

# VERKENNING BURGERSCHAP EN ANDERE OVERHEID

## 1. Inleiding

### *Achtergrond van de verkenning*

Aan de Tweede Kamer en later ook aan de Eerste Kamer heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een aanvullende beschouwing toegezegd over het onderwerp burgerschap.<sup>1</sup> Later heeft de minister bij de behandeling van het voorstel voor de Experimentenwet Kiezen op Afstand aan de Eerste Kamer toegezegd hierbij het aspect van het staatsburgerschap te betrekken.<sup>2</sup> Ook is in de Tweede Kamer de motie-Van de Camp<sup>3</sup> aangenomen waarin de regering wordt verzocht om actief burgerschap in voorstellen uit te werken en de Kamer daarover voor 1 juli 2005 te informeren.

In deze verkenning is de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties uitgegaan van de in de kabinetsvisie "Andere overheid" gegeven uiteenzetting dat de rolverdeling tussen overheid en samenleving niet langer spoort met de feitelijke verhoudingen<sup>4</sup>. De emancipatie van de burger<sup>5</sup> vraagt om meer wederkerigheid in de onderlinge relatie. In dat licht is het nodig dat de overheid, zowel in haar opbouw als haar functioneren, op een andere leest wordt geschoeid. Het spiegelbeeld daarvan is dat ook de rol van de burger en die van zijn organisatorische verbanden (de *civil society*) aan herziening toe is. Dit perspectief, dat ook ten grondslag ligt aan de eerdere kabinetsnota 'Rechtsstaat en rechtsorde' en de daarop gebaseerde vervolgstukken<sup>6</sup>, is het *Leitmotiv* van deze verkenning.

### *Opbouw van de verkenning*

Deze verkenning is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op enkele ontwikkelingen die relevant zijn voor de verhouding tussen enerzijds de burger en door hem gevormde organisatorische verbanden (*civil society*) en anderzijds de overheid. In dat verband komt ook het in het recent uitgebrachte *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* gesignaleerde tekortschietende vertrouwen van veel burgers in de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 14. blz. 7, 13. *Handelingen I 2003/04*, blz. 902.

<sup>2</sup> *Handelingen I 2003/04*, blz. 11-462.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 29800-III, nr. 11

<sup>4</sup> Kabinetsvisie "Andere overheid". *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 4-6. Deze kabinetsvisie is voor een belangrijk deel gebaseerd op het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. WRR-rapport 63, 2002

<sup>5</sup> Wanneer in algemene zin over de burger of de burgers wordt gesproken, wordt in beginsel telkens de gehele private sector, dus ook maatschappelijke organisaties en bedrijven bedoeld. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat aan bedrijven andere, doorgaans zwaardere, eisen kunnen worden gesteld dan aan burgers. De onderliggende benadering is echter principieel dezelfde; de concrete invulling verschilt tot op zekere hoogte. Onder burgers worden niet begrepen personen die zich illegaal in Nederland bevinden.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 1. Zie onder de vervolgstukken met name de nota 'Bruikbare rechtsorde' (nr. 9) en de nota 'Naar een slagvaardiger bestuursrecht' (nr. 16H).

overheid aan de orde. Ook de vraag welke betekenis mag en moet worden toegekend aan de *civil society*, wordt behandeld in paragraaf 2. In paragraaf 3 wordt deze analyse uitgewerkt in een schets van de nieuwe verhouding tussen overheid en burger. Centraal hierin staat de noodzaak van meer wederkerigheid. Die wederkerigheid wordt verder geconceptualiseerd in de notie van een nieuw maatschappelijk contract<sup>7</sup> tussen burgers en overheid. Deze notie ligt ook ten grondslag aan de visie van het kabinet op eigentijds staatsburgerschap. In paragraaf 4 tot slot worden de eerder genoemde concrete beleidsvoornemens gerecapituleerd.

Het in deze verkenning uitgewerkte concept van een nieuw maatschappelijk contract krijgt daar waar het de positie van de burger in het publieke domein betreft vooral vorm in, nader uit te werken 'beginselen van behoorlijk burgerschap'. Deze vormgeving impliceert dat vooral de normatieve dimensie aandacht krijgt. Vanwege het grote belang van deze normatieve aspecten en hun grote complexiteit is deze toespitsing gerechtvaardigd. Daarnaast zijn echter ook concrete inspanningen nodig om de nieuwe relatie tussen overheid en burger verder vorm te geven, zoals het kabinet ook op zich heeft genomen in de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag*<sup>8</sup>. De nieuwe relatie tussen overheid en burger vergt niet alleen een andere (relatie met de) burger, maar ook een andere overheid. In het actieprogramma *Andere Overheid* en het programma *Bruikbare Rechtsorde* zijn diverse acties opgenomen die zowel direct als indirect bij zullen dragen aan de nieuwe relatie tussen overheid en burger van de kant van de overheid. Een directe bijdrage aan de nieuwe relatie wordt geleverd door acties die directe invloed uitoefenen op de relatie overheid-burger<sup>9</sup>. Een meer indirecte bijdrage wordt geleverd door overheidsactiviteiten die burgers faciliteren om hun eigen rol anders in te vullen<sup>10</sup>.

## 2. Relevante ontwikkelingen voor de verhouding tussen overheid en burger

Voor een goed begrip van de door het kabinet wenselijk geachte veranderingen in de verhouding tussen burgers en overheid is het goed enkele maatschappelijke ontwikkelingen nog eens op een rij te zetten.

### *Mondiger burgers*

In de eerste plaats is de Nederlandse burger anno 2005 vaak hoger opgeleid en mede daardoor mondiger. Dit heeft geleid tot een samenleving waarin keuzes vaker

---

<sup>7</sup> De term 'maatschappelijk contract' wordt hier niet in formeel-juridische zin bedoeld, maar in de overdrachtelijke zin zoals ook gebruikt door J.J. Rousseau in 'Du contrat social'.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 454, nr. 2.

<sup>9</sup> Voorbeelden van dergelijke activiteiten in het kader van het Programma *Andere Overheid* en het (daarvan deel uitmakende) programma *Bruikbare Rechtsorde* zijn bijvoorbeeld diverse activiteiten in uitvoering op het terrein van interactieve beleidsvorming, alternatieven voor toezicht (zoals horizontaal toezicht), zorgplichten en vraagsturing en zelfregulering in plaats van 'reguliere' regelgeving.

<sup>10</sup> Voorbeelden van dergelijke activiteiten in het kader van het Programma *Andere Overheid* zijn actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (bijvoorbeeld via internet) de reductie van de Administratieve Lasten voor de burger, benchmarking en de invoering van kwaliteitscontracten bij overheidsorganisaties.

individueel worden gemaakt. Veel burgers verlangen een grotere ruimte dan vroeger om zelf invulling te geven aan hun leven. Algemene, voor iedereen gelijke voorzieningen worden dan al gauw als een inbreuk op de individuele vrijheid ervaren. Men verlangt publieke voorzieningen die zijn toegesneden op de eigen positie en voorkeuren. Veel burgers leggen zich niet zonder meer neer bij overheidsbesluiten die in hun ogen niet of onvoldoende tegemoet komen aan hun wensen.

De conclusie ligt voor de hand om de exclusieve oorzaak voor de gebleken onvrede over de overheid en haar functioneren te zoeken in het feit dat overheid tot nu niet in staat is gebleken adequaat op deze ontwikkeling in te spelen. Die conclusie is echter net iets te gemakkelijk. Uit het laatste *Sociale en Culturele Rapport* kan namelijk worden opgemaakt dat deze onvrede complex is, zowel in zijn oorzaken als in zijn uitingen. Volgens de onderzoeken en analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau zal de ontwikkeling waarin steeds meer burgers steeds zelfbewuster en assertiever worden, zich voorzetten. Het maatschappelijk middenveld zal blijven bestaan, echter in een lossere en meer vluchtige gedaante. Het politieke systeem wordt voor de meeste burgers ongrijpbaarder, mede door de voortschrijdende Europese integratie. De kans is aanwezig dat een en ander tot spanningen en frustraties leidt.<sup>11</sup>

Oplossing van dit complexe probleem vraagt om een meersporige benadering die niet alleen van de overheid kan komen. De benadering vanuit de overheid moet deels worden gezocht in het mogelijk maken van meer wederkerigheid in de verhouding tussen overheid en burger; deze verkenning heeft daar met name betrekking op. Voorts is de verwachting dat de door dit kabinet voorgestane staatkundige vernieuwingen een heilzaam effect zullen hebben. Ook daar wordt in deze verkenning, in het gedeelte onder "staatsburgerschap", kort op ingegaan. *Last but not least* is naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh en de daarop volgende reacties gebleken hoe noodzakelijk het is dat een collectieve bezinning plaatsvindt op de wijze waarop in een cultureel en levensbeschouwelijk divers land als Nederland, de verschillende bevolkingsgroepen en individuele burgers met elkaar omgaan. Duidelijk is gebleken dat er op dat vlak nog heel wat te verbeteren valt<sup>12</sup>, maar dat de samenleving al wat stappen in deze richting heeft gezet. Voortgezette aandacht voor versterking van het normbesef en de afweging van verschillende grondrechten<sup>13</sup> is daarom allerminst een overbodige luxe. Het kabinet vindt in dat verband een vruchtbare morele dialoog in de Nederlandse samenleving bijzonder waardevol. In die dialoog behoort de noodzaak tot een zorgvuldig evenwicht tussen individuele autonomie en sociale orde, centraal te staan.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004.* Blz. 181-219.

<sup>12</sup> Hoopgevend in dat kader zijn de vele burgerinitiatieven die dezer dagen worden ontplooid. Een mooi voorbeeld is het 'contract met de samenleving' dat enkele moskeeën in stadsdeel De Baarsjes willen ondertekenen met het stadsdeel om de samenwerking minder vrijblijvend te maken.

<sup>13</sup> Zie hiervoor ook de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 614, nr. 2. Om bij te dragen aan de discussie over de verhouding tussen de grondrechten is onlangs de website [www.16miljoenrecht.nl](http://www.16miljoenrecht.nl) gelanceerd.

<sup>14</sup> M. Jansen "CDV in gesprek met Amitai Etzioni" in: *Christen-Democratische Verkenningen*, oktober 2010, Blz. 3-10.

### *Grotere rol en grotere spreiding van kennis*

Een tweede, op zich positief te waarderen, ontwikkeling betreft de steeds belangrijker rol die kennis speelt in onze samenleving. Nieuwe kennis kan zich razendsnel ontwikkelen, vaak op een onvoorspelbare wijze en met dito gevolgen. Deze ontwikkeling vindt plaats op vele plaatsen in de samenleving. Het gevolg is dat voor de beleidsvorming relevante kennis zeer verspreid is in de samenleving en daarom moeilijk kenbaar aanwezig is<sup>15</sup>. Het gaat daarbij overigens niet alleen om wetenschappelijke kennis, maar ook om professionele en ervaringskennis, daaronder begrepen inzicht in plaatselijke en anderszins specifieke omstandigheden.

De gebrekkige kenbaarheid van deze zo verspreid aanwezige kennis impliceert dat de overheid niet in staat is adequaat van die kennis gebruik te maken in de verschillende fases van het beleidsproces (beleidsvorming, -uitvoering en – evaluatie). Dat dit regelmatig tot minder goede beleidsresultaten leidt, zal niet verbazen. De overheid is allang niet meer in staat om alleen te bepalen welke vorm van onderwijs, welke medische behandeling, welke methode tot toegeleiding naar de arbeidsmarkt, welke veiligheidsvoorziening in een bepaald industrieel proces, of een vergelijkbare andere interventie of voorziening de beste is. Voor het goed behartigen van het publieke belang<sup>16</sup> is het daarom evident dat ook de bij burgers en hun organisaties, en bedrijven aanwezige kennis aangesproken, gemobiliseerd en benut moet kunnen worden.

### *Open samenleving*

Een derde relevante ontwikkeling heeft te maken met het ontstaan van een open samenleving, waarin landsgrenzen een veel geringere rol spelen dan voorheen. Hierdoor is de ruimte voor de overheid om zelfstandig te bepalen wat er binnen Nederland moet gebeuren, wezenlijk kleiner geworden. Juridische, politieke en sociale beperkingen blijken al gauw in de weg te staan. In dat licht is het niet vreemd dat bepaalde arrangementen die ooit voor een meer gesloten samenleving waren ontworpen, vandaag de dag minder goed blijken te functioneren. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het functioneren van de financiële markten en de media. In de grensstreken zijn de gevolgen nog duidelijker zichtbaar, met name op de arbeids- en woningmarkt en voor het midden- en kleinbedrijf (supermarkten, benzinstations), maar ook steeds meer voor het onderwijs.

In sommige gevallen kan een groter accent op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, *civil society* of bedrijven een oplossing bieden voor dit

---

<sup>15</sup> Zie hiervoor ook: *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*. WRR-rapport 61, 2002

<sup>16</sup> Voor een gezaghebbende definitie van de term “publiek belang” wordt u verwezen naar het WRR-rapport *Het borgen van publieke belang*. Blz. 20-21. De daar gehanteerde definitie luidt: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.” Deze definitie behelst echter geen exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid voor het publieke belang. Ook van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kan worden gevraagd op dit vlak hun (mede)verantwoordelijkheid te nemen.

probleem. Ook kan de betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij de vormgeving van internationale publieke arrangementen niet alleen via de overheid, maar juist ook langs andere kanalen verlopen. Bij dat laatste valt te denken aan organisaties die specifieke belangen behartigen, zoals NGO's, de diverse normalisatie-instituten, maar ook aan het vanuit Nederland opererende bedrijfsleven. Een voorbeeld hiervan is de internationale organisatie van accountants die bezig is een wereldwijde standaard voor accountantsvoorschriften te ontwikkelen.<sup>17</sup>

### *Gevolgen voor burgerschap en civil society*

De in het voorgaande geschetste drie ontwikkelingen leiden in onderling verband tot de conclusie dat overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang op een goede wijze te behartigen. Strakke en uniforme regeling en uitvoering van de overheidstaak houdt namelijk onvoldoende rekening met de uiteenlopende voorkeuren van de burgers, maar is ook onvoldoende toegesneden op de in de samenleving aanwezige specifieke kennis die voor het vinden van betere oplossingen nodig is.

Een en ander stelt hoge eisen aan zowel de overheid als de burger. In de kabinetsvisie "Andere overheid" is erop gewezen dat de overheid meer op hoofdlijnen moet sturen; dat wil zeggen wel richting moet geven, maar tegelijk ook ruimte moet laten aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger. In de nota "Bruikbare rechtsorde" is meer specifiek voor de regelgeving geconstateerd dat een principiële aanpak nodig is, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en de burgers in de gelegenheid moeten worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen<sup>18</sup>. Dit heeft consequenties voor de burger: wanneer overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang goed te behartigen, wordt verwacht dat de burger zijn burgerschap actief invult. Goed burgerschap is onmisbaar in de samenleving. Deze notie bepaalt in hoge mate het meer eigentijdse burgerschapsconcept waarvan het kabinet uitgaat. In de Kabinetsvisie "Andere overheid" werd dit concept als volgt geformuleerd:

Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.<sup>19</sup>

Dit burgerschapsconcept en de direct daarmee samenhangende visie op de *civil society* rechtvaardigen de door een grotere mate van wederkerigheid gekenmerkte

---

<sup>17</sup> Het gaat hierbij om de door de International Accounting Standards Board (IASB) vastgestelde *International Financial Reporting Standards* (IFRS). Voor beursgenoteerde ondernemingen in de EU worden de IFRS per 1 januari 2005 verplicht. <http://www.iasb.org> en <http://www.ey.nl/?pag=2705>.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 9.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 2. Blz. 5. In de wetenschappelijke literatuur bestaan tal van, dikwijls ideologisch geïnspireerde definities van het begrip burgerschap, bijvoorbeeld het communitaristische, het liberale en het (neo-)republikeinse burgerschapsconcept. P. Dekker en J. de Hart, "Burgers en burgerschap" in: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse, *Modern burgerschap*. Blz. 21-22.

benadering die (zoals al gezegd) centraal staat in het door het kabinet voorgestane nieuwe maatschappelijke contract<sup>20</sup> tussen burgers en overheid. Zij gaat ervan uit dat de burger in staat en bereid moet worden geacht zijn nieuwe rol te vervullen. In zijn recente publicatie *Schets van een beschavingsoffensief* (uitgegeven als WRR-verkenning) somt dr. G. van den Brink een aantal competenties op waarover burgers zouden moeten beschikken. Hij onderscheidt in dat verband:

- a. gelijkwaardigheid, in die zin dat burgers oog hebben voor hun lotsverbondenheid en elkaar in dat kader als gelijken bejegenen;
- b. zelfwerkzaamheid, in die zin dat burgers in staat zijn hun eigen weg te vinden in de maatschappij en niet steeds zijn aangewezen op de hulp van anderen;
- c. betrokkenheid, in die zin dat men (...) rekening houdt met anderen;
- d. aanspreekbaarheid, in die zin dat men zich niet verschuilt als er onverhoopt problemen zijn, maar ervoor zorgt dat eigen fouten erkend en goedge maakt worden.<sup>21</sup>

Deze competenties komen in hoge mate overeen met de door het kabinet in zijn reactie op het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* bedoelde sociale en morele normen. Daarover is gesteld dat de formulering, overdracht, naleving en handhaving van dergelijke normen een verantwoordelijkheid is van de burgers en de door hen gevormde sociale verbanden, daaronder begrepen de *civil society*.<sup>22</sup>

In de kabinetsvisie "Andere overheid" is daarbij onderkend dat niet alle burgers – alle emancipatie ten spijt - over evenveel en dezelfde competenties beschikken.<sup>23</sup> Dit houdt in dat adequate voorzieningen moeten worden getroffen voor deze groep burgers bij de nadere vormgeving van de arrangementen waarin het nieuwe maatschappelijk contract wordt uitgewerkt. In dat verband wordt gedacht aan grotere aandacht voor transparantie bij de vormgeving van de arrangementen als zodanig, begrijpelijke toelichtingen indien er wat te kiezen valt, en laagdrempelige ondersteuning.<sup>24</sup> Sommigen zullen blijvend op een zekere bescherming door de overheid zijn aangewezen. Daarin zal de overheid moeten blijven voorzien. Daarnaast is het wenselijk dat eenvoudig toegankelijk standaardpakketten

---

<sup>20</sup> Zie voor het nieuwe maatschappelijke contract: Kabinetsvisie "Andere overheid". *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 7.

<sup>21</sup> G. van den Brink, *Schets van een beschavingsoffensief*. Blz. 98-104 en 134.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 454, nr. 2. Blz. 8-9.

<sup>23</sup> Kabinetsvisie "Andere overheid". *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 5. Recent is door de CDA-commissie-Van der Tak gepleit voor een "burgerschapsoffensief" dat zich richt op de inburgeringsprogramma's voor immigranten en het voortgezet onderwijs. *Rapport Nederland integratieland* (te vinden op: [www.cda.nl](http://www.cda.nl)). In dit rapport wordt ook veel waarde toegekend aan een buurtgerichte benadering van burgerschap en sociale cohesie. Zie hiervoor ook het in voorjaar 2005 te verschijnen WRR-rapport "De eigen buurt: over de opbouw van probleemoplossend vermogen en sociale cohesie van onderop" (werktitel).

<sup>24</sup> Zie over deze thematiek ook het onlangs verschenen RMO-advies *Toegang tot het recht* (RMO-advies 32) waarin wordt aangegeven dat niet alle burgers voldoende kennis en vaardigheden bezitten om de door de overheid gevraagde eigen verantwoordelijkheid in te vullen. RMO doet een aantal aanbevelingen om de toegang tot het recht voor deze groepen te verbeteren. Ook het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* is van belang in deze context.

beschikbaar blijven vooral als het om bepaalde basisvoorzieningen gaat. Met name voor kwetsbare groepen als ouderen en zieken is dit van belang. In het actieprogramma “Andere overheid” zijn op dit vlak al initiatieven aangekondigd.<sup>25</sup> In het plan van aanpak voor de reductie van de administratieve lasten voor burgers worden specifiek de lasten van kwetsbare groepen als chronisch zieken, gehandicapten en ouderen aangepakt<sup>26</sup>. In de loop van de kabinetsperiode zullen er nog meer volgen. Ook voor andere burgers moet de administratieve lastendruk fors worden verminderd, juist als het gaat om arrangementen die burgers meer keuzevrijheid bieden of een groter beroep doen op hun eigen verantwoordelijkheid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan overheidsdienstverlening die is gebaseerd op het principe van vraagsturing, bijvoorbeeld door middel van de toekenning van persoonsgebonden budgetten aan de betrokken burgers.<sup>27</sup>

Voorts moet worden bedacht dat de individuele burgers niet alleen staan als een groter beroep op hun eigen verantwoordelijkheid wordt gedaan. Juist in Nederland, dat zich sinds lange tijd kenmerkt door “een drukbevolkte ruimte tussen de burgers en de staatsinstellingen”,<sup>28</sup> zal een deel van de last van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling komen te rusten op de schouders van de *civil society*. Concreet moet daarbij worden gedacht aan zowel gevestigde als nieuwe maatschappelijke organisaties als lossere associatieve verbanden van burgers.<sup>29</sup> Een mooi voorbeeld van de actieve civil society vormt zowel het gedachtengoed van als de de Stichting De Publieke Zaak zelf, die onlangs het manifest ‘Een goede buur...’<sup>30</sup> het licht liet zien waarmee zij poogt burgers, politici, overheden en anderen te prikkelen daadwerkelijk aan de slag te gaan met verbetering van de wisselwerking op buurtniveau tussen burgers, overheden, politici buurtinstanties en dergelijke. Want, zo pleit De Publieke Zaak:

*de buurt is de directe omgeving waarbinnen mensen een groot deel van hun dagelijkse leven besteden en waar zij in contacten met vele anderen dat leven inkleuren.*<sup>31</sup>

Van een andere orde is het mogelijke vraagstuk van de niet-willende burgers. Op dat punt past gematigd optimisme. De burgerzin van de Nederlandse bevolking blijft heel

---

<sup>25</sup> Actieprogramma “Andere overheid”. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 24-25.

<sup>26</sup> PvA AL burgers, *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, nr. 17. Blz. 8.

<sup>27</sup> Actieprogramma “Andere overheid”. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 23-24.

<sup>28</sup> P. Dekker, e.a., *De moraal in de publieke opinie*. Blz. 21.

<sup>29</sup> In de Kabinetsvisie “Andere overheid” wordt het begrip *civil society* omschreven als niet alleen de door de burgers gedragen maatschappelijke organisaties, maar ook meer informele uitvingen van burgerzin. Dat betekent dat ook op de *res publica* gerichte optredens van individuele burgers deel uitmaken van de *civil society*. Deze definitie sluit aan bij die van prof. dr. P. Dekker (onderzoeker van het SCP en hoogleraar Civil society, globalisering en duurzame ontwikkeling aan de Universiteit van Tilburg). Dekker omschrijft de *civil society* namelijk als het domein van vrijwillig door de burgers aangegane verbanden, vrijwillige associaties. P. Dekker, *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Blz. 15-17.

<sup>30</sup> L. van Diemen e.a. *Een goede buur... Over bezieling en respect in eigen buurt*. Amsterdam, 2004

<sup>31</sup> L. van Diemen e.a. *Een goede buur... Over bezieling en respect in eigen buurt*. Blz. 3. Ook het in voorjaar 2005 te verschijnen WRR-rapport “De eigen buurt: over de opbouw van probleemoplossend vermogen en sociale cohesie van onderop” (werktitel) zal aandacht besteden aan deze thematiek.

groot. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt een voortdurende grote bereidheid om te participeren en zelf verantwoordelijkheden te dragen, met name daar waar het de directe eigen omgeving betreft.<sup>32</sup> Dit verklaart ook waarom de Nederlandse *civil society* één van de krachtigste ter wereld is, hetgeen blijkt uit:

- a. een massale aanhang van vrijwillige associaties, met name relatief nieuwe organisaties op het vlak van milieu, de mensenrechten en de internationale hulpverlening;
- b. een aanzienlijke deelname van burgers aan vrijwilligerswerk; en
- c. aanzienlijke financiële bijdragen van burgers aan ideële organisaties.<sup>33</sup>

Mogelijk heeft de door het Sociaal en Cultureel Planbureau geregistreerde onvrede over de overheid ook te maken met het gevoel van veel burgers dat de overheid hun capaciteiten onvoldoende op waarde schat. Een overheid die ruimte laat aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven zonder daarbij te vervallen in vrijblijvendheid, kan dat verwijt niet langer worden gemaakt.

De in het voorgaande geschetste benadering wordt in het navolgende analytisch op een viertal punten nader uitgewerkt, te weten:

- a. Wederkerigheid in de verhouding tussen burger en overheid;
- b. De verhouding tussen rechten en plichten;
- c. Gelijke behandeling;
- d. Staatsburgerschap.

#### *Wederkerigheid in de verhouding tussen burger en overheid*

De verhouding tussen burger en overheid heeft tot nu toe vooral vorm gekregen vanuit de gedachte dat de overheid precies weet wat in het algemeen belang moet gebeuren, de burgers ook allen gelijk moet behandelen, en daarom in nauwkeurige voorschriften moet neerleggen wat het algemeen belang eist. De burger moet in die relatie beschermd worden tegen een overheid die teveel vraagt. De rechten van burgers zijn in dit kader met name in het bestuursrecht goed verankerd. Dit krijgt veelal de vorm van een beroep van de burger op de voorschriften: wat niet precies in de voorschriften van hem wordt verlangd, hoeft hij niet te doen. Voor een eigen inbreng en een eigen verantwoordelijkheid van de burger is geen heldere plaats ingeruimd.

In de hier boven geschetste benadering ligt dit anders. De overheid moet ruimte laten voor een eigen inbreng van de burger, zodat die zijn voorkeur kenbaar kan maken of zijn inzichten ter beschikking kan stellen. Dat vergt een minder strakke regulering door de overheid zoals bijvoorbeeld uiteengezet in de nota *Bruikbare rechtsorde*<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> De ledentallen van de maatschappelijke organisaties nemen per saldo niet af. Ook de actieve participatie in de vorm van vrijwilligerswerk laat een overwegend stabiel beeld zien, hoewel er heel recent wel tekenen van enige teruggang zichtbaar zijn, met name bij de jongere generaties. Het SCP verwacht dat de komende jaren deze laatste ontwikkeling zich zal voortzetten, maar dat de traditionele maatschappelijke organisaties zich zowel qua feitelijke doelstelling als werkwijze zullen aanpassen. *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Blz. 194-195.

<sup>33</sup> P. Dekker, e.a., *De moraal in de publieke opinie*. Blz. 21-22 en 34-39.

<sup>34</sup> A.w., blz. 14 e.v.



Maar het vergt ook dat de burger die inbreng dan ook daadwerkelijk levert, hetgeen een meer actieve opstelling van zijn kant betekent. Zou de burger – in het verlengde van de meer klassieke benadering – zich op het standpunt stellen dat hij niets hoeft te doen wat hem niet in precieze regels is voorgeschreven, dan werkt het niet. Duidelijk is dat bij de verdere vormgeving van deze benadering mechanismen moeten worden ingebouwd om een dergelijke afzijdigheid te voorkomen. In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan positieve prikkels: de overheid moet – meer dan nu het geval is – de burger tot deelname uitdagen, hem daartoe actief informeren en (vraag)gericht faciliteren.

Een voorbeeld kan dit toelichten. Indien in de wetgeving over de arbeidsomstandigheden in een groot aantal regels is voorgeschreven welke voorzieningen moeten worden getroffen, dan zal een werkgever geen enkele speelruimte hebben bij het treffen van voorzieningen, en dus ook geen eigen verantwoordelijkheid nemen<sup>35</sup>. Als het goed is, zal hij in dit stelsel zich nauwkeurig aan alle regels houden, maar zich verzetten wanneer de arbeidsinspectie nog een verdergaande eis stelt die niet door de regelgeving is gedekt. Indien de wetgeving in meer algemene termen de plicht neerlegt om voor goede arbeidsomstandigheden te zorgen, ten einde de eigen verantwoordelijkheid, maar ook de eigen creativiteit, van de werkgever (en de werknemer) aan te spreken, dan komen de verhoudingen anders te liggen. De werkgever zal zich dan niet op het standpunt kunnen stellen dat hij niet verplicht is een voorziening te treffen op de enkele grond dat dit niet precies in de wetgeving is voorgeschreven. De rollen zullen tot op zekere hoogte zijn omgedraaid. De werkgever die niet kan laten zien dat hij zijn plicht ernstig heeft genomen, en die daarover bijvoorbeeld noch een deskundige noch zijn werknemers heeft geraadpleegd, heeft niet aan zijn verplichting voldaan, hetgeen vervolgens niet zonder gevolgen zal kunnen blijven. Aandachtspunten in deze benadering zijn de beperkingen voor deze benadering die kunnen voortvloeien uit Europese en andere internationale regels en de vormgeving van het aan deze benadering inherente accent op tweedelijns toezicht. Dit toezicht moet intelligent worden georganiseerd, bijvoorbeeld met behulp van certificering van processen.

Overigens wordt niet alleen via de (bestuurs-)juridische weg gestreeft naar meer wederkerigheid in de relatie tussen overheid en burger. Ook langs andere wegen wordt door het kabinet gewerkt aan versterking van de wederkerigheid. Zo wordt in de notitie 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen'<sup>36</sup> een toekomstbeeld geschetst voor de sociale zekerheid die meer ruimte en verantwoordelijkheid voor de burgers biedt om hun bestaan volgens eigen keuzes in te richten.

#### *De verhouding tussen rechten en plichten*

Het ligt in het verlengde van het voorgaande om in de verhouding tussen overheid en burger op een andere manier inhoud te geven aan de wederzijdse rechten en plichten. In de meer klassieke benadering ligt het accent sterk op de bescherming

---

<sup>35</sup> Onlangs heeft het kabinet een adviesaanvraag ingediend bij de SER over de wijze waarop de veranderende verhouding tussen overheid en burger zijn beslag kan krijgen specifiek op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

<sup>36</sup> Kamerstukken 2004-2005, 29804 nr. 1)

van de burger tegen de overheid. De burger is uiteraard gehouden zich aan alle bij of krachtens de wet gestelde voorschriften te houden, maar meer kan niet van hem worden verlangd. Anders dan voor de overheid geldt, bestaat er in deze benadering niet zoiets als algemene beginselen van behoorlijk burgerschap die naar het voorbeeld van de beginselen van behoorlijk bestuur een vertaling zouden kunnen zijn van hetgeen van een behoorlijke burger verwacht zou kunnen worden. Een uitvloeisel hiervan is dat in de klassieke benadering een burger, die voortdurend tracht zich aan de voorschriften te onttrekken en zijnerzijds geen eigen invulling aan zijn burgerschap geeft, niet anders behandeld (mag) worden dan een burger die zich steeds zorgvuldig opstelt ten opzichte van het publieke belang.

Dit laatste leidt tot een streven van de kant van de overheid om alle verplichtingen van de burger op een uitputtende manier vast te leggen. Omdat in de klassieke visie van de burger niet kan worden verlangd dat hij zich houdt aan vage verplichtingen of beginselen, moeten de voorschriften voor alle denkbare gevallen omschrijven wat precies de verplichtingen van de burger zijn. Dit heeft in de huidige samenleving echter steeds duidelijker een averechts effect: burgers met verantwoordelijkheidsgevoel worden niet in staat gesteld om naar eigen inzicht invulling te geven aan publieke normen. Anders gezegd: in de klassieke benadering bepaalt de "niet-willende" burger de intensiteit van de normstelling, zulks ten nadele van de goedwillende burger.

Voor de behartiging van het publieke belang is het gevolg van de klassieke benadering dat geen gebruik kan worden gemaakt van de kennis, creativiteit en professionaliteit die bij de burger aanwezig is. De overheid moet in deze visie alles zelf weten en bedenken: dat is immers nodig om de voorschriften te kunnen uitvaardigen. Voor de burger die zijn verantwoordelijkheid wil nemen heeft het tot gevolg dat hij gevangen wordt in een web van voorschriften die alle bedoeld zijn om het publieke belang te dienen, maar die geen rekening houden met zijn specifieke omstandigheden en met de mogelijkheden die hij zou hebben om zo goed mogelijk aan het publieke belang tegemoet te komen.

Het resultaat is dat de burger zijn inspanningen niet richt op het zo goed mogelijk dienen van het publieke belang dat aan de orde is, maar op het met zo min mogelijk inspanningen voldoen aan de minimale eisen van de overheid. Hij tracht de voorschriften te volgen, ook wanneer dat naar zijn inzicht weinig adequaat is, en heeft daarmee aan zijn verplichtingen voldaan. De verantwoordelijkheid voor het resultaat wordt daarmee geheel bij de overheid gelegd.

In de klassieke benadering wordt de overheid voor het dilemma geplaatst dat omvangrijke regelgeving nodig is om de burgers die zich zoveel mogelijk aan hun verplichtingen willen onttrekken, te kunnen aanspreken, terwijl tegelijkertijd die regelgeving in de weg staat aan een goede invulling van het publieke belang in alle gevallen waarin burgers wel degelijk bereid zijn zich op een verantwoorde manier op te stellen.

Het is duidelijk dat de oplossing van dit dilemma niet ligt in het afschaffen van de gedetailleerde regelgeving zonder meer, en het volstaan met meer globale en algemene voorschriften. Men kan er immers niet zonder meer van uitgaan dat iedere

burger en elk bedrijf zijn verantwoordelijkheid voor het publieke belang wel zal nemen. Wijziging van de regels moet gepaard gaan met de erkenning dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger ook moet worden ingevuld. Een meer open vorm van regelgeving is alleen mogelijk wanneer de burger kan worden aangesproken op in algemene termen gestelde normen en algemene beginselen van behoorlijk burgerschap.

Zou men bijvoorbeeld op het terrein van de brandveiligheid, het milieu of de arbeidsomstandigheden met een algemene normering willen volstaan, dan zou het bedrijf tot wie die norm zich richt, ook moeten aantonen dat die norm daadwerkelijk is ingevuld. Het zal van de omstandigheden afhangen hoe dat kan geschieden. Op het punt van brandveiligheid zou dit kunnen gebeuren door het overleggen van een verklaring van een erkende deskundige of door aansluiting bij een certificeringinstantie. Bij de arbeidsomstandigheden is hiervoor al aangegeven hoe dat zou kunnen. Om dergelijke meer open vormen van regelgeving te bevorderen, is in de nota "Bruikbare rechtsorde" aangekondigd dat geëxperimenteerd zal worden met nieuwe wetgevingsconcepten, zoals bij voorbeeld zorgplichten<sup>37</sup>.

### *Gelijke behandeling*

Het gelijkheidsbeginsel vormt een fundamenteel beginsel van onze democratische rechtsstaat. Wanneer de kern van de rechtsstaat wordt omschreven, neemt het gelijkheidsbeginsel daarin steeds een centrale plaats in. Differentiatie naar individuele personen in formele wetgeving is niet toegestaan. Aldus wordt willekeur voorkomen.

Wel bestaan er argumenten om tot een heroverweging van de juridische *uitwerking* van het gelijkheidsbeginsel te komen<sup>38</sup>. Vandaag de dag is het niet langer een ideale vormgeving van het gelijkheidsbeginsel door in de wet zo nauwkeurig mogelijk te bepalen hoe in ieder concreet geval gehandeld moet worden door de overheid. Nuancering en differentiatie zijn hier om een aantal redenen op hun plaats. In dat verband werd al genoemd de wenselijkheid om meer rekening te houden met eigen inbreng van burgers en bedrijven bij het behartigen van het publieke belang en het feit dat strakke en gedetailleerde regelgeving, in de klassieke visie noodzakelijk om het gelijkheidsbeginsel te waarborgen, op gespannen voet staat met onze eigentijdse kennissamenleving.

Het is mogelijk om in bepaalde omstandigheden te kiezen voor verschillende (in plaats van gelijke) behandeling zonder het gelijkheidsbeginsel als zodanig geweld aan te doen. Die ruimte is aanwezig indien de focus primair gericht wordt op het feitelijke resultaat van de desbetreffende processen en procedures en niet op deze processen en procedures zelf. Een meer algemene kaderstelling, dat wil zeggen

---

<sup>37</sup> Zie ook: kabinetsreactie op het rapport van de werkgroep 'Zorgplichten' dat in het kader van het programma 'Beter bestuur voor burger en bedrijf' is uitgebracht; Kamerstukken II 2003-2004 29279, nr. 14.

<sup>38</sup> Zie ook: *Het gelijkheidsbeginsel in de moderne rechtsstaat*, voordracht gehouden door Prof. mr. M. Scheltema op 7 april 2004 op het congres 'Een andere overheid en het gelijkheidsdenken'.

minder gedetailleerde regels en meer open nomen en kaderstellende bepalingen, adequaat voorzien van positieve en negatieve prikkels, kan hierin voorzien.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd over het gelijkheidsbeginsel en zijn concrete toepassing een advies uit te brengen. Dit advies wordt in de loop van 2005 verwacht. Het kabinet streeft ernaar in hetzelfde jaar met een standpunt over dat advies te komen.

### *Staatsburgerschap*

De Nederlandse staatkundige geschiedenis van de afgelopen anderhalve eeuw laat een sterk verband zien tussen politieke en maatschappelijke democratisering. Naarmate de welvaart toenam, de spreiding daarvan over de bevolking evenwichtiger werd en de volksontwikkeling verbeterde, verwierven steeds meer burgers volwaardige politieke rechten. Hun economische en sociale emancipatie ging als het ware hand in hand met hun politieke emancipatie. In constitutioneel<sup>39</sup> opzicht bereikte deze ontwikkeling in de jaren 1917-1919, toen het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, een voorlopig eindpunt. Ook hierna heeft zich nog een verdere democratisering voltrokken, met name door de vanaf de jaren '60 sterk toegenomen responsiviteit van de overheid. Daarmee is tot op zekere hoogte recht gedaan aan de eveneens verder voortgeschreden emancipatie van de burger.

Naar de mening van het kabinet is het echter noodzakelijk dat ook op het vlak van de constitutionele ordening van Nederland enkele flinke stappen vooruit worden gezet. In het Paasakkoord zijn hieromtrent enkele voorstellen opgenomen.

Deze staatkundige-vernieuwingsvoorstellen kunnen ruimte scheppen voor eigentijds staatsburgerschap, omdat zij nieuwe mogelijkheden bieden voor een grotere betrokkenheid van de Nederlandse burger bij de publieke zaak. Een te groot deel van het burgerlijk en maatschappelijk kapitaal wordt namelijk nog niet of onvoldoende benut voor de publieke zaak.<sup>40</sup>

Het belang van Europa, ook ten aanzien van aspecten van burgerschap, zal de komende jaren verder toenemen, zeker naarmate de consequenties van de Europese Grondwet dichterbij komen. Rechten en plichten die met het Nederlands staatsburgerschap samenhangen zullen allengs verder opgaan in Europees burgerschap.

Van een andere orde is het voornemen van het kabinet meer samenhang te brengen in het nu nog versnipperde geheel van instellingen op het vlak van de

---

<sup>39</sup> Constitutioneel moet hier ruimer worden gelezen dan uitsluitend grondwettelijk. Het gaat ook om organieke wetgeving als de Gemeente- en de Provinciewet.

<sup>40</sup> In dat opzicht is er een vergelijking te trekken met de situatie waarin Nederland in de jaren '40 van de 19<sup>e</sup> eeuw verkeerde. Ook in die tijd bestond er een discrepantie tussen een al ver voortgeschreden modernisering op het niveau van de individuele burgers aan de ene kant en een politiek systeem dat tekort schoot in het aanwenden van dit potentieel aan de andere kant. J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*. Blz. 121-123. J.R. Thorbecke, "Over het hedendaagsch staatsburgerschap", opgenomen in: C.H.E. de Wit, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*. Blz. 269.

burgerschapsvorming. In dat verband past ook het idee om tot een Huis van de Democratie te komen, dat aandacht zal geven aan de historische dimensie van de Nederlandse parlementaire democratie, met het oog op de bevordering van de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat.<sup>41</sup>

Ook andere vormen van flankerend beleid gericht op het versterken van burgerschap verdienen aandacht. Nieuwe generaties vormen daarbij een belangrijke doelgroep. Het kabinet kent daarom veel waarde toe aan burgerschapsvorming in het primair en voortgezet onderwijs. De gedachten gaan in dat verband niet uit naar de invoering van een apart vak burgerschapsvorming, maar veeleer naar inbedding in het gehele curriculum.<sup>42</sup> Burgerschapsvorming is uiteraard ook van belang in het kader van de inburgering van immigranten. Dit onderdeel van het inburgeringsproces moet daarom meer aandacht krijgen en minder vrijblijvend zijn.<sup>43</sup>

### **3. Vormgeving van een nieuwe verhouding tussen overheid en burger**

De in paragraaf 2 geschetste ontwikkelingen moeten leiden tot een andere invulling van datgene wat van burgers mag worden verwacht daar waar dezen een eigen verantwoordelijkheid dragen in het publieke domein, in het bijzonder voor zover deze eigen verantwoordelijkheid de verhouding tussen overheid en burger raakt. De erkenning van het feit dat overheid en burger elkaar nodig hebben om het publieke belang op een goede wijze te dienen, verlangt van beide kanten een andere opstelling. Overheid en burger sluiten als het ware een nieuw maatschappelijk contract. Om misverstanden te voorkomen: dit nieuwe maatschappelijke contract is geen echte overeenkomst, maar moet als een metafoor worden beschouwd.<sup>44</sup>

Bestuursrechtelijk wordt de verhouding burger-overheid thans geregeerd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om recht te doen aan de nagestreefde grotere wederkerigheid in die verhouding, acht het kabinet het wenselijk dat wordt gezien of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aangevuld kunnen worden met algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. In het navolgende wordt een eerste korte schets van de laatstbedoelde beginselen gegeven. In de wetenschap dat het hier een nog onontgonnen terrein en een complexe materie betreft gaat het kabinet hierover advies vragen aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor het Openbaar Bestuur, in het bijzonder daar waar het de rol en verantwoordelijkheid van de civil society betreft en de beantwoording van de vraag hoe deze veronderstellingen hanteerbaar kunnen worden vertaald in het overheidsbeleid.

---

<sup>41</sup> Brief van de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 5 maart 2004 houdende de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag*. *Kamerstukken 2003/04*, 29 454, nr. 2. Blz. 11.

<sup>42</sup> Notitie "Onderwijs, Integratie en Burgerschap", brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 23 april 2004. *Kamerstukken 2003/04*, 29 536, nr. 1, Blz.18.

<sup>43</sup> Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 23 april 2004 met bijlage (de Contourennota "Herziening van het inburgeringsstelsel"). *Kamerstukken 2003/04*, 29543, nr. 1 en 2

<sup>44</sup> Zie hiervoor ook: *Kamerstukken II 2003/04*, 29 362, nr. 1. Blz. 7.

Vooruitlopend op deze adviezen kan nu echter al het nodige worden gezegd over datgene wat van overheid en burger mag worden verlangd bij het vormgeven van het nieuwe maatschappelijke contract.

*Van de kant van de overheid*

Een deel van het politieke en publieke debat betreft de beantwoording van de vraag waar de grenzen van de overheidstaak liggen. Indien is vastgesteld dat een bepaald probleem voorwerp van overheidszorg is, is het in eerste instantie aan de overheid om nader richting te geven aan de bepaling van het desbetreffende publieke belang. De overheid moet, waar mogelijk, echter de samenleving betrekken bij de vraag wat in de concrete omstandigheden het beste kan gebeuren om het publieke belang te dienen.

De regelgeving dient dan ook een meer open karakter te hebben, zodat de inzichten, de voorkeuren en de professionaliteit van burgers en bedrijven een belangrijker plaats krijgen. Bij het toezicht dat de overheid uitoefent, moet het accent niet primair liggen op de controle op de naleving van regels, maar op het nagaan of de private sector - burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven - de aan hem toegedachte verantwoordelijkheid voor het in het geding zijnde publieke belang daadwerkelijk waarmaakt<sup>45</sup>.

Deze benadering vergt een andere kijk op de publiekrechtelijke invulling van de rol van de burger in het publieke domein en daarmee ook van de verhouding overheid-burger. Kenmerkend voor de klassieke vormgeving daarvan is dat de overheid wordt gezien als degene die de macht en de kennis heeft om de inhoud van het publieke belang precies te bepalen. In deze klassieke visie wordt er vervolgens vanuit gegaan dat de overheid daarbij de neiging zal hebben meer van de burger te vragen en diens mogelijkheden sterker te beperken dan noodzakelijk is. Bescherming van de burger tegen die machtige en allesbepalende overheid is dan ook aangewezen. Belangrijke waarborgen zijn daarbij het gelijkheidsbeginsel, dat voorkomt dat de ene burger beter of slechter wordt behandeld dan de andere, en het rechtszekerheidsbeginsel, dat de burger beschermt tegen verplichtingen die niet tevoren nauwkeurig in regels zijn neergelegd.

Ziet men daarentegen meer tweezijdigheid bij het behartigen van het publieke belang, met daarin een eigen inbreng en verantwoordelijkheid ook van de burger, dan ligt het anders.

Uiteraard zal het gelijkheidsbeginsel in zijn hoedanigheid van rechtsstatelijk fundament centraal blijven staan. Bevoordeling van de ene burger boven de andere moet uitgesloten zijn en blijven. Maar het meer tweezijdige karakter van de verhouding zal met zich meebrengen dat de overheid ruimte moet geven aan de

---

<sup>45</sup> Zie ook het rapport over andere toezichtarrangementen dat werd uitgebracht in het kader van het programma Beter bestuur voor burger en bedrijf en de kabinetsreactie daarop; Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 13.

initiatieven van burgers en bedrijven<sup>46</sup> om het publieke belang zo goed mogelijk vorm te geven. De ene burger zal dat anders doen dan de andere, en verantwoorde invullingen van de eigen verantwoordelijkheid zullen dan ook uiteenlopende vormen kunnen krijgen. Een voorbeeld: binnen de contouren van artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van onderwijs formuleert de overheid een kader van algemene doelstellingen. Zij stelt daarbij niet meer vast hoe het móet, maar zij zorgt ervoor dat het kán. Scholen moeten dan voor een zo goed mogelijke verwezenlijking van deze doelen zorgen. Op basis van professionele inzichten van de leerkrachten en schoolleiders, daaronder begrepen de bij hen aanwezige kennis over de omstandigheden waaronder de desbetreffende school moet functioneren, wordt vervolgens een bepaalde aanpak ontwikkeld. De school is daarin relatief autonoom. Met behulp van een set van indicatoren beoordeelt de overheid dan of een school zich houdt aan het gegeven, algemene kader. Daarbij moet ook een helder inzicht ontstaan in de vraag of er sprake is van *good governance*: een goed bestuur, een goed beheer van middelen, een goed systeem van toezicht en – niet in de laatste plaats – een goed systeem van verantwoording over het realiseren van de doelstellingen. En dat laatste niet alleen aan de overheid (verticaal), maar ook aan bijvoorbeeld ouders en andere betrokkenen (horizontaal).

In zijn concrete toepassing zou het gelijkheidsbeginsel zich er ook niet langer tegen moeten verzetten dat degenen, die blijk hebben gegeven zich zoveel mogelijk aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken, anders worden behandeld en bijvoorbeeld in het vervolg aan een strenger toezicht worden onderworpen dan degenen die zich anders, dat wil zeggen verantwoordelijker, hebben opgesteld.

Ook het rechtszekerheidsbeginsel<sup>47</sup> zou in deze benadering een andere invulling moeten krijgen. De gedachte dat alle plichten van de burger zo nauwkeurig mogelijk in de wet moeten zijn vastgelegd, zodat de burger in ieder opzicht weet waar hij aan toe is, past niet meer in een kennisintensieve samenleving. De burger zal ook zijn eigen kennis en professionaliteit moeten inzetten om te concluderen wat het publieke belang van hem vraagt, en zal ook de ruimte moeten hebben om, waar mogelijk, zijn eigen inzichten en voorkeuren mee te wegen.

De grotere ruimte die de regelgeving op die wijze biedt, vergt een andere vorm van toezicht en controle door de overheid. Het gaat er niet meer primair om de controle te richten op de vraag of de voorschriften precies zijn nageleefd, maar of voldoende

---

<sup>46</sup> Aan bedrijven kunnen andere, doorgaans zwaardere, eisen worden gesteld dan aan burgers. De onderliggende benadering is echter principieel dezelfde; de concrete invulling verschilt tot op zekere hoogte. Hier ligt een aandachtspunt voor de te vragen adviezen bij de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

<sup>47</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel raakt hier aan het legaliteitsbeginsel, namelijk ten aanzien van de idee dat belangrijke rechtsnormen in de formele wet behoren te zijn vastgelegd. Formele wetgeving garandeert namelijk, vanwege haar zwaardere procedure; met name de rol van het parlement daarin - een adequate democratische legitimatie van de bedoelde rechtsnormen. In een aantal opzichten, zoals toenemend belang van EU-regelgeving en afnemend belang van de wetgevingsfunctie van de Staten-Generaal, blijkt deze legitimatie evenwel aan erosie onderhevig. Zie hiervoor ook mijn speech voor het afgelopen congres van de Vereniging van Bestuurskunde op 12 februari 2004. Het kabinet is voornemens om over dit onderwerp een advies aan de ROB te vragen.

resultaten zijn behaald bij het bereiken van het door de voorschriften beoogde doel. Juist omdat daarbij de eigen inbreng van de burger een rol speelt, kan van hem verlangd worden dat hij aantoont dat hij die inbreng ook geleverd heeft. In die zin is een complement van de eigen verantwoordelijkheid van de burger zijn plicht om duidelijk te maken dat hij die eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk heeft genomen.<sup>48</sup> Worden bijvoorbeeld nauwkeurige voorschriften over (brand)veiligheid vervangen door een meer open normstelling – de regel dat een bedrijf voor een passend niveau van veiligheid moet zorgen – dan is de consequentie dat het bedrijf moet aantonen aan die norm voldaan te hebben. Hieraan kan op verschillende wijzen vorm worden gegeven. Denkbaar is aansluiting bij een certificeringinstelling, of deelname aan een gemeenschappelijke veiligheidsorganisatie die gelijksoortige bedrijven via een methodiek van visitaties en *best practices* beoordeelt. Denkbaar is ook dat een interne veiligheidsdienst het bedrijf extern op kwaliteit laat beoordelen.

Op deze wijze krijgt de taak van het overheidstoezicht meer het karakter van tweedelijns toezicht: toezicht op het eigen toezicht dat reeds geschiedt.

Hiermee vindt ook een verandering plaats in de manier waarop het handelen van de burger wordt beoordeeld. In de meer klassieke benadering is het de overheid die zich en detail met de uitvoering en handhaving bemoeit, en dus ook moet vaststellen of aan de regels is voldaan of dat die zijn overtreden. In de hier gepresenteerde benadering is dat niet langer het uitgangspunt: de overheid kan het niet meer alleen, en moet daarom een grotere ruimte aan de burger laten. De burger moet dan wel van zijn kant aantonen dat hij daar een goed gebruik van heeft gemaakt. De consequentie daarvan is dat op de burger een grotere verantwoordingsplicht rust. Vraagt hij een vergunning aan, dan zal hij moeten aangeven dat hij voldoende zorgt voor het publieke belang. Kan bijvoorbeeld een bedrijf niet waarmaken dat het voldoende maatregelen heeft genomen, dan behoeft geen vergunning te worden verleend, of kan een bestaande vergunning worden ingetrokken. Daarmee verandert de motiveringsplicht van de overheid voor negatieve beslissingen. Niet langer wordt alleen van de overheid verlangd dat zij moet waarmaken dat niet aan de eisen is voldaan; de overheid kan een afwijzing ook baseren op het feit dat het bedoelde bedrijf onvoldoende heeft aangetoond dat het aan zijn zorgplicht heeft voldaan.

De veranderde rol van de overheid betekent minder gedetailleerde regelgeving, en meer vrijheid voor creativiteit, voorkeuren en professionaliteit van burgers en bedrijven. Het geeft meer ruimte voor vernieuwingen en experimenten, nodig in een samenleving waarin de omstandigheden voortdurend veranderen en oplossingen van gisteren in het licht van de kennis van vandaag al weer achterhaald kunnen zijn. Opgemerkt moet worden dat het bieden van meer ruimte niet onder alle omstandigheden even goed toepasbaar is. In het kader van de actie 'zelfregulering' uit het programma *Andere Overheid* zijn de kaders voor zelfregulering uitgewerkt<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Voor een nadere toelichting op het principe van de zorgplicht wordt u verwezen naar het Programma Bruikbare Rechtsorde. *Kamerstukken II 2003/04*, 29279, nr. 9, blz. 14, 19-20 e.v.

<sup>49</sup> B. Baarsma e.a. *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van EZ, 2003



De grotere vrijheid voor burgers die gepaard gaat met de veranderde rol van de overheid is tegelijkertijd een gebonden vrijheid: zij legt een grotere verantwoordingsplicht op aan burgers en aan de private sector in het algemeen. Het enkele argument dat men binnen de regels is gebleven – of dat de overheid niet heeft bewezen dat men niet binnen de regels is gebleven – overtuigt niet meer. De beginselen van behoorlijk burgerschap vergen meer.

In dat opzicht is er een parallel te trekken met de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn destijds opgekomen omdat duidelijk werd dat het enkele argument dat een bestuursorgaan binnen de grenzen van de wet was gebleven, onvoldoende was om zijn besluiten als rechtmatig aan te merken. De aanzienlijke beleidsvrijheid die het bestuur nodig heeft om de juiste besluiten te nemen, betekent dat ook binnen die vrijheid algemene beginselen nodig zijn die het gedrag verder normeren. Nu blijkt dat het publieke belang beter wordt gediend wanneer ook de burger meer ruimte wordt toegekend, zijn algemene beginselen van behoorlijk burgerschap nodig om voor verdere normering te zorgen. Starre regels voor de burger voldoen niet meer, evenmin als starre regels voor de overheid bleken te voldoen.

Het voorgaande leidt tot een grotere wederkerigheid in de verhouding tussen burger en overheid. De gevolgen voor de burger, en de manier waarop de beginselen van behoorlijk burgerschap vorm kunnen krijgen, komt verderop in deze verkenning aan de orde.

Wanneer men meer denkt in het patroon van wederkerigheid, waarbij er een zekere evenwichtigheid moet zijn in de wederzijdse rechten en verplichtingen, dan valt op dat de overheid soms eisen aan de burger stelt die zij volstrekt niet aan zichzelf stelt. Een aantal voorbeelden kan dit verduidelijken.

In de eerste plaats is er de ongelijksoortige behandeling van burgers in vergelijking met de overheid wanneer het gaat om het naleven van wettelijke termijnen. In de wetgeving komen vele termijnen voor waarbinnen overheid en burgers tot beslissingen moeten komen. Voor de overheid gelden termijnen voor het beslissen op aanvragen en op bezwaarschriften, voor de burger in verschillende gevallen voor het aanvragen van subsidies of andere beschikkingen, en voor het instellen van bezwaar en beroep. Die termijnen dienen de rechtszekerheid: alle betrokkenen moeten er op kunnen rekenen dat binnen een bepaalde tijd duidelijk wordt wat de eindbeslissing moet zijn. Bij die duidelijkheid hebben zowel bestuur als burgers belang. In het huidige recht is echter het gevolg van termijnoverschrijding vaak heel verschillend geregeld. Voor de burger geldt in veel gevallen - bij het instellen van bezwaar en beroep in alle gevallen - dat iedere, ook minimale, overschrijding van de termijn fataal is: hij verliest dan zijn rechten. Voor het bestuur geldt in de meeste gevallen een andere regel: er zijn weliswaar enkele juridische gevolgen aan de overschrijding verbonden, zo kan men tegen stilzitten van het bestuur een procedure beginnen, maar in de praktijk zijn er zelden consequenties verbonden aan de termijnoverschrijding door het bestuur. In het kader van het Actieprogramma Andere Overheid worden diverse activiteiten ontplooid om de beantwoording van brieven van

burgers aan de Rijksoverheid te verbeteren<sup>50</sup>. Daarnaast is een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding met als doel de burger in veel gevallen een effectiever rechtsmiddel te verschaffen tegen niet tijdig beslissen door het bestuur. Dit wetsvoorstel zal binnenkort aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies. In dit kader is ook kennisgenomen van het initiatief-wetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld, waarin wordt voorgesteld een financiële prikkel te stellen op het naleven van termijnen door het bestuur<sup>51</sup>. Dat wetsvoorstel ligt eveneens bij de Raad van State. Het kabinet heeft hierover nog geen standpunt ingenomen.

Een tweede voorbeeld betreft de coördinatie van besluitvorming bij de overheid. Wanneer voor een bepaalde activiteit van de overheid meer dan één besluit nodig is, zijn daarvoor vaak verschillende organen bevoegd, lopen de procedures los van elkaar en in verschillend tempo, en zijn ook de procedures van beroep en bezwaar vaak verschillend. Evenzeer als men in de private sector kan verlangen dat men met één aanspreekpunt van een bedrijf te maken heeft, zal men dit van de overheid kunnen verlangen. Daarom is al veel werk gemaakt van de één-loket gedachte. Wettelijke belemmeringen blijken echter in de weg te staan aan een verdergaande, consequente en integrale aanpak in deze richting. Het kabinet heeft een wetsvoorstel aangekondigd om procedurele belemmeringen weg te nemen door middel van een regeling in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze voorbeelden illustreren dat de wederkerigheid tussen overheid en burger te versterken is en het dus van belang is dat het bestuursrecht slagvaardiger wordt. Het kabinet zal daarop uitgebreider ingegaan in de nota "Naar een slagvaardiger bestuursrecht"<sup>52</sup>, waarin tevens een programma is opgenomen voor het werk aan de Algemene wet bestuursrecht in de komende jaren<sup>53</sup>.

#### *Van de kant van de burger*

Hierboven is aangegeven dat de beginselen van behoorlijk burgerschap tot op zekere hoogte als een spiegelbeeld van de beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden beschouwd. Die vergelijking gaat echter niet volledig op. Zo is het gelijkheidsbeginsel typisch voor het bestuur geschreven, en is een tegenhanger voor de burger niet goed denkbaar. De beginselen voor het burgerschap moeten niet zozeer juridisch worden beschouwd, zijn in dit betoog niet bedoeld om in rechte in te roepen of als beleidsinstrument voor de overheid te fungeren, maar meer bedoeld als indicaties voor gewenst gedrag in het publieke domein.

---

<sup>50</sup> Kamerstukken 2003/04, 29362, nr. 16

<sup>51</sup> Initiatief-wetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld; aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen). Kamerstukken II 2004-2005, 29934, nr. 1

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29279 nr. 16

<sup>53</sup> Daarin staan diverse beleidsvoornemens, waaronder de voorbereiding van een wetsvoorstel t.a.v. de coördinatie van besluitvorming.

Maar ten aanzien van enkele beginselen van behoorlijk bestuur geldt wel dat zij ook voor burgers betekenis kunnen hebben.

Dit geldt allereerst voor het vertrouwensbeginsel. Voor de overheid geldt dat zij een zekere gebondenheid heeft aan toezeggingen die zij heeft gedaan of standpunten die zij eerder heeft ingenomen. Dat geldt zeker wanneer de burger op basis daarvan handelingen heeft verricht die hij anders zou hebben nagelaten. Een dergelijke situatie kan zich ook spiegelbeeldig voordoen. In de door mij bepleite meer wederkerige verhouding tussen burger en overheid is het namelijk denkbaar dat de burger bij de overheid een bepaald vertrouwen heeft gewekt of een toezegging heeft gedaan, die later niet wordt nagekomen. Zeker wanneer de overheid in vertrouwen daarop zelf iets heeft gedaan, zoals het afgeven van een vergunning, zou ook de burger onder omstandigheden aan dat opgewekte vertrouwen gehouden kunnen worden. Men denke aan gevallen waarin de gemeente een vergunning aan een projectontwikkelaar afgeeft met de – in de vergunningvoorwaarden of een overeenkomst neergelegde – afspraak dat de projectontwikkelaar schadeclaims van derden op de gemeente voor zijn rekening zal nemen.

Dat het rechtszekerheidsbeginsel ook voor de burger geldt, is kortgeleden uitgesproken door de Centrale Raad voor Beroep.<sup>54</sup> Aan de orde was toen de vraag of een ambtenaar gebonden is aan zijn bereidverklaring om opleidingskosten terug te betalen wanneer hij voortijdig de dienst zou verlaten.

In het verlengde hiervan zouden ook afspraken tussen overheid en burgers over het uitvoeren van een bepaald project of de beëindiging van een geschil meer gewicht moeten krijgen. Het is met die benadering in strijd wanneer de burger vervolgens op die afspraken zou kunnen terugkomen, bijvoorbeeld door beroep op de rechter in te stellen, terwijl het bestuur op zijn beurt op grond van het rechtszekerheidsbeginsel een veel grotere gebondenheid heeft aan dergelijke afspraken.

De mate waarin een burger gehouden kan worden aan toezeggingen of eerder ingenomen standpunten in de verhouding met het bestuur, zal sterk van de omstandigheden afhangen. Men kan van professionele partijen, zoals grote bedrijven of organisaties, eerder verlangen dat zij zich bewust zijn van de afspraken die zij maken en de consequenties die dat heeft. Wat echter van geen enkele burger aanvaard hoeft te worden is dat hij naar willekeur, of erger nog, om zich aan zijn verplichtingen als burger te onttrekken, toezeggingen doet of standpunten inneemt zonder zich te bekommeren om de gevolgen die dat voor het publieke belang heeft. In die zin zou het willekeurbeginsel, of breder het zorgvuldigheidsbeginsel, ook voor de burger moeten gaan gelden.

Indien de regelgeving meer ruimte laat aan bedrijven (of burgers) om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen voor bijvoorbeeld de milieuzorg, de veiligheid of de arbeidsomstandigheden, is de consequentie daarvan dat daarover ook verantwoording wordt afgelegd. Dit betekent dat eisen mogen worden gesteld op het punt van motivering. Deze eisen kunnen betrekking hebben op de toelichting op het verzoek van het desbetreffende bedrijf in aanmerking te komen voor een dergelijke

---

<sup>54</sup> Gepubliceerd in: *De Gemeentestem*, nr. 7195, 24 januari 2003.

voorziening en op een door het bedrijf uit te brengen verslag over de wijze waarop van deze mogelijkheid feitelijk gebruik is gemaakt. In beide gevallen dient de toereikendheid van de eigen voorziening ten opzichte van de reguliere voorziening centraal te staan.

*Schematische weergave van de nieuwe verhouding tussen overheid en burger*

Schematisch kan de in het voorgaande geschetste vormgeving van de nieuwe verhouding tussen overheid en burger als volgt worden weergegeven:

Huidige algemene beginselen van behoorlijk bestuur	Mogelijke aanpassingen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	Mogelijke algemene beginselen van behoorlijk burgerschap
Legaliteitsbeginsel	Alternatieve manieren van borging van de democratische legitimatie van publieke normen bekijken	
Gelijkheidsbeginsel	Meer differentiatie bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Betere coördinatie van besluitvorming. Ook overschrijdingen door de overheid van gestelde termijnen worden bestraft.	
Vertrouwensbeginsel		De burger bindt zich aan gedane toezeggingen aan de overheid en/of andere burgers
Zorgvuldigheidsbeginsel		De burger laat in zijn verkeer met de overheid en/of andere burgers, in het bijzonder bezwaar- en beroepsprocedures, tijdig weten wat hij van plan is
Rechtszekerheidsbeginsel	Niet langer alle plichten van burgers gedetailleerd in de wet. Meer ruimte voor eigen inzichten, voorkeur en verantwoordelijkheid van de burger.	De burger bindt zich aan gemaakte afspraken met de overheid en/of andere burgers
Motiveringsbeginsel		Burgers en bedrijven leggen verantwoording af over de wijze waarop zij invulling

		geven aan bepaalde aan hen toevertrouwde publieke verantwoordelijkheden.
--	--	--

Deze algemene beginselen van behoorlijk burgerschap vormen gemeenschappelijk uitgangspunten voor het gedrag van burgers in het publieke domein. Om verdere juridisering van het publieke domein te voorkomen is enige terughoudendheid ten aanzien van verdere juridische invulling of codificatie van de beginselen geboden.

### 3. Tot slot

Voorgaande verkenning is te lezen als een nadere uitwerking van de kabinetsvisie "Andere overheid". Deze verkenning vormt een aanvulling op de reeds in gang gezette acties in het kader van het Actieprogramma Andere Overheid en het Programma Bruikbare Rechtsorde. De kabinetsvisie Andere Overheid is erop gericht te komen tot een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt en de relatie met de burger meer wederkerig invult. Het gaat om een overheid die verantwoordelijk is voor het stellen van kaders waar dat nodig is en ruimte laat aan de samenleving om de aldus ontstane ruimte in te vullen. Niet vrijblijvend. Het gaat om rechten en plichten, voor zowel overheid als burger. In de verkenning is daarom gekeken naar de mogelijkheden van het formuleren van de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Om deze richting verder te onderzoeken stelt het kabinet voor een tweetal adviesaanvragen te doen:

1. Een adviesaanvraag aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor het Openbaar Bestuur om het gedachtegoed van de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap nader te bezien en in het bijzonder daar waar het de rol en verantwoordelijkheid van de *civil society* betreft. Op dit punt zal ook nagegaan worden hoe kan worden bevorderd dat internationale organisaties die specifieke belangen behartigen, meer worden betrokken bij de vormgeving van internationale publieke arrangementen.
2. Een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar bestuur over de feitelijke werking van het legaliteitsbeginsel en mogelijke alternatieven in dat verband.

Aan de Raad voor het Openbaar Bestuur is al eerder een advies gevraagd over de toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Dit advies wordt in 2005 verwacht, waarna het kabinet met een standpunt zal komen. Ook over de ten uitvoerlegging van de eerder aangekondigde voornemens inzake verbetering van de burgerschapsvorming in het basis- en voortgezet onderwijs alsmede de inburgering van nieuwe immigranten zal de Kamer worden geïnformeerd.

*En verder*

Deze vervolgstappen zullen naar verwachting bijdragen aan een krachtige overheid, die een volwassen relatie heeft met de samenleving, die ruimte laat waar het kan en steun biedt waar het nodig is. De noodzaak van een overheid, die heldere kaders stelt en meer ruimte laat aan de uitvoerders, de mede-overheden, instellingen en vooral ook de burgers en bedrijven zelf, is evident. Een meer volwassen

verantwoordelijkheidsverdeling die recht doet aan de wensen en competenties van de geëmancipeerde burger en die tevens bijdraagt aan een betere behartiging van het publieke belang.

Met de in deze verkenning geschetste stappen alleen, zijn we er niet. Een nieuwe relatie moet ontstaan in een dialoog tussen beide partners. Daarbij gaat het natuurlijk om een debat met het parlement, maar ook met de burgers en de civil society zelf. Volgend jaar zal een deel van het debat over burgerschap gevoerd worden in het kader van het waarden en normenprogramma. Ook het te verwachten rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de buurt kan een bijdrage leveren aan het concreet uitwerken van de begrippen burgerschap en civil society in de praktijk van alledag. Daarbij is het ook van belang om in gesprek te komen over de rollen die maatschappelijke organisaties als bijvoorbeeld scholen, bedrijven en consumentenorganisaties kunnen en willen vervullen.