

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
4 december 2008

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Rob 2008-0000591391

Inlichtingen bij
drs. M.M.S. Mekel

Doorkiesnummer
070-426 7217

Bijlagen

Onderwerp
Advies code goed openbaar bestuur

Geachte mevrouw Ter Horst,

De Raad voor het openbaar bestuur heeft kennis genomen van het initiatief van uw ministerie te komen tot een code goed openbaar bestuur. Vanwege zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur acht de Raad het nuttig u over de code een kort advies uit te brengen.

1. **Inleiding**

In de Troonrede 2008 kondigde de regering aan dat er een code voor 'goed besturen' komt, waarin helder staat wat burgers van overheden kunnen verwachten. De code is er ook voor professioneel en betrouwbaar handelen van de overheid. Zowel voor de medewerkers als voor de burgers moet duidelijk zijn hoe deze beginselen in praktijk worden gebracht.¹

¹ Persbericht Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 7 oktober 2008, <http://www.minbzk.nl/115544/consultatieronde>

2.

Code goed openbaar bestuur

Er zijn zeven beginselen geformuleerd die het overheidshandelen normeren. De beginselen lijken op het eerste gezicht het karakter te hebben van een opgave *van, voor* en *door* het bestuur. De Raad neemt aan dat daarbij het begrip bestuur in de gebruikelijke betekenis wordt gehanteerd, dat wil zeggen de uitvoerende macht (politieke ambtsdragers, leden van zelfstandige bestuursorganen, en aan deze organen ondergeschikte ambtenaren en instellingen. Daartoe behoren niet de beide kamers van de Staten-Generaal, maar naar gangbare definitie (vgl. artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht) wel algemeen vertegenwoordigende organen als gemeenteraad en provinciale staten. De Raad acht het wenselijk dat wordt gezien of deze organen op dezelfde manier onder de code moeten vallen, dan wel dat voor hen een genuanceerde benadering wordt gekozen. De Raad adviseert voorts duidelijk te maken dat maatschappelijke organisaties die een publiek belang behartigen maar niet tot de overheid behoren, niet – rechtstreeks – onder de code vallen.

Bij lezing van de toelichting blijkt verder dat het ook wel degelijk de bedoeling is dat de code betrekking heeft op de relatie overheid-burger.

De Raad 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.

Behoorlijkheidsvereisten vormen een belangrijk normeringskader voor het optreden van de overheid in het verkeer met burgers. Zij gaan over grondrechten, materiële behoorlijkheid (bijv. evenredigheid en gelijkheid), formele behoorlijkheid (bijv. motivering en fair play), en zorgvuldigheid (bijv. voortvarendheid en correcte bejegening). Behoorlijkheid als meetlat voor het gedrag van het bestuur verdient volgens de Raad een plaats in de code goed openbaar bestuur.

De Raad adviseert 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.

Het belang van een goede *probleemstelling* is dat helder wordt gemaakt wat de relevantie is van de code goed openbaar bestuur. Het zou daarom goed zijn als bij het uitdragen van de code wordt benadrukt aan welk probleem wordt tegemoetgekomen. Impliciet is uit de totstandkoming van de code op te maken dat de probleemstelling moet worden gezocht in het gebrek aan vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur. Als dit het geval is, dan is de code natuurlijk niet *de* oplossing voor dit probleem, maar kan hij hieraan wel een bijdrage leveren.

Daarnaast is een goede *doelstelling* belangrijk omdat daarmee duidelijk wordt gemaakt waartoe de code dient. Dit kan vervolgens een goed handvat bieden bij een eventuele evaluatie van de code.

Hoofddoelstelling van de code zou moeten zijn het vergroten van het vertrouwen in het openbaar bestuur. Het doel dat daaraan is gerelateerd is het bijdragen aan een professionele, betrouwbare en geloofwaardige overheid.

De bruikbaarheid van de code wordt vergroot door de volgende *functies* van de code beter van de doelen te onderscheiden:

- Het bestuur maakt door toepassing van de code inzichtelijk hoe het zelf vindt dat het moet functioneren.
- De code heeft een voorbeeldfunctie voor alle organisaties van de overheid.
- De code vormt een prikkel voor kwaliteitsverbetering en professionalisering.
- De code vergroot het bewustzijn van goed bestuur binnen overheidsorganisaties.

De Raad adviseert de probleemstelling, de doelstelling en de functies van de code beter te onderscheiden.

3.

Naleving

De code goed openbaar bestuur is geen wettelijke regeling die rechtens handhaafbaar is. De code moet zijn kracht ontleen aan naleving ‘van onderop’. Een ‘top down’ benadering van de code zal worden ervaren als een opgelegde verplichting uit ‘Den Haag’ en dat zal niet werken. De kunst zal zijn dat partijen uit het openbaar bestuur zelf zich aan de code gebonden voelen. Een kritische succesfactor van de code is dan ook wanneer hij gaat *leven*. Dat is het geval als de code in het openbaar bestuur een vanzelfsprekende rol vervult in de dagelijkse gang van zaken, als de code onderwerp is van gesprek en discussie binnen én buiten het openbaar bestuur, en als de code als het ware ‘tussen de oren’ zit van bestuurders en professionals in het openbaar bestuur. Wat daarbij kan helpen is als duidelijk wordt gemaakt wat de code concreet betekent voor bestuurders in een bepaalde sector. Naast een code die is geformuleerd in termen van waarden, kan in een specifieke toelichting voor bestuurders van bijvoorbeeld gemeenten of politie de code worden verduidelijkt aan de hand van voorbeelden en dilemma’s uit de dagelijkse praktijk.

De Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

