



Introductie

Het vertrouwen van burgers in de overheid lijkt al enkele jaren te dalen. Gebeurtenissen als de Toeslagenaffaire en de coronacrisis hebben daar geen goed aan gedaan. Al een aantal jaar verdiept de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zich in het thema 'Gezag van de overheid'.

In deze digitale publicatie Gedachten over gezag is een selectie van blogs samengebracht die eerder zijn verschenen in de jaarlijkse Maand van het Gezag; elk jaar vestigt ROB in november de aandacht op een gezagswaardige overheid.

Inhoud

Gezag moet je (samen) doen	2
Gezag en de relatie tussen Rijk en gemeenten	5
Technologie is niet goed of slecht, het gaat erom wat de mens ermee doet	8
Ademruimte voor de uitvoerende macht.....	10
Politiek is een spel, dat serieus moet worden gespeeld	13
De rol van de burger en de media bij het herwinnen van het gezag van de overheid	15
Colofon	17

Gezag moet je (samen) doen¹

Gezag ontstaat in de relatie met de ander. Je hebt het niet automatisch en het is geen rustig bezit. Ook niet als je een functie vervult met beslissingsbevoegdheid over de levenssfeer van anderen. Ga maar na: een kabinet dat voortijdig valt omwille van onwaarheden die politiek uitgebuit worden. Mensen die zich onbegrepen voelen in hun contact met uitvoeringsorganisaties. Bestuurders die te veel bezig zijn met de korte termijn en het kleine politieke belang. Het zijn voorbeelden van organisaties en personen met formele beslissingsbevoegdheid over de levenssfeer van anderen, maar met weinig gezag. Gezag heb je in de ogen van de ander op basis van jouw handelen. Voor een overheid is het cruciaal om te kunnen handelen op basis van gezag in de ogen van de samenleving. Als wij als samenleving de overheid het gezag niet waard vinden, dan verliest zij haar positie als neutrale ondersteuner en hoeder van de samenleving. Gezagswaardigheid is daarmee een belangrijk fundament van een goed functionerende democratische rechtsstaat. Gezag herwinnen is dan ook een gezamenlijke opdracht voor iedereen werkzaam binnen het openbaar bestuur. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is individueel en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het collectieve belang.



De invulling van het publiek ambt

In het advies *Gezag herwinnen* uit 2022 formuleert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een agenda om de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur te herstellen. Deze agenda richt zich op drie belangrijke dimensies van gezagswaardigheid: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. De ROB beschrijft voor elke dimensie een aantal belangrijke elementen, waaronder bijvoorbeeld het investeren in deskundigheid en langetermijndenken als belangrijke onderdelen voor een bekwaam openbaar bestuur. Politieke en rechtsstatelijke normering van goed bestuur vormen een belangrijke pijler voor een betrouwbaar openbaar bestuur. En voor een betrokken openbaar bestuur zijn het horen van en luisteren naar alle groepen in de samenleving essentieel.

Het ROB-advies *Gezag herwinnen* richt zich op het openbaar bestuur als geheel. Het samenspel van de mensen die daarbinnen werkzaam zijn is daarbij cruciaal om gezag te herwinnen. Maar dit

¹ Deze blog verscheen in de Maand van het Gezag 2024.

samenspel kan alleen slagen als er individueel en gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen wordt voor het collectieve belang bij het vervullen van een publiek ambt. Dit betekent voor individuele ambtenaren onder andere het adviseren op basis van (ervarings-)deskundigheid, het bieden van loyale tegenspraak en niet alleen de letter, maar juist ook de geest van wetgeving leidend laten zijn in de uitvoering. Het betekent voor leiding-gevend in het openbaar bestuur niet alleen ruimte bieden aan deze individuele invulling van ambtelijke advisering en uitvoering, maar ook het faciliteren van een overkoepelende aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Het betekent voor parlements-leden en bestuurders in gezamenlijkheid het collectieve belang dienen en daarbij een scherp oog te houden op een langetermijnvisie en de positie van minderheden in onze samenleving.

Balanceren tussen vertegenwoordigen en verantwoordelijkheid nemen

Op deze manier kan er individueel en gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen worden voor het collectieve belang. Het lijkt er alleen sterk op dat dit idee van verantwoordelijkheid nemen voor het collectieve belang ondergesneeuwd is geraakt in het huidige politiek-bestuurlijke handelen. Het gaat te veel over deelbelangen van de eigen achterban. Het gaat te veel over “u vraagt, wij draaien”. Het gaat te veel over kleine politiek. Het gaat te weinig over het belang van goed onderwijs en een fatsoenlijk bestaan voor iedereen. Het gaat te weinig over een duurzame economie en de bijdrage van goed ondernemerschap aan de samenleving. Het gaat te weinig over de langetermijnvisie die nodig is om complexe vraagstukken zoals inclusieve energietransitie, houdbare zorg en een betaalbare woningmarkt aan te pakken.

