

WEGINGSKADER GOED OPENBAAR BESTUUR



TOELICHTING

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Inhoud

	Wegingskader van goed openbaar bestuur	4
1	Inleiding	7
1.1	Ambrogio Lorenzetti en goed bestuur	8
1.2	Goed openbaar bestuur en de ROB	9
1.3	Niet scoren, maar wegen	9
2	Rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen	11
2.1	Andere codes en kaders	11
2.2	De drie principes uitgewerkt	13
3	Het debat gaat door	15
	Literatuur	17
<i>Bijlage I</i>	Het concept goed openbaar bestuur	18
<i>Bijlage II</i>	Inventarisatie van kaders en codes	21
<i>Bijlage III</i>	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	29

Wegingskader van goed openbaar bestuur

Rechtsstaat



Publieke waarde

Vraag

Legaliteitsbeginsel

1. Is het handelen van de overheid gebaseerd op de wet? Is er een voldoende duidelijke grondslag in de wet die de overheid bevoegd maakt?

Beginselen van behoorlijk bestuur

- Evenredigheidsbeginsel
- Gelijkheidsbeginsel
- Motiveringsbeginsel
- Rechtszekerheidsbeginsel
- Verbod van misbruik van bevoegdheid
- Verbod van willekeur
- Fair play-beginsel
- Zorgvuldigheidsbeginsel
- Specialiteitsbeginsel
- Vertrouwensbeginsel

2. Zijn de gevolgen van het overheidshandelen evenredig in verhouding tot de met het optreden te dienen doelen?
3. Behandelt de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze?
4. Kloppen de feiten waarop een overheidsbesluit is gebaseerd? Is deze motivering logisch en begrijpelijk?
5. Past de overheid de regels juist en consequent toe? Weet de burger door het overheidshandelen waar hij aan toe is?
6. Gebruikt de overheid haar bevoegdheden niet voor een ander doel dan waarvoor zij zijn toegekend?
7. Handelt de overheid consistent en niet willekeurig?
8. Vervult de overheid of een overheidsorgaan haar taak zonder vooringenomenheid of partijdigheid?
9. Heeft de overheid haar besluit zorgvuldig voorbereid, met zorgvuldig onderzoek naar feiten en belangen, goed gevolgde procedures en deugdelijke besluitvorming?
10. Behandelt een bestuursorgaan enkel de belangen waarvoor de betrokken wet of regeling grondslag biedt?
11. Komt de overheid zijn toezeggingen en afspraken na?

Mensenrechten

12. Respecteert het handelen van de overheid de mensenrechten?

Internationale verdragen

13. Is het handelen van de overheid in overeenstemming met door haar geratificeerde internationale verdragen?

Democratie

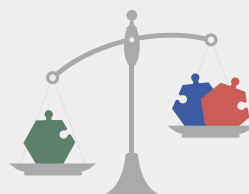


Publieke waarde

Vraag

Verantwoording	14. Legt de overheid publieke verantwoording af over haar handelen?
Legitimiteit van besluitvorming	15. Is wet- en regelgeving democratisch tot stand gekomen?
Openbaarheid en transparantie	16. Heeft de overheid haar beslissingen en overwegingen op tijd uit eigen beweging bekend gemaakt?
Begrijpelijkheid en uitlegbaarheid	17. Communiqueert de overheid haar besluiten op een begrijpelijke en toegankelijke manier?
Tegenmacht	18. Is er sprake van voldoende mogelijkheden tot tegenspraak voor de burger over het handelen van de overheid?
Participatie	19. Heeft de burger mogelijkheden om besluitvorming van de overheid te beïnvloeden en het handelen van de overheid aan te vullen?
Responsiviteit	20. Toont de overheid zich in haar handelen responsief voor de wensen, belangen en zorgen van de burger?
Gelijkwaardigheid	21. Is besluitvorming in gelijke mate toegankelijk en inzichtelijk voor alle burgers, en houdt de overheid in zijn handelen in gelijke mate rekening met de belangen van verschillende burgers?
Inclusiviteit	22. Is de democratische besluitvorming gericht op inclusiviteit, met speciale aandacht voor minderheden in de samenleving? Zijn alle relevante groepen betrokken in het democratisch proces?

Bestuurlijk vermogen



Publieke waarde	Vraag
Efficiëntie	23. Komt het overheidshandelen op een efficiënte manier tot stand, met optimaal gebruik van tijd en middelen?
Effectiviteit	24. Heeft het overheidshandelen effect? Is er sprake van publieke waardecreatie en het opleveren van publieke middelen?
Robuustheid en veerkracht	25. Is er in het overheidshandelen rekening gehouden met tegenslagen? Kan de overheid snel herstellen van tegenslagen?
Aanpassingsvermogen	26. In hoeverre weet de overheid haar handelen aan te passen op nieuwe omstandigheden?
Subsidiariteit	27. Worden overheidstaken op het laagst mogelijke niveau belegd?
Proportionaliteit	28. Wegen de kosten van het overheidshandelen op tegen de baten?
Doelgerichtheid	29. Handelt de overheid vanuit een duidelijk doel? Is het duidelijk welk probleem het overheidshandelen oplost en wanneer het betreffende probleem is opgelost?
Innovatie	30. Geeft de overheid in haar handelen genoeg ruimte voor innovatie?
Duurzaamheid	31. Houdt de overheid in haar handelen rekening met toekomstige belangen, bijvoorbeeld van toekomstige generaties?
Zelflerend vermogen	32. Heeft de overheid de mogelijkheid bij te sturen bij eigen fouten? Hoe worden klokkenluiders behandeld?

1 Inleiding

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft het *Wegingskader goed openbaar bestuur* ontwikkeld. Het Wegingskader laat zien hoe ROB kijkt naar de vraagstukken in zijn adviezen. De doorvertaling van het Wegingskader in praktische handvatten kan ook buiten de ROB bestuurders, volksvertegenwoordigers, uitvoerders en beleidsmakers in het openbaar bestuur helpen bij hun eigen maatschappelijke opgaven, groot en klein.

