

Werken aan een rechtvaardige overheid

Ardaan van Ravenzwaaij
Tom Cordeweners
Olivier Fajgenblat
Willemieke Hornis

oktober 2023

De roep om een rechtvaardigere overheid klinkt steeds vaker en luider in het politieke en publieke debat. In veel verkiezingsprogramma's wordt het belang van een rechtvaardige overheid genoemd. Een begrip als klimaatrechtvaardigheid komt veelvuldig terug, evenals maatregelen die moeten bijdragen aan een rechtvaardig migratiebeleid of aan een rechtvaardige verdeling van middelen over Nederland. De aandacht voor (on)rechtvaardig overheidshandelen zal de komende jaren dus vermoedelijk niet snel afnemen.

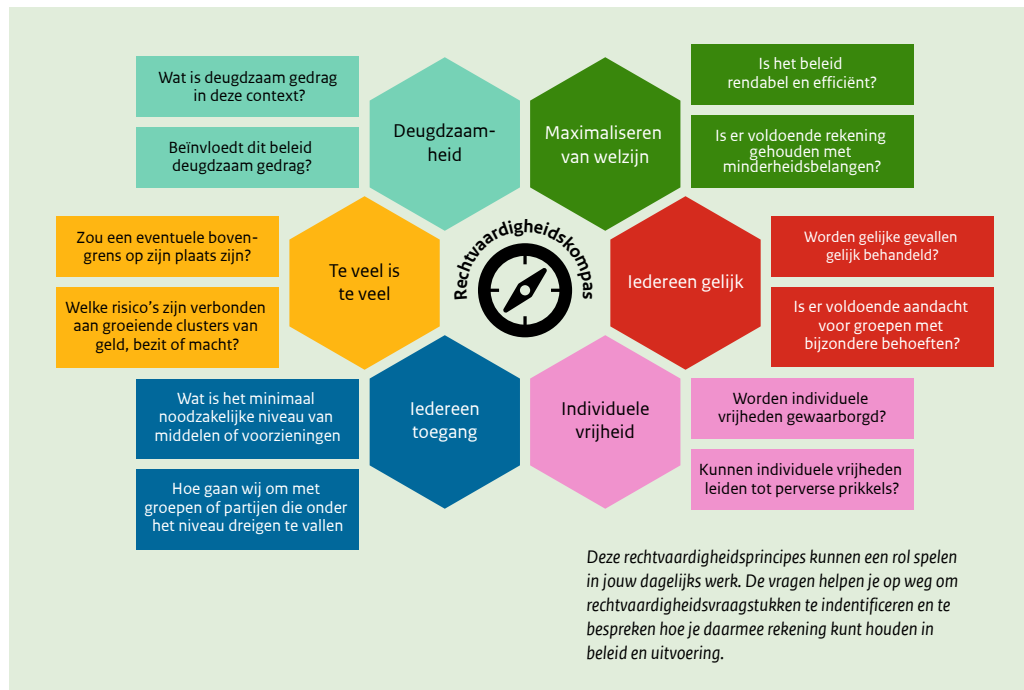
Niet voor niets. Steeds minder burgers lijken overtuigd te zijn van de rechtvaardigheid van de overheid. Dat laten ze ook duidelijk merken, of het nu gaat om de toeslagenaffaire, de aanpak van klimaatverandering of de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen. Gevoelens van (on)rechtvaardigheid kunnen de aanzet geven voor verbeteringen en oplossingen, maar kunnen ook zuurstof geven aan verregaand wantrouwen en diepe onvrede. De gefnuikte rechtvaardigheidsgevoelens van burgers zien we dan ook doorwerken in de tevredenheid van burgers over het functioneren van de Nederlandse democratie. Eind 2019 was 81% daarover nog tamelijk of zeer tevreden, inmiddels is deze gedaald naar zes op de tien Nederlands, een daling die sterker is dan in andere EU-lidstaten en bovendien de sterkste in de afgelopen 10 jaar (Miltenburg, et al., 2022).