Dit (schijnbare) failliet van verantwoordelijkheid nemen voor het collectieve belang doet me denken aan de groeiende kloof tussen de twee traditionele functies van politieke partijen die politicoloog Peter Mair in zijn werk liet zien. Politieke partijen hebben enerzijds de taak om de belangen van hun achterbangood te vertegenwoordigen. Anderzijds moeten ze als lid van het parlement en/of als deel van een regeringscoalitie verantwoordelijkheid nemen voor goed bestuur en de samenleving als geheel. Dit is een lastige evenwichtsoefening die door verschillende maatschappelijke veranderingen bemoeilijkt wordt, zo observeerde Peter Mair. Als de balans doorslaat naar verantwoordelijkheid nemen, zien we regentenpartijen ontstaan die de verbinding met de achterban verloren zijn. Als de balans doorslaat naar de vertegenwoordigende functie, zien we megafoonpartijen die het belang van hun eigen achterban luidkeels op de voorgrond plaatsen zonder daarbij oog te houden voor het collectieve belang van de samenleving. Evenwicht bewaren tussen vertegenwoordigen en verantwoordelijkheid nemen vraagt van politici meer dan alleen ongeremd ventileren op sociale media, schijn-problemen creëren, of dit als omstander mede mogelijk maken. Met als gevolg dat politiek en bestuur zich blindstaren op crises die geen crises zijn.

Samenspel: gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het collectieve belang

Verantwoordelijkheid nemen vanuit een vertegenwoordigende rol vraagt de bereidheid om vanuit een eigen visie toch over de eigen partijgrenzen heen te stappen en in gezamenlijkheid de maatschappelijke problemen aan te pakken die schreeuwen om een langetermijnoplossing. Het vraagt, kortom, om verantwoordelijkheid te nemen voor het collectieve belang in plaats van een publiek ambt te vervullen op een manier waarbij het persoonlijke en het kleine politieke belang domineren. Deze noodzaak om verantwoordelijkheid te nemen voor het collectieve belang geldt overigens ook voor ambtelijke organisaties. Daar zou het denken en handelen vanuit de samenleving

voorop moeten staan. Hier is interdepartementale samenwerking en een overkoepelend perspectief op de samenleving voor nodig in plaats van ambtelijke advisering vanuit het perspectief van de eigen organisatie en verkokerde uitvoering.

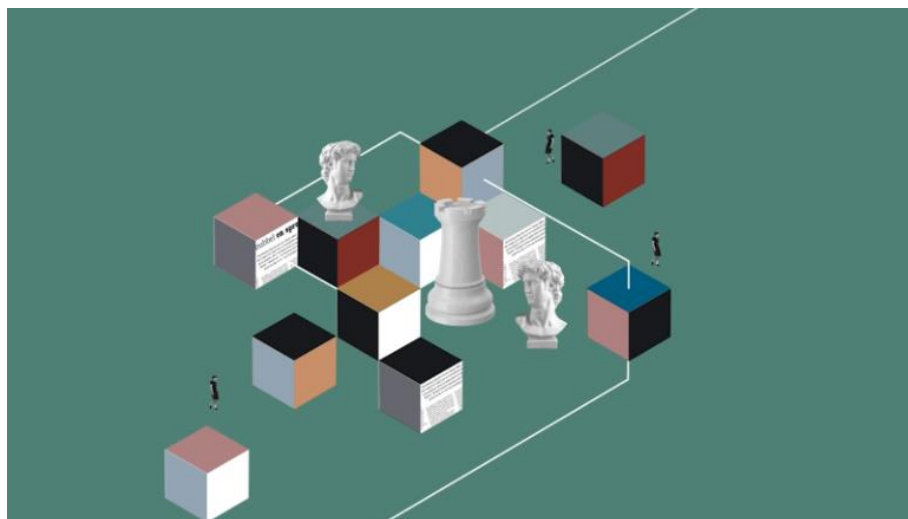
De noodzaak om verantwoordelijkheid te nemen voor het collectieve belang bij het vervullen van een publiek ambt, brengt me weer terug bij het vereiste samenspel tussen individuen en organisaties in het openbaar bestuur om gezag te herwinnen. Verantwoordelijkheid nemen voor het collectieve belang vraagt om leiderschap dat zelf voorop gaat in het uitdragen hiervan, ook, of juist, als het moeilijk is. Een treffend voorbeeld daarvan zijn de burgemeesters die gezamenlijk naast de burgemeester van Amsterdam gingen staan, toen zij op een moeilijk moment invulling gaven aan het ambt door het waarborgen van het demonstratierecht en het faciliteren van een herdenking. Dit is precies waar we meer van nodig hebben: het samenspel tussen individueel invulling geven aan een publiek ambt door verantwoordelijkheid te nemen voor het collectieve belang, en de rol van ambtsdragers en publieke organisaties om daar ruimte voor te maken en er gezamenlijk voor te gaan staan als dat nodig is. Gezagswaardigheid van het openbaar bestuur is een gezamenlijke opdracht en gezag herwinnen moet je dus samen doen.

De auteur

Caelesta Braun is hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie bij de Universiteit Leiden en vice-voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Gezag en de relatie tussen Rijk en gemeenten²

‘Wethouders in Nederland zijn klaar met Den Haag en overwegen acties’, zo kopte de afgelopen week één van de ochtendkranten. Woorden als ‘onbetrouwbaar’ en ‘actiebereid’ vallen. Dan moet er toch echt wel behoorlijk wat aan de hand zijn. Want een fraai figuur is het niet als overheden recht tegenover elkaar staan. Al helemaal niet als dat bij de rechter is of in een vorm van arbitrage. Is dat gezagswaardig?