Goed bestuur is niet vanzelfsprekend. Sterker nog, de onderliggende waarden ervan horen voortdurend onderwerp van debat te zijn. In het signalement *Gezag herwinnen* constateerde de ROB dat het openbaar bestuur van deze tijd de waarden van goed openbaar bestuur te weinig bewust weegt. Daardoor beperken overheden hun handelen nog wel eens tot technocratisch-rationeel optreden; een optreden dat volledig neutraal zou zijn. Hierdoor ontstaat een moreel tekort, want het openbaar bestuur kan niet neutraal zijn. Achter elke keuze staat een normatief kader. Reparatie van het morele tekort is mogelijk als politieke bestuurders die morele uitgangspunten weer expliciet maken, en de waarden van goed openbaar bestuur bewuster wegen. Dit leidt tot een meer gezagswaardig openbaar bestuur.

Het wegen van de waarden van goed openbaar bestuur is de afgelopen decennia niet makkelijker geworden. Van bestuurders, volksvertegenwoordigers, beleidsmakers en uitvoerders wordt niet alleen verwacht dat ze de wet- en regelgeving op een rechtmatige manier vormgeven en uitvoeren. Ze werken ook samen met het maatschappelijk middenveld en de private sector, terwijl ze zo goed mogelijk proberen rekening te houden met de belangen van burgers. Deze complexe taak komt voort uit de opeenvolgende sturingsfilosofieën van Traditional Public Administration, New Public Management en New Public Governance. Alles bij elkaar een ingewikkelde context om daarin de waarden van goed openbaar bestuur bewust te wegen.



1.1 AMBROGIO LORENZETTI EN GOED BESTUUR

Midden 14e eeuw. Siena is een rijke stad in het hart van Toscane, Italië. In opdracht van het College van Bestuur van Siena beschildert Ambrogio Lorenzetti drie wanden van het stadhuis, het Palazzo Pubblico, met fresco's die de gevolgen van goed en slecht bestuur weergeven: *Allegoria del Buono e Cattivo Governo*. Zijn werk is uniek, tot die tijd was nog geen enkel fresco gewijd aan een niet-religieus onderwerp.

Lorenzetti beeldt [het goede bestuur](#) af in de vorm van een nobele heerser met links en rechts van hem en zijn wijze vrouw figuren die verschillende deugden uitbeelden: pax (vrede), fortitudo (kracht), prudentia (behoedzaamheid), magnanimitas (ruimhartigheid), temperantia (gematigdheid) en justitia (rechtvaardigheid). Boven het hoofd van de vorst nog drie onmisbare ingrediënten voor een goed bestuur: geloof, hoop en liefde. Rechtsonder zie je een groepje gevangenen dat door soldaten wordt bewaakt en wacht op berechting – rechtvaardigheid is niet voor niets twee keer op het fresco afgebeeld.

Waar toe deze goede regering leidt: [een drukke, florierende stad](#) waarin allerlei activiteiten worden ontplooid, omringd door [een vruchtbaar platteland](#) dat zorgt voor voedsel en wijn. Boven het land zweeft een gevleugelde vrouwenfiguur die staat voor securitas, zekerheid.

Hoe anders schetst Lorenzetti op de tegenoverliggende wand [slecht bestuur](#) en [de gevolgen daarvan voor de stad](#). De enorme hoofdfiguur, symbool voor de tirannie, wordt omgeven door een aantal gruwelijke medestanders die de stad in de richting van de afgrond duwen: crudelitas (wreedheid), proditio (verraad), fraus (bedrog), furor (woede), divisio (verdeeldheid) en guerra

(oorlog). Boven zijn hoofd zweeft nog meer verschrikkelijks, namelijk avaritia (gierigheid), superbia (trots) en vanagloria (ijdelheid). De rechtvaardigheid, die bij de goede regering zo belangrijk is, ligt geboeid aan de voeten van de tiran, met naast haar een gebroken weegschaal. Het evenwicht is zoek, in de stad is het een grote chaos en [het platteland](#) maakt een desolate indruk.

1.2 GOED OPENBAAR BESTUUR EN DE ROB

De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van de overheid, met bijzondere aandacht voor democratie, rechtsstaat en financiële verhoudingen. Het doel is bij te dragen aan een overheid die goed werkt, toekomstbestendig is, en die maatschappelijke vraagstukken effectief aanpakt. In de kern van het werk ligt altijd de fundamentele vraag: wat is goed openbaar bestuur? Alleen vanuit een antwoord op die vraag kon hij de betreffende adviesvraag beantwoorden.

De ROB gebruikt het wegingskader als lens voor de eigen adviestrajecten. Met de lens van de verschillende waarden (zoals inclusiviteit, participatie, veerkracht, of gelijkheid) komen er andere vragen op. De weging van de waarden rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen geeft duidelijkheid. Een voorbeeld van de toepassing is bijvoorbeeld *Van crisis naar opgave* en *Vallen, opstaan en weer doorgaan*.

1.3 NIET SCOREN, MAAR WEGEN

Voor wie werkt in en aan het openbaar bestuur lichten we hieronder toe hoe het wegingskader in elkaar zit, en hoe het te gebruiken. Het is geen checklist: je kunt immers niet maximaal voldoen aan alle waarden van goed openbaar bestuur. Wel helpt het wegingskader bij het dieper doordenken van maatschappelijke vraagstukken, groot en klein, op de verschillende facetten van goed openbaar bestuur: waar gaat veel aandacht naar uit, en waar juist te weinig? Wat gaat er goed en fout in de verschillende gebieden van goed openbaar bestuur?

Principes, waarden en vragen

Het Wegingskader gaat uit van drie overkoepelende principes. Daaronder vallen 37 specifieke waarden. Het alomvattende begrip is ‘goed openbaar bestuur’: de manier waarop het openbaar bestuur dient te functioneren.

- Rechtsstaat (mag het) gaat onder meer over legaliteit, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, burgerrechten en politieke rechten, behoorlijksvereisten, legitimiteit, internationale verdragen.
- Democratie (willen we het) gaat onder meer over participatie, deliberatie, vertegenwoordiging, responsiviteit, belangen van minderheden, en democratische legitimiteit.
- Bestuurlijk vermogen (werkt het) gaat onder meer over presterend vermogen, robuuste uitvoering, bestendige overheid, effectief en efficiënt.

