

Denk Wijzer

Thema: Democratische rechtsstaat

*Minister-presidenten,
regeerakkoorden en grondwetten*

Kiesstelsel in discussie

Het referendum als politieke noodrem

Toekomst van de provincie

3

JAARGANG 2

STUDIEBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT
EN DE BESTUURDERSVERENIGING VAN DE CHRISTENUNIE

 **ChristenUnie**

DenkWijzer
studieblad van de ChristenUnie
jaargang 2, nummer 3, juni 2002

Oplage: 3100
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 overige geïnteresseerden.

U kunt abonnee worden van *DenkWijzer* voor € 13,50 per jaar (jongeren tot en met 26 jaar betalen slechts € 9,-). Voor een klein bedrag extra bent u echter al donateur van het Wetenschappelijk Instituut (€ 25,- per jaar, jongeren € 13,50). U krijgt daarvoor naast vijf nummers van *DenkWijzer* ook ongeveer vijf boekjes/boeken en informatie over congressen, activiteiten e.d..

DenkWijzer verschijnt op de eerste zaterdag van februari, april, juni, oktober en december
**Deadline kopij volgende nummer:
2 september 2002**

Redactie:

J.P. de Vries (hoofdredacteur), Kars Veling, Henk Visser, Tineke Huizinga, Roel Kuiper, Rienk Janssens, Marco Boers en Erik van Dijk (eindredacteur).

Vormgeving:

Douglas Design, www.douglasdesign.nl

Druk:

Drukkerij de Bunschoter b.v., Bunschoten
Tel.: 033-2997999, info@bunschoter.nl

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>

DenkWijzer verwelkomt bijdragen van lezers. Wilt u voor afspraken over vorm en inhoud van te voren contact met ons opnemen?

Copyright ChristenUnie 2002

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

De kiezer en zijn vertegenwoordiger

Door J.P. de Vries, hoofdredacteur

In de discussies over het kiesstelsel duikt telkens weer het argument op, dat de afstand tussen kiezers en gekozenen te groot is. De meeste mensen kunnen nog wel de namen noemen van de partijleiders, maar hoeveel kamerleden genieten verder nog enige bekendheid?

Kandidaten die op veilige plaatsen op de kandidatenlijst staan, komen de Kamer in op de slippen van de lijstaanvoerder. De kandidaatstelling binnen hun eigen partij is voor hen veel spannender, maar aan die procedure neemt slechts een heel beperkt aantal kiezers deel. Is dat nog wel democratisch te noemen?

Met jaloersheid kijkt men vaak naar de andere kant van de Noordzee, waar elk Lagerhuislid een district moet veroveren. Daar staan echter vele nadelen tegenover, die men dan weer probeert te ondervangen door tussenvormen die vlees noch vis zijn.

Zou het ook mogelijk zijn hier iets aan te doen met volledig behoud van de evenredige vertegenwoordiging? Jawel, die mogelijkheid bestaat via de voorkeurstem. Sinds kort is een kwart van de kiesdeler al voldoende om hoger geplaatste kandidaten op de lijst te passeren. Maar dat aantal blijft willekeurig. Je zou de voorkeurstem ook een absoluut gewicht kunnen geven. De kandidaten op een lijst worden dan benoemd in de volgorde van het aantal stemmen dat op hun persoon is uitgebracht.

In zo'n systeem zou elke kandidaat-kamerlid moeten knokken voor zijn zetel. De één zal dat in zijn regio doen, de ander in een maatschappelijke sector waarvoor hij zich in het parlement heeft ingezet. In theorie zou het dan zelfs mogelijk zijn de kandidaten van één partij in alfabetische volgorde op het stembiljet te zetten, want de volgorde maakt niet meer uit.

Toch kleven aan dit idee twee belangrijke nadelen. Partijgenoten worden elkaars rivalen en dat kan de persoonlijke verhoudingen binnen de fractie schaden. Een partijbestuur heeft geen greep meer op de samenstelling van de fractie. In de Tweede Kamer is behoefte aan goede juristen en goede belastingdeskundigen, maar zulke mensen zullen in zo'n campagne op achterstand staan. Er komt een ander type

mensen in de Kamer, wat de kwaliteit niet ten goede komt.

Ook hier zijn echter variaties mogelijk, zeker in het computertijdperk. Een meelevende kiezer zal meer kandidaten van zijn partij waarderen dan hij met één stem kan aangeven. Een betere weg is daarom het nummeren van de kandidaten. De door de partij vastgestelde lijstvolgorde kan daarbij een aanbeveling zijn, maar de kiezer kan ook zijn eigen voorkeur volgen. Als de eerstgekozen kandidaat te weinig stemmen heeft voor een zetel, of juist stemmen over heeft, gaan die over naar de persoon die de kiezer als tweede zijn stem gaf, en zo voorts. Dit stelsel van nummeren van kandidaten wordt al in enkele landen toegepast, zoals Australië.

Invoeging van dit nummeren in ons kiesstelsel laat de evenredige vertegenwoordiging onverlet; het totale aantal stemmen op een lijst bepaalt het aantal zetels, het geeft alle kiezers en niet alleen hun die actief partijlid zijn, de mogelijkheid om de personele samenstelling van de fractie te beïnvloeden, en het laat de partijbesturen voldoende ruimte om hun verantwoordelijkheid waar te maken, doordat de meeste kiezers in hoofdlijn de aanbevolen lijstvolgorde zullen volgen. Dat laatste kan nog bevorderd worden door een apart stemhokje bovenaan de lijst, dat betekent: ik kies de volgorde van de kandidaten zoals die op het stembiljet staat.

Mocht de dreiging van aantasting van de evenredige vertegenwoordiging weer de kop opsteken, dan is het goed dit alternatief in discussie te brengen.



*‘De vreze des
HEREN is het begin
der wijsheid en het
kennen van de
Hoogheilige is
verstand’*

(Spreuken 9 vers 10)

WegWijzer bij het thema

Interview met
mr. R.J. Hoekstra, lid van de
Raad van State over
minister-presidenten,
regeerakkoorden en
grondwetten **4**

Studie door G. Schutte
over veranderingen
in het kiesstelsel **8**

Studie door J.P. de Vries
over referenda **12**

Studie door G.J. Spijker
over grondwet en vrijheid
van meningsuiting **16**

Studie door B. Anker
over een Europese
grondwet **20**

Studie door J. Oldenburger
over de toekomst
van de provincie **24**

Verder aandacht voor het
thema in o.a. De Aftrap,
DenkKader en WebWijzer.

Kijk voor een complete inhouds-
opgave op de achterkant (p.32)

Democratische rechtsstaat

Door Erik van Dijk, eindredacteur

“Het is diep tragisch, voor de nabestaanden, voor allen die hem dierbaar waren, zijn naasten. Het is ook diep tragisch voor ons land - voor ons land en voor onze democratische rechtsstaat. (...) In Nederland, een verdraagzaam land, met natuurlijk politieke tegenstellingen, zoals in iedere democratie. Dat is democratie. Maar wel met respect voor elkaar, respect voor elkaars mening. Respect voor elkaars mening houdt natuurlijk ook in dat je elkaar daarop kunt bestrijden, maar met woorden, niet met kogels. (...) Laten we onze kalmte bewaren in een tijd waarin je geneigd bent heel boos te zijn. Maar kalmte is misschien wel de beste dienst die we nu in waardigheid aan onze rechtsstaat en onze democratie en aan de nagedachtenis van Pim Fortuyn kunnen geven.”

Minister-president Kok, maandag 6 mei 2002 in een eerste reactie op de moord op lijsttrekker Pim Fortuyn

“Vrijheid van meningsuiting is één van de belangrijkste pijlers van onze democratie, van onze vrijheid. Het houdt de democratie in beweging, levend en alert. Maar de vrijheid van meningsuiting is niet grenzeloos. Zij houdt op, waar ze anderen schade berokkent. Vrijheid luistert nauw. Je moet ermee leren omgaan. Je moet er veel voor doen. Vrijheid bestaat bij de gratie en met inachtneming van andere belangrijke grondrechten als het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, het recht op privacy en de vrijheid van godsdienst.”

Minister-president Kok, zondag 5 mei 2002 in zijn toespraak bij de start van de nationale viering bevrijding

Nagenoeg alle kopij was al binnen, toen het ongelooflijke gebeurde: in onze Nederlandse democratische rechtsstaat werd een lijsttrekker tijdens de verkiezingscampagne, ruim een week voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in koelen bloede vermoord.

Pim Fortuyn opereerde op het scherpst van de snede. Hij gebruikte de vrijheid van meningsuiting tot op het randje en volgens sommigen tot net over het randje. Hij raakte aan de vrijheid van godsdienst met zijn uitspraken over christenen, maar vooral over moslims. Tegelijk pleitte hij in het beruchte Volkskrant-interview - dat hem het leiderschap van Leefbaar Nederland kostte - voor afschaffing van artikel 1 van de Grondwet. En toch, en toch was hij voluit onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Hij schudde

‘het establishment’ wakker, hij wist woorden te geven aan de breed levende onvrede over de politieke cultuur en het paarse beleid, en hij gaf het debat - met alle kanttekeningen die er bij zijn optreden misschien te maken waren - een nieuwe wending en ‘schwung’. Hij bewandelde de democratische weg, maar werd de mond gesnoerd door iemand zonder begrip van democratie en zonder respect voor de rechtsstaat.

Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn, hoe actueel het thema van dit nummer van DenkWijzer is. Verdere introductie van de inhoud leek ons niet nodig, behalve dan het onderstaande citaat als binnenkomer voor het interview op de volgende pagina. Veel leesgenoegen toegewenst!

“Voorzitter. Vervolgens wil ik ingaan op de regiefunctie van de minister-president. Ons staatsrecht kent de individuele ministeriële verantwoordelijkheid als uitgangspunt met daarnaast de collectieve, gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid die ministers dragen als lid van de ministerraad. In dat kader heeft de minister-president als voorzitter van de ministerraad een bijzondere verantwoordelijkheid voor de beraadslaging en ook voor de besluitvorming over het algemeen regeringsbeleid en voor de bevordering van de eenheid daarvan. Dat betekent dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid altijd het uitgangspunt vormt. Dat neemt niet weg dat het tot de taak van de minister-president behoort, op activerende wijze invulling te geven aan zijn specifieke ministeriële verantwoordelijkheid voor de eenheid van het algemeen regeringsbeleid. Het gewicht van die verantwoordelijkheid heeft de neiging toe te nemen. Als men mij vraagt enigszins terug te kijken, dan is dat altijd subjectief, want het gaat om de eigen kabinetsperiode en om de eigen verantwoordelijkheid en de eigen invulling die daaraan wordt gegeven. Tegen die achtergrond zeg ik: het gewicht dat verbonden is aan het bewaken van en inhoud geven aan de eenheid van algemeen regeringsbeleid neemt toe.”

Minister-president Kok, donderdag 25 april 2002, in het debat over het rapport van de Tijdelijke commissie aanvullende onderwerpen NIOD-rapport (28341, nr. 2)(uit het ongecorrigeerd stenogram)

Minister-presidenten, regeerakkoorden en grondwetten

Een interview met staatsraad Hoekstra over staatsrechtelijke zuiverheid

Door Erik van Dijk

Op een zonnige lentedag, een paar dagen na de val van het kabinet, meldde de eindredacteur van dit studieblad zich bij een oud en statig pand in de Haagse binnenstad. Het gebouw van de Raad van State staat op gepaste afstand van zowel het werkterrein van de dagelijkse politiek aan het Binnenhof als het werkpaleis van de Koningin aan het Noordeinde. Diezelfde afstand probeerde staatsraad mr. Hoekstra ook te betrachten bij zijn bespiegelingen over kabinetsformaties, grondwetten en de rol van de Raad van State. Dat lukte niet altijd, want hij liet zich in het interview af en toe toch verleiden tot uitspraken over de politieke actualiteit.

In de afgelopen jaren werd minister-president Kok door verschillende oppositieleiders en uiteindelijk ook zwart-op-wit in het rapport van het NIOD over de val van de enclave Srebrenica een gebrek aan regie verweten. U hebt de rol van de minister-president van nabij meegemaakt als hoogste ambtenaar op het ministerie van Algemene Zaken. Wat is die rol nu precies?

De minister-president is volgens de Grondwet de voorzitter van de ministerraad. Hij is de coördinator en bewaker van de eenheid en samenhang van het regeringsbeleid. "Naar Nederlands staatsrecht is hij de exponent van het collegiale beleid en in zoverre kun je dus ook niet spreken over de besturende of regisserende rol van de minister-president van Nederland." De functie van minister-president heeft zich volgens Hoekstra in de loop der jaren binnen die kaders wel heel duidelijk ontwikkeld. Dat komt onder meer door Europa, waar de minister-president de rol van regeringsleider heeft, maar ook door de steeds strakkere en gedetailleerdere regeerakkoorden.

Tijdens het kabinet-Den Uyl ging de functie van minister-president de kant op van 'regeringsleider'. Hij wilde richting geven aan het beleid. In de jaren daarna was er in de kabinetten Van Agt en Lubbers-I een herstel van balans. Men wilde geen minister-president die stuurt en leiding geeft. De rol van de minister-president is bij de Grondwetsherziening van 1983 op een typisch Nederlandse, gematigde manier beschreven. Dat komt door het meerpartijenstelsel. Iedere partij wil zijn minister-president wel meer macht geven, maar vier jaar later kan weer een andere partij de minister-president leveren.

Toch is er in 1993-1994, in de laatste dagen dat Hoekstra op het ministerie van Algemene Zaken werkte, in de eindfase van het kabinet Lubbers-Kok een doorbraak geweest in de functie van de minister-president. Het was een 'stille revolutie'. In het reglement van orde van de vergaderingen van de ministerraad is toen de agenderingsbevoegdheid van de minister-president versterkt. Hij kan sindsdien in situaties waarin individuele ministers hun verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen, "zelf zorgdragen voor indiening van een voorstel bij de ministerraad; hij neemt in dat geval dus de verantwoordelijkheid van de betrokken minister(s) over."

Is dat op dinsdag 16 april ook gebeurd, dat de minister-president toen - gezien de positie van hemzelf ("ik wil die verantwoordelijkheid op me nemen") en van Pronk en De Grave - heeft voorgesteld om collectief op te stappen?
"Laat ik uw vraag zo beantwoorden: de minister-president had naar mijn mening niet zelfstandig kunnen aftreden. Dat zou in het licht van zijn staatsrechtelijke positie afbreuk gedaan hebben aan de individuele ministeriele verantwoordelijkheid, want onmiddellijk zou de vraag gesteld zijn: wat is dan specifiek uw indivi-



*Mr. R.J. (Rein Jan) Hoekstra
Lid Raad van State sinds 1994.
Daarvoor secretaris-generaal op het ministerie van Algemene Zaken.
Hoekstra was voorzitter van verschillende onderzoeks- en adviescommissies en bekleedt op dit moment zo'n dertien nevenfuncties, waaronder het voorzitterschap van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA.
Sinds 14 mei j.l. is hij ook lid van de commissie die onderzoek doet naar de beveiliging van Pim Fortuyn.*

[illegible]

ons staatsrechtelijk systeem.

“Ik vind het dus een probleem – en dat geldt zowel voor grondwetszaken als ook voor andere zaken, zoals bijvoorbeeld euthanasie – als de fracties van de coalitie zich op voorhand binden.”

De volgorde in de formatie zou dus heel anders moeten zijn. De ministers zouden eerder aangezocht moeten worden en zij zouden de onderhandelingen moeten voeren. Nu wordt eerst alles uit-onderhandeld en dan worden ‘de poppetjes’ er bij gezocht.

Hoekstra loopt al wat langer mee en constateert, dat er vroeger uiteraard eerst wel overleg werd gepleegd met de fractievoorzitters om de hoofd- en knelpunten te inventariseren. Vervolgens werd echter al gauw gekeken naar kandidaat-ministers. Die konden dan ook nog hun inbreng hebben op het te formuleren beleid. Tot diep in de jaren tachtig is dat zo geweest. Bij de formaties in 1989 en 1994 is het opeens anders gegaan. “Bij de formaties die ik zelf heb meegemaakt in de jaren tachtig, had je nog een constituerend beraad en soms zelfs een pre-constituerend beraad van de kandidaat-ministers en dan werd er nog heftig gediscussieerd over de inhoud van het te sluiten regeerakkoord.”

In nog eerdere jaren waren regeerakkoorden slechts korte, interne documenten tussen ministers.

Hoe zou u de rol van de Koningin in de formatie omschrijven?

Haar rol is zuiver. Volgens de Grondwet maakt de Koning deel uit van de regering. “Dat laat onverlet dat als er consensus is tussen de exponenten van de politieke groeperingen die een coalitie willen gaan vormen, dat dan de rol van de Koningin een hele terughoudende rol zal zijn.” Die rol is per definitie terughoudend, maar in die gevallen dat de politiek er nog niet uitkomt, vervult zij de rol van degene die de partijen hoort. Zij opereert dan alleen maar op basis van de grootste gemene deler en bij voorkeur de consensus die zij destilleert uit de adviezen die haar worden verstrekt, o.a. door de fractievoorzitters. Geen sturende rol, maar een afstandelijke rol en gebaseerd op consensus.

De informateur of formateur is daar wel eens niet zuiver in, als hij zegt door de Koningin te zijn benoemd.

Eigenlijk is hij door Hare Majesteit gevraagd. Een subtiel, maar belangrijk onderscheid. Door ‘ja’ te zeggen op het verzoek van de Koningin, neemt hij zelf de verantwoordelijkheid op zich. Hij kan ook ‘nee’ zeggen.

Een ander belangrijk onderscheid is, dat het kabinet niet in de eerste plaats wordt gevormd op basis van de verkiezingsuitslag, maar dat een kabinet wordt gevormd dat gezien de verhoudingen in het parlement werkbaar is, “een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Tweede Kamer”. Al lange tijd is er de voorkeur voor zo’n parlementair kabinet. Het gaat er uiteindelijk om, dat er een kabinet komt dat de steun heeft van en vruchtbaar kan samenwerken met het par-



lement. Daarom wordt er in de formatie zoveel overlegd. Een kabinet moet er vanuit kunnen gaan, dat het niet bij de eerste confrontatie met de Kamer meteen wordt weggestuurd. Dat is de staatsrechtelijke traditie sinds 1939, toen het laatste kabinet-Colijn bij zijn eerste optreden door de Kamer werd afgekeurd.

Zou de Tweede Kamer een duidelijkere rol kunnen spelen in de kabinetsformatie?

Volgens Hoekstra zou het staatsrechtelijk zuiver zijn, als de Kamer in een vroeg stadium van de formatie in het openbaar zou debatteren en een aanbeveling zou doen over de vertaling van de verkiezingsuitslag. “Het zou alleen maar winst zijn, als er een meerderheid of consensus is over welke richting de kabinetsformatie in zou moeten slaan.” Dat zou de uitgebreidere en openbare variant zijn van het horen van de verschillende partijen door de Koningin. Nu hoort ze wat de Tweede Kamer betreft alleen de fractievoorzitters en dan ook nog in beslotenheid.

Terugkomend op Srebrenica, wat vindt u ervan dat er een parlementaire enquête komt?

“Volstrekt niet op zijn plaats” en een “oneigenlijk gebruik van dit middel”. Zo kwalificeert Hoekstra de ‘vlucht’ naar een parlementaire enquête. “Wat willen ze nou nog, de waarheid uitvinden? Ik kan er niet goed tegen en ik ben het er geheel mee oneens, dat een parlementaire enquête wordt gebruikt om trauma’s weg te werken.”

Een parlementaire enquête is een zwaar en ultiem middel, bedoeld voor waarheidsvinding en het bepalen van politieke verantwoordelijkheden, maar de waarheidsvinding is al door het NIOD gedaan - zes jaar werk, 3500 pagina’s met bijvoorbeeld al heel veel feiten over de defensietop - en de politieke consequenties zijn al genomen. Er zou eerst een goed, uitgebreid debat in de Kamer gehouden moeten worden over het rapport. Daar zouden eerst conclusies getrokken moeten worden. “De Tweede Kamer zal zelf een oordeel uit moeten spreken naar aanleiding van deze rapportage. Dan kan er misschien nog

een vervolgonderzoek nodig zijn, maar dat hoeft geen parlementaire enquête te zijn.” Tenzij het duidelijk wordt dat het rapport op punten niet deugt of leemten bevat, en men van mening is dat dit alleen door een parlementaire enquête boven water gehaald kan worden.

Als de enquête er toch komt, dan zou het vanuit het oogpunt van afstandelijkheid goed zijn als het door de Eerste Kamer gebeurt. Hoe dan ook, het hele proces moet een keer beëindigd worden.

Toetsen aan de Grondwet

Wat vindt u van toetsing van wetten aan de Grondwet?

Gezien de discussies die er zijn over bijvoorbeeld artikel 1 en de vrijheid van meningsuiting, of artikel 23 over het bijzonder onderwijs, is er kennelijk behoefte aan interpretatie, specificatie van en toetsing aan de Grondwet. Tel daarbij op het feit dat onze Nederlandse wetten al getoetst kunnen worden aan internationale verdragen – “er wordt bij het leven getoetst aan het EVRM-verdrag en we ons hele systeem van sociale zekerheid hebben we moeten veranderen vanwege de toetsing aan het Bupo-verdrag” -, dan is de tijd rijp om onze wetten te kunnen gaan toetsen aan de Grondwet. “Er is een zekere orthodoxie en orde nodig in de interpretatie van de Grondwet.” Hoekstra is van mening, dat de Hoge Raad of de Raad van State deze rol zou moeten gaan vervullen. Tenzij de wetgever zelf (regering, Tweede en Eerste Kamer) zijn eigen toetsing weer goed gaat uitvoeren, want eigenlijk hoort dat daar te gebeuren. Zo is ons systeem.

Die rol vervullen ze niet goed?

“Dat mag ik niet zeggen, maar je ziet in de praktijk dat voortdurend vragen rijzen als: wat is de betekenis van artikel 1 of van de vrijheid van godsdienst?”

Eigenlijk zouden de regering en beide Kamers vooraf de wetten al beter moeten toetsen aan de Grondwet. De Constitutie wordt op dit moment onvoldoende bewaakt.

Die bewaking hoort toch te gebeuren door de Eerste Kamer?

“Jawel, maar de Eerste Kamer wordt vaak geconfronteerd met de uitwerking van een regeerakkoord. De Tweede Kamer heeft dat aangenomen. De Eerste Kamer gaat dan nog eens kijken naar de constitutionnalité van het wetsvoorstel ... dat is dan mosterd na de maaltijd. Dan krijg je de vraag: wat is de binding van de Eerste Kamer aan het regeerakkoord?” Omdat dit nu eenmaal de realiteit is, denkt Hoekstra toch aan toetsing aan de Grondwet door een andere instantie.

De Raad van State toetst wetsvoorstellen toch al aan de Grondwet? Hoe komt het dat – volgens onderzoek – de laatste jaren veel kritiek van de Raad van State door de regering naast zich neer is gelegd? Bij de Wet Dualisering (wijziging van de Gemeentewet) had de Raad bijvoorbeeld grondwettelijke bezwaren, maar die zijn aan de kant geveegd ...

Hier zit volgens Hoekstra ook een dilemma voor de Raad van State. Hij hoort een gewetensfunctie te blijven vervullen en onafhankelijk te zijn, maar dat wordt hem moeilijk gemaakt door die regeerakkoorden. In het vorige regeerakkoord was al afgesproken dat er een staatscommissie moest komen om te komen tot dualisering van het openbaar bestuur. Dat werd de commissie-Elzinga.

“Als iets vastligt in een regeerakkoord, kan moeilijk gezegd worden, dat een wetsvoorstel ‘echt niet kan’. Als de Raad van State niettemin zegt dat een wet niet kan, “dan zal de regering zich daar in de regel ook bij neerleggen”. Bij de Wet Dualisering hadden we alleen ‘ernstige bezwaren’. “Dat advies is ons door sommigen niet in dank afgenomen.” Het is onze bijdrage geweest aan de constitutionele toetsing, “dat we de regering hebben opgeroepen heel goed te motiveren waarom zij denken dat dit zonder grondwetswijziging kan, en dat heeft de regering ook gepoogd te doen.” Bij dat advies van de Raad van State heeft één lid overigens een minderheidsstandpunt ingenomen, omdat hij de meerderheid van de Raad te kritisch vond.

Minderheidsstandpunten innemen gebeurt bijna niet meer. Dat gebeurde wel toen de adviezen van de Raad nog niet openbaar waren. “De openbaarheid brengt met zich mee, dat je nog terughoudender bent in het etaleren van de verschillen van mening.” Het heeft volgens Hoekstra ook wel iets positiefs om te streven naar unanimiteit en om dat te bereiken verder te moeten discussiëren.

Europese Grondwet

Hoekstra noemt zichzelf “een verklaard Europeaan”. Hij vindt het belangrijk, dat er een Europese Grondwet komt. Europa heeft een korte, krachtige constitutie nodig als richtinggevend en samenhangbrengend document, waarin de rechtstatelijke beginselen van de Europese Unie zijn vastgelegd. Het Europese Hof in Luxemburg, de Europese Commissie en het Europese Parlement moeten weten waaraan ze moeten toetsen.

De Europese Commissie zou de status van Europese regering moeten krijgen. Dan zou wel de vertrouwensregel geïntroduceerd moeten worden, zodat het Europees Parlement de Commissie of individuele commissarissen naar huis kan sturen. De Europese Raden van Ministers moeten dan een soort Senaat worden.

Hoekstra vraagt zich hardop af, of het wel goed is geweest dat de lidstaten (inclusief Nederland) – zolang de zaken staatkundig nog niet goed geregeld waren – indertijd het lidmaatschap van het nationaal en het Europees Parlement losgekoppeld hebben. Het had voor de broodnodige interactie tussen die twee toch mogelijk moeten blijven om van beide parlementen lid te zijn. Nu werkt het zo langs elkaar heen. “Het zijn twee gescheiden circuits.” In ieder geval had Nederland net als de Fransen veel meer “coryfeeën” – bijvoorbeeld oud-ministers - af moeten vaardigen naar Brussel en Straatsburg.

Kiesstelsel in discussie

Door Gert Schutte, oud-Tweede Kamerlid voor GPV en ChristenUnie, thans o.a. voorzitter van de Kiesraad

Het aantreden van een nieuw kabinet is traditioneel een goede gelegenheid om het kiesstelsel weer eens tegen het licht te houden. Elke nieuwe minister van Binnenlandse Zaken heeft wel bepaalde ideeën om het stelsel te veranderen. In de verkiezingscampagne is veel gesproken over een te grote afstand tussen kiezers en gekozenen. Welnu, via het kiesstelsel kan daar wat aan gedaan worden. Het zou mij niet verwonderen als het deze keer opnieuw zo zou gaan. In ieder geval doen we er goed aan op een hernieuwde discussie voorbereid te zijn. Zelfs kleine veranderingen in het stelsel kunnen voor een partij als de ChristenUnie belangrijke gevolgen hebben.

Niet populair

De opkomst bij verkiezingen in Nederland is - met uitzondering van de recente landelijke verkiezingen - in de laatste decennia gestaag gedaald. Vooral de verkiezingen voor het Europees parlement en provinciale staten zijn niet populair. Soms neemt nog niet de helft van de kiesgerechtigden de moeite daadwerkelijk van zijn stemrecht gebruik te maken. Geen wonder dan ook, dat steeds weer voorstellen worden gedaan om de deelneming aan verkiezingen te bevorderen. De mogelijkheden om bij volmacht te stemmen zijn in de loop der jaren sterk verruimd. Zo zeer zelfs dat het ronselen van volmachten tot een probleem is geworden. Om de kiezer een gang naar de stembus of -machine te besparen zijn plannen ontwikkeld voor kiezen op afstand met gebruikmaking van moderne communicatietechnieken. Minister Van Boxtel heeft hierin veel geïnvesteerd, maar uiteindelijk moeten constateren dat de praktische problemen nog te groot zijn.

Een verandering die wel is gerealiseerd is de verlaging van de drempel om bij voorkeur te worden gekozen. Een kandidaat die ten minste 25% van de lijstkiesdeler behaalt, krijgt voorrang boven de hoger op de lijst geplaatste kandidaat die het met minder stemmen moest doen. Hierdoor is de invloed van de individuele kiezer vergroot ten koste van de invloed van de partij als geheel.

Toch worden steeds weer voorstellen gedaan om het kiesstelsel te veranderen. Een belangrijk motief daarvoor is, dat er tussen kiezer en gekozene een nauwere persoonlijke band moet ontstaan. Daarbij past dan ook een indeling van het land in enigerlei vorm van districten.

Naar algemeen kiesrecht

Er wordt in Nederland betrekkelijk weinig gekozen. Als alles volgens het boekje verloopt, gaan we gemiddeld één keer per jaar naar de stembus. Geen activiteit dus om mee van te worden. In andere landen worden heel

wat meer keuzen van de kiezers gevraagd. In België b.v. kent men de gewesten als extra bestuurslaag. Dat verhindert onze zuiderburen niet nu plannen te ontwikkelen om ook de burgemeester rechtstreeks te laten verkiezen, en wel in twee rondes. In Amerika worden zelfs rechtstreeks gekozen. Een situatie welke in ons land met scheiding van machten ondenkbaar is.

Wie de kiesstelsels in verschillende landen wat nader bestudeert, zal al snel ontdekken dat de keuze voor een bepaald stelsel niet op zichzelf staat. De geschiedenis van een land, de verhouding tussen centraal en decentraal gezag en de taken en bevoegdheden van de gekozenen spelen een belangrijke rol. Delen van een stelsel uit een ander land kunnen dan ook niet zonder meer worden ingepast in het Nederlandse stelsel. Invoering van een gekozen burgemeester b.v. zal niet alleen gevolgen hebben voor zijn relatie tot de eveneens gekozen gemeenteraad, maar ook voor zijn bevoegdheden en zijn relatie tot de rijksoverheid.

In veel voorstellen over de positie van gekozen en benoemde bestuurders en vertegenwoordigers speelt hun legitimatie een belangrijke rol. Hoe directer en actueler de band tussen kiezer en gekozene, hoe sterker de legitimatie van de bestuurder. Deze gedachte is een uitvloeisel van de idee dat overheidsgezag voortkomt uit de volkswil. Een idee dat haaks staat op de openbaring in de Bijbel, dat oorsprong en gezag van de overheid bij God liggen. Er is geen overheid dan door God. Daaraan ontleen overheden hun legitimatie, ongeacht of ze gekozen of benoemd zijn. Een benoemde burgemeester is dan ook niet minder gelegitimeerd dan een gekozen ambtsdrager, de indirect gekozen Eerste Kamer niet minder dan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer. Daarmee is niet gezegd, dat de manier waarop overheden hun ambt ontvangen, onbelangrijk is. Calvijn wees er in zijn dagen al op, dat het een voorrecht is voor een volk, als overheidspersonen verantwoording moeten afleggen aan vertegenwoordigers van de burgers.

Overheidspersonen zijn ook zondige mensen, die blootstaan aan de verleiding hun macht voor eigen voordeel te gebruiken. Waarden als verkiezing, verantwoording, controle en openbaarheid, die we in ons democratisch staatsbestel kennen, zijn dan ook in een christelijke visie op de overheid waardevol.

Dat dit nog niet automatisch behoeft te leiden tot een voorkeur voor algemeen kiesrecht, leert de geschiedenis van de christelijke politiek in ons land. Het algemeen kiesrecht dateert van 1917. De toenmalige antirevolutionairen stonden – voorzichtig gezegd – niet vooraan om de vorm van algemeen kiesrecht die we nu in grote lijnen nog kennen, te aanvaarden, al hebben de toenmalige Kamerleden het wetsvoorstel uiteindelijk vrijwel unaniem gesteund. De partij was voor een kiesrecht voor gezinshoofden en daarmee gelijkgestelden, waarbij ze mensen die een ‘schandelijk of verkeerd beroep’ uitoefenden, zoals bordeelhouders en kroegbazen wilde uitsluiten. Achtergrond hiervan was dat algemeen kiesrecht voor ieder veel te individualistisch gedacht was en onvoldoende rekening hield met de organische verbanden in de samenleving.

Evenredige vertegenwoordiging

Het jaar 1917 was niet alleen van belang door de invoering van algemeen kiesrecht, maar ook door de keuze voor het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook dat betekende een breuk met het verleden, toen in ons land verschillende soorten districtenstelsels golden. Aanvankelijk leidde de invoering van beide veranderingen tot de opkomst van een groot aantal kleine partijen, die soms ook in de Tweede Kamer doordrongen. Om dat enigszins in te perken werd in de Grondwet de mogelijkheid opgenomen bij wet grenzen te stellen aan het beginsel van evenredigheid. Die grens is voor de Tweede Kamerverkiezing uiteindelijk geworden, dat een lijst ten minste één keer de volle kiesdeler moet behalen om voor één of meer zetels in aanmerking te komen. Hoe hard deze grens kan zijn, ervoer het GPV in 1959, toen het volgens de officiële verkiezingsuitslag voor de eerste keer een zetel behaalde, terwijl de officiële uitslag enkele dagen later uitwees dat er zo’n 25 stemmen te weinig waren behaald, zodat geen zetel werd toegewezen. Of elke stem ook telt!

In de naoorlogse jaren is verschillende keren geprobeerd het voor kleine partijen moeilijker te maken in de Kamer te komen of te blijven. Voorstellen voor een hogere kiesdrempel leken soms op een politieke meerderheid te kunnen rekenen, maar strandden uiteindelijk toch. Achterliggende gedachte was, dat het in de politiek uiteindelijk gaat om machtsvorming. Kleine partijen waren geen machtsfactor en hinderden de grote bij hun machtsvorming en -uitoefening. Vooral de toenmalige KVP en de PvdA telden veel voorstanders van een hogere



kiesdrempel in hun midden. Jongeling en Verbrugh hebben tijdens hun Kamerlidmaatschap voortdurend moeten strijden om politiek te overleven. Met succes overigens. In de jaren tachtig is nog maar één keer voorzichtig geprobeerd een iets hogere kiesdrempel voor de gemeenteraad voor te stellen. Het PvdA-Kamerlid dat het voorstel deed, werd met kritiek overladen en trok het haastig weer in. Sedertdien is het instrument van de kiesdrempel van de politieke agenda verdwenen. Terecht uiteraard. Wie kiest voor algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, moet ervoor zorgen dat iedere stem van gelijk gewicht is. Het veel beleden gelijkheidsbeginsel brengt dat met zich mee. Dan mag een Kamer zich met recht volksvertegenwoordiging noemen. Toch was hiermee het machtsdenken niet ten einde. Vooral D66 was het een doorn in het oog dat de machtsvorming zo moeilijk inzet van verkiezingen kon zijn. Als onderdeel van de zogenaamde staatkundige vernieuwingen wilde de partij dan ook invoering van een districtenstelsel. Ook de PvdA dacht in die richting. Door Nederland in een aantal districten te verdelen zou de band tussen de gekozenen en de kiezers van het district versterkt kunnen worden. De persoon van de gekozene zou belangrijker worden, zijn politieke partij minder belangrijk. Discussie ontstond echter over het aantal districten waarin het land verdeeld zou worden. Hoe groter het aantal en dus hoe kleiner de districten, hoe nauwer de band tussen kiezer en gekozene. Maar dat zou ook betekenen, dat het aantal zetels per district klein zou zijn. Is dan nog vol te houden dat de leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, zoals de Grondwet eist? Simpele rekenmodellen wezen uit, dat vrijwel geen van de kleinere partijen nog een kans zou maken. Om dat probleem te omzeilen zou gekozen kunnen worden voor een klein aantal districten. Ook dat zou het voor de kleinste partijen moeilijk maken, maar wie Nederland wil verdelen in vijf grote districten, kan het doel van een nauwere band

tussen kiezer en gekozene wel vergeten. Voor een echt districtenstelsel voelt buiten D66 dan ook geen enkele partij meer.

Personeel karakter

De beide paarse kabinetten hebben geprobeerd toch nog iets te doen om het personele karakter van het kiesstelsel te vergroten. We noemden al de verlaging van de drempel om met voorkeurstemmen te worden gekozen. Maar het eerste kabinet-Kok wilde meer. Staatssecretaris Kohnstamm legde de Tweede Kamer drie varianten voor. Een gematigd districtenstelsel, het Duitse kiesstelsel en een gemengd stelsel. Het kabinet sprak voorkeur uit voor het gemengde stelsel. In dat stelsel zou de ene helft van de Kamerleden worden gekozen in vijf districten, de andere helft zoals nu op landelijke lijsten. Hierdoor zou het stelsel volgens het kabinet een positieve bijdrage leveren aan de versterking van de band tussen kiezer en gekozene, terwijl kleine partijen een redelijke kans hadden om vertegenwoordigd te blijven. Uit becijferingen bleek, dat die 'redelijke kans' voor GPV en RPF betekende een teruggang van samen vijf naar samen twee zetels. De Tweede Kamer wees dit voorstel dan ook af. Het tweede kabinet-Kok pakte de draad weer op. Minister Peper legde de Kamer een nota voor met maar liefst zes alternatieven met het verzoek aan de Kamer er een keuze uit te maken. Uitgangspunt bij elk van de alternatieven was, dat het stelsel van evenredigheid in stand moest blijven, zodat de positie van kleine partijen er niet of nauwelijks door zou worden beïnvloed. Opmerkelijk was, dat het kabinet zelf geen enkele voorkeur voor een alternatief uitsprak. Argument hiervoor was, dat waar het ging om de verkiezing van de Tweede Kamer, de Kamer zelf maar moest aangeven, in welke richting een wetsvoorstel moest worden voorbereid. Dat laatste weigerde de Kamer. De regering regeert, de Kamer is geen adviesorgaan van de regering maar controleert haar. Nadat ook de opvolger van Peper tever-

geefs geprobeerd had de Kamer op andere gedachten te brengen, legde minister De Vries zich mokkend neer bij de feiten en deed vervolgens niets meer!

Hoe staan de zaken er nu voor? Gelet op de standpunten welke de verschillende partijen tot nu toe hebben ingenomen, mag ervan uit worden gegaan, dat de discussie over het kiesstelsel zal worden voortgezet, waarbij vooral de standpuntbepaling bij de PvdA en het CDA van belang zal zijn. De VVD is sinds jaar en dag tegenstander van ingrijpende veranderingen, al moet nog blijken of zij bij eventuele deelneming aan een nieuw kabinet niet opnieuw een staatkundige verandering als offer zal brengen. De standpunten van D66 zijn als vanouds, maar zullen waarschijnlijk niet veel kans krijgen. PvdA en CDA hebben meermalen laten blijken wel iets te zien in het Duitse kiesstelsel. Het CDA-program zegt, dat aan kiezers meer mogelijkheden moeten worden gegeven om een herkenbare volksvertegenwoordiging te kiezen. Onderzocht dient te worden of een deel van de Tweede Kamer gekozen kan worden via regionale kiesdistricten. Zo geformuleerd kan de partij dus heel veel kanten uit. Voorafgaand aan de totstandkoming van het program heeft een commissie uit de partij een aantal varianten van een gemengd stelsel uitgewerkt. Tot de randvoorwaarden van elk van die varianten behoort de handhaving van de evenredige vertegenwoordiging en zoveel mogelijk waarborging van de mogelijkheden voor kleine partijen om een zetel te verwerven. Aangenomen mag worden, dat het CDA het in eerste instantie zal zoeken bij deze varianten, die allemaal iets hebben van het Duitse stelsel. Dat stelsel verdient dan ook alle aandacht.

Duitse kiesstelsel

Wat is nu de essentie van het Duitse kiesstelsel? De kiezer brengt dan twee stemmen uit: de ene stem op de lijst van de partij van zijn keuze, de andere op de kandidaat van zijn keuze in zijn eigen district. De eerste stem is bepalend voor de zetelverdeling over de partijen, de tweede voor de aanwijzing van de kandidaten die de zetels gaan bezetten. Door geen verandering te brengen in het systeem van zetelverdeling kan dit stelsel dus in principe neutraal uitwerken voor grote en kleine partijen. Via de tweede stem wordt bepaald, wie bij voorrang de aan de partijen toegewezen zetels gaan bezetten. Daarmee wordt dus de invloed van de kiezers op de samenstelling van de fracties vergroot zonder dat dit invloed heeft op de omvang van de fracties. In hoofdlijnen is dit stelsel tamelijk duidelijk, al is het uiteraard ingewikkelder dan ons huidige stelsel met één stem per kiesgerechtigde. Omdat de eerste stem bepalend is voor de krachtsverhoudingen tussen de partijen, behoeft het ook niet bedreigend te zijn voor kleine partijen. In Duitsland is dat anders, omdat daar een kies-

drempel van 5% geldt, maar daar voelt in Nederland vrijwel niemand meer voor. Daar staat tegenover dat kleine partijen ook weinig hebben aan een dubbele stem, omdat zij er zelden in zullen slagen via de tweede stem een kandidaat gekozen te krijgen. Voor hen geldt ook het argument van de regionale bekendheid van de kandidaten veelal minder, omdat de belangrijkste kandidaten van kleine partijen bij de eigen achterban over het algemeen wel bekend zijn.

Toch is hiermee niet alles gezegd. Het Duitse stelsel kan n.l. op allerlei manieren worden ingevuld en aangepast. Niet onbelangrijk is, hoeveel districten zullen worden gevormd en hoe de grenzen ervan zullen worden bepaald. Ook kan het voorkomen dat via de tweede stem iemand rechtstreeks wordt gekozen, terwijl zijn partij volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging geen recht meer heeft op een zetel. In Duitsland leidt dit ertoe, dat met name de grootste partij kans maakt op één of meer extra zetels, waardoor de evenredigheid wordt aangetast en het totaal aantal zetels flexibel wordt.

Tegenover de mogelijke voordelen van het Duitse stelsel staan ook nadelen. De mogelijkheid om twee stemmen uit te brengen nodigt de kiezer uit tot strategisch stemgedrag, zeker als het mogelijk is beide stemmen aan verschillende partijen ten goede te laten komen. Partijen op hun beurt kunnen dergelijk strategisch gedrag stimuleren. Naar mate men de nadelen van het stelsel wil voorkomen, wordt het stelsel ingewikkelder en daardoor minder aantrekkelijk.

Conclusie

Het kiesstelsel is geen rustig bezit. Achter elk voorstel tot verandering gaat een berekening schuil van voor- en nadelen voor de eigen partij. Dat maakt discussies over dit onderwerp extra lastig en beperkt de haalbaarheid van veel wijzigingen. Daar behoeven we niet om te treuren. Ons huidige kiesstelsel past bij uitstek in de Nederlandse verhoudingen met een groot aantal kleine en middelgrote politieke stromingen. Enigerlei vorm van districtenstelsel doet daaraan afbreuk. Wie het kiesstelsel wil gebruiken om via Kamerverkiezingen de minister-president aan te wijzen, overvraagt het kiesstelsel. Wie denkt dat een gekozen (minister)-president over een sterke legitimatie beschikt, spiegele zich aan Frankrijk, waar in twee ronden de president werd gekozen die in de eerste vrije verkiezing nog geen 20% van de stemmen kreeg. Anders dan in het verleden doen zich momenteel gelukkig geen grote bedreigingen van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor. Het Duitse stelsel zonder kiesdrempel behoeft zo'n bedreiging ook niet te zijn. Maar of het de moeite waard is het in te voeren, is een andere zaak.

Het referendum als politieke

Door J.P. de Vries

De op 15 mei verkozen Tweede Kamer heeft een bijzondere opdracht: ze moet een aantal voorstellen tot wijziging van de grondwet in tweede lezing behandelen. Een daarvan betreft het invoeren van de mogelijkheid om in ons land een vorm van referendum in te voeren.

Dit voorstel heeft al een heftige geschiedenis achter de rug. Het maakte al deel uit van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok (1994-1998). In eerste lezing gingen beide Kamers (met gewone meerderheid) akkoord. Bij de tweede lezing werd in de Tweede Kamer ook de vereiste tweederde meerderheid behaald, maar in de Eerste Kamer kwam het voorstel juist één stem tekort, doordat behalve CDA, SGP, RPF en GPV ook één VVD'er, de heer Wiegel, tegenstemde.

Het leidde tot een kortstondige breuk in het tweede kabinet-Kok. Die werd opgelost met de afspraak dat het voorstel terstond opnieuw zou worden ingediend, met bovendien een tijdelijke regeling voor een niet-bindend referendum, omdat die vorm binnen de grenzen van de grondwet mogelijk werd geacht. Dit nieuwe voorstel haalde opnieuw een meerderheid in beide Kamers. Als het ook in tweede lezing door de Tweede Kamer komt, zal in de Eerste Kamer de positiekeuze van de ChristenUnie bepalend zijn voor aanneming of verworping, althans wanneer het voorstel wordt behandeld voordat in juni 2003 een nieuwgekozen Eerste Kamer aantreedt.

Zoals dit korte historische relaas laat zien, is het onderwerp sterk verpolitiseerd geraakt. D66 noemde het referendum zijn kroonjuweel, dat het belang van zijn deelneming in 'paars' moest bewijzen. Dit elan is echter betrekkelijk nieuw. Toen D66 in 1966 van start ging, pleitte het wel voor staatkundige hervormingen die de macht van de kiezers zouden vergroten, maar het referendum werd daarbij toen niet genoemd. Wel was dit onderwerp vanaf het begin van de 20e eeuw van tijd tot tijd bij grondwetsherzieningen ter sprake gebracht, bij voorbeeld als alternatief voor het tweekamerstelsel. Bij de grote grondwetsherziening die in 1982 haar beslag kreeg, waren de progressieve partijen teleurgesteld over het gebrek aan wezenlijke vernieuwingen die deze had gebracht. Het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982, CDA/PvdA/D66) besloot daarom een staatscommissie in te stellen, die moest nagaan hoe de invloed van de kiezers op de beleidsvorming alsnog vergroot kon worden. Deze staatscommissie-Biesheuvel (waarvan de schrijver van dit artikel lid was) kwam in 1985 met een uitvoerig rapport, waarin unaniem één vorm van referendum werd bepleit. Tot 1994 leidde deze aanbeveling echter niet tot een concreet wetsvoorstel.

Past een referendum in de christelijk-staatkundige visie op de verhouding tussen overheid en burgers? Op die vraag wordt verschillend geantwoord. Sommigen zien het referendum als pure volkssoevereiniteit en dus strijdig met de gedachte dat de overheid haar gezag van God ontvangen heeft. Anderen zien op dit punt geen principieel verschil tussen onze huidige vertegenwoordigende democratie en deze vorm van directe democratie. De vraag is naar onze mening in het algemeen niet te beantwoorden. Er zijn namelijk tal van vormen van een referendum, die zowel praktisch als principieel nogal verschil maken voor onze beoordeling.

Soorten referenda

Het eerste onderscheid dat we kunnen maken, is tussen een verplicht en een facultatief referendum. Sommige landen kennen voor bepaalde gevallen een door de grondwet verplicht voorgeschreven referendum, bij voorbeeld over wijzigingen van de grondwet. Nu zijn zulke voorstellen vaak helemaal niet omstreden, maar nodig geworden door veranderingen van buitenaf. Het kost dan moeite de burgers ertoe te bewegen naar de stembus te gaan. Schrijft de grondwet dan ook nog voor dat een minimum-opkomst nodig is om het referendum geldig te maken, dan leidt dat er in de praktijk toe dat grondwetswijziging vrijwel onmogelijk is. Een verplicht referendum is dus een ongewenste figuur.

Een tweede onderscheid betreft de vraag, wie het initiatief neemt tot een referendum: Is dat de overheid / wetgever of moet het initiatief uit de kiezers komen? Aan een initiatiefrecht bij de overheid kleven ernstige bezwaren. Een beroep op de kiezers wordt een gemakkelijke uitweg om lastige beslissingen te omzeilen. Het wetgevend orgaan doet daarmee tekort aan zijn verantwoordelijkheid; het doet als het ware op dit punt afstand van zijn ambt ten gunste van de soevereiniteit van het volk. Een derde onderscheid betreft de kracht van de uitslag van een referendum: is dat een advies of is dat bindend? In het eerste geval spreken we van een raadgevend referendum (als het initiatief van de kiezers is uitgegaan) of een raadplegend referendum (als het initiatief van de wetgever uitgaat). In beide gevallen moet het wetgevend orgaan daarna nog een besluit nemen. Sinds kort kennen we een tijdelijke regeling voor een raadgevend referendum als voorloper op de grondwetswijziging en een raadplegend referendum voor de benoeming van een

noodrem



burgemeester als voorloper op de direct gekozen burgemeester.

Alle vormen van niet-bindende referenda betekenen dat de leden van de wetgevende macht te maken krijgen met twee, soms tegenstrijdige, directieven: hun eigen verkiezingsprogramma – als het goed is, gebaseerd op een principiële politieke overtuiging – en de uitslag van het referendum. Een kamerlid kan echter geen twee heren dienen en moet ook niet in die positie worden gebracht.

Facultatief en bindend

Maken we nu de balans op, dan blijkt er één vorm van referendum ter overweging over te blijven: een facultatief bindend referendum op initiatief van de burgers. Ook hiertegen vallen wel tegenwerpingen aan te voeren. Een referendum kan gemakkelijk leiden tot manipulatie. De vraagstelling kan de uitslag sterk beïnvloeden. De regering kan haar eigen gewicht in de schaal leggen door met aftreden te dreigen bij verwerping. Het referendum zal het wetgevingsproces nog meer vertragen. Deze bezwaren zijn op zichzelf niet denkbeeldig, maar zijn in een goede regeling wel te ondervangen. De staatscommissie-Biesheuvel en in haar voetspoor het kabinet-Kok wilden de mogelijkheid tot een referendum alleen openstellen over reeds door het parlement goedgekeurde wetsvoorstellen. De vraagstelling kan dan niet gemanipuleerd worden; die luidt simpel: Moet dit door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel kracht van wet krijgen? We spreken dan van een facultatief correctief wetgevingsreferendum. Het is daarbij ongewenst

– al kan het moeilijk grondwettelijk worden uitgesloten – dat een minister of kabinet zijn aanblijven aan de uitslag verbindt; want dan krijgt de volksstemming het karakter van een plebisciet en gaat het niet meer om het eigenlijke onderwerp.

Uitgesloten zijn dan referenda over open vragen als: moeten er minder vreemdelingen in ons land worden toegelaten, of: moet de doodstraf opnieuw worden ingevoerd? Pas als het parlement iets heeft aanvaard, kunnen de kiezers aan het woord komen. Een referendum moet met een groot aantal handtekeningen worden aangevraagd, dit om te voorkomen dat te snel en te vaak naar dit bijzondere instrument wordt gegrepen. Om vertraging in de wetgeving te voorkomen zal dit in twee fasen gaan: een inleidend verzoek met een kleiner aantal handtekeningen in drie weken, dat de inwerkingtreding van een wet opschort, en vervolgens het grotere aantal handtekeningen in drie maanden om het referendum te verkrijgen. Deze voorwaarden garanderen dat het om een zaak gaat die echt leeft. Vervolgens zal een brede maatschappelijke discussie ontstaan, die uitmondt in een uitspraak van de kiezers.

Kan de kiezers deze verantwoordelijkheid worden toevertrouwd? Zullen zij bereid zijn in meerderheid ook voorstellen te steunen die tegen hun persoonlijk belang ingaan? Een voor de hand liggend voorbeeld zijn belastingverhogingen. In Californië hebben referenda ertoe geleid dat het bestuur essentiële voorzieningen niet kon bekostigen. Hier zijn twee oplossingen voor. Je kunt belastingwetten van het referendumrecht uitsluiten – dat is enigszins een zwaktebod. Of je kunt de

belastingverhoging en de verbetering van een concrete publieke voorziening in één wet samenbrengen, zodat de keuze duidelijker wordt.

Vele raadgevers

Dit brengt ons tot de kernvraag: is het referendum per definitie een vorm van volkssoevereiniteit of is het ook in te passen in een christelijke staatkundige visie? Niet te ontkennen valt dat veel voorstanders van het referendum, D66 voorop, het zien als consequente uitwerking van de volkssoevereiniteitgedachte. Je herkent dat hierin dat de directe democratie, waarin alle burgers hun mening geven, principieel boven de indirecte, vertegenwoordigende democratie wordt gesteld. Het klassieke Athene is hun ideaal, waarbij ze even verwaarlozen dat daar vrouwen en slaven erbuiten vielen. Alleen omdat je niet geregeld met tien miljoen mensen kunt vergaderen, wordt om praktische redenen de vertegenwoordigende democratie aanvaard.

Wij delen die principiële voorkeur niet en zien veel voordelen in de vertegenwoordigende democratie.

Volksvertegenwoordigers worden gekozen op basis van hun kwaliteiten – elke partij zet de beste mensen uit haar midden op de kandidatenlijst. Niemand heeft ooit voorgesteld kamerleden per loting uit de kiezers aan te wijzen – wat zou passen in de idee van het maximaal benaderen van directe democratie. Een tweede belangrijk verschil is, dat gekozen vertegenwoordigers hun stem in de openbaarheid uitbrengen en vooraf hun standpunt motiveren. Achteraf kunnen ze ter verantwoording worden geroepen, of ze inderdaad het publieke belang en niet hun persoonlijke belangen behartigd hebben. Dat is een groot verschil met de kiezer die in de beslotenheid van het stemhokje zijn ‘voor’ of ‘tegen’ een wetsvoorstel uitspreekt.

Toch heeft het vertegenwoordigend stelsel ook nadelen. In ons land uit dit zich vooral in de noodzaak van coalitievorming bij gebreke van een meerderheidspartij. In die coalitievorming worden soms afspraken gemaakt waarbij de partners zich verplichten een wens van een van hen te steunen, terwijl die wens zonder zo’n afspraak geen meerderheid in het parlement zou hebben. Het regeerakkoord dwingt de fracties dan daartoe. Gebeurt dit vaker of met belangrijke zaken, dan leidt dat tot vervreemding tussen kiezers en gekozenen. Een referendum zou dan een instrument kunnen zijn om dit te corrigeren en zal ook preventief werken.

Het lijkt ons te vlot deze concrete vorm van de hand te wijzen als uitloeijsel van de door ons afgewezen volkssoevereiniteit. Immers, we aanvaarden ook de huidige vertegenwoordigende democratie. Daarin regeert de volksvertegenwoordiging niet, maar ze heeft wel de

macht om zaken tegen te houden. De volksvertegenwoordiging kan geen wet tot stand brengen zonder de medewerking van de regering – ook niet via het recht van initiatief -, maar omgekeerd kan de regering geen wetten tot stand brengen zonder de instemming van de Staten-Generaal. Dat past in de bijbelse visie op gezagsuitoefening, waarin ieders verantwoordelijkheid (ambt) wordt erkend, maar macht niet een absoluut karakter draagt. Rehabeam verliest de helft van zijn rijk door zijn absolutistisch optreden (I Kon. 12:14-16), maar Salomo prijst de vorst die veel raadgevers heeft (Spr. 11:14, 15:22). Als deze bevoegdheid aanvaardbaar is bij de vertegenwoordigers van de kiezers, zou het dan onaanvaardbaar moeten zijn bij de kiezers zelf?

In de calvinistische staatkunde is zo’n principieel nee tegen referenda ook niet te vinden. Zowel Abraham Kuyper als A.F. de Savornin Lohman achtten dit instrument in bepaalde situaties toepasbaar. Het principiële nee vinden we voor het eerst bij H. Colijn in diens *Saevis tranquillius* in undis. Daarbij is het goed te bedenken dat Colijn ten tijde van het schrijven van dit boek minister-president was. Ministers (en ook kamerleden) hebben gewoonlijk niet veel animo voor het referendum, omdat het beperkingen oplegt aan hun macht. Een kiezersuitspraak is ook moeilijker te beïnvloeden dan een beslissing in het parlement. Maar het hechten aan macht is op zichzelf geen christelijk-staatkundige overweging.

Voor ons is wel een principieel punt dat de uitspraak van de kiezers niet die van het parlement mag vervangen. Voorwaarde moet blijven dat geen wet tot stand komt zonder instemming van de gekozen volksvertegenwoordiging. Dat daarna een referendum een parlementair ‘ja’ nog kan corrigeren, kan een nuttige noodrem zijn. Een volksinitiatief als in Zwitserland, waar kiezers een door henzelf opgesteld wetsvoorstel rechtstreeks in een beslissend referendum in stemming kunnen brengen, past hier niet in.

Onze conclusie is dat de ChristenUnie tegen een referendum in de vorm zoals het nu ter discussie staat, geen principieel nee zou hoeven te zeggen. Met de beperking van de hoge drempels wat betreft het aantal handtekeningen, mogen we ervan uitgaan dat de toepassing een uitzondering zal blijven. Dit laat uiteraard onverlet de praktisch-politieke afweging in een concrete situatie als in de afgelopen jaren, toen invoering van het referendum vooral de politieke positie van D66 moest versterken. Evenzo kan het massaal op drift raken van de kiezers een overweging zijn om hier maar even mee te wachten. Daar staat tegenover dat de mogelijkheid van een referendum ook een middel kan zijn tegen de vervreemding tussen kiezers en gekozenen, die de oorzaak lijkt van dit massaal op drift raken.

Ook koningen en profeten keken naar Christus uit!

Door ds. A. v.d. Sloot, predikant in Bedum

Lukas 10: 23-37

Vele profeten en koningen hebben willen zien, wat jij ziet, en zij hebben het niet gezien, en horen, wat jij hoort, en zij hebben het niet gehoord.

Lucas 10:24

Het Woord

In de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan laat Jezus zien, dat *weten* en *doen* bij elkaar horen. En daarom zijn de priester en de Leviet, die het zo goed weten, niet te verontschuldigen wanneer zij verstek laten gaan bij het betonen (doen) van naastenliefde. Niet alleen de rovers, maar ook de priester en de Leviet, die nalieten om de beroofde man te helpen, staan schuldig.

Waarom vertelt Jezus deze gelijkenis? Omdat een wetgeleerde zich aan Hem had geërgerd. Jezus had tegen zijn discipelen gezegd, dat koningen en profeten naar Zijn komst hebben uitkeken. Daarin gaf Jezus te kennen méér te zijn dan Mozes door wie God de Wet heeft gegeven. Daarop reageert de wetgeleerde: wat verbeeldt Jezus zich wel!? Ik zal hem eens een lesje leren! Maar het pakt allemaal anders uit. Niet Jezus, maar de wetgeleerde krijgt een lesje in het begrijpen van de Wet van Mozes.

De wetgeleerde heeft tot taak om mensen te *leren* God en de naaste lief te hebben. Wat Jezus hem voorhoudt is: als het gaat om het beërven van het eeuwige leven komt het op iets anders aan, namelijk op het *betonen* van de door God gevraagde liefde! Want *leren* en *doen* zijn twee geheel verschillende zaken! Je kunt het heel goed *weten* en *leren*, maar het niet *doen*. De wetgeleerden in die tijd stonden daarom bekend. Jezus legt daar de vinger bij als hij zegt: het komt aan om het *doen* van de Wet!

In plaats dat de wetgeleerde zich verootmoedigt en Jezus om genade smeekt, gaat hij zich verontschuldigen. Hij wil geen zondaar voor God worden. Daarom vertelt Jezus de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan. Opdat de wetgeleerde alsnog ontdekt zou worden aan zijn zonden en ... *tot Christus de toevlucht zou nemen*. Jezus laat daarin zien: *weten* alleen maakt mensen tot huichelaars die zichzelf zoeken. *Weten* en *doen* horen bij elkaar. En daarom hebben koningen en profeten naar de komst van Christus uitgezien. Want zij -de werkelijk vrome koningen en profeten- wisten heel goed: wij kunnen Gods wetten de mensen opleggen en leren, maar als

het op het *doen* aankomt, schieten wij, hoe goed we ons best ook doen, zelf dagelijks tekort. Wij lopen bij het verrichten van onze ambtstaak vuile handen op. Daarom zagen zij naar Christus uit: op Zijn gerechtigheid hoopten zij.

De toepassing

Er is momenteel in onze samenleving sprake van een hang naar 'rechts': terugkeer naar wet en orde. De keerzijde van de individualistische 'het moet kunnen' -mentaliteit wordt allereerst gevoeld. De roep om meer vastheid en structuur klinkt. Je kunt er blij om zijn, dat in dat kader ook de Tien Geboden weer in het vizier komen. Een mooie kans voor de christenheid: wij hebben een Woord voor de wereld!

In het licht van de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan valt daar een kanttekening bij te plaatsen: De Wet doet ons allereerst onze zonden kennen. Zoek daarom niet in het doen van de Tien Geboden je vastheid! Want wie in het doen van de geboden zijn vastheid zoekt komt teleurgesteld uit. Willen Gods geboden ons werkelijk tot zegen zijn, dan moeten ze ons tot ommekeer, d.w.z. *bij Jezus Christus brengen*. In de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan houdt Jezus dit ons zelf voor: *niet de Wet redt, maar om gered te worden moet je bij Mij, de Christus, zijn!* Dat geldt voor eenvoudigen en hooggeplaatsten: voor het volk, maar ook voor ministers en Kamerleden, voor rechters en bestuurders en -op het terrein van de kerk- voor professoren en predikanten, voor ouderlingen en diakenen. Vanwege de zondige tekorten, waarmee de uitoefening van het ambt vergezeld gaat, hebben ook zij de genade van Christus nodig. Terugkeer alleen naar de Tien Geboden redt ons niet en redt onze samenleving evenmin. *God wil redden door de kracht van de Geest en door de bediening van het Evangelie* (vgl. Dordtse Leerregels III/IV par. 5 en 6). Daarom dient de Evangelieprediking door de kerk hoog op onze agenda, ook op die van onze politieke agenda te blijven staan, tot heil van allen, ook van hen die een ambt bekleden.

Ook koningen en profeten keken naar Christus uit!



Discriminerende godsdienstige uitlatingen

Door mr. Geert Jan Spijker

Homoseksualiteit is een gruwel! Mag je tegenwoordig een artikel nog op deze wijze beginnen? Of is het uiten van een dergelijke zinsnede voldoende voor een veroordeling door de rechter? De afgelopen tijd is gebleken, dat dergelijke vragen niet louter van academisch belang zijn. De rechter heeft zich recentelijk meerdere malen moeten uitlaten over de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en het discriminatieverbod. Afkeurende uitlatingen over de seksuele praxis van homoseksuelen werden door leden van deze minderheidsgroep vaak als kwetsend ervaren. Maar is daarmee ook sprake van een strafbare belediging?



We stuiten hier onmiskenbaar op een spanningveld: enerzijds heeft iedereen het recht om zijn mening te uiten, anderzijds geldt ook het verbod om te discrimineren. Welk fundamenteel recht verdient voorrang? We zullen in dit artikel zien hoe de rechter zich heeft uitgelaten over dit vraagstuk. Daarbij valt op, dat hij bij zijn afweging de godsdienstvrijheid een doorslaggevende rol laat spelen. Het maakt voor de strafbaarheid uit of een bepaalde discriminerende meningsuiting wel of niet gedaan is in de context van de uiteenzetting van iemands geloofsopvatting. Dit roept de vraag op of een beroep op de bijbel of de koran een vrijbrief geeft om alles te mogen zeggen. Of stelt het recht beperkingen aan uitlatingen die binnen het kader van een godsdienstige overtuiging worden gedaan? Voor dergelijke vragen met betrekking tot de discriminerende meningsuitingen worden behandeld, wordt eerst stilgestaan bij de uitingsvrijheid in algemene zin.

Uitingsvrijheid in een democratische samenleving

Iedere Nederlander heeft volgens de Grondwet het recht om zijn gedachten of gevoelens te openbaren (art. 7). Niemand heeft daar voorafgaand verloop nodig. Wel heeft iedereen bij de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting een 'verantwoordelijkheid volgens de wet'. Dit wil zeggen, dat deze vrijheid beperkt kan worden middels een wet in formele zin, zoals het Wetboek van Strafrecht (Sr). In art. 137c Sr is bijvoorbeeld de discriminerende belediging strafbaar gesteld.

Naast de bepaling in onze nationale Grondwet is art. 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM) van belang. De Nederlandse rechter, die wetten niet mag toetsen aan de Grondwet, moet deze wel toetsen aan 'eenieder verbindende bepalingen van verdragen'. Art. 10 EVRM is - evenals veel andere mensenrechtenbepalingen in het EVRM - 'eenieder verbindend'. Dit houdt in dat iedere burger zich er voor de rechter op kan beroepen. Die maakt dan vervolgens uit of bepaalde binnen Nederland geldende wettelijke voorschriften wel of geen toepassing vinden. Een nationale regeling vindt geen toepassing, als die toepassing onverenigbaar is met rechtstreeks werkende internationale bepalingen. Een toepassing van een nationale regeling omtrent de vrijheid van meningsuiting kan onverenigbaar zijn met art. 10 EVRM. In dat geval 'overrulet' art. 10 EVRM als het ware het nationale recht. Meer aandacht voor deze bepaling is daarom onvermijdelijk.

De bescherming die het EVRM de uitingsvrijheid biedt, is groot. Onder de uitingsvrijheid vallen volgens de uitleg van het Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM) ook in het publieke debat gedane uitlatingen die schokkend, verontrustend of grievend zijn. Zelfs wanneer een minder kwetsende vorm van uiten mogelijk is, wil dat nog niet zeggen dat de meer kwetsende variant niet onder de werkingssfeer van de bepaling valt. Met name waardeoordelen genieten veel bescherming, aangezien

deze niet vatbaar zijn voor bewijs.

Oorzaak van deze ruime werkingssfeer is de grote waarde die het EHRM hecht aan een open discussie. Voor een goede ontwikkeling van de publieke meningsvorming is het recht je mening te uiten onmisbaar. Het Hof noemt dit mensenrecht daarom een van de essentiële fundamenten van een democratische samenleving. De vrijheid van meningsuiting is één van de basisvoorwaarden voor de vooruitgang van de democratie en voor ieders persoonlijke ontplooiing.

Noties als pluralisme, openheid en tolerantie behoren volgens het EHRM in een democratische samenleving een prominente rol te spelen. Dit wil echter niet zeggen dat er geen grenzen aan het recht op vrije meningsuiting verbonden zijn. Art. 10 lid 2 EVRM geeft een drietal eisen waaraan het beperken van de uitingsvrijheid dient te voldoen. Ten eerste moet de beperking bij wet zijn voorzien¹, ten tweede moet de beperking één van de in art. 10 lid 2 genoemde doelen dienen (zoals het beschermen van de rechten van anderen), en ten derde moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De derde eis is erg belangrijk. We constateerden, dat het democratiebegrip in de visie van het EHRM geen lege huls is. Het heeft een normatieve inhoud en geeft daarmee een bepaalde richting aan. In een democratie behoort het niet maar te gaan om de wil van de helft plus een. Een dergelijke formele benadering is te beperkt. Een ware democratie wordt gekenmerkt door verdraagzaamheid en verscheidenheid. De norm van het EHRM is een open samenleving waarin een stevig debat plaats kan vinden, en waarin minderheden hun afwijkende opvattingen kunnen uiten, ook als deze de meerderheid niet al te plezierig in de oren klinken. Van het beperken van de vrijheid van meningsuiting kan dan ook niet snel sprake zijn. Daarvoor moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte.

Bij het beoordelen van de noodzaak van een beperking heeft de nationale rechter veelal een bepaalde marge. Hij staat dicht bij het specifieke geval en is daardoor beter in staat tot een oordeel over de noodzaak van een bepaalde beperking in de betreffende (democratische)

Geert Jan Spijker rondde een jaar geleden zijn studie rechten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) af met een scriptie over de vrijheid van meningsuiting (met als casus 'de zaak-Van Dijke'). Over dit zelfde onderwerp schrijft Geert Jan op dit moment een Kort Commentaar voor het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie (verschijnt binnenkort). Intussen studeert Geert Jan ook nog filosofie aan de EUR.

samenleving. De publieke moraal kan per land immers nogal verschillen. De beoordelingsmarge is echter klein als het een uitlating betreft die in het maatschappelijk debat gedaan is.

De uitingsvrijheid stuit op haar grenzen als er sprake is van opruiing, belediging, godslastering of obscene publicaties.² Al in de jaren '50 werd overwogen dat de uitingsvrijheid in een democratische samenleving onderworpen is aan regelingen die dergelijke uitingen tegengaan. Een andere begrenzing van de uitingsvrijheid vinden we in art. 17 EVRM: men mag de democratie niet ondermijnen met behulp van democratische vrijheidsrechten. Dit verbod voorkomt, dat totalitaire stromingen met behulp van mensenrechten deze zelfde rechten kunnen opheffen.

Al met al kan geconstateerd worden dat het EHRM veel waarde hecht aan de vrijheid van meningsuiting. In een democratische samenleving dient een stevig publiek debat plaats te kunnen vinden. Daarin is ook ruimte voor soms minder aangename uitingen van minderheden. Dit neemt echter niet weg, dat de uitingsvrijheid kan worden beperkt. Meestal gebeurt dit met het oog op de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Onder 'de rechten van anderen' valt onder meer de bescherming van groepen (zoals gelovigen, etnische groeperingen, homoseksuelen) tegen belediging. Als minderheidsgroeperingen worden beledigd, spreken we van discriminerende belediging. Laten we eens zien wanneer dergelijke meningsuitingen strafbaar zijn.

Discriminerende meningsuitingen

'Discriminatie' wordt meestal als pejoratief begrip gebruikt. Dat wil zeggen: als een woord met een ongunstige betekenis. Discriminatie vindt plaats, als er een verwerpende onderscheiding gemaakt wordt. Mensen worden achtergesteld zonder redelijke grond. Dit kan op vele manieren gebeuren, onder meer door het doen van bepaalde uitlatingen. De wet verbiedt dit - ieder mens heeft immers een gelijke waarde en dient als zodanig behandeld te worden. Art. 137c Sr stelt strafbaar het zich in het openbaar opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, of hun seksuele gerichtheid. Ook het verspreiden van publicaties met een dergelijke inhoud is verboden (art. 137e), alsmede het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d). Deze bepalingen zijn uitwerkingen van het algemene discriminatieverbod, zoals geformuleerd in artikel 1 van de Grondwet.

Wanneer is nu een discriminerende belediging strafbaar? De Nederlandse regering heeft daarover het volgende gezegd:³ 'Kritiek op opvattingen of gedragingen -



in welke vorm ook - valt buiten het bereik van de strafbepaling'. En: 'Alle, zelfs felle kritiek op opvattingen, die in de groep leven of op het gedrag van hen, die tot de groep behoren, blijft buiten het bereik van de strafwet'. Er moet sprake zijn van krenking op punten waarop niet meer kan worden geargumenteed en van aantasting van voor het menselijk bestaan fundamentele waarden. We concluderen hieruit, dat er sprake is van een discriminerende meningsuiting als iemand in zijn menselijke waardigheid wordt aangetast. Pas als iemands menszijn op het spel staat, wordt een discriminerende meningsuiting strafbaar. Uitlatingen met betrekking tot overtuigingen en handelwijzen kunnen dus wel door de strafrechtelijke beugel. Het kan gebeuren, dat iemand gekwetst is door een negatief geladen opmerking over zijn gedrag, maar dit maakt die uiting nog niet strafbaar. Gekwetstheid als criterium voor strafbaarheid is te vaag en onduidelijk. De ene mens is nu eenmaal sneller gekwetst dan de andere.

Bij de beoordeling van de strafbaarheid speelt de context van de uitlating een belangrijke rol. Daaruit kan de strekking van de uiting worden afgeleid en daarmee de intentie van de dader. Na bestudering van de specifieke omstandigheden van een geval, kan beter beoordeeld worden of iemand in zijn of haar menselijke waardigheid is aangetast. We zullen zien, dat een omstandigheid die de rechter meeweegt bij discriminerende meningsuitingen, de geloofsopvatting is op basis waarvan iemand zijn uitlating deed. Aan de hand van een aantal recente zaken zal dat geïllustreerd worden.

Afwijzing van homoseksualiteit op basis van een geloofsovertuiging

De discriminerende belediging zoals geregeld in art. 137c Sr stond aanvankelijk vooral bekend vanwege racistische uitlatingen. De laatste tijd hebben echter vooral 'uitlatingen over een groep mensen wegens hun homoseksuele gerichtheid' de aandacht getrokken. Opvallend hierbij is dat de rechter de vrijheid van meningsuiting telkens liet prevaleren boven het discriminatieverbod. Daarnaast gaf



hij bijzondere aandacht aan het feit, dat de betreffende uitlatingen gedaan waren in de context van de uiteenzetting van een geloofsopvatting.

Deze benadering kwam voor het eerst duidelijk naar voren in de zaak-Leen van Dijke. Daarin stond diens uitlating “Ja, waarom zou een praktiserend homoseksueel beter zijn dan een dief?” centraal. De rechtbank vond dat hier sprake was van een strafbare belediging. Hof en Hoge Raad kwamen echter tot een andere conclusie. Het hof benadrukte allereerst de context. Los daarvan zou de (op zich kwetsende) uitlating wel een strafbare belediging zijn geweest. De waardigheid van de betreffende groep zou dan miskend worden. Uit de context bleek echter, dat het ging om een illustratie van een geloofs-overtuiging. Op grond van die overtuiging wees Van Dijke de homoseksuele praxis af als zondig, namelijk als strijdig met een van de bijbelse geboden. Zijn punt was om aan te geven, dat het onjuist is als christen gradaties in die geboden aan te brengen. Vanwege deze context werd de waardigheid van homoseksuelen niet aangetast. Gezien bovendien de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting, stond het hem vrij zijn geloofs-overtuiging uit te dragen. Wel moet dat gebeuren binnen acceptabele proporties, wat hier het geval was. De Hoge Raad sloot zich hierbij aan. Het hof had om te beginnen door zijn waardering van de context op een juiste manier invulling gegeven aan de term “beledigend”. Bovendien mocht het hof in het oordeel betrekken dat “de vrijheid van godsdienst en van meningsuiting mede bepalend kunnen zijn voor het al dan niet aannemen van een beledigend karakter van – op zichzelf beschouwd kwetsende of grievende – uitlatingen. De Hoge Raad neemt daarbij in aanmerking, dat in ’s Hofs overwegingen besloten lag, dat deze uitlatingen kenbaar in direct verband stonden met de uiting van de geloofsopvatting van de verdachte en als zodanig voor hem van betekenis zijn in het maatschappelijk debat.”⁴

Deze uitspraak is terecht, maar laat ook enige vragen open. Welke rol speelt de godsdienstvrijheid hier nu bijvoorbeeld precies?⁵ Biedt de vrijheid om je geloof te belijden meer bescherming dan de vrijheid je mening te uiten? Oftewel: was Van Dijke’s uitlating wel strafbaar geweest, wanneer die niet in het kader van een uiteenzetting van een geloofsopvatting was gedaan? Het lijkt er gezien de formulering van de Hoge Raad verdacht veel op.

Ongeveer dezelfde benadering volgde onlangs de Rotterdamse rechtbank bij de vrijspraak van imam El Moumni.⁶ Diens uitlatingen, dat homoseksualiteit (1) een afwijking is en (2) schadelijk is voor de Nederlandse samenleving, waren op zichzelf genomen zodanig kwetsend, dat zij vallen binnen het bereik van art. 137c Sr. Het

beledigende karakter kwam evenwel aan de in beginsel beledigende uitlatingen te ontvallen, nu de uitlatingen een godsdienstige overtuiging direct uitdrukten. Bescherming tegen een strafrechtelijke procedure kon derhalve worden ontleend aan de godsdienstvrijheid. De imam kon zijn uitspraken baseren op fundamentele geschriften, waaraan hij zijn godsdienstige overtuiging (mede) ontleende. Gezien de context - het gehele interview - was er bovendien geen sprake van een aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden tegen mensen wegens hun homoseksuele gerichtheid (art. 137d Sr). El Moumni liet zich namelijk expliciet negatief uit over het lastigvallen van ieder persoon, ongeacht diens omstandigheden.

Misschien nog wel sterker dan in de zaak-Van Dijke wordt hier gesteld, dat het de godsdienstvrijheid is die de imam beschermde tegen een strafrechtelijke procedure. Tegelijk geeft de rechter echter ook aan, dat de godsdienstige uitingsvrijheid hiermee niet grenzeloos is geworden. Immers, als de juiste vertaling van het geuite woord “marat” niet “afwijking” maar “ziekte” zou zijn, dan zou volgens de rechtbank de imam niet op bescherming van de godsdienstvrijheid hebben kunnen rekenen. Een beroep op een heilig boek geeft aldus geen vrijbrief om alles te mogen uiten, zo lijkt te volgen uit het vonnis van de rechtbank.

Het laatste woord is over dit alles zeker nog niet gezegd. Het Openbaar Ministerie is immers in beroep gegaan tegen de uitspraak. Het wil een principiële uitspraak van onze hoogste rechter over de verhouding tussen de in het geding zijnde grondrechten.

Tot slot

Het zijn spannende tijden voor de godsdienstige uitingsvrijheid, dat moge duidelijk zijn. De Nederlandse rechter zit vooralsnog echter op een lijn die tot tevredenheid stemt. Hij geeft veel ruimte aan mensen om hun geloofs-overtuiging in het openbaar te uiten, ook als die impopulair of zelfs kwetsend is voor sommigen. Hierbij is duidelijk de invloed van het EHRM merkbaar. Dat laat immers ook schokkende, verontrustende en grievende uitlatingen toe, mits gedaan in het maatschappelijk debat. Dat de godsdienstige uitingsvrijheid niet onbeperkt is, hoeft niet tot teleurgestelde reacties te leiden. Sterker nog, zekere beperkingen moeten we koesteren in onze democratische rechtsstaat.

¹ De term ‘wet’ moet hierbij ruim worden uitgelegd. Naast wetten in formele zin (die worden vastgesteld door regering en Staten-Generaal) vallen hier ook lagere regelingen en ongeschreven recht onder.

² ECRM 9-6-1958, 214/56 (De Becker).

³ Bij de wetswijziging van 1971.

⁴ HR 9-1-2001, NJ 2001, 203.

⁵ Deze vraag dringt zich temeer op nu in een vrijwel identieke zaak de godsdienstvrijheid door de Hoge Raad niet wordt genoemd, HR 9-1-2001, zaaknummer 00946/99 (Van der Wende).

⁶ Rechtbank Rotterdam 8-4-2002, zaaknummer 10/040070-01.

Wij, de elites van Europa...

Door Benjamin Anker, medewerker Wetenschappelijk Instituut

“De Conventie is mislukt wanneer er geen voorstel voor een Europese Grondwet komt”. Met deze woorden van voorzitter Giscard d’Estaing ging twee maanden geleden de Europese Conventie van start.

De Conventie ziet zich geconfronteerd met een historische uitdaging: het voorbereiden van hervormingen die de Europese Unie transparanter, democratischer en dichter bij haar burgers moet brengen. Hierbij speelt de visie op de toekomst van de Unie een grote rol. Welke doelen stelt de Unie zich en op welke wijze denkt men deze te bereiken? Het moge duidelijk zijn dat voor- en tegenstanders van meer integratie hierop een volstrekt verschillend antwoord geven. Beide groepen zijn vertegenwoordigd in de Conventie, zij het dat de eerste groep een numeriek overwicht heeft. De hervormingen die aan de geherformuleerde doelstellingen dienstbaar moeten zijn zouden dus beslag moeten krijgen in een ontwerp-grondwet voor de Unie. Maar heeft Europa een eigen grondwet nodig? Waar hebben we het in deze discussie eigenlijk over? Enkele korte opmerkingen.

Het toekomstdebat

Dat het debat over de toekomst van Europa nu weer is aangezwengeld, kan niet los worden gezien van de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie met een tiental landen uit Centraal en Oost Europa en het gebrek aan betrokkenheid van de Europese burgers bij het bestuur in Brussel. Enerzijds is er de angst dat de huidige besluitvormingsstructuur niet geschikt zal zijn om een uitgebreide Unie effectief te laten functioneren, waardoor deze uiteindelijk in een gebrek aan besluitvaardigheid zal verzanden. Met andere woorden, het is niet mogelijk een vitale, besluitvaardige Unie in stand te houden zonder ingrijpende veranderingen met het oog op de lange termijn. De besluitvormingsstructuur die in de jaren vijftig voor zes landen was bedacht, kan het gewicht van 25 lidstaten niet dragen.

Anderzijds is er het gebrek aan politiek draagvlak bij de burger, hetgeen de Europese samenwerking op termijn kan frustreren. Het overgrote deel van de Europese burgers weet niet precies wat de EU nu eigenlijk precies inhoudt, en al helemaal niet wat de doelstellingen voor de langere termijn zijn. De betrokkenheid van de burger bij het Europees bestuur is altijd gekenmerkt door een hoge mate van onverschilligheid, alhoewel er sinds het Verdrag van Maastricht een kritischer houding lijkt te zijn ontstaan. Dit is onder meer tot uitdrukking gekomen in het afwijzen van de EMU door de Denen en van het Verdrag van Nice door de Ierse bevolking. Het op technocratische en voor de burger ondoorzichtige wijze uitoefenen en uitbreiden van bevoegdheden in Europa, lijkt niet eindeloos door te kunnen gaan zonder ingrijpen van burgers middels verkiezingen en referenda. Juist omdat het ‘Europees bewustzijn’ slechts bij een kleine groep burgers en politici leeft, is het voor pro-integratiedenkers (zij die vergaande integratie van de EU-lidstaten nastreven) zaak het bestuur transparanter en voor de burger begrijpelijker te maken.

Nut van een Europese Grondwet

Maar waarom is het belangrijk dat er een Europese grondwet komt? Van oudsher functioneren grondwetten alleen binnen staten. De Europese Unie is echter geen staat, en het laat zich niet aanzien, dat zij zich snel in die richting zal ontwikkelen. De term ‘Grondwet’, die toch een inherente verwijzing naar statelijkheid en een statisch karakter van institutionele verhoudingen in zich draagt, kan dus een vertekend beeld oproepen.

Een nadere blik op het Europese bestel geeft een ander perspectief. Ten eerste is de Europese Unie een unieke constellatie,

een zogenaamde organisatie sui generis, en kan zij derhalve niet met de nationale staat vergeleken worden. Toch oefent zij wel een aantal bevoegdheden uit die vroeger aan nationale overheidsinstellingen toekwamen, waarbij er voor de burger voldoende juridische waarborgen gegarandeerd moeten worden.

Ten tweede heeft de EU reeds een constitutie, zij het dat deze op dit moment op onoverzichtelijke wijze terug te vinden is in een aantal verdragen. Ter verduidelijking: de term ‘formele constitutie’ verwijst naar een specifieke wet die het raamwerk vormt voor rechtsvorming en rechtshandhaving door en namens de staat. Deze wet is de grondslag voor het optreden van de verschillende bestuursorganen. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een land dat geen geschreven grondwet heeft, maar zeker wel een constitutie.

Een belangrijke reden voor het formuleren van een Europese grondwet is dus het gegeven, dat er in Europa een gezagsstructuur is, waarbij bevoegdheden van het nationale niveau naar het Europese zijn overgedragen en deze op voor de burger bindende wijze worden uitgeoefend. In het kader van zo’n gezagsstructuur is het uit democratisch oogpunt belangrijk, dat er in het belang van de burger een duidelijk gearticuleerde bestuursvorm, grondrechtenbescherming en een institutioneel evenwicht is. Anders dan nu het geval is, zou deze kunnen worden vastgelegd in een voor een ieder toegankelijk en beknopt document, de Europese grondwet.

Destilleren en uitbreiden

Zo geredeneerd hoeft het opstellen van een grondwet voor Europa niet meer te

Conventie. Het ligt immers veel meer in de lijn van de Europese geschiedenis om ruimte te scheppen voor een flexibele ontwikkeling. Het vastleggen van een verdeling is wellicht een optie indien de EU in vergaande mate een federaal karakter heeft aangenomen. Zover is het echter nu nog lang niet.

Het laatste woord

Alhoewel de Conventie vrijwel zeker met voorstellen voor een Europese Grondwet zal komen, is het waarschijnlijk dat dit slechts de eerste stap is naar een complete formele constitutie voor Europa waarin bestuursvorm, institutioneel evenwicht en grondrechten zijn opgenomen. De realisatie van een gedegen constitutioneel document heeft zeker voordelen. Als echter geen bevoegdhedenverdeling en een opsomming van grondrechten wordt opgenomen, is het de vraag of een vereenvoudiging van de huidige verdragen niet volstaat voor dit moment. Aan zo'n document hoeft niet noodzakelijkerwijs het predikaat 'Grondwet' te worden meegegeven. Aangezien de EU reeds een constitutie heeft en er via het EVRM bescherming van grondrechten kan worden gewaarborgd, kan de formulering van een basisverdrag al een stap vooruit betekenen. Het is niet ondenkbaar dat de lidstaten ook aan deze optie de voorkeur geven, die meer recht doet aan de flexibiliteit en het niet-statelijke karakter van de EU.

Volgend jaar zullen de aanbevelingen van de Conventie immers worden besproken in de Europese Raad, en hoogstwaarschijnlijk aangepast. Daarna wacht nog de route van referenda in de lidstaten, en met inachtneming van de tendens in Ierland, Italië en Denemarken alsmede de verkiezingen in Frankrijk en Duitsland, is het zeer de vraag in welk politiek landschap de voorstellen van Giscard d'Estaing zullen moeten gedijen. Wellicht zal hiermee reeds rekening worden gehouden bij het formuleren van de slotverklaring, zodat deze niet net zo ambitieus (of pretentiefus) zal zijn als de woorden die bij de aanvang van de Conventie zijn gesproken. Het zou de politieke haalbaarheid van de voorstellen in ieder geval ten goede komen.

behelzen dan het destilleren van de belangrijkste institutionele bepalingen uit de huidige Europese verdragen. De vraag is dan niet zozeer, wat er in de grondwet moet komen, maar wat er uit de verdragen moet worden weggelaten om de kernbepalingen van de EU over te houden. Hier dienen zich echter complicaties aan. Hoewel de institutionele bepalingen en de beschrijving van de bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor een goed deel zijn terug te vinden in de huidige verdragen, geldt dit niet voor specifieke grondrechten. Momenteel wordt in het EG-Verdrag slechts opgemerkt dat de grondrechten zoals opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden geëerbiedigd. Zo'n opsomming van grondrechten dient dus uitdrukkelijk te worden toegevoegd. Nu is er enkele jaren geleden reeds een aanzet geweest voor het formuleren van een 'grondrechtencatalogus' voor Europa door de totstandkoming van het Europees Handvest van Grondrechten. Dit Handvest heeft vooralsnog geen bindende status, maar zou in principe in een grondwet kunnen worden ingepast. Een groot nadeel van toepassing van het Handvest

is echter het ontstaan van botsende competenties: zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen dan immers een oordeel vellen over mensenrechtenkwesties, met alle onduidelijkheid van dien.

Een ander heikel punt is het opnemen van een duidelijke verdeling van bevoegdheden tussen nationaal en Europees niveau. Het initiatief om te komen tot een zogenaamde 'Kompetenzkatalog' is afkomstig uit het federale Duitsland, waar de Länder aandringen op duidelijkheid. In wezen wordt met dit verzoek het Duitse bestuursmodel op Europa geprojecteerd. Allereerst dient het probleem zich aan dat de Europese lidstaten niet snel overeenstemming zullen bereiken over zo'n verdeling: het raakt immers aan de meest gevoelige issues in de Europese politiek. Bovendien kan worden opgemerkt dat iedere lidstaat gebaat is bij duidelijkheid over de bevoegdheden en de verdeling ervan, maar het vastleggen van een verdeling in een grondwet kan bepaald niet op onverdeelde steun rekenen. Dit is inmiddels ook duidelijk geworden in de

Politieke aardverschuiving

Waar de burger echt genoeg van heeft!

Door Arthur Vlaardingerbroek, gemeenteraadslid in Rotterdam

Dit artikel is geschreven vóór de laffe moord op Pim Fortuyn. Op enkele punten is dit artikel daarom op het laatste moment nog aangepast. De inhoud en strekking van het artikel zijn echter ongewijzigd. Het artikel was en is bedoeld om een reactie en analyse te geven van de Rotterdamse verkiezingen, welke een vooruitwijzing (hadden) kunnen zijn voor de landelijke verkiezingen. Het is mijn gebed dat het democratisch debat in Nederland mogelijk blijft én dat we nooit de waardigheid van onze medemens als schepsel van God uit het oog verliezen.

In Rotterdam vond in maart een politieke aardverschuiving plaats door slechts één enkel persoon: wijlen Pim Fortuyn. Hij haalde met de lijst Leefbaar Rotterdam in één keer 34,6% van de stemmen haalde en daarmee 17 van de 45 raadszetels. Inmiddels zijn dit overigens 16 zetels omdat één lid als éénmansfractie verder gaat. De vierde éénmansfractie naast de ChristenUnie-SGP, de SP en de Stadspartij Rotterdam.

Waar komt deze aardverschuiving vandaan? De nestor in de raad beweerde, dat de burger een tikje richting de gevestigde politieke partijen wilde uitdelen, maar dat het nooit de bedoeling was dat het zo'n forse tik zou worden. Tja, dat is ook een mening. Duidelijk is wel dat de burger bepaalde ontwikkelingen in de samenleving écht zat is. En dat is iets waar de ChristenUnie over mee kan praten. In tegenstelling tot wat velen denken gaat dit niet alleen over veiligheid.

In één week heb ik met de burgers contact gehad over de volgende zaken. Een mooie invulling van de volksvertegenwoordigende rol die het dualisme van ons vraagt.

- Door vertegenwoordigers van de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam word ik benaderd om gezamenlijk op te trekken in de strijd tegen de coffeeshops, want zij worden belemmerd in hun opvoedingsverantwoordelijkheden door zeven coffeeshops op net honderd meter van huis en school, met onlangs weer een schietpartij. Na lezing van ons verkiezingsprogramma zijn ze blij dat tenminste nog één partij op hun lijn zit. Met de deelgemeente komen zij niet verder, omdat die verwijst naar de

burgemeester. Eén telefoontje richting de deelgemeente met de vraag of ik bij het overleg aanwezig kan zijn, is voldoende om beweging in de zaak te krijgen. Opeens is praten mogelijk en biedt de deelraadsvoorzitter aan om gezamenlijk een afspraak te maken met de burgemeester.

- Allochtone jongeren uit Surinaamse en Antilliaanse kring benaderen mij over uit de hand gelopen feesten in discotheken, de zogenaamde "string-in-je-bil party's". Jeugd, ook minderjarigen, worden aangemoedigd om hun string te laten zien. Voorover hangend en stevig billenschuddend doet de jeugd hier aan mee. Dit vindt al jaren plaats in Nederland, maar nog nooit eerder zijn hier video-opnamen van gemaakt waaruit blijkt dat daadwerkelijk wordt aangemoedigd de string ook uit te doen. Een spotlight wordt op de geslachtsdelen gericht waarbij de videocamera zo ongeveer in het kruis wordt geplaatst. Deze banden worden verkocht voor o.a. promotieactiviteiten. De allochtone jongeren geven aan dat hier normen worden overschreden en zij balen van het negatieve imago van de allochtone jeugd. Waarom komen zij altijd negatief in het nieuws over drugshandel, bolletjes

slikken en nu het uitbuiten van de jonge allochtone vrouw? Op Rotterdam TV hebben zij beelden laten zien met aansluitend een discussie waarin zij hun afkeuring laten blijken.

- De Rotterdamse Jongeren Raad komt langs bij nieuwe raadsleden en laat allereerst zijn afkeuring blijken over een opkomstbevorderende campagne voor jongeren die in Rotterdam heeft plaatsgevonden. Ik heb in het openbaar mijn afkeuring laten blijken over deze seksistische campagnes in woord en beeld (een persoon in de vorm van een mannelijke geslachtsdeel en een naakte vrouw langs een auto die verloot wordt onder de deelnemers). Wederom de jeugd (dit maal ook de autochtone, niet-christelijke jeugd) die zelf aangeeft, dat het van een zeer bedenkelijk en laag niveau is om te denken, dat de jeugd zo bij politiek betrokken kan worden.

Zomaar enkele voorbeelden waar wij als jongste fractie in Rotterdam (de top 6 van de kandidatenlijst is gemiddeld nog geen 30 jaar) ons mee bezig mogen houden. Maar nog belangrijker: waar de burger ook zelf écht genoeg van heeft. Over maatschappelijke betrokkenheid gesproken.



Leefbaar Rotterdam

Een analyse van de uitslagen in Rotterdam

Uit het niets haalde Leefbaar Rotterdam 86.027 stemmen. En dat niet alleen van voorheen niet-stemmers. De opkomst in Rotterdam steeg van 48,6% in 1998 naar 54,7% (247.385 stemmen) in 2002. Wanneer alle 6,1% nieuwe stemmers fictief allemaal op Leefbaar Rotterdam zouden hebben gestemd, zijn dit nog maar 15.090 stemmen. De overige 70.937 stemmen worden dus weggehaald bij andere partijen. En dat niet alleen bij de grote, niet-christelijke partijen.

De ChristenUnie-SGP vergaarde op 6 maart j.l. in heel Rotterdam 6.834 stemmen, waarvan 4.524 in deelgemeenten waar wij met een lijst uitkomen en 2.310 waar wij in de deelgemeenten niet uitkomen. Dit zijn in totaal ongeveer ruim 1.000 stemmen minder dan in 1998 en ongeveer 2.000 stemmen minder dan in 1994. Nog duidelijker zijn de uitslagen in 2002 vergaard in de deelgemeenten ten opzichte van de gemeenteraad. Rotterdam kent 11 deelgemeenten en 2 wijkraden.

In 5 deelgemeenten waar de ChristenUnie-SGP uitkomt kreeg zij 6.359 stemmen. Terwijl in deze 5 dezelfde deelgemeenten maar 4.524 stemmen centraal in de stad naar de lijst ChristenUnie-SGP gingen. Binnen een paar seconden drukken 1.835 (28,9%!) mensen in de deelgemeente wél op de stemmachine voor de ChristenUnie-SGP en voor de hele stad niet. Waar gaan deze stemmen heen, wetend dat Leefbaar Rotterdam in de deelgemeenten (bijna) niet uitkwam?

Voor het CDA die in elke deelgemeente uitkomt zijn de cijfers ook dramatisch. Voor de raad behalen zij 28.047

stemmen en in alle deelgemeenten samen 37.107, een verlies van 9.057 (24,4%) stemmen. Voor de PvdA zijn dit 14.472 stemmen verlies (20,6%), voor de VVD 21.293 stemmen verlies (46,6%) en voor GroenLinks 10.052 (36,9%) stemmen verlies. In werkelijkheid is het percentage voor GroenLinks nog hoger, omdat zij in twee deelgemeenten en één wijkraad niet met een lijst uitkomen maar daar centraal voor de gemeenteraad wel stemmen kunnen vergaren. De overige stemmen (28.797) komen grotendeels van de lokale partijen die in de deelgemeenten en niet in de gemeente uitkomen. Zo maar een klein overzicht waar de stemmen van Leefbaar Rotterdam (LR) indicatief vandaan komen. Theoretisch is het mogelijk dat bovengenoemde stemmen naar andere partijen dan LR zijn gegaan, maar niet erg waarschijnlijk gezien de grote verkiezingswinst van LR en het (bijna) niet uitkomen van LR in de deelgemeenten.

Ik ben er van overtuigd dat wij Leefbaar Rotterdam niet *mogen* en *kunnen* negeren. We mogen het niet omdat je in een democratie wel hele goede redenen moet hebben om de verkiezingsuitslag te negeren. Een college zonder Leefbaar Rotterdam was onmogelijk en ongewenst. Dit had geleid tot een verliezers-college van een nipte meerderheid. Het oude college van PvdA/VVD/CDA/GL had 34 en heeft nu nog maar 23 zetels. Tevens kunnen wij ze als ChristenUnie-SGP niet negeren. Als wij hen met 16 zetels niet serieus neemt, kunnen we de komende vier jaar wel opdoeken met onze ene

zetel. De enige aanpak is nu om inhoudelijk met ze in debat gaan en ze te herinneren aan en confronteren met hun eigen verkiezingsretoriek en beloften.

Inhoudelijk kunnen we nog wel eens voor verassingen komen te staan. Zowel positief als negatief. Bijvoorbeeld het pleidooi van LR voor het verminderen van het aantal coffeshops. Dit komt voort uit het feit dat de burger het écht zat is. Vervolgens komt ook LR er nog wel achter dat resultaat bereiken in de praktijk veel lastiger is. Maar zij zeggen het dan toch maar. Dit is de verfrissing die elke nieuwe partij met zich mee brengt. Dat is welkom in elke stad / elk land waar één partij het langdurig voor het zeggen heeft. Ongeacht welke kleur komt het gevaar van arrogantie van de macht om de hoek.

Maar ook negatief kunnen we voor verassingen komen te staan. Dit is het gebrek aan de menselijke maat die duidelijk aanwezig is. Het gebrek aan barmhartigheid druipert eraf. Verslaafden worden maar makkelijk opgegeven als de "normale" burger daar maar geen overlast in zijn of haar leefomgeving heeft. Dit blijkt uit het pleidooi voor vrije verstrekking van heroïne en cocaïne aan langdurig zwaar verslaafden. Maar zouden zij zo ook reageren als het een eigen familielid betreft? Hopelijk is het zelfcorrigerend vermogen van de andere politieke partijen groot genoeg. We mogen het ook in gebed bij onze Schepper brengen. Laten wij bidden voor een opwekking in Nederland. Weg van het materialisme en dichtbij de medemens.

Tijd voor de regio

Toekomst van de provincie

Door Johan Oldenburger, Statenlid provincie Overijssel

Onder de titel "Tijd voor de regio" heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) een brochure uitgegeven om een aantal belangrijke zaken op provinciaal niveau onder de aandacht te brengen van het nieuwe kabinet dat na de verkiezingen van 15 mei zal gaan aantreden. De onderwerpen zijn: Economie, Ruimtelijke dynamiek, Europees perspectief en Kwaliteit openbaar bestuur. In relatie daarmee speelt dan weer de vraag naar de omvang van het regionale bestuur in Nederland. In dit artikel zal nader ingegaan worden op dat laatste aspect.

De discussie over de schaalgrootte van de provincies is bepaald niet nieuw. In de afgelopen decennia zijn vele modellen gepresenteerd. Daarbij ging het vaak om zeer uiteenlopende voorstellen. Het vormen van 44 gewesten was daar één van, maar ook de vorming van vier of vijf landsdelen werd besproken. Tussen deze uitersten werden meerdere varianten ontwikkeld. De meningsverschillen bleven groot, de positie van de provincies vaag en onduidelijk en goede oplossingen werden niet geboden. Sterker nog, tot vandaag worden voorstellen ontwikkeld die soms haaks op elkaar staan. Het nu bij de Tweede Kamer liggende voorstel voor "Bestuur in stedelijke regio's" leidt eerder weer tot schaalverkleining en versnippering van de bestuurlijke lappendeken dan tot het instellen van krachtige regionale besturen. Aan dat laatste is zeker behoefte, zowel op Nederlandse schaal als op Europese schaal. Het denken in regionale structuren is immers in Brussel sterk ontwikkeld.

Positie van de provincie

Niet te ontkennen valt het feit, dat de provincies in bestuurlijk Nederland soms bijna onherkenbaar waren en zijn. Velen vroegen en vragen zich soms af, wat nu eigenlijk de rol van de provincies is. De provincies hebben dat ook begrepen en zijn nu een aantal jaren bezig, om zich zelf weer beter en nadrukkelijker op de bestuurlijke kaart van Nederland te zetten en dat gebeurt niet onverdienstelijk.

Deze versterking kwam tot uiting in nieuwe activiteiten op het gebied van de fysieke inrichting: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, regionale economie, verkeer en vervoer, waterbeheer, inrichting van het landelijk gebied en milieubeheer. Het gaf de provincies de mogelijkheid om gebiedsgericht beleid te ontwikkelen, waarbij rekening kon worden gehouden met de specifieke wensen van elk gebied, de provincies kennen immers hun eigen gebied het beste.

Mede daardoor is vriend en vijand van bestuurlijke her-

indeling het er wel over eens, dat het drie-lagen-model van Thorbecke (rijk-provincie-gemeente) een model is dat ook vandaag nog prima dienst kan doen. Tegelijk kan worden geconstateerd, dat het huis van Thorbecke wel enige vernieuwing kan gebruiken.

Om het vraagstuk van de bestuurlijke schaal zo neer te zetten dat er eindelijk knopen doorgehakt kunnen worden, heeft het IPO eind september 2001 besloten tot de instelling van de ad-hoc adviescommissie "Regionaal bestuur in Nederland". Deze commissie onder voorzitterschap van Mr. L.A. Geelhoed (en dus in de wandelgangen de "commissie Geelhoed" genoemd) stelde eind februari 2002 haar eindadvies vast onder de titel "Op schaal gewogen" met als ondertitel "Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw".

De commissie concludeert uiteindelijk in haar 65 pagina's tellend rapport, dat het kabinet zal moeten besluiten tot het instellen van een Staatscommissie die in elk geval de provinciale herindeling van de Randstad concreet moet uitwerken en aan moet geven welk instrumentarium (bevoegdheden, middelen, enz.) bij zo'n herindeling hoort.

Op schaal gewogen

Om de discussie wat te kunnen volgen is het goed de commissie Geelhoed zelf aan het woord te laten. Het rapport begint met een twintigtal stellingen, waarin onder meer de volgende dingen worden gezegd:

"Het door Thorbecke ontworpen huis, met zijn drie lagen van rijk, provincie en gemeenten is ongeveer anderhalve eeuw na de oplevering ervan qua hoofdstructuur ongewijzigd gebleven. In de loop der tijden is het interieur van het gebouw wel fors aangepast."

Dit geldt zeker voor de rijksverdieping en de gemeentelijke verdieping. Voor de laatste geldt immers dat het aantal vertrekken ruwweg gehalveerd is, waarbij de

omvang navenant is toegenomen en de bevoegdheden ook drastisch zijn veranderd.

“De provinciale tussenverdieping is het meest ongeschonden gebleven, zowel qua indeling - een minieme uitbreiding van het aantal vertrekken van elf tot twaalf - als qua meubilering, in termen van competenties en instrumenten.”

“De meest ingrijpende veranderingen binnen het huis van Thorbecke hebben plaatsgevonden in de trappenhuisen en op de gangen. Daar is het steeds drukker geworden. Toch zou Thorbecke als hij nu met zijn huis werd geconfronteerd veel herkenbaars zijn tegengekomen. Echt verbaasd zou hij ongetwijfeld zijn over de veelheid van bouwsels en barakken die in de loop van de tijd naast zijn gebouw zijn opgetrokken en waarin het functioneel gedecentraliseerde bestuur in zijn talrijke verschijningsvormen onderdak heeft gevonden.”

De herhaalde pogingen om tot een reconstructie te komen waren niet echt succesvol. *“De vraag waarvoor dit architectonisch geknutsel nu een oplossing moest bieden, werd daarbij zelden helder gesteld, laat staan beantwoord.”*

De stellingen, die in het rapport in diverse hoofdstukken verder worden uitgewerkt, gaan vervolgens uitvoerig in op de veranderende situatie in de wereld en vooral ook in Europa. Nederland is één van de dichtstbevolkte en meest verstedelijkte landen ter wereld geworden. Het is een knooppunt van goederen- en dienstenstromen geworden. De externe omgeving waarin de Nederlandse staat moet opereren is ook drastisch veranderd. Te denken valt aan de Europese integratie: de interne markt en de economische en monetaire unie. *“Dat proces bepaalt in hoge mate de agenda voor het Nederlandse openbaar bestuur.”*

In stelling 13 komt dan de vraag aan de orde of *“de huidige organisatiestructuur voor het openbaar bestuur nog adequaat is, gerechtvaardigd en actueel”*.

In het hoofdstuk waarin de samenvatting en de aanbevelingen zijn opgenomen, worden een drietal in het oogspringende zaken genoemd:

1. *“Nederland gaat buitengewoon onnauwkeurig om met het begrip regio. Is dat de provincie? Horen ook de stadsgewesten (“kaderwetgebieden”) daar toe? De vele functionele regio’s? De rijksdepartementen met hun diensten en inspecties in de regio? Ook in Europa, waar de regio snel aan betekenis wint, begrijpt men niet goed hoe in Nederland de regio moet worden*

geadresseerd, met alle nadelige gevolgen voor het optreden van het Nederlandse bestuur in de Europese arena. Omdat er grote belangen op het spel staan, binnenlands en over de grens, is het zaak dat hier snel duidelijkheid wordt geschapen. Gezien de ontwikkeling in de samenleving, nationaal en internationaal, kan het niet anders of het bestuurlijk primaat in de regio is aan de provincie.

2. *Op het bestuurlijk middenniveau is sprake van een opvallende bestuurlijke drukte, maar deze kan het beeld van stagnatie en machteloosheid niet wegemen. Plannen blijven liggen en wachten al jaren op uitvoering. Met name in de Randstad zijn de gevolgen daarvan dagelijks voelbaar (infrastructuur en light rail blijven uit, het landschap 'verrommelt', de druk op de leefbaarheid neemt toe). Dit gebrek aan daadkracht schaadt ook de legitimiteit van het bestuur. Men kan niet ongestraft nalaten uit te voeren wat beloofd is. Op dit regionale niveau bestaat dringend behoefte aan een dynamisch, intermediair bestuur dat wat kan afdwingen en de samenhang weet te bewaken. De provincie is het aangewezen bestuur voor die rol, maar de huidige provincie is hier onvoldoende toe in staat door een gebrek aan gezag en bevoegdheden.*
3. *De schaal, waarop de grote inrichtingsvragen (verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid, landinrichting) spelen gaat in een aantal opzichten die van de bestaande provincies te boven. De vraag of Nederland niet aan grotere provincies toe is, is daarmee aan de orde. Ook de noodzaak van decentralisatie stuit op deze vraag. Doortastend en integraal 'inrichtings- en omgevingsbeleid' is alleen mogelijk als de provincie daarvoor de bevoegdheden krijgt, bestuurlijk en financieel. Bevoegdheden en fondsen die nu bij het rijk zitten, zouden aan de provincies moeten worden overgedragen. Bij minder en grotere provincies ontstaan betere voorwaarden voor zo'n decentralisatie dan bij de huidige twaalf."*

De commissie Geelhoed concludeert uiteindelijk, dat er diverse redenen zijn om de schaal van de huidige provincies ter discussie te stellen. Samenvattend zijn dit:

- de aard van de regionale vraagstukken en de schaalgrootte ervan;
- de reeds plaatsgevonden schaalvergroting bij gemeenten en waterschappen en de daarmee verband houdende afstand tussen het provinciebestuur en het lokale bestuur;
- overdracht van rijkstaken naar de provincies kan 'gemakkelijker' plaatsvinden bij een geringer aantal provincies;
- in de meeste Europese landen zijn de regio's gemiddeld groter dan de Nederlandse provincies.



Reactie van het IPO

Uiteraard heeft het IPO positief gereageerd op het rapport Geelhoed en is het van mening dat de schaal van de provincies op de politieke agenda moet worden gezet. Het is een logisch uitvloeisel van de markante bijdrage die de provincie moet leveren en past ook geheel in de versterkte interprovinciale samenwerking waarmee de provincies al enige tijd bezig zijn. Het IPO vindt wel, dat daarbij maatwerk en differentiatie vereist is; niet overal in het land is de urgentie van bestuurlijke schaalvergroting aanwezig. De situatie in de Randstad laat weinig keus. Het IPO beveelt dan ook het nieuwe kabinet aan om in de Randstad op korte termijn over te gaan tot enige vorm van schaalvergroting. Buiten de Randstad wordt gekozen voor meer maatwerk. Belangrijk daarbij is het gebiedsgericht werken van de provincies, een methode van werken waar de burger zich in kan herkennen.

Samenvattend zegt het IPO het volgende:

"De provincies bevelen het nieuwe kabinet aan om een Staatscommissie in te stellen die de fundamenteën moet leggen voor het nieuwe profiel van de provincie als regionaal bestuur van de 21ste eeuw en de instrumentatie daarvan. Ook moet de Staatscommissie adviseren over de nieuwe provinciale indeling van de Randstad, die voortvloeit uit het gewenste profiel van de provincie en die daarmee samenhangt. Aandacht verdient in dit verband ook de grensoverschrijdende regionale samenwerking en de vraag hoe de Nederlandse regering dit zou kunnen stimuleren en faciliteren. Wel wordt tempo gevraagd: de instrumentatie van het nieuwe profiel moet nog in dezelfde kabinetsperiode worden afgemaakt."

Een persoonlijke reactie

De opstelling van de provincies via het IPO is een begrijpelijke. Terecht kan worden vastgesteld, dat de provincies de laatste jaren veel energie hebben gestopt in de verbetering van hun imago. De taken van de provincies zijn

ook zeker breder geworden. Het wordt ook zeker tijd, dat een discussie van tientallen jaren tot een afronding komt, zodat het accent kan worden verlegd van een structuurdiscussie naar een discussie over de inhoud van het beleid en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van elk van de drie lagen. Met de door Thorbecke ingevoerde structuur van drie lagen valt nog zeer goed te leven. Die hoeft niet te worden veranderd. Door het doorgaande proces van vergroting van de gemeentelijke schaal is er alle reden om na te denken over de schaal van de provincies. Daarbij moeten we zeker niet gaan in de richting van landsdelen naast de provincies. Dat vergroot weer de bestuurlijke drukte en daar is geen reden voor. Het rapport Geelhoed toont duidelijk aan, dat er alle reden is om tot schaalvergroting van provincies over te gaan. Dat daarbij eerst naar de Randstad wordt gekeken, gelet op de problematiek van de in de Randstad gelegen grote steden is begrijpelijk. Het lijkt echter niet te verdedigen en ook niet wenselijk dat de provinciale schaal in de rest van Nederland ongemoeid wordt gelaten, wanneer besloten wordt tot de samenvoeging van Noord- en Zuid-Holland, met eventueel nog Utrecht en een deel van Flevoland.

In oostelijk Nederland werken de provincies Overijssel en Gelderland op diverse beleidsterreinen met elkaar samen, een proces dat ook elders in het land kan worden waargenomen. De in te stellen Staatscommissie zou een bredere opdracht moeten krijgen en gelet op de argumentatie in het rapport Geelhoed, maar ook gelet op een aantal andere rapporten die in opdracht van het IPO zijn gemaakt (Boorsma over financiën, Alders over milieubeleid en Simons over het sociale beleid) de richting moeten aangeven voor de bestuurlijke indeling van ons land. Dat bij de uitvoering daarvan een fasering voor de hand ligt, hoeft niet te betekenen dat die richting nu niet wordt aangegeven.

Net als bij gemeentelijke opschaling de eigen identiteit en eigenheid van dorpen en kernen niet hoeft te worden prijsgegeven - daar geven immers mensen en samenlevingsverbanden inhoud aan - hoeft dat ook bij provincies geen belemmering te zijn tot bestuurlijke opschaling. De burger is er bij gebaat dat de bestuurlijke verhoudingen en de democratische controle helder en eenduidig is, zodat de politiek op elk van de drie niveaus kan worden afgerekend op de activiteiten die het heeft genomen of nagelaten.

Het is juist dat het IPO zijn brochure afsluit met de volgende zinnen:

“Op regionaal niveau is grote behoefte aan een slagvaardig en herkenbaar regionaal bestuur. Een bestuur dat van aanpakken weet, dat samenhang aanbrengt en de strijd aanbindt tegen verkokering. Regionaal bestuur doet er weer toe: het is tijd voor een markante bijdrage van de provincie.”

Op het discussieforum op de internet-site van de ChristenUnie (onder het kopje ‘intern forum’) is al enige tijd een discussie over de toekomst van de provincie gaande. Hier enkele citaten uit twee van de bijdragen. Kijk voor de volledige bijdragen en andere reacties op www.christenunie.nl en discussieer vooral mee!

Thijs van Daalen, statenlid Flevoland

“(…) Geelhoed gaat voorbij aan de noodzaak om het besturen vooral te zien in relatie tot de burgers die door het bestuur beïnvloed worden en ook het democratische recht hebben om dat bestuur te kiezen. Zover ik nu kan zien gaat de democratie er niet op vooruit als de schaal vergroot wordt.

Daar waar hij aangeeft dat er iets mis is met kaderwetgebieden en grootstedelijke regio's, ben ik het zeker met hem eens. Hiermee wordt een extra bestuurslaag gecreëerd, die niet democratisch gecontroleerd kan worden.

Mijns inziens zijn deze lagen ook absoluut onnodig als je goed functionerende en stevige provincie bestuurders hebt. Ik zou met Geelhoed niet verder willen gaan dan het daadwerkelijk goed inrichten van het middenbestuur. Die cultuuromslag is absoluut noodzakelijk. Het is bovendien al ingewikkeld genoeg om niet ook nog een structuur-discussie te gaan voeren.

Velen zullen de structuur-discussie wel aan willen gaan (inclusief het IPO), omdat hiermee het werkelijke probleem verdoezeld wordt.”

Rein Ferwerda, statenlid Fryslân

“Vanuit randstedelijk perspectief ongetwijfeld een goed rapport. Vanuit Noordelijke (Friese) optiek een enkele kanttekening. Allereerst de vraag of Nederland persé toe moet naar andere bestuurlijke schaalniveaus. Dat hangt er van af. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat een groot land als bijvoorbeeld Rusland het beter zou doen dan een klein land als Nederland, in grootte vergelijkbaar met de Duitse deelstaat Niedersachsen. Probeer de discussie maar eens aan te zwengelen om Nederland als zelfstandig land op te heffen en er een Duitse deelstaat van te maken, omdat het schaalniveau te klein zou zijn! Als een land, provincie of gemeente het niet goed doet, is er iets voor te zeggen om de discussie over opschaling bij voorkeur van onderop te entameren. Belangrijk in dit soort discussies is namelijk het politieke draagvlak in het betreffende gebied.

(…)

Conclusie: Het is goed dat er over bestuurlijke opschaling gediscussieerd wordt. Maar a.u.b. geen opgelegde technocratische dictaten, die geen recht doen aan de historische, culturele en taalkundige identiteit van de betreffende provincie, waarvoor toch ook de ChristenUnie zich sterk maakt.”

Elke week komen er op het partijbureau van de ChristenUnie vele verzoeken binnen van leden van gemeenteraden en provinciale staten. Zij vragen om informatie en/of advies. Soms zijn dat sterk persoons- of plaatsgebonden vragen, maar regelmatig wordt er informatie en advies verstrekt waar ook anders bestuurders iets aan zouden kunnen hebben. In deze rubriek worden er één of meer uitgelicht en uitgewerkt.

Meten is weten

Naar een gemeentelijke rekenkamer(functie)

Door Corine Dijkstra, adviseur raads- en statenleden

Minister De Vries van Binnenlandse Zaken had het zo graag gewild. Een lokale rekenkamer, verplicht en onafhankelijk. Hij kreeg het niet door de Tweede Kamer. Waar gemeenten nu mee te maken hebben, is de verplichting om voor 2006 minimaal een rekenkamerfunctie te realiseren waarvan de onafhankelijkheid niet is voorgeschreven.

Het verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamerfunctie is, dat de rekenkamer aan basisvereisten van onafhankelijkheid, zorgvuldigheid en professionaliteit moet voldoen, terwijl de rekenkamerfunctie met een grote mate van vrijheid kan worden ingevuld. Met onafhankelijkheid wordt bedoeld dat de rekenkamer zelf beslist wat ze onderzoekt, hoe ze onderzoekt en wat en aan wie ze rapporteert. Bovendien kunnen leden van de gemeenteraad niet deel uitmaken van de rekenkamer, maar wel van een rekenkamerfunctie.

Een rekenkamerfunctie moet uiteindelijk een bijdrage leveren aan een doelmatiger gemeente en de transparantie van het openbaar bestuur. Rekenkamers faciliteren het afleggen van publieke verantwoording, zodat men zich een beter beeld kan vormen van het functioneren van het gemeentebestuur. Het is dan wel zaak om ook heikele punten op de agenda te zetten, die het instrument voor de raad en de burgers aansprekend maken.

Op de laatste vergadering van de Bestuurdersvereniging vertelde het ChristenUnie raadslid David de Jong hoe in Groningen al sinds 1997 sprake is van een rekenkamerfunctie. In Groningen koos men niet voor een rekenkamer, omdat men vond dat de afstand tot het bestuur te groot was en de kosten te hoog. De voordelen van een rekenkamer - dat men met

professionals werkt en veel sneller in staat is een adequaat rapport over een zaak op tafel te leggen - ziet de heer de Jong zeker in. Echter, voor wat betreft de afstand tot het bestuur is hij van mening, dat een onafhankelijke rekenkamer de feeling mist met bestuurlijke en politieke items, waardoor de kans bestaat dat er niet voldoende draagvlak bij het bestuur is om iets te doen met de resultaten van het onderzoek.

De kosten spelen overal een rol in de discussie over een verplichte lokale rekenkamer(functie). Een rekenkamer(functie) moet leiden tot een doelmatiger gemeente. En efficiënter is altijd goedkoper.

Hoe het ook zij, in Groningen is men begonnen met een commissie die was samengesteld uit alle leden van de commissie financiën en een ingehuurde externe deskundige als voorzitter. De praktijk was dat slechts een (kleiner) deel van de leden actief meedeed. Daarom kwam er vervolgens een commissie van vijf leden (drie van collegepartijen en twee van niet-collegepartijen) en een ambtelijk secretaris. David de Jong is de (niet onafhankelijke) voorzitter, want men was zo eigenwijs te veronderstellen dat ze het met elkaar wel afkonden, aldus het ChristenUnie raadslid. Het feit, dat er inmiddels wordt nagedacht om externe expertise in te huren, afhankelijk van het onderwerp, geeft aan, dat daar toch enige nuance in is aangebracht.

Voor wat betreft de keuze van de onderwerpen: deze worden in Groningen door de commissie zelf aangedragen, maar er kan ook een verzoek door de raad worden gedaan. Tot op heden is er onderzoek gedaan naar het gebruik van de juiste indicatoren voor de raad om zaken betreffende openbare werken te kunnen meten. Daarnaast is er een onderzoek geweest naar het correct afsluiten van grondexploitaties en naar de kostentoerekening bij gemeentelijke leges. Het laatste onderzoek was naar de doeltreffendheid van het maatschappelijk werk en de juridische dienstverlening. Over de te volgen route van de resultaten van de onderzoeken richting college zijn duidelijke afspraken gemaakt. Het is belangrijk dat de raad erop toeziet dat het college de resultaten niet traineert of bagatelliseert.

David de Jong raadt ChristenUnie fracties aan eerst goed na te gaan wat de doelstelling van de raad is en in hoeverre je het instrument rekenkamer(functie) politiek wilt inzetten. Deze zaken bepalen grotendeels de vorm ervan.

Voor meer informatie kunt u o.a. terecht op www.vernieuwingsimpuls.nl A.s. september verschijnt vanuit de Vernieuwingsimpuls een handreiking 'De lokale rekenkamer(functie)'

Een weloverwogen dood

Door Roel Kuiper

Op 10 april was het een jaar geleden, dat de Eerste Kamer de door 'paars' fel begeerde euthanasiewet aannam.

Een kleine tienduizend christenen demonstreerden op diezelfde dag op het Plein in Den Haag. Die stille tocht heeft de uitslag niet beïnvloed, maar maakte wel duidelijk dat Nederland niet zonder strijd euthanasie heeft gelegaliseerd.

De euthanasiewet is de uitkomst van een dertigjarige discussie in Nederland. De eerste boeken die deze geschiedenis beschrijven komen nu van de pers. Van de hand van de Amerikaanse historicus James Kennedy verscheen onlangs het boek *Een weloverwogen dood*. Euthanasie in Nederland. Het komend najaar promoveert de Groningse onderzoeker Heleen Weyers op de ontwikkeling van de euthanasiewetgeving.

De wet van 2001 was in zekere zin een slotact, waarvoor de panelen al sinds 1985 stonden opgesteld. In 1985 had een door de regering ingestelde Staatscommissie zich al uitgesproken voor wettelijke regeling van euthanasie. Ook was er consensus over de zorgvuldigheidseisen waar de arts aan had te voldoen. De rechterlijke macht stond euthanasie toe, mits deze op grond van deze zorgvuldigheidseisen werd uitgevoerd.

Dit is de reden waarom Kennedy zich in zijn boek richt op de periode tot 1985. De periode 1985-2001 ziet hij als een uitloper van die eerste fase van de euthanasiediscussie in Nederland.

Nederland is een apart geval met zijn euthanasiediscussie. In Duitsland en in de Angelsaksische wereld werd de discussie al sinds een eeuw gevoerd. Vanaf het eind van de jaren zestig omarmt Nederland plotseling het onderwerp en loopt spoedig harder dan iedereen. De cultuuromslag van de jaren zestig speelt hierin een grote rol. De Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie, opgericht in 1973 en spoedig de grootste euthanasievereniging ter wereld, zag en ziet het als haar taak het taboe op de dood te doorbreken. In de media, in zorginstellingen en ziekenhuizen, in de spreekkamer van de arts en in de samenleving moest euthanasie open besproken kunnen worden. Bespreekbaarheid werd het oppervlakkige alternatief voor de kerkelijke moraal,

waarmee progressief Nederland sinds de jaren zestig wilde afrekenen.

Interessant is dat Kennedy laat zien dat die bespreekbaarheidscultuur vervolgens doorwerkte in de wijze waarop de euthanasiepraktijk werd vormgegeven. In de beleving van de voorstanders was euthanasie een sociaal gebeuren, waarbij de dokter, de patiënt en de familie allen een eigen rol hadden te spelen. Euthanasie speelt zich in Nederland dan ook dicht bij huis af, met betrokkenheid vaak van de huisarts. Nederlanders bevallen en sterven graag thuis. De hospice-beweging heeft daardoor nooit de vleugels goed kunnen uitslaan.

Kennedy laat in zijn boek vooral voorstanders van euthanasie aan het woord. Dat doet hij, omdat hij een verklaring zoekt voor het 'succes' van die pro-euthanasiebeweging. Daardoor komt de positie van de tegenstanders niet in beeld. Een enkele keer wordt naar GPV of RPF verwezen, maar daar blijft het bij. Men kan dat betreuren, omdat op deze manier ook de spanning die het euthanasiedebat in Nederland heeft opgeroepen, niet nagevoeld kan worden. Deze discussie behoort tot de meest geladen publieke confrontaties in de afgelopen decennia in Nederland, waarin gevochten is om de geestelijke en morele koers van de samenleving.

Hier staat tegenover dat Kennedy, die zelf een christen is, de voorvechters van de legalisering van euthanasie nu confronteert met zijn eigen commentaar: De bespreekbaarheidscultuur is iets voor mondige mensen. Het veronderstelt een bepaald mensbeeld, dat elitair is. Als mensen al euthanasie willen, zal niet iedereen in staat zijn het gesprek erover te voeren. Het Nederlandse euthanasiebeleid 'is gebaseerd op een idealistisch beeld van de realiteit' (203). Geldt dit niet voor meer zaken waar progressief Nederland

sinds de jaren zestig voor gevochten heeft?

Het gesprek over levensbeëindiging vraagt een sterke en betrokken sociale omgeving rondom de patiënt. Maar is die er altijd wel? Hoe kan een cultuur van ongeduld rond ernstig lijden worden voorkomen?

Het huidige beleid heeft geen verweer tegen een harder soort euthanasiedenken dat zich bedient van het 'klaar-met-leven'-argument. Tegen de zelfdodingspil zijn in het huidige wetgevingsklimaat geen principiële waarborgen. Er is steeds uitgegaan van een maatschappelijke consensus, maar die kan er morgen weer anders uitzien dan vandaag.

Kennedy laat helder zien op welke wankelende basis het Nederlandse euthanasiebeleid is gebaseerd. De bespreekbaarheidsthese geeft echter ook voor de tegenstanders van het huidige euthanasiebeleid houvast: de discussie zal niet eindigen. Het is te hopen dat zij die zo voor bespreekbaarheid van euthanasie hebben geijverd dat ook zullen doen als het in de komende jaren nodig zal zijn de euthanasiepraktijk in Nederland aan grondige evaluatie te onderwerpen.

James Kennedy, *Een weloverwogen dood*. Euthanasie in Nederland (Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2002), 248 blz. ISBN 90-351-2295-x



Digitale invloeden

Door Erik van Dijk

De moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) spreekt zeer tot de verbeelding, vooral van mensen die ervan overtuigd zijn, dat de zegeningen der techniek op iedereen zullen neerdalen en de samenleving een geheel ander aanzien zullen geven. Sceptici schamperen dat de hoge verwachtingen niet waargemaakt zullen worden. De echte critici wijzen op de gevaren van de ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het ontstaan van een nieuwe digitale tweedeling in de samenleving. In de afgelopen tijd zijn er verschillende studies verschenen op dit terrein.

"De invloed van ICT op maatschappij en overheid. Naïef vooruitgangsgeloof of harde werkelijkheid?" Ploeg, Rick van der, en Chris Veenemans (redactie), December 2001, ISBN 90 5356 536 1, 384 p., € 27,-



Allereerst kwam in december j.l. een boek uit de koker van staatssecretaris Rick van der Ploeg (portefeuille Cultuur en Media). Hij is in de afgelopen jaren voortvarend bezig geweest met nieuwe media, maar is op dit terrein wel voorbijgestreefd door minister Van Boxtel, die naast Grote Steden- en Integratiebeleid ook de informatievoorziening binnen de overheid en daaraan verwante onderwerpen in zijn portefeuille had (kijk op www.minbzk.nl onder 'ICT en de overheid').

De Nederlandse regering wilde weten welke fundamentele veranderingen gaan de zijn en wat daarvan de consequenties kunnen of moeten zijn voor het overheidsbeleid. De daartoe ingestelde denktank 'Infodrome' (www.infodrome.nl), onder leiding van staatssecretaris Rick van der Ploeg, heeft onder meer een aantal wetenschappers gevraagd om het onderzoek naar de invloed van ICT op de samenleving binnen hun discipline in kaart te brengen. In De invloed van ICT op maatschappij en

overheid zijn drie interessante studies gebundeld: *Sociaal-psychologische effecten van ICT's en hun beleidsimplicaties*, *Het conceptuele tekort (de wisselwerking tussen ICT en recht)* en *E-conomie: ICT en marktwerking*.

Het eerste deel geeft een overzicht van wetenschappelijke inzichten op het gebied van sociale psychologie. De auteurs laten onder meer zien, dat ICT op zichzelf de sociale cohesie niet ondermijnt en asociaal gedrag niet bevordert. ICT is noch wondermiddel noch plaag. ICT moet volgens de onderzoekers beschouwd worden als een aanvulling op en geen vervanging van bestaande technologieën en sociale structuren. Wel beïnvloedt ICT onmiskenbaar de machtsverhoudingen en sterkte van sociale effecten. In het derde deel wordt bovendien geconstateerd, dat sociale verbanden wel veranderen door ICT: er komen steeds meer kortdurende contacten in wisselende coalities.

In februari 2002 verscheen het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (www.wrr.nl) met de titel: *"Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid"* (246 pagina's - te bestellen via www.sdu.nl). Dit rapport behandelt het ontstaan van de kennissamenleving ('kennisintensieve cultuur'), veranderingen in het kennisbegrip (van oud naar nieuw) en de gevolgen van ICT en internet voor de toegang tot en het kwaliteitsbeheer van kennis. Dit wordt uitgewerkt voor de economie, het wetenschappelijk onderzoek, het onderwijs en voor bibliotheken en archieven. De WRR komt vervolgens met een aantal stevige aanbevelingen. De overheid moet volgens de WRR bijvoorbeeld meer wettelijke mogelijkheden krijgen om monopolievorming op de markt voor informatiegoede-

ren te doorbreken en voor docenten moeten in CAO's afspraken gemaakt worden over bijscholing op het ICT-terrein.

In april verschenen de bij het bovenstaande WRR-rapport horende voorstudies en achtergronden onder de titel *"De publieke dimensie van kennis"* (314 pagina's).

"Van huis uit digitaal: verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school", Jos de Haan, Frank Huysmans, Jan Steyaert, 192 p., April 2002, € 19,-

In april j.l. kwam ook een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit: *"Van huis uit digitaal"*.

Jongeren groeien op omringd door digitale media. Vooral thuis, maar steeds vaker ook op school hebben zij de beschikking over een computer met internet, videospelletjes en cd-roms. Sommige jongeren zijn vaardiger in de omgang met ICT dan andere. Door de groeiende hoeveelheid informatie en de toenemende invloed van ICT op het dagelijks leven is het belang van digitale vaardigheden toegenomen. Dit vormt de achtergrond van het onderzoek naar de verwerving van digitale vaardigheden onder ruim 1200 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Verschillen in vaardigheden tussen leerlingen blijken vooral een kwestie van milieu en van herkomst (er is een achterstand bij meisjes, allochtonen en leerlingen die thuis geen computer hebben), veel minder het gevolg van de les op school (instructie) en de verdeling van leerlingen naar hogere en lagere schooltypen (selectie). Ook toont het onderzoek aan dat het onderwijs er – ondanks een investering van één miljard euro door Paars II - niet in slaagt een eventuele aanwezige achterstand in digitale vaardigheden terug te dringen.

Het wereld wijde web van met elkaar verbonden computers, het internet is in de laatste paar jaar enorm gegroeid. Steeds meer informatie aan de ene kant en steeds meer gebruikers aan de andere kant. Met deze rubriek willen wij de lezers helpen de weg te vinden op de digitale snelweg en zo het web wijzer te gebruiken.

Door Erik van Dijk

Bestuurders

In het vorige nummer van DenkWijzer werd melding gemaakt van een nieuwe internet-site van de ChristenUnie, speciaal en alleen voor bestuurders:

www.bestuurders.christenunie.nl.

Door technische problemen konden sommigen (of zelfs velen?) niet met de per brief verspreide gebruikersnaam en wachtwoord op deze afgeschermd site komen. Voorlopig is de site nu vrij toegankelijk gemaakt. Alleen voor het interne forum op het discussieplatform is nog wel registratie nodig (zie daarvoor de uitleg op de site). Op dat interne forum kan dus onderling gediscussieerd worden zonder meekijkende niet-bestuurders en niet-ChristenUnie-leden.

Sites rond artikelen uit dit nummer

De mooi vormgegeven site van de minister-president (tot voor kort Wim Kok) en tegelijk van het ministerie van Algemene Zaken en de Rijksvoorlichtingsdienst. Waarschijnlijk zal op deze site de kabinetsformatie te volgen zijn.

www.ministerpresident.nl = www.minaz.nl = www.rvd.nl

Als u op de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken klikt op 'Grondwet en democratie', vindt u een schat aan informatie over de Kiesraad, over rechterlijke toetsing van wetten aan de grondwet, referenda en dualisme.

www.minbzk.nl

Raad van State

www.raadvanstate.nl

De Eerste Kamer der Staten-Generaal

www.eerstekamer.nl

De rubriek DenkKader werd in dit nummer geschreven door de fractievoorzitter van de ChristenUnie in Rotterdam

www.christenuniesgp.nl

Bij het artikel over de toekomst van de provincie hoort natuurlijk de uitgebreide site van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Daar vindt u ook de links naar de sites van alle provincies.

www.ipo.nl

Interessante links te melden?

Email ze naar denkwijzer@christenunie.nl !
De links op deze pagina zijn ook te vinden op www.wi.christenunie.nl

Sociaal en Cultureel Planbureau

Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceert zeer regelmatig boeiende publicaties over een breed spectrum van onderwerpen.

Interessant in het kader van dit nummer en de verkiezingen, is het in april verschenen rapport "Niet-stemmers : een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen".

Meer informatie daarover vindt u op

www.scp.nl/boeken/titels/2002-6/nl/metainfo.htm

(als u daar bovenaan klikt op 'hele publicatie' kunt u het rapport ook downloaden).

Het in BoekenWijzer genoemde onderzoek "Van huis uit digitaal" is te vinden op

www.scp.nl/boeken/titels/2002-2/nl/metainfo.htm

Van het SCP verscheen in maart het boek "Particulier initiatief en publiek belang: beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector" met daarin ook een bijdrage van de hand van Roel Kuiper, directeur van het WI:

www.scp.nl/boeken/speciaal/spec11/nl/metainfo.htm

Als u op de hoogte wilt blijven van het verschijnen van nieuwe publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dan kunt u zich abonneren op een elektronische attenderingsservice. Op het moment dat een publicatie verschijnt krijgt u automatisch een e-mail.

www.scp.nl/abonneer/abonneer2.htm

Meer nieuws, achtergronden en discussie

Kranten.com geeft een overzicht van de headlines heel veel kranten

www.kranten.com

Op de site kunt u zich ook abonneren op een dagelijks overzicht van de belangrijkste koppen van alle landelijke dagbladen. Dat krijgt u dan elke ochtend in uw email.

Het laatste nieuws uit de politiek (desgewenst in uw email-inbox) en nog veel meer

www.politieknieuws.nl

Als u meer internet-links zoekt, specifiek in een bepaalde provincie of gemeente, dan moet u eens in de InternetGemeentegids kijken:

www.internetgemeentegids.nl

Het stond al aangekondigd in het december-nummer van DenkWijzer: op 3 april 2002 opende het Kenniscentrum Europa Decentraal haar deuren.

Dit Kenniscentrum is bedoeld om gemeentelijke en provinciale ambtenaren te ondersteunen die te maken krijgen met Europees recht. Het Informatiepunt Europa van de VNG gaat op in het nieuwe centrum.

www.europadecentraal.nl

Inhoudsopgave

Minister-presidenten, regeerakkoorden en grondwetten	
<i>Interview staatsraad mr. R.J. Hoekstra</i>	4
Kiesstelsel in discussie	
<i>ThemaStudie door Gert Schutte</i>	8
Het referendum als politieke noodrem	
<i>ThemaStudie door J.P. de Vries</i>	12
Ook koningen en profeten keken naar Christus uit!	
<i>Bijbelstudie door ds. A. v.d. Sloot</i>	15
Discriminerende godsdienstige uitlatingen	
<i>ThemaStudie door Geert Jan Spijker</i>	16
Wij, de elites van Europa...	
<i>Voorstellen voor een Europese grondwet</i>	
<i>ThemaStudie door Benjamin Anker</i>	20
Politieke aardverschuivingen	
<i>Waar de burger écht genoeg van heeft!</i>	
<i>DenkKader door Arthur Vlaardingerbroek</i>	22
Tijd voor de regio	
<i>De toekomst van de provincie</i>	
<i>Studie lokale overheid door Johan Oldenburger</i>	24
Metten is weten	
<i>Naar een gemeentelijke rekenkamer(functie)</i>	
<i>Lokaliteiten door Corine Dijkstra</i>	28
Euthanasie in de polder	
<i>BoekenWijzer door Roel Kuiper</i>	29
Digitale invloeden	
<i>BoekenWijzer door Erik van Dijk</i>	30
WebWijzer	
<i>Door Erik van Dijk</i>	31

