

ESSAYBUNDEL

Ardaan van Ravenzwaaij
Olivier Fajgenblat (red.)

REFLECTEREN OP RECHTVAARDIGHEID

Over de betekenis van
rechtvaardigheid in de relatie
tussen overheid, ambtenaar
en samenleving

Boombestuurkunde

Steeds minder burgers lijken overtuigd te zijn van de rechtvaardigheid van de overheid. Dat laten ze ook duidelijk merken, of het nu gaat om de toeslagenaffaire, de aanpak van klimaatverandering of de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen. Gevoelens van (on)rechtvaardigheid kunnen de aanzet geven voor verbeteringen en oplossingen, maar kunnen ook zuurstof geven aan verregaand wantrouwen en diepe onvrede.

Wat verstaan burgers dan precies onder rechtvaardigheid?

Wat de één rechtvaardig vindt, is dat voor de ander niet. En hoe kunnen bestuurders en ambtenaren dan beter omgaan met dit complexe en subjectieve begrip?

In deze bundel bespreken auteurs vanuit verschillende invalshoeken en expertises hoe de overheid nu omgaat met het begrip rechtvaardigheid en hoe dat ook anders zou kunnen. De auteurs gaan in op conceptuele vragen omtrent rechtvaardigheid en op concrete beleidsvraagstukken. Duidelijk wordt dat wanneer de overheid het vertrouwen van burgers wil behouden of terugwinnen, zij de komende jaren meer aandacht zal moeten besteden aan rechtvaardigheidsvraagstukken in beleid en uitvoering. De uitdagingen en transities die Nederland in komende jaren wachten, zijn talrijk en onderling verbonden. Om die succesvol het hoofd te bieden, zou rechtvaardigheid weleens de belangrijkste voorwaarde kunnen zijn.

Met bijdragen van: Beatrice de Graaf, Marjan Slob, René Cuperus, Ahmed Aboutaleb, Tim Meijers, Edwin Buitelaar, Yrla van de Ven, Joep Schoenmakers en Vinzenz Ziesemer, Jan-Willem van Prooijen, Paul Frijters, Roeland Spruyt en Alberto Alemanno.

ISBN 978-94-6236-349-6



9 789462 363496 >

Boombestuurkunde

Reflecteren op rechtvaardigheid

REFLECTEREN OP RECHTVAARDIGHEID

*OVER DE BETEKENIS VAN RECHTVAARDIGHEID
IN DE RELATIE TUSSEN OVERHEID,
AMBTENAAR EN SAMENLEVING*

Onder redactie van:
ARDAAN VAN RAVENZWAAIJ
OLIVIER FAJGENBLAT

Boom bestuurskunde
Den Haag
2023

Omslagontwerp & opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2023 Ardaan van Ravenzwaaij en Olivier Fajgenblat | Boom bestuurskunde

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de publicatie berust bij de auteurs. De inhoud van de bundel vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-349-6

ISBN 978-94-0011-230-8 (e-book)

NUR 805

www.boombestuurskunde.nl

TEN GELEIDE

Het idee van een overheid die betrouwbaar is en rechtvaardig handelt, staat onder druk. Dat signaal steekt in het publieke debat regelmatig de kop op, of het nu gaat om de toeslagenaffaire, de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen of de aanpak van de woningnood.

De (on)rechtvaardigheid van overheidshandelen houdt duidelijk verband met het vertrouwen van burgers in de overheid en kan stevige emoties opwekken. Waar onrechtvaardigheid gevoeld wordt, worden legitimiteit en draagvlak van beleid minder vanzelfsprekend. Dit geeft zuurstof aan wantrouwen jegens de overheid. Recent SCP-onderzoek naar de opvattingen van burgers bevestigt dat vertrouwen en rechtvaardigheid nauw met elkaar samenhangen. Een overheid die het vertrouwen van burgers wil behouden of terugwinnen, dient responsief te zijn, resultaten te boeken én rechtvaardig te handelen.¹

Wat betekent rechtvaardig overheidshandelen anno 2022?

De roep om een rechtvaardigere overheid klinkt steeds vaker en luider in het politieke en publieke debat. Het onderwerp houdt ook de individuele Nederlander bezig, zo blijkt uit onderzoek. Niet alleen ziet de burger rechtvaardigheid als belangrijke eigenschap van een overheid die vertrouwen wekt, maar rechtvaardigheid is ook de meest genoemde voorwaarde waaraan beleid moet voldoen om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen en transities die Nederland

¹ *Burgerperspectieven, bericht 1 2022*, Josje den Ridder, Emily Miltenburg, Sander Kunst, Leonard van 't Hul en Andries van den Broek, SCP, 2022.

de komende jaren wachten.² Momenteel heerst echter teleurstelling: slechts 28% van de bevolking vindt de landelijke overheid rechtvaardig handelen. Burgers vinden ook dat de overheid minder rechtvaardig handelt dan drie jaar geleden.³

De gefnuikte rechtvaardigheidsgevoelens zien we ook doorwerken in de tevredenheid van burgers met het functioneren van de Nederlandse democratie. Eind 2019 was 81% daarover nog tamelijk of zeer tevreden, in de zomer van 2022 was dit percentage gedaald naar 62%, een daling die sterker is dan in andere EU-lidstaten en bovendien de sterkste in de afgelopen tien jaar, aldus het SCP.⁴

Rechtvaardigheid is een subjectief begrip: wat de een rechtvaardig vindt, kan de ander het toppunt van onrechtvaardigheid vinden. Tegelijk verandert de betekenis ervan in de loop der tijd. Het is dus belangrijk om ons af te vragen wat de burgers die over (on)rechtvaardigheid spreken vandaag de dag precies met de term bedoelen. Intuïtief blijken zij rechtvaardigheid vooral te associëren met eerlijkheid, gelijkheid en betrouwbaarheid. In de context van overheids-handelen noemen zij als voornaamste principes ‘gelijkheid’ en ‘zorgen dat iedereen genoeg heeft’.⁵

2 *Pensioenuitdagingen voor een bloeiende samenleving in 2122. Onderzoek in opdracht van ABP en APG naar de lange termijn uitdagingen van Nederland en de toekomst van ons pensioen*, Anne Blanksma Çeta, Panos Papadongonas en Martijn Lampert, Glocalities, 2022, p. 35-39.

3 *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheidshandelen onder burgers*, Petra Immerzeel en Daphne Bollen, MarketResponse, 15 augustus 2022.

4 *Burgerperspectieven, bericht 2 2022*, Emily Miltenburg, Bram Geurkink, Simon Tunderman, Daan Beekers en Josje den Ridder m.m.v. Eelco Harteveld (UvA), SCP, 2002.

5 *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheidshandelen onder burgers*, Petra Immerzeel en Daphne Bollen, MarketResponse, 15 augustus 2022.

Het kabinet-Rutte IV onderkent het belang van rechtvaardig overheidshandelen. In het eerste hoofdstuk van het coalitieakkoord wordt het streven naar een rechtvaardige overheid expliciet benoemd als opdracht voor het kabinet. Volgens het coalitieakkoord moet het kabinet daarbij werken aan zijn betrouwbaarheid, dienstbaarheid en het hanteren van de menselijke maat.⁶ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil – als hoeder van de democratie, goed openbaar bestuur en de organisatie van de rijkdienst – met deze essaybundel meer zicht bieden op de werking van (gevoelens van on)rechtvaardigheid in de relatie tussen overheid, ambtenaar en samenleving.

We hebben auteurs benaderd die vanuit hun wetenschappelijke of professionele expertise licht werpen op (eigentijdse verschijnings-) vormen van rechtvaardigheid. Dit heeft geleid tot een brede diversiteit aan invalshoeken en opvattingen. De bundel bevat beschouwingen over concrete rechtvaardigheidsvraagstukken binnen de beleidsdomeinen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bespiegelingen over de manier waarop ambtenaar en overheid kunnen bijdragen aan rechtvaardige uitkomsten van beleid.

Deze essaybundel staat niet op zichzelf: in het afgelopen jaar heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op verschillende manieren gewerkt aan het beter bespreekbaar en hanteerbaar maken van het concept rechtvaardigheid in beleids- en besluitvorming. Veel ambtenaren hebben weleens het gevoel gehad deel te zijn van een onrechtvaardig handelende overheid.⁷ Met de ontwikkeling van concrete instrumenten en een meer systematische reflectie op rechtvaardigheidsvraagstukken willen we eraan bijdragen dat ambtenaren beter én eerder woorden kunnen geven aan hun ervaringen en gevoelens van (on)recht en ernaar kunnen handelen.

6 *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025*, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 5.

7 *Morele vragen van rijksambtenaren*, I&O Research, Rapportnummer 2022/128, juni 2022.

In het eerste hoofdstuk van deze bundel bespreken we een aantal veelgebruikte benaderingen uit de (politieke) filosofie. Hiermee willen we duidelijk maken hoe meervoudig en subjectief het begrip rechtvaardigheid is. We geven vervolgens praktische voorbeelden van overheidsbeleid die duidelijk maken hoe lastig het begrip te hanteren is. Toch is het belangrijk dat de overheid meer systematisch aandacht gaat schenken aan rechtvaardigheidsvraagstukken. Dat blijkt uit verschillende recente onderzoeken naar het vertrouwen in de overheid en de waarde die burgers hechten aan rechtvaardig overheidshandelen. We zoomen in hoofdstuk 1 daarom vervolgens in op het rechtvaardig(er) handelen van bestuurders en ambtenaren. Er wordt onder meer stilgestaan bij het ontbreken van rechtvaardigheid als bestuursbeginsel in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur en het stimuleren van morele reflectie binnen de overheid. Het hoofdstuk sluit af met een korte vooruitblik op de elf essays en de manier waarop de auteurs het begrip rechtvaardige overheid benaderen.

Rest ons nog te zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze essaybundel uiteraard bij de auteurs berust. De inhoud van de bundel vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

1	DE RECHTVAARDIGE OVERHEID ANNO 2022 <i>Ardaan van Ravenzwaaij, Olivier Fajgenblat & Tom Cordeweners</i>	11
2	RECHTVAARDIGHEID HELPT MENSEN DOOR CRISIS HEEN. EEN HISTORISCH PERSPECTIEF <i>Beatrice de Graaf</i>	39
3	DE OVERHEID ZAL AAN VERMOGENSPOLITIEK MOETEN GAAN DOEN <i>Marjan Slob</i>	55
4	FRAGIEL SAMENLEVEN <i>René Cuperus</i>	67
5	WAAROM IS ER ZO VEEL ARMOEDE? <i>Ahmed Aboutaleb</i>	89
6	RECHTVAARDIGHEID VOORBIJ HET HIER EN NU <i>Tim Meijers</i>	99
7	VAN WIE IS DE RUIMTE? <i>Edwin Buitelaar</i>	117
8	EEN RECHTVAARDIGE WONINGMARKT, VOLGENS DE ECONOMO <i>Yrla van de Ven, Joep Schoenmakers & Vinzenz Ziesemer</i>	131

INHOUDSOPGAVE

9	COMPLOTTHEORIEËN ALS VERMOEDEN VAN EEN ONRECHTVAARDIGE OVERHEID	143
	<i>Jan-Willem van Prooijen</i>	
10	TWEE HERVORMINGEN VOOR EEN RECHTVAARDIGERE OVERHEID	157
	<i>Paul Frijters</i>	
11	DE RECHTVAARDIGE BUREAUCRAAT	169
	<i>Roeland Spruyt</i>	
12	RIGHTEOUS GOVERNMENT SERIES	185
	<i>Alberto Alemanno</i>	

DE RECHTVAARDIGE OVERHEID ANNO 2022

*Ardaan van Ravenzwaaij, Olivier Fajgenblat & Tom Cordeweners**

1.1 Politiek-filosofische perspectieven op rechtvaardig overheidshandelen¹

Rechtvaardigheid gaat over dat wat juist en eerlijk is. Zij heeft betrekking op ethiek en moraal en is daarmee een groot politiek-filosofisch thema.² Het begrip rechtvaardigheid is niet voor één enkele uitleg vatbaar. Er bestaan veel verschillende interpretaties van rechtvaardigheid en daarmee ook van wat rechtvaardig overheidshandelen inhoudt. Met de introductie van een aantal politiek-filosofische perspectieven willen we inzicht bieden in het meerduidige en subjectieve karakter van het concept rechtvaardigheid. Daarbij richten we ons vooral op invalshoeken die ambtenaren en bestuurders handelingsopties kunnen bieden in de omgang met rechtvaardigheidsvraagstukken.

* De auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie KIEM, cluster strategie.

1 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: *Verkenning Rechtvaardige overheid*, Erik-Jan van Drieënhuizen en Tom Cordeweners, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022.

2 *Verkenning van de rechtvaardige stad*, Simon Franke en Wouter Veldhuis, Trancity Valiz, 2018.

Politiek-filosofische perspectieven en stromingen

Voor het bepalen van wat juist en eerlijk is, kunnen we te rade gaan bij de politiek-filosofische literatuur. Door de eeuwen heen zijn er verschillende stromingen ontstaan in het denken over rechtvaardigheid. Elk van deze stromingen legt de nadruk op een of meerdere van onderstaande componenten:³

- het bevorderen van deugdzaamheid;
- het maximaliseren van (collectief) welzijn;
- het respecteren van (individuele) vrijheid en rechten.

Binnen de ethiek wordt de volgende, deels overlappende, driedeling gehanteerd:

- deugdeethiek: gaat over het morele karakter van de mens, over deugden en zonden;
- gevolgenethiek: focust op de consequenties of uitkomsten van menselijk handelen;
- regel- of principe-ethiek: legt het accent op plichten en regels.

Stromingen

De bevordering van deugdzaamheid is het centrale thema in het *aristotelisme*. In deze filosofische stroming zijn er vier kardinale deugden, de deugden die onmisbaar zijn voor een deugdzaam leven: moed, gematigdheid, verstandigheid en rechtvaardigheid.

Aristoteles was van mening dat een rechtvaardig staatsverband de vorming van goede burgers en de cultivering van goede karaktereigenschappen tot doel heeft. Met andere woorden: de overheid moet bijdragen aan deugdzaamheid. Vanwege dit hogere doel staat de politiek volgens Aristoteles boven andere domeinen van handelen, zoals de economie.

3 *Rechtvaardigheid: wat is de juiste keuze?* Michael J. Sandel, Ten Have, 2012.

Latere denkers waren van mening dat er voor morele opvattingen (al dan niet religieus van aard) geen plek is in het publieke discours en dat de overheid niet zou moeten bepalen wat deugdelijk handelen is. Volgens de *utilitaristen* behoort de overheid datgene te doen wat het geluk van de gemeenschap als geheel maximaliseert. De overheid dient dus alle voor- en nadelen van overheidshandelen mee te wegen en uiteindelijk een rationeel besluit te nemen dat zorgt voor het grootste geluk voor het grootste aantal mensen. De (maatschappelijke) kosten-batenanalyse is een instrument dat past binnen het utilitaristische beeld van een rechtvaardige overheid.⁴ Rechtvaardigheid is dan de uitkomst van een ‘pragmatische’ afweging van kosten en baten.

Libertariërs zijn voorstander van de vrije markt en tegenstander van regulering door de overheid. Alle mensen hebben het recht om met eigen bezit te doen wat zij willen, zolang de rechten van anderen om datzelfde te doen gerespecteerd worden. Libertariërs pleiten daarom voor een minimale staat: een overheid die toeziet op het naleven van overeenkomsten en particulier eigendom beschermt tegen diefstal (politie, rechtspraak en leger). Andere vormen van overheidsingrijpen zien zij als een onnodige beperking van het recht op zelfbeschikking en deze zijn daarom onrechtvaardig. Zo zijn libertariërs tegen overheidsbeleid dat de herverdeling van inkomen en welvaart beoogt, en vinden zij dat het ondersteunen van minderbedeelden moet worden overgelaten aan particulieren. Elke verdeling van welvaart is rechtvaardig, zolang iedereen met gelijke middelen begint en welvaart op legale wijze via vrije uitwisseling tot stand is gekomen.

Rawls en andere aanhangers van het *egalitarisme* zien juist een grote rol voor de overheid weggelegd bij het streven naar rechtvaardigheid. Ten eerste moet de overheid de fundamentele rechten en vrijheden van alle burgers garanderen. In de tweede plaats moet de overheid de

⁴ *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: vier perspectieven op de rechtvaardige stad*, Edwin Buitelaar, Trancity Valiz, 2020.

verschillen tussen mensen beperken en zorgen voor een stelsel van belastingheffing en herverdeling dat werkt in het voordeel van de minstbedeelden.⁵ Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen verschillen in beloning mogen zijn. Verschillen in inkomen passen binnen Rawls' theorie, zolang de minderbedeelden daarvan profiteren. Zo is een hoger salaris voor artsen rechtvaardig als dat ervoor zorgt dat de zorg – doordat er voldoende artsen zijn – ook voor de minstbedeelden toegankelijk is.

Het *sufficiëntarisme* is een stroming waarin welzijn en deugdzaamheid samenkomen. Iedereen hoort voldoende te hebben, waarbij ook een ondergrens wordt aangegeven. Maar wanneer heeft iedereen voldoende? Volgens Harry Frankfurt gaat het om een situatie waarin mensen geen grote ontevredenheid of ongemak ervaren of waarin ervaren ontevredenheid of ongemak niet kan worden weggenomen door een grotere hoeveelheid materiële welvaart.⁶ Instrumenten die passen bij deze opvatting van een rechtvaardige overheid zijn een minimumloon, een sociaal minimum of een minimaal voorzieningenniveau.

Een (tamelijk recente) tegenhanger van het *sufficiëntarisme* is het *limitarisme*. Het *limitarisme* stelt dat extreme rijkdom leidt tot onwenselijke concentratie van economische en politieke macht en bepaalt daarom een bóvengrens die niet overschreden mag worden.⁷

De genoemde stromingen en hun uitgangspunten komen allemaal naar voren in hedendaagse discussies over rechtvaardigheid. Ze zijn dan ook geschikt als perspectieven om de rol en het handelen van de overheid in de huidige context onder de loep te nemen.

5 *A Theory of Justice*, John Rawls, Belknap Press, 1971.

6 *Equality as a Moral Ideal*, Harry Frankfurt, *Ethics* 98 (1) (oktober 1987), p. 21-43.

7 *Why Limitarianism?* Ingrid Robeyns, *The Journal of Political Philosophy* 30 (2) (2022), p. 249-270.

Rechtvaardigheid en democratie

In de hedendaagse context is rechtvaardigheid voor velen onlosmakelijk verbonden met democratische beginselen. Dat is echter niet altijd zo geweest. Voor zowel Plato als Aristoteles was democratie geen onderdeel van een rechtvaardige staat. Plato was van mening dat het landsbestuur moet worden overgelaten aan de leidende klasse, omdat deze daarvoor het meest geschikt is. Het zou onrechtvaardig zijn om ook de andere klassen te belasten met bestuurlijke taken, omdat zij niet beschikken over de deugden die daarvoor vereist zijn. Aristoteles vond dat politieke ambten en erkenning toebehoren aan degenen die goed burgerschap tentoonspreiden en het best in staat zijn te beraadslagen over het algemeen belang. Het is rechtvaardig dat personen met deze eigenschappen de meeste invloed hebben, al dienen zij wel rekening te houden met de wensen van de meerderheid. Vrouwen en tot slaaf gemaakten werden door Aristoteles uitgesloten van het bedrijven van politiek.⁸

Ook voor utilitaristen als Bentham was democratie geen voorwaarde voor een rechtvaardige samenleving. Wanneer dictatuur zorgt voor meer welzijn dan democratie, is het rechtvaardig het eerste te verkiezen boven het tweede.⁹ John Stuart Mill behoorde tot dezelfde stroming, maar hij probeerde het utilitarisme te verbinden met de verdediging van individuele rechten en democratische principes. Hij was van mening dat de vrijheid van het individu op lange termijn altijd bijdraagt aan sociaal welzijn en daarom vanuit utilitaristisch oogpunt beschermd moet worden.¹⁰ Ook libertariërs zijn voorstander van het verlenen van bepaalde fundamentele rechten aan eenieder, maar vinden tegelijkertijd dat democratische instemming (door de meerderheid) het afnemen van de individuele vrijheid onder geen enkele voorwaarde rechtvaardigt.

8 *Rechtvaardigheid: wat is de juiste keuze?* Michael J. Sandel, Ten Have, 2012.

9 *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Jeremy Bentham, 1789.

10 *Utilitarianism*, John Stuart Mill, 1863.

Voor Rawls was democratie wél een belangrijk onderdeel van een rechtvaardige staat. Onder de vrijheden die de staat voor iedereen moet garanderen, vallen volgens Rawls ook democratische rechten.

Het recht en rechtvaardigheid

De historische relatie tussen het recht en rechtvaardigheid is minder sterk dan men wellicht zou denken. Over het algemeen wordt het recht gezien als iets wat historisch gegroeid is, gebaseerd op rationele interventie. Morele rechtvaardiging speelt hierbij niet altijd een grote rol. Toch is er binnen het denken over het recht ook aandacht voor bepaalde algemeen geldende morele opvattingen over wat rechtvaardig is. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het denken over (universele) mensenrechten.¹¹

Vormen van rechtvaardigheid in het overheidshandelen

Wanneer we ervan uitgaan dat rechtvaardigheid een rol dient te spelen in het overheidshandelen, kan een onderscheid worden gemaakt in verschillende vormen van rechtvaardig overheidshandelen. *Procedurele* rechtvaardigheid gaat om de vraag of de juiste procedures worden gebruikt en of de procedures goed worden toegepast. *Interactionele* rechtvaardigheid gaat over de omgang met elkaar en de wijze waarop we de ander benaderen. *Distributieve* of verdelende rechtvaardigheid gaat over de vraag wie wat krijgt en of ieder zijn deel krijgt. *Retributieve* rechtvaardigheid gaat zowel over straffen en de legitimatie daarvan als om het compenseren van geleden schade.¹² Op een aantal van deze begrippen komen we later nog terug.

11 *Rechtvaardigheid: ook iets voor de jurist?* Jochem Streefkerk, Erasmus Student Journal of Philosophy 5 (1) (juli 2015), p. 22-31.

12 *Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation*, Alex Brenninkmeijer, Tijdschrift Conflictantering 6 (4) (2011), p. 23-25.

1.2 Filosofische uitgangspunten in de beleidspraktijk

De politiek-filosofische stromingen en hun uitgangspunten die we hiervoor behandelden, herkennen we in het hedendaagse handelen van de overheid. In deze paragraaf geven we voorbeelden van de manier waarop de uitgangspunten van de diverse stromingen kunnen voorkomen in publiek beleid.

Brede welvaart als instrument voor rechtvaardig overheids-handelen

Het cijfer waarmee het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de stand van de economie meet, is het bruto binnenlands product. Maar een graadmeter voor welzijn, duurzaamheid en ongelijkheid in de samenleving is het niet. Daarom publiceert het CBS al een aantal jaren de Monitor Brede Welvaart, op zowel nationaal als regionaal niveau.¹³ Brede welvaart kan worden gezien als een operationalisering van welzijn en is gestoeld op het utilitarisme.¹⁴

In het denken over brede welvaart speelt de vraag wie tot de politieke gemeenschap behoort. Er wordt ook gekeken naar de effecten op andere landen (*internationale rechtvaardigheid*) en de consequenties voor toekomstige generaties (*intergenerationele rechtvaardigheid*).¹⁵ Welzijn (utiliteit) lijkt het uitgangspunt, maar het concept brede welvaart leent zich ook voor de toepassing van andere rechtvaardigheidsprincipes. Zo kan men niet alleen streven naar het maximaliseren van brede welvaart, maar ook naar een gelijke verdeling van brede welvaart over Nederland of over verschillende groepen (egalitarisme), of kan men een niveau van brede welvaart vaststellen waarover iedereen zou moeten beschikken (sufficiëntarisme).

13 Zie www.cbs.nl.

14 Ook op andere manieren wordt getracht het begrip welzijn (utiliteit) te operationaliseren. Zie bijv. *Quality of Life for Territorial and Citizen-Centric Policies*, ESPON, 2021.

15 *Monitor Brede Welvaart*, CBS, 2021.

Zo stelt het Planbureau voor de Leefomgeving dat het egalitarisme en het suffiëntarisme meer aandacht zouden moeten krijgen in het mobiliteitsbeleid. Deze stromingen bieden een betere rechtvaardiging voor een ‘brede welvaart’-perspectief dan het veelal dominant utilisme. In het egalitarisme en het suffiëntarisme ligt de focus bij de rol van mobiliteit in (achterblijvende) aspecten van brede welvaart voor verschillende groepen mensen.¹⁶

Volkshuisvesting en rechtvaardigheid

Ook binnen actuele overheidsopgaven zien we de verschillende rechtvaardigheidsprincipes terugkomen. Laten we eens kijken naar het thema wonen en bouwen. Het libertarisme, gekenmerkt door de nadruk op de vrije markt, is daarin zonder meer te herkennen. Voorheen werd gesproken van een woningmarkt met de vrijheid om al dan niet een woning te kopen of verkopen. Inmiddels wordt (weer) gesproken over *volkshuisvesting* en is er ook sprake van maatregelen die die vrijheid juist beperken. Tegelijkertijd zien we ook (andere) egalitaire tendensen, bijvoorbeeld in de pogingen om ruimtelijke segregatie tegen te gaan en in de zorgen die er bestaan over het verschil in vermogensopbouw tussen woningeigenaren en huurders. Ook het limitarisme zien we terug, onder meer in de maatregelen die sommige gemeenten nemen om beleggers te weren van de woningmarkt.

Vragen over deugdzaamheid – de focus van het aristotelisme – spelen ogenschijnlijk een minder grote rol. Toch wordt regelmatig de vraag gesteld of het vergaren van schaarse woningen voor eigen gewin door een pandjesbaas getuigt van morele deugdzaamheid. Ook kan men zich afvragen of er bij het opbouwen van vermogen door woningbezit sprake is van morele verdienste. En uiteraard leidt de woningnood tot ongenoegen over het handelen van de overheid. De Grondwet is

16 *Brede welvaart en mobiliteit*, Daniëlle Snellen, Jeroen Bastiaanssen en Maarten 't Hoen, Planbureau voor de Leefomgeving, 2021 p. 30-31.

duidelijk: ‘bevordering van voldoende woongelegenheid is onderwerp van zorg der overheid’, maar veel burgers ervaren hun kansen op het vinden van een betaalbare woning (of kamer) als onrechtvaardig klein.

Digitalisering en rechtvaardigheid

Ook in het digitale domein zijn meerdere aannames over rechtvaardigheid terug te vinden. Veelgehoord is de belofte dat digitale middelen ons dichterbij maatschappelijke doelstellingen zullen brengen, zoals efficiëntere landbouw en het tegengaan van eenzaamheid onder ouderen. Een fundamenteel idee achter deze ingrepen, en de aanzienlijke publieke subsidiëring ervan, is dat ze de burger gemiddeld *gelukkiger* zullen maken. Ze zullen de *pijn* wegnemen die komt kijken bij misoogsten en bij eenzaamheid onder bejaarden. Dit idee is utilitaristisch. Sommige groepen ervaren echter nadeel bij toenemende digitalisering: zij worden bijvoorbeeld gediscrimineerd door algoritmen die eenzijdig getraind zijn of hebben überhaupt niet de digitale vaardigheden om het internet te gebruiken. Westerse overheden introduceren als oplossing daarvoor steeds vaker egalitairistisch beleid, bijvoorbeeld door te sturen op non-discriminatie *by design* in algoritmen.¹⁷

De markt heeft van oudsher een enorme hand gehad in de ontwikkeling van digitale toepassingen. Met wetgevingspakketten als de *Digital Markets Act*¹⁸ stelt Europa nu paal en perk aan de enorme concentratie aan data en macht die zich de afgelopen decennia heeft opgehoopt binnen techbedrijven. Een digitaal limitarisme laat zich hier voor het eerst zien. Al langer bestaan wensen om een ondergrens als het gaat om digitale voorzieningen, zoals de huidige EU-ambitie

¹⁷ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design, geraadpleegd op 17 oktober 2022.

¹⁸ Zie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en, geraadpleegd op 17 oktober 2022.

om in 2030 alle Europese huishoudens op het 5G-netwerk te hebben aangesloten. Introducties van zuivere deugdethiek zijn minder talrijk in het debat. Als ze voorkomen, komen we ze met name tegen in de nieuwe verplichtingen voor techplatformen om schadelijk (maar legaal) gedrag te beteugelen.

Zoals de voorbeelden hiervoor aantonen, zijn in complexe beleidsvraagstukken vaak botsende rechtvaardigheidsperspectieven aan de orde. Het is dan niet meteen duidelijk wat er van een rechtvaardige overheid gevraagd wordt. De overheid zal in zo'n geval keuzes moeten maken en gebruik moeten maken van instrumenten die passen bij de gehanteerde rechtvaardigheidsperspectieven.

Het burgerperspectief op rechtvaardigheid anno 2022

Als aan burgers gevraagd wordt welk perspectief op rechtvaardigheid zij het belangrijkste vinden, noemen zij als voornaamste principes 'gelijkheid' en 'zorgen dat iedereen genoeg heeft'.¹⁹ Deze principes sluiten aan bij het egalitarisme en suffiëntarisme. Overheidshandelen dat hierbij past, richt zich op herverdeling en het garanderen van een bestaansminimum.

De bevolking van Nederland lijkt voor het uitgangspunt 'zo veel mogelijk welzijn voor iedereen' minder te voelen. Dat is markant, omdat dit utilitaristische principe in beleidsafwegingen en de onderbouwing van beleidsmaatregelen vaak vooropstaat. Het speelt een grote rol in afwegingen van maatschappelijke kosten en baten.

De voorbeelden van een onrechtvaardige overheid die mensen noemen, hebben vooral betrekking op de woningmarkt, de toeslagen-

¹⁹ *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheidshandelen onder burgers*, Petra Immerzeel en Daphne Bollen, MarketResponse, 15 augustus 2022.

affaire, de belastingen/kosten van levensonderhoud en het functioneren van de politiek. Bij dat laatste speelt betrouwbaarheid een belangrijke rol: het (niet) nakomen van beloftes, leugens en (gebrek aan) transparantie. Het hebben van democratische verkiezingen zien burgers als rechtvaardig.²⁰

Als burgers gevraagd wordt in welk type overheidshandelen de meeste onrechtvaardigheid zit, dan wijzen ze naar de distributieve rechtvaardigheid van de overheid, oftewel de mate waarin de overheid zorgt voor een eerlijke verdeling van rijkdom en middelen. Het positiefst zijn mensen over de retributieve en procedurele rechtvaardigheid van de overheid. De manier waarop de overheid straft of compenseert en eerlijke regels hanteert, wordt dus relatief goed beoordeeld.²¹

Ondanks deze tevredenheid over de procedurele rechtvaardigheid van de overheid is het volgens onderzoek van de Universiteit Utrecht niettemin zinvol om ook te investeren in de kwaliteit van het besluitvormings- en uitvoeringsproces, omdat die vooral voor wantrouwende burgers een zeer belangrijke bron is voor het politiek vertrouwen, meer dan de tevredenheid met beleidsuitkomsten. Wanneer de overheid erin slaagt om de proceskwaliteit te verbeteren (door bijv. beloftes duidelijker na te komen en eerlijker en onpartijdiger te handelen) en ook burgers hiervan weet te overtuigen, zullen ook wantrouwende burgers hun vertrouwensoordeel aanpassen. Het investeren in de kwaliteit van het besluitvormings- en uitvoeringsproces biedt een kans om de groeiende polarisatie in politiek vertrouwen tegen te gaan, aldus deze onderzoekers.²²

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Lisanne de Blok en Lars Brummel, USBO, Universiteit Utrecht, mei 2022, p. 88.

Hoewel de overheid meer rekening kan houden met de perspectieven van burgers op rechtvaardig overheidshandelen, dient zij tegelijkertijd te beseffen dat er altijd verschillende perspectieven bestaan en dat het gekozen beleid nooit door iedereen rechtvaardig gevonden zal worden. Bij het streven naar rechtvaardigheid in het beleid hoeft de overheid zich bovendien niet te beperken tot haar eigen burgers. Het kan ook gaan om burgers buiten onze landsgrenzen, over toekomstige generaties, over dieren en over natuur en klimaat. Dat maakt de zaak er natuurlijk niet eenvoudiger op.

1.3 Goed openbaar bestuur en rechtvaardigheid

Na de bespreking van verschillende filosofische stromingen willen we nu kijken naar de rol van het openbaar bestuur. We hebben met een aantal voorbeelden laten zien dat beleidskeuzes bepaalde uitgangspunten van rechtvaardigheid in zich kunnen dragen. Daarmee is nog niet gezegd dat het denken over rechtvaardigheid ook helder is verankerd in onze democratische instituties. Wat zegt de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur²³ bijvoorbeeld over rechtvaardigheid?

In deze code is te vinden wat de basale bestuursbeginselen zijn van onze democratische rechtsstaat. ‘Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur’, zegt minister Ter Horst in 2009 in het woord vooraf. De code is gericht aan besturen van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk, met het doel om bewust de beginselen van goed bestuur levend te houden. Politie en brandweer kunnen ook van de code gebruikmaken. De code wil uitnodigen tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk.

²³ *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009.

Er zijn zeven beginselen:

1. openheid en integriteit;
2. participatie;
3. behoorlijke contacten met burgers;
4. doelgerichtheid en doelmatigheid;
5. legitimiteit;
6. lerend en zelfreinigend vermogen;
7. verantwoording.

In april 2015 brengt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een nieuwe brochure uit: *Samen werken aan goed openbaar bestuur*.²⁴ Gesteld wordt dat de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur een succesvol project was en de code evenwichtig, maar dat de aandacht voor de code sinds 2009 is verslapt.

In de brochure worden drie kernwaarden van goed openbaar bestuur benoemd:

1. resultaatgericht bestuur: effectiviteit en efficiëntie;
2. behoorlijk bestuur: integriteit, rechtmatigheid, gelijkheid en verantwoordelijkheid;
3. responsief bestuur: openheid, legitimiteit en verantwoording.

Voor elk van onze maatschappelijke opgaven en beleidsdossiers kunnen we de kernwaarden van goed openbaar bestuur als toetssteen gebruiken, aldus de brochure. De term rechtvaardigheid wordt in deze beide publicaties dus niet gebruikt als een beginsel of kernwaarde. Wel lezen we in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur bij de duiding van legitimiteit: ‘Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.’

²⁴ *Samen werken aan goed openbaar bestuur*, DGBK Strategische Kennisagenda 2015-2018, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2015.

Beslissingen zijn *te rechtvaardigen* dus, maar de oorspronkelijke tekst (opgesteld door een ambtelijke werkgroep) luidde heel anders:

‘Rechtmatigheid en rechtvaardigheid

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen, die rechtvaardig zijn en die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.’

In bijlage 3 van de code lezen we hoe de reacties uit een consultatieronde hebben geleid tot aanpassing van deze tekst. We lezen dat ‘op rijksniveau aarzeling bestaat of rechtmatigheid en rechtvaardigheid onderdeel van de code moeten zijn: het gaat om de legitimering’. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelt voor ‘om het begrip “rechtvaardigheid” te vermijden (de wet is niet per definitie rechtvaardig)’. Ook in de georganiseerde rondetafelgesprekken heeft men moeite met de begrippen rechtmatigheid en rechtvaardigheid en denkt men dat de beginselen 4 en 5 niet aansprekend zijn voor burgers (in de uitgevoerde burgerpeiling heeft de ambtelijke werkgroep dat overigens niet kunnen constateren). De werkgroep ‘erkent dat rechtvaardigheid een lastig begrip is’ en wijzigt de tekst.

Rechtvaardigheid is inderdaad een lastig begrip voor bestuurders en ambtenaren gebleven én gebleken. Onderzoeken naar de kinderopvangtoeslag-affaire en uitvoeringsorganisaties leren dat het samenspel tussen politiek, bestuur en ambtenaren ernstig is misgelopen. Dat het geen incidenten zijn, moet het openbaar bestuur zich aantrekken. De voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) Han Polman zegt daarover begin 2021 in een essay in Binnenlands Bestuur:

‘Te veel is de toepassing van regelgeving, richtlijnen, protocollen en opgelegde taakstellingen een doel op zich geworden, waarachter bestuurders en ambtenaren zich verschuilen bij signalen over onrechtvaardige uitwerking in specifieke gevallen. Natuurlijk moeten de alge-

mene beginselen van behoorlijk bestuur (redelijkheid en billijkheid) altijd uitgangspunt zijn.²⁵

Billijkheid moet hier worden begrepen als het principe dat algemene regels niet zaligmakend zijn, maar soms moeten wijken voor rechtvaardigheid en proportionaliteit in het specifieke geval.²⁶ Lukas van den Berge stelt in dit verband verder dat het bestuursrecht niet alleen een verzameling regels behoort te zijn, maar ook een normatieve praktijk die onlosmakelijk verband houdt met het streven naar gerechtigheid. Het bestuursrecht zou aldus de nadere uitdrukking moeten zijn van een aantal beginselen van gerechtigheid.²⁷ Hij stelt dat de toeslagenaffaire symptomatisch is voor een moderne bestuurspraktijk waarin output en efficiency vooropstaan.²⁸

Kim Putters concludeert in zijn essay *De menselijke staat* dat de overheid systemisch te weinig inziet hoe er vanuit burgerperspectief geredeneerd kan worden. Mensen moeten er vertrouwen in kunnen hebben dat de instituties ook voor hen op een rechtvaardige manier werken. De afstand tussen de visie en mogelijkheden van burgers en wat overheidsbeleid van hen vraagt, bemoeilijkt de aanpak van maatschappelijke opgaven en een rechtvaardige verdeling tussen groepen in de samenleving, ook richting toekomstige generaties. De legitimiteit van overheidsbeleid neemt daardoor af.²⁹

25 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/beleid-op-te-grote-afstand-van-uitvoering, en ook www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/essay-behoorlijk-bestuur.

26 *Bestuursrecht na de toeslagenaffaire: hoe nu verder? Over het rechtskarakter van het bestuursrecht*, Lukas van den Berge *Ars Aequi* 70 (11) (november 2021), p. 993.

27 *Ibidem*, p. 988 en 995.

28 *Ibidem*, p. 994. Vgl. ook met de kernwaarde resultaatgericht bestuur: effectiviteit en efficiëntie, in: *Samenwerken aan goed openbaar bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.

29 *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*, Kim Putters, Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2022, p. 18. Zie ook *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*, Winnie Gebhardt en Petek Feijten, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2022.

Putters benoemt vijf elementen voor mensgericht handelen door de overheid en stelt dat meer burgerperspectief in beleid positieve gevolgen heeft voor structurele ongelijkheid, in- en uitsluiting, sociale cohesie en vertrouwen. De menselijke maat moet beter worden verankerd in de manier van werken en beleid maken, waarbij ook het voldoen aan normen van behoorlijk bestuur een van de voorwaarden is waaraan overheden en instellingen moeten voldoen.³⁰

Met de kennis van nu kan worden overwogen om ook in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur en in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het streven naar rechtvaardig overheidshandelen als bestuursbeginsel beter tot uitdrukking te laten komen. De huidige formuleringen passen maar beperkt bij een overheid die streeft naar rechtvaardige uitkomsten van haar beleid en gerechtigheid voor alle burgers. Natuurlijk gaat zo'n aangepaste code alleen niet het verschil maken, maar het is op zijn minst een helder signaal dat het voor bestuurders en ambtenaren noodzakelijk is om echt een gewetensvolle invulling te geven aan hun werk. Te lang heeft de nadruk vooral gelegen op effectiviteit en efficiëntie en op rechtvaardiging in plaats van op rechtvaardigheid.

Ter vergelijk wijzen we hierbij op het in 2022 gestarte ROB-ontwikkeltraject 'Wegingskader goed openbaar bestuur', waarmee de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn advisering wil onderbouwen.³¹ Het wegingskader is gebaseerd op drie beginselen van goed openbaar bestuur: rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen. Voor elk beginsel worden publieke waarden gekoppeld aan vragen. De eerste publieke waarde bij het beginsel rechtsstaat is rechtvaardigheid, met daarbij de volgende toetsvraag: 'Draagt het handelen van de overheid bij aan een rechtvaardige samenleving?' Deze publieke waarde met daarbij deze kernachtige toetsvraag van de Raad voor

30 Ibidem, p. 29-32.

31 *In ontwikkeling: Wegingskader goed openbaar bestuur*, Nieuwsbericht 24 februari 2022, Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl).

het Openbaar Bestuur benadrukt het belang van het streven naar rechtvaardig overheidshandelen.

1.4 Morele reflectie binnen de overheid

De Raad voor het Openbaar Bestuur bracht eind 2022 een verkenning uit naar het gezag van de overheid.³² In het signalement *Het gezag op waarde geschat* onderzoekt de raad de dieperliggende oorzaak van de gezagscrisis van de overheid. Volgens de raad is er sprake van een tekort van de macht van de overheid, dat de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en legitimiteit van het openbaar bestuur onder druk zet. Dit tekort van de macht heeft een cognitieve, een maatschappelijke en een morele component. Het cognitieve tekort verwijst naar het gebrek aan kennis en kunde, expertise en ervaringsdeskundigheid binnen de overheid. Het maatschappelijke tekort verwijst naar de kloof tussen de overheid en de leefwereld van mensen (vgl. Kim Putters in de vorige paragraaf).

Het morele tekort betreft de ontkenning van het normatieve karakter van het handelen van het openbaar bestuur en de (meestal onbedoelde) immorele consequenties van dit handelen. Door de focus op efficiëntie en effectiviteit zijn vragen over wat rechtvaardig is binnen het openbaar bestuur uit het zicht geraakt. De raad stelt dat ‘de overheid de morele dimensie van zijn handelen moet leren erkennen en herwaarden om het vertrouwen te herstellen, maar ook om de (onbedoelde) immorele consequenties van dat handelen tegen te gaan. Alleen dan kan de overheid weer feitelijk aan betrouwbaarheid winnen en op den duur ook weer meer betrouwbaar bevonden worden door burgers.’³³

32 *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, Signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur, november 2022.

33 *Ibidem*, p. 55.

In de vorige paragraaf bleek al dat het voor ambtenaren vaak lastig is om afwegingen over rechtvaardigheid een plek te geven in hun werk. Dat heeft meerdere oorzaken. In de eerste plaats maakt de meerduidigheid van het begrip rechtvaardigheid dat het lastig te hanteren is. De vraag wat rechtvaardig overheids handelen is, kan op veel verschillende manieren worden beantwoord. Het subjectieve karakter van rechtvaardigheid maakt dat veel ambtenaren rechtvaardigheid nogal eens beschouwen als een onderwerp voor de politiek. Ze zien het maken van morele afwegingen als iets wat moeilijk te verenigen is met de veronderstelde neutraliteit van de ambtenaar.