Toch is dat wat we in de bestuurlijke en financiële verhoudingen momenteel al een aantal jaar zien en wat nu tot een nieuw kookpunt dreigt te komen. Alle mooie woorden over één overheid ten spijt, er is sprake van een fundamentele splijtzwaam: de financiën van gemeenten. Gemeenten kloppen al een aantal jaar op de deuren in Den Haag. Het kloppen is veranderd in bonzen. Toch doet daar niemand open. Is dat gezagswaardig? Gezag ontstaat in de relatie tot de ander. Dat geldt tussen mensen, tussen inwoners en ambtsdragers, maar ook tussen de bestuurslagen.

Belang van evenwichtige spelregels

De spanning op de boog en de disbalans tussen taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen is inmiddels zo groot geworden dat gemeenten spreken over ‘taken teruggeven’ en overwegen bestuurlijk ongehoorzaam te zijn. Er wordt gesproken in termen van ‘anders gaan we naar de rechter’. Rondom de Jeugdhulp moest eerder al een arbitragecommissie te hulp geroepen worden om een diepgaand conflict te beslechten. Dat bleek een tijdelijke oplossing, want de stijging van kosten van de Jeugdhulp is inmiddels zo groot dat van een ‘miljardenstrop’ wordt gesproken.

Er is een groot misverstand in de relatie tussen de bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten, namelijk dat gemeenten ondergeschikt zouden zijn aan het Rijk. Hooguit is er sprake van hiërarchie in regelgeving. Wetten gaan voor op ministeriële regelingen en verordeningen. Dat maakt dat de nationale overheid uiteindelijk vaak aan de touwtjes trekt. De nationale overheid verzorgt daarbij ook nog eens het grootste deel van de inning van belastingen. Door disbalans tussen wie aan de

² Deze blog verscheen in de Maand van het Gezag 2024.

touwtjes trekt, wie de belastingen int, wie verantwoordelijk is voor de taak en wie het financieel risico loopt, komen gemeenten financieel in de knel. Wel de taak en het financieel risico, niet de bevoegdheid om de wetgeving te wijzigen of substantieel belasting te innen. Dat is ongezond en een recept voor problemen. Rust, reinheid en regelmaat in de bestuurlijke en financiële verhoudingen vraagt daarbij om evenwichtige spelregels die ook consequent nageleefd worden.

Disbalans in de onderlinge verhoudingen

Nu woont iedere inwoner in een gemeente en is iedereen onderdeel van een provincie en woont ook iedereen in hetzelfde Nederland. Dus is iedere inwoner onderhevig aan het gezag van alle drie de overheidslagen. Strijd daartussen, hoe logisch het ook lijkt, tast het vertrouwen en dus het gezag van de overheid als geheel aan. Gezag gaat ook over het collectieve gedrag van de overheid(s)lagen als geheel en ten opzichte van elkaar.

Mijn stellige overtuiging is dat het 'ravijn' over veel meer gaat dan alleen geld. Het gaat over een fundamentele disbalans in de bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuurslagen. Het gaat ook over een forse kloof in bestuurlijke verhoudingen, in begrip en begrijpen waar het knelt. Over een bestuurscultuur waarin alles onderhandelbaar lijkt te zijn. Bij gebrek aan wettelijke geborgde spelregels over deze balans en de naleving daarvan, zijn het louter machtsverhoudingen geworden. Een machtsverhouding die op gespannen voet staat met de grondwet en ook met de grondbeginselen van de bedenker daarvan: Rudolf Thorbecke.

De balans herstellen

Het ontbreekt mijns inziens aan het bestuurlijk vermogen bij het Rijk om over de eigen eenzijdige blik heen te kijken naar het totale pakket aan taken en middelen en van daaruit de balans te herstellen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Want als de minister van financiën op een kamermotie over het laten zien dat de wet (i.c. Gemeentewet artikel 108 en Financiële verhoudingenwet art 2) wordt nageleefd antwoordt 'Dit is niet te doen', gebeurt er veel meer dan dat. Dat is daarmee tegelijk een verklaring van het failliet van de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Want als niet kan worden aangetoond dat de nationale overheid de wet ten opzichte van de lokale overheid naleeft? Wat is er dan van de gezonde bestuurlijke en financiële verhoudingen over?

De aandacht vanuit de Tweede en Eerste kamer voor de problematiek van de disbalans in de financiële verhoudingen is overigens een verademing ten opzichte van de afgelopen jaren. Inmiddels wordt de vinger redelijk scherp op de zere plek gelegd. Begrijpelijke en gerichte verzoeken in moties in de Tweede Kamer die een basis vormen om de disbalans te herstellen worden echter door de minister van Binnenlandse Zaken stelselmatig ontraden. Dat doet wat met het gezag van de nationale overheid ten opzichte van de lokale overheid. En dat straalt af op het vertrouwen van de inwoners in de overheid als geheel.

Gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen

Gezagswaardigheid heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in drie belangrijke dimensies uiteen gezet: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. In de bestuurlijke en financiële verhoudingen is er op alle dimensies wel het nodige te winnen. Bij bekwaamheid gaat het onder andere over het investeren in deskundigheid en langetermijndenken. De kennis van de financiën van de lokale overheid lijkt soms ver te zoeken. Overschotten op jaar-rekeningen en oplopende vermogensposities zijn één deel van het verhaal. Een veel fundamenteeler deel van het verhaal is de steeds verdere disbalans tussen taken, middelen en bevoegdheden. Met financiële instabiliteit die te typeren is als 'serieel incidenteel' is dat langetermijndenken ook op de achtergrond geraakt. De betrouwbaarheid is ook in het geding als fundamentele spelregels niet worden nageleefd. En in betrokkenheid op de problematiek in gemeenten is veel te winnen als er geen oog is voor de impact voor inwoners.

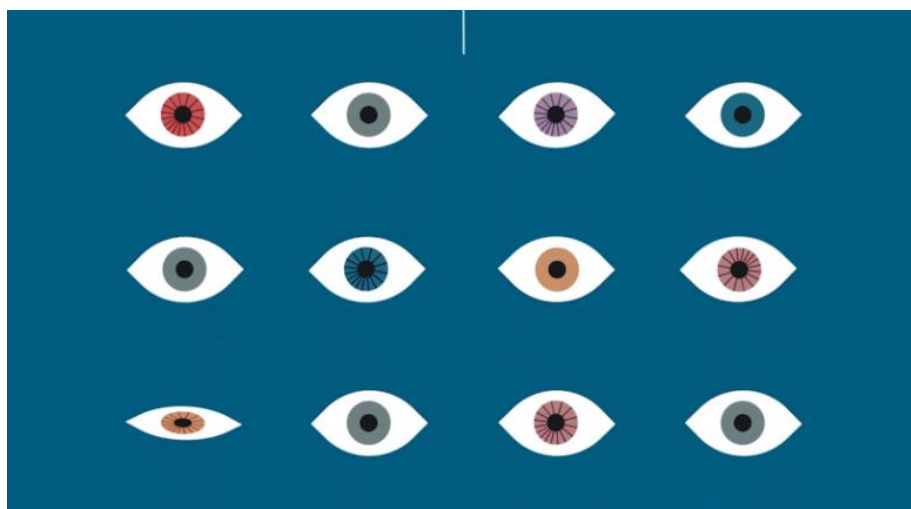
Gezag gaat dus ook over onderlinge verhoudingen tussen overheidslagen. Over het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de effecten van beleid in de samenleving. Het gaat over het niet alleen de focus leggen op de eigen bestuurslaag, niet afwentelen op de andere bestuurslaag en oog hebben voor de balans in elkaar takenpakket. Het zogenaamde 'ravijn' zit mijns inziens veel dieper en raakt de fundamentele uitgangspunten van goed bestuur en gezag van de overheid. Dat zou alle partijen in het openbaar bestuur tot nadenken moeten stemmen.

De auteur

Peter Verheij is zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector, en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Technologie is niet goed of slecht, het gaat erom wat de mens ermee doet³

Doordat een steeds groter deel van de samenleving digitaliseert, krijgt alles – en dus ook geopolitiek, spionage, sociale verhoudingen en criminaliteit – een digitale dimensie. Technologische ontwikkelingen hebben invloed op aspecten als veiligheid, gezondheid, burgerrechten, de rechtsstaat en inclusie.



Nieuwe technologieën bieden volop mogelijkheden. Voor inwoners inzage in de eigen dossiers. Met drones betere en efficiëntere inspecties kunnen doen. Sensoren bij riolen, verkeerslichten of afvalcontainers zodat (onderhouds)activiteiten effectiever plaatsvinden. Betere bestrijding van ondermijning. Kunnen spreken in alle talen.

Keerzijde van nieuwe mogelijkheden

Anderzijds zijn er ook zorgen. Heeft de overheid nog wel de regulerende functie ten opzichte van private partijen? Is er voldoende aandacht voor de publieke verantwoording? Er is dus ook een keerzijde. Zo was er een gemeente die ouders een brief stuurde dat ze op basis van hun gemeentelijke data voorspelden dat het kind over een paar jaar zou gaan spijbelen. Of een overheidsorganisatie die gehackt werd waardoor persoonlijke gegevens van inwoners ‘op straat kwamen te liggen’ en de organisatie naar eigen zeggen voor de ‘immense taak stond om een nieuwe infrastructuur voor onze gegevens van inwoners te bouwen’. Of een instrument dat de overheid jaren gebruikte voor de bestrijding van fraude en volgens de rechter in strijd was met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens. Zo moet het dus niet.

Digitale transitie vereist een betrouwbare overheid

³ Deze blog verscheen in de Maand van het Gezag 2024.

De technologische ontwikkelingen zijn potentieel van een soortgelijke omvang als de industriële revolutie, omdat de impact zo breed en diepgaand is dat het de samenleving fundamenteel verandert. Niemand weet hoe het er over een jaar, over 10 jaar of over 50 jaar uit ziet. Ik zeker ook niet. Waarschijnlijk heel anders dan we nu denken. Maar wat we wel weten is dat ook voor de digitale transitie een gezagwaardige overheid nodig is. Gezag heb je niet zomaar, gezag moet je verdienen, ook ten aanzien van nieuwe technologieën. Daarom is het van het grootste belang dat de overheid werkt aan zijn eigen bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Juist omdat technologie niet neutraal is, zijn er (politieke) keuzes te maken op basis van belangrijke publieke waarden en grondrechten. Want met slordig digitaliseren raak je het fundament van het vertrouwen in de overheid. Het gaat erom voor welk doel we nieuwe technologieën willen inzetten in plaats van het als doel op zichzelf te zien.