Deze drie principes bieden op zichzelf nog weinig richting, maar zijn overkoepelende begrippen voor specifieke waarden. Per waarde heeft de ROB een vraag geformuleerd die in een oogopslag duidelijk moet maken wat er op het spel staat. Er zijn ook andere vragen denkbaar bij de waarden, maar deze duiden waar de waarde volgens de ROB over gaat.

De principes en waarden van goed openbaar bestuur staan niet los van elkaar, maar zijn onderling sterk verbonden. Dit verbeelde Lorenzetti al in zijn *All'egoria*. Hij schildert de elementen van goed openbaar bestuur samen in één kader: zowel de waarden als de instituties die sommige van die waarden vertegenwoordigen.

Ook de ROB verbindt de waarden onderling door ze letterlijk in één Wegingskader samen te nemen. Dat is belangrijk, want de problemen ontstaan vaak daar waar het openbaar bestuur deze waarden niet in samenhang weegt, en alleen oog heeft voor een van de waarden of een beperkte groep ervan.

Waarden die botsen

Verschillende waarden kunnen in verschillende situaties elkaar versterken, los van elkaar staan, of zelfs botsen. Dat geldt natuurlijk voor de principes van rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen. Zo neemt de overheid besluiten om een crisis te bestrijden, denk aan de maatregelen bij de COVID-19 pandemie. Snel handelen rijmde niet altijd met de waarde van legitimiteit van besluitvorming.

Een overheid die effectief wil optreden (bijvoorbeeld in de opsporing) kan beperkt worden door het beginsel van legaliteit (bijvoorbeeld regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Ook binnen een beginsel van goed bestuur kunnen publieke waarden botsen. In een democratie bijvoorbeeld besluit de meerderheid (legitimiteit van besluitvorming), maar met oog voor de minderheid in de samenleving (inclusie).

2 Rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen

Hoe is de ROB gekomen tot rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen als de drie leidende principes van goed openbaar bestuur? Waarom horen ze wezenlijk bij goed openbaar bestuur?

Eerst een disclaimer: er zijn ook andere waarden en allerlei andere formuleringen van deze waarden denkbaar. Het Wegingskader en de praktische doorvertaling ervan zijn niet perfect, opdat ze onderwerp van gesprek blijven en eraan geschaafd mag worden. Het gaat de ROB om de dialoog, niet om de normativiteit van het kader alleen.

Als drie leidende principes voor goed openbaar bestuur heeft de ROB gekozen voor rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen. Deze waarden zijn de bouwstenen van de taakopdracht van de ROB. Volgens de Wet op de Raad voor het openbaar bestuur heeft de ROB “tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat”.¹ Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn belangrijke waarden van goed openbaar bestuur die vallen onder het bestuurlijk vermogen. In de aandacht voor de democratische rechtsstaat komen deze twee principes van goed openbaar bestuur terug.

2.1 ANDERE CODES EN KADERS

De drie principes van goed openbaar bestuur van de ROB komen niet alleen terug in zijn taakopdracht, maar ook in vele andere codes en kaders van goed openbaar bestuur en in de wetenschappelijke literatuur van goed openbaar bestuur die in omloop is in Nederland.

- De Code goed digitaal openbaar bestuur, die zich weer baseert op de code goed openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderscheidt woordelijk dezelfde principes van goed openbaar bestuur.
- De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderscheidt in zijn bekende model vier rollen van de overheid: presterend (‘bestuurlijk vermogen’), samenwerkend, responsief (beide ‘democratie’) en rechtmatig (‘rechtsstaat’).

1 Artikel 2, lid a. Daarnaast heeft de ROB sinds de fusie met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) tot taak om te adviseren over ‘de beleidsmatige aspecten van de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en de provincies, in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen’ (art. 2, lid b).

- Het Nicis-consortium ‘Good governance en vitale democratie in de stad’² ontwikkelde een waardencatalogus van goed bestuur, met als vijf kernwaarden: responsiviteit, effectiviteit, behoorlijkheid, veerkracht en tegenwicht. Deze kernwaarden bevatten verschillende elementen die terugkomen in de drieslag ‘rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen’, maar deelt ze op een andere manier in. Behoorlijkheid, responsiviteit en effectiviteit zijn wel goed onder te brengen in deze drieslag; tegenwicht gaat over een combinatie van democratie en rechtsstaat, terwijl veerkracht gaat over het zelfregulerend vermogen van de democratie. Ook dat berust op een combinatie van democratische en rechtsstatelijke waarden.
- De provincie Zuid-Holland heeft een programma Beter Bestuur met vier programmalijnen: ‘effectief en presterend’ (bestuurlijk vermogen), responsief en verbonden (democratie), robuust en integer (rechtsstaat), lerend en innoverend (in het Wegingskader onderdeel van bestuurlijk vermogen).
- Mark Bovens, Paul ’t Hart en Mark van Twist spreken over vier waardedimensies van goed bestuur: democratisch, behoorlijk, onkreukbaar en presenterend bestuur.³ Wanneer behoorlijk en onkreukbaar samen worden genomen kom je op drie dimensies die vrijwel samenvallen met rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen.
- In 2020 ontwikkelde de ROB een waardenkader voor goed besturen met akkoorden, waarin drie waarden centraal staan: democratisch, behoorlijk (rechtsstatelijk) en publiek waardevol (bestuurlijk vermogend).
- De Graaf, Huberts en Smulders stellen in hun artikel *Coping with Public Value Conflicts* dat waardenconflicten voorkomen tussen drie dimensies van goed openbaar bestuur: *proper governance* (behoorlijk bestuur, rechtsstaat), *responsive governance* (responsief bestuur, democratie) en *performing governance* (presterend bestuur, bestuurlijk vermogen).
- Ook zijn de drie principes te beschouwen als kenmerkend van de drie opeenvolgende sturingsfilosofieën binnen het openbaar bestuur, die inmiddels alle drie een rol spelen en zich met elkaar hebben vermengd: *Traditional Public Administration* legt de nadruk op behoorlijk bestuur en daarmee rechtsstatelijke waarden, *New Public Management* legt de nadruk op resultaatgericht bestuur en daarmee bestuurlijk vermogen, en *New Public Governance* legt de nadruk op responsief bestuur en daarmee op democratie.

