

Het concept van 'goed bestuur' in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan

Henk Addink*

1 Inleiding

Het bestuursrecht in het algemeen is aan sterke veranderingen onderhevig, waardoor de normering van bestuuroptreden tegenwoordig op een fragmentarische en verbrokelde wijze plaatsvindt. Voor het Nederlandse bestuursrecht geldt dit in het bijzonder. De onoverzichtelijkheid van normering en de langdurigheid van uiteenlopende procedures komt het bestuur vaak op kritiek van de politiek en van de burger te staan.¹ De idealen van rechtsstaat en democratie lijken niet steeds een voldoende kader te bieden, zeker nu de publieke waarden onder druk staan.²

De onoverzichtelijkheid van normering en de langdurigheid van uiteenlopende procedures komt het bestuur vaak op kritiek van de politiek en van de burger te staan

De veranderingen worden veroorzaakt door de vorming van allerlei nieuwe bestuursorganen, de sterk uiteenlopende taken die door het openbaar bestuur (in ruime zin) moeten worden vervuld en de diversiteit van normen die door deze bestuursorganen in acht moeten worden genomen.³ Met de komst van de Awb heeft wel een belangrijke harmonisatie plaatsgevonden, maar die heeft tot dusverre een sterk procedureel karakter. Bovendien zou die wet – veel meer dan nu het geval is – de rol moeten vervullen van het centrale wettelijk integratiekader voor de normering van bestuuroptreden.⁴

De hier gesignaleerde tendensen staan niet los van ontwikkelingen ten aanzien van andere onderdelen van de overheid, die ook ieder weer een eigen taak hebben te vervullen en daarbij aan bepaalde eisen moeten voldoen. Ook die onderdelen staan bloot aan kritiek. Hierbij valt te denken aan de rechtspraak, waarbij ook ontwikkelingen plaatsvinden in de richting van meer transparantie en participatie.⁵

Om het beeld helemaal compleet te maken, zien we dat de behoefte aan een eenduidige conceptualisering van normering van overheidsacties zich niet alleen voordoet op het nationale niveau in Nederland en in andere landen,⁶ maar ook op regionaal, Europees en internationaal niveau.⁷ Daarbij is er sprake van een sterke onderlinge beïnvloeding van die normering op de diverse niveaus.⁸ Er is sprake van een 'multi-level government' waarbij de Principles of Good Governance een centrale rol vervullen. Deze beginselen hebben zich in elk van de genoemde rechtsgebieden sterk verankerd en in verschillende gradaties het karakter van juridische normen gekregen die in acht moeten worden genomen. Bovendien leidt een op beginselen gerichte benadering vanuit een eenduidig concept tot meer samenhang en consistentie in de juridische normering van het bestuuroptreden.

Op het nationale niveau heeft een dergelijke verankering eveneens plaatsgevonden, daaraan wil ik in deze bijdrage aandacht besteden. De centrale vragen daarbij zijn: wat is de inhoud van het juridische concept van goed

* Prof. mr. G.H. Addink is hoogleraar goed bestuur en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. Dank aan Melissa van den Broek voor haar commentaar op de concept-versie van dit artikel.

- 1 Als reactie op deze onoverzichtelijkheid heeft de regering het Actal (Adviescollege toetsing regeldruk) in het leven geroepen. Dit college adviseert de regering en Staten-Generaal om de regeldruk voor bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken. Discussie is er thans over de beïnvloeding door de accountantslobbygroep: www.nu.nl/politiek/2746973/kamervragen-verhagen-invloed-lobby-.html.
- 2 H.D. Stout, *Weerbare waarden, borging van publieke belangen in nutssectoren* (oratie Delft), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- 3 De wildgroei heeft vooral plaatsgevonden ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die een variëteit aan bestuurstaken uitoefenen en al lang niet meer slechts op grond van deskundigheid op afstand van het klassieke bestuur worden gezet. Het is langzamerhand een zelfstandige, vierde bestuurslaag geworden waarop de politiek nauwelijks nog invloed kan uitoefenen.

- 4 Het lijkt erop dat die wet te vaak wordt gezien als het speeltje van één ministerie in plaats van een wet die wordt gedragen over de volle breedte van het openbaar bestuur.
- 5 Genoemd kunnen worden: de aandacht voor publicatie van rechterlijke uitspraken, de rol van het slachtoffer in het proces en het onderzoek naar vormen van lekenrechtspraak.
- 6 Uit een rechtsvergelijkend Zweeds onderzoek (*Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Stockholm 2004) blijken de Beginselen van Goed Bestuur in andere landen dan Nederland al veel meer ingeburgerd te zijn.
- 7 In Utrecht wordt het vak 'Principles of Good Governance' door mij gegeven, daarin wordt ingegaan op de inhoud van zowel de afzonderlijke beginselen van goed bestuur als de nationale, Europese en internationale niveaus waarop deze beginselen worden toegepast. Sinds dit studiejaar wordt daarbij gebruikt gemaakt van een door mij geschreven monografie, *Good Governance: concept and context*, die tegen het einde van dit jaar zal worden uitgegeven.
- 8 Afgelopen jaar verscheen er een themanummer 'Good Governance' van het tijdschrift *Bestuurskunde* (2011, afl. 2). Daarin zijn verschillende artikelen opgenomen. Na een introductie wordt vanuit verschillende invalshoeken (juridische, bestuurskundige, management) op diverse aspecten van goed bestuur ingegaan.
- 9 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 317 e.v.
- 10 www.rijksverheid.nl/onderwerpen/corporate-governance.
- 11 Het derde rapport van de Monitoringcommissie over de naleving van de Nederlandse Corporate Governance Code is door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 30 januari 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer, p. 5.

bestuur, welke benadering wordt daarbij gekozen en welke praktische, normatieve consequenties zijn daaraan verbonden?

Wat is de inhoud van het juridische concept van goed bestuur, welke benadering wordt daarbij gekozen en welke praktische, normatieve consequenties zijn daaraan verbonden?

Ik zal eerst kort aandacht besteden aan kernelementen die in de discussie over goed bestuur van belang zijn, de begrippen 'good governance' en 'goed bestuur' en de beginselen van goed respectievelijk behoorlijk bestuur. Daarna ga ik in op het juridische concept van goed bestuur evenals de praktische, normatieve consequenties die verbonden zijn aan dit concept. In het verlengde van die consequenties schets ik dan de inhoud die in de praktijk aan de beginselen van goed bestuur wordt gegeven door de wetgever, het bestuur, de Algemene Rekenkamer (verder genoemd: rekenkamer), de rechter en de Nationale Ombudsman (verder genoemd: ombudsman). Hier en daar leg ik een verband met ontwikkelingen op Europees niveau en vraag ik aandacht voor de ontwikkeling van de beginselen van goed bestuur naar het recht op goed bestuur. Ik sluit af met enkele conclusies.