Digitale transitie vereist een bekwame overheid

Het vraagt van politici en ambtenaren dat zij zich verdiepen in de ontwikkelingen: het niet zien als een technisch vraagstuk, maar als een strategisch en maatschappelijk vraagstuk. Dat zij zich bekwamen in de ethische vraagstukken, de kansen die nieuwe technologieën bieden én de vragen en kaders die zij moeten stellen. Wil de overheid dat nieuwe technologieën ethisch en maatschappelijk verantwoord worden ingezet, dan is het nodig om heldere kaders te scheppen. Bijvoorbeeld met betrekking tot transparantie, het tegengaan van ingebouwde vooroordelen en het voorkomen dat de computer het laatste woord heeft. De vraag is niet 'willen we hier iets mee', maar 'hoe gaan we hier goed mee om'.

Digitale transitie vereist een betrokken overheid

En het vraagt een betrokken overheid die er is voor álle mensen. Ook voor de mensen die niet kunnen lezen en schrijven, onvoldoende vaardig zijn in het interpreteren en evalueren van informatie of geen toegang hebben tot internet. Want de werkelijke meerwaarde van digitale innovaties en nieuwe technologieën zit in de succesvolle samenwerking tussen mens en systeem.

De auteur

Martiene Branderhorst is algemeen directeur bij de gemeente Den Haag en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Ademruimte voor de uitvoerende macht⁴

In zijn signalement Gezag herwinnen (2022) signaleert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) vier tekorten – vier oorzaken – waardoor de overheid in onze samenleving bij de burger sterk aan gezag verliest. Hij spreekt over een tekort aan macht, een cognitief tekort, een maatschappelijk tekort en een moreel tekort. Met het moreel tekort bedoelt de ROB de ontkenning van het normatieve karakter van het overheidsoptreden en de (meestal onbedoelde) immorele consequenties van dit handelen. We zouden dit wat mij betreft ook een normatief tekort kunnen noemen.

Dat normatieve tekort doet zich bij alle onderdelen van de overheid bepaald niet in gelijke mate voor. Als het ergens valt te waar te nemen dan is het wel bij de publieke dienstverleners, bij de uitvoering. Niet toevallig heeft de ROB nu zeer onlangs over de uitvoerende macht een adviesrapport uitgebracht.



Uitvoerende macht: louter regelgeleid?

De uitvoerende macht verricht publieke dienstverlening: zij vormt de verbindende schakel tussen overheid en samenleving. De ROB constateert maar liefst drie met elkaar samen-hangende systeemfouten die de schakelfunctie van de uitvoerders in de weg zitten. Ten eerste is de uitvoering losgemaakt en op afstand gezet van het beleid. Ten tweede is de uitvoering ondergeschikt gemaakt aan het beleid en ten slotte wordt de uitvoering te veel als een neutrale bezigheid gezien.

In theorie wordt de inhoud van het overheidsoptreden bepaald door politiek en beleid. De uitvoerende macht heet neutraal te zijn. De ROB laat zien hoe kwalijk deze gedachtegang is. De uitvoerende macht is niet neutraal. Zij is daar echter nog steeds veel te weinig voor ingericht. Als oplossingsrichting beveelt de ROB aan dat er meer op publieke waarden wordt gestuurd. Maar hoe doe je dat: sturen op publieke waarden?

Uitvoeringsorganisaties zijn regelgeleide organisaties. Ze dienen de regels toe te passen die door politiek en beleid zijn vastgesteld. Maar dat betekent niet dat uitvoeringsorganisaties geen

⁴ Deze blog verscheen in de Maand van het Gezag 2024.

afwegingen moeten maken, geen beslissingsvrijheid hebben. Regels zijn nooit 100% eenduidig en laten altijd ruimte voor interpretatie en nadere keuzes. Daaraan kunnen algemene bestuursrechtelijke beginselen richting geven.

We kunnen het ook anders zeggen. Regels zonder afwijkmogelijkheid zijn verstikkend. Regels werken niet in het luchtledige. Regels hebben ademruimte nodig. Die ademruimte wordt geboden door de algemene bestuursrechtelijke beginselen.

Wanneer uitvoeringsorganisaties blijven steken in rigide, strikte, regeltoepassing en onvoldoende inzien dat de toepassing van algemene rechtsbeginselen niet alleen veel beter is voor de burger – maar ook bijdraagt aan een rechtvaardiger overheidsbeleid, dan blijft het niet goed gaan.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De rechter toetst het overheidsoptreden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel. Als de overheid niet volgens die beginselen handelt, dan vernietigt de bestuursrechter het overheidsbesluit. Dat is toetsing achteraf. Het besluit bestaat dan niet meer. De overheid kan het besluit natuurlijk wel repareren door een nieuw besluit te nemen ter vervanging van het oude. Dat is een niet zo heel erg efficiënt proces. Voorkomen is uiteraard beter dan genezen. Van de rechterlijke toetsing gaat tot op zekere hoogte een prikkel uit om ook meer van tevoren de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Maar omslachtig is het wel.