Maar wat houdt dat dan in, 'rechtvaardigheid'? Wat de één rechtvaardig vindt, is dat voor de ander niet. Hoe kunnen bestuurders en ambtenaren beter omgaan met dit complexe en subjectieve begrip? In deze strategische verkenning proberen we op deze vragen een antwoord te geven. We staan daartoe allereerst stil bij politiek-filosofische perspectieven op rechtvaardig overheidshandelen, hoe deze relateren tot de actuele beleidspraktijk, en hoe burgers anno nu tegen rechtvaardigheid aan kijken. Vervolgens gaan we in op de relatie tussen goed bestuur en rechtvaardigheid, en op morele reflectie binnen de overheid.

In algemene zin kunnen we constateren dat er een noodzaak is om in beleid en uitvoering nog beter en meer systematisch te gaan nadenken over rechtvaardigheidsvraagstukken. In de afgelopen decennia werd het overheidshandelen sterk beïnvloed door het *New Public Management*, met een sterk accent op waarden als effectiviteit en efficiëntie. Na de toeslagenaffaire raken we nu steeds meer doordrongen van het besef dat de overheid te veel bezig is geweest met de *rechtvaardiging* van haar handelen en te weinig oog heeft gehad voor de *rechtvaardigheid* van haar beleid en de uitkomsten daarvan. Op verschillende plekken wordt hieraan binnen de overheid gewerkt, met een aanpassing van de ambtseed, de herziening van de Algemene Wet Bestuursrecht, het programma Dialoog en Ethiek, en het opnemen van rechtvaardigheid in de Gids voor Ambtelijk Vakmanschap. Op dit moment zien we evenwel nog veel ongemak en handelingsverlegenheid onder (rijks)ambtenaren bij het adresseren van rechtvaardigheidsvraagstukken. Terwijl de noodzaak om als overheid rechtvaardig te handelen in de huidige tijd van crises

en transitie alleen maar groter wordt. We hopen met deze verkenning bij te dragen aan de concretisering van het begrip rechtvaardigheid, handvatten te bieden hoe ermee om te gaan en het rechtvaardigheidsbegrip te vertalen naar beleid. Het hierna opgenomen 'rechtvaardigheidskompas' kan ambtenaren helpen om te koersen op rechtvaardigheid in beleid en uitvoering.

Figuur 1. Rechtvaardigheidskompas; koersen op rechtvaardigheid in beleid en uitvoering



Politiek-filosofische perspectieven op rechtvaardig overheidshandelen

Rechtvaardigheid gaat over dat wat juist en eerlijk is. Het heeft betrekking op ethiek en moraal en is daarmee een groot politiek-filosofisch thema (Franke en Veldhuis, 2018). 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.

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 de onderstaande componenten (Sandel, 2012):

- 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.

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 (Buitelaar, 2020). 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 verschillen tussen mensen beperken en zorgen voor een stelsel van belastingheffing en herverdeling dat werkt in het voordeel van de minstbedeelden (Rawls, 1971). 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 deugzaamheid 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 (1987). Instrumenten die passen bij deze opvatting van een rechtvaardige overheid zijn een minimumloon, een sociaal minimum of een minimaal voorzieningsniveau.

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 bovengrens die niet overschreden mag worden (Robeyns, 2022).

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.

Rechtvaardigheid en de overheid

In de hedendaagse context is rechtvaardigheid voor velen onlosmakelijk verbonden met democratische beginselen. Dat is echter niet altijd zo geweest. Voor Aristoteles was democratie geen onderdeel van een rechtvaardige staat. Hij 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 (Sandel, 2012).

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 (Bentham, 1789). 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 (Mill, 1863). 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.

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.

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 (Streefkerk, 2015).

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 (Brenninkmeijer, 2011). Op een aantal van deze begrippen komen we later nog terug.

