



OOK VOOR PRORAIL GELDT DE NIEUWE CODE

VOOR HET PUBLIEKE BELANG

Nieuwe Code Goed Bestuur voor Publieke Dienstverleners

Publieke dienstverleners zoals ZBO's hebben sinds een jaar een eigen code, de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015. Het centrale uitgangspunt ervan is het publiek belang, waarvan de invulling per organisatie verschillend is. De code bevat geen 'pas-toe-of-leg-uit' principe. Er is een 'tegenkracht' geïntroduceerd die moet zorgen voor voldoende countervailing power voor het bestuur. Over het ontstaan van een unieke en innovatieve code.

Kaspar van den Ham en Remko Renes

In 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) het Handvest Publiek Verantwoorden¹ ondertekend en daarmee de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV) opgericht. Zij wilden verantwoording afleggen over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening. Niet alleen aan een verantwoordelijk minister, maar juist ook aan hun cliënten en andere belanghebbenden en aan de samenleving als geheel.

In 2004 is door de HPV de eerste bestuurscode voor gebruik in een publieke context opgeleverd; de code Goed Bestuur Uitvoeringsorganisaties (hierna: code 2004). De eerste publieke bestuurscode in Nederland in navolging van de eerste Nederlandse corporate governance code. Net als veel andere codes voor goed bestuur in andere sectoren vertoonde de code 2004 grote gelijkenis met de Code Tabaksblat uit 2003.

De code is in 2004 opgesteld en in 2005 en 2011 op enkele onderdelen herijkt. In 2015 is de oorspronkelijke code in zijn geheel vervangen voor een vernieuwde en geactualiseerde HPV Code Goed Bestuur

Publieke Dienstverleners 2015² (hierna: code 2015). Het handvest is nu deel van de code geworden. Een publieke code die geen kopie is van de code voor private (beursgenoteerde) ondernemingen. Een publieke code met het publiek belang en de belanghebbenden als centrale onderwerpen en uitgangspunten. Dit is nieuw.

Deze bijdrage gaat nader in op het ontstaan van deze nieuwe en unieke code alsmede het gevolgde proces van totstandkoming en de inhoud. Wellicht kunnen deze inzichten bijdragen in de zoektocht naar nieuwe codes voor zowel private als publieke organisaties. De inhoud van deze code wordt in een volgende bijdrage besproken.

Tenslotte mag deze code uniek worden genoemd, omdat de code 2015 niet extern is opgelegd, maar door de publieke dienstverleners en hun bestuurders zelf is vastgesteld. Dezelfde bestuurders hebben zich ook gecommitteerd om verantwoording af te leggen over de wijze waarop de code in hun eigen organisatie wordt geoperationaliseerd.

Wat is de Handvestgroep Publieke Dienstverleners (HPV)?	
De HPV ondersteunt good governance bij publieke dienstverleners, eigenaren en opdrachtgevers door middel van een model bestuurscode en een handvest dat belanghebbenden centraal stelt. Verbetering van de dienstverlening is het onderliggende doel. HPV doet onderzoek of laat onderzoek verrichten naar public governance, ontwikkelt instrumenten voor de public governance en organiseert onderwijs op het gebied van public governance. HPV zorgt voor academische toegang tot leden en monitort de governance van haar leden door monitoring en toetsing van de principes uit het handvest en de code. Leden van HPV zijn 11 publieke dienstverleners. www.publiekverantwoorden.nl	Leden HPV in 2016 • CAK • Centraal Orgaan opvang asielzoekers • CIZ • Zorginstituut Nederland • DUO • IND • Kadaster • ProRail • RDW • Staatsloterij • Sociale Verzekeringsbank

Tien jaar ervaring met Handvest en Code

De HPV onderkent de volgende twee brondocumenten:

- Handvest Publiek Verantwoorden (hierna: handvest)
- HPV Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015.

Het gebruik van het handvest werd oorspronkelijk door middel van periodieke visitatie getoetst. De naleving van de code werd oorspronkelijk in een apart hoofdstuk in de jaarverslagen van de HPV leden verantwoord. Vanaf 2012 werd hiertoe een onafhankelijk monitoringonderzoek uitgevoerd.