2 Bestaande uit de universiteiten van Tilburg en Leiden, acht steden (Almere, Amsterdam, Breda, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Tilburg, Zwolle), het ministerie van BZK en het Nicis Institute.

3 Bovens, M. A. P., ’t Hart, P., & Van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Dordrecht: Kluwer.

Vanuit het perspectief van de burger kan het wegingskader worden beschouwd aan de hand van verschillende rollen in de verhouding burger en overheid en de verwachtingen die de burger van de overheid heeft. De burger als ingezetene of onderdaan is onderworpen aan de rechtsregels van overheidswege en verwacht procedureel rechtvaardig behandeld te worden (rechtsstatelijk). De burger als kiezer neemt deel aan het democratisch proces en legitimeert zo overheidsgezag (democratisch). En de burger als cliënt neemt diensten af van de overheid, zoals een paspoort of een rijbewijs en verwacht dat de overheid bepaald beleid realiseert (bestuurlijk vermogen).

2.2 DE DRIE PRINCIPES UITGEWERKT

Rechtsstaat

Goed openbaar bestuur is ten eerste rechtsstatelijk: mag het? Voor de ROB betekent dit dat de burger zich beschermd weet tegen de macht van de overheid. Deze macht mag alleen uitgeoefend worden op basis van en volgens bepaalde regels: legaliteitsbeginsel, mensenrechten, internationale verdragen, verbod van misbruik van bevoegdheid, rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel. Ook moeten besluiten van de overheid in een rechtsstaat voldoende en op de juiste manier gemotiveerd en onderbouwd zijn (evenredigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, specialiteitsbeginsel). Als het openbaar bestuur deze regels overtreedt, kan de burger in een rechtsstaat naar de rechter gaan om de overheid alsnog aan deze regels te houden. Rechtsstatelijke waarden zorgen ervoor dat de overheid de burger eerlijk moet behandelen. Als deze waarden gevolgd worden, weet de burger zich rechtvaardig behandeld (gelijkheidsbeginsel, fair play-beginsel, verbod van willekeur).

Veel van de waarden onder rechtsstaat zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb). Deze beginselen normeren het gedrag van de overheid. Het belangrijke van de beginselen van behoorlijk bestuur is dat burgers zich erop kunnen beroepen bij de rechter als zij vinden dat de overheid deze principes niet volgt in haar handelen. Daarbij komt dat de beginselen voor hun gelding niet afhankelijk zijn van een specifieke wet die weer zou kunnen worden afgeschaft (hoewel enkele beginselen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht). De beginselen zijn van toepassing op al het handelen van de overheid en zijn daarmee leidende principes voor hoe de overheid dient om te gaan met de burger. Daarom heeft de ROB er een groot aantal van opgenomen als waarden van goed openbaar bestuur.

De waarden die zijn opgenomen onder 'rechtsstaat' geven volgens de ROB, wanneer ze allemaal gewogen worden, een goed beeld van de rechtsstatelijkheid van een (voorgenomen) besluit, beleid of uitvoeringspraktijk.

Democratie

Goed openbaar bestuur is ten tweede democratisch: willen we het? Voor de ROB betekent dit dat besluitvorming op democratisch legitieme wijze plaatsvindt (legitimiteit van besluitvorming), dat burgers en volksvertegenwoordigers het genomen besluit en de uitvoering ervan kunnen controleren en bijsturen (verantwoording, openbaarheid en transparantie, begrijpelijkheid en uitlegbaarheid, en tegenmacht) en dat burgers in gelijke mate worden betrokken bij besluitvorming en de overheid de belangen van elke burger even zwaar weegt (responsiviteit, gelijkwaardigheid en inclusiviteit).

De waarden die zijn opgenomen onder ‘democratie’ geven volgens de ROB, wanneer ze allemaal gewogen worden, een goed beeld van het democratisch gehalte van een (voorgenomen) besluit, beleid of uitvoeringspraktijk.

Bestuurlijk vermogen

Tot slot creëert goed openbaar bestuur publieke waarde: werkt het? Burgers mogen van het openbaar bestuur verwachten dat het resultaten levert op een effectieve en efficiënte manier, waarbij oog is voor neveneffecten van beleid (efficiëntie, effectiviteit, subsidiariteit, proportionaliteit, doelgerichtheid en duurzaamheid). Daarbij is het belangrijk dat het openbaar bestuur deze resultaten kan blijven leveren tijdens veranderende omstandigheden; de wereld verandert immers constant (robuustheid en veerkracht, aanpassingsvermogen). Ten slotte is het belangrijk dat de overheid ook investeert in zijn toekomstige bestuurlijk vermogen (innovatie en zelflerend vermogen).

De waarden die zijn opgenomen onder ‘bestuurlijk vermogen’ geven volgens de ROB, wanneer ze allemaal gewogen worden, een goed beeld van in hoeverre een besluit, beleid of uitvoeringspraktijk resultaten oplevert en/of bijdraagt aan het bestuurlijk vermogen van de overheid.

3 Het debat gaat door

Elke keuze sluit uit. De ROB heeft ervoor gekozen andere begrippen niet als waarde op te nemen. Begrippen die in het doorlopende gesprek over goed openbaar bestuur veel gebruikt worden: de begrippen rechtvaardigheid, legitimiteit, gezag en vertrouwen. Waarom deze keuze?

Rechtvaardigheid heeft minstens twee interpretaties: als materiële rechtvaardigheid of als procedurele rechtvaardigheid. Materiële rechtvaardigheid is een essentieel omstreden begrip: het antwoord op de vraag wat rechtvaardig is, is traditioneel onderwerp van de politieke filosofie en is vaak het onderwerp van debatten in de politiek zelf, impliciet of expliciet.

Gezien het adviesonderwerp van de ROB, namelijk de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, is procedurele rechtvaardigheid relevanter. Het is een overkoepelend begrip. Procedurele rechtvaardigheid is de uitkomst van de waarden die onder de noemer 'rechtsstaat' vallen. Met andere woorden, in een rechtsstaat is er sprake van procedurele rechtvaardigheid.