Het is goed om even stil te staan bij dat laatste: welke verantwoordelijkheid heeft de ambtenaar eigenlijk voor de rechtvaardigheid van overheidsbeleid? Het idee van de neutrale ambtenaar en van de partijdige politicus is gelanceerd door socioloog Max Weber³⁴ (1864-1920) en is ook vandaag nog erg invloedrijk. 39% van de burgers in Nederland is van mening dat gekozen politici horen te bepalen wat rechtvaardig is, en dat ambtenaren dat moeten volgen, tegenover 28% dat het daarmee oneens is.³⁵ De toeslagenaffaire heeft echter laten zien dat er grote risico's verbonden zijn aan het idee dat politici zich als enigen over rechtvaardigheid horen te buigen. Hardvochtigheden in de uitvoering van beleid, die niet door ambtenaren aan de kaak worden gesteld, kunnen desastreus uitpakken. Dat sterkt ons, en met ons een groeiend aantal stemmen in het publieke debat, in de gedachte dat ambtenaren óók een verantwoordelijkheid dragen. Zij staan immers voor het publieke belang en hebben, om met Hannah Arendt te spreken, simpelweg door hun mens-zijn een morele plicht. Waar ambtenaren hun persoonlijke oordeel uitschakelen, ligt de ontmenselijking van beleid op de loer. Een regering die menselijk beleid beoogt, mag zich dat nooit veroorloven.

34 *Wirtschaft und Gesellschaft*, Max Weber, Tübingen, 1922.

35 *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheids handelen onder burgers*, Petra Immerzeel en Daphne Bollen, MarketResponse, 15 augustus 2022.

In opdracht van het programma Dialoog en Ethiek (zie ook hierna) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voerde I&O Research in 2022 een onderzoek uit naar morele vragen en twijfels onder rijksambtenaren.³⁶ Ruim de helft van de ambtenaren maakte weleens iets mee waarbij zij zich afvroegen: is dit wel het goede om te doen? Twijfels over de rechtvaardigheid van beleid ontstaan wanneer burgers tussen wal en schip vallen, wanneer discriminatie wordt vermoed achter besluiten en beleid, en – bij respondenten die in de uitvoering werken – ook wanneer hun eigen subjectiviteit een (te) grote rol heeft gespeeld.³⁷ Negen op de tien keer kiezen ambtenaren ervoor hun twijfels te bespreken, meestal eerst met een collega-ambtenaar en vervolgens – in de helft van de gevallen – ook met hun leidinggevende. De andere helft doet dat dus niet.³⁸

De overweging om een morele vraag met de leidinggevende te bespreken lijkt sterk afhankelijk van de sfeer die de leidinggevende neerzet. Een open, reflectieve en professionele houding van de leidinggevende zorgt voor een cultuur waarin twijfels en dilemma's besproken kunnen worden. In sommige gevallen wordt de vraag dan doorgegeven naar een hogere laag, maar er zijn ook situaties waarbij de leidinggevende niet omhoog kan of wil, en dan verwijst naar de politiek als dominante entiteit in het beleid.

De mogelijkheden voor melding zijn er meestal wel, het ontbreekt soms echter aan een voor morele vragen ontvankelijke cultuur in de gehele organisatie. Die cultuur begint aan de top van de organisatie (minister, staatssecretaris, secretaris-generaal, directeur-generaal), aldus I&O Research. Wanneer er geen bevredigend gevolg wordt gegeven aan een melding leidt dat tot frustratie, berusting of afhaakgedrag van ambtenaren.³⁹

36 *Morele vragen van rijksambtenaren*, I&O Research, Rapportnummer 2022/128, juni 2022.

37 *Ibidem*, p. 15-16.

38 *Ibidem*, p. 23.

39 *Ibidem*, p. 30.

Ter vergelijking: Van Dorp zag in zijn promotieonderzoek ‘Topambtelijk vakwerk’ een sterke neiging onder topambtenaren om te doen ‘wat de minister wil’, in plaats van het benadrukken van hun rol als hoeder van het beleidsdomein. De zin ‘de minister wil het’ bleek vaak het eind van een discussie.⁴⁰

Koersen op rechtvaardigheid

In de bundel *Het recht op ambtelijk vakmanschap*⁴¹ stelt de Stichting Beroepseer dat rijksambtenaren in beleid, toezicht en uitvoering de afgelopen decennia steeds meer ondergeschikt zijn geraakt aan de Haagse politieke wil. De Stichting Beroepseer vraagt daarom meer aandacht voor de zelfstandige rol van ambtenaren in het rechtsstatelijke bestel en betoogt dat ambtelijk vakmanschap hoge eisen stelt aan de normatieve identiteit van de ambtenaar. Oud-BZK-ambtenaar Hans Wilmink formuleert in een essay vier kernwaarden voor een opnieuw te kalibreren moreel kompas van de ambtelijke dienst: onafhankelijkheid, rechtvaardigheid, responsiviteit en verantwoordingsbereidheid.⁴²

In dezelfde bundel legt Erik Pool het verband tussen de veelbesproken nieuwe bestuurscultuur en de betekenis van moreel bewustzijn en ambtelijke ethiek. Hij doet voorstellen voor manieren om het ethisch niveau van overheidsorganisaties te verhogen en gaat in op het morele recht van ambtenaren om politiek-bestuurlijke opdrachten op ethische gronden te begrenzen en te weerstaan.⁴³

40 *Senior Civil Servants’ Craftwork/Topambtelijk vakwerk*, Gijsbert Hendrik van Dorp, Proefschrift Utrecht, 30 september 2022, p. 178 en 181.

41 *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, redactie Thijs Jansen, Hans Wilmink, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen, Meike Bokhorst en Maurits van Leeuwen, Stichting Beroepseer, 2022.

42 *Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap?* Hans Wilmink in: *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, Stichting Beroepseer, 2022 p. 25-35.

43 *Aan de waarheid kun je bouwen*, Erik Pool in: *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, Stichting Beroepseer, 2022, p. 161-175.

De oordeelsvorming in een bureaucratie kan worden bevorderd door vormen van moreel beraad in te voeren en door consequent te denken vanuit de bedoeling van de organisatie; waartoe is de organisatie op aarde?⁴⁴ Het rijksprogramma Dialoog en Ethiek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt overheidsorganisaties daarom sinds eind 2021 de praktische mogelijkheden om aandacht te geven aan de morele dimensie van beleidsvraagstukken en te bouwen aan een open, vitale gesprekscultuur waarin alle relevante perspectieven, signalen en waarheden op tafel kunnen komen. Hieronder vallen onder meer workshops en lezingen.⁴⁵

De BZK-directie KIEM ontwikkelde in 2022 rond dit onderwerp een *serious game*. In dit spel, *Ontketend* genaamd, stappen de spelers in een fictief beleidsproces, waarin zij langs allerlei herkenbare obstakels moeten komen tot rechtvaardig beleid. Het spel biedt ambtenaren een veilige omgeving voor bewustwording en confrontatie, en legt een basis voor verdere actieve(re) reflectie op rechtvaardigheid.

Het op deze manieren scherp(er) stellen van het moreel kompas van (rijks)ambtenaren beschouwen wij als een waardevolle stap op weg naar rechtvaardig(er) overheidshandelen.

Reflectie

Tot besluit van deze paragraaf willen we stilstaan bij de ondertitel van deze essaybundel. Wat kunnen we nu zeggen over de betekenis van rechtvaardigheid in de relatie tussen overheid, ambtenaar en samenleving?

44 *Oordeelsvorming in de bureaucratie*, Willianne van Ginkel-Kempenaar in: *Vermorzelde door macht*, CDV, zomer 2022, p. 56-61.

45 Zie <https://grenzeloossamenwerken.pleio.nl/cms/view/7567ceb8-f299-4e8b-bf09-d530b978ba25/dialoog-en-ethiek>.

De variëteit van politiek-filosofische invalshoeken op het begrip rechtvaardigheid en de diversiteit van de bijdragen in deze bundel laten zien hoe verschillend we (kunnen) omgaan met het begrip rechtvaardigheid. Bewust of onbewust maken overheden en ambtenaren in beleid en uitvoering steeds keuzes in rechtvaardigheidsvraagstukken. Die keuzes hebben effect op de (ervaren) rechtvaardigheid van overheidshandelen. De bewuste en de onbewuste keuzes die in de afgelopen decennia gemaakt zijn, hebben voor sommige groepen geleid tot situaties die in de samenleving breed worden aangewezen als onrechtvaardig. Burgers zeggen op dat gebied een verslechtering waar te nemen. Als de overheid vertrouwen wil terugwinnen, moeten bestuurders en ambtenaren de komende jaren meer systematisch aandacht gaan besteden aan de normatieve dimensie van hun werk, aan het vroegtijdig herkennen van rechtvaardigheidsvraagstukken in beleid en uitvoering, en aan het belang van regelmatig reflecteren op rechtvaardigheid.

Daarbij is het van belang in open gesprek te blijven met burgers die zelf op een of andere manier onrechtvaardige effecten van beleid ervaren. Wat rechtvaardig gevonden wordt, is niet alleen heterogeen, maar ook sterk tijdsgebonden. Niet ieder tijdvak vraagt om dezelfde oplossingen. Wat vandaag breed wordt herkend als rechtvaardig, is dat over tien jaar misschien niet meer. Alleen wie regelmatig observeert hoe beleid uitpakt, zal die wind voelen keren.

1.5 Essays over rechtvaardig overheidshandelen

In de volgende hoofdstukken komen elf door ons uitgenodigde auteurs aan het woord. Dit heeft een zeer divers palet aan beschouwingen over rechtvaardig(er) overheidshandelen opgeleverd, uiteenlopend van ervaringen met (on)rechtvaardigheid, inzichten en ideeën tot concrete oproepen aan ambtenaren, overheid en politiek. Hieronder blikken we kort vooruit op de essays en de manier waarop de auteurs rechtvaardig overheidshandelen benaderen.

Hoofdstuk 2. Rechtvaardigheid helpt mensen door crisis heen. Een historisch perspectief.

Beatrice de Graaf plaatst in haar essay het begrip rechtvaardigheid in historisch perspectief. De bronnen van rechtvaardigheid veranderen door de tijd, maar rechtvaardigheid is in alle tijden hét middel om mensen door tijden van crisis heen te helpen.

Met haar bijdrage maakt De Graaf duidelijk dat het ideaal van rechtvaardigheid als cruciale waarde in tijden van crisis aan gewicht wint. Juist dan verwachten burgers veel van de overheid en hechten ze groot belang aan de rechtvaardigheid van die overheid. Rechtvaardigheid is een deugd en een principe dat burgers en overheid ook in de huidige, complexe morele en politieke werkelijkheid kan inspireren, mobiliseren en richting geven.

Hoofdstuk 3. De overheid zal aan vermogenspolitiek moeten gaan doen

Marjan Slob constateert dat een liberale democratie als de onze onvermijdelijk mensen kent die nooit directe politieke macht zullen verwerven. Volgens de beginselen van de liberale democratie zelf is dit eigenlijk onrechtvaardig.

Het essay van Slob kunnen we beschouwen als een egalitaristisch en limiterend pleidooi van een realistische democraat. Slob wijst erop dat de meritocratische belofte van de liberale democratie verder wordt ondermijnd als de samenleving zich beweegt in de richting van een plutocratie, waarin de rijken macht en invloed kunnen kopen en de ongelijkheden groter worden.

Hoofdstuk 4. Fragiel samenleven

René Cuperus betoogt dat het naoorlogse samenlevingsmodel van liberale rechtsstaat, verzorgingsstaat en sociale markteconomie een, historisch gezien, uniek rechtvaardige overheid heeft geschapen, maar daarmee ook een verwachtingspatroon van vrijheid, gelijkheid en *fairness*, waaraan per definitie niet voldaan kan worden.

Cuperus formuleert de kernopdracht voor de rechtvaardige overheid als een combinatie van egalitarisme, aristotelisme en efficiëntarisme: de overheid moet vooral zorgen voor gelijke kansen, en bewaken dat mensen het juiste doen en iedereen voldoende heeft. Cuperus wijst erop dat beleidsmakers hun eigen hoogopgeleide bubbel en bias vooral kritisch moeten bevragen en zich steeds de kernvraag moeten stellen of het 'profijt van de overheid' rechtvaardig verdeeld wordt, waarbij ook duidelijk moet zijn op wie die rechtvaardigheid betrekking heeft.

Hoofdstuk 5. Waarom is er zo veel armoede?

Burgemeester **Ahmed Aboutaleb** ziet veel armoede in Rotterdam en constateert dat het vertrouwen in de overheid is geschaad. Herstel van dat vertrouwen is cruciaal, omdat vertrouwen de pijler onder onze democratie is.

Het betoog van Aboutaleb is sterk egalitairistisch gekleurd. Hij benadrukt de noodzaak van rechtvaardig overheidshandelen om het vertrouwen in de overheid te kunnen herstellen. Hij benoemt maatschappelijke problemen (armoede, wachtlijsten, zorgkosten, woningmarkt, digitalisering) en wijst op de dieperliggende oorzaken: de oneerlijke verdeling van welvaart, kennis en macht. Politieke macht en moed zijn nodig om rechtvaardigheid terug te brengen in het overheidsbeleid en Aboutaleb roept op tot een herijking van de rol van de overheid.

Hoofdstuk 6. Rechtvaardigheid voorbij het hier en nu

Tim Meijers bespreekt de relatie tussen intergenerationele en internationale rechtvaardigheid. Hij stelt vast dat we ons soms gedragen alsof we maar zeer beperkte morele verplichtingen hebben aan mensen buiten onze landsgrenzen.

Filosoof Meijers daagt ons uit om de grenzen van ons moreel kompas te onderzoeken. Beperkt ons gevoel voor rechtvaardigheid zich tot de burgers die op dit moment in ons land leven, of bekommeren

we ons ook om toekomstige generaties en om mensen buiten onze landsgrenzen? Gebiedt de logica ons niet om verder te kijken dan het hier en nu?

Hoofdstuk 7. Van wie is de ruimte?

Edwin Buitelaar verkent de historische ontwikkeling en de rechtvaardiging van het eigendomsrecht. Aanleiding daarvoor is de grote ruimtelijke metamorfose waar Nederland voor staat. Woningbouw, klimaatadaptatie, energietransitie, natuurontwikkeling: het moet allemaal een plek krijgen in een beperkte ruimte.

Buitelaar vergelijkt de vermaatschappelijking van het controlerecht met die van het inkomensrecht. De achterblijvende vermaatschappelijking van het inkomensrecht heeft geleid tot maatschappelijke ongelijkheid en staat de mogelijkheid om te komen tot oplossingen voor de ruimtelijke opgaven in de weg. Het bestaande systeem werkt onrechtvaardigheid in de hand en ingrijpen is noodzakelijk, zo lezen we zijn essay.

Hoofdstuk 8. Een rechtvaardige woningmarkt, volgens de econoom

Yrla van de Ven, Joep Schoenmakers en Vinzenz Ziesemer kijken door een economische bril naar de rechtvaardigheid van de woningmarkt.

De auteurs vestigen de aandacht op ongelijkheden in de huidige woningmarkt die door veel mensen worden ervaren als onrechtvaardig. Zij wijzen op de verlegenheid van beleidsmakers en economen om expliciet te maken op welke aannames over rechtvaardigheid hun ideeën gestoeld zijn. Ze suggereren dat, wat die fundamentele aannames betreft, meer egalitarisme en limitarisme nu noodzakelijk zijn.

Hoofdstuk 9. Complottheorieën als vermoeden van een onrechtvaardige overheid

Jan-Willem van Prooijen onderzoekt de invloed van complottheorieën op het vertrouwen in de overheid. Complottheorieën maken

aannames dat de overheid zeer onrechtvaardig gedrag laat zien, maar deze aannames stroken niet altijd met de werkelijkheid.

Van Prooijen richt het vizier op *vermeend* onrechtvaardig overheids-handelen. Hoe legitiem is het oordeel van ‘kritische’ burgers die de overheid of een niet-bestaande autoriteit zonder bewijsvoering beschuldigen van onrechtvaardig handelen? Hoe moet de overheid daarmee omgaan? Van Prooijen wijst op de gevaren van complot-theorieën voor de democratie, maar ook op de mogelijkheden die de overheid heeft om ze te voorkomen. Brede aandacht voor rechtvaardigheid is daarbij cruciaal.

Hoofdstuk 10. Twee hervormingen voor een rechtvaardigere overheid

Paul Frijters bespreekt twee voorstellen voor hervorming van het ambtenarenapparaat. Ten eerste zou de overheid moeten hervormen om haar voordeel te doen met de vele inzichten uit de ‘brede welvaart’-literatuur, ofwel de welzijnsliteratuur. Het tweede voorstel is om de hele top van de overheid en semioverheid aan te gaan stellen via gelote burgerjury’s.

Frijters schrijft zijn essay vanuit een ‘welzijnsoriëntatie’ waarin aan milieu en warme sociale relaties veel meer waarde wordt toegekend dan in klassieke kosten-batenanalyses. Frijters’ benadering van rechtvaardigheid zou kunnen worden gekarakteriseerd als welzijnsutilisme, waarbij welzijn wordt gezien als een combinatie van gemiddelde tevredenheid met het leven en de levensverwachting. Met zijn voorstel om de top van de overheid en semipublieke instanties (media, universiteiten, rechters) via burgerjury’s aan te stellen wil Frijters deze managers onafhankelijker van de politiek maken en dichter bij de burger brengen.

Hoofdstuk 11. De rechtvaardige bureaucraat

Roeland Spruyt gaat ervan uit dat de legitimiteit van overheids-optreden deels ook gezocht moet worden in de legitimatie die ambtenaren aan dit overheidsoptreden kunnen verschaffen.

Spruyt richt zich op de eigenstandige verantwoordelijkheid van ambtenaren in beleid en uitvoering en wijst erop dat de keuzes die ambtenaren maken niet alleen uitvoeringstechnisch, maar ook rechtspolitiek van aard zijn. Hij stelt dat deze grote, eigenstandige verantwoordelijkheid vraagt om beter toezicht op de uitvoering van de ambtelijke professie, bijvoorbeeld door standaarden te codificeren.

Hoofdstuk 12. How to Make EU Decision-Makers Act Ethically?

In zijn Engelstalige essay bespreekt **Alberto Alemanno** de noodzaak om binnen de Europese Unie te komen tot het gebruik van dezelfde ethische standaarden voor alle EU-instituten. Meerdere casussen hebben de afgelopen jaren aangetoond dat de EU niet in staat is om haar politici en ambtenaren verantwoordelijk te houden voor onethisch gedrag.

Alemanno linkt rechtvaardigheid aan waarden als onpartijdigheid, gebrek aan corruptie, transparantie, controleerbaarheid en verantwoording. Hij stelt daarom dat de integriteitsschendingen die in zijn essay de revue passeren, de rechtvaardigheid van de betrokken EU-instituten en het Europese project als geheel ondergraven.

Wij danken de auteurs voor hun bijdragen en wensen de lezer veel nieuwe inzichten en kennis toe.

RECHTVAARDIGHEID HELPT MENSEN DOOR CRISIS HEEN. EEN HISTORISCH PERSPECTIEF

*Beatrice de Graaf**

Rechtvaardigheid is een abstract begrip, een principe en een van de vier kardinale deugden. De bronnen van rechtvaardigheid veranderen door de tijd, maar het is in alle tijden hét middel om mensen door tijden van crisis heen te helpen. Om te begrijpen hoe dat kan, geven we eerst een korte samenvatting van de inzichten die de historische wetenschap ons hierover aanreikt. Dan zoomen we in op het belang van rechtvaardigheid als prepolitieke grondstof voor het slagen van een samenleving. Het beeld van de dramadriehoek wordt geïntroduceerd om uit te leggen hoe het kan dat het idee van rechtvaardigheid in de publieke en politieke arena tot een 'blame game' is verschrompeld. Tot slot volgen enkele concluderende opmerkingen over de uitdagingen en de noodzaak om in onze hedendaagse crisistijd naar bronnen van rechtvaardigheid te blijven zoeken.

* Beatrice de Graaf is historicus en faculteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht, gespecialiseerd in de moderne geschiedenis van veiligheid en terrorisme. De auteur wil Kees van den Bos, Rik Peels, Ardaan van Ravenzwaaij en Boudewijn Steur bedanken voor hun inspiratie.

Inleiding: kleppers en kerkklokken

In het jaar 810 luidden overal de klokken en gingen priesters rond met kleppers, drie keer per dag werd een mis gevierd. Alle inwoners van het rijk van Karel de Grote kregen het bevel te bidden en boete te doen ter voorkoming van een verdere uitbraak van de runderpest, pokken en hongersnood. Ook kondigde de keizer een vastendag aan, en beval hij zijn bisschoppen processies te houden. Naast de missen die hij op liet dragen en de kerkklokken die moesten beieren, riep hij alle ridders en leenheren bovendien op hun kastelen en graanschuren van Oost- tot West- en van Noord- tot Zuid-Europa in te richten, te bevoorraden en goederen en zorg gratis aan de armen uit te delen.

Dat deed de keizer met een tweeledige bedoeling. Hij gaf zijn onderdanen op die manier hoop en houvast, structuur en concrete ondersteuning. Zo hield hij de honger en ziekte onder controle en hoopte tevens opstanden te vermijden. Dat was simpelweg slimme, aardse crisis- en veiligheidspolitiek, ‘securitas’, zoals dat destijds heette. Maar er was nog een dimensie: dat was het element van de ‘certitudo’. Daarbij ging het om investeringen in het hemelse koninkrijk. De processies, de klokken, de kleppers en de aalmoezen waren óók bedoeld om de eigen ziel en zaligheid, en die van de gemeenschap, in het licht van de eeuwigheid veilig te stellen. In tijden waarin de mensen gemiddeld niet ouder werden dan 35 jaar, was dat geen onverstandige zet.¹

Interessant is daarbij dat het betrachten van rechtvaardigheid de brug vormde tussen die twee dimensies: de aardse en de hemelse. Want investeren in rechtvaardigheid op aarde, zo dachten Karel de Grote en zijn tijdgenoten, leverde zowel op korte termijn als

1 Steffen Patzold, ‘Human security, fragile statehood and governance in the Early Middle Ages. Challenging the limits of premodernity’, *Geschichte und Gesellschaft* 38 (2012) 3: 406-422; Dieter Hägermann, *Karl der Grosse. Herrscher des Abendlandes* (Berlijn 2000), 163-166; Johannes Fried, *Karl der Große. Gewalt und Glaube. Eine Biographie* (München 2013).

op eeuwigheidstermijn rendement op. Het doen van recht en het betrachten van rechtvaardigheid waren immers het tweede van het grote dubbelgebod:² de deugd waarmee de mens bouwde aan het koninkrijk, en tegelijkertijd schatten in de hemel vergaarde.

Rechtvaardigheid is een abstract begrip, een principe en een van de vier kardinale deugden.³ De bronnen van rechtvaardigheid veranderen door de tijd; wie of wat bepaalt wat rechtvaardigheid is, is aan historische omstandigheden onderhevig. Maar het is hoe dan ook in alle tijden hét middel om mensen door tijden van crisis heen te helpen. Om te begrijpen hoe dat kan, en waarom rechtvaardigheid zo essentieel is op momenten dat vitale belangen onder vuur liggen en disruptie dreigt, geven we eerst een korte samenvatting van de inzichten die de historische wetenschap ons hierover aanreikt. Dan zoomen we in op het belang van rechtvaardigheid als prepolitieke grondstof voor het slagen van een samenleving. Het beeld van de dramadriehoek wordt geïntroduceerd om uit te leggen hoe het kan dat het idee van rechtvaardigheid in de publieke en politieke arena tot een ‘blame game’ is verschrompeld. Tot slot volgen enkele concluderende opmerkingen over de uitdagingen en de noodzaak om in onze hedendaagse crisistijd naar bronnen van rechtvaardigheid te blijven zoeken.

Rechtvaardigheid in voormoderne tijden

Onder ‘recht’ wordt het in een sociaal systeem feitelijk geldende rechtssysteem begrepen, waarvan de normen ook daadwerkelijk op voorspelbare en geregelde wijze gehandhaafd kunnen worden. Dat onderscheidt ‘recht’ van andere vormen van sociale relaties en ordeningen, zoals traditie, moraal en gewoontes. ‘Rechtvaardigheid’, ook wel met het ouderwetsere begrip ‘gerechtigheid’ benoemd, kan met het recht samenvallen. Maar, zoals denkers al in de antieke

2 Mattheüs 22:36-40.

3 Dat zijn: *prudentia*, *iustitia*, *fortitudo* en *temperantia*.

oudheid wisten, rechtvaardigheid is een deugd en een principe dat helaas lang niet altijd met geldend recht hoeft samen te vallen. Iets is rechtvaardig als het van nature uit recht doet aan de mens en de relaties tussen mensen, als er juist en eerlijk wordt gehandeld. Zonder hier uitvoerig op de verschillende opvattingen over ideëel/goddelijk recht, natuurrecht en positief recht (*lex aeterna/divina*, *lex naturalis* en *lex humana sive positiva*) in te kunnen gaan, bestaat tot op de dag van vandaag het begripsmatige onderscheid tussen geschreven, geldend recht enerzijds en gevoeld recht en beleefde rechtvaardigheid anderzijds.⁴ Een rechterlijke uitspraak of een procesmatig correcte en wettelijk geoorloofde beleidstoepassing hoeft niet als rechtvaardig te worden waargenomen, en kan door de meeste mensen ook heel goed als onrechtvaardig worden veroordeeld – zoals blijkt uit de felle discussies rond de *Urgenda*-uitspraak over beperking van de uitstoot van broeikasgassen (2019).

Volgens historici die de grote opstanden in het Europa van de Middeleeuwen hebben bestudeerd, was dat verschil ook een van de grootste oorzaken van de revoltes. Niet de vele plagen, of de pest, maar de wijze waarop vertegenwoordigers van de kroon – vorsten, ridders, geestelijken en andere heren – accijnzen en andere maatregelen in tijden van crisis afdwongen, leidden tot opstand en oorlog. De historicus Samuel K. Cohn toonde aan dat de opstanden na de grote pestgolf van 1381 niet werden veroorzaakt door de pandemie als zodanig, maar door het feit dat de elites uit angst voor nog meer inkomstenderving de lonen extra laag hielden en de rechten van burgers juist verder beperkten. De opstanden die volgden, waren ook niet zomaar een revolte van de lagere tegen de hogere klasse, maar moeten beschouwd worden als een opstand die verschillende groepen en klassen omvatte (boeren en burgers) in hun verzet tegen de onrechtvaardige verdeling van de lasten van de economische recessie

4 Zie voor deze discussie en genealogie uitvoerig het lemma van Fritz Loos en Hans-Ludwig Schreiber, 'Recht, Gerechtigheid', in: Otto Brunner, Werner Conze en Reinhart Koselleck (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Deel 5 (Stuttgart 1984), 231-311.

in die jaren.⁵ Zelfs in de eeuwen dat er officieel nog geen ‘verzetsrecht’ tegen een onrechtvaardige overheid was uitgevonden (dat volgde pas in de zestiende eeuw), kwamen boeren en burgers massaal in opstand als het ideaal van rechtvaardigheid door de (kerk)vorsten, die zich toch als vertegenwoordiger van Gods macht op aarde zouden moeten gedragen, met voeten werd getreden.

Omgekeerd hebben Cohn en anderen ook aangetoond dat in crisistijd in de samenleving juist ongekeerde bronnen van solidariteit en steun worden aangeboord. In tijden van grootschalige ziektes en mysterieuze plagen waren er maar twee opties, zo dacht de toenmalige Europeaan: je gaf je over aan God, of aan de dood. Alle middelen ter voorkoming en genezing stonden in religieuze tradities: mensen riepen de zon, maan en sterren aan, brandden kruiden, baadden in rozenwater of azijn, en bovenal brandden zij kaarsjes en deden boete. Op het hoogtepunt van de zwarte pest in de veertiende eeuw raakte menigeen zo buiten zinnen, dat hij met anderen in optocht door de straten liep en het eigen lichaam met zwepen kastijdde.⁶ Dat deden deze flagellanten om boete te doen voor vermeende zonden, en om in het aangezicht van de dood (*memento mori*) in ieder geval de zekerheid te bereiken dat de ziel gered zou worden. Maar hoe diende je God dan? Dat waren niet alleen lege rituelen, maar concrete handelingen van barmhartigheid: door te geven, goed te doen, en te zorgen voor wat zwak en weerloos was. De orde van de Cellezusters uit Brugge, ook wel Zwartzusters, werd rond 1360 bijvoorbeeld opgericht om pestlijders te verzorgen en een ordentelijke christelijke begrafenis te

5 Samuel K. Cohn, *Lust for Liberty. The Politics of Social Revolt in Medieval Europe, 1200-1425* (Cambridge, MA 2006), 208; Daniel R. Curtis, ‘Preserving the ordinary. Social resistance during the second pandemic plagues in the Low Countries’, in: Christopher M. Gerrard, Paolo Forlin en Peter J. Brown (red.), *Waiting for the End of the World? New Perspectives on Natural Disasters in Medieval Europe* (New York 2000), 280-297. Zie ook Beatrice de Graaf, Lotte Jensen, Rina Knoeff en Catrien Santing, ‘Dancing with death. A historical perspective on coping with Covid-19’, in: *Risk, Hazard & Crisis in Public Policy* 12 (2021) 3: 346-367.

6 Jean-Pierre Devroey, *La nature et le roi. Environnement, pouvoir et société à l’âge de Charlemagne (740-820)* (Parijs 2019).

geven.⁷ Of het nu nonnen, priesters, dokters of andere zorgvrijwilligers waren, dankzij hun inzet werden er vanaf de oudheid tot heden juist allerlei ‘mechanismes van eenheid’ zichtbaar die ertoe leidden dat samenlevingen de crisis weer te boven kwamen.⁸

Crisisbeheersing nam in de negentiende eeuw al veel beter gecentraliseerde en georganiseerde vormen aan, maar werd door diaconale, kerkelijke en burgerlijke instellingen zelf betaald. Vanuit Den Haag kwam tot ver in de twintigste eeuw geen cent ter compensatie of voor crisismaatregelen in tijden van rampen en plagen. Gegoede burgers sloten zich tijdens de grote cholera golven van de negentiende eeuw aaneen in cholera commissies om te verhinderen dat weeskinderen in bendes door de straten trokken en zo de geest van revolutie, die immers ook in andere Europese steden woedde, te temmen. Rechtvaardigheid was materiële solidariteit en verantwoordelijkheid voor mensen in nood, en daarmee de remedie voor een samenleving in disbalans. De stad Utrecht stuurde de burgers die zich hadden ingezet voor de Cholera commissie na 1848 een uitvoerig dankschrijven: dankzij hun inzet (en middelen) was rechtvaardigheid betoond, opstand uitgebleven en de maatschappelijke vrede bewaard.⁹

Kortom, waarom was rechtvaardigheid nu juist in crisistijd zo essentieel? Tot aan het begin van de twintigste eeuw werd rechtvaardigheid gekoppeld aan zowel aardse orde (om oproer en onvrede over oneerlijke verdeling van lasten te voorkomen) als transcendente zin

7 Johan R. Boelaert, *Zes eeuwen infectie in Brugge: 1200-1800* (Leuven 2012).

8 Samuel K. Cohn, *Epidemics. Hate and Compassion from the Plague of Athens to Aids* (Oxford 2018), 2, 68-92, 535.

9 Brief Cholera commissie, ‘Een woord naar aanleiding van het verslag betreffende de Cholera epidemie, door Burgemeesters en Wethouders den gemeenteraad aangeboden, uitgesproken in de vergadering der Cholera commissie te Utrecht’, 18 maart 1867, door A.J. Dieperink. Het Utrechts Archief, Utrecht, 713-714. Cholera commissie te Utrecht, Notulen van de Algemene Vergaderingen 1866-1894, inv.nr. 5-1. Zie ook Beatrice de Graaf, “Dat een ieder zich beijvert zijn zwakke krachten in te spannen”. Veerkracht en cholera in de negentiende eeuw’, *De Moderne Tijd* 6 (2022) 4: 272-298, hier: 288.

en solidariteit: we worden beproefd, maar bouwen als samenleving ook aan een samenleving met uitzicht op hemelse verten.

Rechtvaardigheid en vertrouwen

Inmiddels zijn we aangekomen in de democratische rechtsstaat, waar recht en rechtvaardigheid niet meer op goddelijke principes, maar op menselijke waarden en mensenrechten zijn gebaseerd. Ook in zo'n samenlevingsvorm is het essentieel om te begrijpen hoe recht en rechtvaardigheid worden beleefd. Kees van den Bos schreef een uitgebreid essay over het fenomeen vertrouwen, het toverwoord waarmee de temperatuur van het politieke en sociale klimaat in democratische samenlevingen wordt gemeten.¹⁰ Als het vertrouwen te lang en te diep daalt, kan een coalitie inpakken, slaat de polarisatie toe en liggen rellen en wanorde op de loer. Maar hoe zit dat precies?

Vertrouwen is een van de basiswaarden waarop menselijk samenleven überhaupt mogelijk is; het is volgens Van den Bos 'de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden, en dat ze het goede met ons voorhebben en, indien mogelijk, oog zullen hebben voor onze belangen'.¹¹ Vertrouwen tussen mensen onderling is dan sociaal of horizontaal vertrouwen. Vertrouwen van mensen in de overheid, en vertrouwen van de overheid in burgers, is politiek of verticaal vertrouwen – een vorm van sociaal en institutioneel kapitaal dat voor het functioneren van representatieve democratieën zo mogelijk nog belangrijker is dan in de tijd van absolute monarchieën die regeerden bij de gratie van goddelijk gezag.

10 Zie Kees van den Bos, *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen* (Utrecht 2011), www.hetnieuwesamenwerken.net/wp-content/uploads/van-den-bos-2011-essay-bzk-vertrouwen-in-de-overheid.pdf. Zie ook Kees van den Bos, 'Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty', *Psychological Inquiry* 20 (2009), 197-217.

11 Ontleend aan Sztompka, in: Van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, 7.

Ook in democratiëën, hoe ‘plat’ en open ook georganiseerd, is er bij verticaal vertrouwen sprake van hiërarchie en afstand. Burgers hebben immers te maken met instituties en organisaties en niet met mensen die ze kennen, maar die wel een zekere macht over hen hebben. Daarom zal de burger een andere manier moeten verzinnen om te bepalen of hij die instanties betrouwbaar acht. Uit onderzoek blijkt dat burgers dat doen via de ‘short cut’ van waargenomen rechtvaardigheid. Als een instantie hem of haar goed en eerlijk behandelt, dan zal die instantie wel te vertrouwen zijn. Enter het begrip rechtvaardigheid. Instituties die als rechtvaardig worden waargenomen – zowel in de procedures als in de uitkomsten – gelden als te vertrouwen, en als legitiem. De crux zit in het kunnen garanderen van rechtvaardige procedures door de instituties, en het hebben van genoeg informatie bij de burger om dat ook inderdaad vast te kunnen stellen. Mensen willen begrijpen, willen de zin van iets zien. En die ‘eerlijke zin’ moet er dan ook zijn.¹² Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat als een bepaald beleid als onrechtvaardig wordt beschouwd (bijv. de sportscholen moeten dicht, maar de kerken mogen openblijven) mensen al snel niet alleen dat beleid, maar ook de maker of handhaaver ervan als onrechtvaardig en onbetrouwbaar gaan beschouwen.¹³

In tijden van crisis kan er op dit front helaas van alles misgaan. Op het moment dat de crisis zich voordoet, zijn er al vitale belangen in het geding en staat het systeem onder druk (de definitie van crisis zoals die door experts wordt gehandhaafd). Onder druk moeten er sneller beslissingen worden genomen, in minder tijd, en met minder informatie. Zoals premier Rutte het tijdens de coronacrisis formuleerde: we moeten besluiten nemen ‘op basis van 50 procent of minder van de kennis die je hebt’, ‘we varen op zicht’.¹⁴ Tegelijkertijd is er

12 Idem, 9-11, 14-19.

13 Zie ook Kees van den Bos en Allan Lind, ‘Uncertainty management by means of fairness judgments’, in: Mark P. Zanna (red.), *Advances in Experimental Social Psychology* (San Diego 2002), 1-60.

14 Premier Mark Rutte, ‘Persconferentie 17 april 2020’, Den Haag, www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2020/04/17/letterlijke-tekst-persconferentie-naminsterraad-17-april-2020.

veel meer onzekerheid, weten de burgers niet waar ze aan toe zijn, en krijgen of trekken de bestuursorganen juist meer uitvoerende macht naar zich toe om de crisis onder controle te krijgen (lockdowns). Op dat soort momenten kan de overheid met een vorm van verdelende gerechtigheid juist solidariteit en draagvlak genereren. Denk aan de grote steun die het kabinet in de eerste maanden van de lockdown aanvankelijk genoot, en aan de manier waarop talloze ondernemingen werden gered en compensatie werd verleend. Maar toen de crisis langer duurde, de onzekerheid niet afnam en de (met name economische) maatregelen niet altijd overtuigend leken te zijn, kalfde het draagvlak onder sommige groepen snel af.¹⁵

Mensen zoeken naar zin, zeker wanneer ze geconfronteerd worden met hun eindigheid, met terreur, dood, ziekte of gewoon ook eenzaamheid. Interessant is dat burgers anno 2022 in dat soort situaties niet meer teruggrijpen op het noodlot, op God, of op de eigen stam ('tribe'). Ze verwachten veel, zo niet alles, van de overheid, en hechten daarbij groot belang aan de rechtvaardigheid van die overheid in haar uitvoering van de maatregelen. In het bijzonder wordt er gelet op de verdeling van pijn in crisistijd. Een overheid die haar werk goed doet, is responsief, rechtvaardig, en boekt resultaat in tijden van crisis, aldus burgers.¹⁶ Ze zijn dan ook zeer teleurgesteld als de overheid het probleem niet naar behoren oplost, en 'haar werk niet goed doet'. Het opmerkelijke hieraan is dus dat de verwachtingen van en het veronderstelde vertrouwen in de overheid de afgelopen paar decennia torenhoog zijn opgelopen. Tegelijkertijd is de onvrede, de frustratie of zelfs de woede als die overheid niet levert evenredig toegenomen. Soms gaan die twee – hypervertrouwen in

15 Vgl. I&O Research, *Draagvlak coronamaatregelen. Rapport* (Amsterdam 3 maart 2021), 4, www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2021/03/rapportage-corona-draagvlak-februari-2-2021-ieno-research.pdf.

16 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven. Bericht 1* (Den Haag 2022), 4, www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022/SCP-Burgerperspectieven_2022_bericht_1.pdf.

de maakbaarheid van maatregelen en hyperwantrouwen in het leverende vermogen van de overheid – hand in hand.¹⁷

Politologen stellen in Nederland vast dat het vertrouwen in de politiek op het moment erg laag is, en sterk aan schommelingen onderhevig is. Volgens sommigen loopt de koers van het vertrouwen gelijk op met de kwetsbaarheidsparadox: de schijnbare tegenstelling die ontstaat wanneer een samenleving zo welvarend is, en zich zo goed heeft ingedekt tegen schokken, dat wanneer het een keer misgaat, men zich dat nauwelijks kan voorstellen en er helemaal door van slag raakt.¹⁸ Volgens anderen speelt ook mee dat veel crises in Nederland geen crises zijn, maar transitieproblemen en het gevolg van uitstelgedrag door bewindslieden die niet durven te tornen aan de verworvenheden van onze welvarende verzorgingsstaat en niet eerlijk durven te zeggen dat iedereen erop achteruit zal gaan.¹⁹ Omdat iedereen tegelijkertijd wel degelijk kan zien dat de inflatie, de hoge energieprijzen, het klimaat en de oorlog in Oekraïne niet volledig en eindeloos met extra kapitaalinjecties kunnen worden afgekocht, nemen de angst, de woede en het wantrouwen toe: Zal ik er met mijn verworvenheden aan moeten geloven? En gaat het mij dan meer kosten dan de buurman? Zal de pijn wel eerlijk worden verdeeld?

De dramadriehoek

Burgers vinden rechtvaardigheid belangrijk om toekomstige maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen.²⁰ Juist in tijden van transitie

17 Zie Beatrice de Graaf, *Crisis!* (Amsterdam 2022).

18 CAOP, 'Vertrouwen tussen burger en overheid blijft schommelen', 23 juni 2022, www.caop.nl/artikelen/2022/vertrouwen-tussen-burger-en-overheid-blijft-schommelen/. Zie ook Michael Dückers, 'De kwetsbaarheidsparadox: méér traumagerelateerde klachten in voor- en tegenspoed', *Cogiscope* 12 (2016) 3: 22-27.

19 Rien Fraanje en Han Polman, 'Niet elk verwaarloosd probleem is een crisis', *NRC Handelsblad* 14 september 2022.

20 Anne Blanksma Çeta, Panos Papadongonas en Martijn Lampert, *Pensioenuitdagingen voor een bloeiende samenleving in 2122. Onderzoek in opdracht van ABP en APG naar de lange termijn uitdagingen van Nederland en de toekomst van ons pensioen* (Amsterdam 2022), 35-39.

en crisis, als veel op losse schroeven staat en zowel burgers als overheden met onzekerheden kampen (en dus niet weten wat ze moeten doen of wie ze kunnen vertrouwen), is waargenomen rechtvaardigheid een essentiële sleutel. Waargenomen onrechtvaardigheid op één dossier straalt bovendien ook naar andere dossiers uit: zo bleek tijdens de coronacrisis dat onder minderheden met een migratieachtergrond en onder slachtoffers van de toeslagenaffaire de vaccinatiebereidheid lager en wantrouwen jegens de overheid groter was.²¹

Bij recht of onrecht hoort een dader, een veroorzaker of dader van de ellende.²² Wanneer de dader God of het noodlot is, is het lastig of futiel verhaal te halen (hoewel de theologie en de literatuur vol staan met dit soort worstelingen met de theodicee²³). Wanneer die ‘dader’ de overheid is, die tekortschiet in het managen van de crisis, of zelfs als bron en veroorzaker van de crisis wordt gezien, dan belanden burgers en overheid in de dramadriehoek. De burger ziet zich als slachtoffer, leunt achterover en eist troost, hulp en compensatie. De aanklager werpt zich op om de dader te kastijden en eist afrekening. De overheid ziet zich verantwoordelijk gehouden, werpt zich op als redder, maar wordt juist als dader beschouwd.

Het probleem van de dramadriehoek is dat die constellatie geen recht doet aan de complexiteit van de crisis en de speelruimte van de drie partijen. Het rijke en mobiliserende rechtvaardigheidsbegrip wordt gereduceerd tot een simpele ‘blame game’. Alle drie de partijen lijden in dit geval aan blikvernauwing. Een burger is nooit alleen slachtoffer, maar kan ook redder of helper worden. Een aanklager zou ook coach en aangever kunnen zijn. En de vermeende redder/dader zou

21 Zie o.a. RIVM, ‘Vaccinatiebereidheid COVID-19 onder groepen met een migratieachtergrond’, 21 mei 2021, www.rivm.nl/documenten/vaccinatiebereidheid-covid-19-onder-groepen-met-migratieachtergrond.

22 Zie Judith Shklar, *The Faces of Injustice* (New Haven 1990). Ook geciteerd in Greg Bankoff, ‘Blame, responsibility and agency: “Disaster justice” and the state in the Philippines’, *Environment and Planning E: Nature and Space* 1 (2018) 3: 363-381.

23 De vraag waarom God het lijden/het kwaad toestaat, is een centrale notie in de christelijke theologie.

beter kunnen erkennen dat niet alles maakbaar is, dat veel crises aan de markt of de geopolitiek onderhevig zijn (of overgegeven zijn), en te complex en te grenzeloos zijn om door nationale overheden getemd te kunnen worden.