Handvest en visitatie

Eens in de vier jaar stelde een visitatiecollege een visitatie(rapport) op over de wijze waarop de publieke dienstverlener invulling geeft aan publiek verantwoord. Bij de toepassing van het visitatie-instrument kwamen enkele problemen naar voren. Zo kon HPV op visitatie aandringen maar deze niet afdwingen. Ook werd opgemerkt dat bij een tweede visitatie de meerwaarde van de visitatie minder positief werd beoordeeld door de gevisiteerde organisatie. Daarnaast groeide de werklast met een zelfevaluatie en de

steeds groter wordende evaluatie-, audit- en onderzoekdrang van eigenaren, opdrachtgevers en inspecties en de daarmee gepaard gaande belasting van het interne stafapparaat. Dit alles verhoogde de drempel om een handvest visitatie uit te laten voeren. Zodanig dat in 2011 besloten werd om visitatie tijdelijk te stoppen. Na 2013 is de visitatie als instrument niet meer gebruikt. Er is besloten tot de ontwikkeling van een nieuw toetsinstrument dat meer toegevoegde waarde oplevert voor de betrokken publieke dienstverlener, administratief minder belastend is en vooral groter draagvlak heeft in de groep belanghebbenden van de HPV leden dan een expertvisie van enkele (oud) bestuurders of politici verenigd in een visitatiecollege.

Code en monitoring

Naleving van de code 2004 was gebaseerd op het 'comply or explain' principe. In de periode tussen 2011 en 2013 is de naleving van de code 2004 beoordeeld door middel van desk research op basis van publiek beschikbare verantwoordingsinformatie. Nadat de eerste monitor over het jaar 2011 was afgerond werd deze monitor een groot gespreksonderwerp onder de

HPV-leden. Het normatieve karakter van de code 2004 bleek een onverwacht probleem. Verschillende ingrepen vanuit 'Den Haag' in de governance-organisatie van de HPV-leden³ creëerden een steeds grotere afstand tot de gedetailleerde bepalingen in de code 2004. De HPV-leden hebben verschillende organisatie- en rechtsvormen: DUO is een agentschap en onderdeel van het departement, ProRail is (nog?) een overheids BV en het Kadaster is bijvoorbeeld een ZBO. Voor veel leden kon de monitor niet de werkelijke inrichting en werking van de governance monitoren. De code, en dus de monitor ervan was niet meer in lijn met de sturings- en governance realiteit. Er werd vooral stil gestaan bij het normatieve karakter van de code 2004. In het voorjaar van 2013 is daarom besloten de monitor te stoppen in afwachting van de toen reeds geplande vernieuwing van de bestuurscode. Monitoring van de naleving van een code is echter wel van vaste waarde. Burgers, bedrijven en de politiek eisen transparantie in het gebruik van een code en verbetering in dat gebruik. In het nieuwe beheers en toezichtskader voor semipublieke instellingen⁴ van het Ministerie van Financiën is monitoring als verplichting opgenomen. Daarmee is een nieuwe code in de (semi)publieke sector die rekening houdt met de context van monitoring van een code een vereiste.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Naast interne redenen waren er externe ontwikkelingen die tot gevolg hadden dat belangrijke delen van de code 2004 de facto buiten werking kwamen. Hiervoor is een aantal reeds benoemd.

Er is al jaren een soms felle politieke discussie gaande over de positionering van de publiekrechtelijke

ZBO's. Wat de governance van publieke dienstverleners zou moeten zijn? Hoe het publiek belang te borgen? Deze vragen kwamen op na de debacles en de volgens politiek en media uit de hand gelopen markactiviteiten van publiek gefinancierde semipublieke organisaties.

Dit heeft de afgelopen vijf jaar geleid tot een parlementair onderzoek in de Eerste Kamer naar de verzelfstandiging en privatisering van publieke diensten⁵. De discussie leverde een rapport op van de Commissie Halsema: 'Een lastig gesprek', over bestuurscultuur en publiek belang⁶. Mede hieruit voortvloeiend verscheen 27 november 2013 een (financieel) beheer- en toezichtkader voor semipublieke instellingen van de hand van Financiën⁷. Eind januari 2014 bleek uit een brief van minister Dijsselbloem aan de Tweede Kamer dat dit kader ook voor verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties geldt⁸. In mei 2014 verscheen het WRR rapport 'Van tweeluik naar driehoeken' over de invulling van intern toezicht in de semipublieke sector⁹. Een invulling waar de belanghebbende deel uitmaakt van en zelfs centraal staat in de opzet van intern toezicht. Dit rapport onderstreept de door Halsema ingezette richting. Het Kabinet steunt het rapport in een reactie op 12 september 2014 en ziet het als de te ontwikkelen richting van intern toezicht in de semipublieke sector¹⁰.