Legitimiteit is een nog breder begrip, dat in de bestuurskunde op veel verschillende manieren is uitgelegd. De klassieke verdeling is in input-, throughput- en outputlegitimiteit. Legitimiteit gaat als geheel over de waarden van goed openbaar bestuur: input legitimiteit gaat vooral over de waarden onder 'democratie'; throughput legitimiteit vooral op de waarden onder 'rechtsstaat'; outputlegitimiteit vooral over de waarden onder 'bestuurlijk vermogen'. Legitimiteit is als begrip dus te breed voor het Wegingskader, hoewel het nadrukkelijk met goed openbaar bestuur verweven is.

Dan gezag en vertrouwen. Gezag definieert de ROB als 'vrijwillig aanvaarde macht'.⁴ Vertrouwen is daar nauw aan verwant; als de burger geen vertrouwen in de overheid heeft, zal die haar geen gezag verlenen. Beide zijn ook subjectief: gezag is iets dat burgers toeschrijven aan het openbaar bestuur, en vertrouwen is iets dat burgers hebben in het openbaar bestuur. Beide zeggen daarom niet per se iets over de daadwerkelijke kwaliteit van het openbaar bestuur.⁵

4 ROB (2022), *Gezag herwinnen*, p. 15.

5 ROB (2022), *Gezag herwinnen*, p. 21.

De objectieve wederhelften van deze begrippen zijn gezagswaardigheid en betrouwbaarheid. Betrouwbaarheid is een belangrijke waarde van goed openbaar bestuur en is als beginsel van behoorlijk bestuur opgenomen als waarde onder 'rechtsstaat'. Gezagswaardigheid is, net als procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit, een te breed begrip om als waarde op te nemen in het Wegingskader. Een gezagswaardige overheid is namelijk een overheid die betrokken (onderdeel van 'democratie'), betrouwbaar (onderdeel van 'rechtsstaat') en bekwaam (onderdeel van 'bestuurlijk vermogen') is.⁶

6 ROB (2022), *Gezag herwinnen*, p. 23.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Dordrecht: Kluwer.
- College voor de Rechten van de Mens (zonder datum) *Wat zijn mensenrechten?* Beschikbaar via <https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/betekenis-van-mensenrechten/wat-zijn-mensenrechten>.
- Elzinga, D.J., Hoogers, H.G., & De Lange, R. (2014). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Van der Pot*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Hendriks, F., & Drosterij, G. (2012). 'Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?' in Hendriks, F., & Drosterij, G.: *De zucht naar goed bestuur in de stad*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Kerckhoff, A.D.N. (2016). 'Public Value Dynamics' in Farazmand, A., *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer.
- Meijer, A. & Ruijter, E. (2021). *Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO): Borgen van waarden bij de digitalisering van het openbaar bestuur*. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8ebaf55a-83f3-49a2-b679-9691ef7169d9/pdf>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14f934ce872de4f25b-0184683f5053aa717064co/pdf>.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Beschikbaar via: https://www.kcbr.nl/sites/default/files/70174-jenv-iaa_waaier_wcag.pdf.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (zonder datum). *De Corporate Governance Code*. Beschikbaar via: <https://www.mccg.nl/de-code>.
- Nationale Ombudsman (2019). *Behoorlijkheidswijzer*. Beschikbaar via <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>.
- ROB (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rutgers M.R. (2019). 'The rationalities of public values: conflicting values and conflicting rationalities' in: Lindgreen A. e.a., *Public Value: Deepening, Enriching, and Broadening the Theory and Practice*. Abingdon: Routledge.
- Scheurwater, S. (2022). *Koorddansen in het openbaar bestuur. Een verklarend onderzoek naar publieke waardenafwegingen in het Delftse coronadossier*. [Scriptie, niet gepubliceerd]
- Van der Wal, Z. (2020), 'Competing Values in Public Administration', in: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Beschikbaar via <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1368>.

Niemand is tegen goed bestuur. Maar wat *is* dat eigenlijk? Definities over goed bestuur komen bijna allemaal uit bij waarden- en normenkaders die verwijzen naar een ideaalsituatie.

Een **waarde** is een concept dat we gebruiken om betekenis en significantie toe te schrijven aan de werkelijkheid en daarbij een kwalitatief oordeel te vellen.⁷

Een **norm** is een concrete (on)geschreven regel die bepaald gedrag voorschrijft, afgeleid van de meer algemene waarde⁸ (Kerkhoff, 2016).

Waarden

Onder invloed van Mark Moore (1995) heeft het publieke waarden-denken een grote vlucht genomen. In het publieke waarden-denken zijn overheden of publieke organisaties succesvol als ze maatschappelijke meerwaarde creëren voor de samenleving. Dat kan gaan om tastbare opbrengsten (meer werkgelegenheid), maar ook immateriële opbrengsten, bijvoorbeeld geluk. Materieel en immateriële waarden kunnen betrekking hebben op individuen in de samenleving (ik heb een baan), maar ook op de samenleving als collectief, bijvoorbeeld dat Nederland een goed functionerende arbeidsmarkt heeft.

Naast uitkomstwaarden (opbrengsten) zijn in het openbaar bestuur ook proceswaarden belangrijk, denk aan de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden en middelen gebruik maakt, burgers bejegt in haar dienstverlening en in de omgang met stakeholders tijdens besluitvormingsprocessen.

7 Rutgers (2019), p. 4.

8 Kerkhoff (2016).

Hood (1991) onderscheidt drie waardenclusters in het openbaar bestuur⁹:

- *honest and fair governance*, aan te duiden als rechtsstatelijk
- *robust and resilient governance*, aan te duiden als robuust en bestendig
- *lean and purposeful governance*, aan te duiden als doelgericht en doelmatig

Democratie, rechtsstaat en democratische rechtsstaat, waar hebben we het over?

De termen democratie, rechtsstaat en democratische rechtsstaat vertegenwoordigen brede concepten, waar in verschillende contexten verschillende specifieke betekenissen aan worden toegekend. Voor de helderheid is het van belang om aan te geven wat in dit rapport onder deze concepten wordt verstaan.

