

GEZAG GEZAG HERWINNEN

OVER DE
GEZAGSWAARDIGHEID
VAN HET
OPENBAAR BESTUUR

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.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Voorwoord

Het openbaar bestuur wordt vandaag de dag uitgedaagd om op de toppen van zijn kunnen te opereren. Een aantal grote, urgente en uitdagende opgaven komen samen en vragen om daadkrachtig en voortvarend ingrijpen. Maar interventies kunnen niet effectief zijn als ze niet ook steun krijgen in de samenleving. Incidenteel kan leiderschap vragen om ingrijpen ook als daar geen steun voor is, op de lange termijn zijn daadkracht en draagvlak twee zijden van dezelfde medaille.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) moet vaststellen dat het draagvlak voor het handelen van de overheid niet vanzelfsprekend meer is. Steeds vaker wordt haar optreden met argwaan bekeken. Dat tast de slagkracht van de overheid aan. Waarom treden mensen hun overheid steeds vaker met wantrouwen tegemoet? Wat is nodig om de relatie tussen overheid en burger te herstellen? Het waren deze vragen die de Raad aanzette om in de zomer van 2021 een verkenning naar het gezag van de overheid op te starten.

De verkenning is uitgevoerd langs drie onderzoekslijnen. Allereerst heeft de Raad een brede filosofisch-historische literatuurstudie uitgevoerd om meer te weten te komen over hoe de gezagsrelatie tussen overheid en burger zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Hiervoor is de Raad onder andere een samenwerking met de Filosofische School Nederland aangegaan. Ten tweede heeft hij op basis van sociaalpsychologisch onderzoek onderzocht wat de staat is van het huidige overheidsgezag in meer kwantitatieve zin. Deze studie – die voor een belangrijk deel gebaseerd is op bestaand empirisch onderzoek, bijvoorbeeld van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – hielp bij het doorgronden van de redenen waarom burgers de overheid al dan niet gezag toedichten. Onder de noemer ‘gezag in de praktijk’ is de Raad – als derde onderzoekslijn – antropologisch te werk gegaan om de gezagsrelatie tussen overheid en burger in enkele praktische cases te onderzoeken. Het resultaat van deze praktijkcasussen is een bundel met drie *longreads* die separaat van dit signalement verschijnt.

De uitkomsten van de drie onderzoekslijnen komen samen in dit onderliggende signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Hierin betoogt de Raad dat verschillende tekorten ervoor hebben gezorgd dat de overheid aan gezag heeft ingeboet. Er is een cognitief tekort ontstaan, omdat afgelopen decennia veel publieke taken buiten de overheid zijn belegd. Daarnaast werden veel ambtenaren, zeker in de top, geacht met regelmaat binnen de Rijksdienst te rouleren. Dit heeft als gevolg dat specialisten binnen de overheid schaars zijn geworden. Daarnaast is een moreel tekort ontstaan omdat het overheidshandelen is gereduceerd tot technocratisch-rationeel optreden dat volledig neutraal zou zijn. Maar de overheid

kan niet neutraal zijn, ze maakt uiteindelijk altijd keuzes vanuit een normatief kader. Het is van belang dat politieke bestuurders die morele uitgangspunten weer expliciet maken. Ten slotte bestaat er een maatschappelijk tekort waarmee de Raad bedoelt dat wat er leeft in de volle breedte van de samenleving niet altijd meer de overheid weet te bereiken.

Geredeneerd vanuit deze tekorten stelt de ROB vast dat een gezagswaardige overheid bekwaam, betrouwbaar en betrokken is. Vanuit die drie kernkwaliteiten presenteert de Raad in hoofdstuk 5 drie denkrichtingen die leiden tot herwinnen van gezag. De Raad wil – mede gebaseerd op de reacties op zijn signalement – hierna zelf aan de slag gaan met de uitwerking van in ieder geval een van de in hoofdstuk 5 genoemde oplossingsrichtingen. Dit signalement is aldus een tussenproduct van een langer lopend traject over het gezag van de overheid.

Dit signalement werd voorbereid door een werkgroep van Raadsleden en medewerkers van de Raad. Vanuit de Raad waren prof. Katrien Termeer (voorzitter), Daan Roovers, Huri Sahin en Kees Jan de Vet deel van de werkgroep. Mariet de Boer, Michael Mekel, Daan Musters, Ayeh Zarrinkhameh (tot 1 januari 2022) en Jasper Zuure ondersteunden de werkgroep vanuit de staf. De Raad is hen zeer erkentelijk voor het vele werk dat zij voor dit project hebben verricht en vooral voor het enthousiasme en de gedrevenheid waarmee zij dat deden.

Vele bestuurders, politici, experts en ervaringsdeskundigen hebben afgelopen jaar geholpen bij de verkenning naar het gezag van de overheid. Ze namen deel aan expertmeetings, rondetafelgesprekken, stelden kritische vragen tijdens presentaties of lazen conceptteksten. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk dat zij hun denkkracht, ervaring en tijd voor de Raad wilden inzetten (een overzicht van onze gesprekspartners is te vinden in de bijlage van dit signalement). Een speciale vermelding verdienen Ad Verbrugge en Anke Griffioen van de Filosofische School Nederland die voor de Raad drie sessies organiseerden om de filosofische grondslag onder gezag goed te kunnen doordenken. Belangrijk is wel dat het uiteindelijke resultaat, namelijk dit signalement *Gezag herwinnen*, volledig voor rekening komt van de Raad.

Wij hopen dat dit signalement een eerste bouwsteen kan zijn in het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid en daarmee het herwinnen van gezag door het openbaar bestuur.



Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	3	
Signalement Gezag herwinnen	7	
1	Waarom een signalement over het gezag van de overheid?	14
1.1	Probleemstelling: onduidelijkheid over de staat van het gezag van de overheid	14
1.2	Doelstelling: bijdragen aan het publieke debat door een diagnose te geven van de staat van het gezag van het openbaar bestuur	16
1.3	Centrale vraag: wat is er aan de hand met het gezag van het openbaar bestuur en wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen en oplossingen?	17
1.4	Opbouw: een verkenning naar het gezag van het openbaar bestuur	17
2	Twee zijden van dezelfde medaille: feitelijk gezag en gezagswaardigheid	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Feitelijk gezag en gezagswaardigheid	19
2.3	Wat bepaalt gezagswaardigheid?	19
2.4	Operationalisatie van gezagswaardigheid	20
2.5	Slot	22
3	Gezag onder druk	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Burgerperspectieven: feitelijk gezag	23
3.3	Burgerprofielen en feitelijk gezag	26
3.4	Burgerperspectieven: gezagswaardigheid	30
3.5	Slot	32
4	Afkalving gezagswaardigheid van het openbaar bestuur	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Een historisch overzicht van maatschappelijke ontwikkelingen	33
4.3	De invloed op de gezagsrelatie en de vier tekorten	40
4.4	Slot	47

5	Een agenda voor het herwinnen van gezag	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Investeer in de bekwaamheid van het openbaar bestuur	50
5.3	Investeer in de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur	53
5.4	Investeer in de betrokkenheid van het openbaar bestuur	56
5.5	Slot	59
	Literatuurlijst	60
<i>Bijlage I</i>	Gesprekspartners	63
<i>Bijlage II</i>	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	65

Signalement | Gezag herwinnen

Waarom een signalement over het gezag van de overheid?

Vluchtelingen crisis, klimaat crisis, stikstof crisis, woning crisis, jeugdzorg crisis en ga zo maar door. De ene crisis is nog niet voorbij of de volgende crisis wordt al weer aangekondigd. Maar zijn de problemen nou echt zoveel groter dan voorheen, of komt de stempel 'crisis' het openbaar bestuur ook goed uit? Als het crisis is, zal men immers niet zomaar beweren dat er niks gedaan hoeft te worden. Bovendien legitimeert het predicaat 'crisis' een ferm optreden – misschien nog wel ferner dan normaal gewenst of zelfs toegestaan zou zijn.

Bij veel crisisdossiers gaat het niet om noodsituaties die ons overvallen hebben. Eerder gaat het om reguliere opgaven die simpelweg verwaarloosd zijn – doordat bij de overheid niet de wil bestond om ze aan te pakken, of omdat de overheid bij de aanpak steevast op te veel weerstand stuitte. Daarmee rijst de vraag of het openbaar bestuur het onder normale bestuurlijke omstandigheden wel 'voor het zeggen wil hebben' en het nog wel 'voor het zeggen heeft' daar waar ze dat inderdaad wil.

Daarmee raken we aan het centrale thema van dit signalement: het gezag van de overheid. Onder gezag verstaat de Raad voor het Openbaar Bestuur macht die vrijwillig door burgers wordt aanvaard. De Raad stelt dat het gezag van de overheid essentieel is bij de aanpak van de urgente vraagstukken en langlopende beleidsopgaven van deze tijd. Besturen gaat niet alleen beter als burgers de macht van de overheid erkennen, haar beleid wint daardoor ook aan legitimiteit en draagvlak: zonder gezag rest de overheid alleen nog passiviteit of het gebruik van vormen van macht die niet vrijwillig geaccepteerd zijn, zoals dwang.

Twee zijden van dezelfde medaille: feitelijk gezag en gezagswaardigheid

Gezag valt of staat bij de wederkerige relatie tussen zij die gezag verlenen (in dit geval burgers) en zij die gezag dragen (in dit geval politici, bestuurders en ambtenaren). Nu is het zo dat deze wederkerige gezagsrelatie een empirische en normatieve dimensie heeft, die als het ware twee zijden van dezelfde medaille vertegenwoordigen. Om dit te verhelderen onderscheidt de Raad enerzijds *feitelijk gezag* en anderzijds *gezagswaardigheid*.

- Feitelijk gezag slaat hier op de mate waarin burgers bereid zijn om macht vrijwillig te aanvaarden. Dit is empirisch te bestuderen. Iemand krijgt wel of geen gezag verleend of in meerdere of mindere mate.
- Gezagswaardigheid gaat over de vraag of deze vrijwillige aanvaarding van macht volgens bepaalde standaarden is te rechtvaardigen. Dit kan slechts normatief beoordeeld worden. Iemand verdient gezag wel of niet op basis van bepaalde prestaties, normen of waarden.

Het onderscheid tussen *feitelijk gezag* en *gezagswaardigheid* is van belang, omdat dit het mogelijk maakt om te bestuderen of mensen die feitelijk gezag krijgen het ook waard zijn om gezag aan te verlenen, en omgekeerd: of iemand die het waard is om gezag aan te verlenen het ook krijgt. Het kan namelijk zo zijn dat iemand wel feitelijk gezag heeft maar niet gezagswaardig is, bijvoorbeeld als burgers vrijwillig de macht aanvaarden van slecht bestuur. Of dat iemand geen feitelijk gezag heeft maar dit wel waard is, zoals wanneer burgers niet vrijwillig de macht aanvaarden van goed bestuur. Overigens kan het ook zo zijn dat mensen die geen formele machtspositie vervullen toch gezag krijgen omdat anderen vinden dat zij dit waard zijn. Hoe het ook zij, het onderscheid nodigt burgers en bestuurders uit in gesprek te gaan over welke standaarden de vrijwillige aanvaarding van macht rechtvaardigen. Want wat maakt het openbaar bestuur eigenlijk ‘gezagswaardig’?

De Raad doet in dit signalement een voorzet voor het democratisch debat over het gezag en de gezagswaardigheid van de overheid. Volgens hem zijn tenminste drie criteria van belang. Ten eerste *bekwaamheid*: weet iemand die het voor het zeggen heeft ook waarover die spreekt? Is iemand in staat om te doen wat die zegt? Het gaat hier om het hebben van de juiste competenties, gedefinieerd door kennis en kunde of expertise en ervaringsdeskundigheid. Ten tweede *betrouwbaarheid*: zegt iemand die het voor het zeggen heeft wat die denkt, en doet die wat die zegt? Is die rechtvaardig? Heeft die het beste met je voor? Is afspraak ook afspraak? Het gaat hier om de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad. Ten derde *betrokkenheid*: heeft iemand die het voor het zeggen heeft ook recht van spreken? Staat die in verbinding met degenen die diens macht aanvaarden en over wie die het te zeggen heeft? Het gaat hier om de representativiteit van gezagsdragers en de vertegenwoordiging van burgers in formele en informele zin.

Gezag onder druk

Het antwoord op de vraag naar de staat van het *feitelijk gezag* van het openbaar bestuur ligt besloten in het perspectief van de burger. Omdat de gezagsrelatie tussen burgers en de overheid divers is, zal de precieze staat van het feitelijk gezag van situatie tot situatie, en van gezagsrelatie tot gezagsrelatie, verschillen. Als het gaat om het feitelijk gezag van het openbaar bestuur in het algemeen, en de representatieve democratie en haar instituties en ambtsdragers in het bijzonder, kunnen we wel onderscheid maken tussen drie houdingen van burgers:

- Gezagsafwijzende en afgehaakte burgers aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur niet, onafhankelijk van of dit bestuur gezagswaardig is.
- Gezagsgetrouwe en onverschillige burgers aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur, onafhankelijk van of dit bestuur gezagswaardig is.

- Gezagskritische burgers, tot slot, aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur, maar voorwaardelijk en afhankelijk van of dit bestuur gezagswaardig is.

De Raad signaleert dat burgers minder snel gezag lijken te verlenen dan voorheen en dat vooral de groepen die het gezag afwijzen of er in ieder geval kritisch tegenover staan groeien. Dat burgers kritischer worden beschouwt de Raad echter niet per definitie als een probleem: burgers kunnen bestuurders immers scherp houden. Daarbij laat onderzoek zien dat een grote meerderheid van de Nederlanders de principes van de democratische rechtsstaat nog onderschrijft. Men heeft dan ook vooral kritiek op de manier waarop personen en instituties invulling geven aan die principes. De argumenten die hiervoor worden gegeven zijn te clusteren onder de noemers van *bekwaamheid*, *betrouwbaarheid* en *betrokkenheid*.

De Raad constateert op basis van het beschikbare onderzoek dat het *feitelijk gezag* van het openbaar bestuur onder druk staat daar waar het door burgers te weinig gezagswaardig wordt bevonden. De Raad heeft zich afgevraagd of deze afnemende gezagswaardigheid alleen bestaat in de ogen van burgers, of dat ook daadwerkelijk sprake is van een afgenomen gezagswaardigheid van de overheid.

Afkalving gezagswaardigheid van het openbaar bestuur

De Raad constateert dat de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid – en daarmee de gezagswaardigheid – van het openbaar bestuur op sommige gebieden onder druk staat. Dit komt volgens de Raad doordat er binnen de overheid op bepaalde terreinen vier tekorten zijn ontstaan. De Raad heeft het hierbij over het tekort van de macht, het cognitief tekort, het moreel tekort en het maatschappelijk tekort.

Ten eerste is er een *tekort van de macht* ontstaan binnen het openbaar bestuur. De oorzaak van dit tekort is tweeledig. Enerzijds heeft de overheid haar eigen zeggenschap uitgehold. Zij heeft het door politieke keuzes in de afgelopen decennia op steeds minder maatschappelijke terreinen voor het zeggen. Hiermee heeft de overheid haar eigen onmacht georganiseerd. Anderzijds lukt het de overheid daar waar zij het wel voor het zeggen wil hebben niet of onvoldoende om dit te doen via de weg van vrijwillige aanvaarding. Het gevolg is dat louter het repertoire rest van dwang en andere vormen van niet-vrijwillig aanvaarde macht.

Het *cognitief* tekort verwijst naar het tekort aan kennis en kunde, expertise en ervaringsdeskundigheid. De overheid moet opereren in een steeds complexere wereld maar heeft door de focus op marktgericht en procesmatig werken minder inhoudelijke kennis en kunde in huis. Hierdoor raakt de impact van beleid uit het zicht. Tegelijkertijd heeft de burger door processen als democratisering en horizontalisering meer toegang tot alternatieve bronnen van kennis en kunde, waardoor waarheidsclaims van het openbaar

bestuur vaker worden betwist en tegengesproken. Politici zijn ondertussen te veel bezig met lijfsbehoud en de waan van de dag. Langetermijnperspectieven ontbreken.

Het *moreel* tekort verwijst naar de ontkenning van het normatieve karakter van het handelen van het openbaar bestuur en de (meestal onbedoelde) immorele consequenties van dit handelen. Door de nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders verdwijnen vragen over de rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot de burger naar de achtergrond of zelfs uit zicht. Politiek-bestuurlijke debatten hebben een technisch-juridisch karakter gekregen en het normatieve gesprek ter bepaling van het algemeen belang worden vermeden. Ondertussen is er steeds complexere wet- en regelgeving nodig om het handelen van de overheid in goede banen te leiden, is de morele dimensie van ambtelijk-uitvoerende taken op de achtergrond geraakt, zijn de publieke moraal en de moraal vervat in wet- en regelgeving uiteen gaan lopen en blijkt dat de overheid zélf zich ook vaak niet aan de wet houdt.

Het *maatschappelijk* tekort tot slot verwijst naar de kloof tussen de overheid en de leefwereld van mensen. Waar de overheid traditioneel in verbinding stond met burgers via vertegenwoordigende elites, heeft deze verticale binding met de samenleving zijn kracht verloren. Tegelijkertijd zijn er weinig bottom-up of horizontale structuren voor in de plaats gekomen. Dit belemmert de mate waarin de overheid erin slaagt om een algemeen belang te formuleren waarin burgers zich gekend voelen in hun bijzondere belangen, omdat deze belangen de bestuurders niet bereiken of bestuurders voor deze belangen blinde vlekken hebben. Dit komt niet alleen doordat de overheid weinig zicht heeft op die belangen, maar ook doordat veel burgers mondiger zijn geworden en meer geneigd en in staat zijn om hun belangen te erkennen en hiervoor op te komen. Wel is het democratisch kapitaal in ons land ongelijk verdeeld, waardoor sommige groepen de weg naar de macht minder goed weten te vinden. Denk aan de diplomademocratie. Naast opleidingsniveau spelen ook factoren als klasse, geografie, gender en etniciteit een rol.

Valt er iets aan de tekorten te doen? Kan de schade beperkt worden? En zo ja, hoe?

Investeer in bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid

De Raad concludeert dat de overheid over steeds minder zaken iets te zeggen heeft en daar waar zij het voor het zeggen wil hebben niet kan rekenen op de vrijwillige aanvaarding van haar macht door burgers. Daarom is het volgens de Raad van belang dat de overheid haar gezag herwint door te investeren in haar eigen gezagswaardigheid, gedefinieerd door diens bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Hoewel er talrijke maatschappelijke ontwikkelingen zijn die hebben bijgedragen aan het minder vanzelfsprekend worden van overheidsgezag, denkt de Raad dat op deze gebieden voor de overheid perspectieven liggen om haar eigen gezag te herwinnen.

De Raad verkent hiervoor verschillende denkrichtingen, handelingsperspectieven en -opties. Hij doet dit langs drie thematische lijnen die als doel hebben het respectievelijk investeren in de *bekwaamheid*, *betrouwbaarheid* en *betrokkenheid* van het openbaar bestuur. Tezamen vormen deze een thematische adviesagenda die de Raad het komende jaar verder wil uitwerken in samenwerking met het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en burgers.

1. *Investeer in de **bekwaamheid** van het openbaar bestuur*

Door ontwikkelingen in de samenleving is besturen de afgelopen decennia complexer geworden. Al met al is de overheid op bepaalde beleidsterreinen en bestuursniveaus te weinig competent. De Raad ziet veel mogelijkheden om te investeren in de bekwaamheid van de overheid door hier iets aan te doen.

