



DenkWijzer

Thema: Nederland, waarheen?

Interview met Gabriël van den Brink

Toekomst van de woningmarkt

Burgerparticipatie in de buurt

Eigen verantwoordelijkheid of zelfredzaamheid?

En verder

- De Nationale Conventie
- Augustinus en Calvijn over kerk en staat

5

JAARGANG 6 | NUMMER 5 | DECEMBER 2006

STUDIEBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT
EN DE BESTUURDERSVERENIGING VAN DE CHRISTENUNIE

 **ChristenUnie**

DenkWijzer
studieblad van de ChristenUnie
jaargang 6, nummer 5, december 2006

Oplage: 3000
ISSN-nummer: 1568-5845

DenkWijzer is een publicatie van het Wetenschappelijk Instituut (de *mr. G. Groen van Prinsterer stichting*) en de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie.

DenkWijzer wordt toegezonden aan alle donateurs van het Wetenschappelijk Instituut, aan alle bestuurders van de ChristenUnie en aan losse abonnees.

Kosten

- abonnement: € 16,- per jaar (jongeren tot en met 26 jaar betalen slechts € 11,-).
- donateurschap: minimum donatie is € 28,- per jaar, jongeren € 16,-. U krijgt daarvoor naast vijf nummers van DenkWijzer ook enkele andere publicaties, informatie over allerlei activiteiten, gratis toegang tot bijeenkomsten en u kunt deelnemen aan onze KennisNetWerken.
- losse nummers van DenkWijzer: € 4,- per stuk (exclusief verzendkosten).

DenkWijzer verschijnt op de tweede zaterdag van februari, april, juni, oktober en december

Deadline kopij volgende nummer:
2 januari 2007

Redactie:

Jan Post (hoofdredacteur),
Henk Visser (namens bestuurdersvereniging),
Pieter Grinwis (namens Tweede Kamerfractie),
Geert Jan Spijker (eindredacteur)

Vormgeving:

Douglas Design BNO, www.douglasdesign.nl

Druk:

Koninklijke BDU Grafisch Bedrijf B.V.

Uitgave, redactie en administratie:

Mr. G. Groen van Prinsterer stichting
Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie
Postbus 439 • 3800 AK AMERSFOORT
Tel.: 033 - 422 69 60
Fax: 033 - 422 69 68
Email: denkwijzer@christenunie.nl
of wi@christenunie.nl

<http://wi.christenunie.nl>
<http://bestuurders.christenunie.nl>

Rabobank rekening nummer 1230 18250

DenkWijzer verwelkomt bijdragen van lezers.
Neem daarvoor wel eerst even contact met ons op.

Copyright ChristenUnie 2006

Overname van artikelen en/of illustraties uitsluitend na toestemming van de redactie.

4



Interview met Gabriël van den Brink over beschaving en veiligheid

Gabriël van den Brink is een van de leidende opiniemakers in Nederland. Hij is vooral bekend vanwege zijn oproep tot een beschavingsoffensief in Nederland. Bijna 10 jaar geleden was hij een roepende in de woestijn, inmiddels heeft hij het tij mee. Waarden en normen zijn geen taboe meer. Een gesprek over de situatie van Nederland. Over publieke moraal en de rol van overheid en burgers daarbij.

8



Toekomst van de Nederlandse woningmarkt

Hoe komt het toch dat de vraag naar woningen blijft toenemen? Carlo van Dijk schetst de oorzaken en gevolgen van maatschappelijke trends voor de woningmarkt. Hij besluit met vijf aanbevelingen om de toenemende consumptie van woonruimte te beteugelen.

12



Burger in de buurt

Begrippen als burgerparticipatie en sociale cohesie worden veel gebruikt door politici en beleidsmakers als het gaat om buurtbeleid. De reden daarvoor is dat door burgerparticipatie in de buurt, de buurt veiliger wordt en de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd. Bernadette van den Berg geeft in dit artikel handvatten om burgers te betrekken bij hun buurt.

16



De Grondwet herzien

Onlangs publiceerde de Nationale Conventie haar eindrapport. Onder de thema's waren Europa en de kloof tussen burger en bestuur. Frits Kalberg gaat in op een van de onderdelen van het rapport: de herzieningsprocedure van de Grondwet en de vraag of die versoepeld moet worden. Hij betoogt dat er geen behoefte bestaat een dergelijke versoepeling.

20



Eigen verantwoordelijkheid als de oplossing?

Het begrippenpaar 'eigen verantwoordelijkheid' is onlosmakelijk verbonden met de kabinetten Balkenende. Mensen moeten hun eigen verantwoordelijkheden nemen en niet in alles maar op de verzorgingsstaat vertrouwen. Het gevaar de afgelopen jaren was dat eigen verantwoordelijkheid oplossing voor alles werd en zo ontaardde in een liberaal soort zelfredzaamheid. Klaas Beniers bespreekt deze problematiek aan de hand van een recent rapport van de *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*.

Nederland, waarheen?

Door Geert Jan Spijker, eindredacteur



Politiek draait om macht en waarheid. Soms lijkt het er op dat het alleen maar om macht gaat, zeker in tijden van verkiezingen. De spelletjes en de poppetjes staan vaak voorop, niet de boodschap. Opmerkelijk is echter dat de kiezer heeft gekozen voor partijen met uitgesproken standpunten, een helder onderscheidend geluid. Partijen met een duidelijk profiel dus - of je het ermee eens bent of niet.

Terugblik

Op het moment dat ik dit stuk schrijf, is de verkiezingsuitslag net bekend. Weken is hier naar toegeleefd en nu is er voor de ChristenUnie volop reden tot tevredenheid en dankbaarheid. We kunnen onze zegeningen en zetels tellen, na een vruchtbare campagne waarbij alle provincies werden bezocht. Tegelijk werd de partij zelf ook veel opgezocht. De media wisten de ChristenUnie beter dan ooit te vinden. En dat was een erg leerzame ervaring, vooral ook voor de vele seculiere journalisten. Toegegeven, de toename van media-aandacht gold voor alle partijen. De ChristenUnie nam echter voortdurend een bijzondere positie in, vanwege de alom aanwezige gedachte dat deze partij wel eens een essentiële rol zou kunnen gaan vervullen in de kabinetsformatie. De door menigeen verfoeide peilingen hebben hier flink aan bijgedragen. Mede dankzij de polls mocht André Rouvoet aanschuiven bij de debatten tussen de 'grote' partijen.

Veel is er geklaagd over het gebrek aan inhoud tijdens de campagne. De nadruk op peilingen en de versmaling van het debat tot vragen aan politici over uitspraken en mogelijke voornemens van Bos en Balkenende voegden weinig nuttigs toe. Het deelnemen aan spelletjes en andere

wel erg gezellige programma's bracht eerder het machtsvertoon van de media in beeld dan het gezag van politici. Een Belgische journalist zei ter geruststelling: "Dit hadden wij vijf jaar geleden ook, maar dat gaat wel over." Toch steekt het dat belangrijke thema's als het milieubeleid, het integratievraagstuk, Europa en ander buitenlands beleid veel te weinig aan bod kwamen. Vooral de grootste partijen ontbrak het vaak aan lef, duidelijke en onderscheidende standpunten in te nemen.

Vooruitblik: Nederland, waarheen?

Mede door het gebrek aan een duidelijke agenda is het nu moeilijk te zeggen waar het heen zal gaan. Met name het CDA hult zich in nevelen 'als we het hebben over' een idee waar het heen moet met Nederland. 'Stabiliteit' en 'zekerheid' zijn de toverwoorden, *Keine Experimente* het leidmotief. Maar regeren is niet stilstaan. Er moeten keuzes gemaakt worden. Keuzes die met meer oog voor de zwakkeren in de cultuur en het groen in de natuur moeten worden gemaakt – zeker gezien de verkiezingsuitslag. De vraag is echter of Balkenende kan werken met niet-rechtse partijen. Het verleden stemt niet hoopvol. Maar het is wel hard nodig. Het smalle denken in termen

van marktwerking en efficiency moet op veel fronten worden afgezwakt. Voor zorg, onderwijs, openbaar vervoer en media gelden belangrijkere maatstaven en normen dan de economische. Uiteraard hebben ook deze domeinen een economisch aspect, maar dat moet daar niet leidend zijn. Tegelijk blijft de noodzaak van de ombouw van de verzorgingsstaat naar een samenleving waarin men verantwoordelijkheid voor elkaar neemt in de verschillende verbanden. Hierbij geldt wel dat we oog houden voor de menselijke maat.

Rol ChristenUnie

De ChristenUnie kan daar de komende tijd extra aan bijdragen. Met zes mensen in de Kamer en wellicht een deelname aan het kabinet is er meer mogelijk. Een eventuele deelname voegt een nieuwe dimensie toe aan de geschiedenis van de partij. Regeringsverantwoordelijkheid is per slot van rekening iets anders dan oppositievoeren. De uitdagingen zijn hier groot, de gevaren eveneens. Naar macht moet niet al te gretig worden verlangd. Wezenlijk is in ieder geval het besef dat macht nooit los van Waarheid en Recht zal mogen staan.

Ik wens alle betrokkenen veel wijsheid toe bij dit proces.

Beschaafd en veilig

Een interview met Gabriël van den Brink

Door Geert Jan Spijker en Koos van der Kolk, medewerkers van het WI

“Veiligheid is vandaag de dag een allesoverheersend thema. Dat komt niet alleen doordat we met nieuwe gevaren worden geconfronteerd, maar ook en vooral omdat het ons aan innerlijke zekerheden ontbreekt.

Ik zou het toejuichen als de elite opnieuw een groot verhaal gebruikt.” Een gesprek over waarheid en

veiligheid met cultuursocioloog Gabriël van den Brink, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector aan de Politieacademie.



In uw oratie heeft u het over het gebrek aan ‘innerlijke zekerheden’. Wat bedoelt u daarmee?

Mensen vergeten wel eens dat het veiligheidsvraagstuk naast een buitenkant ook een binnenkant heeft. Dat is jammer, want beide kanten zijn belangrijk. De buitenkant betreft zaken als terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Over deze verschijnselen kun je dag-in-dag-uit in de krant lezen. Dit maakt het begrijpelijk dat burgers zich onveilig voelen en daar veel mee bezig zijn.

De innerlijke kant vind ik echter interessanter. Daarmee doel ik op *innerlijke* overtuigingen, geestelijke beschaving van mensen. Die wordt gevormd door religieuze overtuigingen, filosofische ideeën en politieke waarden. Heel vaak wordt gedacht dat de innerlijke kant niet van belang is of afwezig, maar dat is onzin. Er is meer dan alleen geld en markt. Ik denk juist dat de geestelijke ontwikkelingen bepalend zijn voor hoe onze culturen zich hebben ontwikkeld. De rijkdom van het Westen komt uiteindelijk niet doordat we in Afrika hebben geroofd - dat hebben we wel gedaan en dat is ook te betreuren - maar die is ook ontstaan doordat een bepaald ethos ingang heeft gevonden in het maatschappelijke leven. De politieke en sociaal-economische verhoudingen die we nu in het westen hebben, vloeien voort uit een geestelijke ontwikke-

ling. Wat het dan precies is geweest, dat ethos, daarover is veel strijd. Was het de joods-christelijke traditie die de moderniteit opleverde of toch meer de humanistische? Waarschijnlijk ligt de waarheid ergens in het midden.

Vooruitgang in het Westen?

Als ik naar de geschiedenis van Europa kijk, kan ik niet zonder meer zeggen dat er een voortdurende vooruitgang is geweest. Er waren hele perioden van afschuwelijke barbarij. Op bepaalde dossiers is die vooruitgang echter heel duidelijk: we zijn veel welvarender geworden, hebben veel meer kennis, er is meer vrijheid gekomen om je te ontplooien. Maar er zijn ook nadelen, zoals plat materialisme en het verlies aan respect voor ouderen. Intussen is de Westerse cultuur wel een *beschaving*, die we moeten verdedigen. Het is meer dan alleen ‘we hebben auto’s en ijskasten’. We hebben ook belangrijke idealen en waarden. We moeten beducht zijn voor eenzijdige visies, voor mensen die alleen maar naar de zonzijden of alleen maar naar de schaduwzijden van het moderne leven kijken. Het interessante aan de ChristenUnie is dat daar die balans ook gezocht wordt. ‘Ik heb een paar keer uitspraken van Rouvoet gelezen. Hij ziet heel goed de donkere kanten van de moderniteit, maar blijft niet hangen in een soort conservatisme. Hij zoekt ook naar die balans. Dat vind ik sympathiek.’

De bittere noodzaak van grote verhalen

Het nadenken over deze grote, filosofische vragen is politiek uiterst relevant. Mijn grote probleem met het huidige politieke debat is het gebrek aan strijd over die geestelijke kant, over de filosofie van partijen. Het is teveel alleen maar pragmatisme en materialisme: de argumentatie



van fundamentele keuzes ontbreekt. Bijvoorbeeld op het dossier van marktwerking in de zorg. Daar wordt alleen maar over gesproken in termen van 'het is goed voor dit, of: het is slecht voor dat', maar er wordt niet echt doorgeacht. Je mensbeeld bijvoorbeeld is van grote invloed op de politieke beeldvorming. Als je zegt: 'het ziekenhuis is een bedrijf, de mensen daar zijn klanten en zorg is een economisch product', dan heeft dat direct gevolg voor je kijk op marktwerking in de zorg. Op zich valt Tweede Kamerleden niet veel te verwijten. Ik vind het erger dat het op andere niveaus, zoals in de top van wetenschap en bedrijfsleven, ook niet gebeurt.

Het grote verhaal is dus hard nodig. Vragen als 'Hoe zien we het moderne bestaan?' en 'Hoe zien we de lijnen van de geschiedenis?' zijn van grote invloed op de aanpak en benadering van huidige problemen. Als mensen over deze grote historische lijnen niet nadenken kunnen ze de maatschappelijke kwesties van nu ook niet oplossen. Ikzelf heb een duidelijke visie op het moderne leven.

Publiek debat

Waarheid met een hoofdletter is noodzakelijk in het publieke debat. Het debat is er om samen, al worstelend, achter die waarheid te komen. Als we dat niet vasthouden is het einde zoek, want dan worden feiten en argumenten krachteloos gemaakt. 'Ik maak regelmatig mee dat studenten zich in de discussie terugtrekken met "Ja, maar dit is gewoon mijn mening, daar heb ik recht op".

Dat mag natuurlijk allemaal, maar het is dodelijk voor het debat'. De vrijheid van meningsuiting moet dan ook absoluut zijn. Dit grondrecht is van groot belang voor de ontwikkeling van een cultuur. 'Ook beledigingen moet je niet bij wet verbieden. Wat de overheid wél moet doen is inzetten op beschaving. Ook ik zeg niet altijd wat ik vind of denk'.

Waarden en normen

Het door premier Balkenende aangezwengelde debat over waarden en normen is absoluut noodzakelijk. Opgetogen: 'Ik was blij verrast toen de *Volkscrant* onlangs (15-11-2006, GJS/KvdK) een hele katern aan dat debat wijdde. Gastredacteur James Kennedy toont daarin aan dat we in Nederland bezig zijn met een conservatieve revolutie, waarin normatieve kwesties en het stellen van grenzen weer van belang zijn.' We lijken hiermee in een identiteitscrisis beland, want eigenlijk past dit ethisch reveil niet bij ons progressieve en tolerante imago. Voor sommigen is dat even wennen. 'Deze ontwikkeling vindt voornamelijk plaats in de scholen en buurten. De elite van opiniemakers en politici hobbelt daar een beetje achteraan'.