Democratie

Democratie is een staatsvorm waarbij de macht bij het volk ligt. Democratie heeft een macht delende functie: macht is in handen van velen, en niet van enkelen, aldus Perikles, een van de grondleggers van de Atheense democratie in de Oudheid. Democratie heeft ook de functie van het organiseren van draagvlak voor wetgeving: in een vertegenwoordigende democratie kiezen burgers hun volksvertegenwoordigers, die op hun beurt op gelegitimeerde wijze beslissingen nemen die bindend zijn voor iedereen. Een derde functie van democratie is het kanaliseren van politieke tegenstellingen: een regering waar we zonder bloedvergieten van af kunnen, aldus Popper.

Rechtsstaat

Een rechtsstaat is een staat die gegrond is in en gebonden is aan het recht. In een rechtsstaat genieten burgers bescherming van hun (grond)rechten en vrijheden, tegen medeburgers én tegen (machtsmisbruik van) de overheid. Een rechtsstaat kenmerkt zich door de aanvaarding van grondrechten, de scheiding der machten, de gebondenheid van de overheid aan het recht en onafhankelijke rechtspraak. Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en toegang tot het recht gelden als belangrijke rechtsstatelijke waarden. Het geldend recht is de optelsom van de wet- en regelgeving van alle bestuurslagen inclusief de Europese, het ongeschreven recht, de rechtsbeginselen en de jurisprudentie. In een rechtsstaat

9 Hood spreekt over theta-, lambda- en sigma-waarden. Theta-waarden gaan over het nastreven van eerlijkheid, billijkheid en wederkerigheid door het voorkomen van ongelijkheid, vooringenomenheid en ambtsmisbruik. Lambda-waarden gaan over organisatorische veerkracht, aanpassingsvermogen om te leren van problemen en een zekere robuustheid en bestendigheid van systemen. Sigma-waarden gaan over presterend vermogen en effectiviteit van handelen.

zijn burgers gebonden aan het recht en dienen ze daar ook naar te handelen. Kortom: een rechtsstaat normeert gedrag, legitimeert overheids-optreden en waarborgt (grond)rechten en vrijheden.

Democratische rechtsstaat

We spreken van een democratische rechtsstaat wanneer de macht bij het volk ligt én de staat gebonden is aan het recht. Wanneer aan één van deze voorwaarden voldaan wordt, wordt nog niet automatisch ook aan de andere voorwaarde voldaan. Democratie waarborgt dat het recht waaraan de staat is gebonden, gelegitimeerd is door de wil van het volk. De rechtsstaat waarborgt op zijn beurt dat dat democratisch gelegitimeerd bestuur niet onttaardt in willekeur, oneigenlijk machtsgebruik door democratisch gekozen leiders of tirannie van de meerderheid.¹⁰

Normen

Een waarde krijgt handen en voeten in een norm. Bijvoorbeeld: de waarde ‘respect hebben voor het eigendom van anderen’ vertaalt zich in een wettelijke norm, namelijk dat diefstal strafbaar is. Een wettelijke norm houdt een effectieve, door de wet bepaalde sanctie in. Morele of sociale normen sturen het individueel gedrag in een samenleving.

Context en tijd

Waarden en normen staan niet op zichzelf, maar worden beschouwd in een context. Een rechter zal bij het toepassen van een norm de omstandigheden van het geval meewegen. Waarden en normen voor goed bestuur zijn ook niet los te zien van de context waarin het openbaar bestuur opereert. Ook de dimensie tijd speelt bij goed bestuur. Wat dertig jaar geleden ‘normaal’ was, hoeft dat nu niet te zijn. Het omgekeerde geldt hetzelfde: dertig jaar geleden was ‘transparantie’ niet een prominente waarde, terwijl het nu als zeer belangrijk wordt gezien voor goed bestuur. Waarden en normen van goed bestuur ontwikkelen zich langzaam en geleidelijk. Er is sprake van een incrementeel karakter en soms vallen waarden die eens heel belangrijk waren, volledig naar de achtergrond (Kerkhoff (2016) beschrijft in *Public value dynamics* het voorbeeld van ‘eer’). Normen en waarden sedimenteren, diepen uit en beconcurreren elkaar om prominentie in het politieke en bestuurlijke landschap.

Het gaat er bij goed bestuur niet alleen om *welke* waarden hoezeer van belang zijn, maar ook wanneer, hoe en in welke mate.¹¹

¹⁰ ROB (2020), p. 9.

¹¹ Van der Wal (2020), p. 236.

BIJLAGE II **Inventarisatie van kaders en codes**

Kaders voor goed (openbaar) bestuur zijn niet nieuw. In deze bijlage inventariseren we bestaande kaders en codes.

INGEBURGERDE VERZAMELINGEN VAN WAARDEN EN NORMEN VAN GOED OPENBAAR BESTUUR

Onderstaand zijn enkele verzamelingen van waarden van goed openbaar bestuur opgenomen die ingeburgerd zijn in de bestuurlijke praktijk in Nederland en (deels) zijn vastgelegd in bestaande kaders, waaronder de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht en internationale verdragen.

Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat al het handelen van de overheid gebaseerd is op een wet. Die wettelijke basis mag niet met terugwerkende kracht worden toegepast. Zo zijn burgers beschermd tegen willekeur van de overheid.

Het legaliteitsbeginsel brengt twee elementen tot uitdrukking: het democratische element en het rechtsstatelijke element.¹² Het democratische element houdt in dat het volk regels stelt door middel van zijn vertegenwoordigers. Hierin ligt besloten dat de overheid dienstbaar hoort te zijn aan de belangen van burgers, en dat de burgers de bevoegdheden van de overheid en de richting van het overheidsbeleid bepalen. Onze representatieve democratie geeft uiting aan dit principe. Het rechtsstatelijke element houdt in dat burgers zich aan de (rechts)regels moeten houden, én ook dat de overheid aan zijn eigen regels is gebonden en geen andere bevoegdheden bezit dan die hun door deze regels zijn toegekend. De binding van de overheid en de burgers aan het recht (de wet) en het verbod van terugwerkende kracht staan hierbij centraal.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb) zijn beginselen die het gedrag van de overheid normeren. Een aantal beginselen is gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), sommige beginselen staan niet in de wet. Abbb worden onderscheiden in formele en materiële beginselen.