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 overheidshandelen

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 (2023). Brede welvaart kan worden gezien als een operationalisering van welzijn en is gestoeld op het utilitarisme.¹

Bij brede welvaart is er ook aandacht voor internationale en intergenerationele rechtvaardigheid; er wordt gekeken naar de effecten op andere landen (*internationale rechtvaardigheid*) en de consequenties voor toekomstige generaties (*intergenerationele rechtvaardigheid*) (CBS, 2023). Hoewel welzijn (utiliteit) het uitgangspunt lijkt, leent het concept brede welvaart 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). Dit sluit aan bij hoe Cuperus de kernopdracht voor de rechtvaardige overheid formuleert: de overheid moet zorgen voor gelijke kansen, en bewaken dat mensen het juiste doen en iedereen voldoende heeft (2022).

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. Volgens Van de Ven is meer egalitarisme en limitarisme in het beleid nodig om de als onrechtvaardig ervaren ongelijkheden in de huidige woningmarkt aan te pakken (Van de Ven, Schoenmakers & Ziesemer, 2022).

Vragen over deugdzzaamheid – 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 deugdzzaamheid. Ook kan men zich afvragen of er bij het opbouwen van vermogen door woningbezit sprake is van morele verdienste.

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

¹ 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.

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 (Van der Sloot, et al., 2021).

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

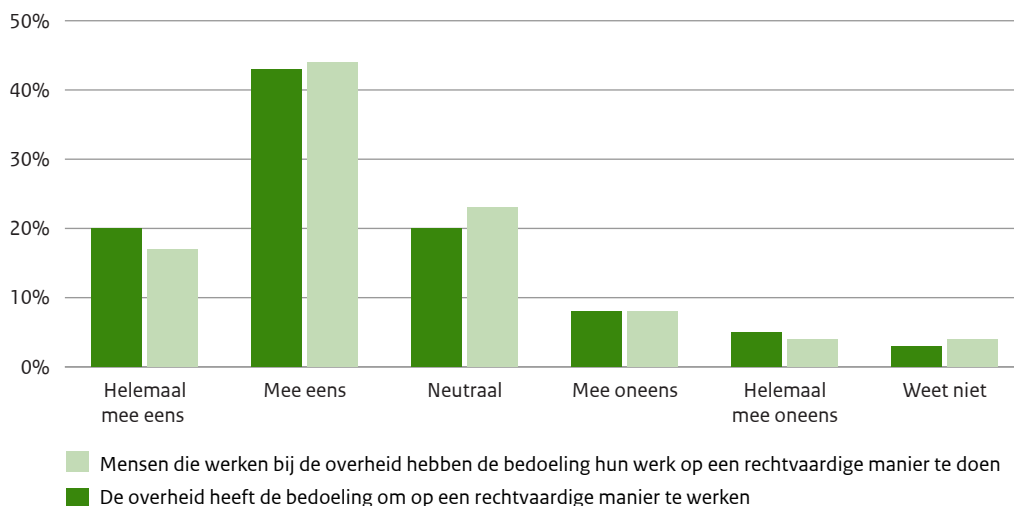
Zoals de voorbeelden hiervoor aantonen, zijn in complexe beleidsvraagstukken vaak botsende rechtvaardigheidsperspectieven aan de orde. Het is dan niet meteen duidelijk wat er van een rechtvaardige overheid gevraagd wordt. De overheid zal in zo'n geval keuzes moeten maken en gebruik moeten maken van instrumenten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

Het burgerperspectief op rechtvaardigheid anno nu

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 (Den Ridder, et al., 2022). Een overheid die het vertrouwen van burgers wil behouden of terugwinnen, dient responsief te zijn, resultaten te boeken én rechtvaardig te handelen. 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 de komende jaren wachten. Uit onderzoek van Glocalities blijkt dat burgers rechtvaardigheid de belangrijkste kwaliteit vinden om toekomstige maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen (Blanksma Çeta, Papadongonas & Lampert, 2022). Beatrice de Graaf (2022) ziet dat ook in tijden van crises burgers veel verwachten van de overheid en groot belang hechten aan de rechtvaardigheid van die overheid. Rechtvaardigheid is volgens haar dan ook een principe dat burgers en overheid in de huidige, complexe morele en politieke werkelijkheid kan inspireren, mobiliseren en richting geven.

