

Rechtsstaat, democratie en goed bestuur: kernwaarden in een moderne staat.

**Prof. Dr. Henk Addink, Middelburg, 22 januari
2016.**

1. Inleidende opmerkingen

Mij is gevraagd om u vandaag iets te vertellen over de rechtsstaat (waaraan ik onmiddellijk - om inhoudelijke redenen van samenhang – toevoeg: democratie en goed bestuur, zoals in de loop van mijn betoog wel duidelijk wordt). We spreken wat betreft Nederland ook wel van een democratische rechtsstaat en goed bestuur, een en ander in het licht van de veranderingen van onze samenleving in de laatste dertig jaar. Dus laten we zeggen het gaat om maatschappelijke veranderingen en ontwikkelingen in de periode 1985-2015 en de relatie met rechtsstaat-democratie-goed bestuur. Ik begrijp dat mijn bijdrage de aftrap vormt voor een drietal lezingen over de rechtsstaat, waarbij Peter Achterberg het als socioloog zal hebben over het publieke aanzien van de rechtsstaat en Ad Verbrugge als filosoof-econoom over de grenzen van de rechtsstaat. Ik complimenteer de organisatoren met dit belangrijke initiatief.

Ik zal mijn betoog houden aan de hand van een aantal voorbeelden en langs de lijnen van de trits rechtsstaat-democratie-goed bestuur, maar eerst zal ik iets meer over mijn achtergrond vertellen en de

ontwikkeling die ik zelf beroepsmatig in die periode van 30 jaar heb doorgemaakt. Daarna volgen *de actuele voorbeelden* uit de zich ontwikkelende maatschappij waarbij er een relatie wordt gelegd met rechtsstaat-democratie-goed bestuur. Vervolgens ga ik nader in op *de inhoud van de afzonderlijke waarden* rechtsstaat-democratie-goed bestuur en op de samenhang tussen die waarden. Daarbij spelen – uiteraard – de ontwikkelingen in de verhouding tussen de overheid-burger in die periode een belangrijke rol en waaruit blijkt dat die waarden zich geleidelijk aan – en steeds meer in onderlinge samenhang – hebben ontwikkeld. Dat neemt niet weg dat er ook een zekere spanning tussen die waarden kan bestaan.

Ik hoop u daarmee handvatten te verschaffen om vanuit *een meer normatief, juridisch kader* iets meer te zeggen over waar we vandaan komen wat betreft de verhouding overheid-burger, waar we op dit moment staan en welke ontwikkelingen ons staan te wachten in het licht van rechtsstaat-democratie-goed bestuur. Dat is vooral van belang in een tijd waarin de individualisering hoogtij lijkt te vieren en publieke belangen en waarden menigmaal in het gedrang komen, denk ik. In dit verband is ook van belang op te merken dat de regering al weer enige tijd geleden gekomen is met het voorstel om een nieuw artikel 1 in onze Grondwet op te nemen:

“De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.”.

2. Mijn eigen ontwikkeling

Ik heb in Utrecht rechten gestudeerd (privaatrecht, Europees recht en internationaal recht) in de roerige zestiger jaren (1968 om precies te zijn) en ben vervolgens wetgevingsjurist geworden bij het toenmalige Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne waarbij ik mij met name heb toegelegd op het ontwikkelen van de milieuwetgeving en meer in het bijzonder de afvalstoffenwetgeving. In die tijd ben ik ook nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van diverse Europese milieurichtlijnen/-verordeningen op dit gebied en heb aldus gezien en meegedaan aan ontwikkelingen op het gebied van destijds de Europese Economische Gemeenschap die inmiddels is uitgegroeid tot een heuse Europese Unie.

Dat waren interessante ervaringen omdat je daarbij zowel bezig bent milieurecht te ontwikkelen op nationaal en Europees niveau als dat je samenwerkt met collega's vanuit verschillende disciplines aan een dergelijk project: juristen, natuurwetenschappers en economen. Het is ook nuttig om op de diverse ministeries, het parlement, het Catshuis, het kabinet van de Koning en diverse adviesinstanties te komen omdat

je daarmee een completer beeld krijgt van de context waarin het milieurecht op nationaal en Europees niveau zich ontwikkelt.

Vervolgens ben ik benaderd om in Utrecht bij de universiteit te solliciteren en dat heb ik gedaan en heb daarbij voorgesteld mijn promotieonderzoek te doen op het gebied van het milieurecht en dan in het bijzonder op het punt van de normstelling. Dat heb ik daar in 1987 verdedigd.

Inmiddels deed zich een boeiende discussie voor om te komen tot meer harmonisatie van het bestuursrecht – dat in wezen gaat over de relatie tussen het bestuur en de burger en de bestuursorganen onderling - door middel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekende een aanzienlijke verbreding van mijn blikveld (van milieurecht naar bestuursrecht) en daar heb ik actief aan meegedaan en mij daarin verdiept onder meer door het schrijven van een monografie over de beginselen van behoorlijk bestuur. Centraal daarbij staat dan de vraag: aan welke eisen van recht moet het openbaar bestuur in Nederland voldoen? Via de Awb vond daarbij codificatie van die eisen en harmonisering van die eisen langs de lijnen van rechtsbeginselen in het bestuursrecht plaats en dat heeft mij steeds – tot op de dag van vandaag - erg geboeid.

Ook raakte ik betrokken bij harmonisatie-projecten terzake van eisen die aan het openbaar bestuur worden

gesteld in verschillende landen en terzake van verschillende instellingen, inclusief universiteiten, die daarbij een rol speelden. In Indonesië (met verschillende publieke universiteiten), samen met de universiteit van Mongolië (Human Rights and Good Governance-project), in Vietnam op het gebied van goed bestuur. Soortgelijke activiteiten, maar dan niet alleen bij universiteiten (in Rwanda), maar ook bij de Law Reform Commission (Uganda) en de Commission of Human Rights and Good Governance in Tanzania. Tenslotte heb ik grote projecten gedaan bij 2 universiteiten in Guatemala (op het gebied van curriculum-herziening van de juridische opleiding en een master milieurecht) en bij de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman in alle 7 Midden-Amerikaanse landen. Het gemeenschappelijke in de projecten in deze drie werelddelen was de aandacht voor de rule of law, democracy and good governance.

Mijn denken over de rechtsstaat, democratie en goed bestuur is derhalve ook sterk rechtsvergelijkend beïnvloed. Ook binnen Europa waar ik met collega's uit verschillende landen nauw heb meegewerkt aan de ontwikkeling van een Algemene wet bestuursrecht op Europees niveau en waarbij ik in het kader van het Nederlands voorzitterschap een onderzoek heb gedaan naar good governance in de landen van de Europese Unie.

3. Actualiteiten uit de media over rechtsstaat, democratie en goed bestuur

De laatste tijd is de notie of de waarde van **rechtsstaat** vaak in het nieuws: premier Rutte zou de waarde van de rechtsstaat meer moeten uitdragen, er is bezorgdheid over de rechtsstaat in Hongarije en Polen terzake van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, veel parlementariërs vonden de Teevendeal een aantasting van de rechtsstaat (4,7 miljoen mocht de crimineel houden, hij kreeg strafvermindering en hoefde geen belasting te betalen), de plannen om 7 rechtbanken te sluiten staan haaks op de idee van rechtsstaat, zo wordt wel gesteld.

Minister van der Steur (van Veiligheid en Justitie) stelt dat hij de rechtsstaat moderniseert en versterkt met de plannen voor een nieuw Wetboek van Strafvordering, dat aansluit bij de moderne, digitale samenleving en toegankelijker is voor rechtspraak en burger. Een wetboek dat gemakkelijker in het gebruik is, de kwaliteit van de strafrechtspleging verhoogt en de prestaties van de strafrechtsketen verbetert. Ook wordt 2016 een belangrijk jaar voor het programma KEI (Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak). Hierin werkt het ministerie samen met de rechtspraak aan vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht voor civiele en bestuursrechtelijke zaken. KEI moet

leiden tot een beter toegankelijke rechtspraak, die sneller kan werken en beter in staat is “maatwerk” te leveren. Voor het vertrouwen in de rechtsstaat is belangrijk dat een straf, nadat deze is opgelegd, snel ten uitvoer wordt gelegd.

De idee of de waarde van **democratie** staat onder druk omdat burgers te weinig goede informatie krijgen. Een derde van de kiezers is ontevreden over de democratie, zo blijkt uit sociaalwetenschappelijk onderzoek. Van de respondenten zeggen veel dat zij minder politieke partijen willen (52,5 procent). Iets minder dan de helft vindt dat er vaker een referendum gehouden moet worden (47,1 procent). Bijna drie op de tien Nederlanders is voor een gekozen burgemeester en commissaris van de Koning (28,7 procent). Iets minder dan een kwart ziet graag een gekozen minister president (24,1 procent). Om een bijdrage te leveren aan een betere democratie geeft bijna twee derde van de respondenten (64,3 procent) aan vaker zijn of haar mening te willen geven. Bijna vier op de tien mensen (38,3 procent) is bereid om deel te nemen aan dorps- of wijkraden.

Kim Putters, directeur van het SCP, stelt dat de komst van grote groepen vluchtelingen naar Nederland vereist een modernisering van de democratie. Hij pleit voor betere manieren om burgers inspraak te geven.

"Inspraakrondes in de gemeenteraad zijn waarschijnlijk niet toegankelijk genoeg", aldus Putters. "We moeten op zoek naar methodes die voor iedereen begrijpelijk zijn: dat kan heel goed via internet, burgerconferenties of inspraak via loting."

De waarde van **goed bestuur** komt steeds meer in maatschappelijke discussies aan de orde. De code voor goed bestuur – de “corporate governance code” - (dit ter onderscheiding van het concept van good governance dat met name betrekking heeft op instellingen die publieke belangen behartigen) voor Nederlandse beursgenoteerde bedrijven is aan vernieuwing toe. Dat concludeert de commissie-Van Manen die de naleving heeft onderzocht en er is onlangs door Minister Kamp een commissie ingesteld die deze code verder gaat ontwikkelen.

Daarnaast zijn er ook vele Good Governance codes in ons land ontwikkeld en geëvalueerd (zie de recente evaluatie van de BZK-code op het gebied van goed bestuur) op vrijwel alle beleidsterreinen. Met een nieuw beleidskader “Goede zorg vraagt om goed bestuur” geven Minister Schippers en Staatssecretaris van Rijn van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), een nieuwe impuls aan de beleidsagenda voor goed bestuur in de zorg. Die agenda gaat onder andere over nieuwe regulering door de zorgsector zelf, zoals het

aanscherpen van de zorgbrede governancecode en de accreditatie van zorgbestuurders en toezichthouders. In het beleidskader gaan de bewindspersonen onder andere in op wat de overheid van bestuurders en interne toezichthouders in de zorg verwacht en ook wat de rol is van de externe toezichthouders in de zorgsector zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Maar ook de rechtspraak heeft van zich doen spreken in de zgn. Urgenda-zaak waarbij de civiele kamer van de rechtbank Den Haag op 24 juni 2015 heeft beslist op een verzoek van de stichting Urgenda dat de Staat meer moet doen om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland te verminderen. De Staat moet ervoor zorgen dat de uitstoot in Nederland in 2020 ten minste 25% lager is dan in 1990. Op basis van het huidige beleid van de Staat zal Nederland in 2020 een vermindering van ten hoogste 17% bereiken. Dat is onder de norm van 25 tot 40% die in de klimaatwetenschap en het internationale klimaatbeleid noodzakelijk wordt geacht voor de geïndustrialiseerde landen. De Staat moet bescherming bieden en moet meer doen om het dreigende gevaar veroorzaakt door de klimaatverandering te keren, gegeven ook zijn zorgplicht voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De rechtbank betreedt (zo stelt de rechtbank) met dit bevel niet het terrein van de politiek, immers de

rechtbank moet rechtsbescherming bieden, ook in zaken tegen de overheid. Tegelijkertijd moet zij de vrije beleidsruimte van de overheid respecteren. Daarom past de rechter terughoudendheid. Dat is een reden om het bevel te beperken tot 25%, de ondergrens van de norm van 25 tot 40%. Het kabinet vecht het vonnis aan in de klimaatzaak zowel staatsrechtelijke als inhoudelijke overwegingen. Dat zeiden voormalig Staatssecretaris Mansveld (Infrastructuur en Milieu) en Minister Kamp (Economische Zaken) destijds in een plenair debat in de Tweede Kamer. Tijdens het Kamerdebat voerde staatssecretaris Mansveld aan dat het maar de vraag is in hoeverre er een causaal verband is tussen de CO₂-uitstoot in Nederland en de wereldwijde klimaatopwarming. Minister Kamp bracht in dat niet wetenschappelijk is vastgesteld dat een reductie van de uitstoot met 25 procent een ondergrens is.

In de literatuur is onder meer door de voormalig Ombudsman Brenninkmeijer – thans onder meer collega in Utrecht en lid van de Europese Rekenkamer - gezegd dat het samengestelde begrip democratische rechtsstaat onder druk komt te staan vanwege de spanning die er bestaat tussen democratie (en het democratisch bestuur) en de rechtsstaat waar het betreft de rechtsstatelijke waarborgen (denk aan de onafhankelijke rechter), kort gezegd: de klassieke rolverdeling tussen de machten in de staat. Nadeel van rechtspraak is dat het lang duurt en

daarmee wordt tekort gedaan aan de rechtsstaatgedachte; vaak wordt in de politiek uitgegaan van het primaat van de politiek want maar ten dele terecht is: ook de politiek heeft zich te houden aan het recht met inbegrip van de rechtsstaatgedachte. Het zgn. democratisch bestuur duwt dat de rechtstatelijke rechtspraak opzij. Wat daarvan ook zij, er is zeker behoefte aan een goede balans tussen de waarden van rechtsstaat en democratie. Ik ben van mening dat het concept van goed bestuur een belangrijke rol vervult bij het realiseren van die balans.

4. Begrippen rechtsstaat, democratie en goed bestuur

De staat is een organisatievorm waarin over de bevolking binnen een bepaald territorium macht in de zin van soevereine, hoogste macht wordt uitgeoefend. De staat heeft zich de laatste eeuwen – kort gezegd - langs twee hoofdvormen in de westerse wereld ontwikkeld: de eenheidsstaat (Nederland; Engeland; Frankrijk) en de federale staat (Duitsland; Zwitserland; Verenigde Staten van Amerika). Daarbij is van belang dat ook in de eenheidsstaat via decentralisatie bepaalde taken op decentraal worden uitgevoerd: men spreekt daarom wel van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ik verwijs naar de recente oratie van collega Remco Nehmelman met als titel De Staat achter de dijken. Zijn betoog gaat over een volwassen decentraal bestuur.

De staat als organisatievorm heeft zich via het begrip **de publieke waarde van de rechtsstaat** vooral in de 18^e en 19^e eeuw ontwikkeld via de volgende vier basisprincipes: *legaliteitsbeginsel, machtsverdeling, grondrechten en rechterlijke controle*. Ik zal die principes toelichten en duidelijk maken dat die beginselen zich in de loop van de tijd verder hebben ontwikkeld.

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat er een wettelijke basis moet bestaan voor het bestuursoptreden. Dat is echter allang niet meer voldoende, niet alleen de grondslag maar ook de uitvoering van de wet moet voldoen aan eisen van recht. Die eisen zijn deels de in de Awb gecodificeerde beginselen van goed bestuur in combinatie met de ongeschreven beginselen van bestuur.

Wat betreft de machtsverdeling is er de ontwikkeling van scheiding der machten naar evenwicht der machten; daarbij ook steeds meer aandacht voor de vierde (juridische) macht. Wat het eerste punt betreft, zien we dat de klassieke drie machten allang niet meer een duidelijk afgebakend eigen gebied hebben; we zien dat de facto wetgeving steeds meer van bestuursorganen afkomstig is in plaats van de formele wetgever, ook de rechter verricht allerlei bestuursactiviteiten naast het doen van rechterlijke uitspraken, de formele wetten zijn steeds inhoudslozer geworden. Kortom er kan niet meer

sprake zijn van een scheiding van machten maar er moet een juist evenwicht bestaan tussen de machten. De vierde macht (in hoofdstuk 4 van de Grondwet) wordt gevormd door de rol van de Algemene Rekenkamer, De Nationale Ombudsman en de Raad van State's adviseringsafdeling.

Bij de grondrechten hebben we niet alleen te maken met de klassieke rechten waarbinnen de overheid zich heeft te onthouden van activiteiten maar ook de sociale en economische grondrechten die bepaalde taken juist op de schouders van de overheid legt. We zien een sterke ontwikkeling in de rechtspraak van grondrechten met name afkomstig van het Straatsburgse Mensenrechtenhof en het Luxemburgse EU-Hof van Justitie. Nederland heeft wat betreft het internationale recht een monistisch en geen dualistisch systeem en dat betekent een sterke beïnvloeding vanuit het internationale recht.

Ten aanzien van de rechterlijke controle gaat het niet alleen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht maar ook om de toegankelijkheid daarvan voor de burger en ook de snelheid waarmee rechtspraak wordt gerealiseerd. En dat betekent aanzienlijke verruiming van de eisen op het punt van de rechtspraak waarbij ook in het bijzonder art. 6 EVRM als rechtsbasis een belangrijke rol speelt.

Kortom er hebben zich sterke ontwikkelingen voorgedaan langs de vier lijnen van de rechtsstaat en er is derhalve thans een veel genuanceerder beeld beschikbaar van het begrip rechtsstaat.

In dit verband moet ik nog een belangrijke rechtsvergelijkende opmerking maken en die betreft de verhouding tussen de begrippen “rechtsstaat” en “rule of law”. In de Duitse Grondwet wordt ook gesproken van rechtsstaat en wordt de ruime uitleg aangehouden, in de common law rechtstelsels wordt bij het begrip “rule of law” juist de enge uitleg gehanteerd en dat betekent in wezen dat daar alle nadruk komt te liggen op de wettelijke grondslag. Dat laatste heeft ook te maken met de positie van het parlement als wetgever in dat stelsel. Formeel is dat begrijpelijk maar inhoudelijk zien we dat steeds meer raam- of kaderwetgeving wordt gemaakt en de wetgeving in formele zin inhoudelijk gezien steeds leger (inhoudslozer) wordt. Het gevolg daarvan is de dat de normstelling in wezen bij de uitvoering bij het bestuur komt te liggen. De rol van het parlement in Nederland verschuift daarmee van minder accent op de mede-wetgevende taak en meer nadruk op de controlerende taak ten opzichte van de regering.

Ik kom bij het tweede begrip **de publieke waarde van de democratie**. Het idee van de democratie startte met de opkomst van de burgerij die een positie moest

veroveren ten opzichte van de vorsten. Een eerste begin was de vestiging van het parlementaire stelsel in 1814 waarbij allerlei beperkingen golden en pas in 1917 is algemeen mannenkiesrecht en in 1919 algemeen vrouwenkiesrecht ingevoerd. Op die manier had de vorm van de representatieve democratie zich ontwikkeld, maar met name na de Tweede Wereldoorlog hebben zich belangrijke maatschappelijke veranderingen voltrokken. Dat heeft in de zestiger jaren van de vorige eeuw geleid tot een injectie van het democratie-streven niet alleen in ons land maar in verschillende Europese landen. Immers genoemde maatschappelijke ontwikkelingen leidde tot een veranderende positie van de overheid en dan in het bijzonder het openbaar bestuur ten opzichte van de burger.

Daarbij zijn twee lijnen waarlangs die democratische ontwikkelingen zich hebben voltrokken: de behoefte bij burgers aan *meer openbaarheid van het overheidsoptreden*, transparantie werd steeds meer het toverwoord. Dat leidde tot meer openbaarheid van overheidsvergaderingen, publicatie van overheidsstukken en toegankelijkheid van die stukken voor de burger (Wet openbaarheid van bestuur). Ook daarbij zien we in landen twee systemen: een systeem van individuele aanvragen om informatie en een

systeem van een register waarin onmiddellijk openbare informatie in wordt geplaatst.

De tweede, met de vorige ontwikkeling samenhangende, lijn is *die van de verschillende vormen van meer directe democratie*. Daarbij zijn burgers op een meer directe wijze betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van overheidstaken. Ik heb in opdracht van de Raad van Europa een onderzoek gedaan naar participatievormen in de landen van de Raad van Europa en daarbij de volgende vier vormen onderscheiden: *citizen's initiative, citizen's panel, local participation en referenda*.

Dan het derde begrip **de publieke waarde van good governance** wat een werkelijk 21^e eeuwse concept is, ook wel goed bestuur genoemd in de Nederlandse taal en op nationaal niveau maar in de meer internationale context wordt steeds gesproken van good governance. De gedachte is dat rechtsstaat (19^e eeuw) en democratie (20^e eeuw) bepaalde eisen stellen aan het functioneren van de staat en aan de invloed van de burger, maar dat er meer eisen zijn die meer het openbaar bestuur als zodanig betreffen. Die eisen betreffen met name effectiviteit en verantwoording. Het is niet meer voldoende dat er wet- en regelgeving gemaakt worden, maar de daarbij gestelde doelen dienen evenzeer te

worden gerealiseerd en voorts dient het openbaar bestuur zich daarover te verantwoorden.

Het concept van goed bestuur heeft zich langs de volgende zes rechtsbeginselen ontwikkeld (zie onder meer mijn oratie): *behoorlijkheid en mensenrechten (rechtsstaat)*, *transparantie en participatie (democratie)* *alsmede effectiviteit en verantwoording (goed bestuur)*. We zien dus dat het concept van good governance de rechtsstatelijke en democratische beginselen oppakt en verder ontwikkelt en daarbij een verband legt en daaraan voorts de beginselen van effectiviteit en verantwoording toevoegt. Het gaat daarbij om zes beginselen van goed bestuur waarlangs het concept van goed bestuur (good governance) wordt geëxpliciteerd en gejuridificeerd. In de Nederlandse bestuursrechtelijke context doet zich de ontwikkeling voor van de beginselen van behoorlijk bestuur naar de beginselen van goed bestuur.

Daarbij moet ik u nog op een laatste begripsmatig punt wijzen en dat betreft het onderscheid tussen *de begrippen overheid en openbaar bestuur*. Kort gezegd, heeft *begrip overheid* betrekking op alle machten in de staat (wetgevende, uitvoerende, rechterlijke macht en de vierde macht wat betreft de ombudsman en de algemeen rekenkamer). Het *begrip openbaar bestuur* heeft slechts betrekking op één van de vier machten van de overheid, namelijk de uitvoerende macht. Die uitvoerende macht

kan betrekking hebben op de klassieke bestuursorganen zoals minister, commissaris van de Koning, burgemeester etc., maar het is ook mogelijk dat private instellingen (bedrijven of stichtingen) publieke taken vervullen en tenslotte kennen we de zgn. zelfstandige bestuursorganen. Kortom een bestuurstaak kan ook door een private instelling worden verricht maar deze handelt dan wel in het publieke belang en heeft de daaraan verbonden eisen na te leven. Deze ontwikkelingen in het openbaar bestuur onderstrepen de noodzaak en de relevantie van de beginselen van goed bestuur.

5. Wat betekent het voorgaande voor de veranderingen in onze samenleving in de periode 1985-2015?

Ik zal deze vraag behandelen in het licht van de trilogie rechtsstaat-democratie-goed bestuur zoals ik die hier vanmiddag heb besproken.

Wat betreft de rechtsstaat moeten we constateren dat het bestuursoptreden niet alleen moet voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur maar evenzeer aan de eisen van goed bestuur. In die eisen zijn ook rechtsstatelijke en democratische beginselen verwerkt. In wezen vinden we die eisen voor wat betreft het openbaar bestuur voor een belangrijk deel al terug in de eerste vijf hoofdstukken van de Algemene wet bestuursrecht.

Die eisen zijn des te belangrijker nu de rol van het parlement als medewetgever steeds meer wordt uitgehold door de sterke ontwikkeling van raam- en kaderwetgeving, maar de rol van het parlement als controleur van de regering wordt steeds belangrijker.

Wat betreft de onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt daarnaast steeds belangrijker de toegankelijkheid van de rechtspraak maar ook de snelheid waarmee zaken worden afgedaan. Ook zal er steeds meer ruimte (moeten) komen voor meer informele vormen van geschilbeslechting via mediation.

Ten aanzien van de bescherming van grondrechten zijn de internationale bronnen inclusief de internationale en Europese rechtspraak steeds belangrijker, er is sprake van een sterke ontwikkeling van sociale en economische rechten naast de bescherming van de civiele rechten zoals het recht op privacy.

Ik kom bij de eisen en beginselen in relatie tot het democratie-concept.

Wat betreft de toegankelijkheid van overheidsinformatie voor de burger vind ik dat wij nog achterlopen vanwege het systeem van individuele beoordeling van openbaarheidsverzoeken. Ik ben een groot voorstander van de invoering van een registersysteem a la het Kadaster waarin de openbare

informatie voor iedereen toegankelijk is, in plaats van de tijdrovende en kostbare individuele beoordeling van openbaarheidsverzoeken.

Ik denk dat wij nog maar aan het begin staan van een grotere participatie van burgers. Het lokale niveau is in dat opzicht een zeer geschikt niveau (overigens is dat als recht voor de burgers ook al vastgelegd in een verdrag van de Raad van Europa), hoewel ook op provinciaal en landelijk niveau mogelijkheden bestaan. Ik zou het graag moderner (met meer gebruikmaking van ICT-middelen) zien, hoewel ik mij realiseer dat niet iedereen de beschikking heeft over pc-faciliteiten en ik meen dat publieke instellingen die dan ter beschikking zouden moeten stellen.

Ik kom bij de eisen die we rechtens moeten stellen aan de organisatie van publieke instellingen.

De eisen van effectiviteit en verantwoording stellen hogere eisen aan de kwaliteit van ons apparaat van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Het gaat om het betrokken zijn bij het behartigen van het publieke belang door bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Genoemde eisen lijken mij zeer wenselijk gezien de verre gaande consequenties die vaak aan wet- en regelgeving zijn verbonden. Het vergt intellectuele arbeid ook van juristen om het recht en de

doelen die daarbij zijn gesteld, mee te ontwikkelen en deze op een heldere wijze intern en extern te verantwoorden. Te vaak zien we dat bestuurders niet het juridisch inzicht hebben terzake van de drie waarden die ik hier vanmiddag heb besproken: rechtsstaat-democratie-goed bestuur. Maar dat geldt evenzeer voor volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Daar zou veel meer aandacht voor moeten komen; het is opmerkelijk dat bestuurders/volksvertegenwoordigers zo massaal en eendrachtig roepen dat er sprake is van schending van de rechtsstaat bij het onderwerp van de Teevendeal, maar het lijkt dat zij de volgende dag deze waarden al weer vergeten zijn.

6. Afsluitende opmerkingen

Ik heb in mijn betoog betrekkelijk weinig gezegd over de situatie in andere landen, hoewel ik daar onderzoek naar heb gedaan. Op het punt van good governance denk ik dat wij achter de kopgroep aanlopen, die kopgroep wordt gevormd door Finland, Zweden en Denemarken. Er wordt wel gezegd dat wij als land op de rule of law-ranking plaats 5 innemen, maar dat was een Amerikaans onderzoek.

Verder moet worden opgemerkt dat op Europese niveau in het kader van het Verdrag van Lissabon sprake is van een recht op goed bestuur. In dat opzicht

lopen wij ook achter ten opzichte van de Europese Unie. Voorts wijs ik op de belangrijke ontwikkelingen rond de Europese Algemene wet bestuursrecht.

Ook heb ik mij verder niet uitgelaten over de betekenis van integriteit bij de onderdelen van de Nederlandse overheid en ook daar heb ik de nodige onderzoeken verricht. Ik verwijs naar het rapport inzake belangenverstrengeling van raadsleden en het preadvies over de (gebrekkige) kwaliteit van integriteitsonderzoeken van externe onderzoeksbureaus worden verricht. Integriteit heeft in toenemende mate ook juridische betekenis, het is niet een louter ethisch of moreel begrip. Verschillende elementen van de beginselen van goed bestuur kom je ook weer tegen bij het bevorderen van de integriteit bij het handelen door politici, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Wat mij zorgen baart is dat schending van integriteit nog te vaak wordt beperkt tot het nagaan of er sprake is van fraude of corruptie, terwijl de werkelijke problemen van integriteitsschendingen liggen op het gebied van belangenverstrengeling, onverenigbaarheid van functies en niet toegestane giften.

Ondanks genoemde beperkingen hoop ik dat u thans een inhoudelijk helder beeld hebt gekregen van het concept van de rechtsstaat, de ontwikkelingen die de laatste dertig jaar terzake van dit begrip hebben

plaatsgevonden en de nauwe samenhang tussen rechtsstaat-democratie-goed bestuur.

Ik realiseer me dat ik voor u vandaag slechts één van de drie dimensies – namelijk de juridisch-normatieve dimensie – heb besproken en dat twee andere dimensies de volgende keren aan de orde komen. Het is een onderwerp dat niet slechts vanuit één dimensie kan worden benaderd, ik wens u daarbij vruchtbare inhoudsvolle discussies toe.

Ik dank u voor uw aandacht.