12 Vergelijk Elzinga e.a. (2014).

Formele beginselen houden in dat iedere bevoegdheid is toegekend bij wet.

- *Zorgvuldigheidsbeginsel* – de overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen, dat wil zeggen correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedures goed volgen en deugdelijke besluitvorming (art. 3:2 Awb).
- *Motiveringsbeginsel* – de overheid moet haar besluiten goed motiveren, dat wil zeggen de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:46 Awb).
- *Rechtszekerheidsbeginsel* – de overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
- *Fair-play-beginsel* – dit beginsel zorgt voor een eerlijke behandeling van een besluit. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid of partijdigheid (art. 2:4 Awb).
- *Verbod op détournement de procédure* – er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat (art. 3:3 Awb).

Materiële beginselen gaan over de inhoud van besluiten.

- *Specialiteitsbeginsel* ~ een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb).
- *Evenredigheidsbeginsel* – de overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (art. 3:4 lid 2 Awb).
- *Materiële rechtszekerheidsbeginsel* – een burger die gedurende een ruime periode een bepaalde rechtspositie heeft opgebouwd, mag er in principe op vertrouwen dat deze rechtspositie kan worden voortgezet, dan wel dat hij bij gewijzigd beleid wordt gecompenseerd.
- *Gelijkheidsbeginsel* – de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).
- *Verbod van détournement de pouvoir* – een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).
- *Vertrouwensbeginsel* – ook wel beginsel van de opgewekte verwachting. Wie op goede gronden – bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging – erop mag vertrouwen dat de overheid een besluit neemt, heeft daar ook recht op.

De bestuursrechter kan een genomen besluit door een bestuursorgaan toetsen aan deze beginselen. De rechter kan besluiten dat het anders moet.

Andere algemene rechtsbeginselen zijn:¹³

- *Beginsel van contractsvrijheid* – het beginsel van contractsvrijheid is een grondbeginsel van het contractenrecht. Het houdt in dat het partijen vrij staat een overeenkomst te sluiten met wie zij wensen, met de inhoud die zij wensen, en op het moment dat zij wensen.
- *Subsidiariteit* ~ het beginsel van subsidiariteit houdt in dat waar mogelijk verantwoordelijkheden bij decentrale overheden en maatschappelijke organisaties moeten worden gelaten of gelegd.
- *Kenbaarheid van regelgeving* – burgers en bedrijven moeten in de gelegenheid zijn gesteld kennis te nemen van regelgeving. Deze kenbaarheid van regelgeving hangt nauw samen met de klassieke eis van rechtszekerheid.
- *Redelijkheid en billijkheid* – redelijkheid en billijkheid is een term die op verschillende manieren voor komt in het recht. Namelijk als een manier waarop men zich naar elkaar toe te gedragen heeft (bv. schuldenaar en schuldeiser), maar ook als een soort hardheidsclausule die onder omstandigheden ingeroepen kan worden als de nakoming van een overeenkomst zulke nadelige effecten heeft dat deze in redelijkheid niet mag worden verlangd.
- *Primaat van de wetgever* – de voornaamste duurzame normen en de reikwijdte-bepalende elementen dienen te worden neergelegd in een wet in formele zin.

Behoorlijkheidsnormen¹⁴

De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. Behoorlijkheidsnormen zijn niet rechtens afdwingbaar. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden vat de ombudsman samen in vier kernwaarden, op hun beurt weer onderverdeeld in verschillende vereisten:

- *Open en duidelijk* – transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering.
- *Respectvol* – respecteren van grondrechten, bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, evenredigheid, bijzondere zorg.
- *Betrokken en oplossingsgericht* ~ maatwerk, samenwerking, coulante opstelling, voortvarendheid, de-escalatie.
- *Eerlijk en betrouwbaar* – integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie, professionaliteit.

13 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020).

14 Nationale ombudsman (2019).

Mensenrechten¹⁵

Mensenrechten gelden voor iedereen. Menschenrechten worden onderscheiden in burgerrechten en politieke rechten (oftewel 'klassieke' mensenrechten) en sociale en economische, culturele en collectieve rechten.

Burgerrechten en politieke rechten zijn:

- *Algemene en integriteitsrechten* – non-discriminatie, gelijke behandeling, bescherming van de persoon en van zijn of haar privacy, huis en familielevens, martelverbod
- *Vrijheidsrechten* – vrijheid van meningsuiting, van godsdienst en levensovertuiging, van vereniging
- *Participatierechten* – recht op deelname aan het bestuur van een land, kiesrecht
- *Rechten van arrestanten, beklaagden en gedetineerden* – verbod op willekeurige arrestatie en detentie, recht op onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak
- *Rechten van beschermde groepen* – vrouwen, kinderen, minderheden, inheemse volken
- *Rechten van vreemdelingen en vluchtelingen* – recht het land te verlaten en terug te keren, asielrecht, recht op gezinshereniging

Sociale en economische, culturele en collectieve rechten zijn:

- *Sociale en economische rechten* – recht op behoorlijke levensstandaard, recht op sociale voorzieningen, vrijheid van vakvereniging, recht op onderwijs, recht op gezondheid
- *Culturele rechten* – recht om deel te nemen en bij te dragen aan cultuur, recht om de eigen taal te spreken, bescherming van auteursrecht en van de eigen naam, vrijheid van wetenschappelijk onderzoek).
- *Collectieve rechten* – voor ontwikkeling en bescherming van een volk.

15 College voor de Rechten van de Mens (zonder datum).

CODES VAN GOED OPENBAAR BESTUUR

In Nederland zijn enkele ‘good governance’ codes in omloop, waarbij de volgende de meest prominente zijn. Ook deze heeft de ROB gebruikt als input voor zijn Wegingskader goed openbaar bestuur.