Momenteel heerst echter teleurstelling: slechts 28% van de bevolking vindt de landelijke overheid rechtvaardig handelen (Immerzeel en Bollen, 2022). Burgers vinden ook dat de overheid minder rechtvaardig handelt dan drie jaar geleden. Wel geloven bijna twee op de drie burgers in de goede bedoeling van de overheid en individuele ambtenaren om rechtvaardig te werken, zie figuur 2.

Figuur 2. Percentage deelnemers dat helemaal mee eens, mee eens, neutraal, mee oneens, helemaal mee oneens en weet niet heeft geantwoord op vragen rondom of de overheid en ambtenaren de bedoeling hebben om rechtvaardig te handelen. Bron: Immerzeel & Bollen (2022).



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. Gelijkheid en 'zorgen dat iedereen genoeg heeft' zijn volgens burgers de belangrijkste uitgangspunten die een overheid zou moeten hanteren om rechtvaardig te zijn (figuur 3). Deze principes sluiten aan bij het egalitarisme en suffiëntarisme. Overheidshandelen dat hierbij past, richt zich op herverdeling en het garanderen van een bestaansminimum.

Figuur 3. Percentage deelnemers dat deze omschrijvingen het beste vond passen bij het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid. Elke deelnemer koos vijf omschrijvingen uit de lijst. Bron: Immerzeel & Bollen (2022).



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 en de bestuursfilosofie van het *New Public Management*.

De voorbeelden van een onrechtvaardige overheid die mensen noemen, hebben vooral betrekking op de woningmarkt, de toeslagenaffaire, 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 (Immerzeel en Bollen, 2022).

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 (Immerzeel en Bollen, 2022). 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 (De Blok en Brummel, 2022). 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.

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.

Rechtvaardigheid binnen het openbaar bestuur

Wat is de rol van het openbaar bestuur voor een rechtvaardige overheid? 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. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de term rechtvaardigheid niet wordt genoemd in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). De Raad voor het Openbaar Bestuur biedt in het 'Wegingskader goed openbaar bestuur' hiervoor echter aanknopingspunten (2022a). In het wegingskader worden drie beginselen van goed openbaar bestuur gehanteerd: 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 het Openbaar Bestuur benadrukt het belang van het streven naar rechtvaardig overheidshandelen.

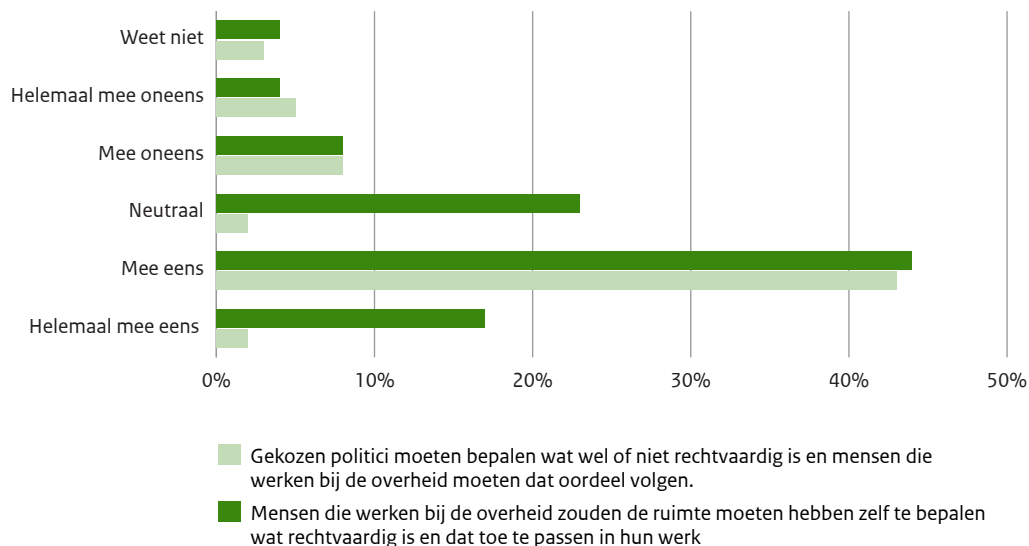
Codes en toetsvragen kunnen een hulpmiddel en stok achter de deur zijn, voldoende aandacht voor het onderwerp wordt ook bepaald door de ruimte voor morele reflectie binnen het openbaar bestuur. Volgens de ROB is er echter ook, naast een cognitief tekort (gebrek aan kennis en kunde) en een maatschappelijk tekort (kloof tussen overheid en leefwereld van mensen), sprake van een moreel tekort (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2022b). Het gevolg daarvan is dat de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en legitimiteit van het openbaar bestuur onder druk komt te staan.

