

TUSSEN STEMMEN EN STUREN

© 2006 Guido de Brès-Stichting, Den Haag

ISBN-10: 90-78323-02-7

ISBN-13: 978-90-78323-02-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij digitaal, elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, digital, electronic, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Drs. M.W. van Buuren

Tussen stemmen en sturen

Besluitvorming en burgerschap in de netwerksamenleving

Samengesteld door de werkgroep:

drs. J.W. van Berkum, drs. M.W. van Buuren, ds. J. Koppelaar,
ir. A. van Maldegem, drs. A.A. van der Schans,
drs. G. van Veldhuizen en mr. drs. W.M.J. de Wildt

GUIDO DE BRÈS-STICHTING - DEN HAAG

Dit is een uitgave van de
GUIDO DE BRÈS-STICHTING
STUDIECENTRUM SGP

Laan van Meerdervoort 165 - 2517 AZ Den Haag

Telefoon 070-3029068 - Fax 070-3655959

E-mail: studiecentrum@sgp.nl

Website: www.sgp.nl

Giro 93021 t.n.v. Penningmeester Stichting Studiecentrum SGP

Bestuur: dr. W. Fieret (voorzitter), dr. ir. J.S. van den Brink (secretaris),
drs. P.C. den Uil (penningmeester), dr. A. Goudriaan, ds. M.J. Kater,
ds. J. Koppelaar, mr. C.G. van der Staaij, H. Uil, dr. J.A. Weststrate

Publicatie nr. 34
Tussen stemmen en sturen

Samenvatting

De netwerksamenleving

We leven in een netwerksamenleving, een samenleving waarin maatschappelijke sectoren steeds sterker gefragmenteerd, maar ook vervlochten raken. Deze samenleving kent een overheid, maar deze overheid is moeilijk aan te wijzen. Zij bestaat uit tal van lagen (van deelgemeente tot internationale organisaties) en uit tal van verschillende permanente organisaties (zelfstandige bestuursorganen, functioneel gedecentraliseerde organen, departementen en beleidsdirecties) maar ook tijdelijke organisaties (projectorganisaties, programmabureaus, overlegorganen) die soms op hun beurt weer een aantal organisaties (publiek of anderszins) bij elkaar brengen (zoals veel projectorganisaties en uitvoeringsregelingen). Het overheidsapparaat is geen unitair machtscentrum, maar een in zichzelf verdeeld huis, met meerdere verdiepingen en talloze bijgebouwen. Een huis waarvan de bewoners onderling ruzie maken, maar waar ook de omgeving een sterke invloed op heeft.

Het overheidsgezag is in onze samenleving niet vanzelfsprekend. Veel burgers zijn mondig, geëmancipeerd, assertief en accepteren niet zonder meer gezag. Het maatschappelijk middenveld is overvol met allerlei organisaties die zich direct of indirect bemoeien met de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid. Ook de overheidsorganisatie is veranderd. Door de uitbreiding van het aantal overheidstaken is deze organisatie enerzijds sterk gegroeid, maar ook sterk versplinterd geraakt. Overheidsniveaus (internationaal, nationaal, regionaal, lokaal) zijn onderling sterk afhankelijk en met elkaar vervlochten. Door hervormingen als functionele decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering zijn veel overheidstaken op afstand komen te staan.

Daarom heeft 'de overheid' het bij het uitvoeren van haar taak niet gemakkelijk. Haar manoeuvreerruimte is beperkt. Dat komt wel in de eerste plaats doordat zij voor het realiseren van haar doelstellingen afhankelijk is van allerlei beslissingen van andere partijen. Deze partijen hebben kennis, middelen en legitimiteit die overheden zelden kunnen missen om tot gedragen beleid te komen dat zonder veel problemen kan worden uitgevoerd. Burgers, bedrijven en belangenorganisaties bezitten daarnaast tal van mogelijkheden (procedureel, juridisch, maar ook anderszins) om het hun overheden flink lastig te maken om iets te realiseren of overheidsbeleid te dwarsbomen. Ook is het voor overhe-

den vaak erg lastig om ‘intern’ de handen op elkaar te krijgen. Dit komt door de grote differentiatie en versplintering in het overheidsapparaat en de wederzijdse afhankelijkheden tussen bestuursorganen, tussen bestuurslagen en tussen verschillende beleidsvormende organisaties. Tot slot is ook de beleidsuitvoering steeds sterker een zaak geworden van beleidsnetwerken van publieke, private en maatschappelijke partijen waarin publieke partijen sterk afhankelijk zijn van andere partijen om hun beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De gereformeerde visie op het overheidsgezag

Om ons een mening te vormen over de positie van overheden in een netwerksamenleving is het goed om eerst te bezien wat de kernnoties zijn in de gereformeerde visie op het ambt en het gezag van de overheid. In deze visie wordt een aantal zaken sterk benadrukt. Dat is allereerst de notie dat de overheid Gods dienaar is en daarom gehoorzaamd dient te worden. Tegelijk moet worden gewaakt voor een absolutistische overheid. Het is goed als er sprake is van gedeelde macht en dat niet alle macht in handen van één persoon of van een kleine groep ligt.

Daarnaast heeft de overheid een beperkte taak. Maatschappelijke verbanden hebben een eigen gezagsdomein en overheden moeten dat respecteren. God heeft zelf maatschappelijke verbanden een taak gegeven en deze verbanden hebben daarmee ook een rechtstreekse verantwoordingsplicht jegens God. Dit houdt in dat overheden zich niet zomaar mogen inmengen in de zaken van deze verbanden. Tegelijk is de overheid een geschenk van God om de zonde en ongebondenheid van de mens in te tomen en heeft zij daarom ook een hoge roeping om recht en gerechtigheid te doen en te bevorderen.

Hoewel de notie van volkssoevereiniteit altijd met kracht is afgewezen, hebben gereformeerden wel altijd benadrukt dat een landsbestuur er goed aan doet om haar onderdanen te betrekken bij het bestuur. Goed overleg kan onverstandige beslissingen voorkomen.

De visie van de SGP op overheid en burger

De visie van de SGP bouwt in hoge mate op de notie van de overheid als Gods dienaar. Daaruit vloeit voort de nadruk op de gehoorzaamheid die wij verschuldigd zijn, en de grenzen daarvan. Binnen de SGP wordt sterke nadruk gelegd op een meer staatsrechtelijke benadering van het overheidsgezag en het overheidsambt met veel aandacht voor

verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de (parlementaire) controle daarop. Minder aandacht is er voor een politicologische, sociologische en bestuurskundige insteek, waarbij het feitelijke proces van beleidsvorming en politieke besluitvorming meer aandacht zou krijgen.

Tegelijkertijd hecht de SGP aan een bestuur dat dicht bij de burger opereert en maatschappelijke verbanden respecteert. Wel is de overheid gehouden Gods wet te handhaven in het publieke domein. Daarvoor vraagt de SGP van de overheid met alle haar ten dienste staande middelen haar dure roeping waar te maken. Ook wordt de notie van volkssoevereiniteit afgewezen. Geleidelijk aan is de opvatting van de SGP over de overheidstaak opgerekt en heeft de SGP steeds meer taaktereinen aan de overheid toegewezen.

De SGP heeft altijd gepleit voor een overheidsorganisatie die dicht bij haar burgers staat en door goed overleg tracht te komen tot oplossingen voor maatschappelijke problemen. Wel benadrukt de SGP dat er sprake moet zijn van heldere verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld als het gaat om interactief beleid. De SGP hecht sterk aan de rol van het politiek bestuur en van de representatieve democratie.

Naar een nieuwe rol voor overheden

Onze samenleving van de 21e eeuw wordt gekenmerkt door de actieve aanwezigheid van tal van partijen die wederzijds afhankelijk zijn en elkaar trachten te beïnvloeden om de inrichting van onze maatschappij te sturen. De overheidsorganisatie wordt gekenmerkt door interne fragmentatie en een grote mate van complexiteit. Burgers zijn veelal assertief en mondig, op elk maatschappelijk terrein zijn tal van maatschappelijke organisaties en belangengroepen actief en vrijwel elk bedrijf van enige betekenis heeft wel een afdeling 'public affairs' die zij inzet om overheidsbeleid te beïnvloeden.

Veel kan door een dergelijke assertieve samenleving zelf worden gedaan. Over veel moet intensief worden gezocht naar overeenstemming tussen betrokken partijen om überhaupt iets van de grond te krijgen. Bij vrijwel elk beleidsterrein zijn publieke organisaties afhankelijk van andere organisaties. Om in een dergelijke maatschappij tot beleidsvorming te komen is een sterke procesrol nodig om alle belanghebbende partijen bij elkaar te brengen die vervolgens gezamenlijk kunnen komen tot afspraken voor collectieve actie.

Met een meer procedurele rol bij de totstandkoming van beleid winnen overheden aan invloed. Te vaak gebeurt dat door het uitsluiten van

bepaalde partijen, het eenzijdig en top-down nemen van inhoudelijke beslissingen, zoveel weerstand wordt gecreëerd dat overheden er niet in slagen eenmaal genomen standpunten ook daadwerkelijk uit te voeren, of slechts na lange juridische en dure financiële procedures.

In een meer procedurele rol is het aan overheden om thema's te agenderen die in aanmerking komen voor beleidsvorming en daar ook een aantal ruime inhoudelijke kaders voor te definiëren. Daarnaast is het aan overheden om de spelregels binnen het op te starten overlegproces vast te stellen. Daarmee kan zij het representatieve karakter van de participanten waarborgen en juridische zuiverheid garanderen. Tot slot toetsen overheden het eindresultaat van maatschappelijke en bestuurlijke processen van wilsvorming. Zij kunnen daarbij ook juridische en financiële voorzieningen treffen voor de uitvoering van genomen beslissingen.

Een dergelijke overheidsrol houdt niet in dat zij geen inhoudelijke bemoeienis meer met beleidsvorming zou hebben. Verre van dat. Een dergelijke overheid participeert juist ook zelf actief in beleidsprocessen en vervult daarin een knooppuntfunctie door relevante partijen bij elkaar te brengen, actief te werken aan concrete beleidsproducten en draagvlak daarvoor, het mobiliseren van kennis, het zoeken naar afstemming met andere beleidsthema's, het behartigen van publieke belangen die relevant zijn in het desbetreffende proces, enzovoorts.

Daarnaast heeft de overheid uiteraard een inhoudelijke taak als het gaat om het handhaven van de Tien Geboden en van de rechtstaat in algemene zin. Ook heeft zij een taak in het (doen) realiseren van collectieve goederen. Het garanderen van de bescherming van de zwakkeren in onze samenleving is ook een publieke taak. Maar deze taken zijn allemaal aanvullend: het initiatief ligt zoveel mogelijk bij de burger zelf en in de maatschappij.

Rollen en posities in de netwerksamenleving

Publieke besluitvorming in een netwerksamenleving vraagt om een nieuwe bezinning op taken en posities van burgers, belangenorganisaties en overheden. Volksvertegenwoordigers spelen in een netwerksamenleving vaak een marginale rol. Dat is onterecht. Zij zijn het die de spelregels van het beleidsvormingsproces zouden moeten definiëren. Zij zijn het ook die de randvoorwaarden definiëren waarbinnen dit proces zich moet afspelen. Zij stellen ook de aanvankelijke probleem- of vraagstelling vast. Na afloop van het proces is het de volksvertegen-

woordiging die het uiteindelijke resultaat op procesmatige en inhoudelijke criteria beoordeelt en daarmee ook deze uitkomsten democratisch legitimeert.

De burger in dit overheidsmodel is rechtstreeks en indirect actief betrokken bij de inrichting van de samenleving. Rechtstreeks door zijn rechten en plichten als burger te vervullen, zijn stem uit te brengen en actief mee te werken aan de inrichting van de samenleving door verantwoordelijkheid te nemen voor het welzijn van zijn naaste. Dat kan ook door als actieve burger mee te doen aan overlegvormen, inspraakavonden en andere vormen van betrokkenheid bij het openbaar bestuur. Zo kan hij zijn mening geven over de door hem gewenste inrichting van onze samenleving. Indirect is hij betrokken bij publieke besluitvormingsprocessen middels de organisaties waarvan hij lid is en zich inhoudelijk mee verbonden weet. Zijn deelname aan deze organisaties vergroot de beschikbare hulpbronnen van deze organisaties (geld, middelen, legitimiteit) en de maatschappelijke verankering ervan. Voor bedrijven geldt in hoge mate hetzelfde als voor individuele burgers.

Maatschappelijke organisaties hebben hun eigen rol in publieke besluitvormingsprocessen. Vaak participeren zij in permanente overlegorganen op allerlei bestuurlijke niveaus. Zij hebben ook de middelen om andere wegen te bewandelen om de publieke besluitvorming te beïnvloeden. Ook zijn zij niet zelden betrokken bij de uitvoering van beleid. Zij kunnen, gezien de hulpbronnen die zij vaak meebrengen en de achterban die zij vertegenwoordigen, aanspraak maken op een actieve betrokkenheid in beleidsprocessen.

Participatie als plicht

Er is alle reden om te spreken van een plicht tot participatie. Hoe moet deze plicht worden ingevuld? Daarbij zijn de motieven die onze participatie moeten leiden, van belang. Vervolgens ook de momenten waarop we participeren. Tot slot ook de middelen die ons ten dienste staan om in de netwerksamenleving onze invloed aan te wenden.

de motieven

Vanuit een theocratisch ideaal spreekt het voor zich dat participatie in de netwerksamenleving gericht dient te zijn op de eer van God en het heil van onze naaste. Het mag van ons gevraagd worden om onze kennis en kunde in te zetten om daarmee onze overheden te helpen het goede te zoeken voor onze samenleving.

Burgerschap bestaat uit rechten en plichten. De inrichting van onze samenleving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en (georganiseerde) burgers. Wat dat betreft heeft iedereen een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Burgers hebben formeel gezien rechten om zich te bemoeien met de vormgeving van de maatschappij, maar tegelijk hebben zij daaromtrent ook plichten. En zeker naarmate het publieke domein gevuld wordt met allerlei actiegroepen, zeer actieve burgers en belangenorganisaties die hun stem verheffen, wordt de noodzaak om gebruik te maken van de mogelijkheden tot participatie alleen maar groter. Zo kan er concreet worden gewerkt aan het theocratisch ideaal.

Natuurlijk kunnen er legitieme redenen zijn die niet direct principieel zijn, waarom mensen of organisaties zich willen bemoeien met de totstandkoming van beleidsbeslissingen. Maar wel moet gewaarschuwd worden voor ongebreidelde participatie om op te komen voor het eigenbelang. Wettige middelen mogen worden aangewend om legitieme zaken onder de aandacht van deze overheden te brengen. Maar voor misbruik en egoïsme moet worden gewaakt.

de momenten

De netwerksamenleving probeert op tal van momenten processen van beleidsvorming te beïnvloeden. Het sterkst zien we dat als het gaat om agendavorming. Als burgers of organisaties een probleem constateren waar een overheid in hun ogen iets aan zou moeten doen, ontplooiën zij tal van initiatieven om dit probleem op de politieke agenda te krijgen.

Maar niet alleen bij de agendavorming zijn er mogelijkheden om publieke besluitvorming te beïnvloeden. Ook in de beleidsvorming zijn deze momenten er vaak legio. Niet alleen de wettelijk geregelde momenten van inspraak staan open, maar ook (en zeker op lokaal niveau) zijn er allerlei meer incidentele vormen van overleg. Niet alleen voor individuele burgers, maar zeker ook voor organisaties.

Datzelfde geldt ook voor de besluitvorming zelf, als het gaat om het verzamelen van argumenten voor een te maken beleidskeuze. Hoewel dit strikt beschouwd vaak een zaak is van het politieke bestuur of de volksvertegenwoordiging, zijn ook hier momenten van participatie, zoals inspraakprocedures, hoorzittingen en rondetafelgesprekken.

Niet alleen gevraagd, maar ook ongevraagd kan er in de ronden van beleidsvorming en besluitvorming worden geparparticeerd via een brief,

een handtekeningactie, een gesprek met een volksvertegenwoordiger, een actie richting de pers of via het internet.

Tot slot zijn er momenten van beïnvloeding als een besluit is genomen. Bezwaar en beroep zijn de geëigende wegen om een genomen beslissing alsnog te laten heroverwegen. De gang naar de rechter staat in het uiterste geval ook open. Overigens is het ook gebruikelijk dat beleid periodiek in samenspraak met belanghebbenden wordt geëvalueerd.

Maar wat onderscheidt christelijk burgerschap van het activisme van een actiegroep? Niet alleen de motieven verschillen, maar ook de momenten verschillen. Christelijk burgerschap onderscheidt zich door bescheidenheid en zelfbeheersing. Het geeft ook ambtenaren, bestuurders en politici de gelegenheid en de mogelijkheid om hun rol waar te maken en hun verantwoordelijkheid te nemen en shopt daarom niet van het ene naar het andere forum. Het weet ook van ophouden, en zeker als er geen essentiële levensbeschouwelijke kernpunten in het geding zijn. Als een bepaalde ronde is afgerond en een beslissing is genomen, is gehoorzaamheid vereist en getuigt het van respect voor het bestuur dat men de gelegenheid afwacht waarop men wederom zijn stem kan laten horen.

de middelen

Naarmate meer en meer duidelijk wordt dat een politieke partij steeds minder een hoofdroute vormt in de trajecten van de publieke besluitvorming, is het van groot belang ons te bezinnen op andere middelen om mee te denken over de richting van maatschappelijke ontwikkelingen en deze ook te beïnvloeden.

Als burger staan ons velerlei middelen ten dienste om onze invloed aan te wenden. Deze middelen kunnen in essentie worden teruggebracht tot twee categorieën: directe en indirecte participatie. Bij directe participatie probeert een individuele burger rechtstreeks en persoonlijk zijn invloed aan te wenden om publieke besluitvorming te beïnvloeden. Bij indirecte participatie tracht hij zijn invloed aan te wenden door deel te nemen aan een maatschappelijke organisatie: een bestuur van een vereniging, een wijkraad, een overlegplatform of hoe het orgaan ook heten mag en probeert hij vanuit deze positie de koers en besluiten van dit orgaan te beïnvloeden.

Ook collectief zijn er talloze mogelijkheden om te participeren in de netwerksamenleving. Allereerst uiteraard door lid te zijn van een organisatie die als zodanig deelneemt aan beleidsprocessen. Deelname van

christelijke organisaties aan overlegorganen, adviesplatforms, bestuursraden et cetera is van groot belang om het christelijk geluid te laten doorklinken in de beleidsvorming.

Ook in zijn keuze van participatiemiddelen onderscheidt een christen zich van een willekeurige andere burger. Veel mogelijkheden om besluitvorming te beïnvloeden zijn bij wet geregeld. Wel is van belang hoe men deze mogelijkheden benut. Gebruikt men ze in de geest waarin de wetgever ze heeft bedoeld, of gebruikt men ze om het eigen gelijk alsnog via een slinkse procedure te krijgen? Een christen heeft een voorkeur voor de normale, ordelijke weg. Hij kiest voor redelijkheid, niet voor radicaliteit.

De rol van de kerken

In onze moderne samenleving wordt er geen bijzondere rol toegekend aan de kerken, naast de vele andere organisaties in het maatschappelijk middenveld. Om haar invloed te laten gelden, zit er voor de kerken weinig anders op dan deel te nemen aan de netwerksamenleving. Dat betekent dat de kerken deelnemen aan allerlei vormen van overleg. Het recente debat over waarden en normen en de bijdrage van de kerken daaraan, zowel op landelijk als ook soms op plaatselijk niveau is daarvan een goed voorbeeld.

De kerkelijke verdeeldheid maakt dat de inbreng van de kerken minder groot is dan ze zou kunnen zijn. Haar belangrijkste bijdrage is het via haar leden en samenwerkingsverbanden laten vertolken van levensbeschouwelijke noties in de vele verbanden van de netwerksamenleving.

De betrokkenheid van de kerk in de netwerksamenleving komt praktisch naar voren in sectoren als zorg, welzijn, onderwijs en dienstverlening.

De rol van de politieke partij

Het is niet zo dat de politieke partij en de volksvertegenwoordiging in onze samenleving overbodig zijn. Het mobiliseren van kandidaten, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het instandhouden van een voortdurende bezinning op politieke standpunten blijven belangrijke taken voor een politieke partij.

Maar in de nieuwe context van de netwerksamenleving kan de politieke partij ook een knooppunt gaan vervullen. Te denken valt aan een actief beleid om leden en anderen met gelijke levensbeschouwelijke oriëntatie te mobiliseren om actief te worden in besturen van vereni-

gingen, stichtingen, raden en dergelijke. Ook het attenderen van gelijkgezinde organisaties of burgers op de noodzaak om gebruik te maken van participatiemogelijkheden. Participatie in de netwerksamenleving vraagt niet alleen kennis van de mogelijkheden maar vraagt ook om vaardigheden. Het verdient dan ook aanbeveling dat de mogelijkheden voor kadervorming van leden van een partij als de SGP worden vergroot.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Woord vooraf | 17 |
| 1. Inleiding | 19 |
| 2. De netwerksamenleving | 24 |
| 2.1 Inleiding | 24 |
| 2.2 De emancipatie van het individu | 24 |
| 2.3 Ontwikkelingen in de maatschappij | 27 |
| 2.3.1 Emancipatie maatschappelijk middenveld | 27 |
| 2.3.2 Onkenbaarheid samenleving | 30 |
| 2.4 Ontwikkelingen in en bij de overheid | 31 |
| 2.5 Europeanisering..... | 35 |
| 2.6 De reactie van publieke zijde..... | 37 |
| 2.7 Consequenties voor publieke besluitvorming..... | 39 |
| 3. Lijnen uit het gereformeerde denken | 41 |
| 3.1 Inleiding | 41 |
| 3.2 Waardering van de overheid..... | 41 |
| 3.3 Gezag van de overheid | 42 |
| 3.4 Misbruik van overheidsgezag | 43 |
| 3.5 Verantwoordelijkheden van de overheid..... | 45 |
| 3.6 Verhouding overheid en burger..... | 46 |
| 3.7 Verhouding overheid en maatschappij | 49 |
| 3.8 Conclusie | 51 |
| 4. De visie van de SGP op de overheid | 53 |
| 4.1 Inleiding | 53 |
| 4.2 Algemene noties over de overheid | 53 |
| 4.3 Besturen dicht bij de burger | 56 |
| 4.4 Uitgangspunten voor de taak van de overheid | 58 |
| 4.5 Analyse van de overheidsopvatting van de SGP..... | 60 |
| 4.6 De SGP en de netwerksamenleving..... | 61 |
| 5. Nieuwe verhoudingen in de netwerksamenleving | 64 |
| 5.1 Inleiding | 64 |
| 5.2 Heroriëntatie is gewenst..... | 64 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3 Mogelijkheden voor participatie | 67 |
| 5.4 Dienstbaarheid als grondmotief..... | 71 |
| 5.5 Gehoorzaamheid als randvoorwaarde | 72 |
| 5.6 De taak van overheden: van inhoud naar proces..... | 74 |
| 5.7 Inhoudelijke taken voor overheden | 77 |
| 5.8 De plaats van de politieke partij en de representatieve democratie | 80 |
| 5.9 Tot slot..... | 82 |
| 6. Participatie als plicht..... | 85 |
| 6.1 Inleiding | 85 |
| 6.2 Christelijk burgerschap: de motieven..... | 85 |
| 6.3 Christelijk burgerschap: de momenten | 86 |
| 6.4 Christelijk burgerschap: de middelen | 88 |
| 6.5 De rol van de kerken | 91 |
| 6.6 De rol van de politieke partij..... | 92 |
| Literatuur | 94 |

Woord vooraf

‘Het overheidsbeleid komt de laatste decennia steeds vaker in netwerken tot stand.’ Ieder die zich bezig houdt met overheidsbeleid zal deze stelling in meerdere of mindere mate herkennen. De verandering in besluitvormingsprocessen komt niet zo maar uit de lucht vallen. Daar zit een ontwikkeling achter. Enkele aspecten van die ontwikkeling zijn onder meer de toegenomen mondigheid van de burger die gepaard gaat met een vermindering van vanzelfsprekende acceptatie van gezag, de complexiteit van de samenleving en de emancipatie van het individu. Hierdoor is het sturend vermogen van de overheid afgenomen. De voorbereiding, vorming en uitvoering van overheidsbeleid zijn steeds meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van private, publieke en maatschappelijke partijen geworden. Daarom wordt onze samenleving ook wel getypeerd als netwerksamenleving.

Bezinning op deze ontwikkelingen is nodig. In het bijzonder ook voor de SGP. De partij ziet de overheid als dienaar van God met een duidelijk bijbels gelegitimeerde gezagsbasis. De vraag is hoe deze zienswijze zich verhoudt tot de positie van de overheid in de netwerksamenleving. In zo’n samenleving zijn er immers tal van mogelijkheden voor maatschappelijke organisaties en burgers om invloed uit te oefenen op het beleid en de totstandkoming daarvan. Daarom is bezinning nodig hoe op verantwoorde wijze invulling kan worden gegeven aan de betrokkenheid van de burger bij de inrichting van de samenleving vanuit het genoemde bijbelse gedachtegoed.

Deze nota is het resultaat van studie, onderzoek en bezinning van het studiecentrum van de SGP op de verhouding overheid en burger in de netwerksamenleving. De nota heeft als titel meegekregen ‘Tussen stemmen en sturen’. Tijdens verkiezingen kunnen burgers stemmen op kandidaten door wie zij zich in het openbaar bestuur willen laten vertegenwoordigen. Tussen het stemmen en het sturen zijn er tal van besluitvormingstrajecten waar ruimte is voor de inbreng van overheden, burgers, maatschappelijke organisaties, kerken, etc om een bijdrage te leveren aan de inrichting van de samenleving. Bewustwording daarvan en bezinning daarop is nodig, zodat op een verantwoorde wijze invulling kan worden gegeven aan besluitvorming en burgerschap in de net-

werksamenleving. De bijbelse noties zijn daarbij van belang. De richtlijnen die vanuit dat Woord van God tot ons komen, zijn heilzaam voor individu, maatschappelijk middenveld en overheid.

De werkgroep die deze nota samenstelde bestond uit de heren drs. J.W. van Berkum, drs. M.W. van Buuren, ds. J. Koppelaar, ir. A. van Maldegem, drs. A.A. van der Schans, drs. G. van Veldhuizen en mr. drs. W.M.J. de Wildt. De heer van Buuren heeft als werkgroeplid de tekst van de nota geschreven. Het bestuur is de werkgroep erkentelijk voor de deskundige en constructieve wijze waarop aan deze nota is gewerkt.

Het is de wens van het bestuur dat deze nota mag bijdragen aan de bezinning op de taak en positie van overheid, burgers en maatschappelijke organisaties in een samenleving die voortdurend in beweging is.

Dr. W. Fieret

Voorzitter Guido de Brès-Stichting

1. Inleiding

Afhankelijkheden

Iedere politicus, ambtenaar of bestuurder zal het gevoel van onmacht herkennen dat zich meester van hem maakte toen hij een eerste begin van zijn ideaal wilde verwezenlijken door zijn eerste echte 'daad' te verrichten. Zo werkt het immers niet in de publieke sector. Daar krijg je in je eentje niet zoveel voor elkaar. Als iets de verhouding tussen overheid en burger, tussen overheidsorganisaties onderling en tussen verschillende overheidsniveaus typeert, zijn het wel de onderlinge afhankelijkheden. En deze afhankelijkheden zijn door een aantal ontwikkelingen in onze samenleving en in het openbaar bestuur eerder groter dan kleiner geworden.

Horizontalisering

Een in het oog lopende verandering is de sterke horizontalisering in onze samenleving. Niet alleen is het zicht op een bovennatuurlijke werkelijkheid door de secularisatie in sterke mate verdwenen, ook wordt door individualisering en emancipatie het belang van gezagsrelaties in toenemende mate gerelativeerd. Dit geldt op alle terreinen van het maatschappelijke leven, in het gezin, op school, maar ook in het publieke domein als het gaat om de verhouding tussen overheid en burger. Overheden zijn in sterke mate afhankelijk van de medewerking van belangengroepen, bedrijven en burgers voor de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid en beleidsbeslissingen. In toenemende mate organiseren maatschappelijke belangen zich en ontwikkelen zich partijen die in staat zijn de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid te beïnvloeden.

Interne verdeeldheid

Ook intern hebben overheden het nodige werk te verrichten om tot overeenstemming te komen en op basis daarvan besluiten te nemen. Intern is de overheid geen monoliet maar een in zichzelf verdeeld huis. Departementen strijden met elkaar, bestuurslagen proberen hun eigen domein eenzijdig te versterken, gemeenten strijden onderling over intergemeentelijke aangelegenheden, enzovoorts. Het gebeurt zelfs met regelmaat dat bestuursorganen elkaar voor de rechter dagen. We zagen dit bijvoorbeeld bij het besluitvormingsproces rond de Betuweroute.

Tot slot zien we dat ook de volksvertegenwoordiging niet in staat blijkt te zijn om op een gezaghebbende wijze conflicten te beslechten.¹

Hiërarchische positie

Kort gezegd: de overheid (om het samengestelde geheel van publieke organisaties maar even zo te blijven benoemen) verliest terrein om zelf te bepalen wat zij doet (beleidsvorming en besluitvorming) en daar ook zelf concreet gestalte aan te geven (implementatie en uitvoering). Er lijkt steeds minder sprake te zijn van overheden die vanuit een bovengeschikte positie de maatschappij inrichten. Een dergelijke positie wordt niet meer geaccepteerd door maatschappelijke organisaties en een dergelijke positie kan ook niet meer worden ingenomen doordat overheden zelf niet meer in staat zijn een dergelijke positie waar te maken.

Maatschappelijke krachten

Nederland kent reeds eeuwenlang een traditie van schikken en plooiën², maar er moet steeds meer geschikt en geplooid worden. De afhankelijkheden waarmee overheden te maken hebben, zijn veel en groot.³ En als de overheid eens een krachtig besluit neemt (vaak ten gevolge van een intensieve maatschappelijke lobby) komt daar met evenveel kracht een antilobby tegen in het geweer zodat het 'krachtige besluit' met tal van wijzigingen en verzachtende aanpassingen wordt omgeven. Beleidsprocessen zijn in zekere zin eindeloos.⁴

Het overheidsbeleid wordt in sterke mate bepaald door maatschappelijke krachten. Beleidsvorming speelt zich niet louter af binnen het domein van publieke overheidsorganisaties (ambtelijke gremia, departementen, de formele politiek) maar voornamelijk in netwerken van private, maatschappelijke en publieke partijen die in een gezamenlijk proces van duwen en trekken richting geven aan de inrichting van onze

¹ J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht 2003.

² F. Hendriks en T. Toonen, *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen 1998.

³ J.F.M. Koppenjan en E.-H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, London 2004.

⁴ G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag 1998.

samenleving.⁵ Eenmaal door de politiek bekrachtigde besluiten blijken in veel gevallen het startschot van een nieuw onderhandelingsspel te betekenen. Beleidsprocessen kunnen worden opgevat als een serie ronden, waarbij besluiten het einde van de ene ronde maar direct ook het begin van een nieuwe ronde markeren.⁶

Probleemstelling

Deze verhoudingen tussen overheden, maatschappelijke organisaties, private sector en burgers, plaatst de SGP voor een morele vraag. Klassieke opvattingen over de verhouding tussen overheid en onderdaan zijn nauwelijks te herkennen en al helemaal niet vorm te geven in de moderne samenleving. De vraag komt op hoe deze verhouding tussen overheid en onderdaan vanuit bijbelse noties is te waarderen en hoe de positie van een christen ten opzichte van zijn overheden moet zijn in deze samenleving. De SGP als politieke partij en individuele SGP'ers zien zich gesteld voor de vraag hoe zij hun positie in netwerken van grotendeels gelijkwaardige partijen met horizontale relaties (ook ten opzichte van overheden) moeten vormgeven.

Bezinning

Gezien het feit dat de SGP traditioneel veel waarde hecht aan de eigen en zelfstandige plaats van de overheid, met haar bijbels gelegitimeerde gezagsbasis en de bekroning daarvan door de representatieve democratie⁷, is bezinning op deze ontwikkelingen meer dan nodig. De vraag is of een meer procedurele rol voor het openbaar bestuur te verenigen is met de visie van de SGP op de positie van de overheid. Enerzijds is de SGP voorstander van een bestuur 'dicht bij de burger' en voor het geven van verantwoordelijkheden aan de samenleving zelf. Anderzijds wordt door haar ook vaak het politiek primaat benadrukt en wordt met name de regering een grote rol toebedeeld als het gaat om de vormgeving van beleid. Daarnaast wordt ook stevig gepleit voor een heldere scheiding tussen staat en samenleving⁸, iets wat in de netwerksamenleving onhaalbaar lijkt.

⁵ W.J.M. Kickert, E-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks*, London, 1997.

⁶ Idem.

⁷ Zie hiervoor de nota van het SGP Studiecentrum: H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

⁸ Idem.

De vraag naar de verhouding overheid - onderdaan krijgt hiermee wel een zeer pregnant karakter. In veel gevallen is geen duidelijke gezagsrelatie aanwezig, maar zijn overheidsorganen medespeler in plaats van spelbepaler. Staat het onderdanen (collectief dan wel individueel) wel vrij om deel te nemen aan beleidsnetwerken om zo het overheidsbeleid te beïnvloeden? Of strijdt dat met de gereformeerde visie op het overheidsgezag?

Wat kan in de huidige situatie gezegd worden over de ethische vraag welke rol en positie de burgers innemen ten opzichte van 'de overheid'? De klassieke visie waarin een hiërarchisch bovengeslikte actor figureert als beeld van de overheid lijkt steeds minder op te gaan in de werkelijkheid van vandaag. Moet dat tot de conclusie leiden dat we in een zeer onwenselijke situatie zijn verzeild geraakt en dat de overheid haar verantwoordelijkheid moet nemen en de touwtjes stevig in handen dient te nemen? Moet de mondigheid en emancipatie van de hedendaagse burger worden ingetoomd? Of leidt een nadere bezinning op het gereformeerde gedachtegoed over de rol van de overheid in de samenleving tot meer genuanceerde conclusies waarbij het theocratische denken, (immers) de kern van de gereformeerde staatsleer, een actuele vertaling voor de netwerksamenleving kan krijgen?

Onderzoeksvragen

Deze vragen leiden tot de volgende vraagstelling voor dit onderzoek: Hoe moet de relatie overheid - burger in de huidige samenleving worden gewaardeerd in het licht van bijbelse en staatkundig gereformeerde noties over het overheidsgezag en tot welke consequenties leidt deze waardering voor de actuele en concrete vormgeving van deze relatie?

Deze onderzoeksvraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Wat is de positie van overheden in een netwerksamenleving en hoe kan hun verhouding tot maatschappelijke actoren en burgers worden getypeerd?
2. Welke bijbelse en staatkundig gereformeerde noties bestaan er over de relatie tussen overheid en onderdaan en de rol van het overheidsgezag?
3. Tot welke uitgangspunten voor een bijbels verantwoorde visie op de plaats van het overheidsgezag en de vormgeving van participatie in de huidige samenleving leiden deze noties?

4. Hoe kunnen we deze noties over de verhouding overheid - maatschappij - burger concreet vertalen en toepasbaar maken voor de samenleving waarin wij nu leven?

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een empirische analyse gegeven van de rol- en functieverandering van de hedendaagse overheidsorganen in relatie tot partijen in de samenleving en burgers. Deze tekst is een bewerking van een bijdrage aan een syllabus voor de Guido-conferentie 'Hoe de overheid verdween uit Nederland' die de Guido de Brès-Stichting, het studiecentrum van de SGP, in oktober 2003 organiseerde.

In hoofdstuk 3 worden enkele lijnen uit de gereformeerde visie op de overheid en de relatie tussen overheid en onderdaan naar voren gehaald. Dit zelfde wordt in hoofdstuk vier gedaan ten aanzien van het gedachtegoed van de SGP. In hoofdstuk vijf worden lijnen geschetst om de hoofdvraag van deze nota te beantwoorden. Tot slot worden de in hoofdstuk vijf beschreven noties in hoofdstuk 6 concreet toegepast op de rol van de burger, politieke partij en de kerk.

2. De netwerksamenleving

2.1 Inleiding

Meer en meer groeit het inzicht dat ten gevolge van een aantal fundamentele ontwikkelingen in onze samenleving de rol van de overheid de laatste decennia drastisch is gewijzigd. Een aantal beelden over de overheid blijkt in de praktijk niet op te gaan. Het beeld dat overheden vanuit een centraal (Haags) punt de samenleving kunnen inrichten, blijkt achterhaald te zijn. Niet langer is de burger *onderdaan*. Ook volgzzaamheid en gezagsgetrouwheid zijn niet meer vanzelfsprekend. Het individu is veranderd, de overheid is veranderd en ook de samenleving is veranderd.

Over deze drie nauw samenhangende ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het maken en uitvoeren van beleid handelt dit hoofdstuk. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de emancipatie van het individu. De ontwikkelingen in de maatschappij komen in paragraaf 2.3 aan bod. Paragraaf 2.4 beschrijft de ontwikkelingen in en bij de overheid. In paragraaf 2.5 staat de europeanisering centraal. Hoe de overheid op deze ontwikkelingen reageert, wordt beschreven in paragraaf 2.6. Tot slot wordt in paragraaf 2.7 ingegaan op de consequenties van de beschreven ontwikkelingen voor de publieke besluitvorming.

2.2 De emancipatie van het individu

Er zijn al veel beschouwingen gewijd aan de emancipatie van het individu die zich heeft voltrokken in de afgelopen decennia. We hoeven dat hier niet te herhalen. Kort gezegd kunnen we deze emancipatie karakteriseren aan de hand van drie ontwikkelingen die nauw met elkaar samenhangen:

- toegenomen mogelijkheden, eisen en verlangens van individuen;
- waardenpluriformiteit en wisselende preferenties;
- afnemende vanzelfsprekendheid van gezagsacceptatie.

Meer mogelijkheden

De doorsnee burger heeft veel meer mogelijkheden dan de burger van twee generaties terug. Hij heeft heel wat in zijn mars. Niet alleen aan primaire en secundaire scholing, maar ook aan allerlei ervaringen met zakelijke of niet-zakelijke activiteiten. Zijn inkomen stelt hem in staat om niet alleen fatsoenlijk te leven, maar ook om geld te investeren in

niet direct noodzakelijke zaken als vermaak en culturele vorming. De gemiddelde burger is daarnaast ook goed geïnformeerd over de wereld om hem heen. Althans, dat denkt hij. Allerlei mediakanalen staan hem ter beschikking zodat hij continu op de hoogte kan blijven van de laatste ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Wat vaak vergeten wordt, is dat media selectief en subjectief zijn. Desniettenstaande verschaffen zij het individu vele malen meer informatie dan vijftig jaar geleden.

Toename eisen

Niet alleen het aantal mogelijkheden van de doorsnee Nederlander is drastisch toegenomen. Ook zijn mentaliteit is gewijzigd. Men is gewend geraakt aan de mogelijkheid zijn grieven te uiten als iets hem niet aanstaat. Zowel voor wat betreft zijn werkkring, als zijn private lidmaatschappen, als ook zijn burgerschap weet hij van de mogelijkheid om protest aan te tekenen tegen besluiten die tegen zijn opvattingen ingaan. In vergelijking met een halve eeuw geleden, is de gemiddelde welvaartspositie aanmerkelijk gestegen, is de scholingsgraad fors hoger en is de burger over het algemeen goed geïnformeerd over de wereld om zich heen. De moderne samenleving heeft een indrukwekkend proces van differentiatie doorgemaakt.⁹ Dit alles heeft ertoe geleid dat de gemiddelde burger steeds meer eisen stelt aan de inrichting van zijn leven en van zijn omgeving. Het kan (financieel, moreel, sociaal), dus het moet. De burger is mondig geworden en wil dat aan zijn verlangens wordt voldaan. Hij betaalt immers voldoende belastingen, dus zijn eisen moeten gerealiseerd kunnen worden. Hij weet dat er ‘vele tonnen voor dit en voor dat worden uitgetrokken’, dus kan ook die specifieke parkeerplaats wel worden aangelegd. En als publieke besluiten, zoals de aanleg van een infrastructurele voorziening, hem persoonlijk benadelen, vertoont hij bijna automatisch ‘NIMBY-gedrag’: alles goed en wel, maar ‘niet in mijn achtertuin’ (not in my backyard). Hij protesteert. Recent nog bleek uit SCP-onderzoek dat de actiebereidheid van de gemiddelde Nederlander is toegenomen.¹⁰

⁹ W.H. Dekker, ‘De handschoen van Hirsch Ballin’, in: Blenk, C. (red.) *Uitgedaagd. Belijgend geloven in de veranderende samenleving*, Zoetermeer 1994, p. 9-30.

¹⁰ SCP, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag 2005.

Geen duurzame binding

De politieke binding van de gemiddelde burger is sterk afgenomen. Oude verbanden zoals de kerk, de vakbond en de politieke partij hebben hun ledenaantal sterk zien verminderen. De eigengereide burger shopt liever en zoekt dát collectieve verband dat het beste bij zijn tijdelijke voorkeur past. Daarbij past geen duurzame binding aan een statische grootheid zoals de kerk en de politieke partij. Issuebewegingen verdienen de voorkeur. Zij claimen niet meer dan alleen steun voor één concreet vraagstuk en werpen alles in de strijd om dat ene issue te realiseren. Dit past bij de huidige segmentatie in voorkeuren. Gechargeerd gesteld: de gemiddelde burger wil én een beter milieu én voldoende mobiliteitsgaranties. Daarom is hij tegelijkertijd donateur van Greenpeace en lid van de ANWB.

Afname gezagsacceptatie

Samenhangend met deze ontwikkelingen is er een trend naar meer mondigheid, naar een nadrukkelijker claimen van zelfstandigheid, autonomie en zelfbeschikking. Medezeggenschap, inspraak en adviesrecht zijn vanzelfsprekend geworden en worden gebruikt zodra een burger er behoefte aan gevoelt. De afgenomen binding aan kerk of levensbeschouwing heeft hier alles mee te maken. De autonome burger bepaalt zelf wat hij goed of fout acht en wat hij wel of niet accepteert. Dit bepaalt in hoge mate zijn houding ten opzichte van de collectieve beslissingen die er in een samenleving worden genomen.

De belangstelling van het individu is vluchtig. Zijn aandacht is meestal moeilijk vast te houden. Relaties zijn vaak vluchtig en weinig duurzaam. Mensen veranderen veel gemakkelijker dan vroeger van baan. Het fenomeen van de ‘zwevende kiezer’ is genoegzaam bekend. Velen worden gekenmerkt door vrijblijvendheid: niet graag laat men zich binden aan een organisatie als dat veel verplichtingen met zich meebrengt.

Samenvatting

Samengevat zijn er drie, onderling nauw met elkaar samenhangende kenmerken van de netwerksamenleving, als het gaat om het individu:

- individualisme (wat gemakkelijk leidt tot egoïsme), waarbij het individu zichzelf centraal stelt en opportunistisch omgaat met zijn vele mogelijkheden;
- gezagsloosheid en zelfbeschikking, waarbij het individu zijn eigen wil tot wet stelt;

- vluchtigheid en vrijblijvendheid, waarbij de voorkeuren van het individu gemakkelijk veranderen en onderling weinig samenhangend zijn.

Uiteraard geldt deze karakterschets niet elke burger hoofd voor hoofd. Maar wel is waar dat overheden steeds vaker geconfronteerd worden met onderdanen die zich niet zomaar laten gezeggen, actief hun belang of visie willen verdedigen en daarmee de totstandkoming van overheidsbeleid vaak frustreren en in ieder geval beïnvloeden.

2.3 Ontwikkelingen in de maatschappij

De tegenhanger van de ontwikkelingen op individueel niveau vinden we in de veranderingen in de samenleving. Hier zien we een forse toename van het aantal organisatieverbanden, van de mogelijkheden om zich te organiseren en van de professionaliteit van deze organisaties. Daarnaast zien we de gevolgen van de emancipatie van het individu op macroniveau: de samenleving is onkenbaar geworden door de grote diversiteit in preferenties, de grilligheid in individuele voorkeuren en de afwezigheid van duurzame binding aan een collectiviteit. In deze paragraaf gaan we nader in op de emancipatie van de samenleving en de verbanden daarin, en de toegenomen onkenbaarheid van de samenleving.

2.3.1 Emancipatie maatschappelijk middenveld

Toename belangenorganisaties

De laatste resten van de verzuiling zijn vrijwel geheel opgeruimd. Veel levensbeschouwelijke organisaties zijn gesneuveld. Maar het aantal organisaties dat actief is in het maatschappelijk middenveld is niet afgenomen. Integendeel. Er is een groot aantal nieuwe organisaties ontstaan, die zich elk op hun eigen wijze bezighouden in het publieke domein. En, zo mogelijk zich ook bemoeien met de besluitvorming daarin. Ook dit heeft te maken met het eerder genoemde proces van differentiatie.

Een groot aantal van deze organisaties heeft te maken met de opkomst van nieuwe issues in de Nederlandse samenleving. Met name op het gebied van natuur en milieu, leefomgeving en zorg zijn er talloze organisaties opgericht. Kenmerk van deze organisaties is dat zij zich vooral

richten op de realisatie van één specifiek issue.¹¹ Daartoe hebben zij vaak een aantal professionele krachten in dienst. Hun achterban bestaat voornamelijk uit ‘giroactivisten’: supporters met de buidel.

Snellere mobilisering

Daarnaast zijn burgers in toenemende mate in staat zich snel te mobiliseren als er een concreet belang onder vuur komt te liggen. Actiegroepen en buurtcomités, tijdelijke en flexibele verbanden van belanghebbenden schieten als paddestoelen uit de grond als er iets dreigt te gebeuren wat tegen de wens van betrokkenen ingaat. En deze groepen zijn uitstekend in staat de besluitvorming maanden te traineren, aanpassingen af te dwingen of zelfs het hele plan in de ijskast te doen verdwijnen. De aanleg van de A4 - Midden Delfland kan als sprekend voorbeeld worden opgevoerd.¹² Zo ook de Betuweroute.¹³ Bij de Westerschelde Container Terminal is de obstruerende rol van de actiegroep ‘Redt de Kaloot’ bekend geworden. Dergelijke actiegroepen hebben vaak goede contacten met staande organisaties zoals Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu en vele anderen. Daardoor kunnen effectieve coalities worden gevormd. En zij weten de weg binnen het juridisch apparaat feilloos te vinden. De Raad van State weet daar over mee te praten, getuige de arresten die zij uitsprak over de Tweede Maasvlakte, IJburg, de kokkelvisserij, de Westerschelde Container Terminal en vergelijkbare projecten. Belangengroepen weten prima de zwakten in overheidsbeslissingen bloot te leggen en zodanig (juridisch) uit te buiten dat de rechter weinig anders kan dan deze besluiten nietig te verklaren.

Toename invloed

Hoewel enerzijds puur materiële waarden (geld, welvaart, recreatie) van groot belang zijn voor de huidige consumerende en zelfbewuste burger, hebben ook issues als natuur- en milieubelangen, duurzaamheid, leefbaarheid en verantwoord ondernemen, voor een groot aantal burgers aan belang gewonnen. Een groot aantal belangenorganisaties heeft zich hierdoor kunnen ontwikkelen en is niet meer weg te denken uit de Ne-

¹¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders*, RMO Advies 24, Den Haag 2004.

¹² M. Esselbrugge, *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*, Delft 2003.

¹³ P. Pestman, *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Amsterdam 2001.

derlandse samenleving.¹⁴ Hun invloed is groot. Niet door middel van harde acties maar wel door consequent deel te nemen aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Veelal schakelen ministeries, provincies en gemeenten deze groepen vroegtijdig in om bijvoorbeeld geen vertraging in de uitvoering van besluiten op te lopen. Daar komt bij dat deze organisaties de weg naar de bestuursrechter gemakkelijk weten te vinden. Als zij hun zin niet 'goedschiks' krijgen, weten zij via de juridische weg vaak nog veel te realiseren.

Toename en gewijzigde verbanden

Het voorgaande punt wijst ons op de toegenomen contacten tussen maatschappelijke organisaties en de overheid. Uiteraard was er 'vroeger' ook reeds veel overleg en consultatie tussen overheidsorganisaties en andere organisaties. Deze overlegvormen waren typisch corporatistisch van aard. Een voorbeeld biedt de visserij.¹⁵ Tot de jaren tachtig konden het ministerie van Landbouw & Visserij, het Productschap Vis en de visserijorganisaties uitstekend met elkaar het nationale visserijbeleid bepalen. Dit duurde totdat eerst de Europese Commissie het visserijbeleid mede wilde bepalen. Daarnaast werd in toenemende mate de invloed van natuurorganisaties gevoeld. Vandaag de dag overlegt het ministerie over het visserijbeleid in gelijke mate met natuurorganisaties als met visserijorganisaties. Beide contacten zijn voor haar vanzelfsprekend want beide belangen zijn legitiem en moeten gehoord worden.

Overigens zien we hier ook een kenmerkende ontwikkeling binnen de visserijsector. Het Productschap Vis is als spreekbuis in steeds mindere mate actief. De visserij is goed in staat om via haar eigen beroepsverenigingen effectief invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Het belang van traditionele verbanden neemt af ten gunste van een scala aan nieuwe en mondige organisaties uit de gehele breedte van de samenleving.

Opkomst moderne communicatiemiddelen

De opkomst van moderne communicatietechnieken heeft de opkomst van 'single-issuebewegingen' een krachtige impuls gegeven. Niet alleen

¹⁴ W.J. Oosten, *Ruimte voor een democratische rechtstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, Den Haag 2005.

¹⁵ M.W. van Buuren, 'Naar een duurzame visserij. Het Productschap Vis als facilitator?', in: *Bestuurskunde*, 2004 (4), p. 163-170.

wordt het gemakkelijker om onderling te communiceren, ook kan de achterban snel geïnformeerd en geraadpleegd worden. Door middel van webpeilingen en emailacties kan snel en gemakkelijk pressie worden gemobiliseerd voor de eigen zaak.¹⁶

2.3.2 Onkenbaarheid samenleving

Grilligheid

De emancipatie van het individu heeft zijn sporen getrokken in de samenleving. Als voorkeuren op individueel niveau grillig en onvoorspelbaar zijn geworden, leidt dit immers vanzelf tot grillige patronen op macroniveau. De samenleving is onkenbaar geworden. Niet alleen zijn emoties van burgers vaak onvoorspelbaar (zie bijvoorbeeld de reactie op de moord op Fortuyn) maar ook zijn politieke voorkeuren grillig geworden. Het zeer tijdelijke electorale succes van de leefbaarheidpartijen is daar een symptoom van. De sterke rol van media en van tal van formele en informele opinieleiders komt daar als extra factor bij.

Verknopping

De samenleving is ook in toenemende mate complex geworden. De economie is nog sterker dan voorheen verknoot geraakt met de wereld economie. In juridische zin is de Nederlandse staat aan handen en voeten gebonden aan internationale afspraken, waarvan de Europese regelgeving uiteraard het merendeel uitmaakt. In toenemende mate zijn sectoren en diensten met elkaar verknoot geraakt. Het maatschappelijk middenveld, het publieke en het private domein zijn overvol geraakt met instanties en organisaties die elk hun eigen doelen en ambities trachten te verwezenlijken.¹⁷

Afstemmingsproblemen

Overheidsinterventies, gericht op de beïnvloeding van één deel van de samenleving, werken zo noodzakelijkerwijs door in andere delen van de samenleving, waar zij soms totaal onvoorziene effecten genereren. Dit maakt het voor overheidsdienaren moeilijk om beleid af te stemmen op

¹⁶ A. Edwards, *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burgers en zijn intermediairen*, Utrecht 2003.

¹⁷ Zie ook: M.W. van Buuren, 'De verstrikte gemeente', in: *De Banier*, 10 oktober 2003, p. 12-13.

de voorkeuren van de samenleving. De overheid probeert daarop in te spelen door het aangaan van nauwe banden met de sectoren die zij wil sturen. Niet alleen om daarmee kennis van zaken op te doen om deze sectoren gericht te kunnen beïnvloeden, maar ook om door overleg en consultatie meer in gezamenlijkheid collectieve doelen te realiseren.

2.4 Ontwikkelingen in en bij de overheid

Er zijn een aantal ontwikkelingen aan te wijzen die ertoe hebben geleid dat de rol van publieke partijen of overheden veranderd is en in zekere zin ook verkleind.

Groei overheidsorganisatie

Lange tijd werd gedacht dat de overheid overal verantwoordelijk voor was en ook in staat was om vanuit één centraal punt de samenleving te sturen. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat ging het er ook meer en meer op lijken. Steeds meer maatschappelijke terreinen kregen te maken met overheidsbemoediging. En hoewel de jaren tachtig werden gekenmerkt door harde ingrepen en afslankoperaties, bestaat er nog steeds een formidabele overheidsbureaucratie en ontsnappen weinig gebieden van het leven aan beïnvloeding door de overheid.

Alle afslankoperaties ten spijt is de overheidsorganisatie de laatste decennia enorm in omvang en taken gegroeid. Dit is een logische reactie op een steeds veeleisender en complexere samenleving.¹⁸ Binnen de overheidsorganisatie is getracht tegemoet te komen aan de vele wensen en belangen die in een moderne samenleving leven. Dat heeft ertoe geleid dat elk belang een eigen pleitbezorger in de vorm van een ambtelijke dienst kent. Zo is de overheidsorganisatie in zekere zin de institutionalisering van belangentegenstellingen. En dit niet alleen op één niveau, bijvoorbeeld het gemeentelijke, waar er sprake kan zijn van tegenstrijdige ambities ten aanzien van cultuur of recreatie, maar ook tussen de verschillende niveaus van overheden.

Afstemming en coördinatie

Deze ontwikkeling heeft geleid tot een aantal onvoorziene en ongewenste effecten. De noodzaak van afstemming en coördinatie binnen het overheidsapparaat is sterk gegroeid. Allerlei voorzieningen worden

¹⁸ G.R. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag 2005.

getroffen om de ‘integraliteit van beleid’ te waarborgen. Niet altijd met evenveel succes. ‘De’ overheid laat een weinig opwekkend beeld zien van een strijdtoneel van over elkaar buitelandse afdelingen, directies, departementen en andere overheidsorganen in de strijd om geld, aandacht en invloed. Dat heeft alles te maken met het feit dat de afweging van maatschappelijke belangen ook binnen het overheidsapparaat georganiseerd is in verschillende beleidsdirecties en ministeries. Dan is strijd en conflict een logische situatie. Een stevige confrontatie tussen verschillende waarden leidt idealiter tot een verantwoorde afweging en een weloverwogen besluit. De ‘strijd om beleid’ kan gemakkelijk verworden tot vormen van ‘bureaupolitiek’. Dat werpt gemakkelijk het beeld op van een overheid die niet meer in staat is haar eigen zaakjes op orde te houden en in een zekere eendracht het ‘algemeen belang’ te dienen.¹⁹ De meest treffende illustratie van een verdeelde overheidsorganisatie zien we als verschillende overheidsorganisaties elkaar voor de rechter brengen in de strijd om het eigen gelijk.

Versplintering

Het overheidsapparaat is in de laatste jaren steeds sterker versplinterd geworden. Deze versplintering is te herleiden tot een viertal onderling samenhangende ontwikkelingen:

- decentralisatie: naar provincies, stadsregio’s, gemeenten, deelgemeenten, wijken;
- toename van functionele en territoriale bestuursorganen (zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, overheids-NV’s, respectievelijk regionaden, deelgemeentebesturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden etc.);
- verzelfstandiging, privatisering, uitbesteding, inschakeling maatschappelijk middenveld in beleidsuitvoering;
- bezinning op kerntaken van overheden en de vorming van kerndepartementen.

We kunnen zeggen dat deze vier ontwikkelingen het resultaat zijn van een viertal clusters van hervormingen die door verschillende overheden zijn ondernomen om de volgende doelen te realiseren:

- betere stroomlijning van de bestuurlijke kaart van Nederland door herbezinning op taakverdeling tussen rijk, provincies (regio’s) en gemeenten;

¹⁹ M. Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001.

- effectieve scheiding van beleidsvorming en beleidsuitvoering (zie de sociale zekerheid);
- efficiëntere uitvoering overheidstaken door een meer marktconforme bedrijfsvoering (door middel van concernmodellen in gemeentelijke organisaties, zelfbeheer, contractmanagement, uitbesteding, privatisering etc.);
- een slankere overheidsorganisatie (bezinning op kerntaken, overlatten extra taken aan maatschappelijk middenveld en private sector).²⁰

In zekere zin hebben deze hervormingen geleid tot averechtse effecten. Van een betere stroomlijning is weinig terechtgekomen. Veelmeer is sprake van een toename van bestuurlijke en organisatorische complexiteit en een verdichting van het publieke domein waarin allerlei partijen met hun eigen doelen, ambities en taken over elkaar heen buitelen in de ‘strijd om beleid’.

Hervormingen

In het licht van dit betoog zijn de effecten van deze hervormingen op de rol en de positie van ‘de overheid’ interessant. Het web van wederzijdse afhankelijkheden waarin overheidsorganisaties opereren is op drie manieren door deze hervormingen versterkt:

- de afhankelijkheden tussen overheidslagen zijn versterkt. Gemeenten hebben te maken met wijkoverlegplatforms, met deelgemeenten waarmee ze beleidsvoornemens moeten afstemmen. Voor de vervulling van tal van taken is interbestuurlijke afstemming een eerste vereiste;
- de afhankelijkheden tussen overheidsorganisaties op hetzelfde overheidsniveau zijn versterkt. Zo is de aansturing van verzelfstandigde organisaties moeilijker dan van organisaties die rechtstreeks in de politiek-ambtelijke lijn staan. De recente bezinning op de aansturing van zelfstandig bestuursorganen is hier tekenend voor;
- de afhankelijkheden tussen overheidsorganisaties en haar omgeving, zowel de markt als het maatschappelijk middenveld zijn in omvang gegroeid. Allerelei vormen van samenwerking en afstemming zijn in het leven geroepen om de, soms bizarre, positie van een overheidsorganisatie in de private of maatschappelijke sfeer mogelijk te maken.

²⁰ W.J.M. Kickert, E-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London 1997.

Als we deze effecten kort samenvatten kan de conclusie geen andere zijn dan dat met al deze goedbedoelde hervormingen, wat er ook mee bereikt is, in ieder geval is bereikt dat de slagkracht van veel overheidsorganisaties is afgenomen en de noodzaak van afstemming, overleg en coördinatie alleen maar is toegenomen.²¹ De overheid heeft zelf ‘tegenmacht’ gemobiliseerd, waardoor zij genoodzaakt is telkens weer deze tegenmacht te neutraliseren. Als formele wegen niet open staan of deze teveel neveneffecten genereren, staat alleen de weg van samenwerking met de omgeving nog open. Ook de omgeving van het overheidsapparaat heeft deze effecten opgemerkt en blijkt bij tijden goed in staat om de ene overheidsorganisatie te omzeilen door met de andere zaken te doen.

Netwerken

Vastgesteld moet worden dat de overheid bij lange na niet alleen stuurt. Publiek beleid komt (misschien wel steeds meer) in netwerken van maatschappelijke, private en publieke partijen tot stand. De uitvoering van overheidsbeleid is (steeds vaker) een gezamenlijke verantwoordelijkheid van private, publieke en maatschappelijke partijen. Het primaat van de politiek is verdwenen.²² De politiek is verplaatst.²³ We leven in een samenleving zonder een duidelijk centrum.²⁴

Het is zelfs lastig geworden om aan te geven wat nu precies tot de overheid hoort. Hanteren we daarvoor een juridische definitie en zijn dat dus alle organisaties met publiekrechtelijke bevoegdheden? Hanteren we een bestuurlijke definitie en bestaat de overheid uit alle organisaties die een publieke taak uitoefenen? Feit is dat strikte grensafbakeningen steeds moeilijker zijn aan te brengen. Overheidsorganisaties hebben niet zelden een hybride structuur²⁵ en houden zich bezig met uiteenlopende taken, in verschillende bestuurlijke en juridische constructies.

²¹ G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag 1998.

²² Zie: J. de Beus, *Een primaat van politiek*, Amsterdam 2001.

²³ Namelijk naar allerlei hybride constellaties van organisaties. Zie: M.A.P. Bovens, *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam 1995.

²⁴ De macht is niet meer geconcentreerd in aanwijsbare plekken maar verspreid over tal van publieke, private en maatschappelijke partijen. Zie: G.R. Teisman, *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen; over management in netwerksamenlevingen*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.

²⁵ R.J. In't Veld, *Noorderlicht, Over scheiding en samenballing*, 's Gravenhage 1997.

Nuancing

Ons past een gezonde kritische houding ten opzichte van historische claims dat ‘de’ overheid vandaag de dag minder kan sturen dan in verleden tijden. Het is een verschijnsel van alle tijden dat overheden moeten opereren in complexe afhankelijkheidsrelaties. Ook in de tijd van de verzuiling was voortdurend afstemming tussen de elites binnen de zuilen nodig om tot overeenstemming te komen.²⁶

Nederland kent al eeuwenlang een maatschappelijke en bestuurlijke traditie van schikken en plooiën²⁷ waarin consensus en compromis belangrijke kernwoorden voor beleid en politiek waren.²⁸ In een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een meerpartijdemocratie is de noodzaak van overleg en onderhandeling eigenlijk al ingebakken. Maar wel kan gesteld worden dat de overheidsorganisatie en de samenleving een aantal decennia geleden een stuk overzichtelijker, meer geordend en meer voorspelbaar waren.²⁹

2.5 Europeanisering

Een geheel andere ontwikkeling zien we als het gaat om de ontwikkeling van een Europese overheid. De uitbouw van de Europese instellingen heeft tot een aantal ingrijpende veranderingen geleid:

- de positie en rol van nationale overheden is in een groot aantal gevallen verzwakt;
- Europese beleidskaders en regelgeving veranderen de posities van overheden tot elkaar waardoor zij in sterkere mate onderling afhankelijk worden en dus meer moeten samenwerken;
- burgers, bedrijven en belangengroepen kunnen een ‘two-level game’ spelen: als zij hun zin in het nationale beleidscircuit niet krijgen, gaan ze het in ‘Brussel’ proberen;
- er vormen zich nieuwe beleidsnetwerken rondom Brusselse dossiers, waarbij niet alleen nationale maar ook internationale partijen zijn betrokken.

²⁶ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem, 1990.

²⁷ J.W. van Deth en P.A. Schuszler, *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*, Bussum 1995.

²⁸ W.J.M. Kickert, *History of governance in the Netherlands. Continuity and exceptions*, Den Haag 2004.

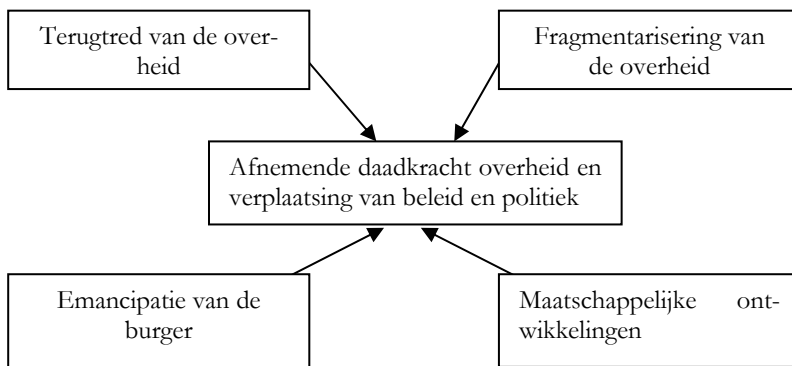
²⁹ M. Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001.

De Brusselse werkwijze is ook sterk ‘van buiten naar binnen’ georiënteerd. De Europese bureaucratie draait op relatief weinig ambtenaren en op relatief veel betrokkenheid van externe experts, lobbyisten en input van maatschappelijke en private partijen.³⁰ Europa kan gezien worden als een versterkende factor in de richting van een netwerksamenleving met een diffuse overheidsorganisatie. Diffuus, omdat ‘de’ overheid niet meer bestaat, maar vervangen is door een gecompliceerd samenstel van overheidsorganisaties die onderling afhankelijk zijn, hun eigen doelen najagen en er niet voor terugdeinzen elkaar tegen te werken. Diffuus ook omdat vaak niet is aan te geven wie nu eigenlijk een publieke taak uitvoert. De beleidsnetwerken rond verschillende thema’s zijn zo verdicht en vervlochten, dat de vraag ‘wie is hier verantwoordelijk voor’, nauwelijks meer te beantwoorden is.

Deze ‘Europeanisering’, waarbij - vaak met kleine stapjes - de Europese invloedssfeer wordt uitgebreid, kan gezien worden als enerzijds een versterking van de publieke sfeer, vanwege de bevoegdheden die de Europese Unie als overheid heeft. Anderzijds is de Europese overheid zelf een relatief zwakke partij: voor haar doen en laten is zij in sterke mate afhankelijk van de steun, de kennis, de legitimiteit van andere partijen. Als zodanig leidt de Europeanisering tot een versterking van het karakter van de netwerkoverheid: een complexe en relatief ongreepbare overheidsorganisatie die op tal van wijzen afhankelijk is van andere (publieke, private en maatschappelijke) partijen voor het realiseren van haar doelen.

We kunnen de hiervoor beschreven paragrafen samenvatten door middel van de volgende figuur.

³⁰ M.P.C.M. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, Amsterdam 2003.



Figuur 1. Trends ten aanzien van daadkracht overheid

2.6 De reactie van publieke zijde

Het is niet juist de opkomst van de netwerksamenleving en de uitholling van het overheidsgezag alleen te verklaren vanuit ontwikkelingen in de samenleving. Ook overheden hebben in veel gevallen ervoor gekozen een stapje terug te doen ten gunste van betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. De reikwijdte van het overheidsoptreden is ingeperkt geworden door uitvoering te geven aan ideeën als de ‘terugtrekkende overheid’. Overheden hebben zelf hun handelingsruimte verkleind door zichzelf te verplichten tot allerlei vormen van inspraak, overleg en participatie. Het is niet goed mogelijk om hier scherp de oorzaak en het gevolg te definiëren, maar feit is dat ontwikkelingen in de samenleving overheden ertoe hebben genoopt om na te denken over hun rol en taak, en dat dit op haar beurt ook weer heeft geleid tot een versterking van de wederzijdse afhankelijkheden.

Interactieve beleidsvorming

Bij de totstandkoming van beleid wordt in toenemende mate gepoogd manieren te vinden om de toegenomen complexiteit van de samenleving te kunnen hanteren. Omdat de weg van top-down, legalistisch optreden feitelijk is afgesneden, wordt geprobeerd de weg van overleg en interactieve beleidsontwikkeling te bewandelen. Daarmee wordt getracht de geëmancipeerde burger, de professionele maatschappelijke organisaties en de interne verdeeldheid van het overheidsapparaat seri-

eus te nemen en tegemoet te komen aan de grote diversiteit in waarden en belangen die onze moderne samenleving kent.

Op tal van manieren zien we deze logica van beleidsvorming terugkeren. Op lokaal niveau zien we allerlei experimenten met interactieve beleidsvorming en tal van min of meer geïnstitutionaliseerde vormen van overleg tussen maatschappelijke, private en publieke organen. Op regionaal niveau zien we hetzelfde. Op nationaal niveau ook, waarbij wordt getracht om rond grote projecten ook interactieve settings te creëren. Een voorbeeld daarvan zijn de diverse vormen van groene polderoverleggen.³¹ Om heftige maatschappelijke discussies te kunnen smoren wordt getracht de diverse partijen aan tafel te krijgen. Zo is dit getracht rond de uitbreiding en de geluidshinder van luchthaven Schiphol en de realisatie van de Tweede Maasvlakte. Hoewel lang niet alle initiatieven succesvol kunnen genoemd worden, is er wel degelijk sprake van een omslag in het denken bij overheidsorganisaties. In toenemende mate worden wederzijdse afhankelijkheden erkend en serieus genomen. De ervaringsles dat burgers, maatschappelijke maar ook publieke organisaties in staat zijn door middel van juridische procedures de besluitvorming te laten stokken, heeft overheden ertoe gebracht deze partijen veel eerder in de besluitvorming te betrekken en andere wijzen van sturing in te zetten.³²

Van government naar governance

Op tal van manieren zien we een verschuiving in het overheidsoptreden waaruit de erkenning blijkt dat overheden niet in het centrum van de samenleving staan en niet de mogelijkheid hebben om eenzijdig de samenleving te sturen. Voorbeelden zijn er alom. Overheden kiezen bij ruimtelijke projecten voor interactieve beleidsprocessen. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu kiest voor ontwikkelingsplanologie (interactief, bottom-up) in plaats van voor toelatingsplanologie (juridisch, top-down). De Europese Commissie neemt in haar richtlijnen steeds vaker 'governance-vereisten' op: overheden moeten, willen zij voldoen aan eisen van legitimiteit, bij het maken van beleid in overleg treden met maatschappelijke partijen. Het Actiepro-

³¹ J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht 2003.

³² J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen 1991.

gramma Andere Overheid pleit voor meer interactie tussen overheden en samenleving. Kortom: er lijkt een algemene, bredere trend waar te nemen van ‘government’ (waarbij overheden het voor het zeggen hebben), naar ‘governance’ (waarbij maatschappelijke sturing een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.³³ In hun streven naar openheid, draagvlak en goede besluiten, kiezen overheden steeds vaker voor vormen van participatief bestuur.³⁴

Kort gezegd: overheidsorganen erkennen meer en meer de afhankelijkheidspositie waarin zij verkeren en gaan uiteenlopende samenwerkingsrelaties aan met private en maatschappelijke partijen. Met het uitspreken van een strategie van ‘samen moeten wij eruit komen’ herdefiniëren overheidsorganisaties hun positie en verschuift hun rol van een resultaatverantwoordelijkheid naar een procesverantwoordelijkheid.

2.7 Consequenties voor publieke besluitvorming

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben geleid tot een aantal veranderingen in de wijze waarop collectieve besluitvorming tot stand komt. Nederland staat weliswaar al eeuwen bekend om haar bestuurlijke praktijk van consultatie, compromis en consensus, maar toch lijken de ontwikkelingen van de laatste decennia te resulteren in veel verdergaande veranderingen in de wijze waarop publieke besluitvorming tot stand komt.

De dominante rol voor de volksvertegenwoordiging met een politiek bestuur en een daaraan ‘onderworpen’ ambtelijk apparaat bij het uitzetten van inhoudelijke beleidslijnen, wordt meer en meer verdrongen door een dominante rol van samengestelde beleidsnetwerken waarin allerlei partijen met elkaar duwen en trekken aan beleidsprocessen. Meer en meer wordt gepleit voor een meer procedurele rol voor het openbaar bestuur en het lijkt deze ook steeds vaker (bewust) te kiezen. Daarbij gaat het erom dat overheden de juiste partijen met de juiste middelen bij elkaar brengen, de juiste randvoorwaarden creëren en het proces van besluitvorming begeleiden. Inhoudelijk ligt dan het primaat niet zozeer bij de overheden, maar bij de partijen gezamenlijk.

³³ C. Pollitt, *The essential public manager*, Oxford 2003.

³⁴ W.J. Oosten, *Ruimte voor een democratische rechtstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, Den Haag 2005.

We kunnen vaststellen dat, om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen sturen, door overheidsorganisaties gezocht wordt naar andere vormen van beleidsvorming waarbij het accent van de politieke besluitvorming wordt verlegd naar maatschappelijk overleg en consultatie. Dit alles resulteert in een steeds verdergaande gelijkheid tussen publieke, private en maatschappelijke partijen en een uitholling van de representatieve democratie en het juridisch gelegitimeerde overheidsgezag.

3. Lijnen uit het gereformeerde denken

3.1 Inleiding

Het is moeilijk een sluitende samenvatting te geven van het gereformeerde denken over de rol van de overheid. De gereformeerde wereld is daarvoor te divers en de gedachteontwikkeling daarvoor te verscheiden. In deze nota wordt daarom een inperking gemaakt, die wellicht arbitrair is maar die functioneel is voor het doel van deze nota. In dit hoofdstuk wordt getracht in een aantal lijnen het gereformeerde denken over de positie van de overheid kort samen te vatten en daarbij een aantal auteurs voor het voetlicht te halen van wie het gedachtegoed illustratief is. In het volgende hoofdstuk zal gekeken worden welke impliciete en expliciete waardering van het overheidsgezag wordt gehanteerd door de Staatkundig Gereformeerde Partij als vertegenwoordiger van gereformeerde christenen in de politieke arena.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de waardering van de overheid (3.2), het gezag van de overheid (3.3), misbruik van overheidsgezag (3.4), de verantwoordelijkheden van de overheid (3.5), de verhouding overheid en burger (3.6) en de verhouding tussen overheid en samenleving (3.7). Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies (3.8).

3.2 Waardering van de overheid

Het ligt in de lijn van de reformator Calvijn (1509-1564) om te komen tot een positieve waardering van de overheid.³⁵ De overheid is een instelling van God, bedoeld om recht en gerechtigheid in een zondige samenleving te handhaven. God heeft de mens na de zondeval niet overgegeven aan een Hobbesiaanse toestand waarin het recht van de sterkste zou gelden, maar heeft in Zijn genadige voorzienigheid het gewild 'dat de wereld geregeerd worde door wetten en politiën opdat de ongebondenheid der mensen bedwongen zou worden en het alles met goede ordinantie onder de mensen toega'.³⁶ Duidelijk is dat een overheid noodzakelijk is. Niet alleen om in een samenleving van mensen met verschillende wensen en belangen tot coördinatie en afstemming te komen, maar zeker ook om de ongebondenheid van de mensen te be-

³⁵ J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht 2003. Zie ook: J.H. Guiljam, *Een vergeten tussenslaag? Over de SGP en het maatschappelijke middenveld*, Den Haag 2003.

³⁶ Artikel 36 Nederlandse Geloofsbelijdenis.

teugelen. Dat er een overheid is, is een zegen van God: Hij schenkt ons nog een middel om de ongebondenheid van de zondige mens te beteugelen.³⁷

Met kracht hebben de Reformatoren zich tegen de Wederdopers verzet die door middel van revolutionaire middelen de overheid omver wilden werpen. Een slechte overheid is beter dan geen overheid, zo stelt Calvijn. Mede daarom heeft hij in de Institutie dan ook gesteld dat een christen bereid moet zijn de overheid in het ambt te dienen.

