

5 | **Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld**

Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld

door Sophie van Bijsterveld

1. Publieke gerechtigheid

‘Als dus de gerechtigheid terzijde is geschoven, wat zijn koninkrijken dan anders dan grote roversbenden?’, zo luidt de geveugelde uitspraak van de kerkvader Augustinus.⁶² Het zal moeite kosten om iemand te vinden die het met de strekking van deze uitspraak niet eens is. Door de eeuwen heen is gerechtigheid niet alleen als belangrijk gezien in persoonlijke en maatschappelijke verhoudingen, maar vooral ook als een opdracht en toetssteen voor de uitoefening van publiek gezag. Legitiem gezag berust niet op blote macht alleen. Maar wat houdt de opdracht tot gerechtigheid in en wat voor een soort toetssteen kan zij zijn? Welke betekenis heeft zij vandaag de dag voor het concrete handelen van publieke instituties?

Wat zegt publieke gerechtigheid bijvoorbeeld over de toelating van landen tot de Eurozone, de handhaving van het Stabiliteitspakt of de omgang met de financiële en economische crisis? Kan zij licht werpen op de vraag naar een eventuele uitbreiding van de EU met Turkije of over de hoogte van het door de overheid te reserveren bedrag voor ontwikkelingshulp? Kunnen wij uit de voeten met publieke gerechtigheid in discussies over marktwerking bij maatschappelijke voorzieningen die tot voor kort volledig uit de publieke kas werden bekostigd? Is schaalvergroting van maatschappelijke dienstverleningsorganisaties nu wel of niet goed? Zegt zij iets over het vinden van een balans tussen de bevordering van arbeidsparticipatie van vrouwen en de mogelijkheid voor een keuze voor enkelvoudig kostwinnerschap en daarmee over de mate van reële eigen keuzes voor een rolverdeling binnen een gezin? Wie dragen de kosten voor kinderopvang? Hoeveel integratie en sociale cohesie hebben wij als samenleving nodig? Is het de taak van de overheid om zich te bekommeren om obesitas en, zo ja, moet dat dan via wetgeving of door middel van een ‘Postbus 51’-spotje? Moeten uitkeringsgerechtigden verplicht kunnen worden om te helpen met sneeuwruimen of niet?

De antwoorden die Nederlandse burgers op de inhoudelijke kant van deze vragen geven, lopen zonder twijfel sterk uiteen. Het is goed mogelijk dat diezelfde burgers zich bij het geven van die uiteenlopende antwoorden laten leiden door noties van gerechtigheid, impliciet of niet. De aanpak van obesitas door de overheid of een ruimhartige toelating van landen tot de Eurozone vallen te verdedigen met een beroep op gerechtigheid. Het tegenovergestelde is dat ook. Dat heeft te maken met het hoge abstractieniveau van het begrip ‘publieke gerechtigheid’. De vraag naar het rechtvaardigheidsgehalte van maatregelen valt zelfs niet te beantwoorden zonder dat daaraan een visie op de samenleving en op de mens ten grondslag wordt gelegd.

62 | Aurelius Augustinus, *De stad van God*. Vertaald en ingeleid door Gerard Wijdeveld, Amsterdam: Ambo, 2002, IV, 4.

Vanuit een overtuiging dat de beste samenleving een egalitaire samenleving is (een socialistische benadering), zal bijvoorbeeld de vraag naar rechtvaardigheid anders worden beantwoord dan wanneer de vrijheid van het individu (een liberale benadering) het belangrijkste oriëntatiepunt is. Dat beide benaderingen de rol voor de overheid anders zien, is duidelijk. In het eerste geval zal een verdergaande rol voor de overheid voor de hand liggen dan in het tweede geval. Voor de christendemocratie, die vanuit een geheel eigen mensbeeld een andere visie heeft op de ordening van de samenleving, de eigen aard van de staat en de taken van de overheid, ligt dit wéér anders.⁶³ Maar zelfs wanneer wij publieke gerechtigheid benaderen vanuit een bepaald mens- en maatschappijbeeld, krijgen wij geen kant-en-klare antwoorden aangereikt voor complexe vraagstukken, omdat ook dan een vraagstuk vaak beschouwd kan worden vanuit uiteenlopende gezichtspunten, waarbij verschillende waarden een rol spelen die soms met elkaar op gespannen voet staan.⁶⁴ Bovendien veranderen de omstandigheden voortdurend. Daardoor zijn antwoorden die eens voldeden, nu vaak niet meer te verdedigen.

Doen zulke abstracte noties en beginselen er dan toe? Ja, zeker. Om te beginnen belichamen zij dat het gaat om het vormgeven van het *algemeen belang*, niet om deelbelangen of particuliere belangen. Daarbij vormen zij – hoe abstract ook – een gemeenschappelijke *oriëntatie* voor de afweging over de inhoud. Ook houden zij onze blik open: het gaat er niet om vast te houden aan eens gegeven antwoorden, maar om in veranderde omstandigheden de nodige *nieuwe antwoorden* te vinden. De titel van het CDA-rapport ‘Nieuwe wegen, vaste waarden’ uit 1995 drukte deze gedachte treffend uit.

Publieke gerechtigheid houdt niet alleen een opdracht in voor het denken over inhoudelijke vragen zoals wij die hiervoor stelden. Het gaat ook om de werking van publieke instituties zelf. Over dat laatste is sinds de ‘Fortuyn-revolte’ veel te doen. De onvrede van burgers is niet uitgewoed; het vertrouwen in overheid en politiek is niet bijzonder hoog.

Voor het CDA, dat publieke gerechtigheid hoog in het vaandel heeft staan, is het van belang dit beginsel op gezette tijden onder de loep te nemen. Wat is het onderscheidende in de visie van het CDA op publieke gerechtigheid? Wanneer maakt de overheid die publieke gerechtigheid waar? Tegen de achtergrond van welke maatschappelijke veranderingen moeten wij de opdracht tot publieke gerechtigheid zien? Welke opgaven en dilemma’s dringen zich dan op? Over die vragen handelt deze bijdrage.

63 | Zie ook: Henk Woldring, *De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie*. Utrecht: Het Spectrum, 1996, pp. 364 – 365.

64 | Vgl. Michael Sandal, *Justice: A Reader*, New York Oxford University Press, 2007.

2. Een aanvullende overheid

Kenmerkend voor de christendemocratie is haar overtuiging dat mensen tot verantwoordelijkheid geroepen zijn. Mensen dragen verantwoordelijkheid voor hun eigen leven, voor elkaar en voor de wereld om zich heen. Vanuit dat beeld hecht de christendemocratie aan de vrijheid van burgers en aan de vrijheid van maatschappelijke organisaties, waarin mensen uit betrokkenheid bijdragen aan de samenleving. Deze overtuiging heeft ook consequenties voor de manier waarop de christendemocratie tegen de overheid aankijkt. In de visie van de christendemocratie is het heil niet van de overheid te verwachten. Zij laat zich er echter ook niet toe verleiden de overheid te zien als een noodzakelijk kwaad. Ook daarin onderscheidt zij zich van andere politieke stromingen.

De overheid heeft een beperkte, maar eigen positie. De overheid bewaakt de rechtsstaat en brengt de rechtsorde tot ontwikkeling; de overheid beschermt samenlevingsverbanden van mensen en biedt een sociaal vangnet.⁶⁵ Verder heeft de overheid vooral een aanvullende rol. Waar mogelijk draagt de samenleving zelf verantwoordelijkheid; waar nodig springt de overheid bij. Het Program van Uitgangspunten van 1980 drukt dit alles met een plechtige zin zo uit: 'De kern van de dienende taak van de overheid is de publieke voorwaarden te scheppen die de mens behoeft om tot verantwoordelijkheid te komen'.⁶⁶ Dat uitgangspunt staat nog altijd als een huis.

Maar wat betekent het voor die aanvullende rol van de overheid dat de 'samenleving' zoals wij die tot voor kort kenden, zo ingrijpend is veranderd? Inmiddels is de 'samenleving' een begrip dat soms landsgrenzen overstijgt en daarmee deels buiten het bereik van nationale overheden is komen te liggen. Ook nationaal is het vertrouwde beeld van samenlevende burgers, geworteld in een stabiel maatschappelijk middenveld, grondig aan herziening toe. Traditionele 'sociale verbanden' hebben deels plaats gemaakt voor geheel nieuwe manieren van sociale interactie. De klassieke maatschappelijke middenveldorganisaties in sectoren als zorg, onderwijs en volkshuisvesting hebben plaatsgemaakt voor grote professionele organisaties die - gaandeweg verlengstukken van de overheid geworden - nu weer verder van de overheid af komen te staan. Maar zijn zij wel 'van de samenleving'? En zo ja, waaruit blijkt dat dan? De individuele burger is mondiger geworden, jazerker. Maar het leven is voor velen een stuk ingewikkelder en ook drukker geworden. De neiging voor de overheid om maar in te springen is dan levensgroot aanwezig. Het beeld van de zelfredzame burger die alleen de eigen boontjes kan doppen, is ook wat rooskleurig. De neiging van de overheid om zich in te laten met ons leven en met onze levensstijl,

65 | Zie over de christendemocratische staatsvisie en de rol van de overheid uitgebreid: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990, pp. 116-132. Vgl. CDA, *Program van Uitgangspunten*, 1993.

66 | CDA, *Program van Uitgangspunten*, 1980, Hoofdstuk III, onder a.

heeft hier in elk geval wel gedeeltelijk mee te maken. En welke rol heeft de overheid bij echte of latente spanningen in de samenleving?

Anno 2011 lijkt het erop dat het met die aanvullende rol van de overheid lastiger is gesteld dan ooit. De overheid lijkt voortdurend heen en weer geslingerd te worden tussen aan de ene kant een opstelling als bezorger van alle heil en aan de andere kant een opstelling als noodzakelijk kwaad. In het eerste geval kan de overheid de ambities nooit waarmaken. In het tweede geval kan zij haar hand enkel voortdurend overspelen. In beide rollen is de overheid gedoemd te falen. En als de overheid vanuit de verwachtingspatronen van die twee uitersten bekeken wordt, kan de teleurstelling alleen maar groot zijn.

Maar hoe zou dan een ‘aanvullende’ rol van de overheid eruit moeten zien? Hieronder doe ik een poging om de ‘aanvullende rol’ verder te preciseren: een *bescheiden* overheid, een *zelfverzekerde* overheid, een *oplossingsgerichte* overheid en een *betrouwbare* overheid. Niet alleen de overheid zelf zou zich meer in die richting moeten ontwikkelen. Wij burgers zouden onze *verwachting* van de overheid ook in die richting bij moeten stellen.

3. Een bescheiden overheid

Het hoogtepunt van de klassieke verzorgingsstaat ligt inmiddels zo’n 25 jaar achter ons. De overheid, die haar burgers – spreekwoordelijk gesproken – van wieg tot graf verzorgt, behoort nu tot het verleden. Niettemin is het *beeld* van een overheid die alle noden lenigt, de samenleving in keurige banen leidt en alle problemen oplost die zij daarbij tegenkomt sterker dan wij denken. Misschien is dat beeld wel sterker dan het ooit geweest is. Toch zal er bijna niemand te vinden zijn die nog hardop gelooft in de maakbare samenleving. En iedereen beseft inmiddels wel dat wij als klein land voor een deel afhankelijk zijn van wat er in de wereld gebeurt. Tegelijkertijd blijven wij de overheid vaak afmeten aan dat oude beeld dat zij niet kan waarmaken. En de overheid draagt op haar beurt bij aan de instandhouding van dit oude beeld.

In de politiek zit een ingebouwd mechanisme dat bijna onvermijdelijk leidt tot het bevorderen van het beeld dat de overheid meer kan waarmaken dan zij in werkelijkheid kan en meer verantwoordelijkheden heeft dan in werkelijkheid het geval is. Bijna elke dag rapporteren de media over misstanden of incidenten die zich in de samenleving voordoen. Politici voelen zich hierdoor aangesproken. Kamervragen en (spoed)debatten zijn daarvan meestal het zichtbare gevolg. Deze hebben natuurlijk wel een functie, want zij vormen een uitlaatklep voor publieke emotie. Maar het blijft de vraag waar deze activiteiten uiteindelijk werkelijk toe leiden. En nooit zullen Kamervragen en spoeddebatten kunnen voorkomen dat nieuwe incidenten zich voordoen. De samenleving is nu eenmaal niet perfect. En die functie van uitlaatklep kan op hele andere manieren door de samenleving worden overgenomen. Enige zelfdiscipline van de kant van de politiek zou hier dus niet misstaan. Ook de Tweede

Kamer zelf heeft zich kritisch opgesteld ten opzichte van zichzelf (zie de uitkomst van de parlementaire zelfreflectie). De werkelijkheid lijkt echter weerbarstig te zijn.

Het paradoxale is dat burgers zelf ook een drijvende kracht vormen achter de instandhouding van een dynamiek die zich vaak tegen hen zelf keert. Burgers horen graag de reactie van de politiek op incidenten en misstanden. Vaak wordt vanuit betrokken burgers zelf de roep om duidelijkheid en om meer regels gehoord. Zo worden terechte publieke verontwaardiging en zorgen al snel gekoppeld aan de noodzaak van meer regels, meer protocollen en meer toezicht. Natuurlijk, soms schiet regelgeving te kort of kan die beter, maar het gevaar bestaat al snel dat wat men terecht met die regels wil voorkomen of bestrijden, meestal niet via dergelijke regels te voorkomen of bestrijden valt.⁶⁷ Kwesties als de cultuur binnen een organisatie, verstandig en wijs handelen door de betrokken verantwoordelijken en naleving van regels die al gelden, komen dan veel meer in beeld.

De reflex tot regelgeving is geen nieuw verschijnsel, maar wel buitengewoon hardnekkig. Wanneer vanwege verontwaardiging over bepaalde incidenten nieuwe regels worden ingevoerd, is de kans groot dat men na enige tijd verzucht dat deze nieuwe regels verstikkend werken.

Natuurlijk betekent deze kritiek niet dat regels niet belangrijk zijn. De waarde ervan blijkt keer op keer. Wanneer bijvoorbeeld een grote brand uitbreekt in een bedrijf waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, blijkt het belang van goede regelgeving – die bovendien wordt nageleefd – zonneklaar. Waar het in de kern om gaat is dat de overheid niet vlucht in schijnoplossingen en wij als burgers daarin niet meegaan of denken dat daarmee alle risico's gedekt zijn.

In ons streven naar een ideale samenleving, zijn wij veel van de overheid gaan verlangen, misschien wel veel te veel. Er zijn zekerheden die de overheid niet kan bieden en zeker niet via de mechanismen die daarbij vaak worden ingeroepen. Het is daarom nodig dat de overheid de eigen pretenties bijstelt en dat burgers hun verwachtingen van de overheid tot realistische proporties terugbrengen. Het is niet eenvoudig, maar wel nodig. Wanneer de overheid deze overspannen verwachtingen namelijk niet waarmaakt, slaat dat als een boemerang terug en wekt dat alleen maar meer ongenoegen. Een bescheidener overheid, die zich meer richt op haar aanvullende rol is dus geboden.

4. Een zelfverzekerde overheid

De nationale overheid is druk bezig een nieuwe rol te vinden. Sinds het einde van de klassieke verzorgingsstaat is de overheid haar grip op een aantal terreinen verloren. Dat komt door internationale ontwikkelingen en door ontwikkelingen in eigen land.

67 | Zo werd de wereldwijde kredietcrisis in 2008 door deskundigen, politici en andere betrokkenen aanvankelijk vooral bediscussieerd in deze termen; terwijl die maatregelen in elk geval maar een deel van het verhaal waren. Zie ook: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Christendemocraten over de kredietcrisis*, Den Haag 2009, Vgl. Raymond Gradus, 'Overheid kan het niet alleen in crisis', *Trouw*, 16 augustus 2008.

Het is voor iedereen steeds duidelijker geworden dat nationale grenzen in sommige opzichten betrekkelijk zijn. Zo overstijgen de huidige klimaatvraagstukken de nationale grenzen. Mondiale machtsverschuivingen hebben hun uitwerking op sociaaleconomische vragen in eigen land, maar zij zijn niet door een nationale overheid te beïnvloeden. Door de Europese integratie worden veel zaken die de overheid traditioneel zelf behartigde nu in een samenspraak met andere lidstaten besloten. Kortom, door 'globalisering' en Europese samenwerking heeft de overheid haar grip verloren op allerlei zaken die voorheen bij uitstek vielen binnen het domein van de nationale overheid.⁶⁸

Maar ook in eigen land heeft de overheid haar sturingspretenties flink terug moeten schroeven. Zo wordt maatschappelijke dienstverlening, die in de tweede helft van de vorige eeuw sterk verstatelijkte en zo van particulier initiatief nagenoeg een uitvoeringstaak van de overheid was geworden, de laatste decennia meer op afstand van de overheid gezet. Dat bijvoorbeeld het gehele onderwijs tot in detail vanuit Zoetermeer gestuurd werd, was eenvoudigweg niet meer vol te houden. Voor andere sectoren gold iets vergelijkbaars. De overheid heeft nog wel ambities voor deze sectoren, maar zij heeft niet meer de pretentie om die ambities zelf te realiseren.

Het terugtreden van de overheid op al deze terreinen heeft veel gevolgen. De vraagstukken waar het in internationaal verband om gaat, worden door de burgers als uiterst belangrijk beschouwd. Niet alleen dat: van de ontwikkelingen die er gaande zijn, gaat voor de Nederlandse burger ook een zekere bedreiging uit. Wie kan waarborgen dat er geen klimatologische rampen gebeuren en hoe kunnen wij omgaan met opkomende economieën wanneer wij daarop zelf geen invloed kunnen uitoefenen? Het maakt de toekomst onzeker. Het zijn bij uitstek zaken waarvoor de burger naar de overheid kijkt.

Over het binnenlands terrein is iets soortgelijks te zeggen. Maatschappelijke dienstverlening waarover wij hierboven al spraken, is voor burgers van groot belang. In zekere zin worden zij ook als 'publiek' ervaren, in die zin dat de overheid er (tenminste óók) een verantwoordelijkheid voor draagt. Maar – zeker in een tijd waarin nieuwe evenwichten gevonden moeten worden – van wie 'is' nu die dienstverlening, als wij daarvoor niet meer uitsluitend bij de overheid aan moeten kloppen? En welke rol speelt de markt?

Een zelfverzekerde overheid zal niet de pretentie hebben in te grijpen waar zij dat in werkelijkheid niet kan waarmaken. Zij zal die pretentie evenmin hebben wanneer zij om goede redenen heeft besloten niet in te willen grijpen. Wel zal een zelfverzekerde overheid een rol moeten spelen in besluitvorming in internationaal verband, wanneer dat aan de orde is. Even belangrijk is dat de overheid de ontwik-

68 | Dat neemt natuurlijk niet weg dat de publieke gerechtigheidsnorm ook op internationaal en supranationaal niveau verwezenlijkt moet worden. Zie hierover Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid en de Europese Unie*, Den Haag, 1997.

kelingen die er gaande zijn goed onder ogen ziet en de consequenties ervan voor Nederland bespreekbaar maakt.

Waar het gaat om zaken in eigen land die de overheid uit handen heeft gegeven, zal zij moeten definiëren welke dimensies daarvan ‘publieke’ belangen zijn die zij moet borgen, in welke structuur dan ook. Bovendien zal de overheid goed de ‘architectuur’ van het ‘speelveld’ moeten vaststellen, zodat zaken als verantwoording en toezicht op een goede manier geregeld zijn. Ook de financiële crisis laat het belang zien van goede en robuuste *governance* structuren.

Een zelfverzekerde overheid stelt ook prioriteiten. Dat betekent dat de overheid niet onevenredig veel inspanningen zou moeten leveren voor ‘kleinere’ zaken; denk aan het doorzetten van het rookverbod in kleine cafés. Dit is niet alleen onevenredig, maar leidt ook tot verdere verfijning van regels, afbakeningsproblemen en uitzonderingssituaties. Eenvoudige zelfregulering zou hier waarschijnlijk meer succes hebben gehad.

Een zelfverzekerde overheid heeft oog voor wat burgers echt treft. Dat kan betekenen dat sommige thema’s wat meer op de achtergrond raken, al is het maar tijdelijk. Nieuwe thema’s dienen zich aan. Zo zouden wij bijvoorbeeld opnieuw kunnen nagaan wat cruciale thema’s zijn voor het functioneren van de rechtsstaat. Daarbij kunnen wij bijvoorbeeld denken aan echte of gepercipieerde veiligheid op straat, bereikbaarheid en goede doorloopsnelheid van de rechtspraak, mogelijkheden voor alternatieve geschilbeslechting, of de betekenis van grondrechten als vrijheid en gelijkheid vandaag de dag.

5. Een oplossingsgerichte overheid

De nationale overheid uit haar wens tot actie en interventie nagenoeg altijd in wetgeving. Wetgeving is het meest voor de hand liggende sturingsinstrument van de overheid. Ook de toekenning van subsidies berust op wettelijke regels. Dit is niet vreemd, wanneer bedacht wordt dat de rechtsstaat eist dat overheidshandelen op een wettelijke grondslag berust. Maar, de samenleving laat zich niet netjes in banen leiden door de enkele uitvaardiging van regelgeving. Al lang wordt dan ook bepleit pas tot wetgeving over te gaan als hetzelfde doel niet ook via een andere weg bereikt kan worden.

Toch blijft het geloof in wetgeving als instrument voor de oplossing van maatschappelijke problemen hardnekkig voortleven, zo niet in theorie dan wel in de praktijk. Zowel bij burgers als bij overheid en politiek is het besef dat wetgeving problemen oplost of voorkomt, diepgeworteld. Wetgeving brengt veelal nieuwe structuren, organisaties, administratieve processen en protocollen met zich mee. De organisatie van de jeugdzorg is daarvan een goed voorbeeld. Hoe goed bedoeld ook, de organisatie er van is in zichzelf verstrikt geraakt.

Hoe dan ook, bij de pogingen problemen op te lossen is de benadering vaak top-down. De tijd is misschien rijp om eens op een volstrekt andere manier te kijken

naar maatschappelijke problemen en de oplossing ervan. Dit houdt in dat vanuit een gegeven maatschappelijk probleem wordt gezocht naar wat er werkelijk vereist is voor een oplossing en welke maatschappelijke partijen (of medeoverheden) nodig zijn om daar een bijdrage aan te leveren. Voor de nationale overheid ligt dan dezelfde vraag op tafel, namelijk die naar de meest geschikte bijdrage die zij kan leveren aan een reële oplossing van een probleem.

De wens om resultaten te boeken bestaat natuurlijk op een aantal terreinen wel degelijk. Zo wordt zelfs steeds vaker gesproken over de zogenaamde ‘output’-legitimatatie van de overheid. Daarmee wordt bedoeld dat overheidsoptreden zich rechtvaardigt door de ‘output’, de resultaten die worden geleverd. Dat is op zichzelf een goede ontwikkeling. Het gaat er vervolgens om te zorgen dat die ‘output’ ook geënt is op echte problemen. De ophef over de ‘bonnenquota’s’ bij de politie laat zien dat het hier gemakkelijk mis kan lopen: niet het bestrijden van overlast stond centraal, maar het aantal bonnen dat was uitgeschreven. Daarmee schiet een op resultaat gerichte aanpak zijn doel voorbij.

Een goed voorbeeld van een oplossingsgerichte overheid is het optreden van de gemeente Rotterdam rondom de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Na jarenlang juridisch getouwtrek heeft de gemeente haar oorspronkelijke plan in overleg met natuur- en milieuorganisaties bijgesteld. In een convenant tussen de gemeente Rotterdam en de verschillende natuur- en milieuorganisaties werd afgesproken dat, in ruil voor het beëindigen van de aangespannen juridische procedures, het natuur- en recreatiegebied in de omgeving van Rotterdam met 750 hectare zou worden uitgebreid.

6. Een betrouwbare overheid

Een betrouwbare overheid is voorwaarde voor publieke gerechtigheid. Als burgers moeten wij de overheid kunnen vertrouwen. Het klinkt vanzelfsprekend, de werkelijkheid is echter weerbarstig. Dat is ook goed verklaarbaar: het beleid van de overheid is een resultaat van politieke besluitvorming. En daarmee is overheidsbeleid niet immuun voor de grilligheid van de politiek. Vaak liggen aan die grilligheid financiële mogelijkheden en onmogelijkheden ten grondslag. Verdelingsvraagstukken zijn altijd belangrijk in de politiek. Zeker wanneer financiële onmogelijkheden de overhand hebben, krijgen beleidskeuzes een extra politiek gewicht. Wat het ene kabinet belangrijk vindt, sneuvelt soms bij een volgend. Maar ook als financiële middelen niet direct het belangrijkste motief zijn, dan zien wij dat wat het ene kabinet van belang vindt, door een volgend weer wordt teruggedraaid (denk aan het rookverbod in kleine café’s). Soms buitelen in korte tijd allerlei visies over goed beleid over elkaar heen.⁶⁹ Hoe meer die visies ideologisch bepaald zijn, hoe groter het risico

69 | Zie bijvoorbeeld de onderwijshervormingen die aanleiding de vormden voor het parlementaire onderzoek *Onderwijs vernieuwingen* en dat leidde tot het rapport *Tijd voor Onderwijs* in februari 2008.

dat de uitwerking van die visie in concreet beleid maar van korte duur is. Alleen al daarom is een beetje bescheidenheid op zijn plaats. Dat er wisselingen zijn, is op zich niet vreemd: de uitslag van verkiezingen vormt de motor voor het beleid en de ambities en keuzes die de overheid maakt wisselen naargelang de samenstelling van elke nieuwe coalitie. Ook los van verkiezingen kunnen veranderde inzichten leiden tot wijzigingen van het beleid. Uiteindelijk zijn veranderingen vaak het gevolg van wisselingen die de burger zelf wil zien. Het gevolg is dat politiek en beleid voortdurend in flux lijken te zijn. Te veelvuldige wijzigingen zijn echter al snel contraproductief en louter ideologisch geladen keuzes maken nog niet altijd goed beleid.

Een overheid die betrouwbaar wil zijn, moet bij alle wijzigingen in beleid een paar fundamentele regels in acht nemen. Die fundamentele regels kunnen gemakkelijk het karige etiket 'procedure-regels' krijgen. Daarmee lijken zij ver weg te staan van het hoogstaande begrip publieke gerechtigheid als inhoudelijke norm. Met dat etiket wordt het belang ervan echter onderschat. Sterker nog, in veel gevallen is voor de betrokken burgers met zowel het ene als het andere beleid wel te leven, maar het niet in acht nemen van de fundamentele regels waarop wij hier doelen, is veel ernstiger.

Een simpele herinnering aan het belang ervan die is hier op zijn plaats. Het gaat om tijdloze regels die betekenis blijven houden. Eén ervan is dat geen terugwerkende kracht moet worden verleend aan regels wanneer zij voor degenen voor wie zij bedoeld zijn, nadelig uitpakken. Een variant daarop is dat goede overgangsregels nodig zijn wanneer, vanwege de snelle invoering van een wetwijziging, burgers geen reële mogelijkheid hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie die gaat komen. Politiek zijn dit niet de meest spectaculaire zaken, maar uit een oogpunt van publieke gerechtigheid en een betrouwbare overheid zijn zij van wezenlijk belang. In het verlengde hiervan ligt ook de eis dat de regels niet zo vaak gewijzigd worden dat de burgers de draad kwijt raken.

Regels moeten ook begrijpelijk zijn. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar zelfs kenners komen soms wel erg ingewikkelde teksten tegen. Niet alleen de belastingwetgeving biedt hier een keur aan goede voorbeelden. Enige tijd geleden werd een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ingevoerd 'in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken' met betrekking tot de thuiszorg.⁷⁰ Kennelijk was het stelsel van aanspraken zo ingewikkeld geworden dat de nationale overheid de gemeentelijke overheid hiertoe bij wet moest verplichten! Voor een overheid die publieke gerechtigheid nastreeft in haar eigen functioneren, dienen de spelregels zoals hierboven genoemd altijd een fundamentele 'checklist' te vormen.⁷¹

70 | Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen (Kamerstukken II 2008/09, 31 795)

71 | Vgl. Lon Fuller, *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1977.

Er is nog een ander aspect aan de betrouwbare overheid. Het optreden van bestuurders en dragers van publieke ambten is ook van belang in het licht van de publieke gerechtigheidsnorm. De betrouwbaarheid van de overheid en haar positie als gezagsinstituut staat of valt voor een groot deel ook met de integriteit van bestuurders.

7. Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld

Legitimiteit wordt ontleend aan een combinatie van agendering en besluitvormingsproces aan de ene kant en inhoud en resultaat van besluiten aan de andere kant. In dat geheel komt ook de eigen rolopvatting van de overheid tot uitdrukking. Misschien gaat het wel om communicerende vaten, in die zin dat naarmate het proces meer van fairheid getuigt, de inhoud van besluiten ook eerder geaccepteerd wordt, ook al bevallen zij de individuele burger niet.

Legitimiteit moet voortdurend waargemaakt worden. Zij is steeds minder een vanzelfsprekendheid, voortvloeiend uit de instituties als zodanig. Ook de instituties zullen steeds meer hun legitimiteit waar moeten maken, elke afzonderlijke keer weer. Dat zien wij bij de rechterlijke macht, maar zeker ook bij de instellingen van het politieke bestuur.

Publieke gerechtigheid stelt niet alleen inhoudelijke eisen aan publieke besluitvorming. Voor het functioneren van de instellingen van het politieke bestuur zelf is dit beginsel van even groot belang. Voor de christendemocratie vloeit de aanvullende rol van de overheid voort uit de overtuiging dat de mens geroepen is tot verantwoordelijkheid. Wat dat concreet betekent, hoort voortdurend onderwerp van gesprek te zijn. Uiteindelijk gaat het erom dat de macht van de overheid ten dienste staat van de menselijke waardigheid, zoals het Program van Uitgangspunten van 2007 het zo treffend uitdrukt.