In mijn essay *Crisis!* heb ik getracht aan te geven dat de ontwikkeling van een professioneel en gecentraliseerd systeem van crisisbeheersing in onze moderne, Europese democratieën geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van ons crisisbesef. Het begrippenpaar *securitas/certitudo* is gereduceerd tot de kortetermijnkwetsbaarheidsparadox. De lange termijn, het transcendente, dat ook draait om de waarde van rechtvaardigheid als deugd die in beproeving tot zijn recht komt, lijkt te zijn ingeruild voor rekenen in termen van technologisch crisismanagement aan de kant van de overheid, en compensatie en heiligverklaring van de eigen persoonlijke levenssfeer aan de kant van de burger. Vrijheid is hoogstpersoonlijke bewegingsruimte geworden. Het gaat bij beleden claims omtrent vrijheid zelden om de vrijheid van de gemeenschap als geheel. Je zou de toevlucht van een spraakmakende minderheid tot complottheorieën en complotgemeenschappen in tijden van corona (de antivaxxers) ook als een vlucht kunnen zien: enerzijds als een vlucht in voormoderne, tribale lotgemeenschappen met eigen rites en bijgelovige praktijken die zich aan de grip van de moderne staat (en wetenschap) onttrekken, anderzijds ook als een uiting van een hyperrationeel, gesecculariseerd postmodern vrijheidsdenken dat met niemand rekening wil houden en eigenrecht vooropstelt. Beide vormen van vluchtgedrag gaan maar al te vaak gepaard met het activeren van de genoemde dramadriehoek.

Met de overgang naar de moderne tijd hebben ideeën over beproeving en boete, en afhankelijkheid van charitas en het noodlot/God plaatsgemaakt voor institutionalisering van sociale zorg en welzijn. En dat is een groot goed. Met de verzorgingsstaat en de instrumenten van crisisbeheersing zijn mensen niet meer aangewezen op de willekeur van giften, maar kunnen ze bogen op rechten, zowel burgerrechten als sociale rechten, alsmede op een overheid die in tijden van

crisis nivellerend en verdelend probeert op te treden. Maar het zingevingsideaal van hogere rechtvaardigheid is door de focus op individuele rechten wel verschaald geraakt.

Bovendien is het afschuiven van verantwoordelijkheden of het wijzen van burgers en overheden naar elkaar niet zo effectief in een tijd waar de oorzaken van de crisis elders liggen: in Rusland, bij de markt, bij de grote bedrijven die zich niet op klimaatbeheersing laten aanspreken, of bij energiebedrijven die koste wat het kost hun winstmarge hoog willen houden.

Historische vooruitblik

Verticaal vertrouwen in een overheid, hoe legitiem ook, kan het sociale vertrouwen van een gemeenschap en de bronnen van zin en richting van die gemeenschap en van de vele individuen die die gemeenschap rijk is, niet vervangen. Rechtvaardigheid is uiteindelijk meer dan een sociaal contract. Het is een deugd, een principe dat behoort tot de prepolitieke waarden die mensen van huis uit mee moeten krijgen óm een politieke gemeenschap te kunnen vormen, om grondrechten te kunnen formuleren, en om ergens in te kunnen geloven dat boven hen zelf uitstijgt.²⁴

Maar voordat dat lukt, moet er nog een drietal fundamentele uitdagingen worden overwonnen, die ik hier in de conclusie nog wil benoemen.

24 In de woorden van de Duitse constitutioneel jurist en filosoof Ernst Wolfgang Böckenförde: 'The liberal, secularised state is nourished by presuppositions that it cannot itself guarantee.' Ernst Wolfgang Böckenförde, 'Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation', in: *idem, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, Nr. 914)* (Frankfurt am Main 2006), 92-114, hier: 112. Zie voor prepolitieke waarden over 'the good life', naast 'good institutions', ook: *Paul Ricoeur, Oneself as Another* (Chicago 1992), 180, 262.

Allereerst houden verschillende partijen er totaal verschillende opvattingen over rechtvaardigheid op na. Dat is een uitdaging, omdat het juist die waargenomen eigen ervaring van rechtvaardigheid is die ons door crises heen helpt. Mensen hebben evenwel uiteenlopende, en soms zelfs omstreden en verwrongen concepties van wat rechtvaardigheid is. Dat is geen nieuw inzicht, maar blijkt bijvoorbeeld al uit de klassieke gelijkenis van de arbeiders in de wijngaard.²⁵ Veel mensen zouden hier nu verontwaardigd over zijn: als de een veel langer werkt dan de ander, verdient hij/zij toch ook meer? Maar de eigenaar blijft erbij dat hij dat loon met de arbeiders heeft afgesproken en dat het daarom rechtvaardig is. Met die redenering kunnen inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen eveneens worden gerechtvaardigd. Verschillende partijen kunnen er dus hele andere opvattingen op na houden hoe rechtvaardigheid bereikt wordt of eruitziet.

Een tweede uitdaging die hiermee samenhangt, is dat de liberale, open democratie, in de woorden van Böckenforde, zelf geen veronderstelde, absolute, bronnen van recht kan afkondigen, laat staan afdwingen. Een absoluut filosofische, religieuze fundering van rechtvaardigheid (ook als verbinding tussen maatschappelijke orde en de wereld van de ideeën dan wel het eeuwig heil) zit er op politiek niveau voor de liberale democratie niet in, en dat is maar goed ook. Maar dat betekent niet dat rechtvaardigheid niet steeds weer opnieuw bedacht en geformuleerd kan en moet worden als cruciale notie in het politieke discours en handelen. Is ons principe van rechtvaardigheid puur procedureel? Is het gereduceerd tot het beschermen van gelijke behandeling alleen, of houdt het ook in dat we recht doen aan verschillen in inkomen bijvoorbeeld?

25 Mattheüs 20:1-16.

In de derde plaats moet dit ideaal van rechtvaardigheid als cruciale waarde in de complexe morele en politieke werkelijkheid ook altijd worden afgewogen tegen andere deugden en waarden, zoals autonomie, vrijheid of veiligheid.

Kortom, er zijn serieuze hobbels op de weg. Maar dat ontslaat ons als burgers niet van de plicht om juist in tijden van crisis bronnen van rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid en solidariteit aan te boren die onszelf en de samenleving inspiratie en richting geven. Dat kunnen individuen zijn, mensen in de zorg (denk aan de vroegere Zwartzusters) of vrijgevege ondernemers. Het zou echter zonde zijn als de notie van rechtvaardigheid puur alleen een particuliere aangelegenheid wordt, en het idee van een rechtvaardige overheid of van rechtvaardige leiders verdwijnt achter de muur van onpersoonlijke en administratieve crisismaatregelen. Rechtvaardigheid in crisistijd heeft leiders nodig – in politiek, beleid en samenleving – die over die muren heen stappen, erdoorheen breken als het nodig is, en zelf laten zien wat juist, eerlijk en dienstbaar is. Want rechtvaardigheid doet hopen en is aanstekelijk.

De overlevering wil dat toen de Vikingen de nazaten van Karel de Grote in 845 na Christus belaagden en Parijs hadden omsingeld, een verschrikkelijke ziekte in hun gelederen uitbrak. Van de Franken hoorden ze dat vasten, bidden en aalmoezen uitdelen hielp. Ze luisterden, lieten hun krijgsgevangenen vrij, verdeelden hun buit onder de armen, en namen die nieuwe principes mee terug naar het noorden. Tenminste, zo wil de mythe, maar hij is te mooi om niet te vertellen.

3

DE OVERHEID ZAL AAN VERMOGENSPOLITIEK MOETEN GAAN DOEN

*Een argument voor een noodzakelijke ingreep in
de liberale democratie*

*Marjan Slob**

Een liberale democratie kent onvermijdelijk mensen die nooit directe politieke macht zullen verwerven; de Amerikaanse denker Jeffrey Green noemt hen 'de plebejers'. Volgens de beginselen van de liberale democratie zelf is dit eigenlijk onrechtvaardig. Geen wonder dus dat 'het plebs' verongelijkt is, stelt Green. Gewoonlijk accepteren tweedegradersburgers deze imperfecte situatie overigens behoorlijk blijmoedig, maar daar kan een einde aan komen als de vermogensverschillen binnen een samenleving te groot worden. Wederom voelt het volk goed

* Marjan Slob is zelfstandig filosoof en essayist. Zij schreef meerdere boeken, waaronder *Hersenbeest* (winnaar van de Socratesbeker) en *De lege hemel*, dat de J. Greshoff-prijs won. Zij werkt onder meer voor *de Volkskrant*, publieke kennisinstellingen en ministeries.

aan waar de schoen wringt: rijken zullen politieke invloed gaan kopen, wat de meritocratische belofte van de liberale democratie ondermijnt. Een overheid die naar rechtvaardigheid streeft, komt dan ook niet weg met een oproep tot het koesteren van proceswaarden zoals transparantie en betrouwbaarheid. Zij zal ook de opeenhoping van vermogen moeten aanpakken. Dit is, geredeneerd vanuit de geest van de liberale democratie, een noodzakelijke ingreep zonder verdere politieke kleur.

Inleiding

De liberale democratie is een systeem om te vieren en te koesteren. Zij kent al haar burgers op voorhand evenveel vrijheid en invloed toe en verankert dit principe bovendien expliciet in haar instituties, wat dit systeem moreel superieur maakt aan alle andere politieke systemen die de geschiedenis heeft opgeleverd. Maar wees eerlijk: ziet u in de praktijk werkelijk vrij en gelijkwaardig burgerschap? Hebben burgers in een westerse democratie allemaal evenveel kans om hun invloed te doen gelden en macht te verwerven, mochten zij dat willen proberen? Nee. En dat feit is niet weg te zetten als een betreurenswaardige historische toevalligheid die met enige inspanning te corrigeren valt. Die ongelijkheid hangt samen met enkele fundamentele trekken van de liberale democratie zelf. Hoewel de theorie dus prachtig is, zullen er in de praktijk onvermijdelijk mensen zijn – namelijk plebejers – voor wie dit politieke arrangement onrechtvaardig uitpakt. Het is logisch dat deze mensen wrok voelen; een fundamentele politieke belofte wordt immers niet waargemaakt. Gewoonlijk zullen de meeste plebejers wel manieren vinden om met hun wrok te leven. Totdat de onrechtvaardigheid te groot wordt. Dan komen zij in verzet, en wel in plebejische stijl: ruw en ongenueanceerd.

Dat is de analyse die de jonge Amerikaanse politiek filosoof Jeffrey Green uitwerkt in *The Shadow of Unfairness: A Plebeian Theory of Liberal Democracy* (2016). Green is geschoold in het antieke denken, wat zijn gebruik van dat ongemakkelijke woord ‘plebejer’ verklaart: in het oude Rome was een plebejer iemand die weliswaar burger-

rechten genoot, maar in de praktijk toch minder in de melk te brokkelen had dan de patriciër. Volgens Green is dit patroon in wezen niet veranderd: ook in onze samenlevingsvorm kan een politieke elite het beleid in de praktijk naar haar hand zetten op een manier die voor de massa buiten bereik blijft. Een plebejer (tegenwoordig zou je eerder spreken van een tweederangsburger) is iemand die onder ogen ziet dat het verschil tussen gewone en uitzonderlijke mensen niet volledig kan worden toegeschreven aan verdienste. Die stand van zaken is vanuit de liberale theorie zelf niet te rechtvaardigen, maar ook niet op te lossen. Een massademocratie kent namelijk altijd een zekere afstand tussen volk en bestuur – en precies die afstand leidt tot ongelijkheid. Een ongelijkheid die dus niet helemaal valt te rechtvaardigen met een beroep op persoonlijke verdienste (de favoriete ideologische vluchtheuvel van de liberale democratie).

Rustig en precies wijst Green in zijn werk op enkele principiële problemen van een liberale (massa)democratie. Zo kent ons politieke systeem een onvermijdelijk onderscheid tussen ‘enkelen’ en ‘velen’. Moderne tweederangsburgers staan op afstand van de macht en zullen dat hoogstwaarschijnlijk gedurende hun hele leven ook blijven staan, simpelweg omdat politieke banen nu eenmaal schaars zijn. Het is niet onmogelijk dat iemand uit het volk doordringt tot gemeenteraad of parlement, maar hoogstonswaarschijnlijk is het wel, zoals de statistieken keer op keer laten zien. En je feitelijke, dagelijkse waarheid als burger kun je niet laten afhangen van grote onwaarschijnlijkheden, zoals Green droog opmerkt.

Gevolg is ook dat de belangen van het gros van het volk hoogstens in grote lijnen verwoord worden in de kamers waar de politieke beslissingen vallen. De meeste mensen kunnen slechts politieke invloed verwerven als achterban van een politieke partij, een vakbond, een actiegroep. Zij spreken dus niet namens zichzelf, maar laten zich vertegenwoordigen. Dat kan ook niet anders in een samenleving van enige omvang – hoe zou dat praktisch te organiseren zijn? –, maar het betekent wel dat sommige stemmen veel beter doorklinken dan

andere. Wie aan de overlegtafel zit, kan zijn of haar belang veel preciezer inbrengen. Ter plekke merk je bovendien welke bewoordingen overkomen, waardoor je je eigen verhaal beter leert spinnen en tactische kansen kunt benutten. Vergeleken daarmee gromt het volk een bot ‘ja’ of ‘nee’ door al dan niet achter zijn vooruitgeschoven vertegenwoordiger te blijven staan. Die lompe ongearticuleerdheid toont dus niet zozeer de ‘aard’ van het volk, maar is eerder een onvermijdelijk uitvloeisel van hun positie in het systeem van representatie, aldus Green.

De liberale democratie zegt dan wel dat iedereen in principe gelijk is, en werpt inderdaad ook geen institutionele barrières op die de weg naar de politieke macht voor sommige mensen bij voorbaat blokkeren, maar het noodzakelijke systeem van vertegenwoordiging maakt dat veel mensen in de praktijk de politieke ervaring zullen hebben dat zij tweederangsburgers zijn en niet kunnen meepraten op de werkelijk belangrijke plekken. Dát is de ervaring die onze liberale democratie voor het gros van haar burgers produceert. Green verwijt de grote filosofen van het liberale politieke midden, zoals John Rawls en Richard Dworkin, te gemakkelijk aan die ervaring voorbij te gaan. Zij redeneren dat burgers zich in een liberale democratie vrij en gelijk *behoren* te voelen, omdat hun formeel niets in de weg wordt gelegd om een gooi te doen naar directe politieke invloed. Maar deze burgers zijn realistisch en rijp genoeg om te weten dat het hoogstonschijnlijk is dat dit in hun leven ook gaat lukken. Zij hebben dus (in de empirie gegronde) *redenen* om zich tweederangsburgers te voelen.

Leven met onrechtvaardigheid

Nu zou je kunnen zeggen dat onze democratie momenteel met grotere problemen kampt dan het feit dat het grootste deel van de burgers nooit direct voor zichzelf zal kunnen praten. Zo liet de toelagenaffaire zien dat Nederlandse burgers in de praktijk toch niet altijd gelijk worden behandeld. Een staaltje schandalige politiek, dat terecht veel aandacht trok. Toch zou je die affaire nog kunnen zien

als een incident dat niet het ideologische hart van de liberale democratie raakt, en juist met een beroep op haar ware idealen te herstellen zou zijn. Dat zouden Rawls en Dworkin vermoedelijk betogen, en het is precies wat hun hedendaagse intellectuele erfgenaam Francis Fukuyama beweert (Fukuyama, 2022). De liberale democratie ligt van links en van rechts onder vuur, zo geeft Fukuyama toe, maar die brede onvrede betreft welbeschouwd niet de principes van de liberale democratie zelf; een zuiver naleven van haar richtlijnen zou bestaande misstanden juist kunnen corrigeren.

De toeslagenaffaire valt dus wellicht nog te duiden als een schandaal dat zich kon voltrekken omdat er jammerlijk werd afgedwaald van liberaal-democratische basisprincipes. Maar voor het tweederangsburgerschap van het gros van het volk geldt dat niet, zeg ik met Green in de hand. Hun achterstelling is een resultaat van ‘beperkende parameters die voortkomen uit de anatomie van het liberaal-democratische regime zelf’, en is dus binnen een parlementaire democratie onvermijdelijk. Het getuigt volgens Green van intellectuele eerlijkheid om te erkennen dat onze democratie altijd enigszins onrechtvaardig zal uitpakken voor sommige groepen mensen. Probeer daar maar mee te leven, zegt hij ook, want er is nog steeds geen beter en rechtvaardiger systeem vertoond dan diezelfde parlementaire democratie.

Ons democratisch stelsel is dus niet perfect. In de praktijk niet (zoals bijna iedereen erkent), én in principe niet (wat veel minder mensen onder ogen zien). In het dagelijks leven lijken tweederangsburgers dit principiële falen eigenlijk gemakkelijker te aanvaarden dan beroeps-politici en hun ideologen. Je zou het volk realiteitszin kunnen toedichten, of gelatenheid, maar het blijft opmerkelijk hoe blijmoedig veel tweederangsburgers deze in wezen niet te rechtvaardigen maatschappelijke verhoudingen gewoonlijk accepteren. Waarschijnlijk realiseren zij zich dat zij het politieke handwerk niet zouden kunnen (of willen) verrichten, ondanks de onmiskenbare voordelen die dit hun zou opleveren. Zolang hun leven goed genoeg is, tolereren zij

daarom maar de 'schaduw van oneerlijkheid' die daar vanuit het huidige politieke systeem over valt.

De macht van het geld

Tweederangsburgers blijken in de praktijk dus best te kunnen leven met een zekere mate van onrechtvaardigheid. Maar die onrechtvaardigheid moet niet te groot worden. En precies dat dreigt te gebeuren, want zorgelijk genoeg is er volgens Green nóg een structuurkenmerk van de liberale democratie dat onrechtvaardigheid in de hand werkt: zo'n samenleving tendert vanzelf richting een plutocratie, dus richting een bestuursvorm waarin de rijkste mensen aan de macht komen en de wetten kunnen gaan bepalen. Het zal duidelijk zijn dat een echte plutocratie tegen de idealen van een liberale democratie in gaat; de maatschappelijke spelregels dienen dan feitelijk niet langer het algemeen belang, maar bevoordelen stelselmatig de rijken. Die rijken zullen in de dagelijkse praktijk steeds vaker aan het langste eind trekken, omdat wetten en regelgeving op hun belangen worden toegesneden en instituties naar hun belangen worden ingericht. Wat heb je nog aan formele gelijkheid voor de wet als jij niet rijk bent en diezelfde wet vooral gericht is op het beschermen van vergaard kapitaal?

Volgens Green tenderen liberale democratieën na een tijdje richting een plutocratie omdat rijke mensen invloed kunnen kopen. Zij laten hun belangen behartigen door lobbyisten, advocaten en financieel adviseurs, die andere burgers niet kunnen betalen, wat rijken een onrechtvaardig voordeel geeft in de uitleg van de wet. Zij kopen media op, waardoor zij de publieke opinie kunnen bespelen. Hun kinderen sturen zij naar het particuliere huiswerkinstituut, vanwaaruit ze per kruiwagen naar de bestuurskamers worden gereden.

Het bevoordelen van familie is iets van alle plaatsen en tijden, erkent Green, net als het oppotten van bezit uit angst voor de toekomst. Het zijn neigingen die horen bij ons zoogdierenbestaan. Maar die

neigingen moeten niet de overhand gaan krijgen, want dan ondermijnen zij het meritocratische ethos waar westerse liberale democratieën sterk op leunen. ‘Woeker met je talenten en je zult het hier kunnen maken’, verzekert dat ethos de individuele leden van de samenleving. En op maatschappelijk niveau belooft de meritocratie ons dat de beste mensen zullen komen bovendrijven. Deze beloftes worden ondermijnd als rijken een sterke maatschappelijke positie kunnen kopen en via het erfrecht veilig kunnen stellen voor hun familieleden. Naarmate zo’n type samenleving langer bestaat, zijn de rijken van die samenleving steeds minder vaak rijk dankzij hun eigen verdienste, terwijl zij met hun geld de instituties juist steeds meer naar hun eigen belang kunnen inrichten. We hebben hier, aldus Green, te maken met ‘de rauwe macht van geld’ om politieke invloed uit te oefenen ‘in civiele ruimtes die het niet geacht wordt te betreden’.

Groeiende ongelijkheden

Dat de rijken van een samenleving de neiging hebben onevenredig veel politieke macht naar zich toe te trekken – al is het maar om hun bezit en hun familie veilig te stellen –, concludeert ook Bas van Bavel in *De onzichtbare hand*. Van Bavel is hoogleraar Transitie van economie en samenleving in Utrecht, en bestudeerde voor zijn genoemde boek hoe het vier grote economieën in de wereldgeschiedenis is vergaan: Irak in de vroege Middeleeuwen, Italië in de volle Middeleeuwen, de Nederlanden tussen 1100 en 1800, en Engeland en de Verenigde Staten in de industriële tijd. Van Bavel licht deze economieën eruit omdat ze alle vier factormarkten kenden – dat wil zeggen dat er niet alleen handel bestond in goederen (zoals overal waar mensen zijn), maar dat ook arbeid, grond en kapitaal een prijs kregen en werden verhandeld.

Economieën waarin factormarkten de ruimte krijgen, maken een bloeiperiode door. Maar na een tijd (en neem dit ruim; dat kan best meer dan een eeuw zijn) gaat de economische én politieke macht klonteren bij een kleine groep. En waar de maatschappelijke ongelijkheid

toeneemt, nemen investeringen af, zo toont Van Bavel met nauwgezet historisch archiefonderzoek aan. Groeiende ongelijkheid blijkt steevast het begin van het einde van deze economieën. Van Bavel maakt dus gehakt van het idee dat een grote vrije markt vanzelf tot meer welvaart en betere maatschappelijke instituties leidt. Hij toont zelfs *het tegenovergestelde* aan: de geschiedenis laat zien dat samenlevingen waar grond, arbeid en kapitaal vrijelijk worden verhandeld na verloop van tijd gaan inboeten aan welvaart en welzijn. Van Bavel verklaart ook de achterliggende dynamiek: rijke mensen gaan handelen in grond en financiële producten, waardoor ze snel nog rijker worden. Om dat geld veilig te stellen vergroten deze rijken hun greep op de politiek; zo kunnen zij regelingen en instituties in hun voordeel bijbuigen. Maar waar dergelijke behoudzucht gaat domineren, vinden minder werkelijke innovaties plaats en komen talentvolle mensen zonder veel vermogen te veel op achterstand te staan. Het is de dood in de pot.

In *De onzichtbare hand* spreekt Van Bavel geen moreel oordeel uit over deze gang van zaken; hij wijst louter op dit patroon. Zijn focus ligt bovendien niet op liberale democratieën, maar op factormarkten. Maar het geeft te denken dat de huidige westerse liberale democratieën stuk voor stuk factormarkten zijn, waar de vermogensverdeling steeds schever wordt (zoals Thomas Piketty in *Kapitaal in de 21ste eeuw* liet zien). Het feit dat onze rijken onevenredig veel politieke macht vergaren, zet de neergang van onze samenleving in, daarover zijn Van Bavel en Green het dus eens – al werkt Van Bavel dit economisch uit, terwijl Green zegt dat liberale democratieën in die omstandigheden hun eigen politiek-filosofische principes niet meer weten waar te maken.

Scheve vermogensverhoudingen zijn kortom gevaarlijk voor de liberale democratie. Het zou dan ook heel verstandig zijn om op tijd, en op democratische wijze, paal en perk te stellen aan die opeenhoping van vermogen bij enkelingen. In *The Shadow of Unfairness* geeft Green een (behoorlijk technische) filosofische onderbouwing die het

mogelijk maakt plutocraten aan te pakken zonder daarbij principiële liberale waarden aan te tasten. Bezit zal nooit gelijk verdeeld zijn, beseft Green. Hij erkent ook dat er altijd debat zal bestaan over welke verdeling nu eigenlijk eerlijk is, en waarom. Maar dat zou ons niet het zicht moeten ontnemen op het feit dat we heel goed weten wanneer de verdeling van bezit *niet* eerlijk is: als er geen relatie meer is tussen rijkdom en maatschappelijke verdienste. ‘Er zijn niveaus van ongelijkheid die zo extreem worden, dat verworven [politieke] vrijheden daarbij hun *waarde* gaan verliezen, ook al blijven ze formeel van kracht’, schrijft Green. Gewone burgers kunnen hun politieke vrijheden in de praktijk niet meer goed uitoefenen omdat ze stuiten op de macht van het geld, en raken gedemoraliseerd.

We moeten een manier zoeken om dat ‘psychopolitieke verdriet van het plebejische burgerschap’ te verzachten, vindt Green. En wel door regelingen te treffen die de rijken indammen. Het aftoppen van grote vermogens is geen teken van afgunst, zoals sommige rijken graag zeggen, maar een bescheiden genoegdoening voor in wezen onrechtvaardige verhoudingen. Liberale democratieën hebben dus niet alleen goede redenen om hun arme burgers te helpen overleven, hulp die alle hedendaagse democratieën in meer of mindere mate bieden. Dergelijke hulp is nodig en welkom, maar volstaat niet. Om haar eigen ideologische kroonjuwelen te bewaren, zal de liberale overheid ook moeten patrouilleren in de hogere echelons van inkomen en vermogen.

De noodzaak van vermogenspolitiek

Persoonlijk ben ik ervan overtuigd dat politici, bestuurders en ambtenaren graag willen kunnen geloven dat zij bijdragen aan een rechtvaardige overheid. Rechtvaardigheid is voor mensen die werken in het publieke domein een kernwaarde. Maar het bewaken van rechtvaardigheid vergt meer dan het koesteren van democratische procedures, waar deze ambtsdragers het vaak bij houden. Een voorbeeld: in hoofdstuk 1 van het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV geeft

het kabinet zichzelf de mooie opdracht om naar een rechtvaardige overheid te streven. Volgens Rutte IV betekent dit dat het kabinet zal moeten gaan werken aan zijn betrouwbaarheid, aan begrijpelijkheid en transparantie, en aan het hanteren van de menselijke maat. Dat zou inderdaad geen kwaad kunnen. Maar als ik de inzichten van Green en Van Bavel tot me laat doordringen, vrees ik dat dit een te holle invulling van rechtvaardigheid is. Het kabinet zal geen rechtvaardigheid bewerkstelligen door alleen dergelijke proceswaarden te bewaken. Wil ons staatsstelsel enigszins rechtvaardig blijven, dan zal het ook inhoudelijk moeten ingrijpen en de scheve verdeling van vermogens moeten corrigeren. Dat is geen linkse oproep, maar een aanpak die elke realistische democraat zou moeten onderschrijven – te vergelijken met de noodzaak tot klimaatpolitiek. Vermogenspolitiek is simpelweg noodzakelijk om de liberale democratie vitaal te houden.

Met Green en Van Bavel in gedachten wil ik nog een zorg meegeven: de overheid moet er natuurlijk alles aan doen om te voorkomen dat een incident zoals de toeslagenaffaire zich nogmaals voordoet. Daar handelde de overheid immers op een manier die vloekt met een basisprincipe van de liberale democratie: gelijke gevallen werden ongelijk behandeld. Maar de overheid zou zich ook moeten afvragen in hoeverre twee andere recente staaltjes van lelijke politiek – het stikstofbeleid en het overheidsoptreden rond de gaswinning in Groningen – erop wijzen dat de samenleving al beweegt in de richting van een plutocratie. Zelf vrees ik daarvoor, want in beide gevallen luisterde de overheid jarenlang hoofdzakelijk naar de stem van het geld en werden andere stemmen en belangen op formalistische wijze weggedrukt. Ook die tendens valt wellicht nog om te buigen. Doe dat dan ook. Ter wille van die mooie liberale democratie.

Literatuur

Bas van Bavel, *De onzichtbare hand: hoe markteconomieën opkomen en neergaan*, Prometheus, 2018.

Francis Fukuyama, *Liberalism and Its Discontents*, Profile Books, 2022.

Jeffrey Edward Green, *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford University Press, 2011.

Jeffrey Edward Green, *The Shadow of Unfairness: A Plebeian Theory of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 2016.

Marjan Slob, *Het oog van het volk: hoe het oculaire model van Jeffrey Green de westerse democratie bekritiseert en vitaliseert*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2016.

4

FRAGIEL SAMENLEVEN

*Efficiëncymaatschappij en diplomatedemocratie staan
rechtvaardige overheid in de weg*

*René Cuperus**

Het naoorlogse samenlevingsmodel van liberale rechtsstaat, verzorgingsstaat en sociale markteconomie heeft een, historisch gezien, uniek rechtvaardige overheid geschapen, maar daarmee ook een verwachtingspatroon van vrijheid, gelijkheid en fairness, waaraan per definitie niet voldaan kan worden. Dat is erger geworden sinds het ontstaan van de neoliberale efficiëncysamenleving en de enorme opmars van hoogopgeleiden, waardoor het naoorlogs sociaal contract met name voor lageropgeleiden minder goed georganiseerd en minder sociaal is uitgekapt. Politiek, bestuur en overheid zullen de teloorgegane en verzwakte verbindingen van de oude zuilen en volkspartijen moeten heruitvinden en herstellen. Goed bestuur en sociale samenhang spelen daarbij een cruciale rol.

* René Cuperus is strategisch adviseur en publicist. Samen met electoraal geograaf Josse de Voogd schreef hij *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Cuperus werkt momenteel voor Instituut Clingendael en voor het Strategieteam van de gemeente Amsterdam.

Inleiding

Je zult dezer dagen maar overheid zijn – dat is haast niet te doen. Als overheid moet je als een politieagent zijn: zacht tegen oude vrouwtjes die hun kat kwijt zijn, maar alert en agressief tegenover de verwarde man die opeens met een mes op je afstormt. Streng en empathisch voor het jongetje dat een bal door een winkelruit heeft getrapt, maar nietsontziend als er een terrorist met een auto over een marktplein scheurt.

De overheid heeft met alles en iedereen te maken en doet zichzelf in talloze gedaanten voor. Nu eens is zij de pinautomaat die de hele samenleving helpt bij het betalen van de energierekening, dan weer een inlichtingendienst die burgers te vaak en graag afluistert. Nu eens het loket dat de meest hulpbehoevende mensen met wantrouwen bejegt, of de dienst die geiten ruimt, dan weer de instantie die goededoelenorganisaties in leven houdt.

Wat willen we liever: Een rechtvaardige of een rechtmatige overheid? Complex maatwerk of grofmazig generiek overheidsbeleid? Een corrupte of een verspillende overheid? Een strenge overheid of een laffe overheid?

Zoveel is zeker: wie het woord ‘overheid’ in de mond neemt, moet zich altijd goed blijven realiseren dat men het over een onoverzienbaar, complex, veelkoppig fenomeen heeft. De eigen website van de overheid komt met het volgende zelfportret:

‘De Rijksoverheid bestaat uit 12 ministeries, veel uitvoerende diensten, inspecties en de Hoge Colleges van Staat. Niet alleen in Den Haag, maar verspreid door het hele land. Hier werken meer dan 120.000 collega’s. (...) De overheid en de Rijksoverheid zijn niet hetzelfde. De totale overheid bestaat uit de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. Deze overheden nemen op tal van terreinen maatregelen, vaardigen wetten uit en zien toe op de naleving ervan. In totaal maken meer dan

1.600 organisaties en instanties deel uit van de overheid.’ (Werkenvoornederland.nl)

De overheid bestaat dus uit meer dan 1600 organisaties en instanties, die allemaal – direct of indirect – bijdragen aan het algemeen belang van de burgers van Nederland. De grote vraag is hoe burgers dit enorme staatsbureaucratisch complex waarnemen. Met welke instanties hebben zij veel te maken en welke onttrekken zich geheel aan hun waarneming? Op welke organisaties, ervaringen en vooral regelingen baseren zij hun beeld van de overheid? En op welke laag van de overheid, Europees, nationaal, lokaal? Hoe dominant zijn de (sociale) media bij de vorming van het overheidsbeeld? Bij het produceren van gevoelens van vertrouwen of wantrouwen. Of gaat het vooral om persoonlijke ervaringen met overheidsbestuur en overheidsregels? Hoeveel onderscheid maken burgers tussen de verschillende overheden, tussen politiek en overheidsbestuur, of is het overheidsbeeld één pot nat? Alles wat niet markt en privéwereld is, maar zich in de publieke sfeer afspeelt, is dan toerekenbaar aan ‘de overheid’, of ‘de politiek’.

Het modebegrip vandaag de dag in bestuurlijk Nederland is: ‘*één overheid*’. In foieilijk jargon heet het dan: ‘We staan samen aan de lat als *één overheid*.’ Los van die tenenkrommende taal, dat beeld zou voor de burgers, voor de perceptie van de burgers, weleens meer waarheid kunnen bevatten dan voor de bestuurlijke wereld zelf, waar ‘*één overheid*’ meer wensdenken is dan realiteit, meer utopie dan praktijk. Waarschijnlijk komen alle overheidsinstanties en publieke instellingen als een en dezelfde overheid op mensen over, en heeft men weinig gevoel voor de fitnesses van het Huis van Thorbecke of de regels voor zbo’s.

Trouwens, net zo divers, complex en principieel onvoorzienbaar als ‘de overheid’ is het begrip ‘de burger’. Net zomin als er één eenduidige overheid bestaat, bestaat er natuurlijk één eenduidige burger. Die zijn er ook in ontelbare soorten en maten. Hoog- en laagopgeleid, oud en jong, grootstedelijk en plattelands, nieuwkomer en gevestigde,

werkzaam in de publieke en in de private sector. Nogal hinderlijk en luidruchtig zijn de zeurende, klagende en wobbende burgers. Veel hedendaagse burgers tonen zich in plaats van staatsburger vooral overheidsconsument, die de overheid voor een soort van *bol.com* aanziet: vandaag besteld, morgen geleverd!

Voorbij de overheidsutopie

Men zou een veelvoorkomende houding tegenover de overheid schizofreen kunnen noemen: men heeft enorm hoge verwachtingen van de overheid, maar combineert dat met lage loyaliteit. ‘Wij’ als burgers verwachten alles van de overheid, maar willen tegelijk vrij zijn. De overheid moet ons tegen pech en tegenslag beschermen, maar we willen door diezelfde overheid ook vrijgelaten worden. We eisen dat de overheid steeds opnieuw de *last resort*-probleemoplosser is, maar combineren dat met de wens liever zo weinig mogelijk belasting te betalen.

Vrij naar Hans Boutellier – die het begrip *veiligheidsutopie* heeft gemunt, met als sterk beeld dat de moderne burger het liefst een bungeejumper wil zijn, maar dan wel met een groot vangnet eronder – zou men van een *overheidsutopie* kunnen spreken. Moderne burgers willen vrij en autonoom zijn, maar tegelijkertijd 100% beschermd en veilig. Moderne burgers willen zich maximaal kunnen uitleven en ontplooiën, maar de overheid moet bij ongeluk en onvoorziene omstandigheden de brokken opruimen. Wat de veiligheidsutopie en de overheidsutopie gemeen hebben, is dat ze gaan over het onhaalbare verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en maximale bescherming.

Burgers willen vrij zijn, autonoom, ondernemend, ongebonden, maar o wee als het misgaat. Dan moeten alle risico’s worden afgedekt en elke schade worden vergoed. Zie de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)-regelingen in de coronapandemie. Zie het energieplafond in de gas- en energiecrisis. We onderschatten de

enormiteit van die ingrepen. Want, bij alle chagrijn over de overheid, zijn dit extreme rechtvaardigheidsinterventies, die alleen een heel rijk en goed georganiseerd land zich kan veroorloven.

Hoe dat ook zij, torenhoge verwachtingen leiden tot torenhoge frustraties en teleurstellingen, de wet van de *rising expectations*. Maar waarom zou een overheid eigenlijk rechtvaardig moeten zijn? Waarom zou er eigenlijk vertrouwen in een overheid moeten zijn? En hoe slecht is het overheidsbeleid eigenlijk? Is de sfeer niet veel te zwartgallig en pessimistisch, en gaat er eigenlijk – in stilte en achter de schermen – niet heel veel goed? Die vragen zouden we ons best wel eens fundamenteeler mogen stellen, voordat iedereen massaal meezingt in het koor van overheid-*bashers*.

Wat dat aangaat is het project van bestuurskundige Paul 't Hart over 'succesvol openbaar bestuur' boeiend en belangrijk. Hij wil bewust ingaan 'tegen de tijdgeest van "onttovering" van publieke instituties en gezagsdragers', en leren van geslaagd en succesvol overheidsop treden. 't Hart: 'We vragen ons te weinig af hoe het komt dat bepaalde publieke organisaties, systemen van publieke dienstverlening, bestuurlijke samenwerkingsverbanden, grote projecten, reacties op calamiteiten of zorgverlening aan (groepen) mensen met complexe behoeften, zo goed uitpakken.'¹ Dat is een heel waardevol perspectief, belangrijk tegengif tegen doorslaand negativisme. Goed ook voor de professionele spirit van ambtenaren en mensen werkzaam in het publieke domein. Toch gaat deze positivo benadering uiteindelijk te zeer voorbij (bij alle nuancering over hoge verwachtingen) aan de ontstane negatieve overheidsbeelden bij een aanzienlijk deel van de bevolking.

1 Paul 't Hart, 'Succesvol openbaar bestuur. Het bestaat (voor wie het zien wil)', *Platform O*, 24 oktober 2019.

De fictie van de goed georganiseerde solidaire verzorgingsstaat

Die negatieve beelden komen we helder tegen in de door het Verwey-Jonker Instituut onderzochte oorzaken van wantrouwen in de overheid. In dat onderzoek worden vijf oorzaken voor overheidswantrouwen genoemd:

1. *de onzichtbaarheid van de overheid* (de afstand van de overheid is toegenomen door het verdwijnen van voorzieningen – meest voelbaar op lokaal niveau);
2. *de onzichtbaarheid van de burger* (de menselijke maat is verdwenen);
3. *ongelijke behandeling* (de overheid is er vooral voor bepaalde groepen, zoals ondernemers, migranten enz.);
4. *het niet horen van de burger* (de burger voelt zich niet gehoord, zowel bij besluitvorming die hem/haar rechtstreeks raakt, als bij de landelijke besluitvorming);
5. *incompetentie* (van ambtenaren, politici en bestuurders).²

In deze oorzaken van verloren vertrouwen in de overheid komen de volgende elementen terug. Het verdwijnen – door bezuiniging, opschaling en concentratie – van publieke voorzieningen, met name in de regio. De (onbedoelde) vernederende behandeling van burgers door ICT-systemen en algoritmen, zoals dramatisch aangetoond bij de toeslagenaffaire. Zie de waarschuwing van *Politico*:³ ‘Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms.’ De (gepercipieerde) ongelijke behandeling van burgers, met onbehagen over de proceskant. Al deze oorzaken zijn evenzovele voorwaarden voor rechtvaardig overheidsbeleid: zorg voor zo eerlijk mogelijk verdeeld ‘profijt van de overheid’, zowel geografisch als demografisch; pas op met maatwerkvijandige anonieme ICT-systemen; respecteer burgers, ook als ze ongelijk hebben of niet hun zin kunnen krijgen.

2 Verwey-Jonker Instituut, *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, 2020.

3 *Politico*, 29 maart 2022.

Sommige onderzoekers menen dat niet het vertrouwen bij de burger het probleem is, maar ‘dat burgers onrechtvaardig worden behandeld door de overheid’.⁴ De onrechtvaardige behandeling van burgers door de overheid kan leiden tot wantrouwen onder inwoners. Suijkerbuijk⁵ heeft in dit verband vier belangrijke criteria van politiek vertrouwen geformuleerd:

1. *deskundigheid* (kan de overheid haar taak vervullen?);
2. *integriteit* (wil de overheid haar taak vervullen?);
3. *ontvankelijkheid* (houdt de overheid rekening met de wensen van burgers?); en
4. *rechtvaardigheid* (vervult de overheid haar taak eerlijk en zonder het ten onrechte bevoor(oor)delen van bepaalde groepen?).

Complexer wordt het nog wanneer we het werk van de Vlaamse politicologe Silke Goubin erbij betrekken.⁶ Zij heeft onderzoek gedaan naar politiek vertrouwen in uiteenlopende landen. Daaruit is gebleken dat in meer ongelijke landen het vertrouwen in politieke instellingen lager is. Maar er zit een adder onder het gras:

‘Mijn onderzoek toont toch een subtieler verschil aan: in meer ongelijke landen gaan welgestelde en minder welgestelde burgers een meer gelijkaardig – zij het lager – niveau van vertrouwen hebben, terwijl in meer gelijke landen we net een grotere kloof in politiek vertrouwen zien tussen welgestelde en minder welgestelde burgers.’

De verklaring die Goubin voor deze kloof geeft, is dat ongelijke samenlevingen minder aangenaam zijn om in te leven, ook voor welgestelde burgers. Dit vanwege sociale onrust, onveiligheid en criminaliteit. ‘Dat is anders in meer gelijke samenlevingen. Daar doet de

4 Zie Wouter Schakel, ‘Betrouwbaarheid van de overheid belangrijker dan vertrouwen in de politiek’, *Nederlands Dagblad*, 3 februari 2022.

5 Pieter Suijkerbuijk, *Politiek vertrouwen: begripsvorming, meting en validering*, diss. Radboud Universiteit Nijmegen, 1983.

6 Silke Goubin, ‘De energiecrisis dreigt het politiek vertrouwen verder te kelderen’, *Samenleving & Politiek*, jaargang 29, 2022, nr. 8 (oktober), p. 10-15.

overheid veel voor haar burgers. Als je dan nog steeds in een lagere sociale klasse zit, terwijl de meesten het wel goed hebben, ga je net meer gedesilluseerd zijn. Het systeem werkt voor de anderen wel, maar voor jou niet.’ Dit sentiment van achterstelling en relatieve achteruitgang (in een globaliserende immigratiesamenleving die de verzorgingsstaatarrangementen onder druk zet) zou wel eens een van de belangrijkste verklaringen voor het hedendaags onbehagen en politiek wantrouwen kunnen zijn. En – dat ook – voor de perceptie van een onrechtvaardige overheid.

Zo blijkt uit Utrechts onderzoek⁷ naar politiek vertrouwen van Lianne de Blok en Lars Brummel. dat er sprake is van een toenemende polarisatie in het politiek vertrouwen. Met name de reputatie van een betrouwbare overheid zou doorslaggevend zijn voor het vertrouwen: ‘Luistert de overheid goed naar haar burgers? Weegt ze alle belangen, is ze onpartijdig en rechtvaardig? Volgt de overheid de regels, is ze helder over de redenen voor beslissingen en vooral: komt ze haar belofte na? Dan is de kans groot dat het vertrouwen toeneemt.’

Vertrouwen is sterk gebaseerd op de gepercipieerde prestaties van de politiek, en dit geldt vooral voor burgers met een laag vertrouwen, zo concluderen de Utrechtse onderzoekers.

‘Er is minder consensus in de Nederlandse samenleving over hoeveel vertrouwen de nationale en lokale overheden verdienen. (...) Opleidingsniveau zorgt voor verschillen in vertrouwensoordelen waar mensen met een middelbaar opleidingsniveau hun vertrouwen in nationale politieke instituties sterker baseren op de staat van de economie, terwijl mensen met een hogere of lagere opleiding juist de staat van de verzorgingsstaat sterker laten meewegen.’

7 Lianne de Blok en Lars Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Op zoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, 2022.