Algemene beginselen van goed bestuur

Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen de algemene beginselen van goed bestuur worden onderscheiden. Dat is een ruimere categorie – die voor een belangrijk deel met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur overlapt – maar die uitdrukkelijk meer beginselen omvat die niet steeds door de rechter zijn erkend. Denk voor goed bestuur bijvoorbeeld ook aan algemene bestuurlijke normen als transparantie, participatie en verantwoording of rekenschap afleggen. Deze normen zijn in de praktijk vooral ontwikkeld door instanties als de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer, maar ook dat zijn – net als de rechter – achteraf controlerende of toetsende instanties.

Wegingskader goed openbaar bestuur

Omdat de toetsing of controle achteraf een veel te indirecte prikkel oplevert moet er meer gebeuren. Er is behoefte aan instrumenten die de overheid stimuleren de relevante publieke waarden direct in acht te nemen, ook als dat niet onmiddellijk volgt uit de toe te passen wet- en regelgeving.

De ROB heeft een *Wegingskader goed openbaar bestuur* gemaakt. Dit wegingskader is een hulpmiddel om het normatieve gehalte van het overleg, het onderlinge gesprek en het nemen van beslissingen te versterken. Het Wegingskader goed openbaar bestuur is geen checklist of afvinklijstje, maar een echt wegingskader met een dertigtal normatieve gezichtspunten die bij het

nemen van overheidsbeslissingen niet uit het oog mogen worden verloren. Dat zijn er natuurlijk best veel. We hebben ze echter wel allemaal nodig. Het overheidsbelang bestaat immers uit heel veel deelbelangen. De verschillende normen kunnen met elkaar op gespannen voet staan en dienen daarom tegen elkaar te worden afgewogen – en dat vergt nogal wat.

Veel van die normen hebben een juridische achtergrond. Het Wegingskader is er echter op gericht dat alle professionals bij de overheid – en juist niet alleen de juristen – mee kunnen doen.

Aanbevelingen

In zijn jongste rapport doet de ROB een aantal aanbevelingen dat hier naadloos bij aansluit.

1. Als professional bij de overheid kun je niet altijd maatwerk leveren, toch zullen er situaties zijn waarin de regels onbedoeld verkeerd zullen uitpakken; wees daar alert op.
2. Zorg ervoor dat je als professional weet wanneer en hoe je van de regels kunt afwijken.
3. Professionals bij de overheid moeten hun kennis over de algemene beginselen van goed bestuur sterker ontwikkelen.
4. Professionals dienen gemotiveerd van regels en procedures af te kunnen wijken, zonder dat dit leidt tot willekeur en rechtsongelijkheid.

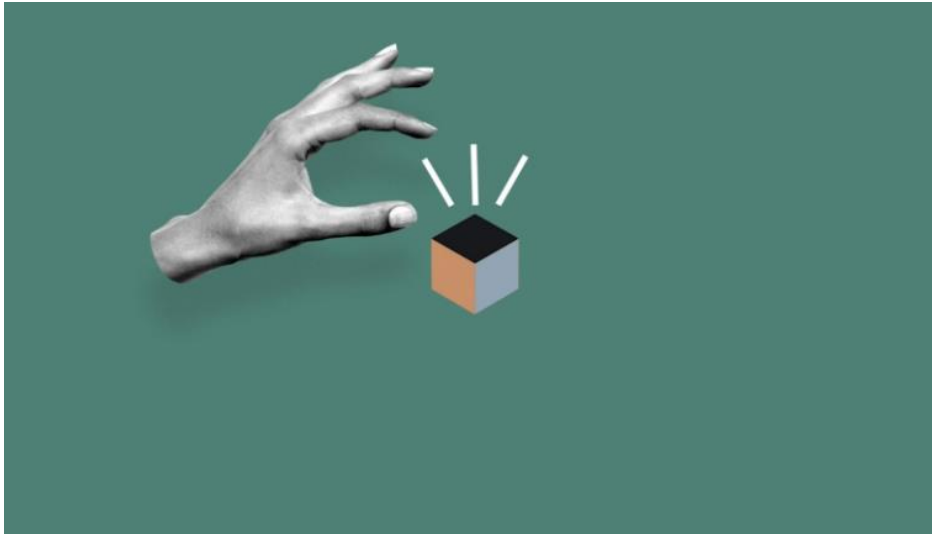
Dit is best veel. Hoe weet je of je van de regel kan afwijken? Met het Wegingskader in de hand moet dat lukken. Nu de steun van politiek en beleid nog.

De auteur

Frank van Ommeren is decaan van de juridische faculteit en hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

Politiek is een spel, dat serieus moet worden gespeeld⁵

Onze parlementaire democratie is tegen bijna elk standpunt bestand, op voorwaarde dat politici echt menen wat zij zeggen. Dat vond Johan Huizinga in de jaren dertig, een tijd van enorme tweedeling. De bekende historicus sprak over Tweede Kamerleden als strijdbare 'matadors' (een verwijzing naar stierenvechters), die onderling strijd voerden en daarmee de belangen van het land dienden. Huizinga schreef dit in Homo Ludens (1938), een schitterend boek over de spelende mens. Een van de mooiste filosofieën die in ons land is verschenen.