U nam in 1997 al het woord 'beschavingsoffensief' in de mond. Hoe kwam u daar toen bij?

'Dat was in eerste instantie meer een hormonenkwestie dan het gevolg van een rationele analyse.' Het liberale

gedoogbeleid was ergens heel feminien: de relatie onderling werd niet op het spel gezet door harde regels te stellen. Dat gebrek aan ruggengraat irriteerde mij. 'Na zo'n innerlijke reflectie ga je anders naar de samenleving kijken en zie je inderdaad verschijnselen die er op wijzen dat een beschavingsoffensief nodig is.'

Beschavingsoverdracht door professionals

In het verleden zijn meerdere pogingen geweest om de bevolking op te voeden. Bij het vorige beschavingsoffensief, in de negentiende eeuw, waren er belangrijke aangrijpingspunten: de kerk, de familie, het gezin. Dat was soms behoorlijk repressief. 'Tegen mensen die van de diaconie leefden werd dan bijvoorbeeld gezegd: je krijgt alleen geld als je zondags naar de kerk komt, van de drank afblijft en met twee woorden spreekt.' Overigens werkte de staat hier ook aan mee. Die aangrijpingspunten waren er toen vooral omdat mensen veel afhankelijker waren van hun directe sociale verbanden. Tegenwoordig zou een dergelijk beleid van 'de beschaving afdwingen' niet meer werken. 'Vandaag de dag zijn er vele instanties die invloed op de jeugd uitoefenen: televisie, andere kinderen in de klas, gedrag in andere milieus.' Daarbij is de diversiteit tussen de gezinnen zo groot geworden, dat 'het gezin' onbruikbaar is geworden voor het beschavingsoffensief. 'Sterker nog, ik denk dat gezinnen door hun diversiteit eerder een onderdeel van het probleem zijn gaan vormen dan een oplossing'. Er is dan ook een belangrijke rol voor de 'klassieke gezagsdragers', zoals de docent op school, de politieagent en de buschauffeur weggelegd.

Maar hoe kunnen we ervoor zorgen dat deze hun rol in het offensief goed spelen? Allereerst door ze erop te wijzen dat ze daadwerkelijk een publieke taak hebben. 'Een docent vertegenwoordigt de publieke zaak als hij voor de klas staat. Als een leerling vervolgens een mes trekt, dan moet hij dat mes afpakken. Als een leerling een grote mond opzet, dan moet hij hem aanspreken op zijn gedrag en niet denken "wie ben ik om daar wat van te zeggen?"' De politiek heeft hier een belangrijke taak. Enerzijds moet ze de professionals wijzen op hun verantwoordelijkheid. Anderzijds moet ze hun de mogelijkheid bieden om deze verantwoordelijkheid te nemen. 'Als professionals alleen worden afgerend op het bedrijfsresultaat, dan komen ze aan hun opvoedingstaken niet toe'. Niet zozeer de politiek, maar de politie heeft een directe belangrijke rol te vervullen in de opvoeding van mensen tot beschaafde burgers. Zo moet de politie niet alleen bonnen schrijven, maar ook het waarom van die bonnen uitleggen aan mensen. Deze boodschap landt niet altijd bij de agenten in spe: 'Veel mensen zitten nog steeds in de geest van de jaren '80 en '90: als je elkaar maar respecteert dan houden we het wel gezellig. Maar met respect kom je niet ver als mensen botsen omdat ze een andere levensopvatting hebben.'

Veiligheid

Als we objectieve maatstaven gebruiken, is het er niet echt onveilig op geworden in Nederland de afgelopen 25 jaar. Toch nemen gevoelens van onveiligheid toe bij mensen. Dit heeft met name te maken met verwachtingen en beeldvorming door de media: 'De televisie toont vooral extreme gedragingen van mensen, gedragingen die eigenlijk maar zelden voorkomen in de samenleving. Maar op een gegeven moment gaan veel kijkers toch denken: wat zit die maatschappij raar in elkaar, ik blijf maar binnen.' Mensen hebben daarnaast ook steeds hogere verwachtingen van het leven, ze zijn ambitieus en willen veel bereiken. De lat ligt dus enorm hoog en dat brengt innerlijke onrust mee.

Ook aan u gaan deze maatschappelijke trends niet voorbij. Hoe gaat u daar zelf mee om?

Zich eraan onttrekken lukt in ieder geval niet: 'Soms denk ik: had ik maar een manier om me daaruit los te maken. Een kennis van mij was boeddhist en die kon, door meditatie, helemaal tot rust komen. Ik kan dat niet. Ik doorleef het en probeer het te beschrijven, de oorzaken van stress te duiden in een groter verband. Maar ik heb geen last van existentiële verwarring. Dat komt doordat ik vertrouwen heb in hoe dingen lopen. Dat zie je duidelijk in de geschiedenis: we komen ergens vandaan en we gaan ergens naartoe. Dat geeft mij innerlijke rust.'



Broken windows

Een van de schaduwzijden van de huidige moderne samenleving is de verloedering van het openbare leven. U beschrijft bijvoorbeeld hoe dat in probleemwijken gebeurt en gebruikt daarbij de theorie van broken windows. Wat houdt dat in? Hoe ziet u de relatie tussen wanorde en onveiligheid?

De theorie van *broken windows* sluit aan bij het gevoel van gewone mensen in gewone wijken. Mensen beseffen dat er sociale orde nodig is om hun wijk leefbaar te houden. Verstoringen als autowrakken, hondenpoep op straat, verlaten panden en graffiti zijn onschuldige dingen, maar worden wel ervaren als bedreigend. Waarom is dat? Moeten we ons daar nu druk om maken? In Nederland is lang betoogd dat dat niet hoeft. Maar feit is dat heel wat mensen zich daar aan ergeren. Die mensen zijn niet gek: ze zien in die kleine verstoringen dat de sociale orde en de sociale controle niet meer is wat het geweest is. Natuurlijk, er zit iets nostalgisch in die reacties, maar als je daar de helft vanaf trekt, houdt je nog genoeg verloedering over.

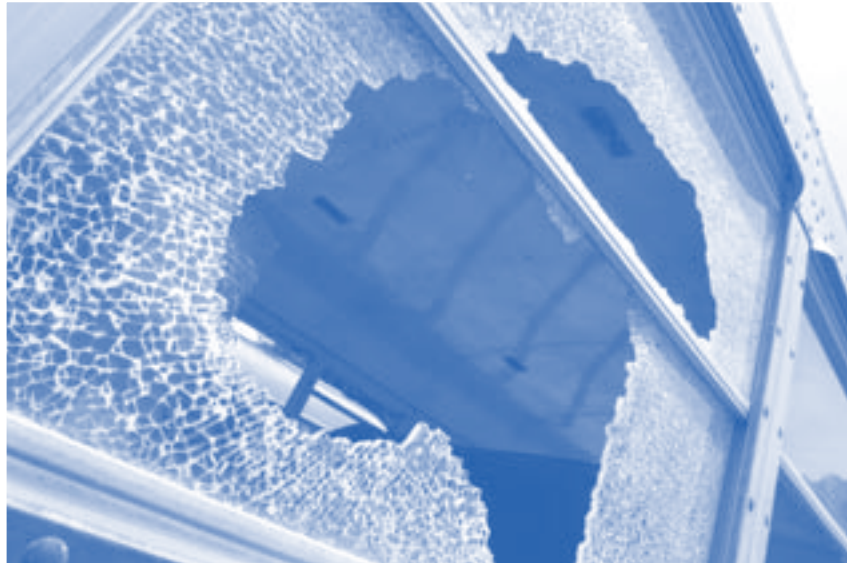
Mensen hebben een bepaald beeld van hoe de samenleving, hun eigen omgeving in elkaar moet zitten. Als er teveel dingen in de werkelijkheid niet meer kloppen met dat beeld, veroorzaakt dat gevoelens van onveiligheid bij mensen. 'Vergelijk het met de orde in huis: als je af en toe iets kwijt bent is dat niet zo erg. Maar stel je nu eens voor dat je voortdurend allemaal dingen kwijt bent. Dat is enorm vervelend en geeft veel spanning.'

Wat zegt nu de theorie van de *broken windows*? Houd zoveel mogelijk van die orde in stand. Op zich hoeven bijvoorbeeld hangjongeren geen overlast te bezorgen, maar toch moet je dergelijk gedrag minimaal houden, want het zorgt voor onrust. Kapotte telefooncel? Meteen herstellen. Criminaliteit wordt vaak als het grote probleem gezien, maar in feite is het slechts één vorm van ordeverstoring. De politie moet daarom niet alleen 'crimefighten', maar ook iets aan deze kleine ergernissen van mensen doen. Overigens ligt hier niet alleen een taak voor de politie, ook de buurt moet haar verantwoordelijkheid nemen en ook die docent en ook die buschauffeur. Veiligheid is ten slotte een interactieproduct. Het ontstaat in interactie. Maar ondermijnen dergelijke initiatieven niet het gezag van de politie? Van den Brink: 'Dat denk ik niet. Mensen hebben van nature veel ontzag voor uniformen, vooral als die gewapend zijn.'

Handhaven en voorleven

Veiligheid en het handhaven van de sociale orde is dus een product waar burgers een rol bij spelen. Maar kunnen zij dat wel? Kunnen we elkaar wel beperken in deze moderne tijd?

Dat hangt ervan af. Sommige burgers kunnen dat wel. Verder is dit in sterke mate afhankelijk van iemands setting: met wie heb je te maken? Welk tijdstip van de dag is het? Waar is het? Handhaving is erg situationeel bepaald.



Normovertredingen waar niemand zich aan stoort, zijn zelden een probleem. Pas zodra mensen zich ergens aan storen, wordt optreden noodzakelijk. Je moet wel enige mensenkennis hebben om te bepalen of iets een probleem is: kijk altijd goed naar het concrete geval en de specifieke omstandigheden.

'Wat ik in ieder geval probeer te zeggen is dat mensen elkaar weer mogen aanspreken op gedrag. Tegelijk moeten we beseffen dat er mensen zijn die dat goed en beschaafd kunnen terwijl er ook mensen zijn die dat niet kunnen. De vraag is waar dat aan ligt. Een interessante vraag, vind ik.'

Globaal kunnen we op drie niveaus naar deze problematiek kijken. Allereerst dat van de professionals, zoals de politie en onderwijzers. Zij moeten vaker een verhaal paraat hebben over de normatieve kanten van hun werk. Ze moeten grenzen stellen en weten waarom die gesteld worden.

Daarnaast is het gezin van belang. Opvoeding is voor negentig procent een zaak van voorleven. Het gedrag van ouders is hierin doorslaggevend. Als ze zeggen dat je niet mag roken, maar ze doen het zelf wel, dan is dat problematisch. Ouders moeten goed gedrag voorleven aan hun kinderen. Overigens hebben gezagsdragers in het algemeen een voorbeeldfunctie. Dat Balkenende bij het roddelprogramma *RTL Boulevard* zat, vond ik buitengewoon onverstandig, net als de bejegening van hem door Ali B. Dat gaat te ver. En dat vind ik niet als enige. Mensen lezen in zulke situaties goed af wat wel en wat niet kan.

Ten slotte is de vraag interessant hoe we in het publieke leven de maatschappelijke verbeelding zodanig vormgeven dat mensen meer aangereikt krijgen over goed en kwaad en de eigen verantwoordelijkheid. Mensen komen tegenwoordig met zoveel stromen van beelden in aanraking: die doen iets met mensen. 'Dit is een fascinerend probleem, waar ik zelf ook nog lang niet uit ben. Maar dat vergt een heel nieuw onderzoek. We staan nog maar aan de rand van dit landschap.'

In Holland staat een huis. En nog een. En nog een.

Door drs. Carlo van Dijk, planoloog en beleidsmedewerker Stedelijke Ontwikkeling bij de ChristenUnie Utrecht

Hoe komt het toch dat de vraag naar woningen blijft toenemen? In dit artikel schets ik de oorzaken en gevolgen van maatschappelijke trends voor de woningmarkt. Ik besluit met vijf aanbevelingen om de toenemende consumptie van woonruimte te beteugelen.

Gebrek en onbehagen

Vroeger waren veel dingen beter. Bijvoorbeeld omdat wijsgeren zoals Salomo er toentertijd nog genoeg mee namen om op een hoekje van het dak of in de woestijn te wonen in plaats van met een kijfachtige huisvrouw. Dat is tegenwoordig wel anders: de gemiddelde Nederlander is na het kijven met een bescheiden plekje om te wonen niet langer tevreden. Naast een verstoorde huisvrede neemt ook om andere redenen de behoefte aan (eigen) woonruimte sterk toe. En al decennialang slaagt Nederland er niet in de stijgende vraag naar woningen te accommoderen. En hoewel gelukkig nog niemand noodgedwongen op straat hoeft te leven, is dat is ook niet zo verwonderlijk. Uit de onlangs uitgebrachte *Bevolkingsmonitor 2006* van de gemeente Utrecht blijkt dat ongeveer 52 procent van inwoners van deze stad alleen woont¹. Dat betekent dat ongeveer 75.000 huishoudens uit slechts één persoon bestaan. Het is dan ook

niet vreemd dat Utrecht te kampen heeft met een lange wachtlijst voor bijvoorbeeld een huurwoning. Afhankelijk van de gekozen rekenmethode en wijk is de wachttijd voor een sociale huurwoning in de gemeente Utrecht gemiddeld zes jaar. Bij koopwoningen maakt juist de korte periode waarin een woning te koop staat (circa één maand) duidelijk dat de vraag naar woonruimte groot is.

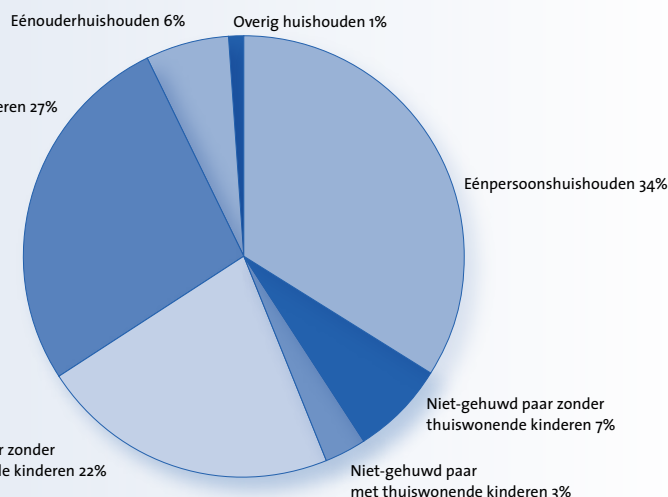
Vanuit de wetenschap dat de stad Utrecht met zijn krappe woningmarkt niet uniek is en vanuit een gevoel van onbehagen over het hoge aantal inwoners dat alleen woont, heb ik mij verdiept in de maatschappelijke ontwikkelingen die tot de huidige situatie hebben geleid. In dit artikel geef ik in de eerste plaats aan over welke ontwikkelingen we het dan hebben. Daarna benoem ik enkele maatschappelijke vraagstukken die de resultante van die ontwikkelingen zijn en komen de dilemma's waarvoor de vragen ons plaatsen aan bod. Aan het einde van dit artikel doe ik ten slotte schuchter enkele handreikingen aan volksvertegenwoordigers en bestuurders om met deze problematiek om te gaan. Met dit alles hoop ik stof tot nadenken te leveren voor de meer fundamentele vraag welke hypotheek individuele wensen en belangen uiteindelijk mogen leggen op het collectieve belang en de duurzaamheid van de schepping.

Van samen naar ik

De toename van de vraag naar woningen is het gevolg van drie maatschappelijke trends die zich gedurende de twintigste eeuw hebben voorgedaan. In de eerste plaats was er sprake van een *absolute groei van de bevolking*: gedurende de twintigste eeuw heeft de bevolking in omvang verdriedubbeld. Deze autonome groei heeft vanzelfsprekend tot een toename van de vraag geleid. In de tweede plaats zijn *huishoudens steeds kleiner geworden*. Het aantal éénpersoonshuishoudens nam in

figuur 1

Aandeel type huishouden 2002





de vorige eeuw toe van 100.000 in 1900 tot 2,3 miljoen in 2000² (zie figuur 1). Momenteel bestaat ruim éénderde van de zeven miljoen huishoudens uit alleenstaanden. De verdrievoudiging van de bevolking ging dan ook gepaard met een verzesvoudiging van het aantal huishoudens. De toename van het aantal alleenstaanden verwijst naar de trend om met steeds minder personen in één huishouden te wonen. Er is met andere woorden sprake van 'gezinsverdunding'. In figuur 2 is te zien dat het gemiddelde aantal personen per huishouden gedurende de twintigste eeuw is teruggelopen van 4,8 rond 1900 tot 2,3 in 2000. In de stad Utrecht bestaat een gemiddeld huishouden tegenwoordig zelfs maar uit 1,9 personen. De verwachting is overigens dat dit getal zich landelijk zal stabiliseren tot net iets boven de twee.

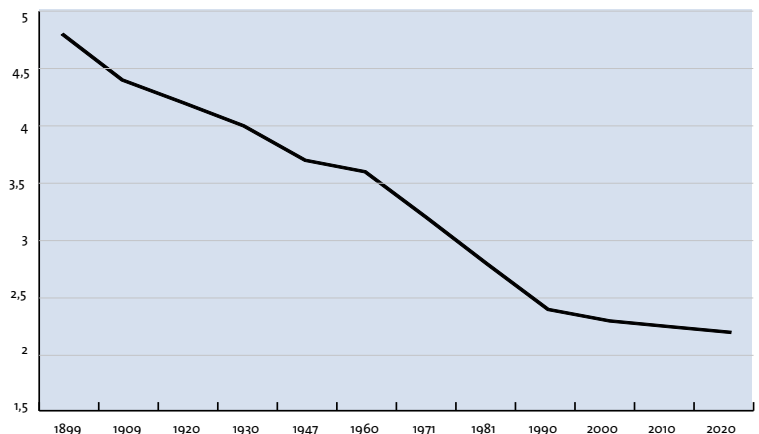
Gezinsverdunding (of: huishoudensverdunding) wordt veroorzaakt door twee onderliggende trends die op hun beurt weer het gevolg zijn van de enorme welvaartsgroei waarvan ons land de afgelopen decennia heeft geprofiteerd:

- In de eerste plaats heeft het gebruikelijke proletarische huwelijkspatroon ruimte gemaakt voor een veel dynamischere levensverloop. De hedendaagse jongere verlaat eerder dan voorheen op gemiddeld 23 jarige leeftijd het ouderlijk huis. In plaats van uit huis te trouwen, zoals redelijk gebruikelijk was, gaat hij eerst een paar jaar (alleen) op zichzelf wonen. Na het 25e levensjaar volgt een periode van (meestal ongehuwd) samenwonen, die net voor of net na het eerste kind met een huwelijk wordt 'bezegeld'. Een deel van deze relaties eindigt in een scheiding, waarna een nieuwe periode van samenwonen of een huwelijk volgt³. Op deze wijze duren relaties (al dan niet serieel) vervolgens tot op hoge leeftijd door, vanwege de steeds verder toenemende levensverwachting.
- Dat relaties tot op hoge leeftijd kunnen voortduren of worden aangegaan wordt veroorzaakt door de toegenomen levensverwachting. Hoewel de ouderdom nog steeds met gebreken komt, kunnen veel van deze gebreken toch van een oplossing worden voorzien. Het is daardoor voor veel ouderen mogelijk om tot op hoge leeftijd zelfstandig te blijven wonen. Illustratief in dat verband is dat het aantal plaatsen in institutionele huishoudens⁴ sinds het begin van de jaren tachtig is gedaald van circa 300.000 naar 220.000 in het jaar 2002.

De gevolgen van deze twee trends zijn helder: er is niet alleen op jongere leeftijd dan voorheen behoefte aan eigen woonruimte, maar de behoefte aan woonruimte is er ook gedurende een langere periode dan vroeger. Door gescheiden (echt)paren is er bovendien een vroeger marginale, maar tegenwoordig redelijk omvangrijke groep die op middelbare leeftijd een beslag legt op de beschikbare woningvoorraad.

figuur 2

Huishoudensomvang in de 20^e eeuw



Als gevolg van de absolute groei van de bevolking (die in de toekomst overigens steeds verder zal afnemen) en de gezinsverdunding zal het aantal huishoudens tot aan 2010 nog in ieder geval met ongeveer 120.000 per jaar groeien⁵. Er is echter nog een derde ontwikkeling die in dit kader van belang is. Parallel aan een toename van de kwantitatieve vraag is *de Nederlander namelijk ook steeds ruimer gaan wonen*. Deels als gevolg van de gezinsverdunding, deels als gevolg van de groter wordende woningen is het woonoppervlak per persoon daardoor enorm gegroeid. Het gemiddelde gezin uit 1900 bestond uit vijf personen en woonde in een woning van 50m². Per persoon consumeerden zij dus slechts 10m² woonoppervlak. Het gemiddelde huishouden bewoonde in 2000 echter een oppervlak van 160m², wat neer komt op een ruimtebeslag van maar liefst 65m² per persoon. Het aantal vierkante meters dat wordt bewoond is in een eeuw tijd dan ook verviervoudigd⁶. Nu de groei van de bevolking tot stilstand lijkt te zijn gekomen en ook de trend tot gezinsverdunding zijn minimumgrens lijkt te bereiken, wordt de toename van de vierkante meters per persoon de belangrijkste factor achter de toenemende woningbehoefte. Illustratief in dat verband is dat het traditionele stapelbed verdwijnt, kinderen hun kamer niet meer met broertjes of zusjes hoeven te delen en de man niet langer als enige over een studeerkamertje beschikt. Ook binnen woningen krijgen kamers een individueel karakter.

Maatschappelijke vraagstukken

De toename van het aantal huishoudens, de gezinsverdunding en de toename van de woonruimte per persoon leiden tot een aantal maatschappelijke vraagstukken. Zonder volledig te willen zijn, stip ik hier vijf belangrijke aan.

1. *De vraag neemt sneller toe dan het aanbod*. Al sinds de wederopbouw kampt Nederland met het verschijnsel dat de woningbouwproductie de steeds groeiende vraag naar woonruimte niet bij kan houden. De afgelopen jaren is er veelvuldig gediscussieerd over

de achterblijvende realisatie van nieuwbouw. De Provinciale Staten van Utrecht hebben bijvoorbeeld een uitgebreid onderzoek laten verrichten naar de bouwstagnatie in de provincie⁷. Als gevolg van de krapte op de woningmarkt groeien de vaak toch al lange wachtlijsten voor huurwoningen en blijven de prijzen van koopwoningen stijgen.

2. *Het beslag op de ruimte ten behoeve van wonen neemt toe.* In het genoemde provinciale onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er in de provincie Utrecht de komende tien jaar ongeveer 75.000 woningen worden gebouwd. Deze woningen zullen lang niet allemaal binnen de bestaande bebouwing kunnen worden ingepast. Er zal daarom naar uitleglocaties moeten worden gezocht. Op dit punt staan de noodzaak tot woonruimte en de wens om natuur- en cultuurlandschap te behouden vaak loodrecht tegenover elkaar. Een voorbeeld daarvan is de bouw van woningen binnen het Groene Hart. Recentelijk is aangetoond praktisch blijkt het toch moeilijker gedaan dan gezegd om dit gebied van nieuwbouw te vrijwaren⁸.
3. *Het draagvlak voor voorzieningen neemt af.* In de stad Utrecht heeft de gezinsverdunding er toe geleid dat het relatieve gebruik van het busvervoer geleidelijk aan afneemt. Minder personen per huishouden betekent immers ook een extensivering van de woondichtheid, waardoor het vraagpotentieel binnen de verzorgingsgebieden van voorzieningen daalt.
4. *Het energieverbruik neemt explosief toe.* De gezinsverdunding gaat niet gepaard met een evenredige afname van bijvoorbeeld het aantal huishoudelijke apparaten. Net als een gezin dat uit vijf personen bestaat, beschikt ook een eenpersoonshuishouden over één koelkast. De toename van het aantal huishoudens gaat dan ook gepaard met een relatief nog grotere stijging van de consumptie.
5. *Mensen voelen zich steeds vaker eenzaam.* Maar liefst 59 procent van de laagopgeleiden in de stad Utrecht voelt zich matig tot zeer sterk eenzaam. Gemiddeld voelt eenderde van de Utrechtse zich wel eens eenzaam⁹. Dat mensen zelfstandige woonruimte hebben blijkt dan ook nog geen garantie voor een gelukkig bestaan.

Dilemma's

De genoemde maatschappelijke vraagstukken plaatsen ons voor een dilemma. Niemand zal het immers wenselijk vinden om in reactie op vijf aangesneden knelpunten de inwoners van dit land van staatswege te dwingen om langer thuis te blijven wonen, alleenstaanden te verplichten om huisgenoten te vinden, ouderen te verplichten om een kleine kamer in een bejaardenhuis te gaan wonen of echtparen verbieden te scheiden.

Wel maken de constatering de vraag relevant hoe hoog de prijs mag zijn die de samenleving kan, mag en wil

betalen voor de vrijheid van de afzonderlijke individuen. Met het recente verkiezingscredo van de ChristenUnie (*Duurzaam voor elkaar*) in het achterhoofd, behoeven bijvoorbeeld de volgende vragen een antwoord:

- Mogen mensen ongelimiteerd profiteren van welvaarts-groei, ook als daardoor het beslag op ruimte en energie onevenredig toeneemt?
- Hoeveel mogen de verbroken relaties tussen voormalige geliefden de gemeenschap aan geld en ruimte kosten?
- Wat is de waarde van het per sé zelfstandig laten wonen van ouderen, afgezet tegen de breed ervaren eenzaamheid?

Sommige vragen zijn bekend. Andere zijn gevaarlijk, omdat ze ook op een te gemakkelijke manier beantwoord kunnen door bijvoorbeeld ook vanuit solidariteitsoverwegingen genomen maatregelen uit te leggen als het consumeren van individuele vrijheid. Op individuele schaal zijn oorzaak en gevolg bovendien niet altijd zo duidelijk aanwijsbaar (en eventueel verwijtbaar) als op macroniveau. Vast staat in ieder geval dat het ombuigen van alle genoemde maatschappelijke trends te weinig recht doet aan de weerbarstige werkelijkheid. Evenmin is niets doen echter een optie. Vanuit die wetenschap wil ik nu enkele handvaten aanreiken om met de geconstateerde problematiek om te gaan. De suggesties richten zich vooral op het beteugelen van de woonruimte per hoofd van de bevolking.

Aanbevelingen

1. *Woonruimtegebruik fiscaliseren.* Op dit moment is de waarde van de woning de grondslag voor de OZB-belasting. Vanuit het oogpunt van 'de vervuiler betaald' kan ervoor worden gekozen om niet langer belasting te heffen over de (vaak omstreden) waarde van de woning, maar over het beslag dat deze legt op de ruimte.
2. *Bouw meer specifieke starterswoningen.* Starterswoningen kenmerken zich door een lagere prijs en kleiner woonoppervlak. Ze zijn daarmee betaalbaar, maar ook groot genoeg voor de jongvolwassenen die zich op de woningmarkt begeven. Tegelijkertijd wordt op deze manier voorkomen dat jongeren zich massaal op het sociale huursegment van de woningmarkt storten en die woningen bezet houden. Ook daar is immers een aanzienlijke wachtlijst. De kleinere woningen nemen minder ruimte in beslag. Doordat jongeren meestal lagere eisen aan de woning stellen is het ook mogelijk om de dichtheid van de woningen te intensiveren. Het totale ruimtebeslag wordt daarmee verder verkleind.
3. *Dubbel ruimtegebruik als voorwaarde in plaats van optie.* De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor inbreiding. Lang niet altijd is bij de herontwikkeling van inbreidingslocaties ook daadwerkelijk



alles op alles gezet om op een creatieve manier (dubbel)gebruik te maken van de beschikbare ruimte. Inmiddels zijn er echter talloze voorbeeldprojecten waaruit inspiratie kan worden opgedaan. Niet alleen kan door dubbel ruimtegebruik de openbare ruimte daadwerkelijk worden gespaard, ook kan door omgevingsbesparend bouwen het open landschap zoveel mogelijk worden behouden

4. Alternatieve woonvormen stimuleren:

- a. Specifiek met het oog op de gezinsverdunding kunnen corporaties en overheden meer aanbod genereren met betrekking tot vormen van gemeenschapswonen. Terwijl deze woonvorm enkele decennia geleden uitsluitende was voorbehouden aan communes met een ongezonde levensstijl, zijn er tegenwoordig diverse geslaagde voorbeelden van gemeenschappelijk opgezette woonprojecten. In Leidsche Rijn wordt momenteel bijvoorbeeld een vorm van gemeenschapswonen gerealiseerd via particulier opdrachtgeverschap. Deze vorm van gemeenschapswonen wordt ook steeds vaker door en voor ouderen gekozen. Succesvolle projecten hebben het voordeel van een efficiënter gebruik van de woningvoorraad en een lager beroep op hulpverlening. Daarom kunnen initiatieven voor woongroepen voor ouderen en voor projecten van de belangenvereniging *Centraal Wonen* dan ook meestal rekenen op steun van de overheid. Deze vorm van wonen is in Denemarken en Israël overigens al populair.
 - b. Bij kangoeroewoningen gaat het om twee zelfstandige woningen die inpandig met elkaar verbonden zijn. Vanuit de hoofdwoning kan vervolgens zorg worden verleend aan de kleinere (meestal nultreden)woning. Door middel van dit concept kan het verlenen van mantelzorg worden vergemakkelijkt en kunnen zorgbehoevende ouderen toch zelfstandig blijven. Het voordeel van deze woonvorm is dat door stapeling en/of door de kleinere omvang van de zorgwoning relatief weinig ruimte wordt gebruikt. Hoewel deze woonvorm volgens woonwensonderzoeken op een grote belangstelling zou mogen rekenen, worden er als gevolg van ingewikkelde administratieve procedures en risico's weinig kangoeroewoningen of varianten daarop gerealiseerd. Een beleidsopgave is dan ook om de bureaucratische rompslomp te verminderen en bij de woningtoewijzing meer rekening te gaan houden met zorgrelaties.
5. Belangrijker dan de hiervoor genoemde (instrumentele) maatregelen is het echter om de oorzaken van *gezinsverdunding aan te pakken*. Het eerder zelfstandig wonen van jongeren en het de toegenomen leeftijdsverwachting hoeven het daarbij niet te ontgelden. Des te meer inzet is echter gewenst om gezinnen hecht en heel te houden.

Het aanbieden van huwelijks therapie door de (gemeentelijke) overheid, zoals begin dit jaar voorgesteld door de ChristenUnie-fractie in Veendam en in enkele andere landen (VS, Noorwegen) al gebruikelijk, kan daarvoor een begin zijn. Dergelijke initiatieven dienen natuurlijk wel een breder en belangrijker doel dan alleen het probleem van de woningmarkt. Het is dan ook pure noodzaak om aanvullende beleidsmaatregelen uit te werken die bijdragen aan dit doel om gezinnen te versterken.

Slot

Het gevaar bij het beschrijven van gebeurtenissen op macroniveau is om in mineur te eindigen vanwege de ongrijpbaarheid van de ontwikkelingen. Wat dat betreft hoeven we echter ook weer niet te overdrijven. Ondanks het feit dat eenderde van alle huishoudens uit één persoon bestaat, woonde in 2000 nog steeds driekwart van de Nederlanders in gezinsverband. In een toekomstverkenning over mobiliteit in het Verenigd Koninkrijk schetsen Lyons c.s.¹⁰ een scenario waarin gemeenschapswaarden herleven (overigens vooral onder invloed van de familiewaarden die migrantengroepen naar het land brengen). Dit scenario scoort permanent het slechtst op alle economische aspecten. Maar wellicht raakt de tijd er steeds meer rijp voor dat de maatschappij een mindere economische groei voor lief neemt in ruil voor het aangaan en behouden van duurzame relaties. In ieder geval moet de inzet van de ChristenUnie daarop altijd gericht zijn. Wij weten dat de mens niet is gemaakt om alleen te zijn: slechts in relatie met de ander kan hij tot zijn bestemming komen. 'Individualisme' in die zin van het woord verwijst naar de maximale ontplooiingskansen voor mensen om hun talenten en gaven te benutten en voorkomt dat het woord een synoniem wordt van 'eenzaamheid'.

Literatuur/noten

- 1 Gemeente Utrecht (2006), *Bevolking van Utrecht per 1 januari 2006*, p. 55.
- 2 VROM (2005), *Woningmarktverkenningen*, p. 20.
- 3 Van 'gauw een ander weer gedaan' is overigens geen sprake. Gebroken relaties hebben een bijzonder grote impact op de psyche van mensen: van de vrouwen die definitief geen vaste relatie willen en in het verleden getrouwd zijn geweest, geeft ruim de helft aan dat een relatie veel problemen geeft en dat de slechte ervaringen een rol hebben gespeeld in de keuze om alleen te blijven, aldus De Graaf en Loozen op *CBS Webmagazine* (13 februari 2006).
- 4 Naast verzorgingstehuizen gaat het hier ook om kindertehuizen, revalidatiecentra en gevangnissen.
- 5 VROM (2005), *Woningmarktverkenningen*, p. 20.
- 6 Thomsen, A. (2002), *De waarde van het bestaande, 10 redenen voor renovatie*. Verhaal gehouden op symposium te Utrecht op 28 februari 2002.
- 7 Provincie Utrecht (2006) *Bouwstagnatie in Utrecht: de feiten*, p. 16.
- 8 RIGO Research en advies (2006), *Woningbouwopgave in het Groene Hart*.
- 9 GG&GD Utrecht (2006) *Volksgezondheidmonitor Utrecht 2005. Themaparaat preventie volwassenen en ouderen*, p. 18 & 31.
- 10 Lyons c.s., G. (2000). *Society and Lifestyles, Transport Visions*.

Burgerparticipatie in de buurt¹

Door drs. Bernadette van den Berg, beleidsmedewerker BestuurdersVereniging

Begrippen als 'burgerparticipatie' en 'sociale cohesie' worden veel gebruikt door politici en beleidsmakers als het gaat om buurtbeleid. De reden daarvoor is dat door burgerparticipatie in de buurt, de buurt veiliger wordt en de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd. In dit artikel worden handvatten gegeven om burgers te betrekken bij hun buurt.

Inleiding

De laatste tijd is er in Nederland veel aandacht voor buurt- en wijkbeleid, en dan voornamelijk op het gebied van het betrekken van burger daarbij, oftewel burgerparticipatie. 'Burgerparticipatie' is een breed begrip dat veel gebruikt wordt. Zo heeft de Nationale Conventie in haar onlangs verschenen rapport² voorgesteld dat burgers die zich inzetten voor de maatschappij recht zouden moeten hebben op een belastingkorting. En het is niet toevallig dat het eerste prestatieveld (er zijn er negen geformuleerd) van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten omvat.

Maar wat is burgerparticipatie nou precies en wat moet je ermee als bestuurder? In dit artikel wordt nader ingegaan op burgerparticipatie in samenhang met buurtbeleid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de vraag waarom burgerparticipatie als een geliefd 'beleidsinstrument' wordt gezien, waarbij ook vormen van burgerparticipatie beschreven worden. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe je burgers zover krijgt dat ze participeren in de buurt. Tot slot wordt beschreven hoe ChristenUnie-raadsleden aankijken tegen de verantwoordelijkheid van de lokale overheid in relatie tot burgerparticipatie.

Vormen van burgerparticipatie

Onder burgerparticipatie in de buurt wordt verstaan dat burgers deelnemen aan buurtprojecten. Burgers kunnen op verschillende manieren participeren in de buurt. Zo kunnen ze

- betrokken zijn bij de *besluitvorming* rond buurtbeleid
- betrokken zijn bij de *uitvoering* van beleid
- eigen *initiatieven* nemen.

Betrokkenheid bij de besluitvorming houdt in dat burgers meedenken en/of meebeslissen rond beleidvorming, zoals vormen van inspraak. Ze kunnen op verschillende momenten betrokken worden bij de besluitvorming rond buurtbeleid, bijvoorbeeld in de ontwerpfase of in de besluitvor-

mingsfase. Betrokkenheid bij de uitvoering van beleid houdt in dat burgers helpen bij de uitvoering: zo kunnen ze helpen bij het inrichten van een speeltuin of een deel van het groen onderhouden.

Burgers kunnen echter ook betrokken zijn bij zowel de besluitvorming als de uitvoering van beleid. Zo zullen burgers eerder meewerken aan de uitvoering van beleid als ze op de een of andere manier betrokken zijn geweest bij de besluitvorming.

Naast deze vormen van participatie kunnen burgers zelf initiatieven nemen om tot beleid te komen. Ze bedenken zelf een plan en voeren het eventueel ook zelf uit. Ze hebben de overheid daarbij echter vaak nodig, omdat deze de middelen heeft om het beleid uit te voeren.

Eigen initiatieven van burgers verkleinen de afstand tussen burger en politiek.

Elk van deze vormen van participatie vraagt een eigen aanpak. Het is daarom belangrijk om eerst te kijken waar je burgers bij wilt betrekken: is dat bij de besluitvorming, bij de uitvoering, of bij beide? Ook moeten gemeenten nadenken op welke manier ze burgers de ruimte kunnen geven om met eigen initiatieven te komen. Hier kunnen beleidsinstrumenten voor bedacht worden, zoals een wijk- of buurtbudget.

Waarom burgerparticipatie?

Burgerparticipatie wordt om meerdere redenen als wenselijk gezien. Zo wordt burgerparticipatie gezien als een middel om burgers verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun omgeving. Het huidige kabinet Balkenende heeft het in dat kader over 'eigen verantwoordelijkheid' in haar regeringsverklaring. De ChristenUnie spreekt daarentegen over 'onderlinge verantwoordelijkheid'. Beide concepten



hebben als uitgangspunt dat het wenselijk is dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Burgers hebben immers niet alleen rechten, maar ook plichten. Voordelen van betrokkenheid van burgers bij de *besluitvorming* zijn onder andere dat de kwaliteit van het beleid verbeterd en dat het draagvlak voor het beleid vergroot wordt. Zo weet een buurtbewoner vaak beter dan een gemeenteambtenaar waaraan behoefte is in de buurt. Ook kan door betrokkenheid van burgers de doorlooptijd van projecten verkort worden. Het begrip tussen verschillende doelgroepen voor hun verschillende standpunten zal toenemen.

Als burgers betrokken zijn bij de *uitvoering* van beleid kan dat kosten besparen en is het gemakkelijker om draagvlak te vinden voor beleid. Ook zullen burgers de buurt hierdoor meer als hun buurt beschouwen.

Voordelen van eigen *initiatieven van burgers* zijn dat ze de afstand tussen burger en politiek verkleinen en dat de relatie tussen burger en politiek er zelfs door kan verbeteren. Bovendien hebben burgers soms ideeën die niet bij gemeenteambtenaren opkomen omdat burgers veel dichterbij de praktijk staan. Zo kan een brug geslagen worden tussen ideeën in de samenleving en discussies in de gemeenteraad. Ook biedt het burgers de mogelijkheid om buiten verkiezingen om onderwerpen op de lokale politieke agenda te plaatsen. Bovendien kan het leiden tot verrassende oplossingen voor oude problemen en bijdragen aan een gezonde sociale infrastructuur. Het is belangrijk dat er goed wordt omgegaan met initiatieven van burgers, anders kan dat een averechts effect hebben op de relatie tussen burger en politiek. Een voorbeeld van een beleidsinstrument om burgers te stimuleren tot het

nemen van initiatief is het als gemeente beschikbaar stellen van een klein (wijk)budget voor burgers die een goed plan hebben voor hun buurt. Er moeten wel voorwaarden gesteld worden door de gemeente, zoals: buurtgenoten moeten het idee ondersteunen (door middel van handtekeningen) en er moet een projectplan aangeleverd worden. Burgerparticipatie in de buurt draagt ook bij aan de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving in de buurt. Het lukt de overheid zelf niet om alle aspecten van de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid te verbeteren. Een idee achter burgerparticipatie in de buurt is dat het de sociale cohesie in de buurt vergroot, doordat burgers met elkaar in contact komen en samen gaan werken. Wanneer er sprake is van een vorm van gemeenschap in de buurt (sociale cohesie) dan kan dit op verschillende manieren bijdragen aan de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. In gemeenschappen heersen altijd bepaalde normen en waarden. Daardoor zullen buurtbewoners elkaar eerder aanspreken bij bijvoorbeeld het verwaarlozen van de buurt en ook zullen ze meer op elkaar letten, wat het gevoel van veiligheid kan vergroten. Ook het feit dat je mensen in de buurt kent, geeft een veilig gevoel.

Hoe krijg je burgers zover dat ze participeren in de buurt?

Het klinkt allemaal heel mooi om burgers te betrekken bij de buurt. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om burgers zover te krijgen. Door de toegenomen individualisering hebben veel mensen zich teruggetrokken achter hun eigen voorkeur. Toch zijn er handvatten te geven voor het betrekken van burgers.

1. Verwezenlijken van doelen

Mensen zijn eerder geneigd iets te doen voor de buurt als ze daarmee doelen kunnen verwezenlijken. Er zijn twee soorten doelen van het meedoen aan activiteiten voor de buurt:

- a. Instrumentele doelen. Deze zijn functioneel voor de participant. Hierbij kan gedacht worden aan het nut dat een bewoner ontleent aan de nieuwe speeltuin die mede dankzij zijn of haar participatie is gekomen. Instrumentele doelen zijn dus doelen waarbij nut wordt ontleend aan de verbetering van de leefomgeving.
- b. Sociaal-expressieve doelen. Iemand doet mee zonder doel buiten de participatie: de interactie met buurtgenoten is een doel op zichzelf.

De doelen kunnen overigens ook gezamenlijk nagestreefd worden door activiteiten die beide soorten doelen hebben³.

Enkele voorbeelden van doelen die burgers kunnen hebben met het participeren in hun buurt zijn het vergroten van hun autonomie, bijdragen aan de verbetering van de eigen leefomgeving of hun gemeenschappelijke omstandigheden. Door zelf te participeren kan dit gerealiseerd worden. Nog een motief om te participeren kan zijn dat ze hun ontplooiingsmogelijkheden willen vergroten of vorm willen geven aan burgerschap.

2. Sociale cohesie in de buurt

Naast het feit dat onderlinge contacten in de buurt een doel kunnen zijn voor mensen om mee te doen in de buurt, kan het ook een middel zijn om mensen betrokken te krijgen. Het sociale netwerk van mensen in de buurt is om twee redenen van belang voor participatie in de buurt. Het heeft een rekruteringsfunctie en motivatiefunctie. Men kan uit het sociale netwerk deelnemers werven (rekruteringsfunctie) en het netwerk kan iemand een motivatie geven om mee te doen (motiveringsfunctie). De kwaliteit van de sociale contacten is daarbij van belang. Zo zijn mensen eerder bereid tot participatie bij projecten met betrekking tot de fysieke omgeving als er een *sense of community* (=gemeenschapsgevoel) in de buurt heerst⁴. Beleid moet daarom gericht zijn op het bevorderen van onderlinge contacten in de buurt. Dit kan door ontmoetingsgelegenheden te creëren, maar ook door burgers mee te laten doen in de buurt. Hierbij kan gedacht worden aan een buurtschoonmaakactie. Hierdoor leren burgers elkaar eerder en beter kennen. Zo kan een vorm van gemeenschap ontstaan, met een patroon van normen en waarden. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat sommige mensen profiteren van het werk van andere mensen. Ook wordt ander ongewenst gedrag, zoals vandalisme, eerder gecorrigeerd als er normen en waarden heersen die dit afkeuren.

3. Mate van gebondenheid aan de buurt

De mate van gebondenheid aan de buurt is een andere belangrijke voorwaarde voor betrokkenheid van burgers

bij hun buurt. Als burgers meer gebonden zijn aan hun buurt zullen ze eerder bereid zijn in de buurt te investeren. Zo zijn ouders met kinderen en mensen met een koopwoning eerder bereid om wat te doen in de buurt. Men kan 'mate van gebondenheid aan de buurt' ook definiëren als de tijd die mensen in de buurt doorbrengen. Jongeren en ouderen brengen meer tijd door in de buurt dan anderen. Daardoor hebben ze meer contacten met burens dan andere leeftijdsgroepen⁵. Ook families met kinderen en vrouwen brengen veel tijd door in de buurt en hebben om die reden ook meer contacten met burens. Omdat vaak de vrouw het meest in de buurt aanwezig is, zijn vrouwen meer dan mannen gebonden aan de buurt. Als mensen niet over vervoer beschikken of hun leeftijd niet toelaat dat ze contacten buiten de buurt kunnen opzoeken, zullen mensen eerder contacten in de buurt zoeken. Wanneer mensen geen relationele alternatieven buiten de buurt hebben, zoeken ze eerder contacten in de buurt⁶.

Visie ChristenUnie-raadsleden op verantwoordelijkheid van de lokale overheid

In 2005 heeft ondergetekende onderzoek⁷ gedaan onder de ChristenUnie-raadsleden. Er is onderzocht welke visie ChristenUnie-raadsleden hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lokale overheid en burgers en hun visie op de verantwoordelijkheid van de lokale overheid als het gaat om het betrekken van burgers bij hun buurt. Uit dit onderzoek bleek dat raadsleden van de ChristenUnie over het algemeen niet afwijzend tegenover participatie van burgers in de buurt staan. Als het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid vinden de raadsleden dat burgers bij zaken als de organisatie van buurthuizen, buurtfeesten, buurtbarbecues, sportverenigingen, kunst in de buurt, speelvoorzieningen betrokken moeten worden, of zelfs zelf het initiatief daartoe moeten nemen. Ook vinden de raadsleden dat burgers een zekere mate van eigen verantwoordelijkheid hebben voor hun buurt, vooral als het gaat om (eerderegenoemde) zaken als de organisatie van het buurthuis en het organiseren van buurtbarbecues, buurtfeesten, het onderwijs en de inrichting van het groen. Enkele zaken waarvan raadsleden vinden dat ze echt door de overheid geregeld moeten worden, zijn het inrichten van groenvoorzieningen, het onderhoud van het groen, het ophalen van het huisvuil en het onderwijs. Als gekeken wordt naar de gewenste mate van burgerparticipatie (met behulp van de participatieladder: informeren, consulteren, adviseren, co-produceren, mee-beslissen) dan vinden ze iets wat tussen 'adviseren' en 'co-produceren' in zit. Dit typeert de visie van de raadsleden: burgers moeten zeker meedenken, zij wonen tenslotte in de buurt, maar de lokale overheid blijft eindverantwoordelijk.



De meeste raadsleden vinden het duidelijk een overheids-taak om burgers te betrekken bij hun buurt. De overheid moet volgens hen burgers activeren om betrokken te zijn bij hun buurt, zowel als het gaat om buurtbeleid als het uitvoeren van beleid.

Als het gaat om de rolverdeling tussen overheid en burgers in de buurt valt op dat raadsleden meer voor participatie van burgers zijn dan voor het overhevelen van verantwoordelijkheden van de overheid naar burgers. De raadsleden zijn bereid de verantwoordelijkheid voor ontspanningsfaciliteiten wel deels over te dragen aan burgers, terwijl ze dat niet willen voor huishoudelijke taken, zorgtaken en beleidstaken in de buurt.

Raadsleden vinden een wijkraad en inspraakavonden goede manieren om burgers te betrekken bij de besluitvorming in hun buurt. Verder vindt het merendeel dat buurtbetrokkenheid niet iets eenmaligs moet zijn en dat niet telkens dezelfde burgers uit de buurt betrokken moeten zijn bij de besluitvorming rond hun buurt. Er is gezocht naar een verklaring voor het feit dat de raadsleden voor sommige zaken meer verantwoordelijkheid aan burgers willen geven dan voor andere zaken. Het lijkt er op dat de raadsleden bij hun overwegingen het risicoprofiel van een bepaalde voorziening meenemen. Hiermee wordt de schade bedoeld die kan ontstaan als beleid niet goed uitgevoerd wordt. Zo heeft het organiseren van een buurtbarbecue een veel lager risicopotentieel dan het onderwijsbeleid. Als het risico op schade laag is zijn raadsleden eerder geneigd burgers meer verantwoordelijkheid te geven en meer te laten participeren.

Aanbevelingen voor de ChristenUnie

1. Ontwerp beleid waar burgers er belang bij hebben om te participeren

Het nastreven van doelen is een belangrijk motief voor gedrag. Burgers moeten er een belang bij hebben om te participeren. Beleid dat de ChristenUnie nastreeft, is erop gericht dat burgers ook iets voor een ander doen. Hoewel dit tegenstrijdig lijkt met het eerder genoemde eigenbelang hoeft dit niet onverenigbaar te zijn. De ChristenUnie moet beleid ontwerpen waarbij burgers er belang bij hebben om iets voor een ander te doen. Dit kan door ervoor te zorgen dat burgers, door iets voor een ander te doen, sociaal welzijn ondervinden. Doordat ze een ander helpen kunnen burgers zich bijvoorbeeld nuttig voelen en waardering ontvangen. Belangrijk daarbij is dat de overheid geen initiatieven van burgers overneemt: als de overheid een initiatief van burgers 'afpakt' en er zelf mee aan het werk gaat dan kan dat burgers erg demotiveren om met het initiatief door te gaan⁸.

2. Richt de gemeentelijke organisatie zo in dat deze ingesteld is op burgerparticipatie

De gemeentelijke organisatie moet daarnaast goed ingesteld zijn op initiatieven van burgers. Zo zouden gemeen-

ten een potje met geld voor burgerinitiatieven beschikbaar kunnen stellen om het eigen initiatief van burgers te stimuleren. Daarnaast zou een protocol voor de behandeling van burgerinitiatieven klaar moeten liggen.

3. Werk samen

De ChristenUnie-raadsleden moeten de gemeentelijke organisatie er toe bewegen om met andere organisaties, zoals wooncorporaties, te gaan samenwerken om burgerparticipatie te bevorderen. Ook kunnen raadsleden de kerken betrekken bij het buurtwerk⁹. In kerken is immers vaak al sprake van een vorm van gemeenschap.

4. Versterk de sociale cohesie in de buurt

Onderlinge contacten in de buurt zijn erg belangrijk. Zo kunnen mensen via hun sociale netwerk in de buurt gemotiveerd raken om mee te doen aan buurtactiviteiten. Ook kan het de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid vergroten. Buurtactiviteiten kunnen onderlinge contacten te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan een buurtbarbecue of een grote schoonmaakactie van de buurt, georganiseerd door buurtbewoners. Ook kan gedacht worden aan beleid dat ervoor zorgt dat burgers met elkaar in contact komen, door ontmoetingsgelegenheden te creëren, zoals buurthuizen, speeltuinen, cursussen of het winkelcentrum. Een andere manier om de onderlinge contacten tussen burgers te bevorderen is burgers te stimuleren om lang in een buurt te blijven wonen en een koopwoning te nemen in plaats van een huurwoning.

Ten slotte

Uiteraard is er veel meer te zeggen over dit onderwerp.

Als u over dit onderwerp verder wilt discussiëren

dan kunt u terecht op het bestuurdersforum:

<http://intranet.christenunie.nl/forum>. Daar is een onderwerp geopend waar bestuurders met elkaar kunnen van gedachten kunnen wisselen over dit onderwerp. Als u zelf uitgewerkte ideeën/moties/notities hebt, dan kunt u deze mailen naar: bernadettevandenbergh@christenunie.nl.

Wij plaatsen deze dan op het intranet voor bestuurders.¹⁰

1 Dit artikel is een verkorte versie van de doctoraalscriptie *Participatie in de buurt. Onderzoek naar burgerparticipatie en rol van de lokale overheid daarbij*. Door drs. B. van den Berg-Slagter (2006).

2 *Hart voor de publieke zaak, aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*, 2006.

3 Edwards & Booth (1973), *Social participation in urban society. Introduction to social participation*.

4 Zanetell & Knuth (2004), Participation Rhetoric or community-based management reality? In: *World development* (p.793-807).

5 Campbell & Lee (1992), Sources of personal Neighbor networks: Social integration, Need or Time? In: *Social Forces* (p.1077-1100).

6 De Vos & Knol (1994), Leefstijlovereenkomst, buurtcontacten en sociaal welzijn: een rationele keuze-benadering. In: *Sociologische gids* (p.289-307).

7 Er hebben 180 raadsleden meegewerkt aan het onderzoek (een schriftelijke enquête, verstuurd aan 371 raadsleden). Dit is een respons van 48,5%.

8 Ostrom (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*.

9 Roorda-Lukkien, Jager-Vreugdenhil & Kuiper (2006), *Kerk en caritas*.

10 Graag wil ik via deze weg alle (oud-)raadsleden bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Ik hoop via dit artikel handvatten te hebben gegeven voor het (verder) vormgeven van burgerparticipatie in uw gemeente.

Kanttekeningen bij de Conventie

Opmerkingen bij de procedure tot wijziging van de Grondwet

Door drs. Frits A.J.Th. Kalberg, staatsrechtdeskundige

De Nationale Conventie heeft een voorstel gedaan om de procedure tot wijziging van de Grondwet te vereenvoudigen. Aan deze beoogde wijziging bestaat echter geen behoefte, omdat zij geen verbetering inhoudt ten opzichte van de geldende procedure. De versoepeling verdraagt zich bovendien niet met de uitgangspunten voor grondwetswijzigingen.

Inleiding

De Grondwet moet een document van het volk worden. Althans, dat vond minister Pechtold van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ten tijde van het Tweede Kabinet Balkenende. Om dit te bereiken wilde hij de procedure om de Grondwet te wijzigen korter en eenvoudiger maken. Bij het Instellingsbesluit van de Nationale Conventie van genoemde minister d.d. 22 december 2005 werd aan de Conventie de opdracht gegeven voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel. Die voorstellen moesten bijdragen aan het herstel van vertrouwen tussen burger en politiek. Daarbij diende de Conventie onder meer aandacht te besteden aan de wijze waarop de Grondwet kan worden veranderd.

De huidige regeling voor grondwetsherziening heeft gedurende de afgelopen anderhalve eeuw bewezen voortreffelijk te functioneren.

In haar onlangs gepubliceerde rapport beveelt ook de Conventie de procedure van grondwetswijziging te versoepelen. Het is echter maar de vraag of dat gewenst is. In dit artikel laat ik zien hoe de huidige herzieningsprocedure eruit ziet en wat de achtergronden daarvan zijn. Vervolgens toon ik aan dat het voorstel van de conventie geen verbetering is ten opzichte van de huidige procedure.

Slechte ervaringen met de Grondwet

In de revolutionaire periode tussen 1798 en 1805 had men slechte ervaringen met de Grondwet opgedaan. Meerdere keren had men een nieuwe Grondwet gekregen; de

laatste van 1806 werd door Koning Lodewijk Napoleon autoritair ingevoerd. In 1813 wilde men een permanente staatsinrichting, die niet door een grill, hetzij van de vorst, hetzij van de volksvertegenwoordiging, kan worden omvergeworpen. Daarnaast zag men terdege in, dat men ruimte moest laten voor het aanbrengen van wijzigingen in de Grondwet. Zoals Roëll het in de Grondwetscommissie van 1814 uitdrukte, moest de wijzigingsprocedure noch te zwaar, noch te gemakkelijk worden gemaakt. Aan deze overweging danken we de bijzondere regeling voor grondwetsherziening, die gedurende anderhalve eeuw naar haar strekking in wezen ongewijzigd is gebleven en die in dat lange tijdperk heeft bewezen aan zijn doel voortreffelijk te beantwoorden. Nederland wordt dan ook gerekend tot de stabiele constitutionele regimes.

De Grondwet is van hogere orde

Het beginsel dat de Grondwet tegenover de gewone formele wetten van hogere orde is, vinden we uitgedrukt:

- in de naam 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden';
- in de eis dat de Koning, de ministers, de staatssecretarissen en de leden van de Staten-Generaal een eed van trouw aan de Grondwet afleggen;
- in de speciale procedure, die zwaarder is dan de procedure om tot vaststelling of wijziging van een gewone formele wet te geraken;
- in artikel 140 van de Grondwet, waarin is bepaald, dat bestaande wetten en andere regelingen en besluiten, die in strijd zijn met een verandering in de Grondwet, gehandhaafd blijven, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen. Uit dit



voorschrift volgt, dat de Grondwet boven de gewone wet staat; deze moet immers zo nodig daaraan worden geconformeerd.¹

Juist omdat de Grondwet een wet van hogere orde is, is het niet de bedoeling om regelmatig veranderingen in de Grondwet te stimuleren maar eerder om een gegroeide praktijk vast te leggen en stabiliteit te garanderen. Deze gedachte is op fraaie wijze vertolkt door professor A.A.H. Struijcken. De Grondwet, aldus deze staatsrechtsgeleerde, is een stuk werkelijkheid in de geest en het leven van ons volk. “Het volk beschouwt de Grondwet als het document, waarin de hoofdmomenten van zijne staatkundige ontwikkeling uitdrukking hebben gevonden, de resultaten van den staatkundige strijd in het verleden telkenmale zijn neergelegd en waarin het ook voor het heden en de toekomst de grote gedachte tot openbaring wil brengen volgens welke het de ontwikkeling van zijn staatsleven verder wil zien geleid.”² De Grondwet is daarom niet te beschouwen als een stin-de-weg voor de staatkundige ontwikkeling, maar meer als een begeleidend document voor die ontwikkeling, waarin de grondslag voor de staatsleer is neergelegd, een waarborg ter bescherming van de minderheid tegen zodanige besluiten van de meerderheid, welke de eerste onder geen voorwaarde zou willen aanvaarden. Dat bepaalde desiderata niet werden verwezenlijkt kan men nimmer wijten aan de stoeve herzieningsprocedure, maar was steeds het gevolg van een gebrek aan overeenstemming, zoals de kwestie rond de gekozen burgemeester en de verwerping door de Eerste Kamer van het beslissend wetgevingsreferendum. Wanneer een herziening van de Grondwet generlei verband houdt met een gewijzigde rechtsovertuiging van de natie en een verwerping het landsbelang niet raakt en dit iedereen, behalve enige politici, onverschillig laat en dus niet strikt nodig was, is dat laatste het ergste wat van een grondwetsherziening kan worden gezegd.³

Uitgangspunten van de herzieningsprocedure

Bij de procedure tot grondwetsherziening gelden de volgende uitgangspunten:

1. Het volk dient op enigerlei wijze bij de herziening van de Grondwet te worden betrokken. De wet, als wilsverklaring van Koning en Staten-Generaal, wordt, wanneer het om de Grondwet gaat, onvoldoende geacht om het volk bij de herziening te betrekken. Daarom bevatte de Grondwet van de aanvang af een element van directe democratie, hoe primitief in de Grondwetten van 1814/1815 en 1848 ook uitgewerkt en hoe schamel dat element heden ook tot uitdrukking komt door de gevestigde praktijk van het afstemmen van het tijdstip van grondwetsontbinding met de periodieke kamerverkiezingen.
2. Omdat de Grondwet de grondslag van ons staatsbestel vormt, dienen vastheid en duurzaamheid van onze Grondwet te worden gewaarborgd. Daarnaast moeten aan noodzakelijke verbeteringen geen te grote belemmeringen worden gesteld. Bescherming tegen lichtvaardige verandering en toevallige meerderheden worden gegarandeerd door de vereisten van twee lezingen en een versterkte meerderheid in tweede lezing.⁴
3. Wanneer de Grondwet op dezelfde wijze als een gewone formele wet zou kunnen worden veranderd, zouden verworven (subjectieve) rechten te gemakkelijk kunnen worden aangetast.⁵
4. Bovendien omvat de Grondwet hoofdregelen van ons staatsbestel. Daarom opteert de staatsrechtsgeleerde Van der Pot voor grondwetswijziging met versterkte meerderheid.⁶
5. Van der Pot is van mening, dat in de grondregelen van ons staatsbestel pas verandering mag worden gebracht als een enigszins belangrijke meerderheid deze nodig acht. “Uit het feit dat zovele statuten van verenigingen de bepaling bevatten, dat voor een wijziging een versterkte meerderheid nodig is, mag voorts

worden afgeleid, dat voor veler rechtsbewustzijn het richtige ener verandering van hoofdregelen bij gewoon meerderheidsbesluit niet evident is.”⁷

6. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is geconcludeerd, dat de vereisten voor grondwetsherziening zulk een omvangrijk werk niet verhinderen.⁸

Vorenbedoelde uitgangspunten hebben twee doelen. Allereerst het verzekeren van een geleidelijke, met de algemene volksgeest strokende constitutionele ontwikkeling. Ten tweede het verhinderen van een overijld doordrijven van slecht voorbereide, in haar consequentie onberekenbare, slechts door de waan van de dag of door een tijdelijke of toevallige meerderheid geëiste verandering.

Omdat de Grondwet een wet van hogere orde is, is het niet de bedoeling om er regelmatig veranderingen in aan te brengen.

Daartoe moet, alvorens een grondwetswijziging in overweging wordt genomen, eerst in overleg tussen de Kroon en de Volksvertegenwoordiging wordt vastgesteld, dat en wijziging en zo ja welke wijziging van de Grondwet overweging verdient, terwijl deze overweging zelf aan de Staten-Generaal wordt toevertrouwd. De Tweede Kamer is daartoe anders samengesteld dan die welke met de Kroon het voostel van wijziging heeft vastgesteld. Verder dienen de voorstellen tot grondwetsherziening zowel in eerste als in tweede lezing te worden getoetst aan de in de Grondwet en de geschiedenis van de procedure gegeven normen als duidelijkheid, noodzakelijkheid en overeenstemming met de volksgeest en het rechtsbewustzijn van de natie. De heroverweging van de grondwetswijziging door de Eerste Kamer moet het gewijzigde rechtsbesef van de grote meerderheid van het volk erkennen.⁹

De huidige procedure tot grondwetsherziening: kamerontbinding

Een hoofdgedachte, waarop het stelsel van grondwetsherziening steunt, is het verschaffen van een volkse legitimatie aan de Grondwet en het vinden van een modus tussen veranderbaarheid en stabiliteit. De ratio hiervan is de gedachte, dat een deel van het recht dat in de volksvertuiging geworteld is, aan de willekeur van de overheid onttrokken dient te zijn. In deze opvatting past tevens de eis, dat in de historische rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienstig belijden en de onderwijsvrijheid, geen wijziging mag worden gebracht dan nadat de kiezers in de voorgestelde bepalingen zijn gekend. In ons stelsel komt de “volksstem” tot uitdrukking in de ontbinding van de Tweede Kamer na de eerste lezing, gevolgd door een tweede lezing, waarbij het in eerste lezing aanvaarde voorstel niet meer kan worden gewijzigd.¹⁰

De geldende procedure tot grondwetsherziening is vastgelegd in de artikelen 137 tot en met 139 van de Grondwet. Volgens artikel 137, lid 1, van de Grondwet verklaart de wet,

dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen. Na de bekendmaking van die wet wordt de Tweede Kamer ontbonden. Sinds de grondwetsherziening van 1995 hoeft de Eerste Kamer niet meer te worden ontbonden. Hierdoor wordt een verkorting van de zittingsduur van de Eerste Kamer voorkomen, terwijl een tussentijdse verkiezing geen andere zetelverdeling van die Kamer oplevert. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering van de Grondwet, dat zij alleen kunnen aannemen met tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen.

Het derde lid van artikel 137 van de Grondwet heeft een centrale functie in de herzieningsprocedure. Het markeert de overgang van de eerste naar de tweede lezing (van verklaringsfase naar overwegingsfase) en geeft daarnaast uitdrukking aan een van de grondgedachten van de herzieningsbepaling, namelijk dat op de kiezers moet worden teruggegrepen. Het instituut van kamerontbinding is bij uitstek bedoeld als middel om de kiezers de gelegenheid te bieden zich over de voorgestelde herziening uit te spreken. Deze volksstem is te meer van belang door het ontbreken van het recht van amendement in tweede lezing. Deze volksstem laat zich echter zelden of nooit horen, omdat de kiezer sinds 1917 - afgezien van 1948 - niet uitdrukkelijk om een oordeel wordt gevraagd over de voorliggende voorstellen tot grondwetsherziening. Het gaat primair om de samenstelling van de nieuwe Tweede Kamer en om politieke geschilpunten en beleidsvraagstukken die een rol in de stembusstrijd spelen. Dit effect wordt nog versterkt door de praktijk de ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening te laten samenvallen met het tijdstip, waarop de normale zittingsduur van de Tweede Kamer eindigt. Daardoor raakt de belangstelling voor de herzieningsvoorstellen verstrikt in het debat over andere (politieke) vraagstukken. Van een volksraadpleging komt dan niet veel terecht.

Daarbij komt nog dat na de Tweede Wereldoorlog het misbruik is ingeslopen om bij elke algemene verkiezing tevens een kleine grondwetsherziening aan de orde te stellen. Deze wordt dan bij de overlading van de Kamers der Staten-Generaal met ander dringend werk overhaast afgedaan. Dit heeft men wel als “peuteren aan de Grondwet” gekwalificeerd.¹¹

De waarde van de Grondwet en haar gezag in het staatsleven wordt zeker niet gediend door de heersende gewoonte haar met iedere verkiezing wijziging te laten ondergaan. Dit werd reeds opgemerkt in de Eerste Kamer bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1956.

De Conventie: verkort de procedure

De Conventie stelt voor de herzieningsprocedure te verkorten. Het belangrijkste argument hiervoor is de huidige kiezersraadpleging vanwege de verplichte ver-

kiezingen voor de Tweede Kamer. Die verkiezingen vallen in de praktijk altijd samen met reguliere verkiezingen of verkiezingen na de val van een kabinet. Daardoor speelt de voorgenomen grondwetsherziening niet of nauwelijks een rol in de verkiezingscampagnes. Bovendien wordt het door de beoogde herzieningsprocedure mogelijk om een grondwetsherziening binnen één kabinetsperiode te verwezenlijken. Met het oog op de waarborgfunctie van de Grondwet acht de Conventie het van essentieel belang dat niet getornd wordt aan het vereiste van de tweederde meerderheid.

Daarnaast wil de Conventie de betrokkenheid van de bevolking bij verandering van de Grondwet vergroten. Voor het betrekken van de burger bij de grondwetsherziening is het verplichte beslissend referendum volgens de Conventie aanzienlijk geschikter.¹²

Het bezwaar dat een grondwetsherziening bij normale verkiezingen niet de aandacht krijgt die zij verdient, is evident. Zelfs een algehele grondwetsherziening als die van 1983 speelde geen rol bij de kamerverkiezingen van 1981.¹³ Doch het oordeel welk gewicht zij dient te hebben, moet aan de kiezer worden overgelaten. Daarbij kan hij op dit punt vertrouwen op het oordeel van politici, die hem het meest nabij staan.

De vereiste kamerontbinding biedt het electoraat een noodrem. Het lijkt niet onaannemelijk, dat in een voorkomend geval een echt belangrijke of dubieuze grondwetswijziging wel uitdrukkelijk in de stembusstrijd zal worden betrokken. Hierdoor heeft de grondwetsontbinding als waarborg zin, zeker in combinatie met een tweede lezing.

Kanttekeningen bij de Conventie

De Conventie gaat voorbij aan de betekenis van de ontbinding van de Tweede Kamer. Deze is namelijk hierin gelegen, dat een anders samengestelde Tweede Kamer zich in tweede lezing moet buigen over de in eerste lezing met een gewone meerderheid aanvaarde grondwetsherziening en dat die herziening alsdan slechts kan worden aanvaard met een meerderheid van tweederden van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze procedure voorkomt, dat een grondwetsherziening wordt aangenomen door een toevallige meerderheid.

Bij een aantal andere argumenten, die de Conventie aanvoert ter rechtvaardiging van een verkorting van de procedure tot grondwetsherziening (zie de pagina's 48 en 49 van genoemd rapport) plaats ik tot slot nog enkele andere kanttekeningen.

De Conventie vreest, dat de geldende procedure het smeden van *grote en lange coalities* vereist. De algehele grondwetsherziening van 1983 is echter tot stand gekomen zonder dat daarvoor een grote en lange coalitie moest worden gesmeed.

Door een versoepeling van de herzieningsprocedure kan volgens de Conventie van de Grondwet een sturende en meer *inspirerende werking* uitgaan. Naar mijn mening pleegt van de Grondwet geen sturende of inspireren-

de werking uit te gaan. Daarvoor verwijs ik naar de eerder weergegeven opvatting van professor Struijcken over de betekenis van de Grondwet voor het heden en de toekomst. Handhaving van de huidige, zeer rigide procedure kan volgens de Conventie aanleiding geven om wijzigingen van de Grondwet te *omzeilen*. Er is geen sprake van het omzeilen van de grondwetsprocedure. Integendeel, na de Tweede Wereldoorlog is, zoals ik reeds stelde, het misbruik ontstaan om bij elke algemene verkiezing een kleine grondwetsherziening aan de orde te stellen.

Bovendien zal een vereenvoudiging van de procedure tot grondwetsherziening er nog eerder toe leiden, dat regelmatig kleine grondwetswijzigingen zullen worden doorgevoerd. Als dit veelvuldig gebeurt, wijkt de Grondwet als *wet van hogere orde* niet wezenlijk meer af van een gewone formele wet, hetgeen de waarde van de Grondwet niet ten goede zal komen.

De Conventie wil dat elke door de Staten-Generaal aanvaarde grondwetswijziging wordt onderworpen aan de bevolking door middel van een verplichtend bindend referendum. Veel grondwetswijzigingen zijn echter nogal van technische aard of weinig substantieel. Een verplichtend referendum lijkt mij daarom in diverse gevallen om praktische redenen niet erg voor de hand liggend, nog daargelaten, of het uit principieel oogpunt juist is om de eindbeslissing omtrent de doorvoering van een grondwetsherziening in handen van het volk te leggen, omdat daarmee voedsel wordt gegeven aan de gedachte, dat bij het volk de hoogste macht berust.

Conclusie

Aan de door de Nationale Conventie beoogde wijziging in de procedure tot grondwetsherziening bestaat naar mijn oordeel geen behoefte, omdat die procedure, zoals in dit artikel is aangetoond, geen wezenlijke verbetering behelst ten opzichte van de huidige wijzigingsprocedure. Bovendien verdraagt zij zich niet met de eerder vermelde uitgangspunten voor een dergelijke wijziging.

- 1 J.R. Stellinga, *Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht*, 1953, p. 108/109.
- 2 Aangehaald in de aanhef van het eindrapport van de Staatscommissie-Van Schaik tot algehele herziening van de Grondwet van 6 januari 1954.
- 3 C. Gerretson, 'Mislukte Grondwetsherziening', *De Telegraaf* (10 mei 1952).
- 4 P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, 2e druk, p. 1181/1182.
- 5 C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, 6e druk, 1957, p. 9.
- 6 a.w., p. 95/96.
- 7 a.w., p. 105.
- 8 Van der Pot/Donner, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, 13e druk, p. 155.
- 9 C. Gerretson, 'De houding der Eerste Kamer. Onwaardig gemorrel met Grondwet', *De Telegraaf* (4 augustus 1952).
- 10 A.K. Koekkoek, *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, 3e druk, pag. 604/605.
- 11 C. Gerretson, 'Peuteren aan de Grondwet. Constitutionele Vraagstukken', *De Telegraaf* (10 maart 1956).
- 12 Rapport van de Nationale Conventie van september 2006: *Hart voor de publieke zaak*, p. 48.
- 13 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, 3e druk, p. 95.

Is er ruimte voor verschil binnen de verzorgingsstaat?

Door dr. Klaas Beniers, econoom

Naar aanleiding van:
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)
Vershil maken, Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat (2006)

Om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren moet volgens de RMO worden uitgegaan van het ruimere begrip 'burgerschap'. De overheid zou burgers de ruimte moeten geven om ieder op zijn eigen manier invulling te geven aan burgerschap, zonder dat de uitkomst van maatschappelijke processen op voorhand bepaald is. Deze visie op de rol van de overheid kan tot een meer pluriforme samenleving leiden waar initiatief gewaardeerd en gestimuleerd wordt, maar waar tegelijkertijd de ongelijkheid kan toenemen.



Introductie

Onder de kabinetten Balkenende is 'eigen verantwoordelijkheid' een veelgehoord begrippenpaar geworden. Waar vroeger de maatschappelijke positie van iemand vooral werd beschouwd als een voortvloeisel van de omstandigheden, komt nu langzamerhand steeds meer de individuele keuzevrijheid van mensen in beeld. De sterkere nadruk binnen het CDA op het stimuleren van het eigen initiatief sluit aan bij de (al veel langer) heersende opvattingen binnen de VVD over de verzorgingsstaat, die mensen afhankelijk zou maken, eigen initiatief zou remmen en zou zorgen voor een grote financiële last voor de samenleving. De termen 'eigen verantwoordelijkheid' hebben de afgelopen jaren dan ook als katalysator gefungeerd voor diverse hervormingen in de sociale zekerheid. De herkeuringen en hervormingen in de WAO, de beperking van de WW-rechten en de financiële prikkels voor gemeenten om het aantal bijstandsgerechtigden te beperken, zijn hier voorbeelden van. Uitkeringsgerechtigden moesten in de eerste plaats geactiveerd worden om weer deel te nemen aan het arbeidsproces. Pas als dat niet lukt, komt de verzorgende rol van de overheid in beeld.¹ Oppositiepartijen vonden 'eigen verantwoordelijk' een verkapte manier om bezuinigingen door te voeren. De positie van de sociaal zwakkeren kwam

volgens hen in de verdrukking, met alle gevolgen van dien voor het sociale gezicht van met name het CDA.

De RMO is gevraagd een bijdrage te leveren aan het oplossen van het vraagstuk op welke manier burgers gestimuleerd kunnen worden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Om op die vraag antwoord te geven heeft de RMO 'eigen verantwoordelijkheid verbreed tot 'burgerschap'. Dit heeft geleid tot een prikkelend betoog dat veel stof voor discussie in zich heeft.

Hieronder zal ik kort de bijdrage van de RMO over eigen verantwoordelijkheid en burgerschap bespreken. Vervolgens kijk ik op welke manier de andere visie op burgers gevolgen heeft voor de inrichting van de verzorgingsstaat. Tenslotte sta ik bij een aantal risico's van deze bredere blik stil.

De RMO over verantwoordelijkheid en verzorgingsstaat

De achtergrond van de recente discussie over verantwoordelijkheid is het debat over de toekomst van de verzorgingsstaat. De uitbouw van de verzorgingsstaat in de afgelopen decennia heeft tot een aantal dilemma's geleid. Het functioneren van economie en arbeidsmarkt is wezenlijk veranderd. Een baan voor het leven



is er vaak niet meer bij. Arbeidsrelaties zijn vluchtiger geworden en werknemers moeten steeds meer doen om hun gehele werkzame leven inzetbaar te zijn. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de verzorgingsstaat. Arbeidsmarktrisico's, zoals de combinatie van arbeid en zorg, zijn nu een veel prangender probleem dan 30 jaar geleden. Tevens is het inzicht gegroeid dat een te ruimhartige verzorgingsstaat misbruik in de hand werkt. Werknemers zijn deels nalatig bij het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en werklozen hebben een te geringe prikkel om naar werk te zoeken. De kosten van dit nalatige gedrag worden op de samenleving afgewenteld, met groeiende onvrede als gevolg. Tenslotte heeft de opbouw van de verzorgingsstaat de suggestie gewekt dat de overheid alle maatschappelijke problemen kan oplossen. Dit terwijl het vertrouwen in de overheid is afgenomen en de complexiteit van problemen juist is toegenomen.

De crisis van de verzorgingsstaat en de toenemende aandacht voor de normloosheid in de samenleving hebben geleid tot een hernieuwde aandacht voor het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid. Bij de invulling van dit begrip merkt de RMO op dat veelal wordt uitgegaan van rationeel kiezende en calculerende burgers. De instrumenten die gebruikt worden om het eigen initiatief te vergroten liggen dan ook op het vlak van marktwerking, vraagsturing en meer eigen risico's. De zorg is een goed voorbeeld van een sector waar al deze drie elementen

de laatste jaren zijn ingevoerd. Grofweg gaat het dus om straffen en belonen.

De opbouw van de verzorgingsstaat heeft de suggestie gewekt dat de overheid alle maatschappelijke problemen kan oplossen

De RMO laat tevens treffend zien dat de overheid in een spagaat verkeert bij het aanmoedigen van eigen verantwoordelijkheid. Aan de ene kant wil de overheid meer ruimte laten voor eigen initiatief van burgers, dienstverleners en organisaties. Aan de andere kant wil ze een sterke vinger in de pap hebben als het gaat om de uitkomsten van dit eigen initiatief. Op allerlei manieren probeert ze ongewenste uitkomsten te voorkomen. Grotere vrijheid van burgers en organisaties gaat dan ook direct gepaard met extra regels, sturing en *monitoring*. De overheid lijkt op een bezorgde ouder die zijn of haar kind de ruimte gunt om op kamers te gaan, maar wel elke dag langs gaat om te kijken of het allemaal wel goed gaat.

Burgerschap als centraal begrip

De RMO betoogt dat door de wijze waarop de overheid omgaat met eigen verantwoordelijkheid de vrijheid van burgers in de praktijk alleen maar ingeperkt in plaats van bevorderd wordt. Burgers *moeten* zich immers verantwoordelijk gedragen. Daarnaast zorgen de uitgesproken verwachtingen over de uitkomst alleen maar voor meer

regeldruk. De overheid wantrouwt haar burgers zodanig dat ze niet durft los te laten. Ook worden burgers teruggebracht tot een groep consumenten in plaats van verantwoordelijke en loyale mensen. Een andere visie op eigen verantwoordelijkheid is namelijk die van een deugd, een kwaliteit waarover burgers kunnen beschikken. De overheid zou zich ook kunnen richten op het aanmoedigen en ontwikkelingen van dergelijke competenties.

De overheid lijkt op een bezorgde ouder die zijn of haar kind de ruimte gunt om op kamers te gaan, maar wel elke dag langs komt om te kijken of het allemaal wel goed gaat

De RMO wil 'eigen verantwoordelijkheid' daarom verbreden tot 'burgerschap'. Er is niet één bepaald type burger (de kiezende consument). We moeten ons realiseren dat burgers verschillen en daarom een einde maken aan uniforme en knellende kaders. De overheid moet ruimte bieden aan verschillen. 'Burgerschap' zou moeten verwijzen naar burgers die invulling willen geven aan hun eigen leven en hun eigen omgeving. Beschikkings- en beslissingsmacht zijn dan ook centrale begrippen in het RMO-rapport. Burgers moeten van de overheid de ruimte krijgen om, ieder op hun eigen wijze, initiatief te kunnen nemen. Het onvermijdelijke gevolg is dat de uitkomsten niet altijd wenselijk zijn - de uitkomsten zijn immers onvoorspelbaar. Alleen onaanvaardbare resultaten moeten voorkomen worden.

Andere rol voor de verzorgingsstaat

De verbreding van de visie op burgers en de manier waarop eigen verantwoordelijk gestimuleerd kan worden, leidt tot een andere invulling van de verzorgingsstaat. Dit heeft gevolgen voor drie verschillende niveaus van de verzorgingsstaat.

1. Grotere rol voor private verzekeringen

In de eerste plaats zou volgens de RMO een veel grotere rol voor private verzekeringen weggelegd moeten worden in het stelsel van inkomensoverdrachten en risicobescherming. In plaats van het omvangrijke stelsel waar de meeste mensen zowel aan bijdragen als gebruik van maken, moet de overheid zich richten op een basisvoorziening voor mensen die dat echt nodig hebben. Alles boven het niveau van deze basisvoorziening moet privaat geregeld worden door middel van verzekeringen.

2. Ruimte voor diversiteit in de dienstverlening

De tweede rol van de verzorgingsstaat is die van dienstverlener. Hier moet de overheid zich beperken tot het voorkomen van onaanvaardbare uitkomsten. In plaats van centraal te regelen hoe de dienstverlening eruit zou moeten komen te zien, moet de overheid ruimte geven

aan de professional en accepteren dat de dienstverlening niet overal hetzelfde is. Concreet betekent dit dat ze zich bijvoorbeeld minder bemoeit met hoe onderwijzers les geven, hoe een ziekenhuis haar dienstverlening inricht en op welke manier het welzijnswerk geregeld is. Daarnaast moeten onnodig belemmerende regels worden afgeschaft. Verantwoording wordt niet langer centraal afgelegd aan een toezichthouder, maar kan door middel van *benchmarking* (het onderling vergelijken van instellingen) en informatievoorziening horizontaal (tussen burgers en instellingen) georganiseerd worden.

3. Terugtrekkende overheid

Tenslotte de verzorgingsstaat in de ruime zin van het woord, die de eindverantwoordelijkheid draagt en opeist voor diverse maatschappelijke ontwikkelingen. Ook hier ziet de RMO een meer afwachtende rol voor zich. Een van de aanbevelingen is het voeren van een ambitieus programma van beleidsbeëindiging door de overheid. De overheid moet zich niet meer zo sterk committeren aan het bereiken van een bepaald maatschappelijk eindresultaat. Dit wekt valse verwachtingen en geeft burgers te weinig ruimte om zelf de samenleving vorm te geven. De overheid moet meer faciliteren en randvoorwaarden creëren, zodat burgers zelf hun eigen keuze kunnen maken. Dan zal de *civil society* meer tot zijn recht komen.

Tot zover een beknopte weergave van het RMO-rapport. Terecht wijst de RMO op de dilemma's die de verzorgingsstaat in steeds sterkere mate met zich mee brengt. Een andere verdeling van verantwoordelijkheden kan burgerschap aanmoedigen en het draagvlak voor de verzorgingsstaat behouden. Een terugtrekkende overheid die meer ruimte laat aan publieke instellingen en aan burgers is echter niet zonder risico's. Hieronder ga ik kort in op het mensbeeld dat de RMO (impliciet) hanteert, de effecten van een pluriforme samenleving en de gevolgen voor de legitimiteit van overheidsoptreden.

Naïef mens- en maatschappijbeeld

Wat opvalt in de analyse van de RMO is de visie op de mens. Waar in de afgelopen jaren vooral werd uitgegaan van een burger die, zolang hij of zij daartoe geprikkeld wordt, redelijk voor zichzelf kan zorgen, gaat de RMO een stap verder. De burger is volgens de RMO iemand die zich verantwoordelijk voelt voor zijn of haar omgeving en zorg draagt voor zichzelf en anderen. De nadrukkelijke rol die de overheid nu inneemt vormt een belemmering voor particulier initiatief. Dit roept de vraag op of dit beeld van mens en samenleving wens of werkelijkheid is. De RMO lijkt nostalgisch terug te verlangen naar vroeger, toen gemeenschappen nog zelfverzorgend waren, toen de kerken de armenzorg op zich namen en toen gezinnen zo hecht waren dat generaties voor elkaar zorgden. De verzorgingsstaat heeft onmiskenbaar een groot deel van

de functies van gemeenschappen, kerken en gezinnen overgenomen. Dit betekent echter niet dat een afbouw van de verzorgingsstaat automatisch tot een terugkeer naar een zelfverzorgende samenleving zal leiden. De opkomst van de verzorgingsstaat was ook een reactie op het wegvallen of veranderen van traditionele verbanden. Een terugtrekkende overheid draagt daarom het risico in zich dat groepen de eigen verantwoordelijkheid niet blijven aan te kunnen.

Pluralisme en gevaar van sociale ongelijkheid

Herhaaldelijk pleit de RMO voor een grotere nadruk op pluriformiteit. Burgers zijn verschillend en moeten ook de ruimte krijgen om op hun eigen manier de samenleving vorm te geven. Dit betekent concreet dat de overheid niet meer landelijk regelt hoe alles georganiseerd moet worden. Dit idee klinkt aantrekkelijk maar heeft, zo erkent ook de RMO, zijn schaduwkanten. Zoals hierboven betoogt, zal niet iedere burger invulling kunnen en willen geven aan het ruimere begrip van burgerschap. Een terugtrekkende overheid leidt dan tot meer ongelijkheid: ongelijkheid tussen scholen, omdat op de ene school ouders wel actief participeren en op de andere niet; ongelijkheid tussen verpleegtehuizen, aangezien bij het ene tehuis de kinderen veel harder aan de bel trekken bij misstanden dan bij het andere. Juist voor de zwakke, minder mondige groepen in de samenleving kan een minder ambitieuze overheid negatief uitpakken. Ruimte geven pakt gunstig uit voor diegenen die goed met die ruimte kunnen en willen omgaan.

Politieke legitimiteit en verantwoording

Een minder ambitieuze overheid roept vragen op over de legitimiteit van de politiek en de manier waarop verantwoording wordt afgelegd. De consequentie van een terugtrekkende overheid is immers dat de kiezer zich niet meer kan richten op de landelijke politiek op het moment dat er iets mis is gegaan in de samenleving. Wat gebeurt er als een school haar kinderen verwaarloost, als een verzorgingstehuis geld gebruikt voor extra management en niet voor extra zorg, of als een TBS'er met verlof iemand vermoordt? De RMO vertrouwt erop dat in dergelijke gevallen burgers van zich laten horen en door hun keuzes de betrokken instanties disciplineren. Dit betekent dat burgers goed op de hoogte moeten zijn en in staat zijn om hun mening te verkondigen en gevolg te geven aan eventuele gevoelens van onvrede. Dit zal zeker voor een deel van de mensen opgaan. Sommige groepen zullen gaan zoeken naar de beste zorg en dus ziekenhuizen gaan vergelijken. Ze zullen proberen invloed uit te oefenen op het beleid en zijn bereid om ver te reizen. Dit geldt echter niet voor iedereen. Kiezen en kritisch zijn kost moeite en inspanning en vereist dat burgers de benodigde capaciteiten hiervoor bezitten. Een centrale instantie (de overheid) die controleert, stuurt en organiseert, kan

deze last van burgers overnemen en zo proberen te waarborgen dat iedereen goed onderwijs en voldoende zorg en bescherming geniet.

Herwaardering van kerken en lokale gemeenschappen?

Een terugtrekkende beweging van de centrale overheid zoals de RMO bepleit, is op een aantal terreinen al merkbaar. Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) is zowel de financiële als de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden bij de gemeenten gelegd. Ook de recent ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) laat meer ruimte om op decentraal niveau maatschappelijke ondersteuning op een eigen manier vorm te geven. Beide wetten dragen er aan bij dat er meer ruimte is om beleid per gemeente anders te regelen.

De RMO lijkt nostalgisch terug te verlangen naar de tijd dat gemeenschappen nog zelfverzorgend waren

Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst de overheid steeds meer over zal laten aan burgerinitiatieven of aan lokale gemeenten. Een dergelijke ontwikkeling geeft een andere rol aan de lokale politiek en biedt kansen voor kerken. De gemeentelijke politiek zal veel meer het podium worden waarop burgers hun stem en invloed kunnen laten gelden. In plaats van naar Den Haag te kijken, kunnen de burgers de besluitvorming op een veel directere manier beïnvloeden. Dit vereist wel dat ze deze mogelijkheden benutten en dat capabele lokale politici verantwoording afleggen over het gevoerde beleid.

Een terugtrekkende overheid opent ook nieuwe kansen voor traditionele kerken. Waar zorg, armoedebestrijding, welzijn en ondersteuning voorheen door de overheid georganiseerd werden, kunnen kerken een veel prominentere rol gaan spelen. Het biedt een kans om als christenen te laten zien waar je voor staat en dat je als kerk midden in de samenleving actief wilt zijn. De kerk en haar leden krijgen dan een deel van de rol terug die ze voor de opbouw van de verzorgingsstaat ook vervulden. Op die manier wordt wellicht concreet invulling gegeven aan wat de RMO voor ogen had bij het schrijven over eigen verantwoordelijkheid.

¹ Kenmerkend voor deze accentverschuiving is het verdwijnen van de term 'werkloze'. Hiervoor is het woord 'werkzoekende' in de plaats gekomen.

Augustinus en Calvijn over kerk en staat

Door drs. Wim Pelt

In-Sub Ahn

Augustine and Calvin about Church and State: a comparison.

Proefschrift Kampen, 2003. 363 pagina's, registers, literatuuropgaven.

De auteur

De schrijver van het proefschrift is een Zuid-Koreaanse predikant van de Presbyterian Church. Hij werd geboren in 1965 en heeft in Korea eerst geschiedenis en daarna theologie gestudeerd. Na een paar jaar als predikant te hebben gewerkt, is hij in 1998 naar de Theologische Universiteit Kampen gekomen voor een Masterstudie en is daar in 1999 afgestudeerd. Het hier besproken proefschrift bouwt voort op zijn afstudeerwerk.

Inleiding

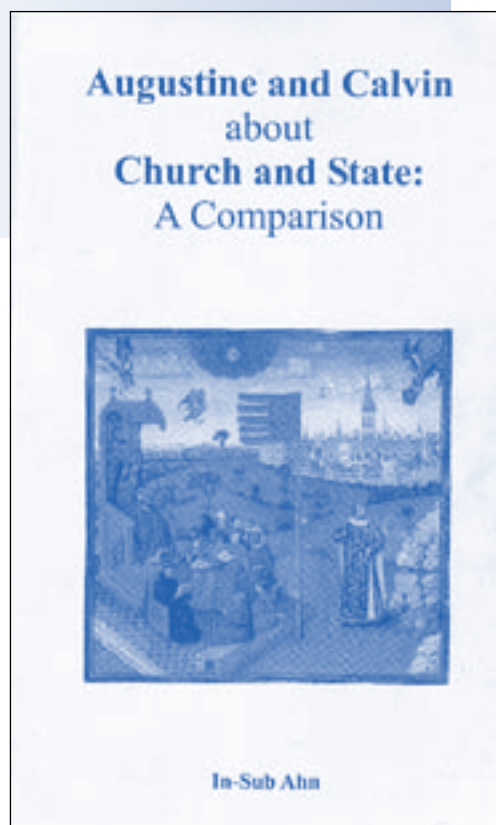
In zijn inleidende hoofdstuk roept Ahn op om de vragen van het Christendom niet Eurocentrisch maar multi-cultureel te bekijken. Eigenlijk zou dit een overbodige oproep moeten zijn. Het Christendom komt immers uit Azië, en het wint nog steeds snel aan invloed in Afrika en Latijns-Amerika, terwijl zijn invloed in Europa stagneert. Ik denk echter, dat Ahn met deze oproep meer bedoelt, en ook vraagt om begrip voor zijn eigen positie als migrant en Christen-Koreaan. In Europa geldt het Christendom sinds de middeleeuwen behalve als de dominante religie tevens voor velen, ook voor niet-christenen, als hoeder van de Europese beschaving. In Korea wordt het 'westerse' christendom door de niet-christelijke meerderheid van de bevolking gezien als inferieur aan de Chinese beschaving. Met dit in het achterhoofd heb ik geprobeerd het boek te lezen, waarbij hier nog een waarschuwing op zijn plaats is: ik ben jurist en amateur-historicus, geen theoloog.

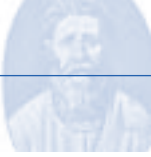
Lastig lezen

Ook onder christenen in Korea gelden wat Nederlanders voorkomt als Oosterse omgangsvormen. Dit impliceert veel eerbied voor autoriteit, vooral voor ouderen en nadrukkelijke bescheidenheid over eigen prestaties. Dit kan leiden tot formuleringen als (p. 52): "Augustine's

thinking may possibly have had some connection with the political situation." (cursivering van recensent.) Een andere Oosterse deugd is ijver. Beide kenmerken kunnen hinderpalen zijn bij het schrijven van een proefschrift, waarin immers een eigen visie moet worden gepresenteerd, en zorgvuldigheid van de analyse belangrijker is dan volledigheid van inventarisatie.

Het boek is duidelijk in grote haast geschreven. Er komen veel herhalingen in voor; vrijwel elk citaat wordt direct aansluitend geparafraseerd en conclusies worden uitentreuren herhaald. Bij een mondelinge voordracht kan ik dit begrijpen, maar in een boek leidt dit de aandacht van de grote lijn af. Nog storender wordt het wanneer de formulering kennelijk het tegenovergestelde is van wat de schrijver bedoelt. Zo zegt Ahn op p. 158: "de verandering in





de opvattingen van Augustinus over dwang had invloed op drie zaken: de politieke en sociale situatie, hermeneutiek en zielszorg.”

Opzet boek

Het boek is opgezet als twee parallelle studies met het volgende schema. Eerst wordt een schets gegeven van belangrijke invloeden op de te bespreken denker, eerst Augustinus en daarna Calvijn. Vervolgens wordt diens visie op vijf bijbelteksten geïnventariseerd en geanalyseerd: Psalm 2 (een kroningspsalm), Jeremia 29:1-14 (brief van Jeremia aan de ballingen in Babylon), Daniël 2:31-45 (het beeld met het gouden hoofd), Mattheüs 13:24-43 (onkruid tussen het koren) en Romeinen 13 (overheid is een instelling van God). Daarna volgt een samenvattend hoofdstuk over de teksten die volgens Ahn een licht werpen op de visie van de theoloog op Kerk, Staat of hun relatie. Tot slot volgen enige hoofdstukken over de invloed van Augustinus op Calvijn en enige slotbeschouwingen. De literatuurlijst achterin wijst de weg naar de belangrijkste boeken over beiden.

Augustinus - Calvijn

Voor Augustinus komt Ahn tot de conclusie dat hij tot het jaar 395 weinig aandacht besteedde aan de relatie tussen kerk en staat. Vanaf zijn wijding tot bisschop in 396 tot 406 zag Augustinus de christelijke keizer als degene die apocalyptische voorspellingen in vervulling moest doen gaan en als beschermer van de ware kerk. Na de nederlaag tegen de Vandalen (in 407) had hij echter geen vertrouwen meer in de staat en zag er ook geen taak meer voor.

Voor Calvijn kiest Ahn als keerpunten in zijn denken 1541 en 1555. Voor 1541 was Calvijn predikant voor protestantse ballingen en meende hij dat de staat zich terughoudend moest opstellen in kerkelijke zaken. Tussen 1541 en 1555 nam zijn invloed in Geneve toe en kwam er een kentering in deze opvatting. Na 1555 beheersten zijn aanhangers de Geneefse overheid en zag Calvijn de staat als het uitvoeringsorgaan van de kerk, zozeer zelfs, dat hij de staat van Geneve zijn tegenstander Servetus (die een andere opvatting had over de Drievuldigheid) wegens ketterij liet executeren.

Kritiekpunten

Ahn draagt voor deze indelingen veel materiaal aan, maar volgens mij doet dit eendimensionale schema geen recht aan het rijke, maar niet steeds systematische werk van beide theologen. Ook op vele kleinere punten trekt Ahn mijns inziens te snel conclusies.

Een voorbeeld: op p. 24 zegt hij dat uit 15 citaten volgt dat Augustinus Tertullianus kende. Tot zover kan ik hem volgen. Maar dat uit Augustinus' verwerpen van Tertullianus' opvattingen volgt, dat Augustinus die opvattingen heeft geïncorporeerd in zijn eigen systeem gaat mij te ver.

Uit dit boek blijkt dat zowel Augustinus als Calvijn veel en gevarieerde dingen hebben gezegd over niet zozeer Kerk en Staat, maar vooral de Kerk en haar plaats in de wereld. Ahn maakt helaas geen onderscheid tussen opmerkingen in preken, in brieven en in theologische verhandelingen. Dit kan trendbreuken suggereren waar deze niet zijn. Mijn voornaamste bezwaar tegen de beschouwingen van Ahn is echter dat hij de begrippen kerk en staat nergens omschrijft en in verschillende betekenissen schijnt te gebruiken. 'Kerk' staat de ene keer voor een organisatie, dan weer voor een groep van gelovigen of alle gelovigen, dan weer voor voorgangers. Met 'staat' wordt in de hoofdstukken over Augustinus zowel het begrip *civitas* aangeduid, als het begrip *imperium romanum*. Het eerste vertaalt hij ook wel met 'stad' en het woord heeft ook connotaties van 'gemeenschap'. Het tweede staat voor het Romeinse rijk, het soevereine gezag van de ambtsdragers daarvan en soms ook de Romeinse keizer. Bij de hoofdstukken over Calvijn wordt 'staat' soms gelijkgesteld met vorst, soms met het gehele overheidsapparaat. En zoals we uit *Wegbereiders der revolutie - calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat* door Jan Willem Sap weten, beschouwde Calvijn dit apparaat niet als een homogeen blok. Helaas ontbreekt dit mooie boek, waarvan in 2001 een Engelse vertaling is verschenen, in de Ahn's literatuurlijst.

De moderne staat

De moderne natiestaat als een veelomvattend, onpersoonlijk machtsblok met veel machtsmiddelen en alomvattende pretenties zie ik – in navolging van Groen van Prinsterer – als een product van Verlichting en Revolutie, ontstaan omstreeks 1750-1800. In zijn huidige vorm kunnen we voorlopers hiervan ontwaren vanaf ongeveer 1600. Maar voor 1800 was er bijvoorbeeld nergens politiek. En onderwijs, gezondheidszorg en familierecht, onderdelen waaraan de staat tegenwoordig veel van zijn invloed ontleent, waren lange tijd geen staatszaken maar zaken voor de kerk.

Bestond deze staat in de vroegmoderne tijd al?

Ten tijde van Calvijn lijkt de wereldlijke organisatie meer op één die we kennen uit het Oude Testament dan op de huidige: er ontbreekt een staat in de moderne zin van het woord. Er bestaat wel een zeer persoonlijke heerschappij van vorsten. Deze hebben echter buiten hun directe hof-



of later burchtomgeving weinig invloed op het dagelijks leven van de meeste van hun onderdanen. Van absolutisme is in deze tijd in Europa nog geen sprake. De slogans waarmee Ahn de staat ten tijde van Calvijn karakteriseert: "l'état, c'est moi" en "une loi, une foi, un roi", sprak Lodewijk XIV pas 150 jaar later uit. Voor Frans de Eerste, de Franse koning ten tijde van Calvijn, was het een vanzelfsprekende zaak dat in zijn rijk in de Provence ander recht gold dan in Parijs of in Bretagne. In zo een situatie kan de vorst niet met de staat worden geïdentificeerd, wat Ahn wel doet.

Laat ik als voorbeeld voor deze stelling de toen regerende Karel V nemen. Moet die worden geïdentificeerd met de Nederlanden, met Spanje of met het keizerrijk Duitsland? En dit heeft gevolgen voor beschouwingen over de relatie tussen kerk en staat: het spreken van de kerk tot personen, zelfs als die met overheidsgezag zijn bekleed, is anders dan het spreken tot organisaties.

Actualiteit van de opvattingen van Augustinus en Calvijn

In de Romeinse tijd bestond daarentegen tot ongeveer 450 een groot en relatief onpersoonlijk ambtenarenapparaat, dat enigszins op de moderne staat lijkt. Wanneer we zorgvuldig onderscheid zouden maken tussen wat Augustinus zegt over *civitas*, hier meestal vertaald met 'stad' en 'keizer', zou dit inspiratie voor huidige problemen van kerk en wereld kunnen geven, paradoxaal genoeg meer dan wat Calvijn over zijn wereldlijke overheid heeft geschreven.

Hierbij is ook te bedenken, dat *De civitate Dei* is geschreven als een verwerping van de stelling dat het christendom de Romeinse staat bedierf en de Instituties bedoeld zijn als elementair theologisch leerboek. De preken en commentaren van beiden op bijbelboeken waren bedoeld om theologische problemen te behandelen, niet om een politiek systeem te ontwikkelen. Wat uit de citaten van de vergelijkende studies vooral is opgevallen, is hoe tijdloos dit aspect was. Beiden komen terecht naar voren als zeer grote theologen. Ook de moderne lezer vindt bij de beschouwingen van Augustinus en Calvijn over bijbelteksten een startpunt tot nadenken dat nog steeds tot doordenken inspireert. Ik ben inmiddels begonnen *De Civitate Dei* en de *Institutie* integraal te gaan lezen (in vertaling). Deze grote denkers waren echter niet primair staatsrechtgeleerden of politiek filosofen. Als mensen die in het volle leven stonden, maakten zij natuurlijk in hun preken en commentaren opmerkingen over de wereld waarin zij leefden en dus ook over hoe zij dachten over actuele aspecten van de toenmalige overheid. Daar lag hun nadruk echter niet en hun terloopse opmerkingen zijn niet bedoeld om op onze zo andere tijd onverkort te worden toegepast. Dat blijkt alleen al daaruit, dat zij zelf op de veranderende omstandigheden tijdens hun

leven reageerden door een andere beoordeling van wat zij beschouwden als de beste houding voor hen en de gemeenten waarvan zij voorganger waren tegenover de overheid, en welke houding zij voor die overheid het beste achtten.

Slot

Uit voorwoord en toegevoegde stellingen blijkt dat de schrijver hoog inzet: het gaat om het vinden van niets minder dan een theologisch antwoord op de relatie tussen Kerk en Staat in Oost en West, over culturen heen en door de tijd; en dat aan de hand van geschriften van volgens velen de grootste kerkvader en een van de grote hervormers. Hij belooft beschouwingen over deze vraagstukken vanuit theologie, kerkgeschiedenis en algemene geschiedenis. Uit bovenstaande beschouwing zal duidelijk zijn, dat hij volgens mij deze taak niet heeft verricht. Dit is geen verwijt. Ik betwijfel sterk of zijn doel kan worden bereikt, want ik denk dat op deze grote vragen geen antwoord los van plaats en tijd bestaat. En als dat al zou kunnen, zou het een levenswerk vereisen en niet de 6 jaar studie waarvan dit boek de neerslag is. Het boek toont duidelijk aan, dat Calvijn veel inspiratie heeft gevonden in de werken van Augustinus en dat ook de huidige gelovige bij beiden veel waardevols kan vinden.

ONTDEK HET GEHEIM VAN DE CHRISTENUNIE!

PARLEMENTAIRE JAARBOEK 2005/2006 'GROEIEN IN VERTROUWEN'

NIEUW!

Het blowverbod 'rechts'? Afschaffing van de no-claim 'links'? Opkomen voor de Nederlandse scheepsbouw en het industriebeleid? Kritiek op het vreemdelingenbeleid? Lees nu waarom de ChristenUnie boven de tegenstelling tussen links en rechts uitstijgt!

Het nieuwe Parlementaire Jaarboek van de ChristenUnie bevat een overzicht én achtergronden van de activiteiten in 2005/2006. Tevens een interview met Frits Wester en Ad Verbrugge, een gesprek over het vermeende linkse imago van de ChristenUnie en overstappers motiveren hun keuze.

Het jaarboek is per direct te bestellen via www.christenunie.nl/jaarboek of 033-4229696 en vanaf begin november te verkrijgen in de boekhandel.

Prijs:
Leden: € 4,00
niet-leden: € 5,95

ChristenUnie
www.christenunie.nl

Gebots der meningen

Door Jan Post, hoofdredacteur

Een mooie voetbalwedstrijd is leuker dan een politiek debat. Vooral als de wedstrijd mooi gespeeld wordt. Snel, knap, maar vooral sportief. Zonder getrap, pseudo-slidings, shirtjes-trekkerij of dieptepunten als de regelrechte kopstoot van de fransman Zidane.

Gelukkig is er in het voetbal een scheidsrechter die 'vuil spel' bestraft, zodat het spel in de meeste gevallen een sportief spektakel is.



In politieke debatten is er geen scheidsrechter. Het publiek moet zelf maar uitmaken of er overtredingen worden gemaakt of niet. Maar ja, al dat gegoochel met cijfers en de vele demagogische uitspraken zijn alleen door deskundigen snel waar te nemen.

De gespreksleider is meestal een voor-
aanstaand journalist en we weten dat deze niet zelden een uitgesproken politieke voorkeur heeft. Bovendien is hij leider van het gesprek en geen scheidsrechter. Ook hij heeft alle cijfers niet paraat en kan dus die rol niet vervullen. Hij kan hooguit zorgen dat iedereen aan bod komt en dat de tegenstanders elkaar laten uitpraten, en dat is al moeilijk genoeg.

Ruw spel als liegen (trappen), omzeilen (bal niet afgeven) of goochelen met cijfers (shirtje trekken) wordt dus niet opgemerkt en benoemd. Ons oordeel over hoe goed een partij voor ons land zal gaan zorgen, wordt dan ook vooral bepaald door emotie. We letten vooral op hoe betrouwbaar iemand overkomt of hoe begrijpelijk iemand praat.

Niet voor niets wordt het politieke veld ook wel de 'politieke arena' genoemd, en de verkiezingsperiode een 'verkiezingsstrijd'. Sommigen zijn van mening dat een strijd met het nodige getrap, getrek en gestoot

daar nu eenmaal onderdeel van uitmaakt en dat de kiezer daar wel doorheen prikt. Juist 'uit de botsing der meningen ontspringt de waarheid', luidt een gezegde. En zoals in een voetbalwedstrijd tegenstanders onvermijdelijk af en toe een duw krijgen of erger, is dat ook in het politieke debat aan de orde. Sterker, de kracht van het dualisme zou met name worden gevonden in het ruwere debat. Hoe meer debat, hoe meer gebots der meningen, hoe beter.

De praktijk leert dat dualisme populisme in de hand werkt. En een fiks debat is meestal meer dan een botsing der meningen. Liegen, bedriegen en demagogie maken er zo'n beetje vaste onderdelen van uit. Na het gebots der meningen heb ik ook nog nooit een politicus horen zeggen dat zijn tegenstander hem overtuigd heeft en dat hij het eerst zo hartstochtelijk verdedigde standpunt inruilt voor dat van zijn tegenstander. Overigens zou hij in dat geval direct als draaikont te boek worden gesteld en door gans Nederland als belachelijk worden tentoongesteld.

Ik ben een hartgrondige fan van ons westerse democratische model. Nog nooit eerder in de wereldgeschiedenis is er zo'n goed model geweest waarin de rechten van mensen zo goed mogelijk gewaarborgd zijn.

Maar als er ergens een rotte plek zit in ons systeem, dan is het wel in de wijze van politiek bedrijven. En die wijze wordt niet beter, eerder slechter. Tot verdriet van de kiezer wiens vertrouwen in de politiek toch al niet zo groot is.

Het is dus geen klein probleem dat politici, die bij uitstek betrouwbaar moeten zijn, tijdens de verkiezingstijd mogen liegen, bedriegen en het publiek op het verkeerde been mogen zetten. Voor mij is dat meer dan een bijverschijnsel van de 'botsing der meningen'. Het is een groot democratisch probleem.

Een mooi politiek debat zou zoveel mooier kunnen zijn dan een voetbalwedstrijd wanneer we de scheidsrechtersfunctie zouden introduceren. Ik zie dat best voor me. Op het onderste deel van het televisiescherm verschijnen symbolen als een politicus demagogisch wordt, goochelt met cijfers of ronduit liegt. Tussentijds verschijnt een overzicht van de overtredingen.

Als we tijdens het debat juist onze mening aan het herzien waren op grond van een reeks indrukwekkende cijfers die de politicus in kwestie uit z'n mouw tovert en er verschijnt juist dan een rode paddenstoel in beeld (het symbool voor een leugen), dan weten wij hoe laat het is.

Inhoudsopgave

Nederland, waarheen?	2,3
Thema <i>Inleiding</i> door Geert Jan Spijker	
Veilig en beschaafd	4
Thema <i>Interview</i> met Gabriël van den Brink	
In Holland staat een huis. En nog een. En nog een.	8
Thema <i>Studie</i> door Carlo van Dijk	
Burgerparticipatie in de buurt	12
Thema <i>Studie</i> door Bernadette van den Berg	
Kanttekeningen bij de Conventie	16
Extra <i>Studie</i> Door Frits Kalberg	
Is er ruimte voor verschil in de verzorgingsstaat?	20
Boeken <i>Wijzer</i> door Klaas Beniers	
Augustinus en Calvijn over kerk en staat	24
Boeken <i>Wijzer</i> door Wim Pelt	
Botsing der meningen	27
Column <i>AdRem</i> door Jan Post	

