

# DE RECHTVAARDIGE OVERHEID ANNO 2022

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

## 1.1 Politiek-filosofische perspectieven op rechtvaardig overheidshandelen<sup>1</sup>

Rechtvaardigheid gaat over dat wat juist en eerlijk is. Zij heeft betrekking op ethiek en moraal en is daarmee een groot politiek-filosofisch thema.<sup>2</sup> 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:<sup>3</sup>

- 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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> *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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### ***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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Brede welvaart kan worden gezien als een operationalisering van welzijn en is gestoeld op het utilitarisme.<sup>14</sup>

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*).<sup>15</sup> 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](http://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.<sup>16</sup>

### ***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 woongelegenheden 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 egalitair beleid, bijvoorbeeld door te sturen op non-discriminatie *by design* in algoritmen.<sup>17</sup>

De markt heeft van oudsher een enorme hand gehad in de ontwikkeling van digitale toepassingen. Met wetgevingspakketten als de *Digital Markets Act*<sup>18</sup> 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

---

<sup>17</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design), geraadpleegd op 17 oktober 2022.

<sup>18</sup> 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](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'.<sup>19</sup> 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-

---

<sup>19</sup> *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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

---

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 bestuur<sup>23</sup> 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.

---

<sup>23</sup> *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*.<sup>24</sup> 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.’

---

<sup>24</sup> *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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Hij stelt dat de toeslagenaffaire symptomatisch is voor een moderne bestuurspraktijk waarin output en efficiency vooropstaan.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

---

25 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/beleid-op-te-grote-afstand-van-uitvoering](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/beleid-op-te-grote-afstand-van-uitvoering), en ook [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/essay-behoorlijk-bestuur](http://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.<sup>30</sup>

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 vergelijking 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.’<sup>33</sup>

---

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 Weber<sup>34</sup> (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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

---

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.<sup>40</sup>

### ***Koersen op rechtvaardigheid***

In de bundel *Het recht op ambtelijk vakmanschap*<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

---

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?<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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 sufficiëntarisme: 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.