2 Enkele kernbegrippen en centrale beginselen bij het concept goed bestuur

In het bestuursrecht zijn de begrippen 'goed bestuur' en 'good governance' betrekkelijk nieuw, hoewel de nieuwste bestuursrechtelijke handboeken er al wel aandacht aan besteden.⁹ De meeste bestuursrecht deskundigen zijn opgegroeid en vooral bekend met de beginselen van behoorlijk bestuur of met de norm 'behoorlijkheid' zoals die door de ombudsman wordt gebruikt. Het is om die reden wenselijk de genoemde begrippen hier nader te duiden.

'Good governance' is een begrip dat vanuit de Angelsaksische literatuur en praktijk veel landen heeft bereikt. In die literatuur wordt niet een scherp onderscheid gemaakt tussen de overheid en het openbaar bestuur; beide worden aangeduid met de term 'government' of, meer recent, 'governance', waarbij veelal

Proefschriften over goed bestuur

Verschillende van de hier genoemde aspecten van goed bestuur zijn al eerder vermeld in mijn oratie: G.H. Addink, *Goed Bestuur* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 2010. Op de meeste van de daarin genoemde beginselen van goed bestuur zijn inmiddels proefschriften in voorbereiding, op die beginselen als zodanig (transparantie, participatie, effectiviteit, mensenrechten) al dan niet in samenhang met een bepaald toepassingsgebied van het algemeen bestuursrecht zoals instrumenten, toezicht, handhaving en een bijzonder deel van het bestuursrecht. Naast de beginselen van goed bestuur komen we daarbinnen tegen: de beginselen van goed toezicht en beginselen van goede handhaving (vgl. M. Stouten, *De witwasmeldplicht* (diss. Utrecht), BJu 2012).

wordt gewezen op een overgang in terminologie die heeft plaatsgevonden. Deze overgang is feitelijk te omschrijven als een ontwikkeling van verticaal (eenzijdig) naar horizontaal (overleggend) bestuur. Daaronder worden zelfs allerlei gedragingen van en met private ondernemingen gebracht. Ik denk dat we daar al een eerste onderscheid te pakken hebben en dat is het onderscheid tussen good governance en corporate governance. Bij corporate governance gaat het om het besturen door en binnen een onderneming. Bij good governance gaat het echter om het besturen door de overheid, zowel intern als extern. Het heeft zin om dit onderscheid te maken, omdat in deze twee afzonderlijke kaders verschillende entiteiten werkzaam zijn, verschillende instrumenten worden gebruikt en op het functioneren verschillende normen van toepassing zijn.

In het bestuursrecht zijn de begrippen 'goed bestuur' en 'good governance' betrekkelijk nieuw

Er wordt door de Nederlandse overheid ruime aandacht geschonken aan het onderwerp 'corporate governance'.¹⁰ Daarnaast is er niet alleen een Corporate Governance Code, maar ook een Monitoringcommissie Corporate Governance Code. Deze Code bevat beginselen en *best practice*-bepalingen over Corporate Governance voor beursondernemingen. In zijn recente aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer spreekt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens drie andere ministers, lovende woorden uit over het rapport over 2011 van de Monitoringcommissie. Voorts stelt de Minister de volgende vraag aan de Commissie: 'onder welke voorwaarden kunnen bij herhaalde of ernstige niet-naleving van de Code nadere maatregelen worden getroffen, zoals *naming and shaming*'?¹¹ We wachten het antwoord van de Commissie met belangstelling af.

Ook binnen het concept 'Good Governance' is een onderscheid te maken tussen verschillende groepen gedragingen binnen de overheid. Dit zijn de gedragingen ter zake van het proces van wetgeving, van het besturen en van het rechtspreken. Nu zien we in de literatuur en rechtspraak al langere tijd de ontwikkeling van beginselen van behoorlijke regelgeving¹² en de beginselen van behoorlijke rechtspleging¹³ en we kennen al veel langer de beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁴ Men kan deze drie groepen beginselen samen de beginselen van behoorlijk overheidsopdrachten noemen.

De beginselen van goed bestuur staan niet los van, maar dienen te worden gelezen en uitgelegd in samenhang met de beginselen van de democratische rechtsstaat

Wie nader kennisneemt van de inhoud van de beginselen van good governance komt tot de ontdekking dat het hierbij om veel meer gaat dan de klassieke behoorlijkheidsbeginselen. Er is per land op micro-, meso- en macroniveau¹⁵ een onderscheid te maken tussen de manieren waarop en de kaders waarbinnen deze beginselen worden gebruikt. Bij deze driedeling wordt het conceptuele perspectief van good governance tot het metaniveau gerekend. Dat niveau is te vergelijken met het niveau waarop de beginselen van de rechtsstaat en van de democratie zijn ontwikkeld. We zien dan ook dat de beginselen van good governance deels hun wortels vinden in de beginselen van de rechtsstaat en de democratie. Eerder heb ik het concept 'good governance' geduid als een 'cornerstone of the modern, democratic rule of law'.¹⁶ Daarbij heb ik uiteengezet dat sommige beginselen van goed bestuur een basis vinden in het beginsel van de rechtsstaat (beginselen van behoorlijk bestuur en van mensenrechten en bestuur), andere beginselen van goed bestuur in het democratiebeginsel (beginselen van transparant bestuur en van participatief bestuur) en dat er daarnaast nieuwe beginselen zijn (beginselen van effectief bestuur en van verantwoordend bestuur) die nieuw zijn voor deze tijd. Met andere woorden, de beginselen van goed bestuur staan niet los van, maar dienen te worden gelezen en uitgelegd in samenhang met de beginselen van de democratische rechtsstaat.

Men kan om die reden thans spreken van de beginselen van de democratische rechtsstaat en goed bestuur.

De evengoemde beginselen van goed bestuur vinden we terug in het recht van de diverse Europese landen, maar ook daarbuiten.