Positie Intern Toezicht

De code 2004 erkent slechts één interne toezichtsvorm, de raad van toezicht. In de loop der jaren is het verschil tussen het streven naar installatie van een raad van toezicht bij leden van HPV gaan afwijken van de werkelijkheid. De code 2004 eiste een raad van

**DE CODE 2004 EISTE EEN RAAD VAN TOEZICHT, DE
 KADERWET ZBO NEGEERT DEZE EIS EN BELEIDSMATIG
 IS DE RAAD VAN TOEZICHT DOOR HET MINISTERIE TOT
 ONGEWENST ORGAAN VERKLAARD**

toezicht, de Kaderwet ZBO negeert deze eis en beleidsmatig is de raad van toezicht door het Ministerie van BZK tot een ongewenst orgaan verklaard. Meer en meer leden hebben daarom geen raad van toezicht of mogen er van het vakdepartement geen instellen.

Een groot deel van de code 2004 ging over de raad van toezicht maar deze concrete vorm van intern toezicht werd voor een toenemend aantal HPV-leden dus minder relevant. Tevens konden bepaalde bepalingen over intern toezicht nooit op de beschreven wijze worden nageleefd, omdat het verantwoordelijke vakdepartement daar geen toestemming voor geeft of zelfs verbiedt. En de opsomming van een serie ‘vaste’ uitzonderingen waarover door middel van ‘explain’ verantwoording wordt afgelegd, leidt tot aanhoudend fronsen van de wenkbrauwen in de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de publieke dienstverlener, het vakdepartement, systeemverantwoordelijke ministeries en bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Een permanente uitleg van uitzonderingen is in een politiek bestuurlijke context onhandig.

Tegenkracht

Dit vereiste een herijking van de functie en positionering van het intern toezicht in de nieuwe code 2015. Deze reflectie heeft geleid tot een nieuw onderdeel in de nieuwe code: tegenkracht (zie kader). Effectieve tegenkracht kan worden ingericht zonder dat een apart intern toezichthoudend orgaan aanwezig is. Zo is ministerieel toezicht een vorm van intern toezicht voor agentschappen, is de raad van advies een vorm die bij gebrek aan de raad van toezicht het bestuur kan helpen, en kan de ondernemingsraad op het vlak van medewerkersbeleid een vorm van intern toezicht zijn. Kortom, er is situationeel te bezien wat de meest geschikte vorm van intern toezicht is. Dat mag gezien vigerende wetgeving en beleid. Tevens heeft deze herijking geleid tot een hernieuwde focus op horizontaal verantwoorden. De dialoog tussen publieke dienstverlener en zijn belanghebbenden is mede aanleiding geworden om een nieuwe code op te stellen. Daarmee werden het begrip stakeholdergovernance en de handvesttoets geïntroduceerd (zie kader).

PRINCIPE 4.1 TEGENKRACHT

Het bestuur draagt zorg voor een van het bestuur onafhankelijk werkende tegenkracht. Als onderdeel van haar rol in het toezicht op het handelen van het bestuur en/of haar rol in checks and balances bij het handelen van het bestuur denkt en helpt de tegenkracht binnen de kaders van de aan haar toegekende rol constructief mee bij het tot stand komen van de strategie van de organisatie.

HANDVESTTOETS

De handvesttoets gaat uit van de vijf principes genoemd in het handvest. Principes op het vlak van transparantie, participatie, kwaliteit, de relatie met opdrachtgever(s) en die met de maatschappij in den brede. Startpunt van deze toets is dat een dialoog met alle belanghebbenden wederkerig en gelijkwaardig is. Maar ook dat elke relatie uniek is. De kwaliteit van de relatie kan het beste beoordeeld worden door de personen die met elkaar die relatie hebben. De criteria onder de principes van het handvest dienen door deze personen zelf geïnterpreteerd te worden en moeten voor hun eigen situatie te herkennen en te beoordelen zijn. De handvesttoets presenteert de effectiviteit van de stakeholdersdialoog in een stakeholderweb en visualiseert de perceptie van de publieke verantwoording zoals ervaren door de stakeholder alsmede die van de organisatie in die relatie met de verschillende stakeholders.