De Raad constateert binnen het openbaar bestuur een bijna koortsachtige focus op de korte termijn, waardoor grote maatschappelijke problemen vaak oncontroleerbaar kunnen voortwoekeren. De Raad wil om die reden werk maken van het stimuleren van langetermijndenken binnen het openbaar bestuur.

Bovendien is de overheid in de afgelopen decennia in gaan zetten op procesmanagement en sterk gaan leunen op ingehuurde experts en externe adviseurs, waardoor de cognitieve vaardigheden van de overheid zélf sterk achteruit zijn gegaan. De Raad wil nadenken over hoe die hersteld kunnen worden door expertise en ervaringsdeskundigheid van buiten naar binnen te halen.

Tot slot ziet de Raad dat de kennis en kunde van burgers de afgelopen decennia relatief juist sterk gegroeid is waardoor de waarheidsclaims van de overheid vaker worden betwist en tegengesproken. De Raad ziet dit als positief en denkt dat de overheid waarheidsvinding in de gedigitaliseerde kennisdemocratie verder kan faciliteren en benutten.

2. *Investeer in de **betrouwbaarheid** van het openbaar bestuur*

De overheid heeft de afgelopen decennia haar sturende en ordenende rol bewust losgelaten. De Raad constateert dat het (niet) optreden van de overheid nooit moreel neutraal is en dat de uitwerking van (geen) beleid altijd morele en soms immorele consequenties heeft. De Raad denkt dat de overheid in haar betrouwbaarheid kan investeren door de morele en normatieve dimensies van haar werk beter te erkennen en te herwaarderen.

Door de focus op efficiëntie en effectiviteit zijn vragen over wat rechtvaardig is binnen het openbaar bestuur uit het zicht geraakt. Men dient meer stil te staan bij achterliggende normen en waarden van beleid. Het openbaar bestuur moet daarvoor weer leren om politiek en rechtsstatelijk te normeren en na te denken over wat goed bestuur is.

De Raad constateert een voortdurende spanning tussen aan de ene kant het leveren van maatwerk een aan de andere kant de gelijke behandeling van burgers. De Raad wil deze spanning verder onderzoeken door

de (im-)morele consequenties van doorgeschoten maatwerk en fraudebestrijding in kaart te brengen.

Tot slot constateert de Raad dat de digitalisering zowel morele kansen als morele kosten met zich mee kan brengen in de interactie tussen burgers en de overheid maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De Raad wil onderzoeken hoe die respectievelijk erkend en beperkt kunnen worden, en welke rol de overheid daarbij kan spelen.

3. *Investeer in de **betrokkenheid** van het openbaar bestuur*

De Raad ziet dat het gezag van de overheid nog steeds veelal verticaal en top-down georganiseerd is, terwijl de samenleving de afgelopen decennia steeds horizontaler is geworden. Daarnaast is de samenleving diverser dan vroeger zonder dat dit heeft geleid tot fundamentele aanpassingen binnen het openbaar bestuur. De Raad denkt dat de overheid in haar betrokkenheid kan investeren door burgers – en in het bijzonder bepaalde groepen burgers – meer invloed te geven dan nu het geval is.

De Raad ziet dat de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen burgers grote morele en maatschappelijke kosten met zich meebrengt doordat zij ‘afhaken’. Hij wil nadenken over hoe het openbaar bestuur aan deze groepen een betekenisvollere plek kan bieden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Daarnaast ziet de Raad dat het gesprek over het algemeen belang binnen het openbaar bestuur te weinig gevoerd wordt. Hij denkt dat het verbindende potentieel van het openbaar bestuur als plek waar de bijzondere belangen van burgers samenkomen en worden afgewogen hierdoor onbenut blijft en wil onderzoeken hoe die verbindende functie hersteld kan worden.

Tot slot dient het openbaar bestuur alternatieve kanalen te bedenken die burgers hebben om invloed en controle uit te oefenen op de politieke besluitvorming, zoals het uitdaagrecht, burgerinitiatieven, deliberatieve fora en alternatieve vormen van referenda, zoals preferenda, al dan niet met elkaar gecombineerd.

Gezag herwinnen

De crises waarmee dit hoofdstuk begon, hebben zoals eerder gezegd twee zaken gemeen.

Ten eerste zijn ze ontstaan doordat de overheid in de betreffende dossiers haar verantwoordelijkheid niet tijdig heeft genomen. De overheid wilde het om wat voor reden dan ook ‘niet voor het zeggen hebben’ en heeft problemen laten woekeren tot de humanitaire, ecologische of rechtsstatelijke ondergrenzen in zicht kwamen. De problemen zijn in veel gevallen door de overheid zelf gecreëerd of in ieder geval bestendigd.

De tweede gemene deler betreft de aanpak van de problemen. Als de overheid overstap is gegaan en zij iets wil gaan doen aan de ontstane situatie,

stuit zij op veel verzet bij burgers. Er rest dan niets anders dan ‘de crisis’ uit te roepen. Waar de overheid het wel voor het zeggen wil hebben, kan zij niet rekenen op voldoende ‘vrijwillige acceptatie’.

Met zijn diagnose wil de Raad niet zeggen dat het openbaar bestuur over de gehele linie te weinig bekwaam, betrouwbaar en betrokken is geworden. In tegendeel. De Raad ziet dat binnen alle gelederen van de overheid met de beste bedoelingen en met hart en ziel gewerkt wordt. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt zijn diagnose dan ook niet om louter kritiek te uiten. Hij ziet juist dat de overheid een gigantisch potentieel heeft om een waardevolle rol in onze samenleving te vervullen.

De Raad merkt echter op dat je gezag niet zomaar hebt – dat moet je verdienen. Daarom is het volgens de Raad van groot belang dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur daar waar die is aangetast hersteld wordt en de overheid werkt aan zijn eigen bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. De thematische adviesagenda die de Raad in dit signalement presenteert, kan daarvoor een eerste aanzet zijn. De eerste stap om de overheid haar gezag te laten herwinnen is immers dat we ervoor zorgen dat onze gezagsdragers dit gezag waard zijn.

Het voorliggende signalement vormt niet het sluitstuk, maar het startpunt van het publieke debat over de staat van het gezag van de overheid en de manieren om dit gezag te herwinnen. De komende tijd zal de Raad over zijn kritische reflectie maar vooral ook over het perspectief op verbetering dat hij in zijn signalement heeft willen bieden het gesprek aangaan met bestuurders, politici, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en burgers.

1 **Waarom een signalement over het gezag van de overheid?**

1.1 PROBLEEMSTELLING: ONDUIDELIJKHEID OVER DE STAAT VAN HET GEZAG VAN DE OVERHEID

1.1.1 Wat is gezag?

In dit signalement verstaan we onder gezag ‘vrijwillig aanvaarde macht’. Het woord ‘gezag’ stamt af van het Middelnederlands ‘geseggen’ en ‘ghesach’ en heeft de betekenis in zich van ‘zeggenschap’.¹ Hierbij gaat het niet alleen om zeggen in de betekenis van ‘vertellen’ of ‘spreken’, maar ook om zeggen in de betekenis van ‘oordelen’, ‘voorschrijven’ of ‘bevelen’. Wat vrijer vertaald gaat het bij mensen met gezag – gezagsdragers – dus om mensen die ‘het voor het zeggen hebben’.

Met onze definitie van gezag sluiten we aan bij definities van anderen. Zo definiëren Gabriël van den Brink en Thijs Jansen gezag bijvoorbeeld als ‘het gebruik van machtsmiddelen dat erkend of aanvaard wordt’.² Volgens onze definitie wordt gezag verleend aan de gezagsdrager door de gezagsverlener, degene op wie de macht wordt uitgeoefend en die deze macht vrijwillig aanvaardt. In dit signalement zijn we vooral geïnteresseerd in het gezag van het openbaar bestuur en beschouwen we politici, bestuurders, ambtenaren maar ook rechters en officieren van justitie als gezagsdragers en burgers als de gezagsverleners.

Onze definitie van gezag is ook vergelijkbaar met de definitie van ‘macht met’ van de politiek filosoof Hannah Arendt. Zij maakt onderscheid tussen ‘macht met’ en ‘macht over’.³ Volgens haar verwijst ‘macht met’ naar het machtsbegrip van een associatie van vrije en gelijke burgers waarin gedeelde macht wordt begrensd door het recht. Met ‘macht over’ verwijst zij naar het machtsbegrip van de staat die een hiërarchische relatie met de burger heeft van bevel en gehoorzaamheid en die wordt bekrachtigd door de dreiging met geweld. We onderscheiden in dit signalement machtsuitoefening op basis van gezag en machtsuitoefening op basis van niet-vrijwillig aanvaarde macht, zoals dwang. Dwang is vergelijkbaar met Arendts definitie van ‘macht over’.⁴

1 De Vries & Tollenaere 2016.

2 Van den Brink & Jansen 2016, p. 16 en 18.

3 Onze definitie sluit ook aan bij de definitie van overheidslegitimiteit die Lonke van Noije gaf in haar verkennende studie voor het SCP naar legitimiteit: ‘de vrijwillige aanvaarding van machtsuitoefening door burgers, op grond van een wettelijke én morele rechtvaardiging vanuit het algemeen belang.’ Zie: Van Noije 2019.

4 De Jongh 2022.

4 Zie ook: Berger 2005.

Een voorbeeld kan het verschil tussen ‘macht met’ en ‘macht over’ verhelderen

Als burgers de macht van politieagenten en belastinginspecteurs vrijwillig aanvaardden, verlenen zij deze politieagenten en belastinginspecteurs gezag. Zij volgen dan de verkeersregels, of betalen hun belasting, bijvoorbeeld omdat zij veilig verkeer en de financiering van bepaalde publieke goederen in het algemeen belang vinden.

Als machtoefening niet vrijwillig wordt aanvaard door burgers, is er geen sprake van gezag, maar van dwang. Als een burger niet de verkeersregels volgt of niet zijn belasting betaalt, kunnen politieagenten en belastinginspecteurs gebruik maken van het staatsmonopolie op geweld om verkeerschaos te voorkomen of het staatsmonopolie op het heffen van belastingen om de financiering van publieke goederen te waarborgen.

1.1.2 Waarom is het gezag van de overheid van belang?

Waarom is gezag eigenlijk van belang voor de overheid als het bestuur ook gebruik kan maken van dwang? Allereerst is dwang in een democratische rechtsstaat – waarin de overheid zelf ook aan wetten gebonden is – niet uitgesloten (denk aan de leerplicht en het heffen van belastingen), maar dient dit wel slechts als uiterst middel ingezet te worden. Om burgers tot bepaald gedrag te bewegen laat de overheid idealiter haar gezag gelden.

Ten tweede is het handhaven van wetten en regels simpelweg makkelijker voor het openbaar bestuur als een grote meerderheid de machtsuitoefening van het openbaar bestuur vrijwillig aanvaardt. Sterker nog: voor bij de naleving van wet- en regelgeving is de overheid afhankelijk van de vrijwillige aanvaarding van deze wet- en regelgeving door een overgrote meerderheid van de burgers, simpelweg omdat ze niet bij machte is om de naleving door alle burgers af te dwingen.

Een politiemans stelde over het belang van gezag bij handhaving het volgende in een interview:

‘Wanneer de overheid bij een meerderheid van de burgers geen commitment meer heeft, doordat de normen en waarden van de overheid niet meer hetzelfde zijn als die van de meerderheid van burgers, is het gedaan met het gezag en de macht van de overheid. Kortom bij een massaal overtreden van de wetten is de politie machteloos, alleen al door gebrek aan menskracht om op te treden.’⁵

Ten derde heeft de overheid een rol te vervullen bij het formuleren van een algemeen belang waarin de vele bijzondere belangen in onze samenleving een plek hebben of in ieder geval erkend worden. Dit vergt soms het maken van (pijnlijke) afwegingen tussen de bijzondere belangen die er zijn, en de overheid heeft gezag nodig om in dat soort gevallen – in naam van het algemeen belang – gezagsvol ‘nee’ te kunnen zeggen.

Het gezag van de overheid is dus essentieel. Er zijn echter zorgen over dit gezag, en met het oog op die zorgen vindt de Raad het belangrijk dat een constructief publiek debat wordt gevoerd. Er bestaat namelijk nog veel onduidelijkheid of er een probleem is met het gezag van de overheid, zo ja wat dan precies het probleem is, wat de onderliggende oorzaken zijn en wat mogelijke denkrichtingen zijn voor oplossingen.

1.2 DOELSTELLING: BIJDRAGEN AAN HET PUBLIEKE DEBAT DOOR EEN DIAGNOSE TE GEVEN VAN DE STAAT VAN HET GEZAG VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Het doel van dit signalement is daarom bij te dragen aan het publieke debat door een analyse te geven van de staat van het gezag van het openbaar bestuur, door woorden te geven aan de ervaringen die gezagsdragers (politici, bestuurders, ambtenaren) in hun werk opdoen en door richtingen voor verbetering aan te geven. De Raad pretendeert met zijn analyse niet uitputtend te zijn, maar wil aanzetten tot ‘denken’ en een eerste richting geven voor ‘doen’.

De Raad denkt dat meer inzicht in het gezag van het openbaar bestuur in de eerste plaats kan bijdragen aan een beter begrip van het vraagstuk. Bijvoorbeeld door in kaart te brengen in hoeverre het gezag van het openbaar bestuur onder druk staat en welke mechanismes en processen dit verklaren. De Raad wil het publieke debat verhelderen en normatieve stellingen en empirische claims waar nodig onderbouwen, weerleggen of nuanceren aan de hand van literatuur.

5 Citaat uit Van de Sande 2013, p. 151.

In de tweede plaats kan dit inzicht bijdragen aan het oplossen van problemen en knelpunten in de praktijk. De Raad verkent daarom wat voor het openbaar bestuur mogelijke handelingsperspectieven en -opties zijn om gezag te herwinnen. Hiervoor doet de Raad aan het einde van dit signalement een voorzet door met een thematische adviesagenda te komen.

1.3 CENTRALE VRAAG: WAT IS ER AAN DE HAND MET HET GEZAG VAN HET OPENBAAR BESTUUR EN WAT ZIJN HIERVOOR MOGELIJKE VERKLARINGEN EN OPLOSSINGEN?

De centrale vraag in dit signalement is als volgt:

Wat is er aan de hand met het gezag van het openbaar bestuur en wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen en oplossingen?

1.4 OPBOUW: EEN VERKENNING NAAR HET GEZAG VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Om de centrale vraag te beantwoorden heeft de Raad in de voorbereiding op dit signalement allerlei studies gedaan en activiteiten ondernomen. Zo is het signalement mede gebaseerd op drie onderzoekslijnen die de Raad tijdens haar verkenning heeft uitgezet.

Allereerst heeft hij een brede filosofisch-historische literatuurstudie uitgevoerd om meer te weten te komen over hoe de gezagsrelatie tussen overheid en burger zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Hiervoor is de Raad onder andere een samenwerking met filosofiestudenten van de Universiteit van Amsterdam en Universiteit Utrecht aangegaan. Ook is de Raad samen opgetrokken met de Filosofische School Nederland. Het essay van Ad Verbrugge dat hiervan het product is, zal op de website van de ROB worden gepubliceerd.

Ten tweede heeft hij op basis van sociaalpsychologisch onderzoek onderzocht wat de staat is van het huidige overheidsgezag in meer kwantitatieve zin. Deze studie – die voor een belangrijk deel gebaseerd is op bestaand empirisch onderzoek, bijvoorbeeld van het Sociaal en Cultureel Planbureau – hielp bovendien bij het achterhalen van gronden waarop burgers de overheid al dan niet gezag toedichten. De bevindingen hiervan zijn in dit signalement verwerkt.

Ten derde is de Raad onder de noemer ‘gezag in de praktijk’ antropologisch te werk gegaan om de gezagsrelatie tussen overheid en burger meer kwalitatief te beschouwen. Naast gesprekken met experts – vooral op het gebied van het sociaal domein en burgerparticipatie – is de Raad aan de slag gegaan met het bestuderen en beschrijven van casuïstiek. Ook deze casussen zullen op de website van de ROB worden gepubliceerd.

Naast deze drie onderzoekslijnen heeft de Raad allerlei activiteiten en gesprekken georganiseerd. En de Raad zal dit blijven doen de komende tijd. Dit signalement is dan ook een tussenproduct, waarmee de Raad wil agenderen en thematiseren. Het vormt niet het eindpunt, maar het beginpunt over het gesprek over de staat van het gezag en de gezagswaardigheid van de overheid en de mogelijkheden voor het herwinnen van dit gezag door te investeren in gezagswaardigheid.

De opbouw van het signalement is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we de twee zijden van dezelfde medaille van gezag: feitelijk gezag en gezagswaardigheid. Samen bieden deze een analytisch kader. Vervolgens bestuderen we met behulp hiervan in hoofdstuk 3 het feitelijke gezag van de overheid en de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur in de ogen van burgers. Dit biedt inzicht in de vraag in hoeverre het feitelijke gezag van de overheid onder druk staat. In hoofdstuk 4 bestuderen we of er louter sprake is van de afkalfing van de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur in de ogen van burgers of dat er concrete ontwikkelingen binnen de overheid aan te wijzen zijn die de overheid inderdaad minder gezagswaardig hebben gemaakt. We geven inzicht in mogelijke verklaringen voor de afname van de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur in de ogen van burgers en verkennen in hoeverre de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur ook daadwerkelijk is afgekald. En in hoofdstuk 5 tot slot bespreken we hoe de overheid haar gezag daar waar het verloren is gegaan kan herwinnen door met een agenda te komen. In deze agenda bespreken we verschillende denkrichtingen voor het herwinnen van het gezag.

2 Twee zijden van dezelfde medaille: feitelijk gezag en gezagswaardigheid

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken we de twee zijden van dezelfde medaille van gezag: feitelijk gezag en gezagswaardigheid. Samen bieden deze een analytisch kader. We leggen uit wat we onder deze begrippen verstaan, waardoor gezagswaardigheid wordt bepaald en hoe we het kunnen bestuderen.

2.2 FEITELIJK GEZAG EN GEZAGSWAARDIGHEID

Als we gezag definiëren als vrijwillig aanvaarde macht is een vervolgvraag of er hier in de praktijk ook sprake van is. Zijn burgers bijvoorbeeld bereid om gezag te verlenen aan (vertegenwoordigers van) het openbaar bestuur? Waarom wel? Waarom niet? Dit betreft het *feitelijke gezag* van de overheid – het gegeven of en de mate waarin iemand beschikt over macht die hem door anderen vrijwillig gegeven is.

In dit signalement onderscheiden we dit *feitelijke gezag* van *gezagswaardigheid*. Met gezagswaardigheid bedoelen we de mate waarin de vrijwillig aanvaarde macht te rechtvaardigen is of zou zijn op basis van bepaalde standaarden. Dit onderscheid is van belang, omdat het ons de mogelijkheid geeft om te bestuderen of iemand die gezag krijgt, het ook waard is om gezag aan te verlenen, en omgekeerd: of iemand die het waard is om gezag aan te verlenen het ook krijgt.