3 Juridisch concept, benaderingen en praktische consequenties

In mijn oratie heb ik uiteengezet dat het concept van goed bestuur vanuit verschillende wetenschapsgebieden kan worden benaderd: de bestuursrechtwetenschap, de bestuurs- en beleidswetenschap en de economische wetenschap.¹⁷ Ik heb toen voor deze wetenschapsgebieden drie gemeenschappelijke vraagstukken op het gebied van goed bestuur geformuleerd: a) de keuze van de soort en de verdeling van bestuursinstrumenten, b) de toepassing van bestuursinstrumenten en c) het toezicht, de controle en de rechtsbescherming.

In deze bijdrage zal ik ingaan op het rechtskarakter van het concept 'goed bestuur' en de beginselen¹⁸ die daaraan ten grondslag liggen en zal ik antwoord geven op enkele vragen die bij mijn oratie zijn blijven liggen. Deze vragen zijn: 1) wat is de verhouding tussen goed bestuur als feit en als norm? 2) wat wordt er bij goed bestuur tot het recht gerekend en wat niet? 3) laten rechtsvragen ter zake van goed bestuur zich eenduidig of juist verschillend beantwoorden? en 4) waarin verschilt in de context van goed bestuur rechtvaardigheid van recht?¹⁹

Bij de beantwoording van de vragen positioneer ik me tussen de meer positiefrechtelijk ingestelde stroming en de meer ethische/morele stroming. Al eerder heb ik mij op het standpunt gesteld dat een Dworkin-achtige benadering van het bestuursrecht een beter zicht geeft op de inhoud en het rechtskarakter van beginselen. Centraal in die benadering staat het ruimere perspectief van de rechtsbeginselen en de interpretatie die daaraan moet worden gegeven.²⁰ In een latere publicatie positioneer ik mij tussen die beide benaderingen die ik elders heb uitgewerkt.²¹ Vanuit die gemengde benadering behandel ik hier de genoemde vragen.

Goed bestuur als feit en als norm

Goed bestuur als feit dan wel als norm hangt samen met het perspectief van waaruit dit onderscheid wordt benaderd. Vanuit het

12 I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Vuga 1984.

13 B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

14 P. Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam UvA), Deventer 1990; G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1999.

15 Een andere driedeling is: nationaal (micro), regionaal (meso) en internationaal (macro). Bij beide driedelingen wordt het conceptuele gerekend tot het metaniveau.

16 G.H. Addink, 'Good Governance: overview and principles of properness', in: G.H. Addink, G. Anthony, A.C. Buyse & C. Flinterman (eds.), *Human Rights & Good Governance*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2010, p. 11; zie ook: www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departement-rechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/studieeninformatiecentrum-mensenrechten/publicaties/simspecials/Documents/SIM_Special_34.pdf.

17 Zie voor een recent overzicht van Nederlandstalige bijdragen vanuit verschillende disciplines het themanummer over Good Governance van *Bestuurskunde* 2011, nr. 2; er is bovendien een driemaandelijks wetenschappelijk overleg over onderwerpen op het gebied van Good Governance.

18 Zie voor een uitwerking van de beginselen van goed bestuur vanuit het vernieuwingsperspectief van het bestuursrecht: G.H. Addink, *Goed Bestuur* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 2010, hoofdstuk 6, p. 25-31.

19 G.H. Addink, *Goed Bestuur* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 2010, p. 20.

20 G.H. Addink, 'Principles of Good Governance: Lessons from Administrative Law', par. 3: 'Principles of Good Governance: The Theoretical perspective', in: Deirdre M. Curtin & Ramses A. Wessel (eds.), *Good Governance and the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 30-36.

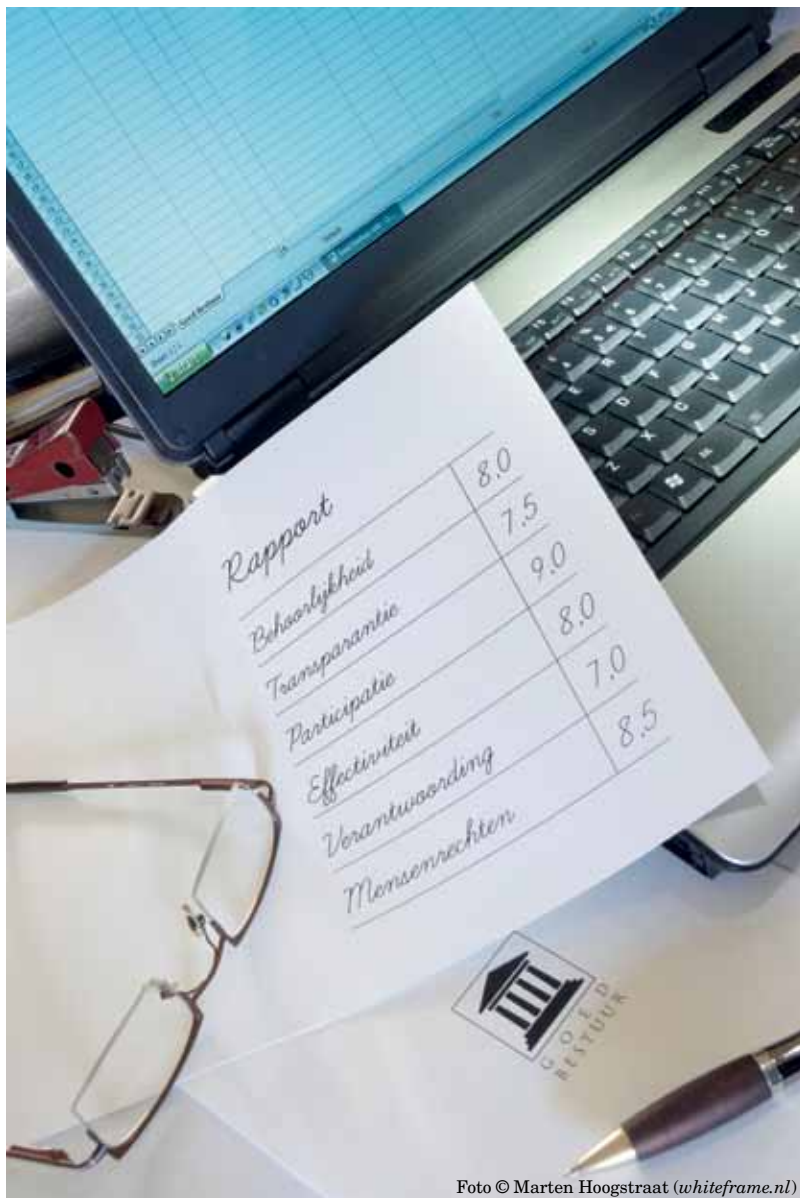


Foto © Marten Hoogstraat (whiteframe.nl)

interne bestuurlijke perspectief zal dat onderscheid niet worden gemaakt, omdat beide cultuurproducten zijn die niet goed kunnen worden gescheiden. Hiermee wordt bedoeld dat een rechtsinstrument en de daarmee samenhangende rechtsnorm sterk met elkaar verweven zijn. Het betekent ook dat voor het bestuur het beleid (feit) en het recht (norm) dicht bij elkaar liggen. Bij de rol van de rechter, de ombudsman en de rekenkamer gaat het niet alleen om wat er in de wet staat ter zake van goed bestuur, maar ook om wat de wet zou moeten inhouden met betrekking tot dit onderwerp. Vanuit de positie van de toeschouwer, het extern perspectief, gaat het om het volgende: wat staat er in de wet of het wettelijk voorschrift over goed bestuur? Aldus worden 'feit' en 'norm', evenals 'beleid' en

'recht', weer uit elkaar getrokken. Via een op beginselen gerichte benadering van goed bestuur zullen het beleid en het recht voldoende dicht bij elkaar kunnen worden gebracht. Het recht wordt in verband gebracht met het beleid en met dat wat wel de voorpositieve zin van het recht wordt genoemd.²²

Goed bestuur als feit dan wel als norm hangt samen met het perspectief van waaruit dit onderscheid wordt benaderd

Hirsch Ballin merkt op dat de betekenissen van de term 'recht' een zekere dualiteit vertonen: enerzijds de idee van wat recht eigenlijk is (het natuurrecht), anderzijds het op een bepaalde plaats en tijd geldende positieve recht. Ondanks deze dualiteit vormen beide betekenissen een analoge eenheid. De rechtsidee (recht in de eerste betekenis) is de voorpositieve zin van alle recht (in de tweede betekenis). Rechtsidee en positief recht kunnen niet zonder elkaar.²³ Het concept van goed bestuur en de beginselen waarin zich dit concept manifesteert kan niet zonder de beginselen van goed bestuur zoals deze in het positieve recht inhoud krijgen.

Evenals de beginselen van behoorlijk bestuur worden deze beginselen van goed bestuur tot het bestuursrecht gerekend. De beginselen in het bestuursrecht worden vervolgens vanuit een Dworkin-achtige manier benaderd

Goed bestuur en recht

Wat wordt er bij goed bestuur tot het recht gerekend en wat niet? Hiervoor heb ik al gesproken over de beginselen van goed bestuur. Evenals de beginselen van behoorlijk bestuur worden deze beginselen van goed bestuur tot het bestuursrecht gerekend. Deze beginselen in het bestuursrecht worden vervolgens vanuit een Dworkin-achtige manier benaderd. Aldus is er sprake van een interpretatief concept, waardoor duidelijkheid wordt verschaft over wat al dan niet tot het recht wordt gerekend. Cruciaal in de

²¹ G.H. Addink, 'De doorbraak van het beginselenrecht in het bestuursrecht. Enkele opmerkingen over een conceptueel beginselenrecht', in: A.A.G. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar* (Van Buurenbundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 3-16.

²² E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid* (diss. Amsterdam UvA), Alphen aan den Rijn: Samson 1979, p. 38.

²³ E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid* (diss. Amsterdam UvA), Alphen aan den Rijn: Samson 1979, p. 39.

benadering van Dworkin is de discretionaire interpretatieruimte die ten aanzien van de beginselen bestaat.²⁴ In zijn visie is er slechts één interpretatie mogelijk. Aldus ontstaat er duidelijkheid en consistentie met betrekking tot de inhoud en de reikwijdte van de beginselen van goed bestuur.

Eenduidigheid goed bestuur en beantwoording rechtsvragen

Laten rechtsvragen ter zake van goed bestuur zich steeds eenduidig of juist verschillend beantwoorden? Naarmate de interpretatie van de beginselen van goed bestuur zich verder ontwikkelt en er aldus omtrent de inhoud van deze beginselen meer duidelijkheid wordt verkregen, zullen rechtsvragen met betrekking tot die beginselen van goed bestuur steeds eenduidiger te beantwoorden zijn. Overigens wordt die eenduidigheid van interpretatie mede bepaald door de algemene regels, met inbegrip van de beleidsregels, die in de loop van de tijd met betrekking tot goed bestuur zijn verschenen; het zijn immers deze algemene regels die rechtszekerheid bevorderen en daarmee de eenduidigheid van goed bestuur. Ten slotte zal vooral ook in de literatuur op een meer systematische wijze aandacht aan deze beginselen van goed bestuur moeten worden geschonken.

Goed bestuur: recht en rechtvaardigheid

Waarin verschilt rechtvaardigheid van recht in de context van goed bestuur? Hier raken we aan de verhouding tussen verschillende wetenschapsgebieden en de benaderingen die daarbij horen. Vanuit een ethische benadering houdt men zich bezig met een kritische bezinning over het juiste handelen en probeert men criteria vast te stellen om een handeling als goed of fout te kwalificeren. Vanuit een morele benadering gaat men na wat in een maatschappelijke context als correct en wenselijk wordt gezien. Vanuit een juridische benadering vindt er beoordeling plaats of de gedraging in overeenstemming met het recht is. Als dat niet het geval is, zijn er in het algemeen juridische middelen om die rechtsnormen te handhaven. Rechtvaardigheid is een begrip uit de ethiek en de politieke filosofie, maar komt in het recht ook voor. Voor zover er verschil bestaat tussen recht en rechtvaardigheid zou dat verschil kunnen liggen in de mogelijkheid tot afdwingbaarheid daarvan en – binnen een juridische benadering – de visie die betrokkene heeft op het recht (rechtspositivistisch, natuurrechtelijk, etc.).

Praktische en normatieve consequenties

Wat zijn nu vanuit de gekozen benadering de praktische en normatieve consequenties van de beantwoording van de vragen? De praktische consequentie van de beginselen van goed bestuur als rechtsbeginselen zal zijn dat het bestuur bij de uitvoering van haar taken die rechtsnormen heeft na te leven. Ik zal hieronder ter illustratie van ieder van de zes beginselen een voorbeeld geven en de consequenties schetsen.

Bij behoorlijk bestuur kan worden gedacht aan artikel 3:2 Awb, op grond waarvan het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis moet vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Transparant bestuur is wat betreft de bekendmaking en mededeling van besluiten in afdeling 3.6 van de Awb in de vorm van dwingende normen uitgewerkt. Bij participatief bestuur valt niet alleen te denken aan de inspraakprocedure in de vorm van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, maar ook aan de verplichtingen om betrokkenen te horen op grond van afdeling 4.1.2 van de Awb. Effectief bestuur vinden we terug in de Comptabiliteitswet, in het kader waarvan de rekenkamer beoordeelt of de begrote gelden op de juiste wijze zijn besteed. Verantwoordend bestuur vinden we terug in de staatsrechtelijke regel van de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 42, tweede lid Grondwet) en ook in de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. Mensenrechten en bestuur staan niet alleen in onze Grondwet ter zake van de verschillende grondrechten, maar ook in diverse bepalingen van het EVRM en dan in het bijzonder in de artikelen 5, 6, 13 en 14 en gelijksoortige bepalingen uit het IVBPR. Uit het voorgaande blijkt dat de consequenties van de meeste beginselen zijn gelegen in door het bestuur na te leven wettelijke voorschriften en direct werkende bepalingen uit internationale verdragen.

In het verlengde van deze praktische consequenties vanuit het perspectief van de wetgever schets ik hierna de inhoud die in de praktijk aan de beginselen van goed bestuur wordt gegeven door het bestuur, de rekenkamer, de rechter en de ombudsman.

4 De rol van het bestuur

Het is vanzelfsprekend dat bij de beginselen van goed bestuur juist het bestuur zelf deze beginselen heeft na te leven.²⁵ Dat spreekt

²⁴ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press 1986, p. 49; W.G. Werner, *State Sovereignty as an interpretive concept*, Paper for the Round Table on Governance and International Legal Theory, Utrecht: Universiteit Utrecht 2002; R.J. Allan, *Dworkin's Interpretative Theorie en het Natuurrecht* (masterscriptie Heerlen), 2008.

²⁵ Zie voor een overzicht van de term 'goed bestuur' in parlementaire stukken: Addink 2010, p. 9. Het zijn de volgende vier departementen die 75 procent van de gevallen voor hun rekening nemen: Justitie, Buitenlandse Zaken, Onderwijs en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

vanzelf ten aanzien van de beginselen van goed bestuur die in wettelijke bepalingen zijn opgenomen. Hetzelfde geldt voor de ongeschreven beginselen maar die worden door het bestuur nog wel eens vergeten. Wel zul je dan zien dat er dan nog wel sprake is van interpretatie met betrekking tot de verplichtingen die de wetgever heeft opgenomen en de wijze waarop daaraan door het bestuur uitvoering aan wordt gegeven. Het kan ook zijn dat het bestuur in het belang van de eenduidigheid van interpretatie en bij de uitvoering ertoe overgaat om bepaalde beleidsregels zelf op te nemen. Veel van in de praktijk genoemde codes hebben het karakter van een beleidsregel en dan brengt artikel 4:84 Awb de inherente binding met zich, tenzij zich één van de in dat artikel genoemde gevallen voordoet. Voorbeelden zijn de Codes Goed Bestuur in het onderwijs en bij de productschappen.²⁶

Nast de door het bestuur zelf opgestelde codes zijn er ook anderen die codes hebben opgesteld; beide soorten codes worden in het kader van hun werkzaamheden door het bestuur toegepast

Nast de door het bestuur zelf opgestelde codes zijn er ook anderen die codes hebben opgesteld; beide soorten codes worden in het kader van hun werkzaamheden door het bestuur toegepast. Zo zal het bestuur in het kader van de werkzaamheden van de rekenkamer te maken kunnen krijgen met de beginselen van goed bestuur. Voorts zullen ook de rechter en de ombudsman in het kader van de rechterlijke toetsing en de beoordeling van de behoorlijkheid van het bestuursoptreden kunnen toetsen aan de beginselen van goed bestuur voor zover deze in wet- en regelgeving is neergelegd dan wel voor zover deze instellingen deze ontleen aan het ongeschreven recht. We zien aldus dat het bestuur gestuurd wordt door in wettelijke bepalingen verankerde beginselen en dat er op basis van beginselen van goed bestuur ook een beoordeling van het bestuursoptreden plaatsvindt. In het belang van de consistentie en de kwaliteit van het bestuursoptreden zullen de toepassing van genoemde beginselen van goed bestuur in de vorm van beleidsregels worden vastgelegd.

De Code Goed Openbaar Bestuur is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en geeft richtlijnen voor de klassieke bestuursinstellingen in ons land op centraal en decentraal niveau.²⁷ Het gaat daarbij om de rijksoverheid, maar ook om de provincies, gemeenten, waterschappen en de politie. Hiermee maken deze organisaties duidelijk dat ze op basis van dezelfde beginselen van goed bestuur willen handelen en optreden en dat is in het belang van de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur.

De Code bevat de volgende zeven beginselen. In de eerste plaats is er het beginsel van *openheid en integriteit*. Hiermee wordt bedoeld dat het bestuur open en integer is en duidelijk maakt wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Het tweede beginsel is het beginsel van *participatie*. De gedachte hiervan is dat het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet. Een derde beginsel is het beginsel van *behoorlijke contacten met burgers*. Dit beginsel leidt ertoe dat het bestuur ervoor dient te zorgen dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers. Het vierde beginsel is het beginsel van *doelgerichtheid en doelmatigheid*. Op grond hiervan dient het bestuur de doelen van de organisatie bekend te maken en neemt het de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. Het vijfde beginsel is het beginsel van *legitimititeit*. Hiermee wordt bedoeld dat het bestuur de beslissingen en maatregelen neemt die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. Bovendien dienen de beslissingen te rechtvaardigen te zijn. Het zesde beginsel heeft betrekking op het *lerend en zelfreinigend vermogen* van het bestuur. Daarmee wordt bedoeld dat het bestuur zijn prestaties verbetert en die van de organisatie en dat het de organisatie hierop inricht. Het zevende en laatste is het beginsel van *verantwoording*. Het beginsel houdt in dat bestuur bereid is zich regelmatig en ruimhartig ten opzichte van de omgeving te verantwoorden. Die verantwoording vindt plaats – zowel mondeling als schriftelijk – in het kader van de volksvertegenwoordiging, maar ook door middel van informatie die door het bestuur uit eigen initiatief aan de samenleving wordt verstrekt.

²⁶ Code Goed Bestuur in het primair onderwijs (2010), idem voortgezet onderwijs (2010), Code Goed Bestuur product- en bedrijfsschappen (2007), Code Goed Bestuur publieke omroep (2012), Code Goed Bestuur publieke dienstverleners (2011).

²⁷ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragcode-openbaar-bestuur; Nederlandse Code Goed Openbaar Bestuur, juni 2009.

Uit het voorgaande blijkt dat de Code de volgende beginselen van goed bestuur omvat: het transparantiebeginsel, het participatiebeginsel, het behoorlijkheidsbeginsel, het effectiviteitsbeginsel, het verantwoordingsbeginsel en dan twee beginselen die betrekking op het legitimiteitsbeginsel en het beginsel van het zelfreinigend vermogen. De laatste twee beginselen vallen buiten de gebruikelijke lijst van beginselen, maar de overige beginselen vertonen opvallende gelijkenis met de hiervoor genoemde beginselen van goed bestuur. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze beginselen van goed bestuur in de Code tamelijk beperkt zijn uitgewerkt. Voorts valt op dat het beginsel van mensenrechten en bestuur achterwege is gelaten, dat is zeker opmerkelijk vanwege de nauwe samenhang tussen good governance en mensenrecht.²⁸ Verschillende beginselen van goed bestuur hebben een plaats gekregen in de diverse mensenrechtenverdragen. Bovendien is er sinds december 2009 sprake van een subjectief recht op goed bestuur als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.³⁰ Dat recht kan ook worden ingeroepen wanneer Nederlandse bestuursorganen Europese taken vervullen.³⁰

Eerder heb ik twee Europese Codes van Goed Bestuur met elkaar vergeleken.³¹ Het ging daarbij om de Code Good Administrative Behaviour, die in het kader van de Europese Unie is verschenen³² en de Code van Goed Bestuur zoals die door de Raad van Europa³³ is opgesteld.

Kijken we naar de tot dusverre verschenen nationale Codes van Goed Bestuur, dan moet de conclusie luiden dat deze in veel gevallen op weinig systematische wijze zijn opgezet en waarbij allerlei totaal verschillende onderwerpen bij elkaar zijn gezet

Kijken we naar de tot dusverre verschenen nationale Codes van Goed Bestuur, dan moet de conclusie luiden dat deze in veel gevallen op weinig systematische wijze zijn opgezet en waarbij allerlei totaal verschillende onderwerpen bij elkaar zijn gezet. De hoop was

lang gevestigd op de Code van Goed Bestuur van de Minister en de Staatssecretaris van BZK, maar die lijkt het toch te moeten afleggen tegen andere Codes in ons land en de Codes zoals die in het kader van de Raad van Europa en de Europese Unie zijn ontwikkeld. Het is een gemiste kans dat er tot nu toe, anders dan bij de Corporate Governance Code, bij de Code van Goed Bestuur geen monitoringcommissie in het leven is geroepen om de toepassing ervan bij te houden. Dat is hard nodig, omdat er, zoals blijkt uit de in dit stuk genoemde bronnen, inmiddels zich verregaande ontwikkelingen op het gebied van de beginselen van goed bestuur hebben voorgedaan in binnen- en buitenland.

5 De rol van de rekenkamer

Volgens de Comptabiliteitswet (art. 82-89) verricht de rekenkamer zowel rechtmatigheidsonderzoek als doelmatigheidsonderzoek. Voor de invulling van het doelmatigheidsonderzoek laat de wet veel ruimte, maar voor het rechtmatigheidsonderzoek schrijft de wet voor wat de rekenkamer jaarlijks moet doen. Dit tweede gedeelte van de wettelijke taak omvat: a) het geven van een goedkeurende verklaring bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (de rijksrekening); b) het beoordelen van de financiële en niet-financiële informatie in de jaarverslagen van ministeries; c) het beoordelen van de bedrijfsvoering, vooral het financieel beheer en het materieelbeheer van ministeries. Bij het onderzoek wordt nagegaan of uit de gegeven informatie voldoende blijkt dat de bedoelde gedragingen rechtmatig, waarmee wordt bedoeld in overeenstemming met het geschreven recht, hebben plaatsgevonden. Kortom: overeenkomstig de geschreven beginselen van goed bestuur.³⁴

Daarnaast wordt er veel doelmatigheidsonderzoek verricht, daarbij heeft de rekenkamer een eigen onderzoekprogramma opgesteld en een strategie die bij dat onderzoek wordt gehanteerd. De rekenkamer had in maart 2004 de *Strategie 2004-2009, Slagvaardig en transparant presteren en functioneren van het openbaar bestuur* gepresenteerd en daarbij het verband gelegd met goed openbaar bestuur.³⁵ In navolging van de Verenigde Naties (VN) werd uitgegaan van de volgende acht kenmerken van goed bestuur: onpartijdig en open, rechtszeker, participatief, gericht op draagvlak en consensus, vraaggericht (responsief), effectief en efficiënt, publieke verantwoording (accountable) en transparant.

28 Addink, Anthony, Buyse & Flinterman (eds.) 2010.

29 Inmiddels zijn er drie dissertaties verschenen met betrekking tot dit Right to Good Administration, twee in Duitsland en één in het Verenigd Koninkrijk. Zie ook: G.H. Addink, 'Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend Bestuursrecht* (Ten Bergebundel), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p. 3-25.

30 In het verlengde van mijn publicatie uit 2008, verschijnt er in de loop van dit jaar een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als het Hof voor de rechten van de mens met betrekking tot goed bestuur.

31 G.H. Addink, 'Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend Bestuursrecht* (Ten Bergebundel), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p. 3-25.

32 Deze Code is oorspronkelijk door de Europese Ombudsman opgesteld en vervolgens door het Europees Parlement geaccordeerd. Voorts heeft het Europees Parlement aan alle Europese instellingen gevraagd om een dergelijke code van Goed Bestuur vast te stellen. Deze Code wordt ook door de huidige Europese Ombudsman gebruikt en toegepast: P. Nikiforos Diamandouros, *The principle of good administration in the recommendations of the European Ombudsman*, Sofia, 17 September 2007. Voor wat betreft de tekst van de Code: zie bijlage V bij Addink 2010, p. 83-91.

33 Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Voor wat betreft de tekst van deze Code: zie bijlage IV bij mijn oratie Addink 2010, p. 75-82.

34 G.H. Addink, 'Algemene beginselen van goed bestuur en de toepassing door de Algemene Rekenkamer', *NTB* 2005-6, p. 169-183.

35 Het valt op dat de rekenkamer spreekt van goed openbaar bestuur, terwijl de Verenigde Naties waarnaar de rekenkamer verwijst het steeds heeft over goed bestuur. Ik vermoed dat de toevoeging is gebruikt om mogelijke verwarring over de werkingssfeer van het begrip 'goed openbaar bestuur', ook buiten situaties waarin het algemeen belang wordt behartigd, uit te sluiten.

In de *Strategie 2010-2015* heeft de rekenkamer uitgelegd dat zij zich toelegt op het presteren en het functioneren van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen. De vier kenmerken van goed openbaar bestuur die daarmee samenhangen zijn a) vraaggericht en b) effectief & efficiënt, voor presteren, en c) transparant en d) publieke verantwoording, voor functioneren.

6 De rol van de rechter

Het is duidelijk dat vanuit het verleden de rechter, en dan in het bijzonder de bestuursrechter, zich actief heeft bemoeid met de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Nederlandse bestuursrechter laat het bij de mogelijke invulling in het kader van de interpretatieve taak van de rechter op nationaal niveau – in tegenstelling tot het Europese rechterlijke niveau – afweten. Dat die ruimte tot interpretatie door de rechter ten aanzien van de hier bedoelde algemene rechtsbeginselen bestaat, is algemeen aanvaard.³⁶ Het lijkt erop dat de bestuursrechter zich zowel conceptueel als inhoudelijk zich nog te zeer heeft verbonden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor de ontwikkeling van de beginselen van goed bestuur door de bestuursrechter nog enigszins achterblijft.

Nog niet zo lang geleden heeft een prominent staatsraad verklaard dat het niet de taak van de rechter is om beginselen van goed bestuur of van behoorlijk bestuur als groep te ontwikkelen

Er is echter een andere ontwikkeling aan de gang in de Nederlandse bestuursrechtspraak. Die ontwikkeling betreft de uitwerking van de afzonderlijke beginselen van goed bestuur en niet zozeer de beginselen van goed bestuur als samenhangend stelsel. Nog niet zo lang geleden heeft een prominent staatsraad verklaard dat het niet de taak van de rechter is om beginselen van goed bestuur of van behoorlijk bestuur als groep te ontwikkelen. De ontwikkeling door middel van systematisering en conceptualisering is een taak van de wetenschap, de taak van de rechter is om de aan de orde zijnde rechtsbeginselen toe te passen.

Men zou kunnen zeggen: op het punt van de ontwikkeling van de beginselen van goed bestuur is de rol van de rechtspraak niet een top-down-gerichte benadering, maar een bottom-up-gerichte benadering.

Ten slotte zijn er diverse direct werkende bepalingen uit mensenrechtenverdragen die door de nationale rechter worden toegepast. Ik heb een overzicht gemaakt³⁷ waarin te zien is welke beginselen van goed bestuur in welke internationale mensenrechtenregeling zijn opgenomen. Uit dat overzicht blijkt dat niet alleen verschillende beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook bijvoorbeeld het participatiebeginsel, het transparantiebeginsel, het verantwoordingsbeginsel en het effectiviteitsbeginsel in die verdragen een plaats hebben gekregen.

Op Europees niveau is de doorbraak van het beginselenrecht al veel langer aan de gang en zijn door de wetgever, het bestuur, de rechtspraak, de ombudsman en de rekenkamer talloze rechtsbeginselen ontwikkeld. Er zijn talloze publicaties op dit gebied verschenen, maar voor één publicatie zou ik uw bijzondere aandacht willen vragen en die betreft de toepassing van de algemene beginselen van goed bestuur door het Europese Hof van Justitie. Het betreft het artikel van Von Danwitz, rechter bij het Hof van Justitie, die een fraai overzicht geeft van de wijze waarop het Hof invulling geeft aan het concept van goed bestuur door middel van een toetsing aan de 'Principles of Good Governance'.³⁸ Nadat hij eerst ingaat op de prominente plaats van dit concept in het Verdrag van Lissabon, wijst hij vervolgens op de fundamentele rechten samenhangend met dit concept in het Europees Handvest en de juridische status die het concept nu heeft gekregen. Door de toetreding van de EU tot het EVRM zal de wisselwerking tussen bestuursbeginselen en fundamentele rechten in de toekomst stellig toenemen. Tridimas plaatst de beginselen van goed bestuur op Europees niveau in de sleutel van de *rights of defence*.³⁹

7 De rol van de ombudsman

Anders dan de rechters hebben de zogenaamde vierdemachtinstellingen⁴⁰ – ombudsman en rekenkamer – actief meegewerkt aan de ontwikkeling van beginselen van goed bestuur, hoewel niet steeds onder de noemer 'goed bestuur'. Bij de ombudsman gaat het bij het eigen onderzoek en bij de behandeling van

36 De Waard 1987, p. 59 e.v.

37 G.H. Addink, 'The ombudsman as the fourth power. On the foundations of ombudsmanlaw from a comparative perspective', in: F. Stroink & E. van der Linden (eds.), *Judicial Law-making and Administrative Law*, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2005, p.251-273.

38 T. von Danwitz, 'Good Governance in the hands of the judiciary: Lessons from the European example', *Elektronische Regsblad 2010, Potchefstroom Electronic Law Journal* (131) 1, te raadplegen via www.saflii.org/za/journals/PER/2010/1.html.

39 T. Tridimas, *The General Principles of EU-law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 410-417. Zie ook: A. Buijze & R. Widdershoven, 'De Awb en EU-recht, transparantie', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 589 e.v.

40 G.H. Addink, 'Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger', in: G.H. Addink e.a. (red.), *Grensverleggend Bestuursrecht* (Ten Bergebundel), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p. 3-25.

klachten om 'behoorlijkheid' en bij de rekenkamer – zo hebben we hiervoor al gezien – wat betreft de jaarlijkse begrotingsvoorstellen om 'comptabele rechtmatigheid, die in wezen wetmatigheid inhoudt' en bij de onderzoeken op eigen initiatief om 'comptabele doelmatigheid'.

Anders dan de rechters hebben ombudsman en rekenkamer actief meegewerkt aan de ontwikkeling van beginselen van goed bestuur, hoewel niet steeds onder de noemer 'goed bestuur'

De ombudsman gaf enkele jaren geleden het jaarverslag de titel *Good Administration*, daarmee de notie van goed bestuur uitdragend. Voorts heeft de Ombudsman het toetsingskader gespecificeerd via de behoorlijkheidswijzer, waarin de verschillende elementen van het begrip 'behoorlijkheid' zijn opgenomen.⁴¹ In feite past de ombudsman normen van goed bestuur toe, weliswaar onder de noemer 'behoorlijkheid'. De rekenkamer gebruikt bij de rapporten haar missiedocument 'goed openbaar bestuur', waarin een specificatie heeft plaatsgevonden van normen van goed bestuur in de context van het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek door de rekenkamer. Toch bieden – ondanks de verschillende wettelijke beoordelingscriteria – de normen van goed bestuur voor de instellingen blijkbaar voldoende houvast om (voorgenomen) gedragingen van het bestuur op adequate wijze te beoordelen.

Inmiddels is er een discussie gaande over de invulling van het criterium 'behoorlijkheid' door de ombudsman

Inmiddels is er een discussie gaande over de invulling van het criterium 'behoorlijkheid' door de ombudsman.⁴² De vraag is of bij de invulling van dit criterium de ombudsman mede aan rechtmatigheidseisen toetst dan wel los daarvan aan eigen – mede vanwege zijn positie in het staatsbestel – ingevulde eisen van behoorlijkheid.⁴³ Nadat de ombudsman aanvankelijk sterk aanleunde tegen de toetsing door de bestuursrechter, is sinds januari

2005 een meer zelfstandige ontwikkeling van de behoorlijkheidscriteria door de ombudsman waar te nemen.⁴⁴ Toch is er sprake van een gemeenschappelijke basis van behoorlijkheidsnormen en rechtsnormen en dat brengt met zich mee dat de verschillende organen die betrokken zijn bij de concretisering van deze normen zullen moeten proberen hun normontwikkeling zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.⁴⁵ De behoorlijkheidstoetsing door de ombudsman is een ruimere toetsing en dat betekent dat er meer dan alleen de rechtmatigheid wordt getoetst. Ik zie de behoorlijkheidsnormen als een grote groep waaronder rechtsnormen in verschillende stadia van ontwikkeling, maar ook normen die we thans nog niet tot de rechtsnormen rekenen. De beginselen die door de ombudsman worden gehanteerd, zijn in wezen beginselen van goed bestuur. Of misschien moet ik het anders formuleren: de ombudsman beoordeelt of er sprake is van slecht bestuur. Uit een rechtsvergelijkend Europees onderzoek blijkt dat de ombudsmannen in de meeste landen toetsen aan de eisen van goed bestuur c.q. beoordelen of er sprake is van slecht bestuur.⁴⁶ Kortom: het wordt tijd dat de wetgeving in ons land op dit punt wordt aangepast en het toetsingscriterium wordt de eisen die door het concept 'goed bestuur' aan het bestuur worden gesteld.

Ik zie de behoorlijkheidsnormen als een grote groep waaronder rechtsnormen in verschillende stadia van ontwikkeling, maar ook normen die we thans nog niet tot de rechtsnormen rekenen

8 Samenvatting en conclusies

In het voorgaande is ingegaan op de inhoud van het juridisch concept 'goed bestuur' en de praktische, normatieve consequenties die dit heeft. Nadat eerst het onderscheid was gemaakt tussen good governance (publieke sector) en corporate governance (private sector), werd de aandacht gericht op de beginselen van goed bestuur. Deze beginselen bestaan uit zes groepen: behoorlijkheid, transparantie, participatie, effectiviteit, verantwoording en mensenrechten.

Vervolgens ben ik vanuit een gemengd positiefrechtelijke-morele benadering en via het interpretatief concept aan de hand

41 *Behoorlijkheidswijzer*, De Nationale Ombudsman, Den Haag 2007.

42 Verslag van de Nationale ombudsman over 2007, Den Haag 2008, p. 18.

43 Ph.M. Langbroek & P. Rijkema e.a., *Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnormen en zijn toepassing*, Den Haag: BJu 2004.

44 Verslag van de Nationale ombudsman over 2004, Den Haag 2005, par. 1.4.1.

45 R. Fernhout, in noot bij Rapport Nationale Ombudsman No. 27 januari 1997 (Rapport 1997/27), *JB* 1999/77, *JB-Select* 2009, 39.

46 European Parliament, *European Ombudsman and national Ombudsmen or Similar Bodies* 2001; Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realization of an Idea*, Wien/New York: Springer 2008, hoofdstuk 5.

van enkele voorbeelden ingegaan op de praktische normatieve consequenties van de beginselen van goed bestuur. Vervolgens is de rol besproken van overheidsinstellingen bij de ontwikkeling van beginselen van goed bestuur. Ten aanzien van het bestuur is duidelijk dat deze beginselen in verschillende rechtsvormen zijn vastgelegd. Opvallend is dat er diverse Codes van Goed Bestuur zijn ontwikkeld. Eén daarvan is de Code van Goed Openbaar Bestuur, die op verzoek van de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken tot stand is gekomen. Daarin zijn de meeste van de beginselen van goed bestuur opgenomen, maar zeer summier. Aan de mensenrechten is in het geheel geen aandacht geschonken. De Europese Codes van Goed Bestuur zijn verder uitgewerkt en vinden in de rechtspraak toepassing. Anders dan bij de Corporate Governance Code is er bij de Code van Goed Openbaar Bestuur geen monitoringcommissie in het leven geroepen, waardoor deze Code achterblijft bij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur.

Voorts toetst ook de Rekenkamer al sinds 2004 aan de eisen van goed openbaar bestuur bij het rechtmatigheids- en doelmatigheids-onderzoek. De aandacht is in het bijzonder gericht op de effectiviteit van en de verantwoor-

ding voor het functioneren. Deze eisen zijn recent opnieuw neergelegd in een zogenaamde strategie (2010).

Ten aanzien van de toepassing van de beginselen van goed bestuur zien we op nationaal niveau dat de aandacht gericht is op de afzonderlijke beginselen, aan het concept 'goed bestuur' als zodanig wordt door de Nederlandse rechter geen inhoud gegeven. Hier zien we een belangrijk verschil met de Europese rechter, die dat al wel doet. Bovendien wordt sinds kort expliciet getoetst aan het recht op goed bestuur.

De ombudsman heeft in het verleden de toets aan behoorlijkheid wel geduid als een beoordeling die betrekking heeft op goed bestuur. De Europese Ombudsman doet dat veel nadrukkelijker, maar dat hangt ermee samen dat deze als toetsingsgrond heeft 'Maladministration'. Ook is de Europese Ombudsman actief op het gebied van de ontwikkeling van goed bestuur. Geconcludeerd kan worden dat het concept van goed bestuur ingang heeft gevonden in het Nederlandse bestuursrecht. De praktische consequenties daarvan zijn daarvan thans zichtbaar in de wet- en regelgeving. Het bestuur, de rechter, de ombudsman en de rekenkamer geven uitvoering aan de beginselen van goed bestuur die op dat concept zijn gebaseerd.