Al stelt het Utrechtse onderzoek dat het ‘er redelijk voorstaat met het politiek vertrouwen’, er is steeds meer verschil in de samenleving in de mate van politiek vertrouwen en de tevredenheid met de democratie:

‘Ondanks dat er geen duidelijke trend zichtbaar is in het gemiddelde politieke vertrouwen, zien we wel dat de variatie in de samenleving structureel is toegenomen. Er is enerzijds een steeds grotere groep die zich erg wantrouwend opstelt tegenover de politiek, en anderzijds ook een stabiele grote groep die zegt wél vertrouwen te hebben in de overheid. Er is dus steeds meer polarisatie in het politiek vertrouwen in Nederland. Ditzelfde geldt ook voor hoe tevreden Nederlanders zijn met het functioneren van de democratie.’

Het voor de directie KIEM van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerde onderzoek naar het burgerperspectief van een rechtvaardige overheid komt met vergelijkbare resultaten.⁸ Spontaan blijken burgers bij (on)rechtvaardigheid vooral aan (on)eerlijkheid en (on)gelijkheid te denken:

‘Hieruit is gebleken dat Nederlandse burgers een rechtvaardige overheid vaker benaderen vanuit de waarden “gelijkheid” (“gelijke gevallen gelijk behandelen”), “voldoende hebben” (“zorgen dat iedereen voldoende heeft om van te leven”) en “deugdzaamheid” (“stimuleren dat mensen het juiste doen en zich goed gedragen”). (...) Burgers met een rechtse politieke voorkeur geven vaker aan dat zij naar de effecten op henzelf en hun eigen omgeving kijken, terwijl burgers met een linkse politieke voorkeur vaker kijken naar de effecten op anderen. (...) De Rijksoverheid wordt ten opzichte van andere overheidslagen het minst goed beoordeeld. Bijna twee op de vijf burgers zeggen de landelijke overheid onrechtvaardig te vinden (38%), dit is het grootste aandeel per

8 Petra Immerzeel en Daphne Bollen, *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheidshandelen onder burgers*, MarketResponse, 15 augustus 2022.

voorgelegde institutie. Gepercipieerde rechtvaardigheid hangt samen met het vertrouwen dat mensen hebben in de regering of de Tweede Kamer. Hoe meer vertrouwen, hoe vaker men de landelijke overheid rechtvaardig vindt handelen. Daarnaast geldt dat ouderen (65+), mensen uit lagere inkomensklassen en mensen met een rechtse politieke voorkeur negatiever zijn over de rechtvaardigheid van overheidshandelen.’ (Rapport MarketResponse)

De conclusies van het Utrechtse onderzoek en van het Market-Response-onderzoek voor KIEM/BZK sluiten voor een belangrijk deel aan bij de bevindingen en conclusies van *Atlas van Afgehaakt Nederland*.⁹ Deze atlas gaat over politiek-maatschappelijk onbehagen en vertrouwen/wantrouwen in de overheid. De belangrijkste bevindingen eruit luiden:

- Een groeiend deel van de bevolking voelt zich niet meer vertegenwoordigd, en niet gerespecteerd, door de gevestigde politiek/Den Haag.
- Dit komt tot uiting in niet-stemmen of het stemmen op protestpartijen, populistische of ‘buitenstaander-partijen’, die zich geen onderdeel (willen) voelen van het mainstream establishment.¹⁰
- Er is een kortsluiting tussen bestuurlijk Nederland en de regio, tussen grootstedelijke dominantie en gevoelens van achterstelling in landelijk Nederland.
- Er is een kortsluiting tussen hogeropgeleiden en middelbaar opgeleiden over waarden en voorkeuren.
- Er is een clash gaande over de toekomstkoers van Nederland. Veel Nederlanders hebben het gevoel dat het met Nederland niet de goede kant op gaat. Dat gevoel is sterker naarmate men lager opgeleid is, en verder van de Randstad af woont.

9 Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Ministerie van BZK, 2021.

10 Zie ook mijn bijdrage aan het door Casper van den Berg en Anchrit Wille georganiseerde vijfde CAOP-webinar ‘Bouwen aan vertrouwen. Wetenschap, wantrouwen en wappies’ op 17 maart 2022.

- Een uitzondering vormt de zogenaamde ‘Burgerschapszone’ in Noordoost-Nederland, waar dankzij sociale samenhang, nabuurschap en gemeenschapszin een hoger niveau van welzijn en ‘brede welvaart’ (inclusief ervaren gezondheid) wordt bereikt dan op grond van sociaaleconomische status en opleidingsniveau statistisch zou mogen worden verwacht
- Het ‘Midden van Nederland’ (middelgrote steden, randen rondom de grote steden), waar de meeste Nederlanders wonen, voelt zich onvoldoende gezien en erkend en heeft het gevoel minder profijt van de overheid te hebben dan de boven- en onderkant.

Het is in deze politiek-maatschappelijke context waarin de hedendaagse overheid moet zien te opereren. Waarin een overheid als ‘rechtvaardig’ moet worden waargenomen door zeer uiteenlopende groepen. Daarin ligt, zo betoogt dit essay, de kern van het hedendaagse probleem van de overheidsvertrouwenscrisis. Men zou kunnen zeggen dat er uiteenlopende beelden en verwachtingen van de overheid bestaan, die moeilijk met elkaar verzoenbaar zijn.

De diplomatedemocratie en de neoliberale efficiencysamenleving

Daar komt nog een tweetal causaliteiten bij. De overheid is de laatste decennia in sterke mate in de greep gekomen van twee belangrijke tendensen: de *diplomademocratie* (Bovens & Wille¹¹) en de zogenaamde *neoliberale efficiencysamenleving*. Die hebben het overheidsvertrouwen, met name van minder geprivilegieerde groepen, die in sterkere mate op de bescherming van de overheid zijn aangewezen, ondermijnd en negatief gekleurd.

Diplomademocratie staat voor een democratie van en voor hoogopgeleiden. In de afgelopen decennia heeft zich een enorme vermenigvuldiging van academici en hbo-geschoolden voorgedaan, en deze

11 Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011.

groep is dominant geworden in openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, media en bedrijfsleven.¹² Deze hoogopgeleidenopmars is samengegaan met het verdwijnen van de oude zuilen en de afnemende betekenis, zo niet implosie, van de naoorlogse volkspartijen, waardoor aloude maatschappelijke verbindingen zijn verbroken of verzwakt. Verbindingen tussen hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden. Tussen grote steden, middelgrote steden en platteland. Tussen Randstad en regio. Tussen autochtonen en migranten. Tussen publieke sector en private sector.

Politiek en bedrijfsleven worden al geruime tijd gedomineerd door een sociaalliberaal compromis van hoogopgeleiden. Dan gaat het om een compromis tussen economisch liberalisme en cultureel liberalisme, een uitruil tussen ‘economisch rechts’ en ‘cultureel links’. Cruciaal is dat dit compromis haaks lijkt te staan op het politieke wens- en wereldbeeld van grote niet-hoogopgeleide delen van de Nederlandse bevolking. Volgens menig onderzoek is de gemiddelde of mediane Nederlandse kiezer economisch linkser (deze wil meer herverdeling en herstel van het sociaal contract van de verzorgingsstaat) en cultureel traditioneler (op gebieden als migratie, klimaattransitie, gender, postindustrialisering).¹³

Dit lijkt een van de oorzaken waarom het ene deel van Nederland zich senang voelt en meent dat het de goede kant met Nederland op gaat, en een ander deel juist meent dat het de verkeerde kant uit gaat.¹⁴ Deze kortsluiting heeft ook consequenties voor de verwachtingen die men projecteert op de overheid. Hoe lastig is het immers om waargenomen te worden als een rechtvaardige overheid als er een clash is tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten, en als overheidsbeleid – onbedoeld – een sterke bias heeft, want exclusief

12 CBS, *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze?*, 18 oktober 2022.

13 Zie de *Burgerperspectieven* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

14 Zie het steeds terugkerende *Burgerperspectieven*-onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau hierover.

ontwikkeld en uitgevoerd wordt door grootstedelijke hoogopgeleiden? Hoe dat te ontregelen en te verbeteren?

Armoede-journalist Jonah Falke heeft gelijk wanneer hij zegt dat er tussenpersonen moeten komen die kwetsbare mensen zonder schaamte en wantrouwen door de complexe systemen kunnen gidsen, zoals bijvoorbeeld door het plaatsen van een maatschappelijk werker op alle scholen.¹⁵

Onderzoeker Tim 'S Jongers heeft gelijk dat

‘het ons ontbreekt aan een breed gevoel van solidariteit. Dat is er langzaam uit gesloopt. Uit de woningcorporaties, het onderwijs, de arbeidsmarkt: we grijpen pas in als de problemen te groot worden. En ja, dan heb je op een dag een minister voor Armoedebeleid nodig... Dat moeten we niet willen. Ik denk dus dat de BV Nederland, waarin we klant waren in plaats van burger, aan z'n einde is. Ik wil ervoor zorgen dat de solidariteit weer vanzelfsprekend is en door onze instituties stroomt.’¹⁶

En schrijfster Roxane van Iperen heeft gelijk wanneer zij waarschuwt: ‘Velen vragen zich af waarom de kloof tussen geprivilegieerden en verschoppelingen steeds groter wordt. Dat is omdat met de logica van de eerste groep beleid voor de tweede wordt gemaakt.’¹⁷

De *efficiencysamenleving*, een tweede oorzaak van overheidswantrouwen, staat voor een ontwikkeling waarbij publieke waarden en belangen steeds meer werden vervangen door marktprikkels en technocratische managementsystemen. Met als gevolg een ver doorgevoerde globalisering van waarde- en productieketens, ontgrenzing van kapitaal en arbeid, deregulering en privatisering, de wording

15 Jonah Falke, ‘Je gasrekening niet kunnen betalen is wel wat anders dan je kinderen geen eten kunnen geven’, *de Volkskrant*, 8 oktober 2022.

16 ‘Directeur PvdA-denktank: “God behoeft ons voor de menstruatiecoach”’, *FD*, 7 oktober 2022.

17 Roxane van Iperen, ‘Van Armoede’, *Vrij Nederland*, 12 oktober 2022.

van een ‘marktsamenleving’ en een mede door ICT, menselijk gezien, contactarme systeemwereld.

Het zijn precies deze twee ontwikkelingen – efficiencysamenleving en grootstedelijke hoogopgeleide dominantie – die terugkomen in een nu al roemrucht citaat uit het laatste rapport Remkes, dat met een oplossing ambieert te komen voor de stikstofcrisis en de boerenprotesten:

‘Er is een groeiende kloof tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland. In essentie zie ik dat mensen elkaar de afgelopen jaren steeds minder zijn gaan begrijpen. Zeker in het landelijk gebied wordt ervaren dat het op veel dossiers moet opdraaien voor problemen die vooral de stad ervaart. Mensen ervaren een groeiend verschil in culturele waarden, in economische positie en in kansen. Ze zien belangrijke voorzieningen verdwijnen. Dat zit bijvoorbeeld in het sluiten van de laatste school, in het weghalen van bushaltes en het verdwijnen van de laatste pinautomaten. Er is angst voor leegloop van het platteland, een gevoel dat ook ondersteund wordt door mensen die daadwerkelijk weggaan. Er is te weinig gevoel dat “Den Haag” echt begrijpt wat daar speelt, dat er vooral over en niet met hen gesproken wordt en soms ook dat ze bewust klein worden gehouden. Dat gevoel verschilt natuurlijk van mens tot mens, maar het is mij in het algemeen duidelijk dat er sprake is van groeiende afstand tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland.’¹⁸

In dit citaat schuilen het beeld van de efficiënt teruggetreden verzorgingsstaat en het beeld van de bestuurlijke elite in de Randstad tegenover de rest van Nederland. In die beelden liggen het probleem én de opdracht voor een rechtvaardig opererende – en een als rechtvaardig waargenomen – overheid besloten.

18 Johan Remkes, *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*, 5 oktober 2022.

Wat te doen? Enkele oplossingsrichtingen

Het eerder aangehaalde onderzoek naar het perspectief van burgers op een (on)rechtvaardige overheid van MarketResponse laat goed zien waar de schoen wringt. Als het aan de burgers ligt, moet de overheid zich aan een aantal elementaire basisregels houden, wil sprake zijn van rechtvaardig overheidsbeleid. Zo moet, ten eerste, de overheid ervoor zorgen dat elke burger zo veel mogelijk gelijk is en dezelfde hoeveelheid kansen, rechten en vrijheden heeft. Gelijkheid voor de wet, geen willekeur in behandeling en bevordering van gelijke kansen: daar gaat het in de eerste plaats om bij de beoordeling van een rechtvaardige overheid.

Een andere elementaire regel betreft het garanderen van het bestaansminimum in een beschaafde samenleving, het bewaken van de ondergrens. Tegelijk spelen daarbij kwesties van solidariteit en herverdeling: (kans)rijkeren moeten meebetalen (via een belastingstelsel waarbij in principe de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen) aan het zeker stellen van het bestaansminimum. De stelling 'De overheid moet ervoor zorgen dat iedereen in ieder geval voldoende heeft om normaal van te kunnen leven, ook als mensen die meer hebben daarvoor moeten inleveren' krijgt in het burgerperspectiefonderzoek aanzienlijke steun (72%).

Meer steun (80%) is er nog voor de stelling: 'De overheid moet stimuleren dat mensen het juiste doen en zich goed gedragen. Burgers moeten krijgen wat ze verdienen', waarbij ook een opvatting doorklinkt over rechtvaardige verhoudingen in de samenleving zelf, over gedrag en verdienste van burgers. Het rapport vat de kernopdracht van de rechtvaardige overheid kernachtig samen met: 'De overheid moet vooral zorgen voor gelijke kansen, bewaken dat mensen het juiste doen en iedereen voldoende heeft.'

Daar komt dit nog bij. Bijna twee derde van de burgers gelooft dat de overheid en individuele ambtenaren de bedoeling hebben om

rechtvaardig te werken. Wel oordeelt men dat het handelen van de overheid nu onrechtvaardiger is dan drie jaar geleden, en dat betreft vooral de nationale overheid. ‘Burgers zijn het meest positief over de manier waarop de overheid straft, burgers benadert en eerlijke regels hanteert. Het minst rechtvaardig wordt de overheid gevonden als het gaat om de manier waarop ze rijkdom en middelen verdeelt.’

Hieruit laten zich, in het licht van de wat kritische analyse over afgenomen gelijkheid van kansen in de moderne samenleving en minder rechtvaardige uitkomsten van technocratisch beleid, wel enkele oplossingsrichtingen en lessen destilleren.

Cruciaal voor rechtvaardig overheidsbeleid blijkt te zijn een eerlijke verdeling van aandacht, respect, middelen en zorg. Het draait om een als eerlijk en rechtvaardig waargenomen ‘profijt van de overheid’. In een samenleving in transitie, waarin sociale, economische en culturele zekerheden onder druk staan, en de grenzen en motieven van overheidsingrijpen diffuus en complex zijn, komt het erop aan zo helder mogelijk te zijn over de principes en spelregels van de verdeelende rechtvaardigheid van de overheid. Dat geldt zowel voor uiteenlopende groepen in de samenleving als voor uiteenlopende regio’s.

Uit *Atlas van Afgehaakt Nederland* en uit onderzoek van Caspar van den Berg¹⁹ is duidelijk geworden dat er in de afgelopen decennia iets fout gelopen is in de geografische verdeling van publieke voorzieningen. De regio, de periferie van Nederland, voelt zich benadeeld en achtergesteld. Met het aardbevingsschandaal van Groningen vanzelfsprekend als huiveringwekkend voorbeeld. Het is feitelijk juist dat er in de regio’s een zekere publieke verschraling is opgetreden. ‘De laatste dertig jaar zie je dat door schaalvergroting de afstand tot

19 ‘Bestuurskundige Caspar van den Berg: “Ga uit van de kracht van landelijke gebieden”, *de Volkskrant*, 22 oktober 2022.

een ziekenhuis of school groter wordt, de aanrijtiden van nooddiensten langer, het openbaar vervoer schaarser.²⁰

Het is daarom zaak om zichtbaar, geloofwaardig en met respect te investeren in de krimpregiogebieden van Nederland. Met infrastructuur, met publieke voorzieningen, zodat de existentiële toekomstonzekerheid in die regio's kan worden gekeerd. De al bestaande *Regio Deals* (zoals die in Zuidoost-Friesland) zijn daarvoor in principe een belangrijk instrument, waarvan de impact nog verder moet worden versterkt. Breng voorzieningen terug in de regio! Investeer in krimpregio's!

Ten tweede is er een probleem met de technocratische besturingswijze die om efficiencyredenen is binnengeslopen in het openbaar bestuur. Een land kan niet per spreadsheet en per laptop worden bestuurd. Meer dan ooit moet de bureaucratische en expertsysteemwereld worden verlaten en ontregeld, en zal er veel meer lokale kennis en ontmoeting in de beleidsvorming moeten worden ingebracht. Niet alles wat efficiënt is, is rechtvaardig. Kom uit de grote naar binnen gekeerde kantoortorens in de Randstad! Herwaardeer de *street-level bureaucrats*. Geef de 'oren en ogen' van het openbaar bestuur een serieuze rol in de beleidshiërarchie.

Goed bestuur en sociale samenhang doen ertoe. Er zit wat dat betreft positief nieuws verscholen in *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Met name in dat deel van Nederland – in het noordoosten – dat gekarakteriseerd kan worden als 'Burgerschapszone'. Een regio waar dankzij nabuurschap en 'mienskip' een soort sociaal vangnet is ontwikkeld, dat zorgt voor minder eenzaamheid, meer vrijwilligershulp en bloeddonatie, een betere gezondheid en welbevinden. Die ervaren brede welvaart zorgt voor relatief meer onderling vertrouwen en meer vertrouwen in de overheid en publieke instituties. Het bevorderen van sociale samenhang, tot ontmoeting en verbinding, is daarmee een

20 Caspar van den Berg in *de Volkskrant*, zie vorige noot.

belangrijke voorwaarde voor een als rechtvaardig waargenomen overheid.

Pas op met schaalvergroting. Er is een serieuze spanning tussen bestuurskracht en nabije democratie. In een snel veranderende wereld moet rekening worden gehouden met verzet en weerstand tegen permanente verandering en transitie. Mensen willen houvast, grip, gemeenschap, zeker in vergrijzende, permanent onzekere samenlevingen. Pas daarom op met de opschaling van het lokaal bestuur (regionalisering) en de concentratie van voorzieningen, weg van de dagelijkse belevingswereld van burgers.

Breng menselijk contact weer terug aan de loketten. Laat menselijke verhalen de ICT-systemen ontregelen. Breng meer grip in de publieke sector en ga met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorbij aan de ‘zelfredzaamheidsillusie’. Veel burgers – zeker zij die aan overlevingsstress lijden – zijn niet vaardig in de moderne ICT-wereld, lopen vast bij klimaattransitie en andere transities. Met meer begrip en empathie zullen mensen die niet aan de hoge normen en skills van de grootstedelijke hoogopgeleiden kunnen voldoen, moeten worden ‘ontzorgd’ bij de opgaven van deze tijd. Hiervoor zal het bestuurlijk-maatschappelijk labyrint van instanties, regelingen en voorzieningen – die leiden tot risicomijding en het ontlopen van eindverantwoordelijkheid en *ownership* – moeten worden afgebroken. Regie en leiderschap moeten in de samenleving anders georganiseerd worden. Zie de jeugdzorg. Zie de regie over de leefbaarheid van wijken.

Beleidsmakers moeten steeds opnieuw hun eigen bubbel en bias kritisch bevragen en ontregelen, met de kernvraag of het ‘profijt van de overheid’ rechtvaardig verdeeld wordt. Daarbij is het belangrijk een ‘solidariteitscrisis’ te voorkomen. Wees duidelijk op wie rechtvaardigheid betrekking heeft. In een grenzeloze wereld, met landen zonder grenzen, voorzieningen zonder begrenzingen (of de perceptie daarvan), komt het aan op eerlijkheid en transparantie over verdelende

rechtvaardigheid. Hoe rechtvaardig is de klimaattransitie, of zijn daarbij kansrijkeren beter bedeed met subsidies dan kansarmeren, de Tesla-bonus? Hoe rechtvaardig is de Europese Unie, wanneer een *Hartz IV*-ontvanger²¹ uit het Duitse Ruhrgebied bij moet springen voor de belastingontwijkende rijkraad uit Napels? Geen Europese solidariteit zonder nationale solidariteit. Hoe rechtvaardig is een asielsysteem, waarbij kansrijke politici vanuit hun Utrechtse woonhuizen triomfantelijk besluiten dat statushouders voorrang moeten krijgen in de sociale huursector, ten koste van sociaal zwakkeren aan de onderkant?

Tot slot

In veel opzichten is de westerse samenleving op drift en in transitie. De beloftes van de verzorgingsstaat en het naoorlogs sociaal contract zijn fluïde en onzeker geworden. Door bezuiniging, hervorming, en door (schijnbaar) onbegrensde toegang ertoe via Europese eenwording en migratie.

Men kan zelfs zeggen dat we in gevaarlijke tijden leven. Met een fragiel establishment, verzwakte politieke partijen zonder vaste aanhang, een vaak te veel naar binnen gekeerde technocratie met de rug naar de samenleving. En dit alles gedomineerd door de geleefde ervaring en het wereldbeeld van hoogopgeleiden, die het soms verleerd lijken gezaghebbend leiding te geven aan de samenleving als geheel. Dat gaat immers niet per spreadsheet, laptop en met risicomijdende communicatieangst.

We leven in een posthistorische samenleving waarin verbinding met traditie en continuïteit niet langer zeker zijn en gewaardeerd worden. Zo'n type samenleving levert weinig houvast, grip, structuur, toekomstzekerheid. Dat is zeker nodig in een situatie dat er sprake is van

21 Ontvanger van een gecombineerde werkloosheid-bijstandsuitkering (*Arbeitslosengeld II*).

ongekende transitie en maatschappelijke opgaven. Van *management of decline* zelfs. Blijft Nederland nog Nederland? Ook na de klimaattransitie, migratie en Europese eenwording? Of koersen we af op een duurzame, digitale, globale kennissamenleving voor *academic professionals* en hun kinderen alleen?

In zo'n situatie van gebrek aan gedeelde toekomstoriëntatie is het urgent verbindingen te herstellen als voorwaarde voor een rechtvaardige overheid en een met elkaar verbonden samenleving, die niet geteisterd wordt door een clash over de toekomstkoers van Nederland, tussen hen die menen dat het de goede kant op gaat, en hen die menen dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland.

Als tegenwicht tegen de diplomademocratie en de technocratische efficiencysamenleving zal het weggevallen politieke en sociologische midden opnieuw moeten worden uitgevonden. Tegen de bestuurlijke en culturele dominantie van grootstedelijke hogeropgeleiden in zullen verbindingen moeten worden hersteld. Tussen hoogopgeleid en middelbaar opgeleid. Tussen grote steden, middelgrote steden en platteland. Tussen Randstad en regio. Tussen autochtonen en migranten. Tussen publieke sector en private sector.

Het vertrouwen in de overheid, in de publieke zaak is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Het eerder aangehaalde Utrechtse onderzoek is daar positief over:

'De betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid is het fundament van het vertrouwen – meer nog dan tevredenheid met de staat van de economie of de zorg. Als de overheid er bijvoorbeeld in slaagt om beloftes duidelijker na te komen, nog eerlijker en onpartijdiger te handelen en ook burgers hiervan weet te overtuigen, dan zullen ook wantrouwende burgers hun vertrouwensoordelen gestaag aanpassen. Het investeren in de procestevredenheid biedt dus ook een kans om de groeiende polarisatie in politiek vertrouwen tegen te gaan. Daar is dus winst te behalen.'

Dat is uiteindelijk een hoopgevend idee. Dat goed bestuur ertoe doet. Als een overheid wordt gezien als betrouwbaar, toekomstgericht, integer, responsief en toegankelijk, dan bevordert dat het politiek vertrouwen.

Dat vergt dat de hoogopgeleiden die nu massaal aan de knoppen van de samenleving zitten, hun hoogopgeleidenbias zullen moeten leren onderkennen en ontregelen. Dat geldt vooral voor de ambtenaren in publieke dienst. Er zal met minder wantrouwen moeten worden gekeken naar mensen en de labyrintische complexiteit van de overheidsregels en instanties zal moeten verminderen. Dit is precies waarmee armoedeminister Carola Schouten momenteel bezig is bij een fundamentele hervorming van de sociale zekerheid. Die hervorming wordt (be)geleid door de notie dat ‘de overheid weer een menselijk gezicht moet krijgen’.²²

Dat is een belangrijke operatie, die ervoor kan zorgen dat we minder *efficiencysamenleving* zullen hebben en minder *diplomademocratie*. Dat zal bijdragen aan een rechtvaardiger overheid voor allen.

22 ‘Minister Carola Schouten: “We moeten fundamenteel anders naar mensen kijken”’, *Binnenlands Bestuur*, 29 juli 2022.

5

WAAROM IS ER ZO VEEL ARMOEDE?

Een rechtvaardige overheid gaat bij zichzelf te rade

*Ahmed Aboutaleb**

Het vertrouwen in de overheid is geschaad. En dat vertrouwen hebben we juist zo hard nodig. Het is de pijler onder onze democratie. Daarom is het tijd voor een herijking van de rol van de overheid, zowel in wijken als op het wereldtoneel. De kerntaak van de overheid is een eerlijke verdeling van en toegang tot schaarse goederen zoals huisvesting, onderwijs en zorg. Een overheid die recht doet, het speelveld bepaalt en de teugels aantrekt als dat nodig is. Om het vertrouwen te herstellen zijn motivatie, moed en eerlijkheid nodig van zowel bestuurders als ambtenaren.

Op 21 augustus 2022 las ik in *de Volkskrant*¹ een interview met de Rotterdamse huisarts en straatarts Michelle van Tongerloo. Wekelijks

* Ahmed Aboutaleb is burgemeester van Rotterdam.

1 Zie www.volkskrant.nl/mensen/straatarts-ontving-tienduizenden-euro-s-aan-giften-ik-was-het-zat-dat-ik-mijn-patienten-zag-verzuipen~b35ebc2b/.

houdt ze spreekuur in de Pauluskerk voor daklozen, psychiatrische patiënten, verslaafden en mensen zonder verblijfsvergunning. Het zit altijd vol. In haar praktijk in de wijk ziet ze de schrijnende gevolgen van de stijgende kosten voor levensonderhoud, wat er gebeurt als mensen de boodschappen en de energierekening niet meer kunnen betalen. ‘Stress en armoede vergroten de slechte eigenschappen van mensen. Ik zie mijn patiënten veranderen als ze meer steun krijgen’, zegt ze.

Die steun organiseert ze deels zelf, door verhalen uit haar dagelijkse praktijk te publiceren op LinkedIn. Zoals een filmpje van een ex-dakloze die enthousiast zijn nieuwe flat laat zien, maar nog geen stoel heeft om op te zitten. Drie jaar lang leefde hij met zijn hond op straat, nadat hij door schulden in de problemen was gekomen. Van Tongerlo deed een oproep aan haar duizenden volgers en in een mum van tijd regelden wildvreemden een complete huisinrichting. Voor een dakloze jongen werd de tandartsrekening betaald, bij een alleenstaande moeder werd een envelop met 1200 euro bezorgd, nadat ze kopje-onder was gegaan door de exorbitante energierekening. Voor een zwangere vrouw die moet leven van 20 euro in de week kwamen babyspullen en extra geld. Mensen worden zó geraakt door haar verhalen, dat ze spontaan bereid zijn anoniem de portemonnee te trekken of de handen uit de mouwen te steken.

Terug bij af

Het interview met Michelle van Tongerlo bleef nog lang in mijn gedachten. Wat overheerst is het respect voor mensen zoals zij, die gemotiveerd zijn om dit in- en aangrijpende werk te doen. Tegelijkertijd denk ik: hoe is het mogelijk dat er in dit welvarende land zo veel armoede en ellende heerst? Wat me hoopvol stemt, is dat veel mensen bereid zijn zonder enig voorbehoud te helpen en de handen uit de mouwen te steken. Maar ook bekruipt me een ‘terug-bij-af-gevoel’ bij die afhankelijkheid van de medemens. Hoe goed

bedoeld en hartverwarmend ook, terug naar de tijd dat je je hand moest ophouden bij kerk of comité wil toch niemand?

En toch zie je dat steeds meer gebeuren. Voedselbanken, kledingbanken en andere hulporganisaties krijgen het steeds drukker. Van Tongerlo ziet ook dat het klassieke beeld van de dakloze, de clochard die onder een brug slaapt en overdag zijn kostje bij elkaar scharrelt, al lang niet meer klopt. Er zijn nu ook 'onzichtbare' daklozen, mensen die hun baan zijn kwijtgeraakt, opdrachten zijn misgelopen, rekeningen niet meer kunnen betalen. Zij slapen niet buiten of bij het Leger des Heils, maar op de bank bij vrienden en bekenden. Ook het beeld dat veel mensen van armoede hebben, klopt niet. 'Het idee is vaak dat mensen daar zelf schuldig aan zijn', zegt Van Tongerlo. 'Maar armoede is gewoon een gebrek aan geld. Ik veroordeel niet meer, daarvoor heb ik al te veel gezien.'

Vangnet

Een fatsoenlijk land heeft een rechtvaardige overheid nodig. Een overheid die onbevooroordeeld een vangnet biedt aan mensen die dreigen de greep op het leven te verliezen. Een overheid die mensen een steuntje in de rug geeft op weg naar een gezonder leven, een zinvolle dagbesteding, een baan. Een overheid die ervoor zorgt dat schaarse goederen zoals onderwijs, gezondheidszorg en woonruimte voor iedereen bereikbaar zijn. Dat is waar politiek in essentie voor bedoeld is, *voor de gemeenschap, voor mensen.*

De instrumenten daarvoor zijn rechtvaardige wet- en regelgeving en rechtvaardige inkomenspolitiek. Dan ontcom je weliswaar niet aan oordeelsvorming om kaders en contouren vast te stellen, met als gevolg dat er altijd mensen zullen zijn die niet aan de criteria voldoen. De grillige werkelijkheid is immers nooit in vierkanten te duwen. Er zullen altijd sociale initiatieven, filantropie en burenhulp nodig zijn om mensen die buiten de boot vallen een reddingsboei toe te werpen.

Maar op dit moment kunnen die reddingsboeien nauwelijks voorkomen dat mensen kopje-onder gaan.

Een rechtvaardige overheid onderzoekt wat de oorzaken zijn van problemen. Waarom is er zo veel armoede? Waarom zijn er nog steeds wachtlijsten in de zorg, voor psychische hulp en jeugdhulp? Waarom zijn jongeren zo ongelukkig en keren zo veel mensen zich af van de politiek? Om met die laatste vraag te beginnen: omdat de politiek op alle vragen en zorgen in de samenleving geen antwoord heeft. Of onvoldoende.

Macht en moed

Men zal wijzen naar de oorlog in Oekraïne, de energiecrisis en de torenhoge prijzen van voedsel en grondstoffen op de wereldmarkt. Naar de crisis in de opvang van vluchtelingen. Maar daarmee maskeer je dieperliggende oorzaken: de oneerlijke verdeling van welvaart, kennis en macht. Een laag inkomen mag de toegang tot zorg, een fatsoenlijke woning of een studie nooit beperken. Het is verdrietig om te constateren dat burgers die het meest gebaat zijn bij een beschermende overheid, die overheid zijn gaan wantrouwen. Ze houden zich afzijdig van de politiek en laten bij verkiezingen verstek gaan.

Je hebt politieke macht en moed nodig om rechtvaardigheid terug te brengen in het overheidsbeleid. Je hebt mensen nodig die niet bang zijn om de waarheid te vertellen en fouten te herstellen. Die problemen niet bagatelliseren of vooruitschuiven totdat ze in crises zijn veranderd. Zo bleek marktwerking bij publieke diensten zoals de zorg en energievoorziening en bij woningcorporaties niet de heilige graal waarop iedereen had gehoopt. Er zijn nog steeds overal wachtlijsten, de zorgkosten rijzen de pan uit, de woningmarkt is scheefgegroeid, en energieleveranciers berekenen prijsverhogingen keihard door aan hun klanten.

Bedrijven zijn gericht op winstmaximalisatie. Daar is niks mis mee, het bedrijfsleven genereert banen en innovatie. Maar ze hebben geen sociale agenda. Zelfs in het coalitieakkoord² staat dat strategische weerbaarheid en autonomie een belangrijke taak van de Staat zijn. Wat mij betreft moet de overheid ook zachte waarden zoals zorg, aandacht en geluk gaan beprijsen. Niet in klinkende munt, maar in meerwaarde voor de samenleving. Als ik een dag niet werk, ligt niemand daar wakker van. Als een zorgmedewerker uitvalt, zijn mensen daar de dupe van.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kan hier wellicht een methode voor ontwikkelen. Zoals Kim Putters zei in zijn afscheidss-essay³ als directeur van het SCP: ‘Er is meer burgerperspectief nodig om dat [sociaal contract] preciezer te kunnen duiden. Dat gaat over een goed onderbouwd inzicht in hoe het met mensen gaat, hoe zij maatschappelijke opgaven ervaren, hoe ze de toekomst tegemoet zien en hoe overheidsbeleid daar invloed op heeft.’

Digitalisering was jarenlang de mantra voor dienstverlening binnen en buiten de overheid, vooral als onderdeel van bezuinigingsbeleid. Daarbij ging men er gemakshalve van uit dat iedereen een smartphone en/of computer heeft en weet hoe je met DigiD, online bankieren, webformulieren en chatbots omgaat. Ook hier is het schrijnend om te zien dat de mensen die het meest gebaat zijn bij contact met behulpzame medewerkers, teruggebracht worden tot relatienummers, fte’s, kostenposten en in het ergste geval: fraudeurs.

Politieke macht en moed om dit te herstellen: ik zie het op dit moment niet. Politici die zich niet laten leiden door hun tweekluis en de peilingen, maar bereid zijn hun kop in de wind te steken, in de wetenschap dat dit herstel rechtvaardig is. Onze grote voorbeelden uit de

2 Zie www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitie-akkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst.

3 Zie www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat.

politieke geschiedenis kregen niet het gelijk aan hun zijde door beloftes en snoepgoed rond te strooien, maar door de storm te trotseren, tegen de stroom in te roeien.

Eerlijk verhaal

Politici zijn kopschuw en volgens mij is dat nergens voor nodig, integendeel. Ik denk dat het eerlijke verhaal gewaardeerd wordt, ook al doet het pijn.

Ten eerste omdat iedereen beseft dat een behoorlijk levenspeil cruciaal is voor een stabiele, vreedzame samenleving waarin iedereen mee kan komen. Daar pluk je ook de vruchten van als je met je inkomen in het hoogste belastingtarief valt. Dan wil je ook dat je moeder, je buurman of je medewerker de ondersteuning krijgt die nodig is. Daar pluk je ook de vruchten van als CEO van een internationaal bedrijf. Dan gun je je werknemers ook een fijne, veilige woonomgeving waar ze energie uit halen.

Ten tweede omdat er meer warmte en compassie in de samenleving is dan we denken. Kijk naar de volgers van Michelle van Tongerloo, naar de miljoenen mensen die dagelijks klaarstaan voor een ander en vrijwilligerswerk doen. Kijk naar alle professionals die niets liever doen dan mensen helpen en behandelen, die een mooi vak willen uitoefenen zonder de helft van de tijd achter de computer te zitten.

Ten derde omdat een eerlijk verhaal onze samenleving sterker maakt. Nu overheersen vaak angst en onzekerheid ten aanzien van onze positie in een woelige wereld, hoe we betekenisvol kunnen zijn voor een ander. Als mensen hun eigen basis op orde hebben, hebben ze minder stress en meer oog voor hun omgeving.

Deze drie punten overstijgen partijpolitieke piketpalen. Rechtvaardigheid, betrouwbaarheid en betekenis zijn de pijlers onder onze rechtsstaat.

Onbehagen in de politiek en samenleving heeft geleid tot breuklijnen. Het zal even duren voordat de overheid haar publieke taken weer op orde heeft, het vertrouwen heeft herwonnen en de kloven overbrugd. Dat betekent niet dat we in de tussentijd stilzitten en dat alleen de nationale overheid aan zet is. Provinciale en gemeentebesturen en hun ambtelijke organisaties zijn dat ook.

Menselijke maat

In Rotterdam zijn ambtenaren gewoon aan de slag gegaan. De rapporten 'Ongekend onrecht'⁴ (2020) en 'Klem tussen balie en beleid'⁵ (2021) hebben binnen de gemeente een maatschappelijk debat over de menselijke maat aangewakkerd. Dat heeft geleid tot vijf leidende principes voor de menselijke maat. Die principes zijn:

1. Ga uit van het individu, niet van doelgroepen en targets.
2. Ga uit van vertrouwen, we vinken niet af, maar denken mee.
3. Medewerkers krijgen ruimte om van de standaard af te wijken als dat rechtvaardig is en mensen vooruit helpt.
4. We werken in de geest van de wet- en regelgeving, in plaats van naar de letter.
5. We zijn transparant, duidelijk en eerlijk over wat wij doen en mogen, want we hebben geen onbeperkt mandaat.

Deze principes moeten gestalte en betekenis krijgen in het hoofd en hart van ambtenaren in de frontlinie. Het begint tenslotte met motivatie en gedrag. De komende tijd wordt er samen met de werkvloer gewerkt aan een vertaling naar een andere, klantgerichte manier van werken. Naar antwoorden op vragen als: Wat wordt er van je verwacht als je werkt in *de geest* van een regeling? Wat heb je daarvoor nodig, en hoe doe je dat dan?

4 Zie www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf.

5 Zie www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport.

Vaak kloppen mensen met meerdere problemen bij de gemeente aan. Zoals huisarts Michelle van Tongerloo dat dagelijks in haar praktijk ziet, beschadigt armoede het leven, welzijn en de gezondheid van mensen en hun gezin. Daarom zijn er vaak verschillende professionals bij een gezin betrokken, van schuldhulpverlening tot opvoedingsondersteuning. Soms lopen die professionals zelf ook vast in de ambtelijke molens. Daarom is een hulplijn opgetuigd om hen verder te helpen met maatwerk. Deze casuïstiek wordt vervolgens weer gebruikt om (lokaal) beleid te repareren of aan te kaarten bij de landelijke politiek.

Werken volgens de menselijke maat impliceert ook dat er voor ambtenaren ruimte moet zijn om weerwoord te bieden zonder daarop afgerekend te worden. Ook binnen teams moet er wisselwerking zijn tussen leidinggevend en uitvoerend met het oog op verbetering van beleid en dienstverlening. Beleidsadviseurs die het pertinent oneens zijn met de uitwerking van ‘waan-van-de-dag-beleid’ (waar de meeste ‘affaires’ mee beginnen en die vaak uitmonden in een parlementaire enquête), moeten hun overweging in een disclaimer aan een rapport kunnen toevoegen.

Huiswerk

Op de vraag of ze de politiek in zou willen, antwoordt Michelle van Tongerloo:

‘Je moet mij niet vragen aan welke knoppen de minister van armoede zou moeten draaien, daarvoor vind ik het beleid te complex. Ik vind het ook te makkelijk om te zeggen dat de oplossing altijd van de politiek moet komen. We hebben een sterke overheid nodig voor een goede gezondheidszorg, goed onderwijs en een functionerende rechtsstaat, maar verder denk ik dat wij veel meer voor elkaar moeten doen. Laten we proberen de oorzaak van de problemen aan te pakken. Waarom zijn

er zo veel daklozen, waarom hebben zo veel mensen psychische problemen, waarom lopen er in Rotterdam 's avonds nog zo veel kinderen op straat?

Ons huiswerk is duidelijk, onze antwoorden zijn van groot belang voor mensen die in onzekerheid leven en de toekomst met grote zorgen tegemoet zien. Maar ook voor de samenleving als geheel. Een stad is alleen een stad, een land is alleen een land als mensen zich met elkaar verbonden voelen en de overheid vertrouwen. Als de overheid rechtvaardig is en streng als dat moet. Als er voldoende draagvlak is om met elkaar te zorgen voor een goed en veilig huis en thuis, met zekerheid en perspectief voor zo veel mogelijk mensen. Als we daarin slagen, groeit ons zelfvertrouwen. Dan kunnen we de wereld aan, met alle uitdagingen waar we nu voor staan.

6

RECHTVAARDIGHEID VOORBIJ HET HIER EN NU

*Geen rechtvaardigheid tussen generaties zonder
wereldwijde rechtvaardigheid?*

*Tim Meijers**

We gedragen ons soms alsof we maar zeer beperkte morele verplichtingen hebben jegens mensen buiten onze landsgrenzen. Tegelijkertijd maken we ons zorgen over klimaatverandering en toekomstige generaties, misschien in het bijzonder de toekomstige inwoners van ons eigen land. Maar valt die relatieve onverschilligheid ten aanzien van wat elders gebeurt wel te rijmen met het belang dat we hechten aan het welzijn van toekomstige mensen? Onze banden met mensen die nu elders in de wereld leven, zijn immers substantiëler en daarom misschien van groter ethisch gewicht dan onze relatie met niet-bestaande toekomstige personen.

* Tim Meijers is universitair docent Politieke Filosofie en Ethiek aan het Instituut voor Wijsgebeerte van de Universiteit Leiden. Dit essay is mede geschreven in het kader van zijn project *Who owes what to future generations*, gefinancierd door de NWO (VI Veni.191F.002). De auteur dankt Wouter Ydema, Dick Timmer, Olivier Fajenblat en Annemiek van der Pal voor hun commentaar op een eerdere versie van dit essay.

Inleiding

Vragen over rechtvaardigheid gaan over wie waar recht op heeft, wat we van elkaar kunnen verwachten en eisen. Wat zijn de grenzen van rechtvaardigheid – hebben we alleen verplichtingen van rechtvaardigheid in het hier en nu? Stopt rechtvaardigheid bij de landsgrens of kunnen we spreken van wereldwijde rechtvaardigheid? En onze (morele) verplichtingen jegens toekomstige generaties, zijn dat vereisten van rechtvaardigheid? Rechtvaardigheid, is het standaard antwoord, speelt in het hier en nu: tussen de burgers van een staat en zijn sociale, politieke en economische instituties. In wat volgt geef ik redenen om te denken dat als men gelooft in sterke verplichtingen¹ jegens toekomstige generaties, men ook plichten van wereldwijde rechtvaardigheid zou moeten omarmen. In het kort: niet intergenerationeel zonder internationaal.

Het klassieke beeld van rechtvaardigheid in het hier en nu staat onder druk. Meer dan in het verleden hebben de dingen die we nu doen en laten invloed op hoe toekomstige generaties leven. Helemaal nieuw is invloed op de toekomst natuurlijk niet: eerdere generaties hebben ons kennis, instituties, tradities en kunst nagelaten. Ons pensioensysteem heeft een duidelijke intergenerationele dimensie, evenals de staatsschuld. Maar de invloed die we nu hebben, gaat veel verder: zoals het recente IPCC-rapport benadrukt, bepalen de beslissingen die we de komende jaren nemen in zeer grote mate hoe het leven van toekomstige generaties eruit zal zien. Beperken we (effecten van) klimaatverandering, putten we natuurlijke hulpbronnen uit, gaan we door met vervuiling, decimeren we biodiversiteit, of varen we een duurzamere koers?