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 herwaarderen 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' (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2022b).

Het blijkt voor ambtenaren echter vaak lastig 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 overheidshandelen is, kan op veel verschillende manieren worden beantwoord. Uit onderzoek door USBO-studenten onder (BZK-) ambtenaren blijkt dat rechtvaardigheid een moeilijk te hanteren begrip is.² De verleiding voor ambtenaren is groot om zich te beperken tot gemakkelijker definieerbare en hanteerbare begrippen, zoals rechtmatigheid en evenredigheid. Bovendien maakt het subjectieve karakter van rechtvaardigheid 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. Dit idee van de neutrale ambtenaar en van de partijdige politicus is gelanceerd door socioloog Max Weber (1864-1920) en is ook vandaag nog erg invloedrijk (1922). 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, zie figuur 4.

² In 2022 heeft een groep van vijf studenten onder leiding van dr. Kim Loyens een kwalitatief onderzoek gedaan in opdracht van BZK genaamd: *Een Rechtvaardig Rijk, De rol van de ambtenaar binnen een rechtvaardige overheid*.

Figuur 4. Percentage deelnemers dat het helemaal eens, eens, neutraal, oneens, helemaal oneens of weet niet antwoorden op de stellingen over of ambteteren zelf de ruimte moeten hebben om rechtvaardigheid toe te passen in hun werk of dat ze gekozen politici moeten volgen. Bron: Immerzeel & Bollen (2022).



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.

Uit onderzoek van I&O Research naar morele vragen en twijfels onder rijksambtenaren blijkt dat ruim de helft van de ambtenaren weleens iets meemaakte waarbij zij zich afvroegen: is dit wel het goede om te doen? (Mark, Miltenburg & Kanne, 2022) 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. 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.

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 (Mark, Miltenburg & Kanne, 2022). 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 (Van Dorp, 2022).

Om deze reden vraagt de Stichting Beroepseer in de bundel *Het recht op ambtelijk vakmanschap* om meer aandacht voor de zelfstandige rol van ambtenaren in het rechtsstatelijke bestel en betoogt de stichting dat ambtelijk vakmanschap hoge eisen stelt aan de normatieve identiteit van de ambtenaar (Jansen, et al., 2022). Rechtvaardigheid zou dan ook één van de vier kernwaarden voor een opnieuw te kalibreren moreel kompas van de ambtelijke dienst moeten worden, naast onafhankelijkheid, responsiviteit en verantwoordingsbereidheid (Wilmink, 2022).

Reflectie

De variëteit van politiek-filosofische invalshoeken op het begrip rechtvaardigheid laat 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.

Evenwel is rechtvaardigheid een cruciale waarde in de huidige tijd van crises en grote maatschappelijke opgaven en transities. 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. Dat rechtvaardigheid een meervoudig en subjectief begrip is, maakt het in de praktijk lastig hanteerbaar voor ambtenaren en bestuurders. Daar komt bij dat de organisatiecultuur onder (rijks)ambtenaren weinig ruimte laat voor systematische reflectie op rechtvaardigheidsvraagstukken. Dit zijn kwesties die de komende jaren blijvend aandacht zullen eisen. Het is verstandig om binnen de overheidsorganisatie (verder) te werken aan een voor morele vragen ontvankelijke cultuur.

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.

Bronnen

- Bentham, J. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.
- Blanksma Çeta, A., Papadongonas, P., & Lampert, M. (2022) Pensioenuitdagingen voor een bloeiende samenleving in 2122. *Glocalities/ABP/APG*.
- Brenninkmeijer, A. (2011). Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op een mediation. *Tijdschrift conflicthantering*, 4.
- Buitelaar, E. (2020). Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: vier perspectieven op de rechtvaardige stad *Trancity*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals.
- Cuperus, R. (2022). *Fragiel samenleven*, in: *Reflecteren op Rechtvaardigheid*. Meppel: Boom bestuurskunde, p. 67-87.
- De Blok, L., & Brummel, L. (2022). Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties. *Universiteit Utrecht*.
- De Graaf, B. (2022). *Rechtvaardigheid helpt mensen door crisis heen. Een historisch perspectief*, in: *Reflecteren op Rechtvaardigheid*. Meppel: Boom bestuurskunde, p. 39-53.
- Den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van 't Hul L., & Van den Broek, A. (2022). Burgerperspectieven: bericht 1. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.
- Europese Commissie (n.d.). The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets.
- Franke, S., & Veldhuis, W. (2018). Verkenning van de rechtvaardige stad. *Trancity*.
- Frankfurt, H. (1987). Equality as a moral ideal. *Ethics*, 98(1), 21-43.
- Immerzeel P., & Bollen, D. (2022). 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*.
- Mill, J.S. (1863). *Utilitarianism*.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D., den Ridder, J., & Harteveld, E. (2022). Burgerperspectieven: bericht 2. *Sociaal en Cultureel Planbureau*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2022b). Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2022a). In ontwikkeling: Wegingskader goed openbaar bestuur.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Boston: Harvard University Press.
- Robeyns, I. (2022). Why limitarianism? *Journal of Political Philosophy*, 30(2), 249-270
- Sandel, M. J. (2012) *Rechtvaardigheid: wat is de juiste keuze?* Utrecht: Ten Have.
- Streefkerk, J. (2015). Rechtvaardigheid: ook iets voor de jurist? *Erasmus Student Journal of Philosophy*, 5(1), 22-31.
- Van de Ven, Y., Schoenmakers, J., & Ziesemer, V. (2022). *Een rechtvaardige woningmarkt, volgens de econoom*, in: *Reflecteren op Rechtvaardigheid*. Meppel: Boom bestuurskunde, p. 131-141.
- Van der Mark, E., Miltenburg, C., & Kanne, P. (2022). Morele vragen van rijksambtenaren. *I&O Research*.
- Van der Sloot, B., Keymolen, E., Noorman, M., Weerts, H., Wagenveld, Y., & Visser, B. (2021). Handreiking non-discriminatie by design. *Ministerie van Binnenlandse Zaken*.
- Van Dorp, G.H. (2022). Senior Civil Servants' Craftwork/Topambtelijk vakwerk. *Universiteit Utrecht*.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Wilmink, H. (2022). *Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap? In: Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer, p. 25-35.

Colofon

De auteurs van deze verkenning zijn werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hebben het afgelopen jaar meegewerkt aan het jaarthema Rechtvaardige Overheid van de directie KIEM (Kennis, Internationaal, Europa en Macro-Economie). In het kader van dit jaarthema zijn verschillende activiteiten ontplooid om het thema Rechtvaardige Overheid te verdiepen en de betekenis ervan voor BZK te verkennen en onder de aandacht te brengen, zoals een studie naar politiek-filosofische rechtvaardigheidsprincipes, een burgerpanelonderzoek en onderzoek onder Rijksambtenaren, diverse lezingen en discussiebijeenkomsten, de *Serious Game* 'Ontketend', en essays met reflecties op rechtvaardigheid vanuit wetenschap en praktijk. Delen van de tekst van deze verkenning zijn overgenomen uit het inleidende hoofdstuk van deze essaybundel. Alle essays kunt u teruglezen op de [Kennisbank Openbaar Bestuur](#). Deze strategische verkenning vormt een discussienotitie en vertegenwoordigt daarmee niet de opvatting van de minister van BZK. Wilt u reageren? Stuur een e-mail naar KIEM-update@minbzk.nl

Oktober 2023 | Publicatie-nr. 23407565