We leven in een tijd van polarisatie, zo blijkt uit onderzoek, maar de huidige polarisatie is niets vergeleken met die in de jaren dertig van de vorige eeuw. Ook lijkt het erop dat we minder vertrouwen hebben in de democratie, maar wat dat betreft was de situatie destijds veel nijpender. Vanaf rechts (fascisten) en vanaf links (communisten) én vanuit het midden klonk toen volop kritiek op het parlementaire stelsel en weinig intellectuelen waren destijds bereid om de democratie voluit te verdedigen.

Ook Johan Huizinga was erg kritisch op zijn tijd, in boeken als *In de schaduwen van morgen* (1935). Toch zag Huizinga de parlementaire democratie niet als een oorzaak van, maar als oplossing voor problemen van toen. In de Tweede Kamer werd niet te veel gesproken, zoals mensen zeiden, maar juist te weinig echt gediscussieerd; het spel van de democratie werd volgens hem niet serieus genoeg gespeeld. Dat leidde tot spelbederf, niet omdat Kamerleden er radicale opvattingen op nahielden of te veel strijd voerden, maar omdat zij dit parlementaire spel niet volop dúrfden spelen.

Deze analyse lijkt nog altijd actueel, nu politieke beeldvorming in de media en draagvlak onder lobbygroepen steeds belangrijker zijn geworden. Ook voor de komende verkiezingen hebben politieke partijen gebruikgemaakt van focusgroepen en onderzocht welke woorden het beste zullen vallen bij kiezers, zeker nu alom de kritiek klinkt dat de politiek ver afstaat van de mensen en de zorgen groeien over de kloof tussen burgers en bestuur. In de ogen van Huizinga is dit de omgekeerde wereld en moeten politici de kiezers niet napraten, maar overtuigen.

⁵ Deze blog verscheen in de Maand van het Gezag 2023.

In *Gezag herwinnen*, een signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur, constateren we dat beleid nooit politiek neutraal is, maar altijd gebaseerd op normatieve keuzes. De ROB benadrukt het belang 'dat politieke bestuurders die morele uitgangspunten weer expliciet maken'. Dit advies sluit aan bij een bredere discussie in de samenleving over het belang van waarden (waar ik me als onderzoeker mee mag bezighouden) en over rollen die mensen in de samenleving te spelen hebben.

Gezag is moeilijk grijpbaar: de ROB verstaat hieronder macht die vrijwillig door burgers wordt aanvaard. Dat is wederkerig: een relatie tussen iemand die gezag draagt, zoals een politicus, en mensen die gezag verlenen, en bij de komende verkiezingen zijn dat de kiezers. Tijdens verkiezingen spreken kiezers hun vertrouwen uit in een kandidaat-Kamerlid, dat zij daarmee gezag toekennen. Als Kamerleden zich uitspreken over hun morele uitgangspunten kan dat gezag ook worden behouden.

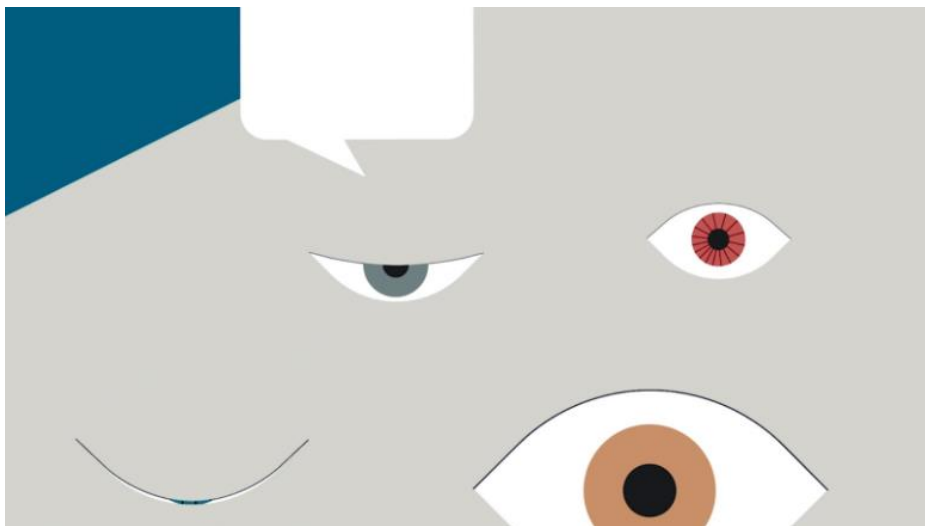
Johan Huizinga laat tevens zien dat we het spel van de democratie niet uit de weg moeten gaan, bijvoorbeeld door het cancelen van mensen die anders denken of het verbieden van opvattingen die ons niet zo bevallen. Laat politici zich uitspreken, dan weten we beter wat we aan ze hebben en kunnen we ze gezag toekennen – of juist niet. Want politiek is een spel, dat serieus moet worden gespeeld.

De auteur

Ronald van Raak is hoogleraar Erasmiaanse waarden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).

De rol van de burger en de media bij het herwinnen van het gezag van de overheid⁶

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een urgent maar complex thema te pakken: gezag van de overheid. Iedereen voelt aan dat daar meerdere problemen spelen, maar het luistert nauw om die adequaat te ontleden. De ROB doet in haar recent uitgebrachte signalement een moedige poging om het beest bij de horens te vatten. Centrale vraag is die naar de gezagswaardigheid van de overheid, gerelateerd aan het feitelijk gezag dat haar wordt toegekend. Die gezagswaardigheid staat onder druk, hetgeen volgens de ROB te wijten is aan een aantal tekorten. Om dat afgebrokkelde gezag te herwinnen zou geïnvesteerd moeten worden in bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid. Daartoe komt de ROB met meerdere aanbevelingen.



Opvallend is dat het signalement ook een korte historische schets bevat, maar dat die vooral macro-ontwikkelingen betreft: verzuiling, verstatelijking, vermarkting en vermaatschappelijking. Die ontwikkeling is weliswaar relevant, maar er valt meer over te zeggen. Het doet denken aan het prikkelende boek van Jurrien Rood uit 2013, *Wat is er mis met gezag?*, in het signalement ook zijdelings genoemd. Dat boek is bijna tien jaar oud maar heeft nog niks van zijn actualiteitswaarde verloren. Rood doet daarin verslag van zijn onderzoek bij de Amsterdamse politie. Hij constateert tot zijn verrassing dat het met de gezagswaardigheid van de politie erg meevalt, maar dat het eigenlijke probleem veel meer zit bij de gezagstoekenkers. Die laten zich sinds de geïndividualiseerde en geëmancipeerde cultuur weinig meer gezeggen, gaan uit van het recht van de sterkste en zijn al snel bereid om geweld te gebruiken wanneer ze hun zin niet krijgen. De overheid slaagt er maar niet in om hierbij corrigerend op te treden. Dat probleem is tien jaar later alleen nog maar erger geworden: niet voor niets noemt Caroline Koetsenruiter Nederland het 'agressieparadijs'. Nederland heeft de bedenkelijke reputatie van meest agressieve land van Europa, niet echt iets om trots op te zijn! De burger heeft zich daarmee vooral tegenover de overheid gepositioneerd en eist, met non-verbale en verbale middelen, zijn rechten op.

⁶ Deze blog verscheen in de *Maand van het Gezag* 2022.

Daar komt nog iets belangrijks bij: de rol van (social) media. Bij de ROB komt die nauwelijks aan de orde, Rood besteedt er juist extra aandacht aan. De media zijn in zijn ogen veel meer dan doorgeefluik. Rood stelt dat de media eigenlijk automatisch, vrij gemakzuchtig, aan de kant van de burger staat tegenover de overheid en aanzet tot verzet tegen de autoriteiten. Volgens ons ligt dit wat genuanceerder, maar wij zien wel ontwikkelingen in de rol van de media die invloed hebben op de gezagswaardigheid van de overheid. Zo zien we dat binnen de 'klassieke' media meer de nadruk is komen te liggen op de 'ombudsfunctie', waarbij berichten over misstanden en opinie belangrijker zijn geworden dan genuanceerde en feitelijke berichtgeving. Daarnaast is de rol van social media in het publieke debat groot. Daarin zien we, mede beïnvloed door de commerciële motieven binnen mediaplatforms, een nieuw soort online verzuijing ontstaan waarin gelijkgestemden in hun eigen bubbels zitten. Dit versterkt het eigen groepsgevoel en aversie tegen andere groepen met andere opvattingen. Zo ontstaat er een gepolariseerde publieke debatruimte dat niet bepaald een vruchtbare bodem biedt voor de overheid om haar gezagswaardigheid te laten gelden.

De Raad heeft in haar signalement zeker een punt dat er werk aan de winkel is voor de overheid in het herstellen van haar gezagswaardigheid, maar wij zien ook een rol voor de burgers zelf. Die moeten beseffen dat ze zelf een bijdrage leveren aan de mate waarin de overheid gezagswaardig is en kan zijn. Daar past geen overdreven assertiviteit of agressie bij, maar een zelfbewuste, kritische en constructieve houding. Wat niet helpt is dat (sociale) media daarin polariserend werken. Wij zien voor de overheid de opgave om maatschappelijke frictie te herkennen en om te zetten naar betekenisvol beleid; en vervolgens de middelen te creëren om tegengewicht te bieden aan de (veelal online) gepolariseerde publieke debatruimte. Goede democratische processen vallen of staan bij een kwalitatief goed debat waar iedereen aan mee kan doen. Dat draagt bij aan de gezagswaardigheid van de overheid.

De auteurs

Deze blog is geschreven vanuit het Lectorennetwerk Toekomstbehendig Bestuur, bestaande uit: Willem Bantema (NHLStenden), Laurens de Graaf (oud-lector HU), Emile Kolthoff (oud-lector Avans), Diane Nijs (BUas), Julien van Ostaaijen (Avans), Robert van Putten (CHE), Willeke Slingerland (Saxion), Alex Straathof (HvA), Henno Theisens (Haagse Hogeschool), Frans de Vijlder (oud-lector HAN), Bart Wernaart (Fontys), Maarten Dijk (oud-docent Bestuurskunde) en Rogier van der Wal (Aeres/Fontys).

Colofon

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Den Haag, december 2024

Over de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

Zie ook het Jaarplan 2024 van de ROB.

Contact

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB):
(070) 426 75 40, info@raadopenbaarbestuur.nl.

Ontwerp & realisatie

Textcetera, Den Haag