Vermoedelijk delen de meeste lezers de gedachte dat het onrechtvaardig zou zijn een wereld achter te laten waarin toekomstige

1 Als ik in dit essay spreek over verplichtingen, spreek ik over *morele* en niet over *wettelijke* verplichtingen.

generaties in toenemende mate te maken krijgen met extreem weer, overstromingen, mislukte oogsten en enorme migratiestromen. Onze beslissingen nu bepalen niet alleen het leven van onze directe nakomelingen, maar ook hoe onze planeet er op de lange termijn uitziet. Dit besef zien we terug in het publieke debat over duurzaamheid, maar ook bij de wetgever en in beleid. De toekomst en gelijkheid tussen generaties spelen hierbij een belangrijke rol. Denk aan de recente Klimaatwet. Of, al lijkt deze zich vooral op al bestaande generaties te richten, de generatietoets voor beleid.

Ik neem de toenemende overtuiging dat we verplichtingen hebben jegens toekomstige generaties als startpunt. Al moeten we misschien het voorbehoud maken dat het nog vaak een overtuiging in woord en nog niet altijd in daad is, of dan schoorvoetend, zoals in het geval van het *Urgenda*-vonnis.

Een belangrijke vraag is of bestaande plannen wel ambitieus genoeg zijn. Vermoedelijk is dat niet zo. Vooralsnog lijkt het een politiek en maatschappelijk taboe om grote opofferingen te vragen van huidige burgers in termen van consumptie. Dit is ook niet onlogisch: verkiezingscycli van vier jaar nodigen uit tot het weghouden van de rekening bij de kiezer en dus tot een zekere kortetermijnlogica. Een slechte boodschap maakt niet populair. Wat dit extra lastig maakt, is dat toekomstgerichte restricties op huidig beleid – zoals een ombudsman voor toekomstige generaties met echte invloed, een gerechtelijke toets of representatie van toekomstige generaties in het parlement – door dezelfde politici moeten worden goedgekeurd. Deze vragen, over hoe een rechtvaardig intergenerationeel overheidsbeleid eruitziet² en hoe we onze democratie meer toekomstbestending kunnen maken, parkeer ik in dit hoofdstuk.³

2 Ik bespreek theorieën van rechtvaardigheid tussen generaties in Meijers, T. (2018). Justice between Generations. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

3 Zie voor suggesties voor dat laatste, González-Ricoy, I. & Gosseries, A. (eds.). (2016). *Institutions for Future Generations*. Oxford University Press.

In de volgende pagina's stel ik de vraag of de overtuiging dat we sterke verplichtingen hebben jegens toekomstige generaties, wel consistent is met onze houding ten aanzien van onze tijdgenoten elders in de wereld. We maken ons steeds meer zorgen over het welzijn van toekomstige generaties, maar zorgen over onze tijdgenoten in het buitenland blijven een beetje achter: de investeringen in bijvoorbeeld het uitroeien van honger verbleken bij investeringen in duurzame energie, en dat terwijl volgens de VN de kosten van het oplossen van honger zeer overzichtelijk zijn, zo'n 40 miljard dollar per jaar.⁴ We zijn minder betrokken bij mensen die verder van ons af staan: rampen of armoede dichtbij doen ons meer dan leed verder weg.⁵ Verplichtingen jegens mensen aan de andere kant van de grens zien we vaak als minder dwingend, zwakker en minder veeleisend. Het is goed om te geven, maar het is geen vereiste. Kortom: als verplichtingen van liefdadigheid, en niet van rechtvaardigheid. Dit is een vergissing. Zelfs mensen die in eerste instantie geneigd zijn het idee van internationale rechtvaardigheid te verwerpen, hebben redenen om hun standpunt daarover te herzien. Als we denken dat we significante offers moeten brengen voor toekomstige generaties, zouden we ook significante offers moeten brengen voor onze buitenlandse tijdgenoten.

De eerstvolgende paragraaf maakt het verschil tussen verplichtingen van liefdadigheid en verplichtingen van rechtvaardigheid duidelijk. Daarna bespreek ik de opvatting dat er iets bijzonders is aan onze landgenoten, waardoor we speciale morele verplichtingen hebben jegens Nederlanders (of ingezetenen) en niet jegens mensen

4 Zie www.wfpusa.org/articles/how-much-would-it-cost-to-end-world-hunger.

5 Zie hierover Singer (1972). Singer beargumenteert dat deze houding een vergissing is: leed elders telt even zwaar als leed hier, ook al zien we dat niet zo. Singer, P. (1972). Famine, Affluence and Morality. *Philosophy & Public Affairs*, 1(3), 229-243. We zien deze houding ook terug in een recente onderzoek, waaruit blijkt dat meer Nederlanders bij rechtvaardigheidsoordelen vooral kijken naar het effect op andere Nederlanders, in zekere mate op toekomstige Nederlanders en – met klimaatverandering als positieve uitschieter – maar in zeer beperkte mate op mensen elders in de wereld. Immerzeel, P. & Bollen, D. (2022). *Rapport. Onderzoek naar rechtvaardig overheids-handelen onder burgers*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.

daarbuiten. Kunnen we een appel doen op het idee dat de relatie tussen landgenoten speciaal is, om verplichtingen jegens toekomstige Nederlanders te rechtvaardigen? Er zijn redenen om daaraan te twijfelen. Onze relatie met onze buitenlandse tijdgenoten is immers vele malen concreter en op veel manieren moreel betekenisvol. Dit wil niet zeggen dat we dan maar terug moeten vallen op de beperkte opvatting van rechtvaardigheid in het hier en nu. Maar het laat zien dat we onze verplichtingen op wereldwijd niveau serieuzer moeten nemen.

Rechtvaardigheid en liefdadigheid

Vrijwel niemand denkt dat we *geen* morele verplichtingen hebben jegens mensen buiten de landsgrenzen. Armoede, rampen, onrecht en repressie elders laten ons niet koud. Burgers geven aan goede doelen en de overheid committeert zich zowel structureel aan fondsen voor ontwikkelingssamenwerking als incidenteel aan een fonds in het geval van grote rampen. We zien dit vaak als plichten van liefdadigheid en handelen daar ook naar. Om het kort door de bocht te formuleren: we denken dat we meer verplichtingen hebben jegens landgenoten dan jegens mensen buiten de grenzen.

Plichten van liefdadigheid zijn niet afdwingbaar (dat zou een contradictie zijn): we kunnen anderen niet dwingen liefdadig te handelen, alhoewel we mensen die niet liefdadig handelen wel om die reden kunnen bekritisieren. Het is goed, maar niet verplicht. Plichten van liefdadigheid zijn ook weinig specifiek: het is niet duidelijk *hoeveel* we moeten geven. Dit is aan de gever zelf. Ten slotte zijn het geen *gerichte* plichten. Niemand heeft het recht om de ontvanger van liefdadigheid te zijn. Als er tien mensen zouden kunnen profiteren van mijn liefdadigheid, en ik help persoon A en niet de andere negen, hebben de anderen geen legitieme klacht: ze hebben niet het recht op mijn hulp. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een belofte (als ik A iets beloof, heb ik de plicht *aan* A).

Verplichtingen van rechtvaardigheid zijn niet zo vrijblijvend. Het zijn misschien wel de meest zwaarwegende verplichtingen die we jegens elkaar hebben. Principes van rechtvaardigheid behelzen gelijke politieke rechten, recht op gelijke kansen en vrijheid van meningsuiting en gewetensvrijheid. Voorbeelden van wat onder rechtvaardigheid kan vallen, zijn de eerlijke verdeling van de lusten en lasten van sociale samenwerking, het krijgen van gelijke kansen in het leven, bescherming tegen armoede en ziekte, recht op politieke gelijkheid, vrijheid van meningsuiting, gelijkheid voor de wet, enzovoort. Verplichtingen van rechtvaardigheid zijn afdwingbaar en opeisbaar. Ik heb recht op vrijheid van meningsuiting en anderen moeten dat respecteren. Ik heb recht op een eerlijke kans om mijn plannen in het leven te realiseren. Ik stel hier geen specifieke theorie van rechtvaardigheid voor, maar appelleer alleen aan verplichtingen van rechtvaardigheid die ik redelijk oncontroversieel acht.⁶

Als we praten over rechtvaardigheid ligt de nadruk vaak bij instituties en niet bij individueel handelen. John Rawls, die in zijn *A Theory of Justice* de meest invloedrijke theorie van rechtvaardigheid uiteenzette, opent zijn boek met de stelling dat rechtvaardigheid ‘de belangrijkste deugd van instituties’⁷ is. Logisch, want als individu heb je maar beperkt invloed op de verdeling van de lusten en lasten van sociale samenwerking. Ik kan – bijvoorbeeld – al mijn geld weggeven, maar daarmee is een oneerlijke vermogensverdeling nog niet opgelost. En als alle onrechtvaardigheid ter wereld relevant was voor mijn handelen, zou ik nooit toekomen aan mijn eigen plannen. Door rechtvaardigheid bij instituties neer te leggen geven we individuen de ruimte hun eigen plannen na te streven.

6 Voor een uitstekende samenvatting van verschillende theorieën van rechtvaardigheid, Davidson, M. (2021). *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

7 ‘First virtue of institutions’, zie Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Belknap Press Harvard University.

Dit wil niet zeggen dat rechtvaardigheid geen verband houdt met individueel handelen. Je kunt als individu onrechtvaardigheid niet de wereld uit helpen, maar je kunt wel proberen de manier waarop de maatschappij georganiseerd is te veranderen. Door te stemmen op partijen die een aantrekkelijk ideaal van rechtvaardigheid uitdragen,⁸ door actie te voeren, door als consument met je voeten te stemmen.⁹

Maar uiteindelijk oefent de manier waarop onze maatschappij is ingericht een enorme invloed uit op het verloop van ons leven: formele instituties, de manier waarop eigendom georganiseerd is, de manier waarop bedrijven en private instellingen kunnen opereren en de organisatie van het gezin bepalen in grote mate hoe ons leven eruitziet. Als het over rechtvaardigheid gaat, denken we dus vaak aan de staat, en dat is logisch, want de moderne verzorgingsstaat zoals we die kennen, is (althans dat is de ambitie) een herverdelende machine. Een verzekeringsmechanisme tegen pech: steun bij ziekte, bij werkloosheid, bij armoede en de oude dag. Maar niet alleen van geld en zekerheid: het is ook een gelijkekansenmachine, door het aanbieden van kwalitatief en toegankelijk onderwijs. De staat is misschien niet het enige, maar wel het belangrijkste instrument waarmee we onze verplichtingen van rechtvaardigheid jegens elkaar nakomen.

Deze nadruk op de staat komt ook met een zekere beperking. We lijken in het idee van rechtvaardigheid in te bouwen dat de grenzen van de staat de grenzen van rechtvaardigheid zijn. En daarmee vallen de meeste¹⁰ plichten die we hebben jegens mensen buiten de grens in de categorie van plichten van liefdadigheid of medemenselijkheid. Is dit

8 Wat voor een rechtvaardigheidsopvatting dat is, moet iedereen natuurlijk zelf bepalen. Dat iedereen voor zichzelf moet besluiten wat rechtvaardigheid is, betekent niet dat er niets te bespreken valt. We kunnen natuurlijk in het publieke debat proberen te overtuigen dat bepaalde opvattingen van rechtvaardigheid plausibeler, coherenter of aantrekkelijker zijn.

9 Zie Hickey, C., Meijers, T., Robeyns, I. & Timmer, D. (2021). The Agents of Justice. *Philosophy Compass*, 16(10), 1-11.

10 Verplichtingen onder het internationaal recht zijn natuurlijk juridisch wel bindend.

wel te verdedigen, terwijl we zoveel invloed hebben op wat er elders in de wereld gebeurt en omgekeerd?

Rechtvaardigheid tot de grens?

Dit brengt ons bij de eerste grens van rechtvaardigheid. Valt het idee dat we verplichtingen van rechtvaardigheid hebben jegens landgenoten, maar niet jegens mensen over de grens, eigenlijk wel uit te leggen, of moeten we een kosmopolitische, wereldwijde, theorie van rechtvaardigheid omarmen? Hier valt wel wat voor te zeggen. Mensen met racistische of misogyne opvattingen daargelaten, ontkennen maar weinigen dat mensen morele gelijken zijn. Het welzijn van ieder mens weegt even zwaar: jouw welzijn is net zo belangrijk als dat van mij. Het leven van een Nederlander is net zo belangrijk als dat van een Kameroener. Als iedereen op de wereld moreel gelijk is, moet rechtvaardigheid toch ook wereldwijd zijn? Anders maken we, zou je kunnen denken, de fout van begrensd universalisme: alle mensen zijn gelijk, maar alleen als ze mijn landgenoot zijn. Dat klinkt als een arbitrair verschil, zoals onderscheid maken op basis van ras of sekse. Het geven van zwaarder gewicht aan iemands welzijn op basis van een arbitrair kenmerk, in dit geval nationaliteit, vraagt echter om uitleg.

Verskillende filosofen verdedigen het idee dat nationaliteit geen arbitrair kenmerk is. Nationalisten (de natie is de grens) en statisten (de staat is de grens) denken dat we iets delen met landgenoten, wat ervoor zorgt dat plichten van rechtvaardigheid zich beperken tot de grenzen van de staat (dan wel de burgers, dan wel de ingezetenen). We zijn wel bekend met speciale verplichtingen en relaties die bijzondere zorg voor iemands welzijn meebrengen. Neem vriendschap, familie of ouderschap. Hoewel het welzijn van mijn kinderen geen groter gewicht heeft dan het welzijn van andere kinderen, zou ik mijn plicht als ouder verzaken als ik hun welzijn geen groter gewicht toe zou kennen. De opofferingen die ik moet maken voor mijn kinderen zijn groter dan het soort opofferingen dat van mij verwacht kan

worden jegens de kinderen van anderen. Idem voor mijn partner en mijn vrienden.¹¹ Bijzondere verplichtingen en zorg voor elkaars welzijn zijn onlosmakelijk met dit type relaties verbonden. Sterker nog, deze relaties zijn misschien niet eens mogelijk zonder deze bijzondere verplichtingen.¹² En dit is niet in strijd met het idee dat mensen moreel gelijk zijn.

Maar wat is er zo bijzonder aan medeburgers? Welke grond hebben speciale verplichtingen tussen miljoenen, soms honderden miljoenen mensen, die elkaar helemaal niet kennen? In de literatuur vinden we verschillende argumenten. Laat me drie voorbeelden noemen. Het eerste is gedeelde cultuur. Liberaal-nationalisten denken dat lidmaatschap van een culturele groep bijzondere verplichtingen met zich meebrengt. Lid zijn van een culturele groep is onderdeel van wie we zijn en speciale verplichtingen zijn onlosmakelijk verbonden met groepslidmaatschap. Daarnaast is rechtvaardigheid zo veeleisend dat we erop moeten kunnen vertrouwen dat anderen ook hun steentje bijdragen. En dit vertrouwen beperkt zich tot degenen met wie we normen en waarden delen. Het tweede argument is dat we instituties die dwang op ons uitoefenen, delen met landgenoten: we beperken – middels democratisch gekozen wetgevers – elkaars vrijheid. En dat komt met bijzondere verplichtingen: die vrijheidsbeperking is alleen te rechtvaardigen als we er zo veel mogelijk vrijheid voor terugkrijgen. Het derde argument is samenwerking voor wederzijds gewin. Door samen te werken in de staat produceren we sociaal surplus, en dat moeten we eerlijk verdelen onder de deelnemers van de samenwerking.¹³ Wat van belang is, is dat deze theoretici beargumenteren

11 Uiteraard binnen de grenzen van wat toegestaan is: ik mag niet het welzijn van mijn vrienden of kinderen bevorderen op een oneerlijke manier, bijv. door invloed of macht uit te oefenen om ze aan baantjes te helpen.

12 Zie Miller, D. (2005). Reasonable Partiality towards Compatriots. *Ethical Theory and Moral Practice*, 8(1), 63-81.

13 Is dit overtuigend? Zelfs als men denkt dat verplichtingen van rechtvaardigheid voortkomen uit bepaalde verhoudingen, valt te bezien of deze verhouding niet op internationaal niveau aanwezig is. Zijn er geen wereldwijde instituties die dwang uitoefenen? Denk aan het systeem van grenzen. Werken we niet zeer intensief samen

dat rechtvaardigheid voortkomt uit een bepaalde soort relatie tussen medeburgers, een relatie die afwezig is op wereldwijd niveau. Verplichtingen van rechtvaardigheid zijn associatieve verplichtingen.¹⁴

Deze theoretici ontkennen niet dat we verplichtingen voorbij de landsgrenzen hebben, maar deze verplichtingen zijn van een andere aard. Binnen de grenzen hebben we verregaande verplichtingen, zoals kansengelijkheid en bestaanszekerheid. Buiten de grenzen gelden plichten van medemenselijkheid, die meer lijken op plichten van liefdadigheid. We kunnen staten die niets doen, bekritisieren: het is verkeerd om niet je eerlijke deel van het leed in de wereld te verzachten. Maar dat wil niet zeggen dat, nadat alle staten hun plicht hebben gedaan, er geen honger meer is, er geen vluchtelingen meer over zijn, of er geen mensen meer onnodig sterven aan eenvoudig te behandelen ziektes.¹⁵ Deze principes beschermen niet iedereen tegen slechte uitkomsten.

Deze opvatting sluit redelijk aan bij breedgedragen politieke en maatschappelijke overtuigingen over dit onderwerp. We hoeven maar te denken aan het bestaansminimum in Nederland en de wereldwijde armoedegrens om te zien dat de prioriteit ligt bij het welzijn van landgenoten. We investeren, bijvoorbeeld, in grote infrastructurele projecten en veel minder in het oplossen van wereldwijde armoede of eenvoudig te bestrijden ziektes elders. Natuurlijk ondersteunt de

op internationaal niveau? Is er niet sprake van wereldwijde projecten waar we onze identiteit aan ontlenuen? Zie Van Parijs, P. (2017). *International Distributive Justice*. In Goodin, R., Pettit, P. & Pogge, T. (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell, p. 638-652.

- 14 Je kunt natuurlijk vraagtekens bij dit plaatje zetten: we maken onderdeel uit van de Europese Unie, en de burgers van de verschillende EU-lidstaten zijn in zeer grote mate – en toenemende mate – met elkaar verbonden. Een interessante tussenvorm, die het onderscheid tussen buitenstaanders en medeburgers natuurlijk ingewikkelder maakt.
- 15 Dat wil niet zeggen dat deze theoretici de status quo verdedigen. De meeste staten schieten tekort als het gaat om principes van medemenselijkheid, maar ook als het gaat om het implementeren van eerlijke regels voor de wereldhandel en het oplossen van collectieve-actieproblemen als klimaatsverandering.

Nederlandse Staat de duurzame-ontwikkelingsdoelen,¹⁶ maar het budget dat daarnaartoe gaat, is niet te vergelijken met het geld dat we investeren in het welzijn van onze medeburgers.

Laten we voor nu, omwille van het argument, aannemen dat het idee dat de grens van rechtvaardigheid bij de grens ligt, plausibel is. Het is dan nuttig te kijken of deze breedgedragen opvatting over plichten jegens toekomstige generaties wel valt te rijmen met opvattingen over wereldwijde rechtvaardigheid. Zodra we gaan nadenken over onze verplichtingen jegens toekomstige generaties, zien we dat we al snel goede redenen hebben om onze terughoudendheid ten aanzien van wereldwijde plichten te herzien.

Rechtvaardigheid en toekomstige generaties

We beseffen steeds meer dat de dingen die we nu doen, bepalen hoe toekomstige generaties leven. Met de opvatting dat rechtvaardigheid zich beperkt tot landgenoten, zouden we kunnen opperen dat we verplichtingen van rechtvaardigheid hebben jegens onze ‘eigen’ toekomstige generaties: de mensen die, zeg, over honderd jaar in Nederland wonen. We kunnen zeggen dat we de verplichting hebben democratische instituties door te geven, geen enorme schulden achter te laten, ons sociaal-culturele erfgoed te bewaren en door te geven. We moeten kennis en kennisinstellingen in goede staat achterlaten, en natuurschoon en biodiversiteit beschermen.

Zo bezien heeft intergenerationele rechtvaardigheid iets parochiaals, gericht op de eigen kring: het gaat om onze *eigen* toekomstige mensen. We lijken te denken dat we bijzondere verplichtingen hebben jegens onze ‘eigen’ toekomstige generaties. We zien dit vrij expliciet terug als overheden intergenerationele principes onder woorden

16 UN Sustainable Development Goals (SDGs), adopted in 2015, zie <https://sdgs.un.org/goals>; United Nations (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution A/RES/70. United Nations: New York.

brengen, bijvoorbeeld in het geval van de *Welsh Wellbeing for Future Generations Act*. De nadruk ligt hier vrijwel geheel op het welzijn van de toekomstige leden van de Welshe gemeenschap.¹⁷

Op het eerste gezicht is dit ook logisch. Toekomstige inwoners van Nederland zijn immers onze landgenoten en voor die groep zijn we verantwoordelijk. Maar waarom eigenlijk? Het is zeker zo dat we ons verbonden *voelen* met toekomstige Nederlanders. Maar dat is niet genoeg: we moeten het kunnen rechtvaardigen.

Mensen die over honderd jaar leven, kennen we niet. De meesten van ons, op enkele heel jonge kinderen na, zullen niet met hen samenleven. Als we de argumenten uit de vorige paragraaf erbij pakken, is het niet duidelijk waarom tijdgenoten over de grens *niet*, en mensen die over honderd jaar leven *wel* binnen de grenzen van rechtvaardigheid zouden vallen. Toekomstige Nederlanders erven onze instituties, maar we delen die instituties niet met hen in de relevante zin: we vallen niet tegelijkertijd onder dezelfde wetten. Ze erven onze tradities en cultuur, maar die zullen in de komende honderd jaar grote veranderingen ondergaan. In hoeverre zou iemand die leefde in het Nederland van 1920 de huidige Nederlandse cultuur als de hare herkennen? We werken alleen op een indirecte manier met toekomstige generaties samen. Het is niet duidelijk welke associatieve verplichtingen we hebben jegens toekomstige landgenoten, tenzij we de relevante associatie zeer losjes interpreteren.

Dit is de argumentatieve crux van mijn betoog: om toekomstige Nederlanders binnen de grenzen van rechtvaardigheid te plaatsen, moeten we de grond van de verplichting dus verruimen. Maar als we samenwerking, het delen van instituties of het delen van een cultuur zo ruim interpreteren dat mensen die over honderd jaar leven er ook

17 Future Generations Commissioner for Wales (2015). *Welsh Future Generations Act*. Zie www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act.

deel van uitmaken, kunnen we dan nog wel volhouden dat buitenlandse tijdgenoten onder een ander principe vallen?

Ik beweer hier natuurlijk niet dat we *geen* belangrijke relatie hebben met de toekomstige inwoners van Nederland. Maar als we dit afzetten tegen onze relatie met onze tijdgenoten elders in de wereld, dan lijkt deze moreel gezien veel rijker. We kennen mensen aan de andere kant van de grens, kunnen met hen praten, ruziemaken, van hen houden, hen omhelzen of verafschuwen. Met sommigen onder hen zijn we bevriend. We drijven handel met hen, werken met hen samen, zijn collega's van hen. We kijken naar dezelfde films, luisteren naar dezelfde muziek. Lezen, beluisteren en bekijken werken uit elkaars tradities. We maken internationale afspraken en leven onder hetzelfde internationaal recht. We staan voor dezelfde uitdagingen als het gaat om wereldwijde duurzaamheidsvraagstukken. We weten wat onze tijdgenoten nodig hebben en zien het leed. Toekomstige mensen daarentegen bestaan (per definitie) niet, en hun levens overlappen niet direct die van ons. Is het idee dat we *wel* verplichtingen van rechtvaardigheid hebben jegens toekomstige inwoners van ons eigen land, en niet jegens onze tijdgenoten, wel vol te houden? Kunnen we associatieve plichten hebben jegens mensen die niet bestaan, terwijl we mensen met wie we op alle mogelijke manieren samenwerken, buitensluiten? Hoewel we misschien het gevoel hebben dat mensen aan de andere kant van de wereld verder van ons af staan dan toekomstige Nederlanders, is onze relatie met tijdgenoten moreel minstens net zo betekenisvol. Delen we niet net zoveel (alhoewel zeker niet hetzelfde) met tijdgenoten in Australië, Taiwan of Paraguay als met iemand die over honderd jaar in Nederland leeft?¹⁸ In de woorden van Paul Anand en Amartya Sen (2000):

18 Je zou kunnen zeggen: maar toekomstige Nederlanders zijn *onze kinderen*. Dat laat echter alleen maar zien dat we belangrijke relaties hebben met *specifieke* individuen. Maar dit is ook het geval over grenzen heen: veel mensen hebben buitenlandse vrienden of familie. Sterkere banden, en daarbij horende morele verplichtingen, tussen individuen leiden niet direct tot sterkere verplichtingen van rechtvaardigheid.

‘There would, however, be something distinctly odd if we were deeply concerned for the well-being of the future – and as yet unborn – generations, while ignoring the plight of the poor today.’¹⁹

Als mijn argument – als sterkere verplichtingen intergenerationeel, dan ook sterkere verplichtingen internationaal – klopt, zit er een spanning tussen het idee dat we wel bijzondere verplichtingen hebben jegens toekomstige Nederlanders en niet (of in mindere mate) jegens mensen over de grens. We kunnen onze opvattingen op twee manieren herzien om tot een samenhangende positie te komen. Ten eerste zou je kunnen zeggen: we geven het idee van intergenerationale rechtvaardigheid op. Dit heeft verregaande implicaties: het zou betekenen dat we geen, of maar zeer beperkte verplichtingen hebben jegens onze toekomstige landgenoten. Principes van medemenselijkheid zijn dan leidend en de eisen van liefdadigheid minimaal en niet afdwingbaar. Is dit genoeg? Het loslaten van het idee van intergenerationale rechtvaardigheid laat ruimte voor het idee dat het *toegestaan* is om meer te geven, maar niet verplicht. We hebben dan nog steeds goede redenen om voor toekomstige generaties te zorgen: de betekenis die we ontleen aan onze plannen in het leven is in grote mate afhankelijk van toekomstige generaties. We zien onszelf als onderdeel van een groter intergenerationeel geheel, en veel van de zaken die we in ons leven ondernemen, zouden onzinnig zijn als ze na onze dood geen vervolg kregen.²⁰ We hechten er, bijvoorbeeld, belang aan dat onze cultuur in de toekomst zal worden voortgezet. Dus zelfs als we jegens de toekomstige generatie niet verplicht zijn voor hen te zorgen, schieten we onszelf in de voet als we hen in erbarmelijke omstandigheden achterlaten. Als we deze tak van het dilemma kiezen, geven we het idee dat we speciale verplichtingen hebben jegens toekomstige generaties op.

19 Anand, S. & Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. *World Development*, 28(12), 2029-2049.

20 Zie voor een mooie, toegankelijke lezingenreeks over de rol die toekomstige generaties in ons leven spelen, Scheffler, S. (2013). *Death and the Afterlife*. Oxford University Press.

De tweede optie is, denk ik, aantrekkelijker: we moeten erkennen dat verplichtingen jegens onze tijdgenoten aan de andere kant van de grens zwaarwegender zijn dan we nu doen voorkomen. Als we denken dat we zwaarwegende morele verplichtingen hebben jegens mensen die nog niet bestaan, is het verwonderlijk – en eigenlijk inconsistent – om relatief weinig te geven om wat er elders in de wereld gebeurt. Daar komt natuurlijk nog bij dat een significant deel van de problemen waar we ons op wereldwijd niveau mee geconfronteerd zien, dezelfde bron heeft als de problemen van de toekomst: door mensen veroorzaakte klimaatverandering. Als we de verantwoordelijkheid hebben om rampen – dan wel door mitigatie, dan wel door adaptatie – in de toekomst te voorkomen, hebben we ook redenen om adequaat te reageren op huidige klimaatrampen. Zinkende kustlijnen door een stijgende zeespiegel zijn vandaag én over honderd jaar een probleem. Hetzelfde geldt voor mislukte oogsten, overstromingen en extreem weer.

Er is nog een reden om deze tak van het dilemma te kiezen. Hoewel sommige intergenerationele vraagstukken op nationaal niveau spelen – behoud van natuurgebieden, doorgeven van kunst, cultuur en wetenschap en het versterken van democratische instituties –, zijn de grootste, meest existentiële intergenerationele vragen mondiaal van aard. Zelfs al is onze zorg voor toekomstige generaties parochiaal, de oplossingen kunnen dat niet zijn. Klimaatverandering, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en afnemende biodiversiteit brengen problemen met zich mee die zich niet aan landsgrenzen houden. De enige manier om onze ‘eigen’ toekomstige generaties te beschermen, is verregaande internationale samenwerking. En hoe groter de samenwerking – een grotere rol voor het internationaal recht, internationale organisaties en verdragen –, hoe sterker onze relatie met onze tijdgenoten. Geen enkele staat kan zijn toekomstige inwoners op eigen houtje beschermen. Ook het verdelen van de lusten en lasten zal op een rechtvaardige manier moeten, al is het maar uit pragmatische overwegingen: als we onze wereldwijde partners geen eerlijke voorwaarden bieden, is duurzame samenwerking niet mogelijk.

Dit besef, de link tussen duurzaamheid en wereldwijde vraagstukken, zie je duidelijk terug in de duurzame-ontwikkelingsdoelen zoals geformuleerd door de VN. Maar zoals de groei van wereldwijde armoede en vaccinongelijkheid gedurende de covidpandemie weer duidelijk hebben gemaakt, voegen veel staten nog niet direct de daad bij het woord.²¹

Wat niet volgt uit mijn argument is dat we geen bijzondere verplichtingen hebben jegens onze eigen landgenoten. Wat rechtvaardigheid vereist is natuurlijk niet in iedere context hetzelfde. Toekomstige Nederlanders zijn van ons afhankelijk, wat ons de bijzondere verantwoordelijkheid geeft om onze sociale, culturele en politieke instituties in goede staat door te geven. Maar dit sluit niet uit dat we ook meer moeten doen om onze tijdgenoten elders in de wereld te helpen ook een goed leven te leiden, met de kansen en instituties die daarbij horen. De conclusie die ik verdedig, is slechts: als we denken dat we significante offers moeten brengen voor toekomstige generaties, zouden we ook significante offers moeten brengen voor onze buitenlandse tijdgenoten. Als overstromingen in toekomstig Nederland reden tot zorg en actie zijn, zijn overstromingen in Pakistan en India vandaag de dag dat ook. Onze relatie met mensen elders in de wereld is moreel immers op veel manieren minstens zo betekenisvol als die met toekomstige generaties.

Conclusie

Ik heb in het voorgaande het volgende aannemelijk willen maken: als we denken dat we verregaande, veeleisende verplichtingen hebben jegens niet-bestaande toekomstige mensen, dan moeten we ook geloven dat we verregaande, veeleisende verplichtingen hebben jegens buitenlandse tijdgenoten. We zijn op velerlei manieren wereldwijd aan elkaar gebonden, in sommige aspecten op een rijkere manier dan aan toekomstige generaties, zeker naarmate deze verder in de

21 UN (2021). *Sustainable Development Goals Report 2020*. United Nations: New York.

toekomst leven. Zorgen over de toekomst van onze planeet en de mensheid spelen een steeds grotere rol. En terecht. Maar deze zorgen over de toekomst zouden het plichtsbesef ten aanzien van onze tijdgenoten moeten versterken.

De implicatie is dat we, zoals nu soms gebeurt, de rekening voor het verduurzamen van de wereld niet bij degenen met de minste middelen neer mogen leggen. We kunnen bijvoorbeeld niet van Ghana vragen het gas in de grond te laten zitten, terwijl in de Noordzee de kraan openstaat. Klinkt dit alles te idealistisch? Een theorie van rechtvaardigheid, schrijft Ronald Dworkin, hoeft niet onze spiegel te zijn, maar wel onze criticus. Natuurlijk is de vraag of het politiek haalbaar is om onze betrokkenheid bij de rest van de wereld op te voeren. Maar dat is geen principiële reden om het niet te proberen.

VAN WIE IS DE RUIMTE?

Speculeren over grond(beginselen)

*Edwin Buitelaar**

Nederland staat voor een grote ruimtelijke metamorfose. Woningbouw, klimaatadaptatie, energietransitie, natuurontwikkeling: het moet allemaal een plek krijgen in een beperkte ruimte. Dit vraagt niet alleen om een goed ruimtelijk ontwerp, ook moet het ontwerp van het bestaande institutionele systeem tegen het licht worden gehouden. Dit essay verkent de historische ontwikkeling en de rechtvaardiging van het eigendomsrecht. Het constateert dat het recht om private controle over grond uit te oefenen beter te rechtvaardigen is dan het recht om inkomsten uit grond toe te eigenen. In de praktijk zien we echter het omgekeerde gebeuren: het controlerecht is in de loop van de tijd steeds verder ingeperkt door wet- en regelgeving, terwijl het inkomensrecht goeddeels ongemoeid is gelaten. Het belasten van inkomsten uit grond kan echter op voorhand een aantal positieve effecten met zich

* Edwin Buitelaar is onderzoeker stedelijke ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en hoogleraar binnen het departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht. Hij dankt Rutger Claassen, Marc Hanou, Peter Pelzer en Max Weghorst voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

meebrengen, zoals het beperken van speculatie, het verminderen van vermogensongelijkheid en efficiënter ruimtegebruik. Dit rechtvaardigt een diepgaander vervolgerkenning.

Inleiding

Grote opgaven in een beperkte ruimte: dat is de ruimtelijke uitdaging waar Nederland de komende decennia voor staat (PBL, 2021). Dit gaat niet alleen om het passen en meten van ruimtelijke ‘claims’ vanuit onder andere de woningbouw, de energietransitie en de circulaire economie, het is een majeure operatie die ingrijpt op belangen, conventies en culturen. Het gaat niet alleen om een ruimtelijke, maar ook om een systemische transitie. Een van de fundamenteën waar ruimtelijke vakgenoten (o.a. Pelzer, 2021) steeds nadrukkelijker over ‘speculeren’, is de rol van het ‘heilige’ – naar Rousseau – eigendomsrecht (Claassens, 2020).

Er zijn de nodige voorbeelden waaruit blijkt dat het eigendomsbegrip zoals we dat in Nederland kennen sinds de eerste helft van de negentiende eeuw, de opgaven van de eenentwintigste eeuw in de weg staat. Denk aan woningbezitters die door de waardeestijging van hun woning aan zodanige vermogensopbouw doen dat de ongelijkheid in de samenleving en de ontoegankelijkheid van de woningmarkt zorgwekkende vormen aannemen. Denk aan grondspeculanten die in gebieden met een hoge verwachtingswaarde, zoals Rijnenburg bij Utrecht, grond verwerven, die in kleine percelen onderverdelen, om ze vervolgens een voor een aan particulieren te verkopen, die daarmee anticiperen op uitkoop door ontwikkelaars of gemeenten.¹ En denk aan agrarische bedrijven die niet mee willen in de landbouwtransitie, die van belang is voor natuur, gezondheid en waterkwaliteit. Dit zijn allemaal voorbeelden waarbij het private eigendomsrecht op gespannen voet staat met publieke belangen.

1 Het Financieele Dagblad, ‘Grondspeculatie in Nederland: vergeefs wachten op de hijskranen’, 13 april 2019.

Vanuit de overtuiging dat de opgaven van dit moment niet alleen een ruimtelijk ontwerp vragen, maar ook een ander institutioneel ontwerp (zie ook Pelzer & Hajer, 2022), heb ik tot doel de morele grondslag van het eigendomsbegrip te verkennen en ter discussie te stellen. Allereerst schets ik de ontwikkeling van het moderne eigendomsbegrip en de toenemende ‘vermaatschappelijking’ ervan sinds het einde van de negentiende eeuw. Daarna laat ik zien dat die vermaatschappelijking asymmetrisch is wanneer we het eigendomsrecht verder uitsplitsen naar controlerechten en inkomensrechten. Het recht om je grond te gebruiken zoals je wilt, is in de loop der tijd verder ingeperkt geraakt, terwijl het recht om er inkomsten uit te genereren nauwelijks beperkt is – grond wordt hoegenaamd niet belast. Dat inkomensrecht verdient op morele gronden meer inperking.

Oorsprong en ontwikkeling: geleidelijke ‘vermaatschappelijking van de eigendom’

Een belangrijk moment in de ontwikkeling van ons moderne eigendomsbegrip vormt de Franse Revolutie (1789), die uiteindelijk, onder andere, uitmondde in de *Code civil* (1804). Dit wordt over het algemeen gezien als het moment dat leidde tot de ‘vrijmaking van de eigendom’ (Van den Bergh, 1988). In Nederland kreeg dit pas formeel zijn beslag in 1838 in het Burgerlijk Wetboek (oud BW):

‘Eigendom is het regt om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrekste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige magt die daartoe, volgens de Grondwet, de bevoegdheid heeft, en mits men aan de regten van anderen geen hinder toebrengt; alles behoudens de onteigening ten algemene nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de Grondwet.’ (art. 625 oud BW)

Alhoewel die formele bekrachtiging op nationaal niveau pas relatief laat plaatsvond en sterk geïnspireerd is door de Franse *Code civil*,

heeft Nederland in vergelijking tot andere landen een veel langere traditie van verhandelbaarheid van eigendom. Al in de zeventiende eeuw handelden stedelijke burgers in grond (Teijmant, 1988, p. 306).

Met de vrijmaking van eigendom ontstonden twee typen vrijheden en kwam er een einde aan het feodale stelsel van (adellijke) leenheren en (horige) leenmannen (Van den Bergh, 1988; Claassens, 2020). De eerste vrijheid is zeggenschap over de regering waaraan men was onderworpen. Tot die tijd leverde alleen het hebben van grond politieke rechten op. Maar door de groei van de stedelijke burgerij en van haar economische macht was het niet langer houdbaar dat een handjevol adellijke lieden door hun grondeigendom over stemrecht beschikten. De tweede vrijheid betekent een zo groot mogelijke zeggenschap over een zaak (zoals grond) en zonder wederdiensten aan een bovengestelde. Er ontstond een striktere scheiding tussen eigendom (*dominium*) en heerschappij (*imperium*). De codificatie van het privaatrechtelijke eigendomsrecht in het Burgerlijk Wetboek kwam tot stand tijdens wat ook wel de hoogdagen van het liberalisme genoemd kunnen worden. Dit vond ook zijn weerslag in de vorm van liberale ruimtelijke ordening (De Klerk & Van der Wouden, 2021).

Er schuilt daardoor het gevaar dat we het eigendomsbegrip van die tijd – en daarmee indirect het huidige – te absolutistisch zien, als iets wat nauwelijks ingeperkt werd of kon worden, in lijn met eerdere liberale denkers als John Locke, die meenden dat ‘government has no other end but the preservation of property’ (Locke, 1689). Rechtshistoricus Van den Bergh stelt echter: ‘Historisch gezien is het eigendomsrecht maar heel betrekkelijk; het heeft door de eeuwen van allerlei geografische, maatschappelijke en constitutionele factoren afgehangen’ (Van den Bergh, 1988, p. 66). Ook het idee van een zwaarder wegend algemeen belang was al in het eerste Burgerlijk Wetboek zichtbaar via alles wat volgde op ‘mits’ (zie boven).

Desalniettemin kunnen we stellen dat sinds de tweede helft van de negentiende eeuw sprake is van een toenemende ‘vermaatschappe-

lijking van de eigendom', zoals Van den Bergh het noemt. Ofwel het meer publiek (beperkt) worden van private eigendomsrechten. Het begin daarvan valt samen met en is mede het gevolg van de toenemende industrialisatie van de samenleving en de negatieve effecten in de vorm van armoede en slechte milieuhygiënische omstandigheden. Die leidden in Nederland en elders tot verdergaande overheidsbemoeienis, met name via publiekrechtelijke *regulering* (lees: inperking) van het eigendomsrecht. Overigens vindt die beïnvloeding of vermenging van publiek en privaat ook andersom plaats: privaat eigendom, van met name multinationals zoals grote techbedrijven, lijkt (weer) in toenemende mate tot publieke macht te leiden, gelet op de invloed die het bedrijfsleven op politieke besluitvorming heeft. Claassens (2020) spreekt in dit verband zelfs van 'neo-feodalisme'. Vermenging van privaat en publiek in deze omgekeerde richting laat ik hier verder buiten beschouwing.

Publieke regulering van private eigendomsrechten

Publiekrechtelijke regulering nam sterk toe vanaf het eind van de negentiende eeuw. In de tweede helft van de negentiende eeuw begon de bevolking van Nederlandse steden zodanig te groeien dat ze vaak buiten de singel of stadsgracht uit moesten breiden. In het begin waren het ontwikkelkansen, en geen gerichte plannen, die het verstedelijkingspatroon bepaalden. Speculanten besloten om een voor een agrarische percelen op te kopen, in eerste instantie zo veel mogelijk langs de bestaande uitvalswegen. Er werden in hoog tempo kleine arbeiderswoningen opgeleverd. Deze relatief ongeplande manier van ontwikkelen is beter bekend geworden als *speculatiebouw*. Wittevrouwen in Utrecht, De Pijp en de Kinkerbuurt in Amsterdam, de Schilderswijk in Den Haag, het Oude Noorden en het Oude Westen in Rotterdam zijn voorbeelden van wijken die grotendeels via speculatiebouw tot stand zijn gebracht (Buitelaar, 2019).

Deze manier van stedelijke ontwikkeling leidde al snel tot problemen: woningen die veel te dicht bij elkaar en bij vervuilende industrie

stonden, slechte bouwtechnische kwaliteit, het ontbreken van elementaire infrastructuur en ga zo maar door. Als reactie daarop ontstond een meer planmatige en publiek geleide ruimtelijke ordening, met stedelijke uitbreidingsplannen als die van Van Niftrik, Kalff en Berlage (De Klerk, 2008). De publieke sturing ging daarna steeds verder – letterlijk –, doordat deze zich op een steeds hoger schaalniveau is gaan richten. Eerst op het regionale schaalniveau, onder andere via plannen van De Casseres, maar later ook op nationaal niveau met de verschillende nota's ruimtelijke ordening (De Klerk & Van der Wouden, 2021).

Parallel aan de institutionalisering van de publieke ruimtelijke ordening op meerdere schaalniveaus vond een proces van juridisering plaats. Waar eind negentiende eeuw veel steden de ruimtelijke ontwikkeling reguleerden via beperkte bouwverordeningen, namen met de Woningwet 1901 de publieke bevoegdheden toe. Er kwam een landelijk Bouwbesluit en de mogelijkheid voor het vaststellen van juridisch bindende uitbreidingsplannen. In 1965 kwam de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die bestemmingsplannen voor het buitengebied verplicht stelde. En in 2008 stelde de Wet ruimtelijke ordening (Wro) het bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied verplicht. Met de Omgevingswet (Ow) (2023) wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan, dat breder ziet op de kwaliteit van de leefomgeving dan 'goede ruimtelijke ordening' van de Wro. Kortom, lokale planfiguren hebben door de jaren heen een grotere territoriale en thematische reikwijdte gekregen. Gelijktijdig zijn in de afgelopen tientallen jaren vele sectorale wetten aangenomen die eisen stellen aan deze lokale planfiguren, waaronder de Monumentenwet 1988, de Wet milieubeheer (1993) en de Natuurbeschermingswet 1998. Mede als gevolg daarvan bestaat inmiddels een omvangrijk, gedetailleerd en complex stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen die het eigendomsrecht inperken.

Splitsen van het eigendomsrecht: asymmetrische vermaatschappelijking

Tot nu toe heb ik eigendom als ongedeeld geheel besproken. In filosofische en maatschappelijke discussies gebeurt dit ook vaak (Van den Bergh, 1988). Dit leidt dan ook vaak tot zeer uiteenlopende, radicale stellingnames over de effecten van eigendom, variërend van ‘eigendom als vrijheid’, zoals betoogd door liberale denkers als Locke en Nozick, en ‘eigendom als diefstal’, zoals geponeerd door bijvoorbeeld de Franse filosoof Proudhon (Ryan-Collins, Lloyd & Macfarlane, 2017, p. 25-29).

Toch is er in de praktijk vaak sprake van verschillende zakelijke en persoonlijke deelrechten. In de Angelsaksische literatuur wordt in het geval van eigendom daarom eerder gesproken over een ‘bundle of sticks’, waarbij de verschillende ‘sticks’ in handen kunnen zijn van verschillende eigenaren. Zo is in Engeland het ontwikkelrecht van grond in 1947 losgekoppeld en genationaliseerd (Cullingworth & Nadin, 2002). Een klassieke, gangbare indeling is die van het recht op gebruik (*usus*), het recht op de vruchten (*usus fructus*) en het recht op vervreemding van het goed (*abusus*) (o.a. De Alessi, 1983). Of een tweedeling, zoals Christman (1991) die maakt in controlerechten (*control rights*) en inkomensrechten (*income rights*). Controle verwijst naar het vermogen van de eigenaar om te doen met een ding wat hij of zij wil, uiteraard binnen door privaatrecht en publiekrecht gestelde grenzen. Het gaat hier dus om het recht om dingen te gebruiken, te veranderen (of te vernietigen) en er afstand van te doen. Ofwel, *usus* en *abusus*. Inkomensrechten gaan daarmee automatisch over *usus fructus*: het recht om inkomsten uit een ding te genereren, met name als gevolg van de waardeestijging hiervan over tijd.

Volgens Christman (1991) is het onderscheiden van die beide rechten noodzakelijk omdat voor het bestaan en het (privaat) toedelen een afzonderlijke rechtvaardiging nodig is. Dit staat los van het feit dat ze in de praktijk sterk met elkaar verbonden zijn (zo bepaalt het gebruik

voor een belangrijk deel de inkomsten). Controlerechten – huurrechten vallen hier ook onder – kunnen worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar *individuele* belangen zoals vrijheid, autonomie en zelfbeschikking. Immers, ‘het ongestoord genieten van huis, haard en bezittingen, is een kernvoorwaarde voor een vrij leven’ (Claasens, 2020, p. 16). In het geval van inkomensrechten moet rekening worden gehouden met de verdeling van goederen in de *samenleving*, oftewel overwegingen die niet zijn terug te brengen tot individuele belangen. Hoe een goed wordt gebruikt, is vooral het gevolg van de preferenties van de rechthebbende. Maar of er uit een goed ook inkomsten gegenereerd kunnen worden, *hangt af van* en *leidt tot* een bepaalde verdeling van goederen in de samenleving. Hoeveel vraag is er én hoeveel aanbod? Oftewel, het controlerecht is onvoorwaardelijk, het inkomensrecht is voorwaardelijk. Om het verschil eenvoudig te illustreren: voor de wooninrichting is een huiseigenaar van niemand afhankelijk, terwijl voor het genereren van inkomsten via overwaarde er op z’n minst een koper moet zijn, die bovendien in staat en bereid moet zijn meer te bieden dan de woning gekost heeft.²

Dit wil niet zeggen dat controlerechten zich in een vacuüm bevinden en de uitoefening daarvan geen gevolgen heeft voor anderen. Hoe een goed wordt gebruikt, kan leiden tot externe negatieve en positieve effecten op het gebruik van andere goederen, waardoor mogelijk regulering nodig is, zoals we hiervoor ook al zagen. In essentie is het controlerecht verbonden met persoonlijke preferenties, terwijl inkomensrechten primair het gevolg zijn van externe factoren. Dit zegt ook iets over degenen ten opzichte van wie deze rechten gelden. Iedereen is verplicht mijn controlerechten op een goed te respecteren, terwijl niemand aan mij verplicht is om mij inkomen te laten genereren uit dat goed.

2 Er is ook kritiek op deze opsplitsing en rechtvaardiging. Volgens Attas (2006) zijn beide evenzeer eigendomsrechten. Wel ziet hij een hiërarchie: controlerechten zijn primaire rechten en inkomensrechten zijn secundair.

Dit impliceert dat de private toe-eigening van controlerechten sterker is verankerd in de politieke theorie dan die van de inkomensrechten. Dit wordt nog eens versterkt wanneer we niet spreken over eigendom van goederen in algemene zin, maar ons toespitsen op het onroerende goed ‘grond’. Dan ligt privaats bezit van inkomensrechten nóg minder voor de hand, aangezien eigendom van iets wat je niet zelf hebt gemaakt of hebt laten maken moeilijker te rechtvaardigen is. Of zoals de Amerikaanse econoom Henry George betoogt:

‘Is it not, primarily, the right of a man to himself, to the use of his own powers, to the enjoyment of the fruits of his own exertions? (...) The real and natural distinction is between things which are the produce of labor and things which are the gratuitous offerings of nature; or, to adopt the terms of political economy, between wealth and land.’ (George, 1879/1905, p. 122-123)

Het gaat daarbij vooral om de inkomensrechten, niet de controle-rechten:

‘Let the individuals who now hold it still retain, if they want to, possession of what they are pleased to call their land. Let them buy and sell, and bequeath and devise it. We may safely leave them the shell, if we take the kernel. It is not necessary to confiscate land; it is only necessary to confiscate rent.’ (George, 1879/1905, p. 147)

Voor de duidelijkheid: het gaat hier om de waarde van de grond, de locatie, niet van alles wat er aan die grond is ‘verbeterd’, zoals de waarde van opstallen. Dat laatste is namelijk wel het product van menselijke arbeid.

Asymmetrische vermaatschappelijking van eigendomsrechten

Met de tweedeling controlerechten en inkomensrechten in het achterhoofd is het goed om nog eens naar de ‘vermaatschappelijking van de eigendom’ te kijken, zoals hiervoor uiteengezet. Daar werd

eigendom in zijn geheel bezien, maar als beide deelrechten op morele gronden een andere rechtvaardiging verdienen, dan zou ook het proces van vermaatschappelijking voor elk anders moeten zijn verlopen. Van die asymmetrie is inderdaad sprake, maar niet zoals op grond van bovenstaande redenering mag worden verwacht. Een privaat inkomensrecht kan moeilijker worden gerechtvaardigd dan een privaat controlerecht, zo betoogde ik. Je zou daarom verwachten dat inkomensrechten veel meer vermaatschappelijkt zijn dan controle-rechten. Niets is minder waar in de praktijk. De uiteenzetting over vermaatschappelijking – met name de toename van publiekrechtelijke restricties – in de vorige paragraaf ging eigenlijk vooral over controle-rechten. Van vermaatschappelijking van inkomensrechten is nauwelijks sprake.

De voornaamste manier om inkomensrechten in te perken is via belastingen (Christman, 1991). En in het geval van grond dus via een grondbelasting, zoals Henry George voorstelde (1879/1905). Sterker nog, hij ging uit van enkel een belasting op grond en niet op andere productiefactoren, de zogenoemde *single tax*. Dit is vooralsnog theorie – weinig landen hebben een grondbelasting, laat staan dat deze de enige belasting is (o.a. Hughes e.a., 2020).³ Grond wordt in Nederland nauwelijks belast, zeker in vergelijking tot de andere productiefactoren arbeid en kapitaal, en in vergelijking tot consumptie. De onroerendezaakbelasting (ozb) vormt met 4 miljard euro in 2018 slechts 0,5% van het bruto binnenlands product (bbp),⁴ daar waar de belasting op arbeid meer dan 21% van het bbp vormt en de belasting op kapitaal bijna 5% (Ministerie van Financiën, 2020).

Daarnaast is er in Nederland ook nog de baatbelasting (art. 222 Gemeentewet), een belasting die geheven en geïnd kan worden op

3 Erfpacht kan ook worden gezien als een (de-facto)grondbelasting, zij het dat toepassing afhankelijk is van het grondbeleid van gemeenten en alleen gevestigd kan worden op grond die gemeenten ooit zelf hebben verworven.

4 Bovendien belast de ozb niet enkel de grond, maar ook de opstallen, waardoor het percentage grondbelasting van het bbp nog lager is dan die 0,5%.

grondwaardestijgingen die het gevolg zijn van publieke investeringen, zoals in bereikbaarheid. In de praktijk wordt maar weinig gebruikgemaakt van dit instrument, met name vanwege de principiële en praktische problemen verbonden aan het vaststellen van wie baat hebbend is (Buitelaar, 2010). Daarmee past de baatbelasting in een langere traditie van slecht functionerende publiekrechtelijke instrumenten voor baatafoming, die op z'n minst terugvoert tot het zeventiende-eeuwse melioratierecht (zie onderstaand kader).

Melioratierecht en de zeventiende-eeuwse grachtengordel

Eind zestiende en begin zeventiende eeuw groeide de Amsterdamse bevolking pijlsnel, met name vanwege immigratie vanuit de Zuidelijke Nederlanden (in 1585 vielen Brussel, Mechelen en Antwerpen in Spaanse handen). Dit maakte stedelijke uitbreiding en verlegging van de fortificatie noodzakelijk. De wapenstilstand tussen Spanje en de Republiek (het Twaalfjarig Bestand), en de relatieve veiligheid die daaruit voortvloeide, maakte de stadsuitbreiding ook mogelijk. Om die 'derde vergroting' vervolgens ook bestuurlijk en financieel mogelijk te maken verstrekten de Staten van Holland in 1609 een 'octrooi' aan de stad Amsterdam. Dit stelde de stad in staat om aan grondeigenaren een zogenoemd *melioratierecht* op te leggen, oftewel een vergoeding die zij moesten betalen voor de waardevermeerdering van hun perceel als dat binnen de stad kwam te liggen. Dit geld moest de kosten van stadsuitbreiding (mede) dekken. Als alternatief konden eigenaren hun grond laten onteigenen tegen een taxatiewaarde, waarbij ze na herverkaveling de grond via een 'preferentierecht' – we zouden het nu een 'bouwclaim' noemen – terug konden kopen, voor zover die grond niet nodig was voor publieke werken. Dit moest de stadsuitbreiding in zowel bestuurlijk-juridische als financiële zin mogelijk maken. Dat lukte maar ten dele; in de praktijk leidde het vaak tot een 'administratieve chaos' (Abrahamse, 2011, p. 100-101).

Hiermee lijkt het melioratierecht meer op een locatiespecifieke planbatenheffing dan een generieke grondbelasting.

Tot slot: naar een andere balans tussen publiek en privaat?

In dit essay heb ik willen laten zien dat in de afgelopen anderhalve eeuw sprake is geweest van vermaatschappelijking van eigendom, en dat dit proces asymmetrisch is verlopen. Het geldt namelijk vooral voor controlerechten en nauwelijks voor inkomensrechten. Ik richt me hier vooral op de vraag of er nood is aan een (verdere) vermaatschappelijking van het inkomensrecht.⁵ Op grond van een politiek-filosofische redenering kan de rechtvaardigheid hiervan worden beargumenteerd, uitgaande van de gedachte dat de vruchten van de grond niet het gevolg zijn van het handelen van de eigenaar (naar Henry George). Maar is het ook functioneel bij de complexe ruimtelijke opgave waar dit essay mee begon?

Een belasting op grond kan, uiteraard afhankelijk van de precieze inrichting van zo'n systeem, een aantal effecten hebben die van belang zijn voor verschillende opgaven waar we nu voor staan. Ten eerste werkt een grondbelasting waardeverminderend, en dat ontmoedigt beleggen in en speculeren met grond. Het opkopen van een stuk grond door (grond)beleggers (zie ook de inleiding), dat vervolgens opsplitsen en verkopen aan particulieren, die vervolgens via het principe van *hold out* de prijs opdrijven en transformaties frustreren, wordt minder aantrekkelijk. Ten tweede, een grondbelasting drukt huizenprijzen en dempt fluctuaties in de prijsontwikkeling. Dit vergroot de betaalbaarheid van woningen, vermindert vermogensongelijkheid, vermindert vermogensrisico's en zorgt voor een minder grote terugval in de bouw – en daarmee minder langetermijnschade – wanneer huizenprijzen dalen. En tot slot zorgt belasting van grond, en niet de opstallen (hetgeen bij de ozb wel gebeurt), voor een prikkel om grond efficiënter en duurzamer te gebruiken (zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de effecten o.a. Buitelaar & Meijer, 2022).

5 In een andere bijdrage heb ik betoogd dat wat betreft de regulering van controle-rechten misschien juist sprake zou moeten zijn van 'hermaatschappelijking', dus niet zozeer van minder vermaatschappelijking: minder gedetailleerde regels, minder reactief, stabielere, meer op doelen en minder op middelen gericht, enz. (Moroni e.a., 2020).

Het betreft hier een denkoefening, nog geen pasklaar voorstel dat geïmplementeerd kan worden. De praktijk is vaak weerbarstig en kent politiek-maatschappelijke gevoeligheden. Bij voorstellen die ingrijpen in de kern van het eigendomsrecht wordt vaak waarschuwend gezegd dat het kabinet-Den Uyl ooit is gevallen over het voorstel om schadeloosstelling bij onteigening te baseren op de gebruikswaarde in plaats van de marktwaarde. Minder oppervlakkige beschouwing leert echter dat dit kabinet toch al rollend over straat ging en dit eigendomsrechtelijke conflict ‘slechts’ de druppel was (Bootsma & Breedveld, 1999). Maar belangrijker: dit zijn ongewone tijden en de vraag is of we de ruimtelijke opgaven het hoofd kunnen bieden als we niet durven te morrelen aan het institutionele systeem waarbinnen de ruimtelijke ordening zich beweegt.

Literatuur

- Abrahamse, J.E. (2011), *De grote uitleg van Amsterdam. Stadsontwikkeling in de zeventiende eeuw*. Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Attas, D. (2006), ‘Fragmenting property’, in *Law and Philosophy*, 25(1): 119-149.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1988), *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*. Deventer: Kluwer.
- Bootsma, P. & W. Breedveld (1999), *De verbeelding aan de macht. Het Kabinet-Den Uyl 1973-1977*. Den Haag: Sdu.
- Buitelaar, E. (2010), ‘Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt’, in *Ruimte & Maatschappij*, 2(1): 3-20.
- Buitelaar, E. (2019), ‘Verstedelijking verklaard. Het spel, de spelers en de regels’, in *Ruimte & Maatschappij*, 10(4): 51-71.
- Buitelaar, E. & R. Meijer (2022), ‘Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen. Naar een andere behandeling van grond en opstal?’, in: A. Bregman & T. Nijmeijer (red.), *Het woningtekort voorbij*, p. 27-40. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Christman, J. (1991), ‘Self-ownership, equality, and the structure of property rights’, in *Political Theory*, 19(1): 28-46.

- Claassens, R. (2020), *Private eigendom, publieke macht. Op weg naar een nieuw feodalisme?* Den Haag: Boom juridisch.
- Cullingworth, B. & V. Nadin (2002), *Town and Country Planning in the UK*. Londen: Taylor & Francis.
- De Alessi, L. (1983), 'Property rights, transaction costs, and X-efficiency: An essay in economic theory', *American Economic Review*, 73(1): 64-81.
- George, H. (1879/1905), *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth; The Remedy*. Londen: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co.
- Hughes, C., S. Sayce, E. Shepherd & P. Wyatt (2020), 'Implementing a land value tax: Considerations on moving from theory to practice', in *Land Use Policy*, 94, 104494.
- Klerk, L. de (2008), *De modernisering van de stad 1850-1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Klerk, L. de & R. van der Wouden (2021), *Ruimtelijke ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-nu*. Rotterdam: NAI010 Uitgevers.
- Ministerie van Financiën (2020), *De belastingmix: bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Moroni, S., E. Buitelaar, N. Sorel & S. Cozzolino (2020), 'Simple rules for complex urban problems. Legal certainty for spatial flexibility', in *Journal of Planning Education and Research*, 40(3): 320-331.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: PBL.
- Pelzer, P. (2021), *Verantwoordelijk voor de toekomst. Op zoek naar een planologie van de lange termijn*. Haarlem: Trancity/Valiz.
- Pelzer, P. & M. Hajer (2022), 'De toekomst vraagt om meer dan plaatjes', *Archined*.
- Ryan-Collins, J., T. Lloyd & L. Macfarlane (2017), *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Londen: Zed Book.
- Teijmant, I. (1988), 'Grond in ons cultuurpatroon', in *Sociologische Gids*, 88(5): 302-319.

EEN RECHTVAARDIGE WONINGMARKT, VOLGENS DE ECONOOM

*Yrla van de Ven, Joep Schoenmakers & Vinzenz Ziesemer**

De kranten staan vol met berichten over de wooncrisis en beleidsmakers en economen zijn naarstig op zoek naar oplossingen. Maar er is helaas geen ‘gouden’ oplossing die iedereen beter af maakt, daarvoor zijn er te veel tegengestelde belangen. Het is daarom onmogelijk om de wooncrisis op te lossen zonder na te denken over wat we rechtvaardig vinden. Is het bijvoorbeeld rechtvaardig dat eigenwoningbezitters veel beter af zijn dan huurders? En hoe rechtvaardig is het dat wonen in de stad voor sommigen onbereikbaar is geworden? Kortom, rechtvaardigheid verdient een prominentere rol in het debat over de woningmarkt.

Inleiding

‘Huizen voor mensen, niet voor winst’, zo riepen duizenden jongeren vorige zomer tijdens de Woonopstand in Rotterdam. De jongeren riepen de overheid op om meer te doen tegen het gebrek aan betaalbare

* Yrla van de Ven is redacteur van *Economisch-Statistische Berichten* (ESB) en fellow bij het Instituut voor Publieke Economie. Joep Schoenmakers is masterstudent en stagiair bij het Instituut voor Publieke Economie. Vinzenz Ziesemer is directeur van het Instituut voor Publieke Economie.

woonruimte en om de excessieve winsten op de woningmarkt aan banden te leggen. De woningmarkt moest volgens de deelnemers plaatsmaken voor volkshuisvesting. Yrla was ook bij het protest en vroeg zich af: Staan de woningmarkt en volkshuisvesting inderdaad recht tegenover elkaar? En denken wij als economen wel genoeg na over wat rechtvaardig zou zijn? In dit essay nemen wij, drie economen, daarom ons eigen denken over rechtvaardigheid onder de loep.

Economen zijn vaak bepleiters van marktwerking, en gebruiken de term woningmarkt vaker dan de term volkshuisvesting. We spreken van een woningmarkt omdat er sprake is van vraag naar en aanbod van woonruimte. Het is geen vrije markt, want het aanbod van nieuwe woningen wordt beperkt door omgevingsregels en lokale wensen. Daarom is, vooral in de Randstad, de vraag groter dan het aanbod. Dat zorgt voor stijgende prijzen, wat het voor mensen met een lager of middeninkomen steeds moeilijker maakt om betaalbare woonruimte te vinden. Is dat rechtvaardig? Is het efficiënt? Wat is de rol van de overheid in dit vraagstuk?

Verschillende vormen van rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid heeft niet slechts een enkele definitie. Sterker nog, het denken over rechtvaardigheid verandert met de tijd. Laten we ter illustratie eens teruggaan naar de begintijd van de Europese wijsbegeerte. Aristoteles deelde rechtvaardigheid onder in een algemene en een specifieke rechtvaardigheid (Beever 2013). Algemeen rechtvaardig is de persoon die rechtvaardigheid tot deugd heeft gemaakt: heeft hij of zij een rechtvaardige inborst? Deze algemene rechtvaardigheid uit zich ook in naleving van de wet.

Het denken in deugden, over de inborst van een mens, voelt tegenwoordig wat ouderwets. We zijn nu veel meer gericht op de rechtvaardigheid van handelingen of uitkomsten in plaats van het karakter van personen of instanties. Dit komt tot uiting in wat Aristoteles specifieke rechtvaardigheid noemde. Het kan namelijk voorkomen dat

de handelingen van een algemeen rechtvaardig mens toch onrechtvaardig zijn. Aristoteles onderscheidde daarbij twee vormen van specifieke rechtvaardigheid: de correctieve en de distributieve rechtvaardigheid.

De correctieve rechtvaardigheid ziet op de onderlinge transacties tussen twee mensen. Rechtvaardig is dat ieder zoveel neemt als hem toekomt, waarbij mensen hun eigen hebzucht corrigeren en geen overwinsten maken. Deze correctieve rechtvaardigheid was historisch gezien erg belangrijk, maar in de Verlichting en secularisering verschoof de nadruk naar distributieve rechtvaardigheid (Beever 2013).

De distributieve rechtvaardigheid is waar de meeste mensen tegenwoordig aan denken bij rechtvaardigheid. Het gaat dan om de uitkomst van transacties of handelingen vanuit een maatschappelijk perspectief. Zijn bijvoorbeeld de goederen en het inkomen in een maatschappij wel evenredig verdeeld?

Rechtvaardigheid in het beleidsdebat

De twee vormen van specifieke rechtvaardigheid brengen ons bij de woningmarkt. Want hier is de correctieve rechtvaardigheid nog niet helemaal vergeten. Denk aan de term ‘huisjesmelker’, die wordt gebruikt om verhuurders van woningen op hun gedrag aan te spreken. Het gaat dan om rechtvaardigheid: het mag dan in een markteconomie toegestaan zijn om voor de maximale huurprijs te gaan tegen minimale onderhoudskosten, toch wordt de verhuurder aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. De verhuurder heeft een menselijke relatie met de huurder en moet zorg dragen voor goede leefomstandigheden.

Correctieve rechtvaardigheid heeft echter geen centrale plek in het beleidsdebat over de woningmarkt. Dat debat vindt vaak plaats binnen de kaders van economisch denken. Economisch denken laat

minder ruimte voor correctieve rechtvaardigheid. Niet omdat economen daartegen zouden zijn, maar veeleer omdat het handelen van de mens door economen wordt bestudeerd en gemodelleerd zoals het wordt waargenomen. De insteek is positief in plaats van normatief. Gedragen verhuurders zich egoïstisch? Dan accepteert de beleids-econoom dat. Zelfs respect voor de wet kan worden bestudeerd als een kwestie van voorkeuren en prikkels.

Distributieve rechtvaardigheid speelt wel een rol in het economisch denken. Klassieke economische theorie legt bijvoorbeeld een sterke nadruk op *Pareto-inefficiëntie*. *Pareto-inefficiënt* wil zeggen: de huidige situatie kan zodanig worden verbeterd dat iedereen beter af zou zijn. De wereld voor iedereen beter maken klinkt natuurlijk goed. Toch kan zelfs dit voorzichtige streven botsen met rechtvaardigheidsgevoelens. Neem het volgende fictieve voorbeeld: uit onderzoek blijkt dat mensen die langer zijn dan twee meter harder gaan werken als ze een speciaal lager belastingtarief krijgen. Zoveel harder dat de belastingopbrengsten er zelfs op vooruitgaan. Dus besluit de overheid een speciaal laag tarief in te voeren voor lange mensen. De lange mensen gaan er in inkomen op vooruit en de extra belastingopbrengsten worden verdeeld onder de rest. Iedereen is nu beter af. Maar gelijke mensen worden zo ongelijk behandeld, en dat vindt niet iedereen rechtvaardig. Er zijn dus zeker kanttekeningen te plaatsen bij Pareto-efficiëntie als criterium van rechtvaardigheid.

Toch is de discussie nog relatief simpel als er een Paretoverbetering mogelijk is. Maar op de woningmarkt zijn er bijna geen beleidsmaatregelen te bedenken die alleen maar winnaars hebben. En dus moet de overheid altijd afwegingen maken tussen groepen, tussen winnaars en verliezers.

Economen maken die afweging niet graag, want dat is aan de politiek. Vaak nemen we het *welfarism* als uitgangspunt. Die Engelstalige term wordt zelden naar het Nederlands vertaald, maar wij noemen het hier 'welvaartsdenken'. Welvaartsdenken gaat ervan uit dat de

politicus zich alleen bekommert om de welvaart van individuele burgers, die (om tot een integraal beleidsdoel te komen) moeten worden opgeteld. Daarbij kan de politicus nog wel verschillend gewicht geven aan verschillende belangen.

We weten niet precies welke gewichten politici toekennen aan verschillende groepen, zoals kopers en huurders. Dus doen wij economen vaak aannames en presenteren we verschillende opties die passen bij verschillende voorkeuren. Een van de opties is gebaseerd op het utilitarisme, waarbij we het (gemodelleerde) welzijn van individuen met gelijke gewichten optellen. Een andere optie is om alleen gewicht toe te kennen aan de persoon die het in de samenleving het slechtst heeft, wat economen hebben vernoemd naar John Rawls.

Wat beleidsmakers en economen precies als rechtvaardig beschouwen, maakt uit voor de keuzes die zij maken tussen oplossingen voor de wooncrisis. Nu blijft de visie op rechtvaardigheid vaak impliciet, wat het debat over de oplossingen belemmert. Daarom proberen wij aan de hand van twee voorbeelden duidelijk te maken welke verschillende visies op rechtvaardigheid er – naast elkaar – kunnen bestaan. Het eerste voorbeeld gaat over de verhouding tussen huurders en kopers. Het tweede voorbeeld gaat over de kansen om te wonen in de stad.

Huurders zijn slechter af dan kopers

‘De huurder is de *loser* op de woningmarkt’, zo stelde Yrla in mei 2022 in *Het Financieele Dagblad*. In de vrije sector stijgen de huren al jaren harder dan de inflatie. Samen met de stijgende energieprijzen is dat een forse aanslag op je portemonnee, zeker omdat de verhuurder nul prikkels heeft om woningen te verduurzamen. Tegelijkertijd is de gemiddelde eigenwoningbezitter de afgelopen jaren juist minder gaan betalen, vanwege de lage rente, en krijgt die via de hypotheekrenteaftrek ook nog geld toe van de overheid. Het gevolg: woning-

bezitters zien hun vermogen toenemen, huurders niet, en de kloof tussen kopers en huurders groeit.

Die toenemende kloof voelt voor jongeren onrechtvaardig. Jongeren met vermogende ouders en/of een goed verdienende partner kopen wel een huis en springen daarmee naar de goede kant van de kloof. Maar de minder vermogende jongeren, zelfs die met een goedbetaalde baan, blijven aangewezen op een dure huurwoning of de zolder van hun ouders.

Een kleine rekensom illustreert hoe groot de verschillen tussen koop en huur zijn. Yrla huurt nu voor 750 euro per maand, exclusief gas, water en licht en gemeentebelastingen. Als zij van haar ouders een ton had kunnen lenen, had ze twee jaar geleden in haar buurt, Amsterdam-Noord, een klein appartement van circa 220.000 euro gekocht. Dat appartement had ze niet met een huisgenoot hoeven delen en het had haar per maand ongeveer hetzelfde gekost als nu, 750 euro, exclusief gas, water en licht en gemeentebelastingen. Een groot deel daarvan is aflossing, een deel aan de bank en een deel aan haar ouders. Van de rente die ze moet betalen, krijgt ze van de Belastingdienst een groot deel terug.

Met dezelfde maandelijkse uitgaven zou ze als koper meteen vermogen opbouwen. Maar nog belangrijker: uitgaande van de gemiddelde huizenprijsstijging in 2020 en 2021 zou het appartement in twee jaar tijd 52.730 euro meer waard zijn geworden. Natuurlijk kunnen huizenprijzen ook zakken, zeker als de rente blijft stijgen, maar met die waardestijging plus 14.000 euro aan aflossingen zou Yrla er comfortabel bij zitten.

Joep huurt ook, maar dan van zijn ouders. Hij heeft het geluk dat zij op een goed moment een huis voor hem konden kopen. Hij woont ruimer dan Yrla, tegen veel lagere kosten. Vinzenz is zelfs nog beter uit, want hij heeft een appartement gekocht en ziet zijn vermogen elk

jaar toenemen. Vinzenz heeft daarom een betere uitgangspositie dan Joep, en Joep een betere dan Yrla.

Dat voelt voor ons alle drie onrechtvaardig, maar we hebben ook het gevoel dat Joep en Vinzenz er niets mee op zouden lossen als zij hun gunstige positie opgeven. Misschien is het dan rechtvaardiger als de overheid ingrijpt?

Momenteel kiest de overheid ervoor om twee soorten woningen te subsidiëren: koop en sociale huur (Groot, Lejour en Möhlmann, 2017). Koop met de hypotheekrenteaftrek, sociale huur met huurmaxima en de huurtoeslag. Daarmee grijpt de overheid nu al in de markt in, maar niet op een rechtvaardige manier.

Te beginnen met de hypotheekrenteaftrek. Hoewel de bedoeling van de overheid, het eigenwoningbezit stimuleren, goed is, zijn de uitkomsten onrechtvaardig. Distributief onrechtvaardig, om precies te zijn. De misgelopen belastinginkomsten moeten ergens anders worden opgehaald. En de overheid behandelt gelijke gevallen – kopers en huurders met een vergelijkbaar inkomen – ongelijk. Ook vindt er dankzij dit overheidsbeleid een herverdeling plaats van niet-vermogens naar vermogens.

Het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en de jubelton is geen Paretoverbetering, want de huizenbezitters gaan er dan naar alle waarschijnlijkheid op achteruit. De huizenprijzen zullen dan minder snel stijgen en hun vermogen neemt minder snel toe dan zonder de beleidsverandering. De overheid moet hier dus een afweging maken, wat ons bij het welvaartsdenken brengt. Met een utilitaire blik zou de welvaart van het land kunnen worden verbeterd door minder geld van de niet-vermogens naar de vermogens te laten stromen. Bijvoorbeeld door de waardestijging van huizen te belasten in plaats van te subsidiëren en met de opbrengsten de belastingen op arbeid te verlagen. Meer rawlsiaanse politici zouden nog meer herverdelen van de rijke huizenbezitters naar de armste huurders.

Wonen in de stad

Wereldwijd wordt wonen in de stad steeds populairder. Ook in Nederland zien we dat de huizenprijzen in de steden sneller stijgen dan daarbuiten (Zuidberg, 2021). Zonder beleid en met een tekort aan woningen is het waarschijnlijk dat de steden steeds minder betaalbaar zullen worden voor de lagere en middeninkomens. Maar zolang er voldoende socialehuurwoningen zijn, is het toch mogelijk dat de schoonmaker naast de advocaat woont.

Is het rechtvaardig om als overheid de huren te reguleren en te investeren in sociale woningbouw? Verschillende visies op rechtvaardigheid leveren een verschillend antwoord op die vraag op.

De overheid lijkt impliciet al een keuze te maken voor minder huurregulering en meer marktwerking. Woningcorporaties moesten vanaf 2012 een heffing betalen voor alle woningen die zij onder de liberalisatiegrens verhuurden, voor duurdere woningen geldt die heffing niet. Mede daardoor is de rol van woningcorporaties kleiner geworden: in 2012 was 72,7% van de huurwoningen nog in handen van een woningcorporatie, in 2021 is dat gedaald naar 67,5%. De wachtlijsten voor een socialehuurwoning werden in die periode langer.

Tegelijkertijd stijgen de prijzen op de koopmarkt en de private huurmarkt. Voor de middeninkomens zonder eigen geld is een eigen woning met name in de Randstad onbereikbaar (Boelhouwer, Boumeester en Van der Drift, 2022). Maar ook huren in de grote steden wordt voor de lagere en middeninkomens steeds minder toegankelijk. In 2021 was de aanvangshuur in de vrije huursector in de gemeenten Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam gemiddeld iets hoger dan 1200 euro (cijfers uit de CBS-huurenquête). Zo'n woning is betaalbaar voor een huishouden met een maandelijks netto-inkomen van ongeveer driemaal de huur, dus 3600 euro per maand. De gemiddelde huurwoning die momenteel vrijkomt in de grote gemeenten

is dus alleen nog beschikbaar voor huishoudens met een nettojaarinkomen van 43.200 euro, of ongeveer 72.000 euro bruto.

Feitelijk gaat het hier om twee vraagstukken. Hoe rechtvaardig is het dat families die misschien al generaties lang in de stad wonen hun huur niet meer kunnen betalen omdat de vraag naar woningen in de stad toeneemt? En, ten tweede, hoe kun je het rechtvaardigst de schaarse woningen in de stad verdelen?

Het eerste vraagstuk kan worden bekeken vanuit de verhouding tussen huurder en verhuurder, en de correctieve rechtvaardigheid. Neem een private verhuurder die al tien jaar lang een woning verhuurt in de stad, tegen socialehuurprijzen. Door de gestegen marktprijs zou de verhuurder een flinke winst kunnen maken als hij de woning voor meer geld aan iemand anders verhuurt. Of als hij de woningen zou slopen en er duurere woningen voor terug in de plaats zet. Maar is het rechtvaardig dat een verhuurder die winst neemt? Vaak is het door de inzet van oorspronkelijke bewoners dat een stad aantrekkelijker wordt. Zij krijgen vervolgens stank voor dank van de verhuurder. In de ideale wereld handelt de verhuurder wellicht 'correctief' rechtvaardig, en laat wat winst lopen.

De schaarste aan woningen brengt ons bij het tweede, distributiefrechtelijke, vraagstuk: hoe het best de stadse woonvoorraad te verdelen? Waarschijnlijk zal er altijd een schaarste aan woningen zijn. Dat betekent dat een overheid die zich actief bezighoudt met het verdelen van woningen, ook 'nee' moet verkopen. Nu doet de markt dat. In een vrije markt wint de hoogste bieder. Bij gelijke inkomens is dat degene die er het liefst wil wonen, bij ongelijke inkomens is dat degene die er het meest voor kan betalen.

Is het dan rechtvaardig dat de overheid de uitkomsten aanpast? Dat brengt ons weer bij het welvaartsdenken. Economen zien sociale huur over het algemeen als een inefficiënte manier van herverdelen. Want als de overheid het voordeel van de lagere huur direct aan mensen

zou geven in plaats van in natura, dan konden ze zelf kiezen of ze het geld aan hun woning willen uitgeven, of toch liever aan iets anders. Een Paretoverbetering dus. Daar komt nog bij dat wie in Amsterdam geboren wordt momenteel meer steun krijgt van de overheid dan wie in Delfzijl geboren wordt: de economische waarde van een betaalbaar huurhuis is in Amsterdam immers groter dan elders. Dat botst met de gangbare utilitaristische en rawlsiaanse criteria. Vanuit dit oogpunt lijkt sociale huur dus onrechtvaardig.

Maar de vraag is of deze ‘standaard’ beleidsaanbeveling standhoudt als we ook rekening houden met de sociale componenten van de stad. Het levert de maatschappij ook waarde op als verschillende bevolkingsgroepen met elkaar samenleven en als mensen met een essentieel beroep in de stad kunnen wonen. Met zulke overwegingen kan ongetwijfeld rekening worden gehouden binnen het welvaartsdenken – uiteindelijk leveren ze immers ook individueel nut op –, maar dat moet dan wel gebeuren. Simpele beleidsaanbevelingen liggen niet meer voor het oprapen.

Aan de slag

Eenvoudige oplossingen voor de problemen op de woningmarkt zijn er niet. Daarvoor zijn er te veel tegengestelde belangen (Van de Ven 2022b). Eigenwoningbezitters, grondverkopers, investeerders en beleggers – de insiders – hebben allen baat bij schaarste en stijgende prijzen. Terwijl de mensen zonder (eigen) woning – de outsiders – de nadelen ondervinden van de toenemende kloof.

Economen denken graag over efficiëntie en laten herverdelingsvragen het liefst aan de politiek. Dat is ook niet vreemd: het is een poging wetenschap van voorkeuren te scheiden. Maar, zo is onze indruk, de discussie op de woningmarkt lijkt toch vooral te gaan om rechtvaardigheid. En dat vraagt om meer dan Pareto-efficiëntie.

Om het debat te dienen moeten beleidsmakers, en ook wij economen, dus nadenken over wat we een rechtvaardige uitkomst vinden en hoe we die uitkomst kunnen bereiken. Nu blijft de visie op rechtvaardigheid vaak impliciet, wat het debat over de oplossingen belemmert.

Literatuur

- Beever, A. (2013) *Forgotten Justice – Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory*. Oxford University Press.
- Boelhouwer, P., H. Boumeester en R. van der Drift (2022) Voor een gezonde woningmarkt zijn op korte termijn structurele hervormingen en beleidsinterventies een sine qua non. *ESB*, 107(4809s), 93-98.
- Groot, S., A. Lejour en J. Möhlmann (2017) Ongelijke verdeling subsidies verstoort woningmarkt. *esb.nu*, online statistiekbericht.
- Van de Ven, Y. (2022a) De huurder is de loser van de woningmarkt. *Het Financieele Dagblad*, 13 mei.
- Van de Ven, Y. (2022b) De woningmarkt repareert zichzelf niet. *ESB*, 107(4809s), 4-9.
- Zuidberg, J. (2021) Prijzen koopwoningen stijgen harder in de dure en meest stedelijke wijken. *ESB*, 106(4803), 504-507.

9

COMPLOTTHEORIEËN ALS VERMOEDEN VAN EEN ONRECHTVAARDIGE OVERHEID

*Jan-Willem van Prooijen**

Complottheorieën doen aannames dat de overheid zeer onrechtvaardig gedrag heeft laten zien, maar deze aannames stroken niet altijd met de werkelijkheid. Dat maakt het vinden van de juiste aanpak om complotdenken tegen te gaan betrekkelijk complex. Dit essay betoogt dat het bestrijden van complotdenken niet in de weg staat van de vrijheid van meningsuiting, en dat complotdenken weinig met kritisch denken te maken heeft. Daarnaast kan complotdenken schadelijk zijn voor de samenleving door keuzes te stimuleren die haaks staan op wetenschappelijke inzichten, ondermijnt complotdenken het vertrouwen zowel naar de overheid als tussen burgers onderling, vermindert complotdenken de bereidheid om regels op te volgen, en kan complotdenken polariserend werken. Om complottheorieën tegen te gaan is

* Jan-Willem van Prooijen is universitair hoofddocent bij de afdeling Experimentele en Toegepaste Psychologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, senior onderzoeker aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) en bijzonder hoogleraar radicalisering, extremisme en complotdenken aan de Universiteit Maastricht.

het van belang dat de overheid echte misstanden zo veel mogelijk voorkomt, rechtvaardige procedures hanteert, de kloof tussen bestuurders en burgers zo klein mogelijk houdt, en aandacht schenkt aan het feitelijk ontkrachten van invloedrijke complottheorieën.

Inleiding

Grote groepen burgers hebben maar weinig vertrouwen in de goede bedoelingen van de overheid. Zo gaf in een recent Ipsos-onderzoek 67% van de burgers aan (heel) weinig vertrouwen te hebben in de landelijke politiek.¹ Op internet en sociale media wemelt het van de complottheorieën die bijvoorbeeld stellen dat de overheid de coronapandemie heeft aangegrepen om vrijheden van burgers in te perken, dat er schimmige afspraken zijn gemaakt met farmaceutische bedrijven om vanuit financiële overwegingen zo veel mogelijk burgers te vaccineren, en dat de overheid liegt over de gevaren van het coronavirus. Een complottheorie is een vermoeden dat een groep mensen in het geheim samenzweert om kwaadaardige doelstellingen te bereiken.² Vaak gaat het dan om machtige groepen (een overheid, grote internationale bedrijven, geheime diensten), maar soms kunnen mensen ook complottheorieën vormen over kwetsbare groepen in de samenleving (bijv. etnische minderheden). Hoewel echte complotten bestaan en het daarom niet per se verkeerd is om waakzaam te zijn voor echte corruptie – denk aan Watergate, of het Volkswagendieselschandaal –, zal dit essay duidelijk maken dat buitensporig complotdenken een reëel probleem kan vormen voor de samenleving.

Complotdenken is gerelateerd aan, maar ook anders dan wantrouwen. Wantrouwen refereert aan een algemeen onbehaaglijk gevoel dat men liever niet afhankelijk zou willen zijn van een ander, bijvoorbeeld omdat die ander mogelijk niet de waarheid spreekt, verkeerde

1 Zie <https://nos.nl/collectie/13915/artikel/2445243-enquete-vertouwen-in-de-politiek-is-enorm-laag>.

2 Van Prooijen, J.-W. & Van Vugt, M. (2018). Conspiracy theories: Evolved functions and psychological mechanisms. *Perspectives on Psychological Science*, 13, 770-788.

bedoelingen heeft of gewoon incompetent is. Het is dan ook goed mogelijk om geen vertrouwen in de overheid te hebben zonder in complottheorieën te geloven. Een complottheorie is specifiekere dan wantrouwen, omdat ze een concrete beschuldiging van immoreel en vaak crimineel wangedrag bevat. Een complottheorie impliceert dus een aanname van onrechtvaardig gedrag. Een specifieke groep zou schuldig zijn aan het opzettelijk veroorzaken van gebeurtenissen die schadelijk zijn voor andere mensen, zoals een pandemie of terroristische aanslag, vaak voor het eigen gewin. Eigenlijk combineert een complottheorie een diepgeworteld wantrouwen met een aanname van onrechtvaardig gedrag.

Tegelijkertijd is er ook een cruciaal verschil ten opzichte van veel andere vormen van waargenomen onrecht. Een complottheorie is een mentale simulatie, een *vermoeden* van onrecht dat plaats zou hebben gevonden of nog plaats moet vinden.³ Vaak zijn deze vermoedens ongefundeerd, bijvoorbeeld omdat ze gebaseerd zijn op pseudowetenschap, geruchten die rondgaan op sociale media of andere onbetrouwbare informatie. Soms is het moeilijk om door zulke onbetrouwbare informatie heen te prikken, bijvoorbeeld omdat ze online verspreid worden door mensen met een academische titel. Daarnaast zijn veel complottheorieën in strijd met bewijs of logica. Sommige complottheorieën maken verwijten van onrechtvaardig gedrag aan autoriteiten die niet bestaan. Zo is een populaire complottheorie onder extremistische groeperingen dat bekende wereldleiders slechts marionetten zijn die in dienst staan van een geheime wereldregering.⁴ Sommige complottheorieën uiten beschuldigingen van gedrag dat niet alleen extreem kwaadaardig, maar ook extreem onwaarschijnlijk is. Een bekend idee van de QAnon-beweging (een complotideologie uit de VS, die ook naar Nederland is overgewaaid) is dat er een georganiseerd netwerk van machthebbers is om kinderen

3 Van Prooijen, J.-W. (2022). Injustice without evidence: The unique role of conspiracy theories in social justice research. *Social Justice Research*, 35, 88-106.

4 Bartlett, J. & Miller, C. (2010). *The power of unreason: Conspiracy theories, extremism and counter-terrorism*. London, UK: Demos.

te misbruiken en te onderwerpen aan satanistische rituelen. Sommige complottheorieën zijn gebaseerd op een ontkenning van algemeen geaccepteerde wetenschappelijke inzichten, zoals dat de aarde opwarmt door menselijk handelen of dat de aarde rond (en niet plat) is.

Dat maakt complotdenken een stuk complexer dan veel andere vormen van onrecht die aantoonbaar plaatsvinden. Immers, als burgers zich onheus bejegend voelen door daadwerkelijk onzorgvuldig handelen van de overheid, kunnen verbeterpunten betrekkelijk efficiënt in kaart gebracht worden. Ter illustratie: mensen hechten waarde aan procedurele rechtvaardigheid, de mate waarin autoriteiten gebruikmaken van rechtvaardige procedures om besluiten te nemen. Zo vinden mensen procedures meestal rechtvaardiger wanneer ze inspraak in een besluit krijgen dan wanneer ze geen inspraak krijgen.⁵ Indien veel burgers een overheidsinstantie procedureel onrechtvaardig vinden, dan kan die instantie daarop reageren door de eigen procedures te evalueren en te verbeteren. Soms kan ook zeer groot en ingrijpend onrecht plaatsvinden door het handelen van de overheid, zoals het geval was in de toeslagenaffaire. En hoewel het onmogelijk is al het leed in die zaak ongedaan te maken, kan de overheid in elk geval analyseren wat er mis is gegaan, stappen ondernemen om de slachtoffers tegemoet te komen, en maatregelen nemen om een soortgelijke tragedie in de toekomst te voorkomen. Maar op het moment dat burgers een overheid onrechtvaardig vinden vanwege gedrag dat helemaal niet heeft plaatsgevonden, is het vinden van een juiste aanpak een stuk lastiger.

5 Folger, R. (1977). Distributive and procedural justice: Combined impact of 'voice' and improvement on experienced inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 108-119.

Complotdenken, vrijheid van meningsuiting en kritisch denken

Voordat nagedacht kan worden over het bestrijden van complotdenken, is het noodzakelijk eerst vast te stellen of interventies wenselijk zijn. Hebben burgers geen recht op hun eigen overtuigingen? En is het niet juist goed als burgers kritisch zijn? Laat ik vooropstellen dat het antwoord op beide vragen een volmondig ‘ja’ is. Wat de eerste vraag betreft: vrijheid van meningsuiting is een van de belangrijkste verworvenheden van onze democratische rechtsstaat. Maar het correct informeren van burgers en het verhogen van het vertrouwen in de overheid staan niet in de weg van de vrijheid van meningsuiting. Veel complottheorieën zijn gebaseerd op mis- of desinformatie – en zoals ik hieronder zal betogen, om die reden schadelijk voor de samenleving. Meningsverschillen zijn goed voor de kwaliteit van besluitvorming, zolang die meningen gebaseerd zijn op gevalideerde informatie en plausible ideeën. Een bekende stelling is hier van toepassing: je hebt recht op je eigen mening, maar dat betekent niet dat je ook recht hebt op je eigen feiten.

Wat de tweede vraag betreft: kritische burgers zijn van groot belang om bestuurders scherp te houden, ruwe randjes van beleid af te halen en uitwassen te voorkomen. Maar hoe kritisch is excessief complotdenken eigenlijk? Kritisch denken betekent volgens mij dat je constructief meedenkt en kunt beargumenteren waarom je het wel of niet met een bepaald standpunt eens bent. Kritisch denken betekent ook dat je kritisch naar jezelf durft te zijn en je mening bijstelt als nieuwe inzichten suggereren dat je eraan zat. Kritisch denken vergt een analytische en objectieve houding, mentale inspanning en een zekere intellectuele nederigheid (dat wil zeggen: een besef dat je zelf ook fouten maakt, bijv. omdat je niet alles weet over een onderwerp). Er is dan ook een verschil tussen kritiek leveren en kritisch denken. Reflexief alles van tafel vegen wat politici zeggen vanuit de overtuiging dat er toch alleen maar leugens uit hun mond komen, is misschien een vorm van kritiek leveren, maar heeft met kritisch denken weinig te maken. Sterker nog, het kan juist behoorlijk *onkritisch* zijn

om de overtuigingen van anonieme internetprofeten klakkeloos te omarmen en in vergezochte complottheorieën te geloven.

Onderzoek laat inderdaad zien dat kritisch denken juist samenhangt met *verminderd* geloof in complottheorieën. Diverse studies hebben aangetoond dat een sterker vermogen om analytisch te denken een lagere mate van complotdenken voorspelt.⁶ Daarnaast hangt complotdenken in het algemeen samen met goedgelovigheid: naarmate mensen sterker in complottheorieën geloven, stijgt de kans dat ze in paranormale verschijnselen geloven, pseudowetenschap serieus nemen, diepere betekenis zien in onzinstellingen en denken dat er simpele oplossingen zijn voor complexe maatschappelijke problemen.⁷ Ook hangt complotdenken samen met de ‘confirmation bias’: een vorm van tunnelvisie waarin mensen zo overtuigd zijn van het eigen gelijk dat ze selectief bewijs zoeken om hun theorie te ondersteunen en bewijs dat hun theorie tegenspreekt, terzijde schuiven. Cruciale elementen van kritisch denken – een objectieve houding, intellectuele nederigheid, het vermogen tot zelfkritiek – zijn in excessief complotdenken ver te zoeken.⁸

Het is dan ook niet verwonderlijk dat echt bestaande samenwerkings- of corruptie maar zelden door complotdenkers worden ontmaskerd.⁹ De beste methode om tot waarheidsbevinding te komen – inclusief het aan het licht brengen van echte misstanden – is een

6 Swami, V., Voracek, M., Stieger, S., Tran, U.S. & Furnham, A. (2014). Analytic thinking reduces belief in conspiracy theories. *Cognition*, 133, 572-585.

7 Van Prooijen, J.-W., Cohen Rodrigues, T., Bunzel, C., Georgescu, O., Komáromy, D. & Krouwel, A.P.M. (in druk). Populist gullibility: Conspiracy theories, news credibility, bullshit receptivity, and paranormal belief. *Political Psychology*. doi:10.1111/pops.12802; Darwin, H., Neave, N. & Holmes, J. (2011). Belief in conspiracy theories: The role of paranormal belief, paranoid ideation and schizotypy. *Personality and Individual Differences*, 50, 1289-1293.

8 Van Prooijen, J.-W., Klein, O. & Milošević Đorđević, J. (2020). Social-cognitive processes underlying belief in conspiracy theories. In M. Butter & P. Knight (Eds.), *Handbook of Conspiracy Theories* (p. 168-180). Oxon, UK: Routledge.

9 Lewandowsky, S., Lloyd, E.A. & Brophy, S. (2013). When THUNcing Trumps thinking: What distant alternative worlds can tell us about the real world. *Argumenta* 3, 2, 217-231.

kritische denkwijze waarin men op een objectieve manier naar al het bewijs kijkt. Meestal komen echt bestaande complotten aan het licht door het werk van kritische onderzoeksjournalisten (bijv. Woodward en Bernstein, die het Watergateschandaal aan het licht brachten) of door een klokkenluider (bijv. Edward Snowden, die de verregeaande spionagepraktijken van de NSA heeft onthuld).

Kan complotdenken kwaad?

Het belangrijkste criterium voor de vraag of het bestrijden van complottheorieën een punt van aandacht moet zijn, is de mate waarin excessief complotdenken schadelijk is voor de samenleving. Een relevant inzicht om dit vast te stellen is het zogenaamde *Thomas-theorema*:¹⁰ wat mensen geloven stuurt hun gedrag, los van de objectieve realiteit. Als mensen ervan overtuigd zijn dat een situatie echt waar is – hoe naïef of ongefundeerd die overtuiging ook is –, dan heeft dat dus echte gevolgen. Een klassiek voorbeeld van het Thomas-theorema is een peuter die 's nachts gelooft dat er een monster onder het bed zit. Deze overtuiging staat los van de realiteit: natuurlijk zit er niet echt een monster onder het bed. Maar als het kind dit echt gelooft, heeft deze ongefundeerde overtuiging wel degelijk echte gevolgen. Het kind kan niet slapen, gaat huilen en maakt daarmee ook de ouders wakker. Een vergelijkbaar effect vindt plaats door complotdenken. Als mensen bijvoorbeeld ervan overtuigd zijn dat farmaceutische bedrijven giftige stoffen of microchips in vaccins stoppen, dan willen mensen zichzelf en hun kinderen vaak niet laten vaccineren. Als mensen denken dat wetenschappers en de overheid bewust klimaatverandering overdrijven, zullen ze minder geneigd zijn hun eigen gedrag klimaatvriendelijker te maken of beleid te steunen dat klimaatverandering tegengaat.¹¹

10 Thomas, W.I. & Thomas, D.S. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. New York, NY: Knopf.

11 Jolley, D., Marques, M.D. & Cookson, D. (2022). Shining a spotlight on the dangerous consequences of conspiracy theories. *Current Opinion in Psychology*, 47, 101363.

Een van de schadelijke effecten van het geloof in complottheorieën is dat het niet alleen het vertrouwen in de overheid ondermijnt, maar daardoor ook het vertrouwen dat burgers in elkaar hebben. Een van de functies van een overheid is namelijk het beschermen van burgers tegen kwaadwillende actoren.¹² Bijvoorbeeld: als een burger een contract ondertekent met een aannemer, heeft die burger bepaalde rechten als de aannemer zich vervolgens niet aan de afspraak houdt. Deze burger kan in dat geval aangifte doen of een zaak aanspannen. Als de rechterlijke macht dan de burger in het gelijk stelt, heeft dat negatieve consequenties voor de aannemer. De rechtsstaat zorgt er dus voor dat burgers niet continu op hun hoede hoeven te zijn voor de mogelijkheid door anderen uitgebuit te worden. Maar op het moment dat mensen denken dat de overheid onrechtvaardig en onbetrouwbaar is, dan verlaagt dat ook het vertrouwen dat ze goed beschermd zijn tegen kwaadwillende anderen, en maakt dat vervolgens dat ze andere burgers minder gemakkelijk vertrouwen. Onderzoek laat zien dat de perceptie dat autoriteiten corrupt zijn causaal het vertrouwen dat mensen in elkaar hebben ondermijnt, alsmede de bereidheid om pro-sociaal gedrag naar elkaar toe te vertonen.¹³ Daarmee tast geloof in complottheorieën een van de fundamenteën van de samenleving aan.

Geloof in complottheorieën zorgt er ook voor dat burgers eerder geneigd zijn regels te overtreden. Tijdens de coronacrisis werd dit goed zichtbaar: naarmate mensen sterker in coronagerelateerde complottheorieën geloofden, waren ze minder geneigd zich aan de beperkende maatregelen te houden (en was – zo laat onderzoek zien – de kans ook groter na verloop van tijd positief te testen op corona¹⁴).

12 Van Prooijen, J.-W., Spadaro, G. & Wang, H. (2022). Suspicion of institutions: How distrust and conspiracy theories deteriorate social relationships. *Current Opinion in Psychology*, 43, 65-69.

13 Spadaro, G., Molho, C., Van Prooijen, J.-W., Romano, A., Mosso, C.O. & Van Lange, P.A.M. (in druk). Corrupt third-parties undermine trust and prosocial behavior between people. *Nature Human Behaviour*.

14 Van Prooijen, J.-W., Etienne, T., Kutiyski, T. & Krouwel, A.P.M. (2021). Conspiracy beliefs prospectively predict health behavior and well-being during a pandemic. *Psychological Medicine*. doi:10.1017/S0033291721004438.

Centraal in veel van die complottheorieën stond de overtuiging dat de overheid een verborgen agenda had om de maatregelen in te voeren (bijv. het volk onder de duim houden), wat uiteraard niet stimuleert om die maatregelen op te volgen. Daarnaast hangt complotdenken samen met het begaan van kleinere vormen van criminaliteit, zoals het doen van een valse aangifte bij de verzekering.¹⁵ Immers, als je ervan overtuigd bent dat machtige bestuurders massaal de wet overtreden om de eigen zakken te vullen, waarom zou je je als gewone burger dan nog wel keurig aan de wet houden? Complotdenken verlaagt dus niet alleen het vertrouwen dat burgers in elkaar hebben, het maakt burgers ook echt minder betrouwbaar.

Tot slot hebben complottheorieën een enorm potentieel om burgers te polariseren en te radicaliseren. Complottheorieën schilderen de overheid vaak af als een ‘vijand van het volk’ en nodigen daarom uit om, als een soort verzetsstrijders, tegen de overheid in opstand te komen. Hierbij kunnen complottheorieën ook extremistisch geweld rechtvaardigen. Aan het begin van de coronacrisis werd de vernieling van vele telecommunicatiemasten in diverse landen (waaronder Nederland) toegeschreven aan radicale groepen die geloven in de complottheorie dat het 5G-netwerk de pandemie had veroorzaakt. In bredere zin geeft de link tussen complotdenken en de manier waarop mensen via protest hun ongenoegen uiten, reden tot zorg. Protest kan plaatsvinden binnen de grenzen van de wet, maar ook buiten de grenzen van de wet, bijvoorbeeld door het gebruik van geweld tegen de politie, bedreigingen van mensen met een publieke functie of vernieling van bezittingen. Complotdenken blijkt samen te hangen met een *lagere* neiging tot protest binnen de grenzen van de wet, maar ook met een *hogere* bereidheid tot protest buiten de grenzen van

15 Jolley, D., Douglas, K.M., Leite, A.C. & Schrader, T. (2019). Belief in conspiracy theories and intentions to engage in everyday crime. *British Journal of Psychology*, 58, 534-549.

de wet.¹⁶ Blijkbaar voedt complotdenken de overtuiging dat vreedzaam protest zinloos is; alleen harde actie haalt nog iets uit tegen een kwaadaardige overheid.

Punten van aandacht

Sommige burgers hebben een rotsvast geloof in bepaalde complottheorieën. Dat werpt de vraag op hoe effectief eventuele interventies kunnen zijn. Het is dan ook van belang zich te realiseren dat complotdenken op een continuüm plaatsvindt: naast burgers die totaal niet in bepaalde complottheorieën geloven of er juist heilig van overtuigd zijn, zijn er ook veel burgers die niet goed weten wat ze moeten geloven. Interventies kunnen juist bij deze twijfelende burgers (inclusief sommige ambtenaren) een verschil maken. Om dit te bereiken is het bestrijden van ongefundeerd complotdenken een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere maatschappelijke actoren, inclusief technologiebedrijven, de media, wetenschappers, en burgers zelf. Wat kan de overheid doen om excessief complotdenken in de samenleving terug te dringen?

Als eerste punt van aandacht: echte misstanden dienen zo veel mogelijk voorkomen te worden. Dit heeft niet alleen betrekking op grootschalige schandalen (bijv. de toeslagenaffaire), maar ook op kleinschalige integriteitsschendingen (bijv. politici die niet de waarheid spreken of zelf regels overtreden). Complottheorieën zijn *vermoedens* van onrechtvaardig gedrag, maar zulke vermoedens beginnen vaak met voorbeelden van *echt* onrechtvaardig of regeloverschrijdend gedrag. Internationaal onderzoek heeft laten zien dat naarmate er meer daadwerkelijke corruptie in een land plaatsvindt,

16 Imhoff, R., Dieterle, L. & Lamberty, P. (2021). Resolving the puzzle of conspiracy worldview and political activism: Belief in secret plots decreases normative but increases nonnormative political engagement. *Social Psychological and Personality Science*, 12, 71-79; Rottweiler, B. & Gill, P. (2020). Conspiracy beliefs and violent extremist intentions: The contingent effects of self-efficacy, self-control and law-related morality. *Terrorism and Political Violence*. doi:10.1080/09546553.2020.1803288.

de burgers van dat land ook meer in complottheorieën geloven.¹⁷ Je zou dus kunnen zeggen dat naarmate er meer realistische ‘complotten’ zijn, burgers ook sterker in het bestaan van minder realistische complotten gaan geloven.

In het verlengde daarvan: het is belangrijk om aandacht te hebben voor procedurele rechtvaardigheidsprincipes in besluitvorming. Deze principes omvatten bijvoorbeeld een hoge mate van transparantie in de besluitvorming, zorgvuldigheid en het luisteren naar burgers, waarbij hun zorgen serieus genomen worden. Een bekend inzicht is dat waargenomen procedurele rechtvaardigheid ertoe leidt dat mensen sterker bereid zijn om besluiten te accepteren, ook als die negatief voor hen uitvallen. Procedurele rechtvaardigheid verhoogt het vertrouwen dat mensen hebben in autoriteiten.¹⁸ Er zijn sterke aanwijzingen dat mensen minder geneigd zijn in complottheorieën te geloven wanneer autoriteiten rechtvaardige procedures gebruiken om besluiten te nemen.¹⁹ Hoewel complottheorieën een vermoeden van onrecht beschrijven, maakt het daadwerkelijke handelen van de overheid dus wel degelijk uit: zowel het voorkomen van misstanden als het implementeren van rechtvaardige procedures draagt bij aan het verlagen van het geloof in complottheorieën onder burgers.

Een derde punt van aandacht is het zo klein mogelijk houden van de kloof tussen bestuurders en burgers. In de kern is complotdenken een vorm van ‘wij versus zij’-denken: ‘wij’ de gewone hardwerkende burgers, die door ‘hen’ – een samenzwerende overheid – worden uitgebuit. Complotdenken is daarom minder waarschijnlijk als bestuurders niet als een andere groep worden gezien (‘zij’), maar als

17 Alper, S. (2021). There are higher levels of conspiracy beliefs in more corrupt countries. *PsyArXiv*. doi:10.31234/osf.io/2umfe.

18 Van den Bos, K. & Lind, E.A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. In M.P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34, p. 1-60). San Diego, CA: Academic Press.

19 Van Prooijen, J.-W. (2019). Empowerment as a tool to reduce belief in conspiracy theories. In J. Uscinski (Ed.), *Conspiracy theories and the people who believe in them* (p. 432-442). New York, NY: Oxford University Press.

‘een van ons’. Sommige van de bovengenoemde procedurele rechtvaardigheidsprincipes helpen hierbij, zoals naar burgers luisteren en hun zorgen serieus nemen. Maar daarnaast helpt het ook als burgers bestuurders blijven zien als normale mensen met herkenbare zorgen, gedachten en emoties. In gesprek blijven met burgers kan dus op meerdere manieren bijdragen aan het verlagen van complotdenken in de samenleving.

Ten slotte maakt ook het feitelijk ontkrachten van complottheorieën een positief verschil. Dat ontkrachten kan op twee manieren: ‘debunking’ en ‘prebunking’.²⁰ Debunking houdt in dat experts een bestaande (en vaak populaire) complottheorie grondig analyseren, en in heldere taal naar het publiek communiceren wat er wel en niet van waar is. Complottheorieën kunnen soms behoorlijk stellig zijn en veel ‘feiten’ op mensen afvuren, waardoor het al snel lijkt alsof er sluitend bewijs is voor de theorie. Vaak zijn veel van die ‘feiten’ echter misleidend, maar het vergt de nodige expertise om daardoorheen te prikken en te zien welke informatie verdraaid of incorrect wordt weergegeven. Prebunking is gerelateerd aan debunking, maar vindt plaats op een ander tijdstip: op het moment dat duidelijk wordt dat een bepaalde complottheorie in opkomst is (bijv. op sommige Telegram-kanalen), gaan experts in heldere taal voor een breed publiek de complottheorie ontkrachten nog *voordat* veel burgers ermee geconfronteerd worden. Prebunking is in sommige opzichten een psychologisch equivalent van een vaccinatie: mensen worden weerbaar gemaakt tegen een complottheorie voordat ze ermee in aanraking komen.

20 Van der Linden, S. (2022). Misinformation: susceptibility, spread, and interventions to immunize the public. *Nature Medicine*, 28, 460-467.

Conclusie

Complottheorieën omvatten oordelen van onrecht, maar deze oordelen zijn bijzonder in de zin dat ze zich richten op onrechtvaardig gedrag dat niet noodzakelijk echt heeft plaatsgevonden. Dat maakt het betrekkelijk complex voor een overheid om zich te verweren tegen complottheorieën: complotdenkers zetten een overheid in een beklagdenbank, maar de aanklacht kan enorm variëren, is niet altijd op deugdelijk bewijs gestoeld en heeft wel een negatieve impact op de samenleving. Natuurlijk is een overheid niet onfeilbaar: de bijdrage van kritische burgers is daarom waardevol – zolang ze zich tenminste baseren op wetenschap, logica en feiten, en niet op wankele aannames die ze tegenkomen op sociale media of obscure websites.

TWEE HERVORMINGEN VOOR EEN RECHTVAARDIGERE OVERHEID

*Paul Frijters**

Hoe onze overheid te helpen met de voornaamste politiek-economische bedreigingen van de vroege 21ste eeuw? Namelijk hoe het ambtenarenapparaat aan de bovenkant de kennis te geven van wat nou eigenlijk van echte waarde is, terwijl het apparaat aan de onderkant juist gedreven wordt door vertrouwen en lokale experts, hoe de overheid te beschermen tegen de corrumperende effecten van geconcentreerde interne en externe belangen, en hoe we ons als volk staande kunnen houden in een tijd waarin informatie- en mediamanipulatie de nieuwe normale manier van oorlogvoering geworden zijn. Dit essay geeft hervormingssuggesties voor de eerste twee bedreigingen: diepe welzijnskennis bieden aan groepjes ambtenaren aan de top van de beleidspiramide, terwijl je aan de onderkant juist vertrouwt op de intenties en expertise van individuele ambtenaren, die je slechts de statistische welzijnstools geeft om hun werk beter te doen, en de hele top van de overheid en semioverheid aan te stellen via burgerjury's, wat de burger direct een cruciale rol geeft en het grote geld buitenspel zet.

* Paul Frijters is Visiting Professor aan de London School of Economics en Professor of Economics aan het MBS College.

Introductie

Het ambtenarenapparaat en de meeste Nederlandse overheidsinstanties zijn historische verworvenheden: langetermijninvesteringen van generaties en een voorname reden voor het hoge welvaartsniveau. Overheden zijn erg efficiënte producenten van basisvoorzieningen, veiligheid, opleidingen, sociale cohesie en een welvaartsstaat. Een toekomst zonder fors overheidsapparaat is daarmee noch realistisch, noch zinnig. De relevante vraag is hoe in de toekomst de overheid rechtvaardiger, slimmer en effectiever kan worden.

Wat mij betreft komt een rechtvaardige overheid neer op een overheid die er duidelijk voor het volk is en het principe van gelijkheid belijdt: gelijke monniken, gelijke kappen. Naast rechtvaardigheid doet efficiëntie er natuurlijk ook toe en hervormingen moeten ook mikken op goed bestuur.

Ik wil hieronder twee grote hervormingsvoorstellen doen, zo simpel mogelijk uitgelegd. Ik begin met te schetsen hoe je nieuwe welvaarts-wetenschappelijke technieken kunt invoeren in de overheid, alsook wat je op welvaartsgebied vooral niet moet doen. Dan wil ik het hebben over een volstrekt andere manier om de top van de overheid alsook semipublieke instanties (media, universiteiten, rechters) aan te stellen, met het oogmerk ze onafhankelijker van de politiek te maken en dichter bij de burger te brengen.

Een overheid die welvaart in brede zin nastreeft

In mijn boek van 2021¹ leg ik samen met Christian Krekel uit hoe de Britse overheid zichzelf kan hervormen om haar voordeel te doen met de vele inzichten uit de 'brede welvaart'-literatuur, ofwel de welzijnsliteratuur. Die hervormingen worden nu gedeeltelijk in het

1 Frijters, P. & Krekel, C. (2021), *A Handbook for Wellbeing Policy-Making*, Oxford: Oxford University Press.

Verenigd Koninkrijk (VK) overgenomen. Hier wil ik schetsen wat in Nederland goed zou werken, hetgeen op belangrijke punten afwijkt van wat past bij de Britten.

Welzijnsbeleid in Nederland zou twee takken moeten hebben die heel anders in elkaar zitten. Binnen de rijksoverheid, in het bijzonder binnen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën, en ook bij planbureaus zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), heeft het zin om groepen ambtenaren te hebben die experts zijn in welzijnskosten-batenanalyses. Welzijn zou daarbij worden gemeten als de huidige verwachte jaren levensgeluk van de bevolking, dus een combinatie van gemiddelde tevredenheid met het leven en de levensverwachting. Beide worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al sinds jaar en dag op een redelijke manier gemeten, dus de overheid heeft met de geluksjaren van de bevolking haar voornaamste 'performance indicator' te pakken.

Die groepen experts in welzijnskosten-batenanalyses zouden een goed begrip hebben van de enorme welzijnsliteratuur alsook de theorie daaromheen in termen van wat nou echt belangrijk is voor mensen en wat de efficiëntste overheidsproductiesystemen zijn voor die welzijnsinputs, een kennis die behoorlijk afwijkt van de waan van de dag. We weten uit de literatuur dat een welzijnsoriëntatie een behoorlijke verandering van wereldbeeld meebrengt, waarin bijvoorbeeld milieu en warme sociale relaties veel belangrijker worden dan in klassieke kosten-batenanalyses. Die verandering in besef van wat ertoe doet, komt vanzelf als mensen vanuit hun rol gedwongen worden zich echt te verdiepen in de empirie.

Het voornaamste voordeel is dat experts in welzijnskosten-batenanalyses een erg snelle duiding kunnen geven over de belangrijkste welzijnsvoordelen en -nadelen van ingrijpend beleid. Wat duidelijk onzinnig is pikken ze er dan zo uit, omdat ze gewend zijn te denken in termen van wat de belangrijkste en minder belangrijke zaken zijn, alsook beschikken over kennis van de juiste data. Zo waren

bijvoorbeeld alle bekende welzijnseconomen in het VK² al tegen de lockdowns begin 2020 omdat ze vanuit hun vakgebied wisten wat er dan ging gebeuren met zowel de fysieke als de mentale gezondheid van de bevolking, vooral van kinderen. Omdat ze de data in hun vingers hadden, kwamen ze meteen en onafhankelijk van elkaar tot de conclusie dat de kosten enorm zouden zijn, vele malen groter dan de baten.³

Duidelijk is dat die kennis er niet al was in andere disciplines of aan tafel bij de regeringen. Dus het punt van groepen experts op welzijnskosten-batenanalyses aan de top van het beleidsvoorbereidende en beoordelende apparaat te hebben is dat je daarmee de strategische neuzen de goede kant op zet en je behoed wordt voor fouten die met welzijns kennis overduidelijk zijn.

Bij de andere overheden en bij wat in Den Haag nogal denigrerend de ‘beleidsuitvoering’ genoemd wordt,⁴ moet welzijnsbeleid juist decentraal zijn, gebaseerd op expertise op lokaal en departementaal niveau aangaande hun kerntaken. Het idee is in feite om hetzelfde te doen met de decentrale overheden van de overheid als de veilig-

2 Hieronder vallen: Lord Richard Layard, Lord Gus O’Donnell, Prof. Paul Dolan, Dr Daniel Fujiwara, Prof. Andrew Clarke, Prof. Andrew Oswald, Prof. Jan DeNeve, Dr Christian Krekel, Prof. Nick Powdthavee en Nancy Hey (hoofd What Works Centre Wellbeing). Allen schreven kritische stukken over de eerste lockdowns en wezen op de buitenproportionele kosten (zie <https://docs.iza.org/dp15294.pdf> voor referenties).

3 Zie <https://docs.iza.org/dp15294.pdf> voor referenties en een kosten-batenanalyse van het covidbeleid.

4 De term beleidsuitvoering heeft de valse pretentie in zich dat er geen enkele rol is voor eigen inschatting en eigen prioriteiten in die ‘uitvoering’ en dat die ‘laag’ ambtenaren dus als non-entiteiten gezien moeten worden: lege en onbelangrijke robots die doen wat er bovenin besloten is. Een leraar heeft op heel veel manieren enorm effect op scholieren, en is dus op veel terreinen (zoals moraliteit, curriculum, veiligheid, informatie) een beleidsmaker. De term ‘beleidsuitvoering’ past bij een totaal mechanistische en armzalige voorstelling van zaken, namelijk dat de top beslist en de rest slaafs uitvoert. Het welzijnsvoorstel gedaan in dit essay gaat uit van een heel andere insteek, namelijk respect voor die beleidsmakende rol van de ‘uitvoerders’.

heidswet van 2015/2016⁵ al deed met welzijnsbeleid in scholen in Nederland: je vertelt scholen dat ze welzijn moeten meten en er ietwat op moeten sturen, maar je laat het aan scholen zelf om te beslissen wat ze precies meten, wat ze gaan veranderen, en hoe ze gaan leren van hun experimenten. Welzijnsmeting is daarmee op schoolniveau een tool voor directie, leraren en ouders om te kijken hoe het met de kinderen onder hun hoede staat en of voorgaande veranderingen gelukt zijn. Daar komt verder niemand anders bij te pas en de data zijn er niet om scholen mee om de oren te slaan, zoals bijvoorbeeld via ‘league tables’.

Decentraal vertrouwen en tools geven is precies wat je ook moet doen met betrekking tot ziekenhuizen, lokale milieuableidenden, de kinderopvang, bejaardenhuizen, kunst et cetera: ze laten wennen aan zelf te meten wat ertoe doet en hoe ze dat met hun experimenten veranderd hebben. Je maakt ze wetenschappelijk en welzijnsgeoriënteerd door brede mandaten. Van bovenaf faciliteer je dit dan door toolontwikkeling en het breder delen van lokale kennis, niet door top-downbeleid op basis van ingewikkelde multidimensionale beleidsindicatoren, want dat levert vooral beleidstheater op.⁶

Een zogenaamd ‘welvaartsinstrument’ dat nutteloos voor beleid is, zijn de Sustainable Development Goals (SDG’s). Die bestaan uit zeker negenhonderd individuele statistieken die slecht of alleen sporadisch gemeten kunnen worden, makkelijk statistisch te manipuleren zijn,

5 Ik bedoel hier de Wet Veiligheid op school, die in feite bestond uit diverse aangekondigde plannen, wetten, en daarna gefaseerde implementatie. De overheids-URL: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/veiligheid-op-school. Mijn eigen beschrijving van hoe dit werkt en anders is dan wat de Britten doen. is te lezen in Frijters en Krekel (2021), hoofdstuk 4, voetnoot 2.

6 Een aardig stuk hierover geschreven door de Australische economisch filosoof Nicholas Gruen is www.themandarin.com.au/110549-the-accountability-trap-how-to-avoid-low-trust-and-low-performance-because-everyones-shifting-responsibility-and-protecting-themselves-not-collaborating/. Er zijn ook veel zwaarwichtige boeken over geschreven met ‘managerialism’ in de titel. Een ietwat ludieke term die de kern van het probleem toch wel raakt, is Graeber, D. (2019), *Bullshit jobs: The rise of pointless work, and what we can do about it*, LSE preprints.

veelal niet meten wat van belang is of met beleid van doen heeft, en intern inconsistent zijn. Die SDG's worden dus in de beleidspraktijk alleen voor beleidstheater gebruikt:⁷ alsof men beleid baseert op diepe kennis van negenhonderd dimensies.

Aan zowel het welzijnssysteem dat je aan de bovenkant van de beleidspiramide kunt gebruiken, als de onderkant (wat veelal, maar totaal onterecht, beleidsuitvoering genoemd wordt) zitten veel haken en ogen. Zo wil je aan de bovenkant een duidelijk opleidingstraject en ook een IPCC-achtige instantie om tot goede wetenschappelijke standaarden te komen die continu met nieuwe inzichten verrijkt kunnen worden. Je wilt verder ruimte geven aan bedrijven en liefdadigheidsinstellingen die zich specialiseren in het goedkoop en makkelijk maken van welzijnsmeting en beoordeling van micro-experimenten.

Het VK geeft op dat punt buiten de overheid trouwens het goede voorbeeld met de stichting State of Life (www.stateoflife.org), die het uiterst goedkoop maakt voor sportclubs, kerken en honderden andere heel kleine lokale organisaties om zelf op een wetenschappelijke manier te zoeken naar hoe ze het welzijn kunnen verbeteren van leden. Het kost via State of Life maar een tientje per maand om continu meting en duiding te genereren. Zelfsturing en zelfverbetering dus, op basis van waardering voor de goede intenties en vakkennis van lokale beslissers.

Bovenstaande is slechts een schets.

Managers in de overheid aangesteld door burgerjury's⁸

We zien in veel landen een groot probleem met de infiltratie door het grote geld van zowel de politiek als de top van het ambtelijk appa-

7 Zie Frijters en Krekel (2021), hoofdstuk 4, voetnoot 2.

8 Gebaseerd op: <https://viruswaarheid.nl/wetenschap/burgerjurs-voor-aanstellingen/> en ook www.amazon.nl/Great-Covid-Panic-Happened-English-ebook/dp/B09FT8KXBW, hoofdstuk 10.

raat. Ook infiltratie door drugsgangs en buitenlandse belangen ligt op de loer. Ik heb daar in Australië samen met de econoom Cameron Murray twee boekjes aan gewijd met voorbeelden en beleidsterreinspecifieke oplossingen.⁹ Onderzoeken van de website 'Follow the Money' (www.ftm.eu/) maken duidelijk dat ook in Nederland belangenverstrengeling op de loer ligt, wat natuurlijk het vertrouwen in een rechtvaardige overheid ondermijnt. De top van het ambtenarenapparaat moet tegen infiltratie van monetaire belangen worden beschermd.

Mijn voorstel is om in de toekomst de topposities te laten kiezen door burgerjury's. Het idee is dat we burgers moeten vertrouwen om onafhankelijke en diversere leiders uit te kiezen. Hier wil ik dat idee verder uitwerken en wat voor- en nadelen bespreken.

Het basisidee is dat het normaal wordt voor de hele top van de publieke sector om aangesteld te worden door burgerjury's: alle hoofden van de ministeries, de planbureaus, de universiteiten, de grote ziekenhuizen, de grote organisaties die door de overheid gefinancierd worden, de rechters et cetera. Dus honderden aanstellingen per jaar in zowel de overheid als de bedrijven en organisaties die financieel voornamelijk van de overheid afhankelijk zijn (semioverheid).

Bezie een voorbeeld van hoe dit kan gaan. Stel je voor dat je met negentien anderen door het toeval uit het bevolkingsregister gekozen bent om het hoofd van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) aan te stellen voor de komende vijf jaar. Het is dan een burgerplicht waar je van je werk vrij voor krijgt en waarvoor je gecompenseerd wordt. Samen met die negentien anderen kom je op dezelfde plek voor overleg bijeen. Wie in de jury zit, is geheim tot aan de beslissing: de jury moet een aanstelling maken, een rapport schrijven dat de keuze beargumenteert, en verantwoording geven voor de gemaakte kosten.

⁹ Zie www.amazon.co.uk/Game-Mates-favours-bleed-nation/dp/0648061108, met als recente nieuwe editie 'Rigged' (2022, Alan & Unwin).

Als er geen unanieme overeenkomst is, beslist de meerderheid van de jury. Er is een bepaalde hoeveelheid tijd en budget beschikbaar om een beslissing te nemen.

Het salaris en de wettelijke verantwoordelijkheden van de functie van NPO-hoofd worden niet door de jury beslist, maar staan van tevoren vast en worden door politiek en ambtenarij beslist. Een minimale jobomschrijving is er dus al en kan door alle geïnteresseerde kandidaten uitgeplozen worden. De jury is er puur voor de benoeming en moet alle relevante zaken voor de keuze van een nieuw hoofd van de NPO zelf inrichten: hoe ze kandidaten gaan zoeken, wat ze belangrijk vinden, hoe en of ze interviews afnemen, et cetera. Er is alleen 'administratieve' begeleiding wat betreft uitgaven, gebruik van een jury-e-mail et cetera. Die administratieve begeleiding zou bijvoorbeeld goed door de Kiesraad kunnen worden gedaan. Er is geen inhoudelijke begeleiding vanuit politiek of ambtenarij. Dus geen aangewezen experts om de jury iets te vertellen: de jury moet zelf advies vinden en kan ook beslissen om geen advies in te winnen.

De bedoeling is dat juryleden met elkaar in beraad gaan: hun verantwoordelijkheid nemen om samen na te denken over wat ze verwachten van de NPO, wat de huidige problemen met de NPO zijn, wat voor persoon ze dan zouden willen om de NPO te leiden, waar ze die kunnen vinden, et cetera. Een jury gebruikt eigenlijk dezelfde organisatorische 'truc' als sportteams, het kabinet en comités: wanneer je een groep mensen een gezamenlijk doel geeft, gaan ze samenwerken en hun individuele kwaliteiten gebruiken voor dat doel. Hier zijn mensen ook bijzonder goed in vanwege een duidelijk evolutionaire reden: tijdens zeker 95% van het bestaan van de mensheid opereerden we als kleine groepen die samen moesten overleven en nieuwe problemen oplossen. We zijn dus uitermate goed in samenwerken binnen kleine groepen waarin iedereen meedenkt en meepraat. De Grieken noemden dit principe *isegoria* (de kracht van gelijkwaardig overleg).

De bedoeling in het voorbeeld is dat de jury een nieuw hoofd van de NPO vindt dat onafhankelijk, kundig en publiekgezind is. Dus vooral geen politieke insider die altijd zijn oor heeft laten hangen naar de politieke winden of rijke geldschieters.

Dit is een voorstel voor een extra poot aan onze democratie: een burgergeleid aanstellingssysteem. Van trias politica naar quadra politica. Het grootste voordeel is dat je hiermee de benoemingsmacht uit de handen van kleine cliques haalt en aan de bevolking geeft. Dus de macht van geld en politiek over benoemingen wordt gebroken.

Een voordeel is dat je meer diversiteit in de hele publieke sector krijgt: omdat verschillende jury's andere dingen belangrijk zullen vinden en met verschillende vaardigheden aan tafel komen, zullen ze heel verschillende benoemingen maken. Dus krijg je leiders met verschillende opleidingen, leeftijden, interesses, ervaringen et cetera. Door die grotere diversiteit heeft de publieke sector als geheel dan veel meer kennis, waardoor deze veel sneller problemen zal zien, of die nu van binnen of van buiten komen.

Wat ook belangrijk is, is dat door zo'n systeem de publieke organisaties veel sterker zouden staan naar de politiek toe. De politiek zou nog wel budgetten en beleid bepalen, maar moet dan wel rekening houden met al die onafhankelijke leiders van het publiek apparaat die ook hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Die leiders kunnen niet meer zo makkelijk worden verleid door politieke beloftes over toekomstige baantjes, want de toekomstige topbaantjes zullen dan door jury's beslist worden en niet door politici.

Een ambivalent effect is dat je dan ongetwijfeld in veel posities mensen aangesteld zult krijgen die minder thuis zijn in de beleidsdossiers dan de insiders. Dat levert een frisse blik op, maar het zal ook tijd kosten voor de nieuwe aangestelden voordat ze zich goed georiënteerd hebben.

Zijn dit soort benoemingssystemen uit de geschiedenis bekend? Wel degelijk: Florence en vooral Venetië benoemden hun leiders vele jaren – voordat Napoleon er een eind aan maakte – via burgerjury's.¹⁰ Die jury's waren niet gekozen uit het hele volk, maar slechts de bovenlaag ervan, en dus waren die wat minder democratisch dan hier voorgesteld wordt, maar het was wel hetzelfde idee en het ging lang goed. Ook in het oude Athene en Rome werden vele beslissingen en benoemingen met de hulp van willekeurige burgers gemaakt. Ook is er al eeuwenlang ervaring met jurysystemen in de rechtspraak, dus er is ook veel bekend over hoe je de details kunt regelen, zoals wat te doen in het geval dat een jury er niet uit komt.

Merk op dat dit een heel ander idee is dan burgerparlementen waaraan gevraagd wordt een probleem op te lossen of die zelf verantwoordelijkheden voor beleid krijgen. Ook is het een heel ander idee dan willekeurige burgers aan te stellen als hoofd van iets (wat ook veel gebeurde in Athene en Rome). Het grote verschil is dat je willekeurige burgers toevertrouwt om personen op waarde te kunnen schatten, niet om hele organisaties of beleidsgebieden te kunnen doorgronden. Aangezien stemmen in verkiezingen ook dat beoordelingsvermogen over personen vergt, is het dus een veel natuurlijkere verdieping van de democratie die we al hebben. Het grote verschil met verkiezingen is dat een individueel burgerjurylid veel meer invloed heeft dan één stemmer uit miljoenen, dus ook veel meer prikkels heeft om echt op te letten en er samen met een groep uit te komen. Verkiezingen zijn dan ook veel kosteneffectiever te beïnvloeden met propaganda.

Benoemingen door burgerjury's zijn dus een instrument voor rechtvaardigheid door de corruptie te verminderen, de publieke sector te versterken ten opzichte van de politiek, diversiteit en onafhankelijkheid te brengen in het publieke debat, en de algemene intelligentie

10 Molinari, M.C. (2018), *How the Republic of Venice chose its Doge: Lot-based elections and supermajority rule*, University Ca' Foscari of Venice, Dept. of Economics Research Paper, nr. 02/WP/2018.

van de publieke sector te vergroten. Het neemt de burger echt serieus: van passieve klant naar actieve continue keurmeester.

Conclusies

De hervormingen hierboven zijn bedoeld om onze overheid te helpen met twee voorname politiek-economische bedreigingen in haar rechtvaardig functioneren van de vroege 21ste eeuw: hoe het ambtenarenapparaat aan de bovenkant de kennis te geven van wat nou eigenlijk van echte waarde is, terwijl het apparaat aan de onderkant juist gedreven wordt door vertrouwen en lokale experts, en hoe de overheid te beschermen tegen de corrumperende effecten van geconcentreerde interne en externe belangen.

Mijn antwoorden voor deze twee problemen zijn: diepe welzijns-kennis bieden aan groepjes ambtenaren aan de top van de beleids-piramide, terwijl je aan de onderkant juist vertrouwt op de intenties en expertise van individuele ambtenaren die je slechts de statistische welzijnstools geeft om hun werk beter te doen, en de hele top van de overheid en semioverheid aanstellen via burgerjury's, wat de burger direct een cruciale rol geeft en het grote geld buitenspel zet.

DE RECHTVAARDIGE BUREAUCRAAT

*Feitelijke ambtelijke macht en normatieve
bureaucratische legitimiteit: hoe ambtenaren
het vertrouwen in de overheid kunnen vergroten*

*Roeland Spruyt**

Dit essay gaat over de vraag of, en zo ja hoe, ambtenaren kunnen bijdragen aan een rechtvaardige overheid. Welke definitie van de 'rechtvaardige overheid' men ook hanteert, het is in ieder geval een overheid waarvan het optreden als legitiem wordt beschouwd. Dat overheids-handelen niet per definitie legitiem is, behoeft in het licht van de kinderopvangtoeslagaffaire geen betoog. In dit essay zal ik het thema van de rechtvaardige overheid vanuit het oogpunt van legitimiteit benaderen.

* Roeland Spruyt is als docent en onderzoeker verbonden aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij werkt aan een proefschrift over de positie van ambtenaren in de trias politica na de toeslagenaffaire. Voorheen was hij als jurist bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkzaam.

De kinderopvangtoeslagaffaire is met recht ‘een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid’ te noemen.¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de kwestie niet alleen diepe sporen in de Nederlandse samenleving heeft nagelaten, maar voor veel constitutionele spelers de voornaamste aanleiding vormde om een onderzoek naar de door hen en andere instituten gespeelde rol in te stellen. Zo kwam de Raad voor de rechtspraak in november 2021 met *Recht vinden in de rechtbank*,² en bracht de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het rapport *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken* uit.³ Zelfs de Tweede Kamer zal in de aanstaande parlementaire enquête expliciet haar ‘rol als medewetgever’ onderzoeken.⁴

Eén hoofdrolspeler heeft zich tot op heden nog niet onderworpen aan een kritisch (zelf)onderzoek: de ambtenarij. Weliswaar richtte de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zich met *Ongekend onrecht* op ‘de betrokkenheid van (voormalig) bewindspersonen en de ambtelijke top van de betrokken ministeries’, maar de reikwijdte van deze mini-enquête was beperkt en ‘de rol van lagere ambtenaren maakt[e] geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht’.⁵

Deze omissie kan worden verklaard doordat de ambtenarij zó is geconstrueerd dat zij in anonimiteit functioneert en dankzij (de strikte uitleg van) de ministeriële verantwoordelijkheid schuilgaat achter de brede rug van de bewindspersonen. Daarbij is de gedachte dat het primaat bij de politiek en dus bij het parlement dient te

1 Kabinetsreactie op *Ongekend onrecht*, zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 4, p. 4 (15 januari 2021).

2 Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken (in opdracht van het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht), *Recht vinden in de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, Den Haag, november 2021.

3 *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag, november 2021.

4 *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 51 (11 februari 2021).

5 *Ongekend onrecht. Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2 (17 december 2020).

liggen. Dit uitgangspunt maakt van de ambtelijke macht een louter uitvoerend orgaan, dat ervoor moet zorgen dat democratisch gelegitimeerde wetten ten uitvoer worden gebracht. Deze uitleg en dit standpunt doen echter niet alleen geen recht aan de werkelijke verhoudingen, het is vanuit normatief oogpunt bovendien aanvechtbaar.

In dit essay zal ik uiteenzetten dat de legitimiteit van overheids-optreden slechts ten dele gedragen kan worden door de parlementair-democratische legitimatie, en deels ook gezocht moet worden in de legitimatie die ambtenaren aan dit overheidsoptreden kunnen verschaffen. Daarbij zal ik in het eerste deel van mijn essay verdedigen dat dit beter correspondeert met de werkelijkheid, en dat een eigen legitimerende functie van de ambtenaren ook normatief goed verdedigbaar is en wellicht zelfs uitkomst kan bieden in de spiraal van wantrouwen van vandaag. Als ambtelijke macht reëel blijkt te zijn en normatief te verdedigen is, of *in ieder geval* niet per se onwenselijk is, moet de vraag beantwoord worden hoe deze macht kan worden gecontroleerd. In het tweede deel zal ik ingaan op de reeds voorgestelde *externe* controlemechanismen, en zal ik een aantal voorzetsen doen voor *interne* controlemechanismen.

Feitelijke ambtelijke macht en normatieve bureaucratische macht

Dat ‘in iedere staat verschillende soorten macht zijn’ en dat deze uiteenvallen in een wetgevende, een uitvoerende en een rechtsprekende macht is een frase die iedere examenkandidaat kent. Zelfs dat ‘er geen vrijheid is wanneer de wetgevende en de uitvoerende macht in dezelfde persoon of in hetzelfde bestuursorgaan zijn verenigd’, is voor velen gesneden koek.⁶ Deze uitgangspunten zijn in constituties verwerkt, waarbij het primaat bij het parlement als vertolker van de algemene wil zou komen te liggen, en de taak van de uitvoerende macht zou worden beperkt als ‘zuiver bestuurlijk’, waarbij de

6 Montesquieu, *Over de geest van de wetten*, Amsterdam: Boom 2006 (*L'esprit des lois* 1748, vertaald door J. Holierhoek), p. 219 (XI.6).

administratie ‘de keuze voor de middelen die het meest geschikt zijn om binnen de perken van de wet de doelstellingen ervan te bereiken’, moet maken.⁷ Deze strikte scheiding veronderstelt echter wel dat de inhoudelijke regelgevende keuzes door de wetgever *worden en kunnen worden* gemaakt.⁸

Juist dit laatste staat in toenemende mate ter discussie, waarbij de voorzichtige conclusie wordt getrokken dat ‘het beeld van een Trias Politica met drie onderscheiden boxen met elk hun eigen domein niet langer een toereikend kader lijkt te bieden’.⁹ Een conclusie die op ten minste drie gronden is te rechtvaardigen.

Ten eerste heeft zich vanaf de jaren tachtig een verzelfstandiging van bestuursonderdelen voorgedaan. Deze zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) hebben grote invloed op het publieke domein, maar onttrekken zich aan de reguliere controlemechanismen die van toepassing zijn op de bestuursdepartementen van ministeries.¹⁰

Ten tweede speelt het leeuwendeel van de besluitvorming zich onder invloed van internationalisering en europeanisering niet af in de Haagse kantoortuinen van de ministeries of in de wandelgangen van het Binnenhof, maar in conferentiezalen in Brussel, Straatsburg of

7 C.W. Maris & F.C.L.M. Jacobs, *Recht, orde en vrijheid. Een historische inleiding in de rechtsfilosofie*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 192-193.

8 R. van Gestel, ‘Een ongekend parlement: over de toeslagenaffaire en de Trias’, p. 78-79, 82-83, in: J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Oirsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022.

9 J. Goossens & J. de Poorter, ‘Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving in het licht van evoluties in de horizontale, verticale, stedelijke en publiek-private dimensies’, p. 8, in: J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Oirsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022.

10 M.A.P. Bovens, *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording* (oratie Universiteit Utrecht), Utrecht University Repository 2000, p. 6-7.

New York.¹¹ Dit geldt al voor de totstandkoming van verordeningen en verdragen, maar eens te meer voor ontwerpprocedures voor ‘nadere regelgeving’. De ambtenaar wordt weliswaar geacht het ‘nationale belang te vertegenwoordigen’, hij onderhandelt ‘zonder instructie of met een instructie die [hij] zelf heeft geschreven’.¹²

De derde en voornaamste reden is echter gelegen in de opkomst van de ‘administratieve staat’ en de cumulatie van het aantal overheids-taken.¹³ Met de toenemende invloed van internationaal en Europees recht en het ontstaan van de sociale verzorgingsstaat kreeg de overheid niet alleen meer taken op het bordje, maar nam de complexiteit rondom deze taken ook toe. Deze nieuwe overheidstaken vergen van de wetgever een expertise die hij niet had en die dus werd gezocht én werd gevonden bij het bestuur als uitvoerende macht. Het gevolg was dat ‘regelgevende bevoegdheden veelvuldig [zijn] overgedragen aan het bestuur op basis van delegatie of open normstelling’.¹⁴

Rechtsvormende taken van het bestuur zijn, in beginsel, te verenigen met het primaat van de wetgevende macht als de wetgever deze taken zou delegeren in specifiek omschreven formele wetten en met nauwkeurige normstellingen. Dit is echter niet het geval. De bestuurswetgeving, inmiddels meer dan 70% van de regelgeving op rijksniveau,¹⁵ bevat namelijk niet alleen uitvoeringstechnische elementen, maar ook open normen waarbinnen het bestuur – en dus níét de wetgevende macht – rechtspolitieke keuzes dient te maken. Hiermee verschuift het primaat in ieder geval op die onderdelen van de wetgever naar het bestuur.

11 Bovens 2000, p. 6.

12 J. Peters, *Van wie zijn zij? De ambtenaren*, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2011, p. 7-9.

13 W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021, p. 144-145.

14 Goossens & De Poorter 2022, p. 9; Van Gestel 2022, p. 75.

15 Van Gestel 2022, p. 75f.

De hierboven beschreven ontwikkelingen zijn goed te verklaren, maar zorgen er wel voor dat ambtenaren in de praktijk een doorslaggevende invloed op wetgeving en te voeren beleid hebben en ‘van alle actoren de meest invloedrijke categorie vormen’.¹⁶

Bij de constatering dat de uitvoerende, en in het verlengde daarvan de ambtelijke macht in toenemende mate het overwicht op de wetgever heeft, moet de vraag worden gesteld of dit principieel te betreuren is. Het antwoord op die vraag is, mijns inziens, negatief. Een grotere rol voor de ambtenarij correspondeert niet alleen beter met de werkelijke verhoudingen, maar een eigen legitimerende functie die door ambtenaren zou worden vervuld, is ook normatief te verdedigen, en zou in het licht van de toeslagenaffaire zelfs hernieuwde duidelijkheid kunnen scheppen in de wederzijdse constitutionele verantwoordelijkheden. Wellicht zou het zelfs uitkomst kunnen bieden in de spiraal van wantrouwen die het politieke klimaat lijkt te beheersen.

Een normatieve onderbouwing van een zelfstandige, legitimerende rol voor ambtenaren is gegeven door Max Weber (1864-1920), een van de grondleggers van de bureaucratietheorie. Weber onderscheidde drie vormen van legitieme machtsuitoefening: legitimiteit gebaseerd op traditie, op charisma of op rationele legaliteit. Elke samenleving ‘gebruikt’ de legitimiteitsvorm die ze in een bepaalde tijd nodig heeft.¹⁷ Als gevolg van een proces dat Weber ‘rationalisering’ noemde en onder invloed van het kapitalistische systeem wordt een poging gedaan om de werkelijkheid en de sociale verhoudingen ‘berekenbaar’ te maken. Hét instrument om sociale verhoudingen en de werkelijkheid te reguleren is het recht. Het moderne recht is, volgens Weber, dan ook ‘een systeem van formele, algemeen geldende, abstracte regels die een logisch, helder, intern consistent en naadloos geheel vormen’ om ervoor te zorgen dat men in economische relaties

16 Bovens 2000, p. 5.

17 W.J. Mommsen, *The Age of Capitalism and Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*, Oxford: Berghahn 2021, p. 60-61.

‘met en op het formele recht kan rekenen’.¹⁸ Het moderne recht wordt dan ook als legitiem beschouwd, omdat het rationeel te volgen – of beter: na te rekenen – is, voldoet aan de eisen van de legaliteit, en dus voor eenieder kenbaar en geldend is.

De bron van legitieme machtsuitoefening door middel van het moderne recht bestempelt Weber met het ‘rationeel-legale gezag’, een gezag dat wordt bekleed door ambtenaren. ‘De ervaring wijst uit dat de ambtenarij voorziet in precisie, consistentie, discipline, kaders, betrouwbaarheid, en daarmee voorspelbaarheid’, elementen die voorzien in een systeem dat in moderne samenlevingen als de onze noodzakelijk is.¹⁹ Deze ambtelijke ‘karakteristieken’ komen voort uit het feit dat ambtenaren niet worden gekozen, maar benoemd, en dus naar de aard van hun benoeming niet het particuliere maar het algemene belang dienen. Ten tweede verdienen ambtenaren een riant vast salaris en hoeven dus niet te leven van smeergeld of afhankelijk te zijn van persoonlijke gunsten. Ten derde hebben ambtenaren geen persoonlijk recht op de bestuursmiddelen, en kunnen zij deze middelen dan ook niet spenderen om persoonlijk gunstige beleidsuitkomsten te realiseren. Ten vierde was de ambtenaar in Webers ogen iemand die een ‘specialistische opleiding’ had genoten, bij voorkeur als jurist vanwege de belangrijke rol die het recht en de legaliteit innemen.²⁰ Weber concludeerde dan ook dat ‘het werkelijke gezag’ in de natiestaten in de moderne tijd ‘niet bij het parlement of de vorst, maar bij het ambtenarenapparaat berust, omdat dit het lichaam is dat verantwoordelijk is voor de organisatie van de meest elementaire levensverzorging en voor de handhaving van het bestuurs- en het alledaagse leven’.²¹

18 P. Dassen, *De onttovering van de wereld. Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland 1890-1920*, Amsterdam: Van Oorschot 1999, p. 168; M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) (1922) 1972, p. 48-51 (II.11) [eigen vertaling].

19 Weber (1922) 1972, p. 128 (III.5).

20 Weber (1922) 1972, p. 132 (III.7).

21 Dassen 1999, p. 166.

De legitimiteit die de parlementaire democratie door de wetgevingsprocedure, het debat en het ontstaan van meerderheden aan overheidshandelen verschafft, is daarmee echter niet vervangen. Politieke kwesties hebben een ideologische lading, en idealiter worden deze ideologische kwesties binnen het politieke forum uitgevochten, zodat burgers kunnen zien op welke manier politieke belangen worden afgewogen en hoe tot overeenstemming wordt gekomen. Maar politieke kwesties hebben, mijns inziens, als de ideologische sprong is genomen en de waarden zijn bepaald, ook een objectieve zijde die niet alleen gericht is op de uitvoering van de politieke beslissing. De keuze uit verschillende middelen is op zichzelf ook een rechtspolitieke beslissing, waarbij de ambtenarij een dergelijke beslissing kan rechtvaardigen door te wijzen op de effectiviteit van de maatregel, of afwegen in hoeverre zij past binnen het juridische systeem.

Ondanks dat Weber deze analyse inmiddels ruim honderd jaar geleden maakte, boet ze aan actualiteit niet in. Juist in de ‘hypercomplexe samenleving’ en de ‘meerlagige rechtsorde’, waarin de overheid zich steeds vaker toelegt op het ‘modificeren van gedrag door middel van regelgeving’,²² is het niet vreemd dat steeds meer verantwoordelijkheid is komen te liggen bij de ambtenaren, bekleed met Webers ‘rationeel-legale gezag’.

Ambtelijke macht en politieke controle

Als zowel de beschrijving van het feitelijke overwicht van de ambtenaren als de normatieve uitspraken over de bureaucratische verschaffing van legitimatie worden geaccepteerd, ontslaat ons dit allerm minst van de verplichting na te denken over mechanismen waarmee de ambtelijke macht gecontroleerd kan worden. Ook een in beginsel te legitimeren macht dient te zijn ingebed in een (breder) systeem van *checks and balances*. In het recente verleden is over de ambtenarij als ‘vierde macht’ veelvuldig nagedacht, meestal met de conclusie dat

22 Van Gestel 2022, p. 75.

deze ingeperkt moet worden. Deze inperkingen zien voornamelijk op *externe* controlemechanismen met het doel om ambtenaren te ‘onderwerpen aan de politiek’.²³ In het navolgende zal ik een aantal van de geopperde *checks and balances* bespreken, en vervolgens aandacht besteden aan *interne* controlemechanismen, waar weliswaar weinig aandacht voor is, maar waar wellicht meer heil van is te verwachten.

Externe controlemechanismen

De meest genoemde remedie is openbaarheid. Daarbij is de gedachte dat ‘transparant bestuur een beginsel is van goed bestuur en het de legitimatie van het bestuur vergroot’.²⁴ Een belangrijk uitgangspunt, dat vervat is in de in juni 2022 in werking getreden Wet open overheid, waarbij de belofte is dat er minder gelakt zal worden en het recht op informatie beter is gewaarborgd. In relatie tot het parlement wordt de openbaarmaking beheerst door de inlichtingenplicht.²⁵ Het kabinet heeft in reactie op *Ongekend onrecht* laten weten ‘radicaal te kiezen voor een ruime informatievoorziening aan de Kamer’, en aangekondigd zich te committeren aan ‘actieve openbaarmaking’ door het delen van beslisnota’s teneinde het parlement inzicht te verschaffen in beleidsafwegingen.²⁶

De vraag is echter of deze mededeelzaamheid een significant betere controlemogelijkheid aan de Kamer geeft. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk wat de relatie tussen de duizenden bladzijden die bij kabinetsvoorstellen naar de Kamer worden gestuurd ‘met het wetsvoorstel en de toelichting daarop’ is. Met de controlemogelijkheid van de Kamer jegens het bestuur ontstaat als andere zijde van dezelfde medaille de mogelijkheid voor de ambtenaren om door al

23 Peters 2011, p. 18.

24 Peters 2011, p. 20-21.

25 P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet & Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 145-148.

26 Kabinetsreactie op *Ongekend onrecht*, p. 17-18.

te genereuze openbaarmaking het zicht van de Kamer op gemaakte afwegingen en keuzes te verminderen, de ‘mushroom treatment’: ‘Keep them in the dark en feed them shit.’²⁷

In dit kader zou wellicht meer te verwachten zijn van het afdwingen van ‘gestructureerde betogen die een helder overzicht bieden van opties, conclusies, motieven en argumenten’.²⁸ Een functie die de memorie van toelichting al vervult, of in ieder geval al zou moeten vervullen.

Een tweede remedie wordt gezocht in de versterking van het parlement zelf door de ondersteuning van Kamerleden te versterken en het aantal Kamerleden te verhogen. Recentelijk is dit voorgesteld door de Kamerleden Segers en Dassen. Zij stelden dat ‘onze Tweede Kamer te klein is’ en ‘in vergelijking met andere Europese landen de Nederlandse kiezers het slechtst vertegenwoordigd zijn en de minste democratische waar voor hun stem krijgen’. Om die reden zou ‘een uitbreiding tot minstens 200 Kamerleden de Kamer versterken, de kiezers meer stem geven en onze democratie verbeteren’.²⁹

Nu is de constatering dat Nederland een relatief klein parlement heeft juist. Zo schreef de Leidse politicoloog Simon Otjes dat de Tweede Kamer op grond van de ‘wet van de derdemachtswortel’ – een methode om een balans te vinden tussen een ‘zo laag mogelijk aantal burgers per Kamerlid en een zo laag mogelijk aantal Kamerleden’ – 259 leden zou moeten tellen. Ook op grond van het feit dat meer Kamerleden meer werk, en dus ook controlerend werk kunnen verzetten, is een verhoging van het aantal parlementariërs raadzaam. Zelf opperde Otjes niet een generieke verhoging van het aantal leden,

27 Voermans 2021, p. 176f.

28 J. van den Berg & L. Verhey, ‘Openbaarheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen: een ménage à trois’, in: *Openbaarheid in politiek en bestuur. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2022*, Amsterdam: Boom 2022, p. 21-32.

29 Dassen & Segers, 16 juni 2022 (www.volkskrant.nl/columns-opinie/dassen-en-segers-we-moeten-minder-debatteren-over-ophef-van-vandaag-en-meer-over-nederland-en-europa-van-morgen~bbdc41bf/).

maar het verhogen van het aantal leden per fractie, los dus van het aantal stemmen. Fracties zouden dan bestaan uit dertien leden, per vaste Kamercommissie één.³⁰

Los van de generieke ophoging van het aantal Kamerleden, is zelfs de gerichtere oplossing die Otjes presenteert waarschijnlijk een druppel op de gloeiende plaat als het gaat om de effectieve controle op ambtenaren. Eén Kamerlid per fractie per vaste Kamercommissie laat namelijk onverlet dat dit Kamerlid een ministerie moet controleren met duizenden ambtenaren, die in kennis en mogelijkheden één Kamerlid veruit zullen overtreffen. Dit zal eens te meer het geval zijn bij de totstandkoming van en beraadslaging over complexe systeemwijzigingen, zoals de voorgestelde wijzigingen in het pensioenstelsel, en ook als het gaat om ‘systeemuitdagingen’ op het gebied van klimaatverandering en de energietransitie.

Een derde remedie is om de energie van de Kamer te richten op het voorgestelde beleid door het voeren van debatten op hoofdlijnen, eveneens voorgesteld door Segers en Dassen. Het primaat van de politiek zou worden hersteld doordat de Tweede Kamer ‘maandelijks op een vaste dag een groot, plenair beleidsdebat moet agenderen, waarin bewindspersonen openlijk dilemma’s kunnen voorleggen aan de Kamer en Kamerleden daadwerkelijk invloed krijgen op de invulling van het beleid’.³¹

Nu is het voeren van dergelijke debatten gezien de constitutionele taak van de Kamer geen gekke gedachte, maar of het een significante oplossing zal zijn voor het ambtelijke overwicht valt te betwijfelen. Afhankelijk van de bewindspersoon en de persoonlijke interesse in de voorliggende dossiers, zal bij dergelijke debatten de ambtelijke voorbereiding leidend zijn bij de keuze van de voor te leggen

30 S. Otjes, *Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben?*, 26 oktober 2020 (www.parlement.com/id/vld2lpwf8xxo/nieuws/hoeveel_zetels_moet_de_tweede_kamer).

31 Dassen & Segers 2022.

dilemma's, en bij het spreken over en het wegen van de dilemma's zal ambtelijke informatie de voornaamste bron blijven. Segers en Dassen stellen dat het 'van belang [is] dat duidelijk wordt hoe verschillend we soms over die onderwerpen denken, en hoe we tóch gezamenlijke oplossingen kunnen verzinnen'.³² Tenzij deze plenaire debatten een aanzienlijke duur zullen krijgen, zal een dergelijk debat alleen op hoofdlijnen plaats kunnen hebben, en dus niet kunnen ingaan op specifieke problemen en specifieke oplossingen, laat staan oplossingen die partijgrenzen overstijgen, en dus naar hun aard compromissen zijn waar tijd en onderhandeling overheen zullen gaan.

Afzonderlijk en zeker in samenhang kunnen bovengenoemde voorstellen van meerwaarde zijn. Ze miskennen echter voor een belangrijk deel de in het eerste deel genoemde verhoudingen en het overwicht van ambtenaren in de beleidscyclus. De Kamers kunnen in een 'debat op hoofdlijnen' weliswaar abstracties meegeven, maar het zijn uiteindelijk ambtenaren die met deze abstracties aan de internationale onderhandelingstafel zitten of ze in de uitvoering moeten toepassen. We betreden hier een domein waar parlementair toezicht slechts zeer beperkt van toepassing kan zijn. Externe checks die van dit uitgangspunt uitgaan, kunnen om die reden een niet meer dan slechts beperkte invloed uitoefenen. Het zou daarom wellicht interessanter kunnen zijn om te bekijken of *interne* checks op dit gebied wel soelaas kunnen bieden en in de praktijk hun effectiviteit kunnen bewijzen. In het navolgende zal ik geen definitieve oplossingen presenteren, maar (slechts) voorzetten doen in de richting van waar wel heil van te verwachten is.

Interne controlemechanismen

In beroepsgroepen waar controle van buiten onmogelijk of zelfs onwenselijk is, wordt veelal gezocht naar manieren om toezicht intern vorm te geven. De meest aansprekende voorbeelden zijn te

32 Dassen & Segers 2022.

vinden binnen de advocatuur en de rechterlijke macht. Zo is de advocatuur onderworpen aan de tuchtrechtspraak, die wordt uitgevoerd door onafhankelijke tuchtcolleges op grond van de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Een vergelijkbare systematiek geldt voor de rechterlijke macht, waarbij rechterlijke colleges op zichzelf toezicht houden op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Een dergelijke regeling of zelfs ambtelijk tuchtrecht biedt de mogelijkheid om de uitoefening van de ambtelijke professie te toetsen aan standaarden die bij wet aan ambtenaren worden opgelegd. Het biedt daarmee de mogelijkheid om het denken over ambtelijk vakmanschap, dat recentelijk een hoge vlucht neemt, te ‘codificeren’.³³ Ook kan het duidelijkheid verschaffen over wat de Nederlandse burgers als gebruikers van publieke diensten kunnen en mogen verwachten van het openbaar bestuur en de werking daarvan.

Een tweede intern controlemechanisme voor een te grote ambtelijke macht tegenover een parlement dat onvoldoende middelen heeft om de macht als geheel te controleren, is wellicht gelegen in een ‘scheiding van ambtelijke machten’. Parallel aan wat Montesquieu deed met de staatsmacht als geheel, kan de ambtelijke macht worden opgedeeld in drie afzonderlijke domeinen: beleid, uitvoering en toezicht. Juist vanwege het gegeven dat de onderlinge belangen niet volledig parallel lopen, opent dit de mogelijkheid voor onderlinge controle. Een dergelijke controle kan worden vormgegeven door een onderling ‘vetorecht’, waarbij de uitvoeringsinstantie een voorstel kan blokkeren als het op bepaalde gronden niet mogelijk is of de wetgeving niet aan bepaalde ‘uitvoeringsstandaarden’ voldoet. Hetzelfde geldt voor een toezichthouder die oordeelt dat op (onderdelen van) een wet

33 Ik wijs hier bijv. op het door Stichting Beroepseer gepubliceerde *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, dat een weerslag is van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds van het Rijk. Zie ook E. Pool, *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

onvoldoende toezicht kan worden gehouden. Uiteraard is het bij deze (verregaande en radicale) voorzet van groot belang om kaders te stellen aan de gronden waarop een dergelijke blokkeringsbevoegdheid kan worden ingezet. Wel is in ieder geval één van de voorzienbare gevolgen dat de invloed van uitvoeringsinstanties en toezichthouders – anders dan nu veelal het geval lijkt te zijn – groter wordt, en hun vroeger in de beleidscyclus een plaats aan tafel wordt gegeven.

Conclusie

In dit essay heb ik willen aantonen dat de huidige spanningen binnen ons staatsbestel – die zich juist ook tussen de staatsmachten afspeelen – in een bredere context geanalyseerd moeten worden. Daarbij is de conclusie gerechtvaardigd dat de werkelijke machtsverhoudingen en het klassieke denken rondom de ministeriële verantwoordelijkheid en de machtscheiding uiteenlopen. Het overwicht van ambtenaren is daarbij een essentieel element. Dit overwicht bestrijden en terugverlangen naar een politiek primaat waarbij het parlement als ‘mond van het volk’ de ‘algemene wil’ vertolkt en ambtenaren deze wil naar de letter uitvoeren, is irreëel in de werkelijke verhoudingen die het gevolg zijn van een proces van tientallen jaren, en bovendien vanuit normatief oogpunt niet noodzakelijk. Sterker: een eigen legitimerende rol door ambtenaren náást het parlement dat democratische legitimiteit verschaft aan wet- en regelgeving kan een uitweg bieden uit de constitutionele ongeregelheden en de spiraal van wantrouwen die het politieke klimaat lijken te beheersen.

Voor daadwerkelijke legitimiteit dient macht echter te worden ingebed in een systeem van controlemechanismen. In het tweede deel heb ik niet alleen bestaande voorstellen die zien op *externe* controle becommentarieerd, maar vooral (ook) willen wijzen op de mogelijkheid van *interne* controlemechanismen. De voorzetten die ik daarbij heb gedaan, zullen ongetwijfeld niet het ei van Columbus zijn. Dat was dan ook niet de intentie. Wél is het mijns inziens van groot belang dat de discussie over controle op de ambtenarij zich tot dit

domein uitbreidt. Ik hoop dat de genoemde mogelijkheden in ieder geval aanzetten kunnen zijn voor een dergelijke verbreding van het debat.

RIGHTEOUS GOVERNMENT SERIES

How to Make EU Decision Makers Act Ethically?

*Alberto Alemanno**

In recent years numerous failures have shown the inability of the EU to hold its politicians and public officials accountable for their unethical conduct. As recently illustrated by the so called Qatargate, the current mechanisms to uphold and enforce ethical standards are fragmented and ineffective. This contribution explores a promising pathway to remedy this issue by proposing the establishment of a new EU Ethics Body common to all European institutions and taming the evergreen phenomenon of revolving doors. As an independent and authoritative body, this renewed integrity system would not only ensure the consistent and rigorous application of ethical rules but also reinforce citizens' trust in the EU.

* Jean Monnet Professor of European Union Law, HEC Paris; Visiting Professor at the European Political and Governance Studies Department, College of Europe (Bruges) and Founder, The Good Lobby.

Introduction

All political representatives and governmental entities share a common mission: to serve the public interest; hence the need to ensure the public integrity of – and trust in – public officials, whether appointed or elected, paid or unpaid, through the adoption of ethical frameworks.¹

Owing to its perceived distance from citizens' democratic lives, this appears to be even more strongly needed in the framework of the European Union. This explains why the European Union has over time put in place ethical standards governing the conduct of its institutions' staff and members to prevent, or at least mitigate, the risks of unethical behaviours.² It has done so on the assumption that what matters today is not only *what* public institutions do (output legitimacy) but also *how* they do it (throughput legitimacy).³ The resulting EU's ethical and integrity framework appears on average more comprehensive and sounder than in most member states.⁴ Yet, as is often the case, institutional change tends to be driven by exogenous factors.⁵ Indeed, over the past years, multiple cases of unethical behaviour in the EU institutions have revealed significant systemic shortcomings, notably in the framework's current implementation.⁶ These range from Neelie Kroes 'forgetting' to report her board positions before becoming EU Commissioner to her proximity to Uber while responsible for regulating its activities. Last but not

1 See, OECD: *Managing conflict of interest in the public sector*, 2005; OECD, *Recommendation on public integrity*, Paris, 2017.

2 These are essentially framed as rights, duties and qualities of EU members and staff and overall indicate what is considered as appropriate behaviour from them.

3 See, e.g., VA Schmidt, 'Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and "throughput"' (2013) 61 *Political Studies* 2, 22.

4 European Court of Auditors, Special Report No 13/2019: 'The ethical frameworks of the audited EU institutions: scope for improvement', Luxembourg.

5 See, e.g., MJ Gorges, 'The new institutionalism and the study of the European Union: the case of social dialogue' (2001) 24(4) *West European Politics* 152, 168.

6 Transparency International, *European Union Integrity System reports*, 2021, available at <https://transparency.eu/euis/>.

least, Qatargate, the influence-buying scandal⁷ that has rocked the EU Parliament, after Belgian authorities raided homes and offices in December 2022, amid allegations Qatar and Morocco handed out cash and gifts to secure favorable treatment in the European Parliament⁸.

Far from being inherently corrupt, the members of the EU institutions and their staff are like any other public official continuously exposed to external influence and often face ethical dilemmas. Moreover, in the absence of a pan-EU media sphere, EU policymakers are not subject to the same level of ex ante public scrutiny as it exists at the national level. The episode of Phil Hogan being forced to step down as EU Commissioner for flouting the COVID rules in his country of origin, Ireland, provides an exception that merely confirms the rule.

The truth is that – owing to the (perceived) greater distance from citizens – EU representatives are particularly vulnerable to unethical conduct. These may arise from personal, representational or other pecuniary or non-pecuniary situations and may not only negatively affect the EU financial management but also – by attracting a high level of public interest – reduce trust in the EU. Indeed, any perceived lack of integrity within the institutions presents a reputational risk not only to the institutions themselves but also to the European project as a whole. A case in point is that of former EU Commission president landing a job at Goldman Sachs in July 2016, after an 18-month cooling-off period during which ex-officials are required to notify the commission of any new jobs and are banned from lobbying. His decision to become a Brexit adviser at Goldman prompted a public furore, especially as the bank had come under fire for its alleged role in the Greek debt crisis that dominated Barroso’s final years in Brussels. More than 150,000 people signed an EU staff petition

7 See <https://www.politico.eu/article/scandal-qatargate-crisis-european-union-corruption-crisis/>.

8 A. Alemanno, The Qatar scandal shows the EU has a corruption problem, Politico Europe, December 11, 2023.

calling for Barroso to lose his EU pension,⁹ while his successor, Jean-Claude Juncker, questioned the choice to work for ‘this bank’.

As stated by the EU Ombudsman called upon to judge this conduct, “Much of the recent negative sentiment around this issue could have been avoided if the commission had at the time taken a formal decision on Mr Barroso’s employment with Goldman Sachs. Such a decision could at least have required the former president to refrain from lobbying the commission on behalf of the bank”.

It is precisely to minimize such risk that the EU has developed over time its own integrity system. This strives to preventively govern and frame individual conduct through a set of norms (ethical standards)¹⁰ and mechanisms (ethical oversight bodies), as well as penalties.

Yet the revolving door cases of other former members of the Commission such as Neelie Kroes, Members of the European Parliaments (hereinafter, MEPs), such as Sharon Bowles¹¹ and Holger Krahmer¹² or staff members such as Adam Farkas (then Chief Executive Officer at Association for Financial Markets in Europe)¹³ and Aura Salla (then Public Policy Director, META)¹⁴ are a

9 www.theguardian.com/business/2016/oct/11/eu-petition-on-barroso-goldman-sachs-job-signed-by-150000.

10 These are essentially framed as rights, duties and qualities of EU members and staff and overall indicate what is considered as appropriate behaviour from them.

11 Ms. Bowles accepted a job as a non-executive director at the London Stock Exchange after her tenure as Chair of the Committee on Economic and Monetary Affairs at the European Parliament. See also ‘Sharon Bowles, “side-shifter”’, *Financial Times*, 28 August 2014.

12 After leaving the European Parliament, Mr Krahmer became a corporate lobbyist for Hanover Communication and then the Opel Group, working on policy issues closely related to his previous activity as an MEP. See also ‘NGO raises alarm on “aggressive” tobacco lobbying’, *EU Observer*, 9 July 2013.

13 Mr Farkas took a job in a financial lobby group after having worked for the European Banking Authority as executive director. See also ‘EU banking agency criticised over director’s move to lobby group’, *Financial Times*, 11 July 2020.

14 Ms Salla was a civil servant at the European Commission dealing with cyber policy, misinformation and elections before becoming Meta’s Head of EU Affairs. See

stark reminder that the current EU ethics oversight system falls short of reducing the risk of unethical behaviour to a minimum. While none of these former EU appointees and officials have formally been found in breach of EU ethics rules, their conduct raises serious public concerns, thus highlighting the inadequacy of the current applicable framework and its application.

Acknowledging these far-reaching problems, EU Commission President Ursula von der Leyen has pledged to take action and has promised in the political guidelines to her candidacy to create a single, independent ethics body common to all EU institutions.¹⁵ Such a body has also prominently been called for by civil society organizations, notably Transparency International, as well as French President Macron and appears among the priorities of the Vice President of the European Commission for Values and Transparency. Since then, a series of cases, such as the failed confirmation of three EU Commissioners by the European Parliament and Phil Hogan's resignation have further highlighted the limits of the current EU ethics oversight system.

Against this backdrop, this contribution discusses **how to improve the current EU ethics system** by focusing on the establishment of the first ever created EU Ethics Body common to all European institutions. If well designed, it could offer a model for the entire European Union's members and beyond of how to tame unethical behaviours in government and police them with the aim of preventing their recurrence.

also 'Facebook's top EU lobbyist sends Brussels a friend request', *Politico Europe*, 21 December 2020.

15 President von der Leyen's mission letter to Věra Jourová, p. 5 ("I want you to work together with the European Parliament and the Council on an independent ethics body common to all EU institutions."). Available at https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-jourova-2019-2024_en.pdf.

The problem

When it comes to the current state of play, the EU ethics system applicable to members – be they elected or appointed – appears highly fragmented, with each EU institution having its own dedicated framework, limited in its independence, lacking adequate investigatory powers and whose sanctioning powers are seldom used. This is further aggravated by limited awareness and guidance regarding the ethics standards applicable to EU institutions' members and staff, which inevitably translates into limited, lax enforcement.

While the Treaties merely contain references to legal principles such as independence, integrity, confidentiality and discretion, other sources translate them into more concrete and tangible standards of conduct. A common core of ethics principles – applicable throughout and after¹⁶ the end of the term of office – exists.¹⁷ It consists of (i) independence; (ii) integrity and discretion in office; (iii) obligation of professional secrecy; (iv) integrity and discretion post mandate.

As both members and staff are expected to act solely in the public interest and refrain from obtaining or seeking any direct or indirect financial benefit or reward, the concept of conflict of interest is central to the application of these principles. This emerges wherever public officials are, or are perceived to be, confronted with a situation where their private interests diverge from the duties of their position.¹⁸

16 Except for MEPs.

17 Except for the Council.

18 This definition is offered by Art. 3(1) of the Code of Conduct for MEPs, whereas Art. 2(6) of the Code of Conduct for Members of the Commission, as reformed in 2018, reads: "A conflict of interest arises where a personal interest may influence the independent performance of their duties. Personal interests include, but are not limited to, any potential benefit or advantage to Members themselves, their spouses, partners or direct family members. A conflict of interest does not exist where a Member is only concerned as a member of the general public or of a broad class of persons."

Such a situation of conflict may arise during or after¹⁹ the term of the mandate or service but also in relation to situations that occurred before.²⁰

There are specific regimes defining, inter alia, a gift policy, outside activities and assignments while in office, that help members and staff to preventively know what conducts are compatible with the office.

Thus, while cross-institutional harmonization might not always be warranted, some common approaches might be needed, such as a commonly agreed definition of conflict of interest, to start with.²¹

In addition, should specific formal obligations be imposed on EU institutions' members and staff in regard to their relations with organized interests (i.e. lobbying), respect for those rules would benefit from being entrusted to a single EU Ethics Body. At the moment, those are essentially imposed on organized interest representatives, with a few requirements for EU Commissioners, members of their cabinets and Directors General as well as MEPs (with a specific provision on rapporteurs).²²

19 A duty to notify the relevant institution within 2 years of leaving the service applies to the staff as well as members of the Commission (3 years for the president). This is because they continue to be subject to certain obligations, such as integrity and discretion. Despite receiving a transitional allowance, former MEPs have no limitation on their future employment.

20 While members are required to make a declaration of interests, the staff should merely inform the institution of any potential or actual conflict via 'a specific form'. Based on the latter information, the Appointing Authority should verify whether the candidate has a personal interest impairing their independence or any conflict. See Art. 11 of the Staff Regulations.

21 See supra note 10.

22 See Art. 7 of the Code of Conduct for Members of the Commission, Rule 11 of the European Parliament Rules of Procedure and Art. 4(6) of the code of conduct for MEPs. See, also, Commission Decision 2014/838/EU of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organizations or self-employed individuals, *OJ L 343, 28.11.2014, pp. 19-21*, available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0019.01.ENG.

Respect for these ethical standards and integrity obligations is entrusted to a variety of oversight mechanisms of different nature, including ad hoc advisory committees – such as the EU Parliament Advisory Committee on the Conduct of Members (PACCM)²³ and the EU Commission Independent Ethical Committee (CIEC).²⁴ In the case of EU officials, the Statute foresees institution-by-institution appointed authorities helped by disciplinary boards, whose decisions are subject to the judicial review of the General Court of the EU (following the suppression of the EU Civil Service Tribunal). Last but not least, the Court of Justice enjoys an exclusive competence in determining the unethical conduct of the Members of the European Commission.²⁵ In addition, OLAF investigates serious matters relating to the discharge of professional duties constituting a dereliction of the obligations of EU officials liable to result in disciplinary or, as the case may be, criminal proceedings or an equivalent failure to discharge obligations on the part of members of institutions and bodies.²⁶ However, the disciplinary recommendations issued

23 The Advisory Committee on the Conduct of Members is the body responsible for giving members guidance on the interpretation and implementation of the Code of Conduct. At the request of the president, the Advisory Committee also assesses alleged breaches of the Code of Conduct and advises the president on possible action to be taken. The Advisory Committee is composed of five members, who are appointed by the president on the basis of their experience and of political balance between Parliament's political groups. Each of the five members serves as chairperson for six months, on a rotating basis. The president also nominates one reserve member for each political group not otherwise represented in the Advisory Committee. See Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to Financial Interests and Conflicts of Interest, available at www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf.

24 The members of the Committee serve for terms of three years, renewable once, and are appointed by the president of the European Commission. They advise the Commission on whether the planned activities of commissioners after leaving office are compatible with the Treaties. The president may also seek the advice of the Independent Ethical Committee on any other ethical question relating to the Code of Conduct for the members of the European Commission. See Advisory Committee on the Conduct of Members - Rules of Procedure available at www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Rules_of_Procedure_EN.pdf.

25 Arts. 245 and 247 TFEU.

26 Art. 5 of the OLAF decision read considering Art. 3 of the same decision, and Art. 5 of the OLAF regulation.

by OLAF exclusively concern ‘serious misconduct’ of EU staff or members of the EU institutions and are directed to the authority having disciplinary powers in the institution concerned. Therefore, the primary responsibility for the enforcement vis-à-vis members belongs to the president of each EU institution, who may refer to advisory ethical committees, as mentioned previously for advice. In particular, in the case of the EU Commission, the president may ask a commissioner to step back any time,²⁷ and when infringements qualify as ‘serious misconducts’ by a member of the Commission, the College of Commissioners may seize the Court of Justice.²⁸ When it comes to the members of the European Parliament, it is the president who is tasked, with the assistance of PACCM and – in case of appeal – the Bureau,²⁹ to impose penalties. However, when it comes to the suspension or removal from one or more of the offices of an MEP,³⁰ the rules of procedure entrust this power to the president (right of initiative), Conference of Presidents (decision to proceed) and the Parliament itself (actual sanction). Ultimately, the institutional role played by the presidents of these two institutions, combined with their respective political colour and the fact that they are both party and judge of the ethics regime, casts doubt on the suitability of their offices to exercise such an oversight.³¹

What EU ethics system for the Union?

The national ethics frameworks enacted in France, UK and Canada and the one proposed in Ireland offer some ideas on how to address and

27 Art. 17(6) TEU (‘A member of the Commission shall resign if the President so requests’).

28 Arts. 245 and 247 TFEU.

29 Art. 72 of the Decision of the Bureau of 19 May and 9 July 2008 concerning implementing measures for the Statute for Members of the European Parliament, OJ C 159, 13.7.2009, pp. 1-24.

30 Rule 21, Rules of Procedure of the EU Parliament.

31 This is true also for advisory ethics bodies whose composition and appointment procedure raise questions about their independence. Members are appointed by the Commission, on a proposal from the president. In the case of Parliament the Committee is only composed of MEPs and not independent ethics professionals.

overcome some of these flaws. First, these countries' systems suggest that it is possible to pool into one single and permanent oversight body – be it a collegial or one-person entity – the task of ensuring respect for ethical standards. Second, in so doing and by diversifying their composition and selection procedure, they show that is possible to guarantee a greater independence of such an oversight body. Third, they prove that it is equally possible to have such a body cover both members and staff and even expand its scope to cover their respect for lobbying rules as well as to provide interpretative advice. Fourth, they show the importance of monitoring, investigatory and enforcement powers to render the system effective in preventing and effectively sanction ethical breaches.

Towards an EU Ethics Body

It is against this backdrop that it is proposed to establish an EU ethics system common to all EU institutions capable of investigating and sanctioning unethical conduct. The main argument in support of this proposal is as follows. First, unlike any of the existing EU ethics bodies, the newly established body would be independent and competent to ensure the enforcement of unethical behaviour committed by both appointed/elected members and staff. By agreeing on a stronger mechanism to control the declaration of interests of the members and staff of the EU institutions and monitor their respect, this new system of enforcement of ethics requirements would be not only more effective than the current EU institutions' individual frameworks – through new additional powers – but also more independent and permanent.

Second, one of the advantages of such a construct is that – as the relevant EU institutions and bodies would act within the framework of their respective procedural autonomy and come under the purview of the ethics body on a voluntary basis – it would facilitate a more coherent, effective practice throughout the institutions.

Third, the stronger the EU ethics system, the higher the level of trust in the operation of the Union. This is because any unethical behaviour by staff and members of the EU institutions and bodies attracts high levels of public scrutiny and reduces trust in the Union as a whole.

Fourth, high ethical standards contribute not just to output-oriented (*what*) legitimacy but also to throughput legitimacy (*how*).

Fifth, by preventing and mitigating the risk of ethical misconduct, a strong and credible EU dedicated ethics system could become a model for other public administrations and political bodies within and across the Union.

Ultimately, if hope has traditionally been pinned on civil society actors to uphold respect for ethical standards, the time has come for the EU institutions themselves to take those standards and their enforcement more seriously, while still relying on civil society's monitoring and reporting.

