenkomst is dus dat het bij beide gaat om waardegerichte codes. Een verschil met de Corporate Governance Code is dat deze concrete checks & balances bevat. Voor de publieke sector is men daarvan weg gebleven, omdat die checks & balances er in principe al zijn, namelijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Voor de gemeenten is bijvoorbeeld geregeld dat de gemeenteraad het college van B&W controleert, dat er door een externe accountant een verklaring bij de jaarrekening afgegeven wordt en dat er een Rekenkamer is. In het bedrijfsleven is het institutionele juridische kader veel globaler. Een raad van bestuur heeft behoorlijk veel ruimte. Dus daar moest meer tegenover worden gezet.”

## Over...

Dr. Meine Henk Klijnsma is hoofd Constitutionele Zaken bij het ministerie van BZK. In 2008 en 2009 voerde hij samen met drs. J. G. Dullemond het secretariaat van de werkgroep die verantwoordelijk was voor totstandkoming van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

# De code gaat uit van waarden. Overheidsorganisaties moeten die zelf concreet maken

Meine Henk Klijnsma



## De zeven beginselen van de code voor goed openbaar bestuur

- Openheid en integriteit
- Participatie
- Behoorlijke contacten met burgers
- Doelgerichtheid en doelmatigheid
- Legitimiteit
- Leren en zelfreinigend vermogen
- Verantwoording

De code bevat waarden van goed bestuur, het zijn geen normen. Het idee daarachter is dat overheidsorganisaties zelf moeten bekijken hoe ze die concreet gaan invullen. De code is in 2009 gepresenteerd door een commissie onder leiding van de toenmalige DG van het ministerie van Binnenlandse Zaken, drs. Andrée van Es.

## De code stamt uit 2009. Hoe heeft de implementatie plaatsgevonden?

“Laat ik beginnen te zeggen dat we het een volgende keer anders zouden doen. Toen het klaar was, was het idee om met de code intern het debat aan te gaan. De code zou een instrument moeten zijn om het gesprek aan te gaan, om bewustwording te kweken en het debat op gang te krijgen over goed bestuur en ethiek binnen het openbaar bestuur. Dit is maar ten dele gebeurd, althans niet in de mate die wij hadden verwacht en dan ook alleen nog maar in de eerste periode direct na de lancering van de code. Het is daarna van de agenda verdwenen, ook bij BZK. Integriteitsbeleid is er nu natuurlijk wel, maar dat wordt vanuit een heel andere filosofie bekeken dan een code. Het is strakker vormgegeven met

regels en opleidingstrajecten. Dat is meer de geest van deze tijd, het is een veel hardere tijd waar het strafrecht nooit ver weg is.

De beleidslevenscyclus van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur is volgens mij binnen een paar jaar volledig doorlopen. Het heeft zeker wel een aantal jaren een functie gehad, maar nu is het tamelijk marginaal geworden. Het zegt iets over dit type instrumenten en de houdbaarheid daarvan. Belangrijk is wat er achter de code zit en dat is onverminderd actueel. Bovendien blijkt dat een code af en toe weer ‘opgefrist’ moet worden. Er moet af en toe expliciet stilgestaan worden bij de meerwaarde van dergelijke codes. Dat geldt zowel voor de Corporate Governance Code uit het bedrijfsleven als voor de code voor goed openbaar bestuur. Anders dan verliest het zijn waarde.”

## Kent u niettemin een aantal voorbeelden waarbij de code succesvol is geïntroduceerd?

“Jazeker. Op het jaarcongres van de VNG is een aantal workshops gehouden over de code. Daar was veel belangstelling voor. BZK heeft de code in de praktijk ook wel gepromoot en samen met gemeenten reflectiebijeenkomsten georganiseerd met en voor lokale bestuurders. In de beginperiode zijn er ook wel burgemeesters geweest die in hun (in die tijd verplichte) burgerjaarverslag de code als leidraad hebben gekozen. Maar voor alle duidelijkheid: de integriteit van het openbaar bestuur staat of valt niet met deze code. Er zijn nog allerlei andere instrumenten en randvoorwaarden die hier in belangrijke mate aan bijdragen, zoals accountantsverklaringen, de controlerende rol van de gemeenteraad, allerhande in wetgeving vastgelegde waarborgen en de kritische pers.”

### In de code wordt veel belang gehecht aan een goed contact met de burgers. Is dit niet strijdig met het meer op afstand komen van de overheid door toenemende digitalisering?

“Je kunt ook stellen dat juist door digitalisering het contact met de overheid gemakkelijker wordt, dat de drempel lager wordt. Bij een wetsvoorstel kunnen burgers tegenwoordig via internetconsultatie heel laagdrempelig hun inbreng leveren. Hier wordt door burgers in toenemende mate gebruik van gemaakt. Het onderwerp ‘een goed contact met de burger’ is nog steeds actueel. Zo loopt op dit moment het project ‘Prettig contact met de overheid’, dat gaat over normering van termijnen waarin brieven beantwoord worden, over de reactieperiode bij internetconsultatie, over de taal waarin officiële stukken worden geschreven, et cetera. Zeer actueel en zeer relevant!

Overigens loop je wel tegen dilemma's aan bij verdergaande digitalisering. Dat is bijvoorbeeld in het debat over het digitale belastingformulier heel nadrukkelijk naar voren gekomen. Iedereen wordt geacht digitaal aangifte te doen. Maar er zijn heel veel, met name oudere, mensen die daar problemen mee hebben. En ik kan me dat heel goed voorstellen. Het zou goed zijn om het menselijke aspect wat duidelijker mee te wegen in de beslissingen omtrent digitalisering, of dit in ieder geval een duidelijk plek te geven in het debat hierover. Een debat waarbij ethiek meer centraal komt te staan.”

### Waar zou dat debat volgens u over moeten gaan?

“Over hoe je tegen de medemens aankijkt. Hoe ga je om met verschillen in digitale begaafdheid? Met diversiteit qua levensstijl, geletterdheid, leeftijd, et cetera. Er zijn enorme verschillen die niet alleen terug te voeren zijn op leeftijd. Houd je daar rekening mee of verwacht je dat iedereen het op dezelfde manier doet? Dat is een hele existentiële vraag. Het is niet alleen maar een uitvoeringskwestie. Echter, in de praktijk wordt een ethische dimensie die hierachter schuilt gaat gereduceerd tot een uitvoeringskwestie.

Hoe ga je om met het integreren en vertegenwoordigen van belangen? Dit is lastig omdat bijvoorbeeld de legitimiteit van

politieke partijen nagenoeg is verdwenen, het ledenaantal is namelijk heel erg teruggelopen. Dat is het grote staatsrechtelijke probleem van dit moment, dat moeten we echt oplossen. Ook daarover moet het debat gaan. Als je dat niet voert, krijgen we een technocratie in plaats van een democratie.”

### Wanneer is het volgens u wel goed? Wat is goed openbaar bestuur?

“Het gaat om de waarde die erachter ligt. Heeft de burger er recht op dat hij goed wordt bestuurd of heeft de burger het recht om te kiezen hoe hij bestuurd wil worden? Wat voor soort bestuur willen we? Een lekenbestuur of een bestuur waarin specialisten het laatste woord hebben? Moet het proces goed zijn of moet het product goed zijn? Dit zijn wezenlijke vragen. Daar moet het debat over gaan.”

### Heeft de (interne) auditor een rol ten aanzien van het proces van totstandkoming en implementatie van de code? Of hoe de code vertaald is in de praktijk?

“Jazeker. Een auditor kan vragen stellen, procesachtige opmerkingen maken.

De code is zeven jaar geleden opgeleverd en nu bijna vergeten. Een auditor zou bijvoorbeeld best eens kunnen onderzoeken hoe dat dan is gekomen en of dat voorkomen had kunnen worden. Hoe kun je dat een volgende keer beter doen? Wat betreft het gebruik van de code in de praktijk: een auditor zou kunnen kijken wat er aan de voorkant van de besluitvorming is gedaan om tot een goede belangenafweging te komen. Het gaat om procedurele rechtvaardigheid, dat wil zeggen, is het besluitvormingsproces zodanig geweest dat het procedureel rechtvaardig en adequaat is geweest? Dit is meer dan bij wijze van spreken de e-mailbox even openzetten voor internetconsultatie en daar dan mee verder schrijven. Maar hoe het procedureel dan wel het best kan worden aangepast, dat is overal anders. Dat is maatwerk.” <<