Actualisering Code Goed Bestuur

Veranderende maatschappelijke en politieke context(en), andere eisen die de HPV leden aan het gebruik van een code stellen en de ervaring opgedaan na 10 jaar gebruik van de code 2004 lieten zien dat de code 2004 nog slechts beperkt in staat was om bestuur

BIJ EEN ZBO KAN 'TEGENKRACHT' WORDEN INGERICHT ZONDER DAT EEN APART INTERN TOEZICHTHOUDEND ORGAAN AANWEZIG IS

en transparantie daarvan van de organisaties lid van HPV te ondersteunen.

Hoe is nu op hoofdlijnen de nieuwe HPV code tot stand gekomen?

In de zomer van 2013 is begonnen met een proces van actualiseren van de inhoudelijke bepalingen van de code 2004. Een werkgroep van betrokken HPV-leden onder leiding van de directeur-secretaris concludeerde al snel dat een update van de bestaande inhoud van de code 2004 niet zou volstaan. Een fundamentele actualisering was vereist.

Het vernieuwen van de code 2004 had meer draagvlak binnen HPV nodig dan een technische update. In de analyse en de doelbepaling van het traject werd iedereen binnen HPV betrokken, gesproken en om inbreng gevraagd. Mede omdat in de eerder genoemde gesprekken bleek dat de code 2004 werd gezien als een extern opgelegde compliance code waaraan tot in het kleinste detail moest worden voldaan. Het woord "code" bleek door de hierboven beschreven ervaringen in een veranderende maatschappelijke, bestuurlijke en politieke context een negatieve connotatie te hebben; een connotatie van 'moeten', 'weinig relatie met hoe zaken echt gaan' en vooral 'gedoe'.

De naleving van een code is geen doel op zich, maar een code draagt bij aan het bereiken van een hoger doel. In het geval van publieke dienstverleners (HPV-leden) is dat het goed doen functioneren van publieke organisaties zodat de publieke taak adequaat wordt uitgevoerd.

Uitgangspunten voor een nieuwe code

De nieuwe code dient in eerste instantie het besturen en beheersen van de publieke taken in de context van een aantal belanghebbenden. Voor HPV-leden betreft

het vooral de relaties met en de verantwoording naar de volgende belanghebbenden:

- Klanten en gebruikers van de betreffende publieke taken, samen te vatten als "publiek belang" (wisselend per publieke taak);
- Systeemverantwoordelijke ministeries: Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK (externe verantwoording, doelrealisatie);
- Minister van betreffende vakdepartement(en);
- Algemene Rekenkamer;
- Maatschappij in brede zin ('civil society').

Functies

De door de HPV-leden onderkende functies van een code liggen vooral in besturing, toezichthouden, bewaken en beheersen (inclusief monitoring en interne risicobeheersings- en controlesystemen), verantwoorden (publiek, maatschappelijk, financieel) en externe controle (waaronder externe audit).

Inrichting van de Code

De Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners 2015 is een beknopte code met principes en enkele ondersteunende principes geworden. In vergelijking met andere codes is de code 2015 beperkt (zie tabel 1 "Verhouding principes/bepalingen codes"). In een apart katern zijn handreikingen (suggesties) voor verdere operationalisering opgenomen; een startpunt voor het eigen gesprek van elke organisatie over de benodigde governance. De handreikingen moeten een levend document vormen. Elke jaarlijkse monitor van de code levert namelijk goede voorbeelden op van hoe de principes uit de code 2015 kunnen worden ingevuld. Deze zullen worden opgenomen in volgende versies van de handreikingen.