Code Goed openbaar bestuur¹⁶

De Code goed openbaar bestuur werd in 2009 ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en geeft richtlijnen voor besturen van alle overheidsorganisaties. De code bevat de volgende zeven beginselen:

- *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.
- *Participatie* – het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.
- *Behoorlijke contacten met burgers* – het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.
- *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.
- *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.
- *Lerend en zelfreinigend vermogen* – het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hierop in.
- *Verantwoording* – het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig tegenover de omgeving te verantwoorden.

Code Goed digitaal openbaar bestuur¹⁷

De Code goed digitaal openbaar bestuur vormt een aanvulling op de Code goed openbaar bestuur. De code bestaat uit drie fundamenteën (*democratie, rechtstaat en bestuurskracht*) en zes principes (*participatie, maatschappelijke waarde, mensenrechten, procedurele rechtvaardigheid, bestuurskwaliteit en verantwoordelijkheid*). Binnen deze basis zijn dertig specifieke waarden gepositioneerd gekoppeld aan digitale en maatschappelijke ontwikkelingen.

Code Goed onderwijsbestuur, Governance code zorg, Governance code woningcorporaties

Ook in sectoren die we rekenen tot de semipublieke sector zoals het onderwijs, de zorg of de volkshuisvesting, zijn codes voor goed bestuur van toepassing. Zo is bij de Code Goed Onderwijsbestuur VO gekozen voor een *principe*

16 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009).

17 Meijer & Ruijter (2021).

based code, bestaande uit vier principes: verantwoordelijkheid, professionaliteit, integriteit en openheid.

Met de *Governance code Zorg* volgen zorgorganisaties zeven principes die breed gedragen zijn in de hele sector. Bij elk principe wordt de concrete toepassing beschreven. De code is een instrument om de governance zo in te richten dat die bijdraagt aan het waarborgen van goede zorg, aan het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van zorgorganisaties en het maatschappelijk vertrouwen.

De *Governance code woningcorporaties* benoemt principes die gelden voor iedereen die werkt bij een woningcorporatie en betrokken is bij het bestuur van en/of het toezicht op een woningcorporatie. Het betreft principes over het belang van (toekomstige) huurders of bewoners dat voorop staat, de manier waarop het bestuur en de raad van commissarissen aanspreekbaar zijn op resultaten en daarover verantwoording afleggen, en eisen die worden gesteld aan bestuur en toezicht.

Corporate governance code¹⁸

De codes in de semipublieke sector waren deels geïnspireerd op de Nederlandse corporate governance code, vaak aangeduid als de code-Tabaksblat, is een gedragscode voor beursgenoteerde bedrijven met als doel verbeterde transparantie in de jaarrekening, betere verantwoording aan de raad van commissarissen en een versterking van de zeggenschap en bescherming van aandeelhouders.

NORMEN- EN WAARDENKADERS BIJ DE ROB

In het verleden heeft de ROB voor adviestrajecten al aanzetten tot normenkaders ontwikkeld. Hieronder enkele voorbeelden.

Verdelen, vertrouwen en verantwoorden

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) publiceerde in november 2011 een normenkader in *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*. Hierin beschreef de Rfv zijn visie op goede financiële verhoudingen in vijf delen (uitgangspunten volgend uit de bestuurlijke omgeving, decentralisatie, de bekostigingsbronnen, de voorkeursvolgorde en de verdeling van de algemene uitkering). In de publicatie is ieder onderdeel toegelicht op basis van de wet, wetenschappelijke theorie en de standpunten van de RFV zelf.

18 Monitoring Commissie Corporate Governance Code (zonder datum).

Sturen én verbinden

Als bijlage bij het advies *Sturen én verbinden* publiceerde de ROB in september 2015 een korte reflectie op kernwaarden in het openbaar bestuur. In deze reflectie haalt de ROB ook internationale toetsingskaders aan, zoals die van de Wereldbank, en de kernwaarden van de Algemene Rekenkamer. De theoretische reflectie resulteert in een overzicht van de algemene kenmerken van goed bestuur, te weten:

VIER WAARDEDIMENSIES VAN GOED BESTUUR	WAARDEN VAN DE NEDERLANDSE CODE GOED OPENBAAR BESTUUR
Democratisch bestuur	Openheid Participatie Verantwoording
Behoorlijk bestuur	Legitimiteit (zoals in rechtmatigheid) Behoorlijke contacten met burgers
Onkreukbaar bestuur	Integriteit
Presterend bestuur	Doelgerichtheid Doelmatigheid Lerend en zelfreinigend vermogen

Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst

De ROB heeft ter onderbouwing van het advies *Akkoord?! (maart 2020)* een kader ontwikkeld met drie waarden voor goed besturen met akkoorden. De normen van deze drie waarden zijn in het advies omgezet in vragen.

WAARDE	NORM
Democratisch	Formeel representatief Beschrijvend representatief Substantieel representatief Symbolisch representatief
Behoorlijk	Rechtmatig Transparant Integer
Publiek waardevol	Borging Presterend Veerkrachtig Verbindend

Een sterkere rechtsstaat

De rechtsstaat is er om burgers te beschermen tegen bijvoorbeeld willekeur en corruptie. Ook houdt de rechtsstaat een samenleving met zo veel verschillende groeperingen als de Nederlandse bij elkaar. Er is geen reden om aan te nemen dat deze rechtsstaat in groot gevaar is. Wel is voortdurend onderhoud nodig om deze goed te laten functioneren. Daarom adviseert de ROB in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat* (2020) aan het kabinet om een agenda voor de rechtsstaat te maken.

Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data

Als onderdeel van het advies *Sturen of gestuurd worden?* (mei 2021) heeft de ROB het DataDebatDenkkader ontwikkeld. Dit kader is bedoeld voor professionals in de praktijk die handelingsverlegenheid ervaren bij data-projecten. Het kader biedt de lezer praktische vragen om te stellen tijdens het project. Deze vragen zijn gebaseerd op tien publieke waarden: doelgerichtheid, rechtmatigheid, veiligheid, verantwoordelijkheid, toegankelijkheid, uitlegbaarheid, proportionaliteit, data-alertheid, toelaatbaarheid van fouten en wederkerigheid.

BIJLAGE III **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, provincie Zeeland

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden

Drs. Angelique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Peter Wilms

Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector