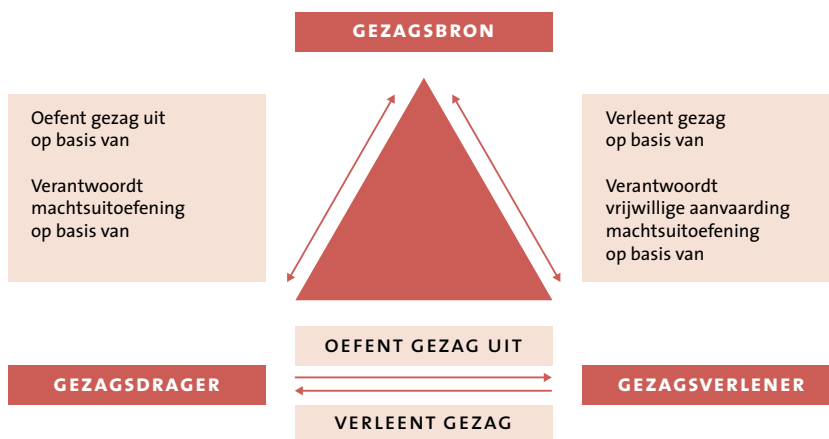
Het kan namelijk dat iemand wel feitelijk gezag heeft maar niet gezagswaardig is, bijvoorbeeld als burgers vrijwillig de macht aanvaarden van slecht bestuur. Of dat iemand geen feitelijk gezag heeft maar dit wel waard is, zoals wanneer burgers niet vrijwillig de macht aanvaarden van goed bestuur. Overigens kan het ook zo zijn dat mensen die geen formele machtspositie vervullen toch gezag krijgen, omdat anderen vinden dat zij het waard zijn. Hoe het ook zij het onderscheid nodigt burgers en bestuurders uit in gesprek te gaan over welke standaarden de vrijwillige aanvaarding van macht rechtvaardigen. Want wat maakt het openbaar bestuur eigenlijk ‘gezagswaardig’?

2.3 WAT BEPAALT GEZAGSWAARDIGHEID?

Bij gezag is er sprake van een wederkerige gezagsrelatie tussen de gezagsdrager en gezagsverlener. Hierbij oefent de gezagsdrager macht uit op de gezagsverlener die deze machtsuitoefening vrijwillig aanvaardt, omdat die van mening is dat deze macht te rechtvaardigen is. Een burger kan bijvoorbeeld de macht van een bestuurder aanvaarden, omdat deze verwacht dat deze bestuurder voor vrede en vrijheid zorgt. Voor het bepalen van de gezagswaardigheid van een gezagsdrager, en het verlenen of verwerven van gezag, zijn gezagsbronnen van belang.

Een gezagsbron is datgene waar een gezagsdrager zijn gezag op baseert, en op basis waarvan een gezagsverlener zijn gezag verleent. Voor de wederkerigheid van de gezagsrelatie is het van belang dat beiden waarde hechten aan en geloven in dezelfde bron. Zie onderstaande figuur voor een schematische weergave.

Figuur 1



Gezagsbronnen zijn plaats- en tijdgebonden en hangen af van de sociaalgeografische en sociaalhistorische context.⁶ Max Weber onderscheidde aan het begin van de 20^e eeuw drie gezagsbronnen: de genadegift (charisma), de zede (traditie of cultuur) en wetgeving (legaliteit of rationaliteit).⁷ Recent hebben Van den Brink en Jansen deze drie bronnen van gezag geactualiseerd en vertaald naar meer hedendaagse varianten: persoonsgebonden, institutionele en positionele gezagsbronnen.⁸

2.4 OPERATIONALISATIE VAN GEZAGSWAARDIGHEID

Om de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur te bestuderen, maken we gebruik van drie begrippen: *bekwaamheid*, *betrouwbaarheid* en *betrokkenheid*. De Raad heeft zich voor deze drie begrippen laten inspireren door het proefschrift van Sabine van Zuydam, die de geloofwaardigheid van politieke

6 Hier zullen we ook nader op ingaan in hoofdstuk 4 als we historische en maatschappelijke ontwikkelingen bespreken die de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur beïnvloeden.

7 Weber 2012, p. 45.

8 Van den Brink & Jansen 2016, p. 38.

leiders bestudeerde.⁹ Deze drie begrippen staan ook centraal in de verkiezing van, en het achterliggende onderzoek naar de beste bestuurder.¹⁰

In dit signalement heeft de Raad deze drie begrippen op eigen wijze ingevuld en vertaald naar het analyseniveau van het openbaar bestuur als geheel. Daarmee pretendeert de Raad niet volledig te zijn maar denkt hij wel tenminste drie belangrijke dimensies van gezagswaardigheid te vatten. Anders gezegd: als je voldoende bekwaam, betrouwbaar en betrokken bent verdien je volgens de Raad gezag. De Raad beschouwt de begrippen als volgt:

- Ten eerste *bekwaamheid*: weet iemand die het voor het zeggen heeft ook waarover die spreekt? Is iemand in staat om te doen wat die zegt? Het gaat hier om het hebben van de juiste competenties, gedefinieerd door kennis en kunde of expertise en ervaringsdeskundigheid.
- Ten tweede *betrouwbaarheid*: zegt iemand die het voor het zeggen heeft wat die denkt, en doet die wat die zegt? Is die rechtvaardig? Heeft die het beste met je voor? Is afspraak ook afspraak? Het gaat hier om de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad.
- Ten derde *betrokkenheid*: heeft iemand die het voor het zeggen heeft ook recht van spreken? Staat die in verbinding met degenen die diens macht aanvaarden en over wie die gezag uitoefent? Het gaat hier om representativiteit van gezagsdragers en de vertegenwoordiging van burgers in formele en informele zin.

De overeenkomst tussen de begrippen bekwaamheid, betrouwbaarheid (in het Engels *trustworthiness*¹¹), betrokkenheid maar ook gezagswaardigheid is dat ze zowel empirisch als normatief te benaderen zijn. Je kan volgens bepaalde standaarden bekwaam, betrouwbaar en betrokken (en dus gezagswaardig) zijn, maar of burgers dat ook zo zien en je ook echt gezag verlenen is een tweede.

9 Zie: Van Zuydam 2018. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de Raad de begrippen bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid iets anders invult dan dat zij worden uitgelegd in het proefschrift van Van Zuydam. In het werk van Van Zuydam zijn bekwaamheid (*competence*), betrouwbaarheid (*trustworthiness*) en betrokkenheid (*caring of goodwill*) de kwaliteiten van een goed en geloofwaardig bestuurder. Het zijn persoonlijke kwaliteiten. De Raad gebruikt deze drie termen om zowel de individuele bestuurders, als de publieke instituties van het openbaar bestuur te duiden. De invulling van de Raad van bekwaamheid komt vrijwel overeen met de beschrijving van Van Zuydam. De invulling van betrouwbaarheid wijkt iets af: hier focust de Raad zich minder op het vertellen van de waarheid en meer op het zich houden aan afspraken. Bij betrokkenheid kiest de Raad ervoor om te focussen op de responsiviteit van het openbaar bestuur en het weten wat er leeft in de samenleving. Empathie en het zich identificeren met de gevoelswereld van degene die bestuurd wordt spelen hierbij uiteraard ook een rol.

10 Zie: <https://www.bestebestuurder.nl/>.

11 Zie hierover bijvoorbeeld de TED-talk van Onora O'Neill: https://www.youtube.com/watch?v=1PNX6M_dVsk.

2.5 SLOT

Kortom, gezag krijgen en hebben (feitelijk gezag) is dus niet hetzelfde als dat gezag ook echt verdienen en het waard zijn (gezagswaardigheid). Hoewel er een relatie tussen beide is, leidt het één niet automatisch tot het ander. In de volgende hoofdstukken gaan we deze relatie daarom nader bestuderen. We beginnen in het volgende hoofdstuk met de vraag wat het openbaar bestuur gezagswaardig maakt in de ogen van burgers. In hoeverre verlenen zij gezag aan het openbaar bestuur en welke criteria hanteren zij daarbij?

3 Gezag onder druk

3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is het onderscheid tussen *feitelijk gezag* en *gezagswaardigheid* geïntroduceerd. In dit hoofdstuk kijken we wat over deze begrippen kunnen zeggen aan de hand van het perspectief van de burger. Heeft het openbaar bestuur nog feitelijk gezag? En in hoeverre hangt dit af van de gezagswaardigheid van de overheid in de ogen van burgers?

3.2 BURGERPERSPECTIEVEN: FEITELIJK GEZAG

3.2.1 *Burgerperspectieven*

Het gaat in dit hoofdstuk om burgerperspectieven. Het gaat hierbij niet om *het* perspectief of de perceptie van *de* burger, maar om verschillende burgerperspectieven: zowel mannen als vrouwen, jongeren als ouderen, praktisch opgeleiden als theoretisch opgeleiden, Randstedelijke burgers en burgers buiten de Randstad. We proberen hierbij zoveel mogelijk recht te doen aan de diversiteit van burgerperspectieven.

Dit sluit aan bij de empirische benadering van een subjectief legitimiteitsbegrip dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert.¹² Bij deze subjectieve invulling van legitimiteit staan de vrijwillige aanvaardig van macht en motieven van burgers centraal. Hoewel de perspectieven en oordelen van burgers over de legitimiteit van overheidsbeleid inherent normatief zijn, net als die in beleid zelf overigens, zijn deze als sociaal gegeven ook empirisch te bestuderen. Er is namelijk feitelijk sprake van het verlenen van gezag of niet. Het onderzoek kan beschrijven tot welke waardeoordelen burgers komen, op welke gronden en onder welke voorwaarden.

Dit kan nuttige inzichten opleveren voor het herstellen en/of vergroten van het feitelijk gezag en de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Ten eerste kunnen deze inzichten het openbaar bestuur op zijn minst helpen om zich te verhouden tot de beleveniswereld van burgers en hoe zij het openbaar bestuur ervaren. Ten tweede kunnen we patronen in burgerperspectieven ontdekken. Als een groot deel in dezelfde richting wijst, is dit een belangrijk signaal voor het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld een signaal dat er grote groepen burgers dreigen af te haken, of dat bepaalde groepen burgers onder druk staan of zich in de steek gelaten voelen door de overheid. Kortom,

¹² Van Noije 2019.

het helpt de opgave te formuleren voor een openbaar bestuur dat gezagswaardig wil zijn, ook in de ogen van burgers.

Bij het bestuderen van burgerperspectieven op het openbaar bestuur is het van belang dat we scherp zijn op het onderscheid tussen aan de ene kant het principe en systeem van de democratische rechtsstaat als zodanig, en aan de andere kant de (politieke) bestuurders, instituties en bestuurscultuur die aan dit principe en systeem van de democratische rechtsstaat invulling geven. Dit onderscheid is relevant, omdat het vertrouwen in de democratie als systeem niet altijd samenvalt met vertrouwen in de politiek.

3.2.2 Veel steun voor principe van Nederlandse democratische rechtsstaat

Uit nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat ongeveer 90% van de Nederlandse burgers het principe van democratie steunt.¹³ Tevens waarderen burgers de kernwaarden van de democratie.¹⁴ Uit onderzoek blijkt dat ondervraagde Nederlandse burgers bij ‘democratie’ aan verschillende dingen kunnen denken.¹⁵ Zo denken zij aan ‘vrijheid’, zoals in vrijheid leven, vrijheid van meningsuiting hebben of de vrijheid om te kunnen zijn wie je wil zijn, verkiezingen en stemrecht, zeggenschap van het volk en gelijkheid en gelijke kansen. Als aan burgers gevraagd wordt welke kenmerken van een democratische rechtsstaat zij belangrijk of essentieel vinden door hen een aantal kenmerken voor te leggen, worden naast vrije en eerlijke verkiezingen ook eerlijke behandeling door de rechtbank betrouwbare media, scheiding der machten en de bescherming van minderheden genoemd.¹⁶

Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat er in Nederland ook een grote groep is die ontvankelijk is voor niet-democratische of anti-rechtsstatelijke waarden.¹⁷ Tevens blijkt dat relatief grote minderheden hun steun uitspreken voor niet- of minder democratische besluitvormingsprocedures, zoals beslissingen door experts of sterke leiders.¹⁸

3.2.3 Steun voor de (huidige) instituties, bestuurscultuur en gezagsdragers onder druk

Een overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking onderschrijft de principes van de democratische rechtsstaat en is dus in principe bereid om de instituties en de ambtsdragers die aan die rechtsstaat vormgeven gezag toe te kennen. We moeten echter niet alleen kijken naar het burgerperspectief op het principe van de democratische rechtsstaat, maar ook naar het burgerperspectief op het functioneren daarvan.

13 Den Ridder, Jacobs, Rosema & Van Ham 2021, p. 5.

14 Dekker & Den Ridder 2016.

15 Den Ridder & Dekker 2015, p. 62-65.

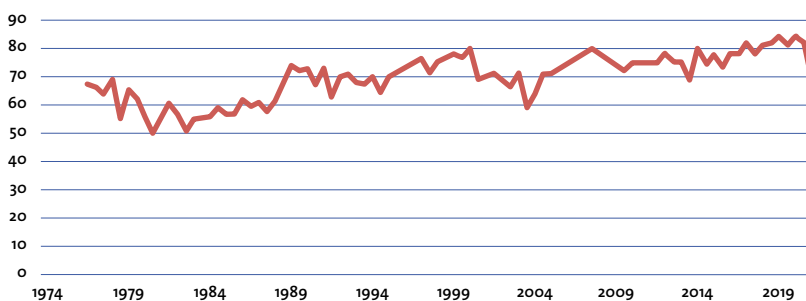
16 Den Ridder & Dekker 2015, p. 31-32.

17 Den Ridder, Jacobs, Rosema & Van Ham 2021, p. 6.

18 Van Wonderen 2021.

Volgens onderzoek is een ruime meerderheid nog steeds tamelijk of zeer tevreden met het functioneren van de democratie. De keerzijde is echter dat zo'n 20 tot 30% van de ondervraagde Nederlandse burgers *niet* tevreden is met het functioneren van de democratie. Zie onderstaande figuur.

Figuur 2 Tevredenheid met democratie, bevolking van 15+, 1973-2021 (in %)



* 'Bent u over het geheel genomen heel tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie werkt in Nederland'. Weergegeven is het aandeel dat tamelijk of zeer tevreden is.

Bron: EC (EB 1973-2021 (voorjaar))

Nederlanders die niet tevreden zijn over het functioneren van de Nederlandse democratie zijn over het algemeen wel tevreden over de vrije verkiezingen, vrije media en de mogelijkheid om oppositie te voeren tegen de regering.¹⁹ Maar zij zijn niet of in mindere mate tevreden over gelijke behandeling voor de rechtbank en de mogelijkheid om regeringspartijen af te straffen bij verkiezingen.²⁰

Bovendien geeft bovenstaande grafiek misschien een te rooskleurig beeld. Wat opvalt in het onderzoek is dat een grote meerderheid van Nederlandse burgers aangeeft in het algemeen tamelijk tot zeer tevreden te zijn over het functioneren van de democratie. Een veel kleiner deel is echter tevreden over de rol van bestuurders en politici binnen die democratie.²¹ Het vertrouwen in de democratische instituties is dan ook lager dan dat in de principes en het functioneren van de democratische rechtsstaat.²²

In 2017 bijvoorbeeld vindt 85% van de ondervraagden Nederland voldoende democratisch met een rapportcijfer van gemiddeld 7,2, maar geeft slecht 65% een voldoende voor het politiek systeem met een cijfer van gemid-

19 Den Ridder, Jacobs, Rosema & Van Ham 2021, p. 8.

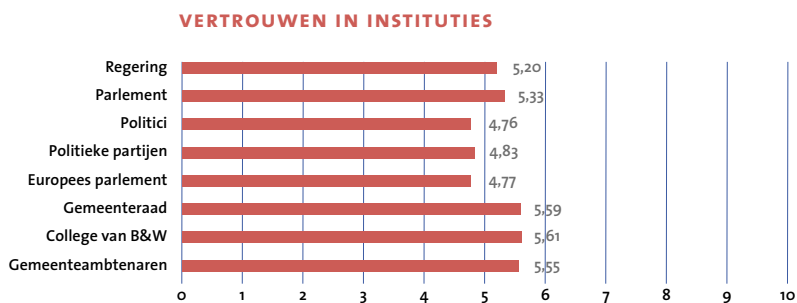
20 Den Ridder & Dekker 2015, p. 36-37.

21 Den Ridder & Dekker 2015, p. 36.

22 Een nuancering hiervan is dat Europese vergelijkingen vrijwel altijd geruststellend uitpakken voor Nederland. Zie: Van Noije 2019.

deld 5,8.²³ Uiteraard bestaan er verschillen tussen verschillende instituties en ambtsdragers. Het vertrouwen in het parlement in Nederland fluctueert rond de 67%.²⁴ Uit het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)* van het SCP blijkt dat gemiddeld zo'n 50% van de Nederlanders de afgelopen tien jaar voldoende vertrouwen had in de regering en de Tweede Kamer.²⁵ In onderstaande figuur is te zien welk rapportcijfer burgers in 2022 aan hun vertrouwen in instituties gaven:

Figuur 3



Bron: *De Blok & Brummel 2022, p. 28.*

Van een crisis van de democratie lijkt volgens veel onderzoekers geen sprake. Het vertrouwen in de politiek in Nederland is laag, maar niet structureel lager dan eerder of elders; het schommelt en is afhankelijk van economische en andere omstandigheden, bijvoorbeeld de coronacrisis. Instituties, bestuurders, ambtsdragers en politici genieten nog altijd een zekere mate van feitelijk gezag. Dat neemt niet weg dat een grote minderheid van de Nederlandse burgers ontevreden is met het functioneren van het openbaar bestuur.

3.3 BURGERPROFIELEN EN FEITELIJK GEZAG

3.3.1 Diversiteit van burgers en hun steun

Waar er minder steun is voor de huidige invulling van instituties, de bestuurscultuur en gezagsdragers van het openbaar bestuur, neemt de steun voor alternatieven toe. Op zich zijn pogingen om verandering te brengen binnen het bestaande democratische rechtssysteem niet problematisch, maar wanneer burgers zich structureel afkeren van het systeem, of het systeem zelfs ondergraven of ondermijnen, is er sprake van een legitimeitscrisis, omdat er

²³ Den Ridder, Jacobs, Rosema & Van Ham 2021, p. 9.

²⁴ Hendriks e.a. 2015.

²⁵ Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018.

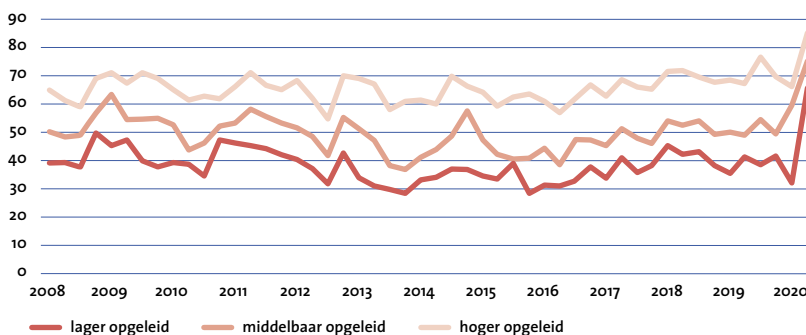
geen steun meer is voor een procedure om te bepalen wat geldt als het algemeen belang en hoe dat het beste kan worden nagestreefd.²⁶

Toch is enige nuance op zijn plek. Waar we in het voorgaande al concludeerden dat het vertrouwen in en de steun voor de instituties van de democratische rechtsstaat nogal kan verschillen, bijvoorbeeld per beleidsterrein of bestuurslaag, bestaan ook tussen burgers grote verschillen in hoe zij de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur beoordelen. Alvorens we drie ideaaltypische houdingen ten opzichte van het overheidsgezag schetsen, kijken we eerst naar een aantal determinanten die deze houdingen kunnen verklaren.

3.3.2 Determinanten voor de aanvaarding van overheidsgezag

Uit empirisch onderzoek naar burgerperspectieven komt naar voren dat met name onder bepaalde groepen burgers de steun voor bepaalde instituties, gezagsdragers en hun bestuurscultuur onder druk staat. Het gaat onder andere om meer praktisch opgeleide burgers en buiten-Randstedelijke burgers. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen in democratische steun en politiek vertrouwen naar opleidingsvorm. In het algemeen geldt dat hoe hoger opgeleid, des te groter de steun voor de democratie en des te hoger het politiek vertrouwen in de politiek en het eigen kunnen.²⁷ Zie onderstaande figuur:

Figuur 4 Opleidingsverschillen in politiek vertrouwen, bevolking van 18+, 2008-2020 (in %)



Bron: COB 2008/1-2020/2

²⁶ Van Noije 2019.

²⁷ De ROB spreekt liever over opleidingsvormen en het onderscheid tussen praktisch en theoretisch opgeleide personen. Aangezien het geciteerde onderzoek nog het oudere onderscheid tussen hoger en lager opgeleiden maakt, hebben we hier gekozen om dezelfde woordkeuze te gebruiken. Zie: Den Ridder, Jacobs, Rosema, & Ham 2021, p. 13.

Sinds het begin van de 21^e eeuw is er groeiende groep lager opgeleide kiezers die weinig tot geen vertrouwen in de politiek en een beperkte politieke interesse heeft.²⁸ Deze groep zou zich niet vertegenwoordigd voelen, ontevreden zijn over politici en politieke partijen en vindt één keer in de vier jaar stemmen niet genoeg. Uit onderzoek van het SCP blijkt verder dat hoger opgeleiden en mensen met een bovenmodaal inkomen tevredener zijn over het functioneren van de democratie en meer vertrouwen hebben in de Tweede Kamer dan lager opgeleiden en mensen met een lager inkomen.²⁹ Hoger opgeleiden stemmen vaker, zijn vaker lid van een politieke partij, zijn drie keer zo vaak actief via internet, zoeken vaker contact met bestuurders en ambtenaren en doen meer mee aan demonstraties en inspraak- en debatbijeenkomsten.³⁰

Bovens en Wille spreken in dat kader over het bestaan van de *diploma-democratie*.³¹ Volksvertegenwoordigers zijn gemiddeld hoger opgeleid dan kiezers en hogeropgeleiden laten hun stem tussen de verkiezingen vaker horen dan lageropgeleiden. Studies lijken erop te wijzen dat burgers hierdoor niet (meer) in voldoende en gelijke mate invloed en controle kunnen uitoefenen op het bepalen van wat geldt als het algemeen belang en hun vrijheden en rechten niet (meer) in voldoende en gelijke mate worden beschermd.

Zo blijkt uit onderzoek dat hoger opgeleide burgers en hun meningen, opinies en voorkeuren op sommige thema's in vertegenwoordigende organen beter worden gerepresenteerd dan dat dit bij lager opgeleide burgers het geval is.³² Ook wordt er wel gesproken van een hoogopgeleide participatie-elite: ook nieuwe, meer deliberatieve vormen worden met name door hoogopgeleide burgers benut. Wille spreekt van een *participatieparadox* die inhoudt dat nieuwe vormen van participatie voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden hebben gezorgd.³³

Naast het onderscheid tussen hoger opgeleiden wordt ook het onderscheid gemaakt tussen Randstedelijke burgers versus burgers in de regio's, zoals in de *Atlas van afgehaakt Nederland* van Josse de Voogd en René Cupepus.³⁴ Waar het verschil tussen praktisch en theoretisch opgeleiden in veel onderzoeken terugkomt, is dit met het verschil tussen Randstedelijke burgers en burgers daarbuiten minder onomstreden. Het betreft hier onder andere een discussie of de verschillen binnen regio's niet groter zijn dan de verschillen tussen regio's.

28 Dekker & Den Ridder 2014, p. 179-201.

29 Den Ridder & Dekker 2015, p. 51-52.

30 Wille 2018, p. 58-66.

31 Bovens & Wille 2010.

32 Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018, p. 138; Hakhverdian & Schakel 2017, p. 54 e.v.

33 Wille 2018, p. 65.

34 De Voogd & Cupepus 2021.

3.3.3 Drie houdingen ten opzichte van gezag

De Raad maakt mede op basis van het voorgaande onderscheid tussen drie ideaaltypische houdingen van burgers ten aanzien van gezag en drie aanverwante problemen die daaruit voortkomen. Bij ideaaltypische burgerprofielen is vooral het benoemde onderscheid tussen de steun voor het *principe* van de democratische rechtsstaat als zodanig en de steun voor de bestuurders, instituties en bestuurscultuur die aan dit principe en systeem van de democratische rechtsstaat *invulling* geven relevant.

1. Gezagsafwijzende en afgehaakte burgers aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur niet, onafhankelijk van of dit bestuur gezagswaardig is. Deze burgers hebben niet of nauwelijks vertrouwen in de democratische rechtsstaat en haar bestuurders en ondermijnen deze soms zelfs, ook als besluiten democratisch tot stand zijn gekomen en het algemeen belang dienen. Dat ze zich hebben afgekeerd kan in sommige gevallen ook komen doordat ze geen of slechte ervaringen met de overheid hebben. We spreken in dat verband liever over afgehaakte burgers. Vooral gezagsafwijzende burgers lijken steeds radicaler en extremer te worden, door vaker te dreigen met het overschrijden van de grenzen van de democratische rechtsstaat en dit in sommige gevallen zelfs daadwerkelijk te doen.
2. Gezagsgetrouwe en onverschillige burgers daarentegen aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur, onafhankelijk of dit bestuur gezagswaardig is. Dit kan gebeuren uit goeder trouw omdat ze ervan uitgaan dat de macht democratisch is verleend om het algemeen belang te dienen. Deze gezagsgetrouwe burgers hebben doorgaans een groot vertrouwen in de democratische rechtsstaat en haar bestuurders. Sommige onverschillige burgers maakt het simpelweg niet zoveel uit of het openbaar bestuur gezagswaardig is of niet. Hoewel gezagsgetrouwe en onverschillige burgers minder in het oog springen dan gezagsafwijzende en afhakende burgers – bijvoorbeeld omdat zij het openbaar bestuur minder uitdagen – schuilt ook in hun houding een risico. Als er een grote groep Nederlanders is die het gezag van het openbaar bestuur blind volgt, zonder echt stil te staan bij de gezagswaardigheid van dat bestuur, kan de gezagswaardigheid afnemen.
3. Gezagskritische burgers, tot slot, aanvaarden het gezag van het openbaar bestuur, maar voorwaardelijk. Deze groep heeft weliswaar vertrouwen in de democratische rechtsstaat, maar het vertrouwen in zijn bestuurders fluctueert al naar gelang de getoonde gezagswaardigheid. Gezagskritische burgers kunnen het openbaar bestuur dus scherp houden. Het gaat hier niet alleen om theoretisch opgeleide burgers en experts, maar ook praktisch opgeleide burgers en ervaringsdeskundigen die vanuit hun ervaringskennis kunnen en willen bijdragen aan het beleid. Het lijkt erop dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur ook in de ogen van deze kritische burgers aan het afnemen is

en minder snel herstelt dan in het verleden. Omdat gezagskritische burgers in principe wel bereid zijn om gezag te verlenen, kan het openbaar bestuur zijn gezag bij deze groep verdienen en verliezen, en waar het verloren is gegaan herwinnen.

3.4 **BURGERPERSPECTIEVEN: GEZAGSWAARDIGHEID**

De Raad stelt vast dat burgers minder snel gezag verlenen dan voorheen en vooral de groepen die het gezag afwijzen of er in ieder geval kritisch tegenover staan groeiende zijn. Het feit dat burgers kritischer worden is niet per definitie een probleem: burgers kunnen bestuurders immers scherp houden.³⁵ Daarbij laat onderzoek zien dat een grote meerderheid van de Nederlanders de principes van de democratische rechtsstaat nog onderschrijft. Men heeft dan ook vooral kritiek op de manier waarop personen en instituties aan die principes invulling geven. De argumenten die hiervoor worden gegeven kunnen geclusterd worden onder de noemers van *bekwaamheid*, *betrouwbaarheid* en *betrokkenheid*.

3.4.1 *Bekwaamheid*

Onderzoek van Universiteit Utrecht laat zien dat er een link bestaat tussen de prestaties van de overheid en de mate waarin burgers politieke instituties vertrouwen.³⁶ Hierbij is gekeken naar trends over tijd en naar verschillende beleidsterreinen. Vooral opvallend is de grote variatie in tevredenheid per beleidsterrein.

Op thema's zoals onderwijs, gezondheidszorg en economie scoort de Nederlands overheid met respectievelijk rapportcijfers van een 5,86, een 6,05 en een 5,69 in 2022 voldoende. Beschikbare data voor deze beleidsterreinen laat zien dat de tevredenheid sinds 2008 relatief stabiel was (waarbij de economie in de jaren van crisis wel duidelijk minder goed scoorde). Op andere beleidsterreinen scoort de overheid beduidend slechter. Denk hierbij aan thema's zoals immigratie (cijfer 4,41), jeugdzorg (cijfer 4,22) en klimaat (cijfer 4,90). Het slechtst scoort de overheid op het gebied van het woonaanbod: met een cijfer van 3,28 werd gemiddeld een dikke onvoldoende gegeven.³⁷

Ook de mate waarin de tevredenheid over overheidsprestaties het vertrouwen in de politiek beïnvloedt verschilt sterk per beleidsthema. De invloed is het grootst op thema's zoals economie, veiligheid, gezondheidszorg, immigratie en onderwijs. Opvallend genoeg is de relatie minder duidelijk op de thema's jeugdzorg en migratie. De data betreffen alleen het vertrouwen in de nationale politiek.³⁸

35 Vgl. De Lange & Zuure 2018 en Den Ridder, Vliegenthart & Zuure 2020.

36 De Blok & Brummel 2022.

37 De Blok & Brummel 2022, p. 35-36.

38 Ibid.

Verder constateert het SCP in het *COB* dat er op dit moment brede teleurstelling is over het probleemoplossend vermogen van de politiek. Eind 2021 en begin 2022 was het vertrouwen in de politiek lager dan voorheen. Dit is op zich niet voor het eerst, stellen de onderzoekers vast, ‘maar wat nieuw lijkt, is de breed gedeelde ontzuivering over hoe goed we het in Nederland geregeld hebben’.³⁹ De onderzoekers merken daarbij op dat er een groep is die zich al jarenlang zorgen maakt, maar dat bij anderen – ‘en dat zijn vaak ook mensen die wel een voldoende geven voor politiek vertrouwen’ – de verschillende affaires en crises voor twijfel zorgen.⁴⁰

3.4.2 *Betrouwbaarheid*

Veel burgers zijn niet te spreken over de betrouwbaarheid van de personen en instituties die vorm moeten geven aan het principe van de democratische rechtsstaat. Meer dan 90% van de kiezers meent dat politici meer beloven dan ze waarmaken. Bijna 50% van de kiezers denkt dat politici meer geïnteresseerd zijn in de stem dan in de mening van kiezers. Volgens ondervraagde Nederlandse burgers zouden politici:

- Hun eigen zin doordrijven.
- Doen waar ze zelf zin in hebben.
- Niet integer zijn (‘graaiers’).
- Meer bezig zijn met het eigen belang dan met de wensen van de bevolking.⁴¹

Een ander pijnpunt is de manier waarop beleids- en uitvoeringsprocessen worden vormgegeven. In 2022 was 62% van de respondenten in een studie van Universiteit Utrecht het oneens met de stelling dat de Nederlandse regering haar beloftes nakwam. Daarbij reageerde 57,2% negatief op de stelling dat de regering open en eerlijk was tijdens het maken van beleid. Van de respondenten vond 58% dat mensen ongelijk behandeld werden in beleidsvormingsprocessen. Over de betrouwbaarheid van het lokale bestuur was men over het algemeen meer tevreden. Wat hierbij wel opvalt is dat men het vaak veel moeilijker vond om over gemeentelijke beleids- en uitvoeringsprocessen te oordelen.⁴²

3.4.3 *Betrokkenheid*

Verder valt op dat mensen ontevreden zijn over de mate waarin het openbaar bestuur bij hen betrokken is en de mate waarin zij bij het openbaar bestuur betrokken worden. Uit het *COB* blijkt verder dat 61% van de ondervraagden het eens is met de stelling dat mensen zoals zij geen enkele invloed hebben

39 Den Ridder e.a. 2022, p. 41-42.

40 Ibid.

41 Den Ridder & Dekker 2015, p. 66-70.

42 De Blok & Brummel 2022, p. 42-44.

op wat de regering doet,⁴³ 51% instemt met de stelling dat Kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals zij denken⁴⁴ en 38% het eens is met de stelling dat de overheid onvoldoende doet voor mensen zoals zij.⁴⁵ In het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO) is men weliswaar minder negatief dan in het COB, maar uit beide onderzoeken blijkt dat veel mensen weinig vertrouwen hebben in de responsiviteit van de landelijke politiek.⁴⁶ Volgens ondervraagde Nederlandse burgers zouden politici:

- Niet luisteren (naar gewone mensen zoals zij).
- Niet weten wat er speelt in Nederland.
- Geen echte inspraak en invloed geven aan burgers.⁴⁷

Burgers vinden de politiek en regering niet voldoende responsief: ze zouden te weinig naar burgers luisteren. Daarom vinden veel mensen het goed als burgers meer zouden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties.⁴⁸

3.5 SLOT

In dit hoofdstuk zijn we nagegaan wat we op basis van bestaand empirisch onderzoek kunnen zeggen over *feitelijk gezag* en *gezagswaardigheid*. Heeft het openbaar bestuur nog feitelijk gezag? En in hoeverre hangt dit af van de gezagswaardigheid van de overheid in de ogen van burgers? Wat betreft die eerste vraag stelden we vast dat het principe van de Nederlandse democratische rechtsstaat nog altijd veel steun geniet, maar dat men kritischer is op hoe instituties, politici en bestuurders – vooral op landelijk niveau – daaraan invulling geven. Ook moeten we opmerken dat er tussen burgers onderling veel verschillen bestaan over hoe zij het gezag van de overheid waarderen. Wij hebben hierbij de ideaaltypen van *gezagsafwijzende*, *gezagsgetrouwe* en *gezagskritische* burgers aangehaald.

Om meer te kunnen zeggen over de gezagswaardigheid van de overheid in de ogen van burgers hebben we gekeken naar redenen om de overheid al dan niet te steunen of te vertrouwen. Wij lieten zien dat steun en vertrouwen afnemen daar waar burgers de overheid betichten van onbekwaamheid, onbetrouwbaarheid en onbetrokkenheid. Op basis hiervan kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat de overheid – althans in de ogen van veel burgers – op bepaalde terreinen onvoldoende gezagswaardig is. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag of hier slechts sprake is van een perceptie, of dat er – getoetst aan meer objectieve standaarden – ook daadwerkelijk wat aan de hand is met de gezagswaardigheid van de overheid.

43 Dekker & Den Ridder 2015.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 ROB 2018, p. 10.

47 Ibid.

48 Den Ridder, Jacobs, Rosema & Van Ham 2021, p. 10-11.

4 Afkalking gezagswaardigheid van het openbaar bestuur

4.1 INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk stelde de Raad vast dat het gezag van de overheid onder druk staat daar waar de overheid te weinig *bekwaam, betrouwbaar* en *betrokken* wordt bevonden. De Raad heeft zich afgevraagd of deze afkalkende gezagswaardigheid alleen bestaat in de ogen van burgers of dat van een dergelijke afname ook daadwerkelijk sprake is. Valt over die gezagswaardigheid, los van het perspectief van burgers, nog meer te zeggen?

In dit hoofdstuk analyseren we welke maatschappelijke en historische ontwikkelingen de gezagsrelatie tussen burger en overheid hebben beïnvloed. We gebruiken hiervoor bestaande analyses en eigen praktijkverkenningen naar het gezag van de overheid. De inzichten uit deze analyses leiden tot de identificatie van vier tekorten bij de overheid: het tekort van macht, het cognitief tekort, het moreel tekort en het maatschappelijk tekort. Deze tekorten – die deels het gevolg zijn van het handelen van de overheid zelf, maar voor een net zo belangrijk deel te wijten zijn aan algemene ontwikkelingen in de samenleving – verklaren de veranderende gezagsrelatie tussen de overheid en de burger. Aan het eind van dit hoofdstuk koppelen we de tekorten aan het begrip van ‘gezagswaardigheid’ om uiteen te zetten hoe het komt dat het gezag van de overheid tanende is.

4.2 EEN HISTORISCH OVERZICHT VAN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

De antiautoritaire revolutie die in Nederland plaatsvond eind jaren 60, begin jaren 70 lijkt een logisch startpunt voor een analyse over veranderend overheidsgezag. Bestaande analyses suggereren echter dat de wortels van deze antiautoritaire revolutie decennia, zo niet eeuwen ouder zijn. Om een beter beeld te krijgen van de veranderende gezagsverhouding tussen overheid en burger kijken we in dit onderdeel van het signalement naar de historische achtergrond van het gezag van de overheid.

400-1700: Christelijke monarchieën

Binnen het Europese stelsel van christelijke monarchieën was het overheidsgezag gebaseerd op de notie van het goddelijk mandaat. Koningen en koninginnen legitimeerden hun gezag met verwijzing naar het *right to rule* dat zij van God hadden gekregen. Ze hoefden alleen aan God – en dus niet aan hun onderdanen – verantwoording af te leggen. De samenleving was sterk top-down en hiërarchisch georganiseerd. Via patriarchale meester-vazalrelaties besteedden de vorsten hun gezag uit aan gezagsdragers (hertogen, heren, rid-

ders, etcetera) die dit geleende gezag op hun beurt uitoefenden op de onderdanen in hun gebieden.

Het Plakkaat van Verlatinghe (26 juli 1581)

Nederland was er vroeg bij met het in twijfel trekken van het vorstelijk gezag. Op 26 juli 1581 riepen verschillende Hollandse provincies middels de Acte van Verlatinghe de Nederlandse onafhankelijkheid uit. De decenia daarvoor waren de Nederlanden in handen geweest van de katholieke heersers Karel V en Filips II van Spanje. In de Nederlandse provincies was ondertussen het protestantisme in opkomst. In de Unie van Utrecht (1579) besloot een aantal Nederlandse gewesten zich te verenigen, om zich uiteindelijk te keren tegen de Spaanse onderdrukking met de ondertekening van het Plakkaat van Verlatinghe. Met het Plakkaat werd het idee gevestigd dat een volk het gezag van diens vorst mag verwerpen als die vorst de rechten en vrijheden van dit volk schendt en zich als tiran gedraagt.

1700-1900: Verlichting en alternatieve ideologieën

De Verlichting maakte het goddelijk mandaat als basis voor het vorstelijk gezag vanaf de 18^e eeuw steeds minder vanzelfsprekend. Tijdens de Amerikaanse Revolutie van 1775, de Franse Revolutie van 1789 en de Europese revoluties van 1848 werd het gezag van het *ancien régime* aangevallen met een beroep op de idealen van *vrijheid* en *gelijkheid*. Met het ideaal van gelijkheid verwierpen verlichtingsdenkers de notie dat sommige burgers meer aangeboren rechten en plichten hadden dan anderen. Met het ideaal van vrijheid wees men de vorst en diens goddelijke mandaat af. In plaats daarvan eiste men democratisch zelfbestuur.⁴⁹ In de filosofie kwamen deze idealen samen in de sociaal-contracttheorie: de staat moest worden ingericht door gelijkwaardige burgers die in vrijheid kiezen hoe zij bestuurd willen worden.⁵⁰

De revolutionaire omwentelingen die uit het verlichtingsdenken voortkwamen werden vooral gedragen door de liberale burgerij. Het waren dan ook vooral de vertegenwoordigers van deze klasse en bijbehorende ideologie die hun positie opeisten en dominant werden binnen de nieuwe democratische instituties. Zij werden zo dragers van een aantal belangrijke maatschap-

49 De Dijn 2021, p. 153-266.

50 Het idee van het sociaal contract werd na de Verlichting een belangrijke bron voor de legitimering van overheidsgezag. Filosofen als Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau en meer recenter John Rawls zijn in de westerse filosofie de bekendste denkers op dit vlak. Zie: Cudd & Eftekhari 2021.

pelijke ontwikkelingen, waaronder de liberalisering en modernisering van het maatschappelijke, sociale, economische en politieke leven in ons land.⁵¹ In de tweede helft van de 19e eeuw ontstonden hierop twee ideologische tegenreacties: de opkomst van het socialisme, waarin de sociaaleconomische achterstelling van de arbeidersklasse aan de kaak werd gesteld, en het confessionalisme, waarin men zich verzette tegen de sociaal-culturele dominantie van het liberale wereldbeeld.⁵²

1900-1945: De Wereldoorlogen en het belang van maatschappelijke ordening

Met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog (1914) en de (pogingen tot) revoluties die daarop volgden werd het vooruitgangsgeloof van het verlichtingsdenken verder aan het wankelen gebracht. In het interbellum kreeg men meer oog voor de keerzijdes van de moderniteit: de mens zou door het wegvallen van traditionele structuren en verbanden ontheemd zijn geraakt. Bovendien hadden de idealen van vrijheid en gelijkheid tot allerhande massaverschijnselen geleid. Er was behoefte aan ordening van de samenleving.⁵³

Aan de rechterkant van het politieke spectrum zag men daarbij vooral heil in het herstel van traditionele, hiërarchische structuren. Aan de linkerkant kwamen de idealen van sociaaleconomische en culturele planning op. Beide pleidooien gingen uit van nieuwe gezagsverhoudingen: de op drift geraakte ‘massamens’ zou in toom gehouden moeten worden door een gezagsvolle elite. Wat de conservatieven betreft bestond deze elite uit vorsten, kerkelijken en legerofficieren. De progressieven zagen vooral een rol voor economische, sociologische en andersoortige planners.⁵⁴

De massacritici wisten de opkomst van totalitaire ideologieën en bewegingen zoals het communisme en het fascisme – vaak geduid als massabewegingen *pur sang* – niet te voorkomen. De gruwelijkheden die hiervan het gevolg waren werden geduid als het uitvloeisel van de opkomst van de ‘massamens’ die gelijkheid en zelfbestuur had opgeëist maar de bijbehorende verantwoordelijkheden niet aankon.⁵⁵

1945-1960: De verzuilde overheid en de opkomst van de welvaartsstaat

Na de Duitse bezetting werden – in lijn met die ideeën die daarover in het interbellum waren ontstaan – pogingen gedaan om gezagsrelaties te herstellen. Hiervoor werd dankbaar gebruik gemaakt van de zuilen die gedurende de late 19e eeuw en in de eerste helft van de 20e eeuw in Nederland waren opgebouwd. Ondanks de voor de oorlog opgekomen ‘doorbraakgedachte’ en

51 De Beus, Van Doorn & De Rooy 1992, p. 9-97.

52 Ibid., p. 98-178.

53 Jonker 1988, p. 44-96.

54 Duyvendak 1999, p. 1-58.

55 Beroemd zijn de beschouwingen van José Ortega y Gasset en Menno ter Braak. Zie: Ortega y Gasset 1933; Ter Braak 1937.

het doorbreken van de zuilstructuur door de bezetter vond na 1945 een proces van herzuiling plaats. Het gezag werd hersteld, maar binnen de context van de gescheiden levensbeschouwelijke gemeenschappen die ons land kende.⁵⁶

Tijdens de verzuiling speelde het maatschappelijke leven in Nederland zich af binnen de eigen levensbeschouwelijke kring. Bovenaan de zuilen stonden geestelijke en politieke leiders die binnen hun zuil gezag genoten. Dit gezag was in instituties verankerd: maatschappelijke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en vakbonden waren per zuil georganiseerd. Deze organisaties werden weliswaar vaak gefinancierd door de staat, maar leiders van de zuilen hadden door de ‘sovereiniteit in eigen kring’ veel zeggenschap over de inrichting van die organisaties. Het contact van burgers met de overheid verliep zo via een tussenlaag van zuilinstituties. Op statelijk niveau depoliti-seerden de leiders van de zuilen heikele thema’s. Ze kwamen tot afspraken die zij door hun gezag makkelijk konden verantwoorden aan hun achterban.⁵⁷

Door de toenemende welvaart en het ontstaan van de welvaartsstaat groeiden de zuilinstituties in de decennia na de oorlog. De zuilen werden door de overheid in staat gesteld om sociale arrangementen op te zetten, maar er was door de soevereiniteit in eigen kring weinig democratische controle op de uitvoering daarvan. Het gezag van de centrale overheid was tijdens de verzuiling dan ook relatief beperkt.

1960-1975: De ‘verstatelijking’ van de overheid en de antiautoritaire revolutie

De groeiende welvaart bracht verschillende onvoorziene gevolgen met zich mee die een verregaande invloed hebben gehad op gezagsrelaties in de Nederlandse samenleving. De economische voorspoed, het toegankelijker worden van sociale arrangementen en de verbetering van het onderwijs zorgden voor processen als individualisering en secularisering. De zuilen – die gestoeld waren op gemeenschapszin en bijbehorende levensovertuiging – verloren hierdoor aan bestaansrecht en het gezag van de zuilelites brokkelde af.⁵⁸

Vanaf de tweede helft van de jaren 60 vond in reactie hierop een proces van verstatelijking van voorheen verzuilde instituties en sociale arrangementen plaats, waardoor de centrale overheid en haar democratische instituties aan kracht wonnen. Sociale voorzieningen werden niet langer gezien als iets wat je door het charitatieve particulier initiatief gegund werd, maar als iets waar je als burger recht op had. Men ging spreken van sociale grondrechten, en met het naar zich toetrekken van allerhande vormen van sociaal beleid was de Nederlandse verzorgingsstaat geboren.⁵⁹

Ondertussen kwam het gezag en de gehoorzaamheid aan gezag in bredere zin in een kwaad daglicht te staan. Vanaf de jaren 60 kwam er in het

56 Schuyt & Taverne 2000, p. 239-263.

57 Lijphart 1968, p. 27-164.

58 Van den Berg & Molleman 1975, p. 61-130.

59 Tjeenk-Willink 2021, p. 1-184.

publieke debat steeds meer ruimte voor kritische analyse. Filosofen en sociologen gingen op zoek naar de oorzaken van geweld en onderdrukking in de moderne samenlevingen. Ze weten dit niet aan het gebrek aan gezag (de analyse die voorheen gangbaar was) maar juist aan de verregaande, blinde gehoorzaamheid aan gezag en autoriteit door burgers. Dit kritische geluid viel in vruchtbare aarde bij de protestgeneratie die alle vormen van overheersing van de ene mens over de andere als onwenselijk ging zien. ‘Autoriteit’ werd een vies woord en gezag uitoefenen een taboe.⁶⁰

1975-2000: De ‘vermarkting’ van de overheid en de calculerende burger

De maatschappelijke polarisatie van de jaren 70 zette zich in de jaren 80 door met de krakersrellen, de lerarenstakingen en de ambtenarenprotesten. Op politiek-bestuurlijk gebied brak naar verloop van tijd een periode van stabiliteit aan. Het *Akkoord van Wassenaar* dat in 1982 tussen werkgevers en werknemers werd gesloten markeerde de terugkeer van de depolarisatie die kenmerkend was voor de periode van de verzuiling. De ‘pacificatiepolitiek’ werd voortgezet met het poldermodel. In reactie op de economische schokken en naweeën van de oliecrises (in 1973 en 1979) werden door de kabinetten-Lubbers in relatieve politieke rust grootschalige bezuinigingen doorgevoerd.

De kritiek op gezag en autoriteit bleef. Waar de overheid in de jaren 60 en 70 werd gezien als instrument voor maatschappelijke ordening en sociaaleconomische voorspoed, zag men haar vanaf de jaren 80 steeds meer als obstakel. De verzorgingsstaat zou log en onbetaalbaar zijn geworden en bovendien zou de gezagsvolle, ‘sturende overheid’ niet meer passen bij de moderne burgers die als calculerende *homo economici* zelf weten wat goed voor ze is en daarnaar handelen.⁶¹ Dergelijke analyses kwamen deels voort uit neoliberale ideeën over politiek en bestuur zoals die terug te vinden zijn in de beleidsfilosofie van het *New Public Management* en de *Public Choice Theory*. Niet de overheid en diens democratische instituties, maar de markt – waar burgers als vrije, individuele wezens handelen naar hun eigenbelang – zou de belangrijkste ordenende actor in de samenleving moeten zijn. De overheid was er voor de procesbewaking, en trad op als marktmeester.⁶²

In de jaren 80 en 90 vond op basis van deze ideeën een vermarkting van maatschappelijke instituties plaats. Publieke taken werden in een proces van privatisering gedelegeerd aan private instanties en de overheid riep zelfstandige bestuursorganen in het leven waarmee prestatiegerichte afspraken gemaakt werden.⁶³ De overheid ging steeds vaker een beroep doen op externe experts en adviesbureaus. In plaats van inhoudelijke vaardigheden kwamen competenties als procesmanagement in het werk van ambtenaren centraal

60 Rood 2013, p. 119-124; Verhaeghe 2015, p. 13-35.

61 Vuijsje & Wouters 1999, p. 25-48.

62 Mellink & Oudenampsen 2022, p. 95-230.

63 Hoogenboom 2011, p. 388-401, 393-398.

te staan. De nieuwe bestuurlijke rationaliteit ging gepaard met een technocratisering van het maatschappelijk debat. Niet idealen maar pragmatische oplossingen werden dominant. Het bewaken van complexe processen en het halen van targets werd een doel op zich. Bestuurders en politici grepen steeds vaker terug op wetenschappelijk onderbouwde rapporten en adviezen om overheidshandelen te verantwoorden en beleidsalternatieven uit te sluiten.⁶⁴

2000-heden: De ‘vermaatschappelijking’ van de overheid en de participatiesamenleving

Na de eeuwwisseling ontstond het beeld dat de verhouding tussen markt, overheid en samenleving uit het lood was geslagen. Na het stagneren van de economische hoogconjunctuur van de jaren 90 en het uitbreken van de kredietcrisis (2008) en de eurocrisis (2010) groeide de kritiek op het markt-denken binnen de overheid.⁶⁵ Niet de markt, maar de samenleving zou weer centraal moeten staan. Dit betekende niet dat de overheid diens oude, gezagsvolle, ‘sturende’ rol weer zou moeten oppakken. In plaats daarvan zou de overheid een faciliterende functie behoren te krijgen bij het realiseren van de ‘participatiemaatschappij’.

De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2007)

Illustratief voor de nieuwe rol die de overheid met de aankondiging van de participatiemaatschappij op zich nam, was de invoering van de Wmo. Met de deze wet werden verschillende wetten (zoals de Welzijnswet, de Wet voorziening Gehandicapten, onderdelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) samengevoegd. In de Wmo staat zelfredzaamheid centraal: het idee is dat burgers zichzelf zoveel en zolang mogelijk moeten zien te redden in de samenleving – al dan niet bijgestaan door hun eigen netwerk van familie en vrienden. De overheid probeert dit zoveel mogelijk te faciliteren, bijvoorbeeld door mantelzorg te vergoeden. Pas als een persoon echt onzelfredzaam wordt geacht, kan een beroep worden gedaan op een collectieve voorziening zoals begeleiding of opvang.

Het ideaal van de participatiemaatschappij ging uit van de sturende en dragende kracht van burgers en de maatschappelijke verbanden waarin zij zich bewegen. In het denken over de participatiemaatschappij stond de gedachte centraal dat de samenleving door de toegenomen welvaart en het beter beschikbaar worden van kennis en kunde horizontaler was geworden.⁶⁶ Het

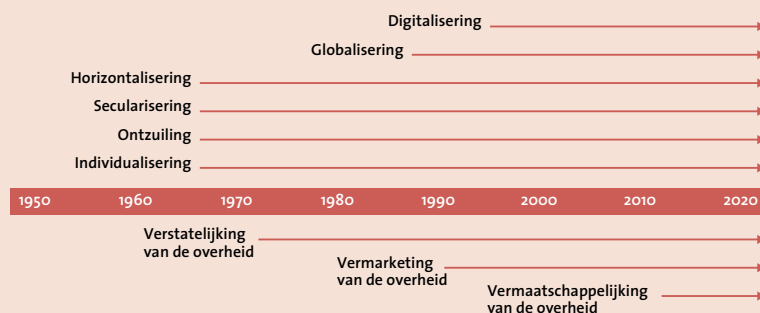
64 Verbrugge 2022, p. 12-13.

65 ROB 2012, p. 25-26.

66 Ibid.

mensbeeld van de zelfredzame burger zoals dat in de jaren 80 en 90 was ontstaan werd hiermee bestendig. In lijn hiermee vonden onder de kabinetten-Rutte grootschalige decentralisaties plaats. Hoewel deze decentralisaties in het politieke domein verantwoord werden als pogingen om de ontwikkeling van het overheidsbeleid weer dichterbij de burger plaats te laten vinden, worden ze met terugwerkende kracht vooral als bezuinigingsoperaties gezien.

Relevante maatschappelijke ontwikkelingen



Het historisch overzicht schetst een aantal ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de verhouding tussen de overheid en de burger en de gezagsrelatie tussen beiden. In dit kader worden kort de relevante ontwikkelingen benoemd:

Verzuiling: Een proces van scheiding van het maatschappelijk leven in levensbeschouwelijke clusters, waarbij de groepen eigen instituties hebben en zodoende in een bepaalde mate van elkaar zijn afgeschermd. Gezag werd toegekend aan de zuilelites (soevereiniteit in eigen kring).

Secularisering: Een proces van ontkerkelijking, waarbij religieuze instituties aan gezag inleveren en de externe bron van het gezag (godsdienstige rechtvaardiging) niet meer vanzelfsprekend is.

Individualisering: Burgers gaan zich meer als individu identificeren en in steeds mindere mate als groep in de samenleving.

Ontzuiling: Het mengen van levensbeschouwelijke groepen in het publieke leven, afbraak van gezag van de zuilelites.

Verstatelijking: Bepaalde sociale instituties worden genationaliseerd, zoals ziekenhuizen en scholen. De overheid trekt taken naar zich toe.

Globalisering: Een proces van economische, politieke en culturele integratie op mondiaal niveau door schaalvergroting, kapitalisme en consumentisme.

Informatisering: Een ontwikkeling in informatie- en communicatietechnologie, waardoor overheidsprocessen complexer worden.

Horizontalisering: Een ontwikkeling waarin de samenleving steeds minder hiërarchisch en steeds platter wordt, waardoor traditioneel hiërarchische bestuursposities minder vanzelfsprekend gezag hebben.

Vermarkting: Een proces waarbij de overheid steeds meer traditioneel publieke taken uitbesteedt aan de markt.

Privatisering: Het privatiseren van bepaalde publieke diensten, zoals het openbaar vervoer, waardoor deze diensten door marktwerking wel efficiënter worden, maar de overheid er geen zeggenschap meer over heeft.

Technocratisering: Een ontwikkeling waarin de overheid haar beleid in toenemende mate rechtvaardigt door pragmatische, technische of wetenschappelijke overwegingen, waardoor de morele dimensie van beleid op de achtergrond raakt.

Digitalisering: Een proces waarbij de uitvoering van overheidsbeleid in toenemende mate wordt geordend door het gebruik van algoritmes.

Decentralisering: Het uitbesteden van taken van de Rijksoverheid aan decentrale overheden, zoals de Wmo.

4.3 DE INVLOED OP DE GEZAGSRELATIE EN DE VIER TEKORTEN

Voor het duiden van de effecten van ontwikkelingen op het gezag van de overheid benoemen we vier tekorten die zichtbaar zijn binnen het openbaar bestuur. De term ‘tekort’ wordt gebruikt om te illustreren waar in de democratische rechtsstaat en Nederland als gemeenschap gaten zijn ontstaan in het weefsel dat de relatie tussen de burger en de overheid bijeenhoudt. Burger en overheid verkeren in een wederkerige relatie met elkaar, gekenmerkt door wederzijdse verwachtingen, rechten en plichten. De invulling hiervan – door de overheid én door burgers – moet meebewegen met contextuele ontwikkelingen. Als dit niet gebeurt, ontstaan er gaten in het maatschappelijke weefsel. We identificeren vier tekorten, elk met een (deels overlappende) invloed op de gezagswaardigheid van de overheid.⁶⁷

1. Het tekort van de **macht**.
2. Het **cognitief** tekort.
3. Het **moreel** tekort.
4. Het **maatschappelijk** tekort.

67 De Raad heeft zich hierbij laten inspireren door de ‘leegtes’ die Ad Verbrugge in zijn essay *Gezag in het geding* heeft geïdentificeerd. Zie: Verbrugge 2022, p. 12-14.

4.3.1 *Het tekort van de macht*

We verstaan onder gezag de ‘vrijwillige aanvaarding van macht’. Dit impliceert dat de overheid een zekere mate van macht moet hebben of kunnen verweren om gezag uit te oefenen. Als de overheid geen macht heeft of verwerft, kunnen burgers die macht immers ook niet vrijwillig aanvaarden. Volgens de Raad schuilt de dieperliggende oorzaak van de afname van feitelijk gezag in de uitholling van de ‘macht’ van het openbaar bestuur. De Raad noemt dit het tekort van de macht. Dit tekort is tweeledig.

Eenzijds heeft de overheid haar eigen zeggenschap uitgehold. Vanaf de jaren 80 heeft de overheid haar bevoegdheden en handelingsvermogen op veel terreinen gedelegeerd en afgestoten. Decentralisaties gingen in veel gevallen gepaard met bezuinigingen, waardoor de overheid zwakker kwam te staan. Naast bezuinigingsoverwegingen waren normatieve ideeën over het einde van de sturende, gezagsvolle overheid leidend. Er is daardoor een ‘holle staat’ ontstaan. Publieke diensten zijn op grote schaal uitbesteed aan externe maatschappelijke of commerciële organisaties, waardoor de overheid hierover steeds minder voor het zeggen heeft.⁶⁸ Hiermee heeft de overheid haar eigen onmacht mede georganiseerd. En als zij geen macht heeft valt er ook geen macht vrijwillig te aanvaarden.

De effecten van deze *zelfgeorganiseerde onmacht* worden versterkt doordat de context waarin de overheid moet opereren sterk veranderd is. Processen zoals globalisering en informatisering hebben het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid complexer gemaakt.⁶⁹

De verwachtingen over de overheidsmacht om op verschillende maatschappelijke terreinen effectief op te treden lopen uiteen. De overheid zelf heeft de afgelopen decennia bewust een stap terug gedaan met een beroep op de ordenende werking van de markt en de draagkracht van individuen en de maatschappelijke verbanden waarin zij zich bevinden. Burgers verwachten mede op basis van ervaringen uit het verleden vaak meer van de overheid. De machteloosheid van de overheid – bij het vlottrekken van het sociaal domein, het compenseren van slachtoffers van het toeslagenschandaal en de aardbevingsschade in Groningen of bij de aanpak van de talrijke crises (de stikstofcrisis, de woningcrisis, de asielcrisis, et cetera) die ons land kent – leidt tot grootschalige verontwaardiging.

Anderzijds lukt het de overheid daar waar zij het wel voor het zeggen wil hebben niet of onvoldoende om dit te doen via de weg van gezag, en dus via de weg van vrijwillig aanvaarde macht. De macht die het openbaar bestuur nog over heeft is ‘leeg’ geworden door een gebrek aan verhaal en gezagswaardigheid. Het gevolg is dat de instrumenten die het openbaar bestuur tot zijn beschikking heeft meer en meer rusten op dwang en andere vormen van

68 Mellink & Oudenampsen 2022, p. 239-243.

69 't Hart 2005, p. 226-238.

niet-vrijwillig aanvaarde macht. Deze ‘macht over’ is echter geen goede vervanging van de verloren gegane ‘macht met’.

4.3.2 *Het cognitief tekort*

Het afstoten van overheidstaken is gepaard gegaan met een verlies van kennis en kunde bij de overheid. Doordat de overheid zichzelf primair is gaan zien als facilitator van beleid (dienstbaar aan de markt en later aan de participatiemaatschappij) is het takenpakket van de overheid steeds minder inhoudelijk en steeds meer procesmatig geworden. Versterkt door ontwikkelingen van privatisering en outsourcing is een grote afstand ontstaan tussen zij die beleid maken, zij die het uitvoeren en diegenen voor wie het beleid bedoeld is.⁷⁰

Tegelijkertijd heeft de burger door de horizontalisering van de samenleving meer (toegang tot bronnen van) kennis en kunde, waardoor de waarheidsclaim van de overheid minder vanzelfsprekend is.⁷¹ Door de opkomst van nieuwe digitale media staan burgers bovendien bloot aan alternatieve waarheidsclaims waar de overheid mee moet concurreren.⁷² Doordat de overheid meer is gaan leunen op de expertise van externe adviesbureaus en hun rapporten raakt (wetenschappelijke) kennis steeds vaker gepolitiseerd. Hierdoor vindt rolverving plaats tussen politiek en wetenschap en brokkelt niet alleen het gezag van de overheid maar ook dat van de wetenschap af.⁷³

De Texelse Emmalaan en de kennispositie van burgers

Op Texel is de Emmalaan – deel van de rondweg om het dorp Den Burg, waar fietsers tot voor kort hun eigen afgesloten fietsbaan hadden – op de schop gegaan om een ‘shared space’ te creëren. Het idee: wanneer al het verkeer door elkaar rijdt ziet men automatisch wat meer naar mede-gebruikers om en zal men dus rustiger gaan rijden. De verandering leidde tot grote onrust bij bewoners, omdat zij de nieuwe verkeerssituatie als zeer onveilig ervaren. Uiteindelijk moest de verantwoordelijke wethouder na een motie van wantrouwen het veld ruimen.

70 Van den Brink & Jansen 2016, p. 1-96.

71 Vgl. ROB 2010.

72 ROB 2019, p. 30-49.

73 Van Ommeren e.a. 2022, p. 13-38.

In de reportage *Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald? De Emmalaan op Texel* (Musters, 2022) is te lezen hoe burgers de gemeente de schuld geven van de situatie die is ontstaan: de verkeersbureaus die voor de Emmalaan waren ingeschakeld zouden niet voldoende op de hoogte zijn geweest van de lokale verkeersomstandigheden. Met verschillende rapporten in de hand wees de gemeente erop dat de situatie objectief gezien veel veiliger was dan voorheen. De inwoners van Den Burg beriepen zich echter op hun ervaringskennis, en daarnaast raadpleegden ze zelf ook experts en deden ze eigen onderzoek naar de verkeerssituatie.

In de casus werd (extra) kennis vooral gebruikt om de eigen posities van de gemeente en burgers meer kracht bij te zetten. Kennis leidde er zo dus niet toe dat de twee partijen tot elkaar kwamen – de tegenstellingen werden eerder scherper. De casus laat zien hoe de verbeterde kennispositie van burgers de waarheidsclaim van de overheid – en daarmee diens gezag – onder druk zet.

4.3.3 *Het moreel tekort*

Met het verwerpen van diens inhoudelijke, sturende rol en het omarmen van een faciliterende, procesgerichte rol, is de overheid het normatieve karakter van haar eigen handelen deels gaan ontkennen. De nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders heeft vragen over rechtvaardigheid van het overheidsoptreden in relatie tot de burger uit het zicht doen raken. Bepaalde beleidsdoelen zijn ten onrechte als moreel neutraal gepresenteerd terwijl beleidsalternatieven als ‘politiek’ zijn weggezet. Het ‘politieke’ heeft hierdoor een negatieve connotatie gekregen, omdat dit pragmatische oplossingen voor technisch-juridische vraagstukken in de weg zou staan. De technocratisering van het debat heeft de visies, aannames en motivaties die ten grondslag liggen aan beleidskeuzes onzichtbaarder gemaakt.

Met de verschuiving van inhoudelijke voorschriften naar procedurele richtlijnen is een uit wantrouwen geboren ‘regelgevingsdiarree’⁷⁴ ontstaan die vooral bedoeld is om de interacties van burgers onderling en van burgers met de overheid in goede banen te leiden. Veiligheid, het vermijden van risico’s en het voorkomen van slachtofferschap zijn hierbij de belangrijkste waarden.⁷⁵ Het verlangen naar de ‘veiligheidsutopie’ heeft ertoe geleid dat de overheid vooral sanctionerend is gaan optreden, onder andere met een toename van

74 Verhaeghe 2015, p. 99.

75 Boutellier 2005; De Graaf 2022.

surveillance en controle tot gevolg.⁷⁶ Ondertussen zijn er ook meer een meer voorbeelden waarbij de rechter de overheid terugfluit omdat zij zélf de wet overtreedt.

Eerder sprak de Raad in zijn advies over de rechtsstaat⁷⁷ ook over het ontstaan van een rechtsstatelijk tekort. De rechtsstaat kan alleen zijn functie vervullen als in een samenleving sprake is van een levendige rechtsstatelijke cultuur waarbij alle spelers de waarden van de rechtsstaat onderschrijven en zijn spelregels volgen. De Raad ziet echter tekenen van erosie die duiden op het ontstaan van een rechtsstatelijk tekort. Daarvan is sprake als de overheid zich niet aan de eigen regels houdt. Of als er een cultuur van ‘institutionele vooringenomenheid’ heerst. Het tekort is aanwezig als rechtsstatelijke besef bij politici, bestuurders, ambtenaren en media gebrekkig is ontwikkeld. Een tekort dat niet kleiner wordt als investeringen in de instituties van de rechtsstaat achterblijven.

Uiteenlopende moraliteiten in het sociaal domein

In de reportage *De wet of de moraal: Een casus in het sociaal domein* staat het verhaal van een 67-jarige Hagenaar centraal. Hij kwam in 2020 samen met zijn jonge kinderen zonder woning te zitten. Toen de man zich bij het Daklozenloket van de gemeente Den Haag meldde, kreeg hij te horen dat hij niet in aanmerking kwam voor opvang in het kader van de Wmo. Hij werd namelijk zelfredzaam geacht, en bovendien zou hij binnen zijn eigen netwerk opvang kunnen realiseren. De man en zijn kinderen konden inderdaad tijdelijk terecht bij familie, maar na enkele maanden leidde dit tot problemen.

De gemeente hield vol dat de Hagenaar niet in aanmerking kwam voor opvang in het kader van de Wmo, en een maatschappelijk werkster liet het gezin uiteindelijk op haar kantoor slapen. Nadat een journalist lucht kreeg van de casus ontstond er een mediastorm: er was veel verontwaardiging over het handelen van de gemeente en men was verbaasd dat dit in Nederland kon gebeuren. Uiteindelijk greep de politiek in. De verantwoordelijke wethouder bood op basis van een buitenwettelijk principe (tijdelijk) onderdak aan.

De rechter heeft de gemeente Den Haag in een voorlopige voorzieningsprocedure (voorlopig) in het gelijk gesteld: het gezin hoefde volgens de kaders die de Wmo daarvoor stelt niet opgevangen te worden.

⁷⁶ Kaulingfreks 2018, p.31, 225, 249; Verhaeghe 2015, p. 98-116.

⁷⁷ ROB 2020a.

De casus laat daarmee zien hoe de moraal zoals vervat in wet- en regelgeving en de publieke moraal soms uiteenlopen. Burgers verwachten op basis van ervaringen uit het verleden soms meer handelingsvermogen van de overheid dan dat de overheid daadwerkelijk heeft: de overheid heeft in de afgelopen decennia bewust gekozen om een beroep te doen op de zelfredzaamheid van burgers en heeft daarmee feitelijk de macht opgegeven om personen in een vergelijkbare situatie als [cliënt] en zijn gezin op te vangen.

Waar de politiek traditioneel een taak had bij het normatief definiëren van het algemeen belang en het gezaghebbend toekennen van waarden, is die taak mede door de hierboven beschreven ontwikkelingen steeds meer uit het zicht geraakt. Ook andere zaken spelen hierbij een rol. Door de toenemende pluriformiteit van de samenleving en de veelheid van interpretaties van de werkelijkheid is het steeds moeilijker geworden om tot een gedeeld beeld van de werkelijkheid te komen – laat staan dat men op basis hiervan een normatieve discussie kan voeren om het algemeen belang te definiëren.⁷⁸ Daarbij zijn burgers calculerder geworden en tonen zij weerstand tegen publieke normen opgelegd vanuit de overheid. Politici zijn in meerdere mate vertegenwoordigers van de (geaggregeerde) eigenbelangen van burgers geworden. Visies voor de maatschappij als geheel ontbreken. Het algemeen belang als bron waarmee de overheid de eigen machtspositie kan onderbouwen staat hierdoor onder druk.

4.3.4 Het maatschappelijk tekort

Door de vermarkting en de vermaatschappelijking van overheidstaken is de afstand tussen bestuurders en politici (zij die het beleid maken) en burgers (zij die met het beleid te maken krijgen) vergroot. Waar de verbindingen tussen burgers, politici en maatschappelijke organisaties tot aan de jaren 70 sterk waren, werden ze vanaf de jaren 80 steeds zwakker. Voor de oude zuilinstituties zijn weinig tot geen verbindende instituties of maatschappelijke structuren in de plaats gekomen.⁷⁹ Recentere pogingen om deze verbindingen in het kader van de participatiemaatschappij weer te versterken zijn lastig gebleken.

78 Student Applied Ethics van de Universiteit Utrecht Quint Dekker, Noa Harmsen, Flore Nicolai en Yuri Taks schreven in opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur een paper over thema gezag van de overheid. Zij duiden dit fenomeen als het perspectief-proliferatie probleem: burgers worden tegenwoordig blootgesteld aan ontelbaar veel denkkaders en interpretaties die vaak haaks staan op de denkkaders en interpretaties van zij die de macht formeel in handen hebben. 'Waar vroeger dergelijke kritiek buiten de deur gehouden kon worden middels een staatsomroep of een ministerie van propaganda, doordrenkt in het heden zowel weldoordachte overheidskritiek als blind-antagonistisch nattevingerwerk elk huis en nagenoeg ieder mens', aldus de studenten. Zie: Dekker, Harmsen, Nicolai & Taks (2022, ongepubliceerd), p. 10-11.

79 Tjeenk-Willink 2021, p. 1-184.

Het gezag van de overheid is nog steeds veelal verticaal en top-down georganiseerd, terwijl de samenleving de afgelopen decennia steeds horizontaler is geworden. Door het ‘mondig’ worden van burgers loopt besturen steeds vaker op conflicten uit. Burgers zijn veel meer dan vroeger geneigd en in staat om hun bijzondere belangen te erkennen en hiervoor op te komen. Denken in termen van een algemeen belang is ook aan burgers steeds vaker niet besteed – in die zin is het ontstaan van het ‘maatschappelijk’ tekort niet alleen een probleem van de overheid, maar ook een probleem voor de maatschappij als geheel. Al met al is zo een afstand ontstaan tussen ‘politiek’ (dat wil zeggen: het politieke gesprek dat gevoerd wordt in de institutionele agenda die beleid bepaalt) en ‘het politieke’ (praktijken die worden gekenmerkt door informele politieke gesprekken tussen actoren die niet worden gezien als legitieme deelnemers aan het publieke debat).⁸⁰

Studenten Social Work van Inholland Amsterdam en wantrouwen richting de overheid

In het kader van het voorliggende signalement organiseerde onderzoeker Sietske Zweegman een aantal focusgroepen met studenten van de opleiding Social Work van Hogeschool Inholland Amsterdam. Tijdens deze focusgroepen werd stilgestaan bij ervaringen met de overheid – van de studenten en hun naaste omgeving zelf, maar ook van de cliënten waar ze als sociaal werkers in opleiding mee in contact staan.

Aan de focusgroepen deden tien studenten mee van tussen de 20 en 26 jaar oud, waarvan acht vrouwen en twee mannen. Vijf van deze studenten volgden eerder een mbo-opleiding. Zes van hen zijn bi-cultureel en spreken naast Nederlands ook vloeiend één of meerdere andere talen. De gesprekken vonden plaats op de hogeschool met een docent-onderzoeker die voor de studenten al goed bekend was. Door middel van creatieve werkvormen is getracht de persoonlijke verhalen van studenten over hun ervaringen met de overheid ruimte te geven.

Studenten benoemden tijdens de sessies dat de overheid voor veel mensen in Nederland ontoegankelijk is. Daarnaast benoemen twee studenten dat er sprake is van eenrichtingsverkeer omdat de overheid alleen met regels en richtlijnen komt, maar de burger eigenlijk niet kan reageren. Een aantal studenten benoemde dat de overheid er niet voor

80 Kaulingfreks 2019, p. 83.

alle mensen is, maar alleen voor mensen die naar school zijn geweest en ‘het snappen’. Hierbij verwijst ‘het’ naar regels, de taal, de normen en de cultuur. In de woorden van één van de deelnemende studenten:

‘Ja, er is onderscheid tussen mensen. Sommigen weten wel wat ze kunnen gebruiken qua rechten en plichten, maar anderen weten er helemaal niks van. Zodra je zo’n woord gebruikt, begrijp ik er geen ene moer meer van. Net als hoe je brieven krijgt van de belasting of van de overheid. Zulke dure woorden erin (...) Door dat ene dure woordje werken mensen zich in de problemen’.⁸¹

Dit is een voorbeeld van het maatschappelijk tekort, omdat het laat zien dat bij gebrek aan verbindende instituties het voor studenten moeilijk is om in contact te treden met de overheid en het gevoel te hebben dat zij in verbinding staan met die overheid. De overheid is in plaats daarvan een instituut op afstand, met eigen regels en taal.

Sommige burgers voelen zich niet gekend in hun belangen, en sommigen van hen haken af, resulterend in een proteststem of het thuisblijven bij verkiezingen. Daarbij hebben bepaalde groepen in onze samenleving meer democratisch en bureaucratisch kapitaal dan anderen.⁸² Sommige mensen hebben meer kansen en ontwikkelingsmogelijkheden en worden beter gerepresenteerd in politiek en samenleving.⁸³ Men spreekt wel van de ‘diplomademocratie’ omdat steeds minder praktisch opgeleide burgers hun weg weten te vinden in de complexe routes naar politieke participatie.⁸⁴ Naast opleidingsniveau spelen ook factoren als klasse, etniciteit, gender, leeftijd, gezondheid en geografie hierbij een belangrijke rol. De overheid heeft hierdoor minder zicht op de problemen en zorgen van een aanzienlijk deel van haar bevolking. De politiek draagt het ideaal uit van de zelfredzame burger die zich kan redden in de improvisatie- of netwerkmaatschappij, terwijl hier in de praktijk minder sprake van is. Bovendien komt de rekening voor overheidsfalen vaak bij de meest behoevenden in de samenleving terecht.

4.4 SLOT

In dit hoofdstuk heeft de Raad een overzicht proberen te geven van de historische ontwikkeling van de gezagsrelatie tussen overheid en burger en de implicaties hiervan op de gezagswaardigheid van de overheid gezien door het prisma van de vier tekorten (het tekort van de macht, het cognitief tekort, het

81 Zweegman 2022 (ongepubliceerd), p. 1.

82 WRR 2017.

83 De Voogd & Cuperus 2021, p. 80.

84 Bovens & Wille 2011.

moreel tekort en het maatschappelijk tekort) die de Raad op sommige terreinen binnen het openbaar bestuur waarneemt.

Duidelijk is dat het gezag van de overheid minder vanzelfsprekend is geworden en dat de gezagswaardigheid van de overheid afkalft en/of onder druk staat. Het zou echter fout zijn om dit laatste volledig toe te schrijven aan het openbaar bestuur, want net zo goed spelen brede maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling, individualisering, digitalisering, informatisering en globalisering een rol. En ook burgers zelf hebben een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door met hun stem mede richting te geven aan beleid. Met de focus op de vier genoemde tekorten heeft de Raad echter willen wijzen op die ontwikkelingen waarvoor het openbaar bestuur zijn hand in eigen boezem zou kunnen steken.

Door te erkennen dat de overheid op sommige terreinen inderdaad minder bekwaam, betrouwbaar en betrokken is geworden – al is het maar relatief, en gezien in de ‘horizontale’ maatschappelijke context waarin zij moet opereren – kan nagedacht worden over herstel. In het volgende hoofdstuk staat de vraag centraal wat de overheid zelf kan doen om de gezagsrelatie met haar burgers te verbeteren en haar gezag te herwinnen.

5 Een agenda voor het herwinnen van gezag

5.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk liet de Raad zien dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur niet alleen is afgenomen in de ogen van de burgers, maar dat er ook aanwijzingen zijn dat de gezagswaardigheid van de overheid op sommige terreinen daadwerkelijk is afgekald. De Raad spreekt in die context van het tekort van de macht en de cognitieve, morele en maatschappelijke tekorten. Het tekort van de macht komt doordat de overheid geen macht meer wilde (een politieke keuze) en waar zij nog wel macht wilde, het niet meer *kon* uitoefenen op basis van de vrijwillige aanvaarding van burgers. Dat niet meer kan worden gezien als het gevolg van de cognitieve, morele en maatschappelijke tekorten.

Hoewel er tal van maatschappelijke ontwikkelingen zijn die het gezag van de overheid minder vanzelfsprekend hebben gemaakt, heeft de Raad met het benoemen van deze tekorten willen wijzen op ontwikkelingen waaraan de overheid zélf – althans voor een deel – debet is en die het gezag onder druk hebben gezet.

De Raad ziet namelijk dat deze tekorten ertoe hebben geleid dat de overheid burgers maar ook zichzelf in de afgelopen decennia tekort heeft gedaan. Burgers die op basis van ervaringen uit het verleden meer van de overheid verwachtten, werden teleurgesteld en in sommige gevallen zelfs slachtoffer daar waar de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van de overheid te wensen overliet. De overheid wilde het zelf niet meer voor het zeggen hebben en heeft daarmee haar maatschappelijke betekenis uitgehold en haar potentieel onbenut gelaten. Gezien de uitdagingen waar we als samenleving voor staan op het gebied van klimaat, milieu, ruimtelijke ordening, wonen en geopolitiek is het van belang dat de overheid weer een factor van belang wordt en met gezag kan opereren.

De Raad constateert dat de *bekwaamheid* van het openbaar bestuur onder druk staat waar het bestuur te weinig vaardig is en te weinig kennis en kunde heeft, de *betrouwbaarheid* waar het niet durft te normeren en zich niet aan afspraken houdt en de *betrokkenheid* waar het de verbinding met burgers is verloren. Dit hoofdstuk geeft mogelijke richtingen om de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur te herstellen, waardoor de overheid haar gezag weer kan herwinnen.

Het hebben van gezag is hierbij voor de Raad niet een op zichzelf staand doel. In een democratische rechtsstaat verlenen burgers idealiter immers alleen gezag aan het openbaar bestuur als dat bestuur dat gezag ook waard is. Feitelijk gezag is een wenselijk gevolg van de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. De oplossingsrichting voor het herstel van de gezagsrelatie

tussen overheid en burger is wat betreft de Raad dan ook niet het inzetten op meer vrijwillige aanvaarding van macht door burgers. In plaats daarvan zou de overheid zich toe moeten leggen op het herstellen van haar eigen gezagswaardigheid. Want pas als de overheid gezagswaardig is, mag redelijkerwijs van burgers worden verwacht dat zij haar ook feitelijk gezag toekennen.

Om de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur te herstellen verkent de Raad drie denkrichtingen. Deze denkrichtingen zijn geordend op basis van de drie kenmerken van gezagswaardigheid, omdat de Raad van mening is dat investeren in de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur kan bijdragen aan het herwinnen van gezag. Kortgezegd adviseert de Raad: investeer in de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van het openbaar bestuur. De drie denklijnen vormen samen een agenda voor het herstel van de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur die de Raad het komende jaar verder wil aanvullen en uitwerken in samenwerking met het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en burgers.

5.2 INVESTEER IN DE BEKWAAMHEID VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Door ontwikkelingen in de samenleving is besturen afgelopen decennia complexer geworden. Het afstoten van overheidstaken is gepaard gegaan met een verlies van kennis en kunde bij onderdelen van de overheid. Doordat de overheid bij de uitvoering van publieke taken is gaan leunen op zelfstandige bestuursorganen en commerciële partijen, is een gat ontstaan tussen beleid en uitvoering. Tegelijkertijd heeft de burger door de horizontalisering van de samenleving meer (toegang tot bronnen van) kennis en kunde, waardoor de waarheidsclaim van de overheid minder vanzelfsprekend is. De overheid is door het afstoten van kennis en kunde niet alleen feitelijk onbekwamer geworden op sommige terreinen, maar wordt over het algemeen ook sneller onbekwamer bevonden. De Raad wil de balans herstellen door te investeren in de bekwaamheid van de overheid en denkt daarbij aan drie richtingen voor herstel.

1. Stimuleer langetermijndenken

In de eerste plaats ziet de Raad dat de politiek-bestuurlijke praktijk de afgelopen decennia steeds meer in het teken is komen te staan van de waan van de dag. De Raad constateert een bijna koortsachtige focus op de korte termijn, waardoor sluimerende problemen pas worden aangepakt wanneer we als samenleving door de sociale, humanitaire of ecologische ondergrens zijn gezakt, en de politiek zich met recht gedwongen voelt te spreken van een ‘crisis’.

De crisismentaliteit en de harde ingrepen die daarbij horen brengen echter grote maatschappelijke, democratische en rechtsstatelijke kosten met zich mee, zoals de Raad eerder al beschreef in relatie tot de coronacrisis en

de asielcrisis.⁸⁵ Tegelijkertijd verzet de Raad zich nadrukkelijk tegen de roep om ‘goedaardige dictators’⁸⁶ die als verlicht despoot de weg naar voren zouden moeten wijzen om de grote maatschappelijke uitdagingen van onze tijd het hoofd te bieden. De plicht voor de overheid is om de oplossingen voor deze grote problemen vorm te geven binnen de kaders die de democratische rechtsstaat daarvoor biedt.

De Raad ziet het stimuleren en waarborgen van langetermijndenken binnen het openbaar bestuur daarbij als een zeer belangrijk middel. Alleen wanneer de overheid de ‘crises’ van de toekomst voor kan blijven zal zij erin kunnen blijven slagen om te besturen op basis van ‘macht met’ en zo de verleiding van ‘macht over’ weerstaan. De Raad zal zich daarom de komende periode inzetten om handelingsperspectieven te ontwikkelen om het toekomstdenken binnen het openbaar bestuur een plek te geven. Hierbij kan worden gedacht aan het binnenhalen van toekomstgerichte expertise, maar ook aan een herwaardering van de langetermijnverplichtingen die gepaard gaan met (sociale) grondrechten en de erkenning van de rechten van toekomstige generaties.

2. *Haal meer kennis en kunde in huis*

Voor het organiseren van ‘macht met’ acht de Raad het daarnaast van groot belang dat de overheid voldoende mensen in dienst heeft die beschikken over de juiste expertise en ervaringsdeskundigheid. Door dit te doen kan de overheid weer bekwaam worden en kan zij op den duur ook weer bekwaam bevonden worden door burgers. Het gaat daarbij niet alleen om ambtelijke expertise en ervaringsdeskundigheid, maar ook om de ondersteuning van de (nationale, regionale en lokale) politiek.

De overheid heeft te weinig inhoudelijke expertise en ervaringsdeskundigheid in huis en leunt momenteel nog te veel op externe adviesbureaus. Dit komt mede door de nadruk op procesmanagers en roulatie van managers tussen departementen, waardoor er minder aandacht is voor inhoudelijke competenties en ervaring op het betreffende beleidsdomein. De afhankelijkheid van externe bureaus dient beperkt te worden door dergelijke expertise van buiten naar binnen te halen. Bovendien is minder procesmatige, en meer inhoudelijke expertise en ervaringsdeskundigheid nodig om het gat tussen beleid en uitvoering te dichten. De uitdaging is hier voldoende middelen voor vrij te maken en personeel voor te vinden. In het verlengde van het vorige

85 ROB 2022; ACVZ & ROB 2022.

86 Roman Krznaric beschrijft deze pleidooien in zijn boek *De goede voorouder* (2020), p. 114-115. Het Verwey-Jonker Instituut deed onderzoek naar de steun voor illiberale en antidemocratische bestuursvormen in Nederland (bijvoorbeeld om crises aan te pakken) en concludeerde dat die aanzienlijk is, ondanks dat de meeste Nederlanders de principes van democratie en rechtsstaat onderschrijven. Bovendien concludeerden de onderzoekers dat de steun voor illiberale en antidemocratische bestuursvormen bij zowel hoog- als laagopgeleide en zowel linkse als rechtse burgers (zij die stemmen op een linkse of rechtse partij) te vinden is. Zie: Van Wonderen 2021.

thema is hier sprake van goedkoop op de korte termijn, duurkoop op de lange termijn.

De Raad wil door middel van zijn advisering bijdragen aan het nadenken over manieren om de overheid weer cognitief competentier te maken. Wat betreft de cognitieve competenties van de politiek adviseerde de Raad eerder al om normen te stellen aan de ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten.⁸⁷ In het briefadvies *Ondersteuning Tweede Kamer* stelde de Raad dat goede ondersteuning van volksvertegenwoordigers een noodzakelijke voorwaarde is voor een sterke democratie.⁸⁸ Toekomstige adviezen zouden ook kunnen gaan over manieren om de expertise en ervaringsdeskundigheid die in de samenleving aanwezig is beter te benutten door deze van buiten naar binnen te halen.

3. *Ondersteun waarheidsvinding in het digitale tijdperk*

Verder vindt de Raad dat de overheid moet erkennen dat processen als horizontalisering en digitalisering de kennispositie van burgers sterk verbeterd hebben. De waarheidsclaim van de overheid wordt hierdoor vaker betwist. De Raad ziet dit niet als een negatieve ontwikkeling: burgers zijn meer dan ooit in staat om betrokken te worden bij bestuur en beleid.

De Raad waakt echter wel voor de beproevingen van waarheidsvinding in het digitale tijdperk zoals benoemd in het advies *Zoeken naar waarheid*.⁸⁹ In de context van de minder evidente waarheidsclaim van de overheid vindt de Raad het bovendien van belang dat het openbaar bestuur zich inzet om de vervaging van de grenzen tussen politiek en wetenschap tegen te gaan. In zijn essaybundel *Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie* concludeerde de Raad al dat dit leidt tot verwetenschappelijking van de politiek en politisering van de wetenschap, waar zowel het gezag van de overheid als van de wetenschap onder te lijden heeft.⁹⁰

Voor het organiseren van ‘macht met’ vindt de Raad het van groot belang dat burgers en overheid maar ook burgers onderling een gedeeld beeld van de werkelijkheid hebben. De Raad wil daarom graag een bijdrage blijven leveren aan het stimuleren en waarborgen van waarheidsvinding in het digitale tijdperk. Zijn adviezen zouden kunnen gaan over de verdere concretisering van middelen om deze beproevingen voor waarheidsvinding in het digitale tijdperk te doorstaan, zoals het stimuleren van kritisch burgerschap, het bouwen van platforms voor democratische gedachtewisseling en het organiseren van tegenmacht. Wat betreft de rolzuiverheid van wetenschap en politiek ziet de Raad dat met name in de politiek en bij de ontwikkeling van beleid meer kennis nodig is over hoe om te gaan met wetenschappelijke inzichten. Advisering

87 ROB 2020b.

88 ROB 2022.

89 ROB 2018.

90 Van Ommeren e.a. 2022.

zou kunnen gaan over hoe dit te realiseren is, bijvoorbeeld door ambtelijke ondersteuning uit te breiden, een ‘kennisraad’ in te stellen of de recent ontwikkelde ‘wetenschapstoets’ vaker te gebruiken.

5.3 INVESTEER IN DE BETROUWBAARHEID VAN HET OPENBAAR BESTUUR

De overheid heeft de afgelopen decennia haar sturende en ordenende rol bewust losgelaten. De Raad ziet dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur onder druk staat doordat politici, bestuurders en ambtenaren hun handelen als amoreel en neutraal zijn gaan zien en/of presenteren: ‘There Is No Alternative’.⁹¹ Termen als ‘effectiviteit’ en ‘efficiëntie’ zijn daarbij vaak leidend, maar verdoezelen achterliggende normen en waarden. De Raad stelt vast dat het (niet) handelen van de overheid altijd morele implicaties heeft en nooit neutraal is. Daarnaast ziet de Raad dat de gezagswaardigheid van de overheid soms ook in gevaar is gekomen door incidenten waarbij het handelen van de overheid immoreel was of als zodanig is ervaren. Daarom denkt hij dat de overheid de morele dimensie van zijn handelen moeten leren erkennen en herwaarderden 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.

4. Leer politiek en rechtstatelijk te normeren door na te denken over wat goed openbaar bestuur is

Het leren herwaarderden van de morele en normatieve dimensies van openbaar bestuur vergt allereerst een explicitering van wat die dimensies zijn en hoe ze overheidshandelen beïnvloeden. De Raad merkt op dat veel politiek-bestuurlijke debatten de afgelopen decennia een technocratisch en/of technisch-juridisch karakter hebben gekregen. Door nadruk op ogenschijnlijk neutrale en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders liggen ‘noodzakelijkheidsvertogen’ bij het rechtvaardigen van overheidshandelen constant op de loer. Door de focus op efficiëntie en effectiviteit zijn vragen over wat rechtvaardig is binnen het openbaar bestuur uit het zicht geraakt.

Voor het openbaar bestuur kunnen noodzakelijkheidsvertogen een manier zijn om lastige morele dilemma’s te verhullen (bijvoorbeeld over de aanpak van de coronacrisis of de stikstofcrisis) of op de lange baan te schuiven. Dit zorgt er echter voor dat de normatieve aannames en motivaties waar beleid (impliciet) op is gebaseerd uit het zicht raken en niet meer worden besproken in een open politiek debat. Het risico is dat de moraal in de samenleving en de moraal vervat in de wet hierdoor te ver uit elkaar gaan lopen. Om dit te voorkomen is politiek debat en ideologische profilering van partijen nodig.

91 Vgl. France Stratégie 2022, p. 79.

Idealiter vindt de normerende rol van de politiek zijn weerslag in het recht. Het besef van de normatieve dimensie van de rechtsstaat is daarom net zo essentieel. De rechtsstaat kan alleen zijn functie gezagvol vervullen als in een samenleving sprake is van een levendige rechtsstatelijke cultuur waarbij alle spelers de waarden van de rechtsstaat onderschrijven en zijn spelregels volgen. Recent ontwikkelde de Raad daarom een wegingskader waarin hij de grondbeginselen van goed openbaar bestuur heeft geformuleerd en verhelderd.⁹² Hiervan wil de Raad de komende tijd een levend document maken. Het kader moet een integrale plek krijgen binnen de advisering van de Raad en de algemene visie op het openbaar bestuur die de Raad uitdraagt. Bovendien wil de Raad het kader aanscherpen door met stakeholders uit de praktijk in gesprek te gaan. Ook is, zoals de Raad eerder concludeerde in zijn advies *Een sterke rechtsstaat*⁹³, voortdurend onderhoud nodig om de rechtsstaat goed te laten functioneren. De Raad adviseerde een agenda voor de rechtsstaat te maken en wil de komende periode een bijdrage leveren aan de uitwerking daarvan.

Samenvattend dient de overheid meer stil te staan bij achterliggende normen en waarden van beleid. Het openbaar bestuur moet daarvoor weer leren om politiek en rechtsstatelijk te normeren en na te denken over wat goed bestuur is.

5. *Breng de (im)morele consequenties van doorgesloten maatwerk en fraudebestrijding in kaart*

Het leren herwaarderen van de morele en normatieve dimensies van het openbaar bestuur vergt daarnaast bewustzijn van de grenzen van maatwerk en fraudebestrijding. De Raad constateert een voortdurende spanning tussen aan de ene kant de gelijke behandeling van burgers en aan de andere kant het leveren van maatwerk. Enerzijds verwachten we een overheid die gelijke gevallen gelijk behandelt zonder aanzien des persoons en dat misbruik van de verzorgingsstaat wordt aangepakt, anderzijds zwelt de roep aan om een overheid met een menselijk gezicht die maatwerk biedt aan mensen en ruimte laat aan professionals om naar eigen expertise en ervaringsdeskundigheid individuen te bieden wat zij nodig hebben.

Echter, wanneer de morele onderbouwing van beleidskeuzes ontbreekt kan dit op den duur leiden tot willekeur, waardoor het handelen van de overheid als inconsistent of zelfs hypocriet kan worden ervaren. Het kan leiden tot institutionele discriminatie, racisme en andere onaanvaardbare vormen van ongelijkheid. Soms zelfs met schadelijke en immorele gevolgen voor burgers die worden vermalen door systemen, zoals bij het toeslagenschandaal. De overheid boet op die manier in aan feitelijke en ervaren betrouwbaarheid.

92 ROB 2022b.

93 ROB 2020a.

Wil de overheid blijven handelen op basis van ‘macht met’, dan is het niet alleen van belang dat de politiek haar normerende rol weer explicieter durft te nemen, maar dat zij zich ook bewuster wordt van de grenzen hiervan. De Raad vindt het daarom van belang om de bedoelde en onbedoelde immorele consequenties van doorgesloten maatwerk en fraudebestrijding in kaart te brengen, en meer inzicht te bieden in de problematiek van institutioneel racisme en discriminatie.

6. Erken en beperk de morele kosten van digitalisering

Tot slot heeft digitalisering het verlenen van (publieke) diensten efficiënter en soms ook effectiever gemaakt. Hoewel datasturing vele kansen biedt, kan dat volgens de Raad pas succesvol zijn als de sturing niet alleen efficiënt en effectief is, maar ook legitiem is. Bij digitalisering is de verleiding heel groot om de uitkomsten van algoritmen als objectief en neutraal te zien, terwijl we geen idee hebben hoe zo’n algoritme gemaakt wordt of hoe de data verzameld wordt.

Momenteel hebben de verzamelaars en gebruikers van data echter te veel macht ‘over’ burgers, zonder die macht ‘met’ burgers te delen. Bovendien raakt de morele dimensie van het (overheids)handelen door het gebruik van ogenschijnlijk neutrale automatiseringssystemen en algoritmes nog verder verborgen. Digitalisering is bij uitstek een vakgebied waar het gevaar van zogenaamd ‘objectief denken’ op de loer ligt, omdat mensen vaak ten onrechte aannemen dat algoritmes een neutrale weergave van de werkelijkheid bieden.

De Raad wil zich daarom inzetten om het openbaar bestuur handelingsperspectieven te bieden waarmee zij op het gebied van digitalisering ‘macht met’ kan organiseren. Idealiter leidt dit ertoe dat partijen die sturen met data – zoals de overheid zelf – democratisch kunnen worden gecontroleerd, dat machtsmisbruik en corruptie worden tegengegaan en dat het leervermogen van het openbaar bestuur op het gebied van digitalisering wordt versterkt. Wat betreft het tegengaan van de negatieve morele implicaties van digitalisering geldt ook hier dat het nodig is om die implicaties allereerst te erkennen. Hiervoor heeft de Raad in het advies *Sturen of gestuurd worden* het DataDebatDenkkader ontwikkeld.⁹⁴ Daarin expliciteert de Raad verschillende dimensies van sturen met data (data-verzameling, data-analyse en data-toepassing) en de (morele) vraagstukken die deze oproepen. De Raad wil dit kader verder ontwikkelen, onder andere door het toe te passen in de praktijk. Ook denkt de Raad dat er een uitgebreider normatief kader moet komen voor datagestuurde werken bij de overheid, zoals een voortzetting van de Code goed digitaal bestuur.⁹⁵

⁹⁴ ROB 2022b.

⁹⁵ Bijvoorbeeld in lijn met de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (2021), zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/30/code-goed-digitaal-openbaar-bestuur>.

5.4 **INVESTEER IN DE BETROKKENHEID VAN HET OPENBAAR BESTUUR**

De Raad ziet dat het gezag van de overheid is nog steeds veelal verticaal en top-down georganiseerd is, terwijl de samenleving de afgelopen decennia steeds horizontaler is geworden. Dit leidt tot frictie doordat burgers veel meer dan vroeger geneigd en in staat zijn om hun bijzondere belangen te erkennen en hiervoor op te komen. Daardoor is afgelopen decennia de afstand tussen bestuurders en politici enerzijds en burgers anderzijds vergroot.

Er bestaan wel grote verschillen in democratisch kapitaal in onze samenleving. Sommige groepen staan sterker met het openbaar bestuur in verbinding dan anderen, met ongelijke vertegenwoordiging en representatie tot gevolg. Al met al leidt dit tot een feitelijk en ervaren gebrek aan betrokkenheid van het openbaar bestuur. Dit zorgt voor een verschuiving naar ‘macht over’ en beperkt de mogelijkheden om ‘macht met’ te organiseren. Daarnaast is de samenleving diverser dan vroeger, zonder dat dit heeft geleid tot fundamentele aanpassingen binnen het openbaar bestuur. De Raad denkt dat de overheid in haar betrokkenheid kan investeren door burgers – en in het bijzonder bepaalde groepen burgers – meer invloed en controle te geven.

7. Maak werk van de vertegenwoordiging van ondervertegenwoordigde groepen

De Raad ziet dat de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen burgers grote morele en maatschappelijke kosten met zich meebrengt doordat zij ‘afhaken’. Verschillende groepen burgers in Nederland voelen zich achtergesteld en vinden dat de politiek hen niet hoort. Zij hebben het gevoel dat de overheid ‘macht over’ hen heeft, zonder dat zij daar zelf iets tegenin te brengen hebben. De Raad ziet dat sommige van die groepen de media en politici goed weten te vinden. Anderen blijven voor beleidsmakers inderdaad onzichtbaar. Het is belangrijk voor de kwaliteit van de Nederlandse democratie dat het perspectief van ondervertegenwoordigde groepen wordt meegenomen in het politieke proces, omdat deze perspectieven noodzakelijk zijn voor het formuleren van het algemeen belang.

Echter, de Raad ziet dat het door de toenemende complexiteit van bestuurlijke processen en pluriforme samenstelling van de Nederlandse bevolking voor bestuurders, politici en ambtenaren het steeds lastiger is om deze groepen in beeld te krijgen en voldoende recht te doen. De Raad wil daarom een bijdrage leveren aan de bewustwording van de blinde vlekken van het openbaar bestuur en op zoek gaan naar innovatieve manieren om afgehaakte en onzichtbare groepen burgers weer te betrekken bij politiek en bestuur. Dit kan bijdragen aan de feitelijke en ervaren betrokkenheid van het openbaar bestuur.

De Raad denkt hierbij aan adviezen over het incorporeren van de perspectieven van vaak vergeten groepen bij de ontwikkeling van beleid en over het diverser maken van het openbaar bestuur zelf. De Raad schreef in dat kader al over de (onder)vertegenwoordiging van vrouwen en jongeren binnen het openbaar bestuur.^{96, 97} In volgende adviezen zou de Raad ook op andere ondervertegenwoordigde groepen (naast vrouwen en jongeren) kunnen inzoomen. Denk hierbij aan praktisch opgeleiden en mensen uit de regio's die zich ook ondervertegenwoordigd voelen door de politiek. Ook zou advisering kunnen gaan over het stimuleren van een intersectioneel perspectief op diversiteit, waarbij de gedachte centraal staat dat veel achtergestelde groepen (gedefinieerd door klasse, sociaaleconomische status, gender, etniciteit, religie, regio, enzovoorts) vaak meer met elkaar gemeen hebben dan op het eerste gezicht lijkt.

8. Herwaardeer de verbindende functie van het openbaar bestuur

Nederland is altijd een land van minderheden geweest en werd tijdens de verzuiling geroemd om de manier waarop al die groepen – die op het gebied van levensbeschouwing wezenlijk van elkaar verschilden – in vrede met elkaar leefden. Volgens de meest gangbare theorieën kwam dit doordat de gezagsdragers aan de top van de zuilen geneigd waren en het gezag hadden om maatschappelijk spanningen op te vangen in naam van het algemeen belang.

Tegenwoordig lijkt de politiek de maatschappelijke polarisatie echter eerder aan te wakkeren. Politici vertegenwoordigen in toenemende mate de geaggregeerde, bijzondere belangen van burgers. Het gesprek over wat precies in het algemeen belang is, wordt te weinig gevoerd. Ideeën over het algemeen belang waarin de bijzondere belangen van alle burgers een plek hebben ontbreken. De bijzondere belangen die minder goed vertegenwoordigd zijn in de politiek, delven daardoor het onderspit. Ook voor burgers zelf lijkt het denken over het algemeen belang in sommige gevallen geen prioriteit te hebben.

De Raad ziet het normatief definiëren van het algemeen belang als een fundamentele taak van het openbaar bestuur. De overheid heeft als plek waar de bijzondere belangen van burgers samenkomen bij uitstek een verbindend potentieel. Het formuleren van het algemeen belang vergt echter ook moed om bepaalde bijzondere belangen de ene keer wel en de andere keer geen voorrang te geven. Het openbaar bestuur zal alleen in staat zijn om dit te doen wanneer zij burgers het gevoel geeft dat hun bijzondere belangen erkend worden en gewogen zijn. Betrokkenheid betekent immers niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt. Wel betekent het dat zoveel mogelijk perspectieven zo serieus mogelijk worden meegewogen in beleidsvormingsprocessen. Betrokkenheid is daarmee een noodzakelijke voorwaarde voor het organiseren van 'macht met'. Om dit te kunnen moet er bij het openbaar bestuur niet alleen

96 ROB 2019b.

97 ROB 2019c.

zicht zijn op de bijzondere belangen die er in de samenleving leven, maar moeten deze – via de wegen van de procedurele rechtvaardigheid – ook een betekenisvolle plek krijgen binnen processen van besluitvorming. De Raad wil de komende tijd aan de slag om overheden handvatten te bieden om het denken over het verenigen van bijzondere belangen in het algemeen belang verder te brengen.

9. *Graaf nieuwe kanalen naar de macht*

Tot slot stelt de Raad vast dat door de horizontalisering van de samenleving de kans klein is dat we in de toekomst terugkeren naar een situatie waarin burgers lijdelijk of kritiekloos het gezag van (politieke of levensbeschouwelijke) elites volgden. De verbindingen tussen het openbaar bestuur en de maatschappij dienen daarom vorm te krijgen op een manier die past bij deze tijd. Er zijn gezegd nieuwe bronnen van betrokkenheid nodig op basis waarvan ‘macht met’ georganiseerd kan worden.

Traditionele vormen van invloed en controle voor burgers lijken dus aan belang in te boeten. Zij lijken niet langer te zorgen voor voldoende betrokkenheid tussen overheid en burger. Alternatieve vormen worden echter nog maar mondjesmaat gebruikt. Om die reden wil de Raad een bijdrage leveren aan het verder doordenken van de verschillende kanalen die burgers tot hun beschikking hebben om invloed en controle uit te oefenen op politieke besluitvorming en de ontwikkeling van beleid. Tegelijkertijd ziet de Raad dat de overheid dit niet alleen kan: juist op het gebied van democratische innovatie is een fundamentele taak voor burgers weggelegd. Kansen die geboden worden dienen ook op een betekenisvolle manier gegrepen te worden.

In zijn signalement *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau* stelde de Raad al dat het politieke en maatschappelijke debat over het raadgevend referendum geen eindpunt mag zijn van het gesprek over hoe we mensen bij politiek en democratie kunnen betrekken.⁹⁸ Het kabinet en de partijen in het parlement dienen te blijven zoeken naar manieren om mensen invloed en controle te geven op belangrijke beslissingen die hun leven raken. De Raad wil hier een actieve bijdrage aan leveren, bijvoorbeeld door te adviseren over andere kanalen naar de macht, zoals burgerinitiatieven, deliberatieve fora en alternatieve vormen van referenda, zoals preferenda, al dan niet met elkaar gecombineerd.

98 ROB 2018.

5.5 SLOT

In dit signalement stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur vast dat het gezag van de overheid onder druk staat. Naast talrijke maatschappelijke ontwikkelingen speelt de verminderde gezagswaardigheid van het openbaar bestuur zelf (gedefinieerd door diens bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid) hierbij een rol. De Raad ziet dit als het gevolg van een viertal tekorten die in de afgelopen decennia binnen het openbaar bestuur zijn ontstaan, te weten het tekort van de macht, het cognitief tekort, het moreel tekort en het maatschappelijk tekort.

Met deze diagnose wil de Raad niet zeggen dat het openbaar bestuur over de gehele linie te weinig bekwaam, betrouwbaar en betrokken is geworden. In tegendeel. De Raad ziet dat binnen alle gelederen van de overheid met de beste bedoelingen en met hart en ziel gewerkt wordt. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt deze diagnose dan ook niet om louter kritiek te uiten. Hij ziet juist dat de overheid een gigantisch potentieel heeft om een waardevolle rol in onze samenleving te spelen.

Wel wil hij wijzen op het feit dat op sommige terreinen bepaalde capaciteiten zijn weggelekt, waarmee de vermindering van gezagswaardigheid en daarmee het tanende feitelijk gezag van de overheid – althans voor een deel – verklaard kunnen worden. Om ook het onbenutte potentieel in de toekomst weer te benutten formuleerde de Raad in dit hoofdstuk drie denkrichtingen om te investeren in de gezagswaardigheid van de overheid. In de komende periode gaat de Raad het gesprek aan met bestuurders, politici, ambtenaren maatschappelijke organisaties en burgers om zijn thematische adviesagenda verder te verrijken.

Literatuurlijst

- Berg, J.Th.J. van den & Molleman, H.A.A. (1975). *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Berger, B.K. (2005). Power over, power with, and power to relations: Critical reflections on public relations, the dominant coalition, and activism. In: *Journal of Public Relations Research*, 17(1), p. 5-28. Doi: 10.1207/s1532754xjpr1701_3.
- Beus, J. de, Doorn, J. van & Rooy, P. de (1996). *De ideologische driehoek: Nederlandse politiek in historisch perspectief*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Blok, L. de & Brummel, L. (2022). *Gefundeerd politiek vertrouwen. Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Braak, M. ter (1937). *Het nationaal-socialisme als rancuneleer*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Brink, G. van den & Jansen, T. (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer.
- Cudd, A. & Eftekhari, S. (2021). 'Contractarianism'. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University.
- Dijn, A. de (2021). *Vrijheid: Een woelige geschiedenis*. Amsterdam: Alfabet Uitgevers.
- Dekker, P. & Ridder, J. den (2014). Het politiek-culturele verschil. In: Vrooman, C. et al. (red.), *Verskil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. & Ridder, J. den (2015). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2015-1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker P. & Ridder, J. den (2016). *Gedeelde waarden van een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquetes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, Q., Harmsen, N., Nicolai, F. & Taks, Y. (2022, ongepubliceerd). *Gezag van de overheid: besturen op basis van gezag of op basis van macht – een verkenning*.
- Duyvendak, J.W. (1999). *De planning van ontplooiing: Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- France Stratégie (2022). *Soutenabilités! Orchestrer et planifier l'action publique*. Parijs: France Stratégie.
- Hakhverdian, A. & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Zutphen: Walburg Pers.
- 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. In: *Beleid en Maatschappij* 32 (4), p. 226-238.
- Hendriks, F. et al. (2015). *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. In: *Beleid en Maatschappij* 38 (4), p. 388-401.

- Graaf, B. (2022). *Crisis!* Amsterdam: Prometheus.
- Jongh, M. de (2022). *Macht en geweld als tegenpolen. Wat Hannah Arendt ons kan leren over de oorlog in Oekraïne (deel II)*. <https://bijnaderinzien.com/2022/07/19/macht-en-geweld-als-tegenpolen/>.
- Jonker, E. (1988). *De sociologische verleiding: Sociologie, sociaal-democratie en de welvaartsstaat* (proefschrift). Utrecht: Wolters Noordhoff.
- Kaulingfreks, F. (2018). *Straatpolitiek: Op zoek naar nieuw engagement*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Krznaric, R. (2020). *De goede voorouder: Langetermijndenken voor een kortetermijnwereld*. Utrecht: Ten Have.
- Lange, S. de & Zuure, J. (red.) (2018). *Woest. De kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: Becht.
- Mellink, B. & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Musters, D. (2022). *Gezicht geven aan gezag. Drie reportages over gezag in de praktijk*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Noije, L. van (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ommeren, F. van, Roovers, D., Jong, P. de & Coster, B. (red.) (2022). *Wetenschap en overheidsbeleid. Een spanningsvolle relatie*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Ortega y Gasset, J. (1933). *De opstand der horden*. Amsterdam: Nijgh & van Ditmar.
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2016). *Gedeelde waarden van een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquetes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, Jacobs, K., Rosema, M. & Ham, C. van (2021). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*: Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS). <https://redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf>.
- Ridder, J. den, Miltenburg, E., Kunst, S., Hul, L. van 't & Broek, A. van den (2022). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2022 | 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, J. den, Vliegenthart, P. & Zuure, J. (red.) (2020). *Doen, durven of de waarheid? Democratie in digitale tijden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2018). *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2019a). *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in het digitale tijdperk*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2019b). *Jong geleerd, oud gedaan*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2019c). *100 jaar vrouwenkiesrecht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020a). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020b). *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

- ROB (2022a). *Van crisis naar opgave. Over de blijvende gevolgen van de coronapandemie voor gemeenten en openbare lichamen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2022b). *Wegingskader goed bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB & ACVZ (2022). *Asielopvang uit de crisis*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
- Rood, J. (2013). *Wat is er mis met gezag?* Rotterdam: Lemniscaat.
- Sande, J.P. van de (2013). *11 Manieren om naar massa's te kijken*. Utrecht: TSC Academy.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Schuyt, C.J.M. & Taverney, E. (2000). *1950. Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tjeenk-Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan?* Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Verbrugge, A. (2022). *Gezagscrisis. Een filosofische reflectie op een wankele orde*. Te verschijnen.
- Verhaeghe, P. (2015). *Autoriteit*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Voogd, J. de & Cuperus, R. (2021). *De atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/atlas-van-afgehaakt-nederland/>.
- Vries, J. de & Tollenaere, F. (2016). *Etymologisch woordenboek*. Houten: Prisma.
- Vuijsje, H. & Wouters, C. (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart: Inpakken en wegwezen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep. Politiek als beroep*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.
- Wille, A. (2018). Ongelijkheid en de hoogopgeleide participatie-elite. In: Van der Meer et al. (2018). *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, p. 58-66. [aanhoudend-wisselvallig-nko-2017.pdf](https://kennisopenbaarbestuur.nl/aanhoudend-wisselvallig-nko-2017.pdf) (kennisopenbaarbestuur.nl).
- Wonderen, R. van (2021). *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. 118046_Democratisch_bewustzijn_in-Nederland_WEB.pdf (verwey-jonker.nl).
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zuydam, S. van (2018). *The credibility challenge of political leaders: Enacting competence, trustworthiness, and caring*. Tilburg: Tilburg University. https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/28160081/Van_Zuydam_Credibility_15_10_2018.pdf.
- Zweegman, S. (2022, ongepubliceerd). *De ervaringen en perspectieven van social work studenten op het vertrouwen in en de macht van de overheid en hun eigen bijdrage als professional in het herstellen en versterken hiervan*.

BIJLAGE I **Gesprekspartners**

Ad Verbrugge, *Filosofische School Nederland*
Addie Stehouwer, *gemeentelijke ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg*
Alice Sonne, *senior onderzoeker Ombudsman Metropool Amsterdam*
Anke Griffioen, *Filosofische School Nederland*
Annika Keijser, *ambulant gezinsbehandelaar, Altra Onderwijs & Jeugdhulp*
Anton Stapelkamp, *burgemeester Aalten*
Astrid Feiter, *initiatiefnemer Stichting Haags Verhaal*
Astrid Nienhuis, *burgemeester Heemstede*
Astrid van de Wetering, *gemeenteraadslid D66, Texel*
Bettelies Westerbeek, *buurtpastor Moerwijk, Den Haag*
Cees van den Bos, *burgemeester Urk*
Diane de Nijs, *lector Imagineering, Breda University of Applied Sciences*
Edo Kooiman, *voormalig wethouder Texels Belang, nu Hart voor Texel, Texel*
Emily Miltenburg, *Sociaal Cultureel Planbureau*
Erik-Jan van Drieënhuizen, *directie KIEM*
Femke Kaulingfreks, *filosoof, lector Jeugd en Samenleving, hogeschool Inholland Amsterdam*
Fiore Nicolai, *student Applied Ethics, Universiteit Utrecht*
Frans de Vijlder, *lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties, HAN University of Applied Sciences*
Gabriël van den Brink, *Filosofische School Nederland*
Gerdo van Grootheest, *burgemeester Culemborg*
Gertjan van der Brugge, *Zeeuwse ombudsman*
Harm de Jong, *directie KIEM*
Hendrik Dalfsen, *directie KIEM*
Henk Kamp, *oud-minister van Economische Zaken*
Henno Theisens, *lector Public Governance, The Hague University of Applied Sciences*
Hilde Westera, *directeur Nederlands Genootschap Burgemeesters*
Ilah Rubio, *journalist AD/Haagsche Courant*
Ireen Boekel, *contactpersoon Fietzersbond afdeling Texel, inwoner Texel*
Jacques Wallage, *oud-voorzitter ROB, oud-voorzitter Dialoogtafel Groningen*
Jakob Jan Brouwer, *manager afdeling Gemeentewerker, Texel*
Jan Haasbroek, *student Publieksfilosofie, Universiteit van Amsterdam*
Jan van de Venis, *waarnemend ombudspersoon bij Lab Toekomstige Generaties*
Jan Wigboldus, *voorzitter Groninger Gasberaad*
Jaron van der Veer, *student Publieksfilosofie, Universiteit van Amsterdam*
Julien van Ostaaijen, *lector Recht & Veiligheid, Avans Hogeschool*
Jur Schuiringa, *gemeenteraadslid VVD, Texel*
Katja Kerdel, *advocaat bij Haagsche Meesters*
Lambert de Bont, *oud-bestuurslid Groninger Bodem Beweging*
Laura de Vries, *vice-voorzitter Jonge Klimaatbeweging*
Laurens de Graaf, *burgemeester Lopik*
Leonard van 't Hul, *Sociaal Cultureel Planbureau*

Liesbeth Spies, *burgemeester Alphen aan den Rijn, tevens voorzitter van het NGB*
Liesbeth van de Wetering, *expert op het gebied van regionale samenwerking en democratische vernieuwing, werkzaam bij Gemeente Groningen en Provincie Groningen*
Lonneke van Noije, *Sociaal Cultureel Planbureau*
Maarten Camps, *voormalig secretaris-generaal en ministerie van Economische Zaken*
Marion van Dam, *omgevingsmanager bij de Nationale Ombudsman*
Marit de Porto, *griffier, gemeente Texel*
Marja van Bijsterveldt, *burgemeester Delft*
Merlijn Twaalfhoven, *componist, filosoof, schrijver*
Munish Ramlal, *ombudsman Metropool Amsterdam*
Noa Harmsen, *student Applied Ethics, Universiteit Utrecht*
Paul Bosman, *filosofische School Nederland*
Paul Vlootman, *directeur Welzijnswerk Midden-Drenthe*
Pepijn Lijklema, *Platform 31, inwoner Texel*
Pieter Hilhorst, *projectleider City Deal Eenvoudig Maatwerk*
Pieter Verhoeve, *burgemeester Gouda*
Pieternel Geurtz, *initiatiefnemer Vrienden van het Jac.P. Thijssesepark, inwoner Texel*
Quint Dekker, *student Applied Ethics, Universiteit Utrecht*
Rikus Kieft, *gemeenteraadslid GroenLinks, Texel*
Rob Rietveld, *Nederlands Platform Burgerparticipatie*
Rogier van der Wal, *Platform 31*
Saloua Ouari, *ambulant begeleider bij CoachEmUp*
Saskia Bolten, *voorzitter van de Woonbond*
Siegbert van der Velde, *oud-directeur Natuur en Milieufederatie Groningen*
Sietske Zweegman, *onderzoeker, hogeschool Inholland Amsterdam*
Sjakkeliene Klaassen, *initiatiefnemer Vrienden van het Jac.P. Thijssesepark, inwoner Texel*
Susan Top, *oud-secretaris Dialoogtafel Groningen*
Teun Gautier, *stadmaker bij Ziegler-Gautier*
Theo Weterings, *burgemeester Tilburg*
Tom Cordeweners, *directie KIEM*
Willeke Slingerland, *lector Weerbare Democratie, Saxion Hogeschool*
William Moorlag, *oud-gedeputeerde provincie Groningen*
Wouter Eijk, *student Publieksfilosofie, Universiteit van Amsterdam*
Yuri Taks, *student Applied Ethics, Universiteit Utrecht*
Zulia Rosalina, *onderzoeker, hogeschool Inholland Amsterdam*

BIJLAGE II **Samenstelling**
Raad voor het Openbaar Bestuur

- Drs. Han Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland
- Prof. dr. ir. Katrien Termeer, vicevoorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit
- Drs. Angelique Berg
Tijdelijk raadslid, directeur-Generaal Centraal Bureau voor de Statistiek
- Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen directeur, Gemeente Den Haag
- Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University
- Prof. mr. dr. Frank van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- Drs. Daan Roovers
Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en
Erasmus Universiteit Rotterdam
- Huri Sahin
Directeur, Stichting LOKAAL, centrum voor democratie in Rotterdam
- Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector
- Drs. Kees Jan de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta
- Drs. Peter Wilms
Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector