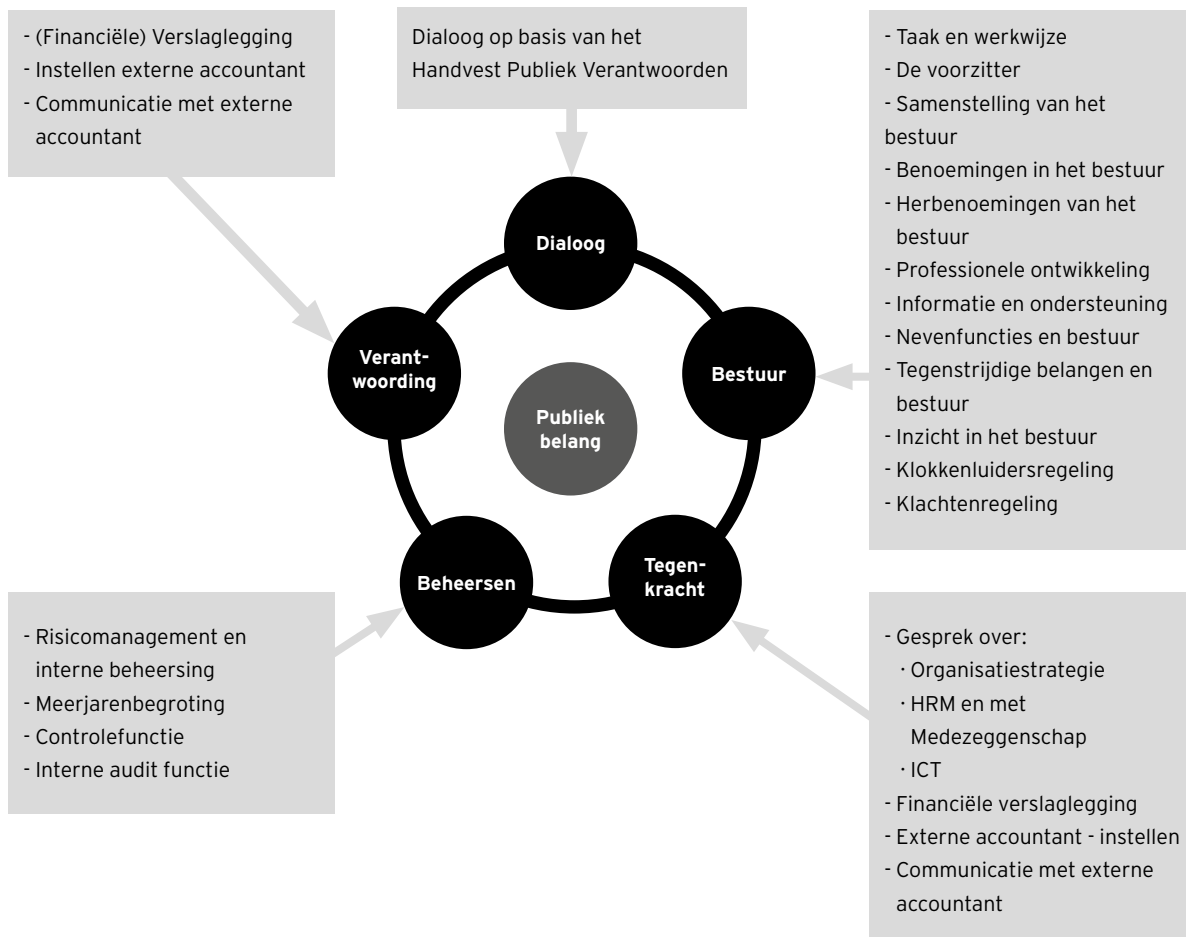
Tabel 1. Verhouding principes/bepalingen codes

Code	Aantal principes	Aantal bepalingen
HPV Code 2015	26	14 ¹¹
HPV Code 2004	15	73
Britse Code 2014	18	54
NL CG Code 2016	22	122
NL CG Code 2008	20	101

Het is geen code die vanuit en door (interne of externe) toezichthouders is opgesteld. Het initiatief voor de code 2015 was afkomstig van de 'objecten van toezicht',

de HPV-leden. De code is door hen samen, met ondersteuning en externe expertise, opgesteld. De code is mede daardoor gericht op de publieke functie van publieke dienstverleners, met een innovatieve inhoud in een innovatieve structuur. Dit is een fundamenteel verschil met veel andere codes. Structuur en inhoud van de code 2015 zijn met actieve consultatie binnen en buiten HPV tot stand gekomen. Op 12 november 2015 hebben de HPV bestuurders de code 2015 vastgesteld en aangenomen. In het afgelopen jaar en in de komende tijd zal de code 2015 bij de HPV-leden worden geoperationaliseerd.

Inrichting en inhoud Code 2015



DE CODE 2015 DRAAIT OM 'PUBIEK BELANG'; WÁT DAT IS, DIENT ELKE ORGANISATIE PER ACTIVITEIT ZELF IN TE VULLEN BINNEN DE KADERS VAN MISSIE, VISIE EN OPDRACHT

Inrichting en inhoud Code 2015

De code 2015 draait om 'publiek belang'. Dát is het centrale uitgangspunt. Er is immers geen algemene definitie. Wát dat publiek belang is, is door elke organisatie per activiteit zelf in te vullen binnen de kaders van de missie, visie en (wettelijke) opdracht(en).

Dialogo is het bovenliggende principe van verantwoording. Dialogo met stakeholders, belanghebbenden: cliënten, klanten, keten- en netwerkpartners, opdrachtgevers, eigenaar, toezichthouders, belangbehartigers, vakorganisaties, ondernemingsraden etc. Zelfs de belangrijkste toets op het gebruik van het handvest; de handvesttoets is in feite een dialogo.

Er is een 'tegenkracht' geïntroduceerd die moet zorgen voor voldoende countervailing power voor het bestuur. De vormen waarin dat gebeurt, zijn legio en al naar gelang de taak, de positionering en de (politiek-bestuurlijke) context van de organisatie in te richten.

De code 2015 is een principe code. Er bestaan geen bepalingen waarvoor 'comply' is vereist. Dit betekent dat elke invulling van een principe door het HPV-lid of een andere gebruiker van de code 2015 beschreven dient te worden. Er is nu sprake van een algemene 'explain'-eis.

In een volgende bijdrage zal verder op de inhoud van de nieuwe code 2015 worden ingegaan.

Conclusie

Wij hopen dat dit artikel helpt bij het verder inzicht krijgen in het tot stand brengen van vernieuwende principes van goed bestuur en passend (intern) toezicht bij publieke dienstverleners in de (semi)publieke sector. Dit is een sector met veel - en zeer dynamische - com-

plexiteit, bevolkt door organisaties die met meervoudige en niet zelden multi-interpretabele politieke-maatschappelijke doelen belast zijn. Deze organisaties moeten snel en sterk verschuivende inzichten kunnen verwerken over wat nu een specifiek publiek belang is en welke eisen daaraan gesteld (mogen) worden. Dit alles vindt plaats in een zich steeds sterker manifesterend maatschappelijk 'umfelt' dat invloed eist en die invloed soms heel snel via gerichte actie op sociale media afdwingt via een op incidenten gerichte politiek. Wij voorzien net als de HPV-leden dat de code 2015 gaat fungeren als een startpunt voor een continue ontwikkeling van goed bestuur. Waarbij het betrekken van belanghebbenden in de governance én de toetsing daarvan nieuw is en naar onze mening een steeds grotere rol zal spelen. In een (semi)publieke context waar door de rijksoverheid geïnde gelden door zelfstandige semipublieke organisaties voor de realisatie van publieke doelen worden uitgegeven, kan deze vorm van belanghebbenden-governance wellicht een lacune in de democratische verantwoording over deze gelden door deze organisaties deels opvangen. Dit dient om het inzicht in en het gesprek over de positie én de verbetering van de dienstverlening van de (semi)publieke organisaties die deze code gebruiken, te bevorderen. Met als doel de publieke dienstverlening op een zo hoog mogelijk niveau te borgen en te verbeteren.

Noten

1. <http://www.publiekverantwoorden.nl/nl/waar-wij-voor-staan/ons-handvest.aspx>
2. <http://www.publiekverantwoorden.nl/nl/waar-wij-voor-staan/code-goed-bestuur-1.aspx>
3. In de Kaderwet ZBO van 2006 wordt een aantal voorheer aan

een raad van toezicht behorende bevoegdheden bij de eigenaar / minister gelegd. Zoals de benoeming van de bestuurder. Daarenboven wordt de raad van toezicht in de memorie van toelichting beleidsmatig in de ban gedaan. Welk orgaan dan wel intern toezicht uitoefent, wordt niet benoemd. Ook zijn sinds 2014 ZBO's verplicht gebruik te maken van diensten van de ABD; de Algemene Bestuursdienst van het Rijk.

4. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/Kst-33822-1.html> en toepasselijkheid van dit beheerkader voor publiekrechtelijke ZBO's <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33822/kst-33822-2?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>
5. http://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken Onderzoek
6. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur.html>
7. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/Kst-33822-1.html>
8. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33822/kst-33822-2?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>
9. <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/van-tweeluik-naar-driehoeken/>
10. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33822/kst-33822-3?resultIndex=2&sorttype=1&sortorder=4>
11. De code 2015 bevat in totaal 14 ondersteunende principes en geen bepalingen.

Over de auteurs

Mr. Kaspar van den Ham MPM is directeur-secretaris van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV), een samenwerkingsverband van 11 publieke organisaties.

Drs. Remko Renes RA is universitair docent corporate governance bij Nyenrode Business Universiteit en heeft sinds 2010 verschillende monitoring onderzoeken naar de naleving van governance codes uitgevoerd.