3.3 Gezag van de overheid

Gezagsgetrouwheid

Nauw samenhangend met de positieve waardering van de overheid is de notie dat onderdanen aan hun overheden gehoorzaamheid verschuldigd zijn. De Heidelbergse Catechismus spreekt in Zondag 39 duidelijke taal. Wat wil God in het vijfde gebod? ‘Dat ik mijn vader en mijn moeder, en allen die over mij gesteld zijn, alle eer, liefde en trouw bewijze, en mij hunner goede leer en straf met behoorlijke gehoorzaamheid onderwerpe en ook met hun zwakheid en gebreken geduld hebbe aangezien het God belijft ons door hun hand te regeren’. A Brakel (1635-1711) werkt dit vijfde gebod uit door sterk de nadruk te leggen op deze gehoorzaamheid, ook al is het bevel onredelijk of onrechtvaardig. ‘Tenzij het gebod van een overheid ingaat tegen Gods geboden, moet het door onderdanen worden gehoorzaamd.’³⁸

Ook Calvijn werkt dit punt breedvoerig uit. Gezagsgetrouwheid is bij hem een belangrijk uitgangspunt. Zolang de geboden van overheden niet indruisen tegen Gods geboden is de onderdaan gehoorzaamheid verschuldigd. Calvijn sluit hierbij naadloos aan bij iemand zoals Augustinus (354-430).³⁹ In zijn reactie op de Boerenopstand stelt Luther (1483-1546) zich op hetzelfde standpunt dat de onderdaan zich heeft te voegen naar de bevelen van de overheid, zolang ze niet strijdig zijn met zijn geweten. En hoewel deze gehoorzaamheid ook altijd is ingeperkt en het recht van opstand bij veel gereformeerde auteurs wordt genoemd, is een sterk accent op gezagsgetrouwheid toch kenmerkend voor de gereformeerde visie op het overheidsgezag.

³⁷ Romeinen 13; Efeze 5; 1 Petrus 2.

³⁸ J. Douma, *De Tien Geboden. Handreiking voor het christelijk leven*, Kampen 1999.

³⁹ A. Hoogerwerf, *Christelijke denkers over politiek. Een oogst van twintig eeuwen*, Baarn 1999.

Recht en gerechtigheid

De overheid is van Godswege met gezag bekleed en daarmee in staat gesteld om de samenleving te sturen door het machtsmonopolie wat zij bezit. De kerntaak van de overheid als het gaat om de beteugeling van de zonden is het zoveel als mogelijk doen naleven van de Decaloog, ofwel het handhaven van recht en gerechtigheid. Over de specifieke taak van de overheid tegenover de kerk gaan we in dit stuk niet nader in. Daarover is reeds genoeg geschreven als het gaat om de doordening van het theocratieconcept.⁴⁰

In haar meest magere interpretatie leidt deze waardering van het overheidsgezag tot een nachtwakerstaat, een rechtsstaat die naleving van haar juridische maatregelen vordert. Daarmee wordt de ongebondenheid van de mens ingetoomd. In de meest brede opvatting resulteert het streven van een overheid om de Decaloog te verwezenlijken tot een verzorgingsstaat waarbij de overheid zich verantwoordelijk voelt voor het welzijn van haar burgers in de meest brede zin van het woord. Een dergelijke rol voor de overheid kan in extreme vorm leiden tot verstikking van maatschappelijke initiatieven en een grenzeloze overheidsbemoeyenis.

Gereformeerde auteurs hingen geen van beide interpretaties aan. Enerzijds pleitten zij voor een bredere rol van de overheid als het gaat om de handhaving van recht en gerechtigheid, dan alleen een klassieke nachtwakerstaat. Anderzijds bleven zij ook waarschuwen voor een onnipotente en dus in potentie tirannieke overheid.

3.4 Misbruik van overheidsgezag

Gereformeerden van het eerste uur hebben veelvuldig hun zorgen uitgesproken ten aanzien van een tirannieke overheid met een eenhoofdig gezag.⁴¹ Het absolutisme was in de ogen van Luther, Bullinger (1504-1575), Bucer (1491-1551), Calvijn, Beza (1519-1605) en vele anderen een groot potentieel kwaad. Niet voor niets pleitte Calvijn daarom voor een gemengde regeervorm met een meerhoofdig gezag.

⁴⁰ H.F. Massink e.a., *Theocratische politiek. Principes, geschiedenis en praktijk*, Houten 1994.

⁴¹ Zie De Groot, (1980); A. Hoogerwerf, *Christelijke denkers over politiek. Een oogst van twintig eeuwen*, Baarn 1999.

Althusius

Het is ook een bekende notie bij de gereformeerde auteurs dat onderdanen zelf hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Met name Althusius (1557-1638) heeft op deze notie gewezen.⁴² “De samenleving is volgens Althusius opgebouwd van beneden naar boven, uit verschillende lagen. Éedere associatie of verband is of enkelvoudig en privaat (familie en gilde) of gemengd en publiek (stad, provincie en gemenebest). De natuurlijke private associatie is de familie (huwelijk en bloedverwantschap), die de kweekplaats vormt van elke andere, private of publieke samenlevingsassociatie. Niet het individu maar het gezin is bij Althusius de hoeksteen van de samenleving. (...) Althusius construeert nu vanaf de familie, via gilde, stad en provincie een stijgende ketting van indirecte vertegenwoordigingsverhoudingen, waarbij de ambtsdrager van een hogere rang uit de representanten van de voorgaande lagere rang zijn samengesteld”.⁴³ Elke associatie kent haar eigen rechtssysteem waarmee de onderlinge verhoudingen worden geregeld en waarbij het erkende gezag wordt aangesteld en uitgeoefend. Dit gezag is legitiem tot het moment dat zij dit gezag gebruikt tegen de belangen van de associatie in. Dan heeft de associatie het recht (niet zelf, maar door gebruikmaking van de lagere magistraten, vgl. Calvijn) deze overheden te vervangen.

Althusius brak dus, in tegenstelling tot zijn tijd- en geloofsgenoot Jean Bodin (1530-1596), met de absolutistische staatsopvatting, waarbij de vorst alle macht van God kreeg, en deze (zo hij wilde) delegerde aan wie hij wilde. Althusius keert de redenering om: hij begint zijn analyse van de staat bij het individu. Deze (en dan met name in familieverband) is de constituerende cel van de samenleving. Individuen werken samen ter bevordering van een goed en welvarend sociaal-economisch leven. De door God gegeven macht aan individuen wordt afgestaan, maar deze ‘naar boven gedelegeerde’ macht kan niet gebruikt worden tegen de verlangens van hen die deze macht delegeren.⁴⁴

⁴² Johannes Althusius, *Politica. An Abridged Translation of Politics Methodologically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Indianapolis 1995.

⁴³ Joh. Weggeman en A. de Gans, Johannes Althusius: theocratisch politicoloog, in: *Zicht*, 1997, nr. 3.

⁴⁴ Johannes Althusius, *Politica. An Abridged Translation of Politics Methodologically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Indianapolis 1995, p. 24,94.

Zijn ideeën kunnen worden gezien als een vroege voorloper van de idee van Kuypers (1837-1920) over de soevereiniteit in eigen kring.⁴⁵ Daar komt bij dat de gereformeerden niet alleen pleitten voor hun eigen vrijheden als kerk, maar ook voor de vrijheden van de onderdanen. In de geschriften van de gereformeerde auteurs is vaak te lezen dat de overheid ook een rol heeft in het beschermen van de rechten en privilegiën van de onderdanen.

Groen van Prinsterer

Ook Groen van Prinsterer (1801-1876) heeft nadrukkelijk gewezen op het gevaar dat juist het liberalisme de vrijheden van het volk zou inperken. Zijn angst was niet ongegrond, gezien de uitlatingen van iemand zoals Rousseau (1712-1778) die vond dat de meerderheid altijd gelijk had en de minderheid moest 'dwingen vrij te zijn'. Groen heeft zich zelfs fel tegen 'het huis van Thorbecke' verzet als een (in zijn ogen) poging het staatsbestel in Nederland te centraliseren en de soevereiniteit van de decentrale overheden in te perken, terwijl toch moet worden geconstateerd dat Thorbecke (1789-1872) wel degelijk decentralisatie beoogde, maar binnen de grenzen van een eenheidsstaat. In dit kader past overigens ook het standpunt van Groen omtrent de 'getemperde monarchie'.⁴⁶ Groen was dus op alle fronten beducht voor een almachtige overheid.

3.5 Verantwoordelijkheden van de overheid

Wat hun overheidsopvatting betreft moet iedere auteur in de context van zijn tijd worden gelezen. Zelfs als men verdisconteert dat de hedendaagse overheid oneindig veel meer taken en verantwoordelijkheden op zich heeft genomen dan enkele eeuwen geleden het geval was, kan men niet zeggen dat gereformeerde auteurs hebben gepleit voor een nachtwakerstaat. Overheden zijn er zeker om de ongebondenheid van de mensen tegen te gaan, om gerechtigheid en recht te garanderen. Zij zijn er om met behulp van de krijgsmacht de zelfstandigheid van de natie te waarborgen. Maar ze zijn er ook om de zwakken te beschermen, om een gezond economisch verkeer mogelijk te maken, om scholen in te richten enzovoorts. Zo riep ds. Barueth (1709-1782) verschil-

⁴⁵ A. Kuypers, *Het Calvinisme. Zes Stonelezingen*. Kampen 1959.

⁴⁶ G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en Revolutie. Een reeks van historische voorlezingen*. Nieuwe uitgave, bewerkt door dr. H. Smitskamp, Franeker 1951.

lende Oranjes ertoe op om vooral ook te denken aan het economische belang van een goede vloot en van de nijverheid. Economische recessie was altijd weer reden om de overheid op te roepen om God te dienen en van Hem wijsheid te verkrijgen om het land ook in deze materiële zaken te regeren.⁴⁷

De overheid dient ook op te treden om de twee tafels van de tien geboden te handhaven. Zowel de godzaligheid als de eerbaarheid in het land moet haar tot zorg zijn. Met name de Nadere Reformatoren⁴⁸ hebben de overheid ertoe opgeroepen om de Decaloog te handhaven en in te grijpen waar dat nodig was. Daarbij werd soms zeer ver gegaan. De overheden moesten volgens Teellinck (1579-1629) onderdanen die de kerkgang verzuimden daarover vermanen en eventueel beboeten. En hoewel de Gereformeerde Kerk altijd voor haar vrijheden heeft ge- waakt, wist zij de overheid ook altijd te vinden met een pleidooi om haar bevoorrechte positie door haar te laten garanderen en bescher- men.⁴⁹

3.6 Verhouding overheid en burger

Machtsevenmicht

Tot zover gaat het over de positie van de overheid en de taken die daaruit voortvloeien. Nog niet is gesproken over de participatie van burgers in het landsbestuur. Ook hiervoor geldt dat het standpunt van de gereformeerde auteurs wordt gekenmerkt door gematigdheid. Zij streven enerzijds naar een overheid met voldoende gezag en anderzijds zijn zij beducht voor tirannie. De reformatoren en hun nakomelingen wijzen een gematigd democratische regeringsvorm niet af. Zo spreekt bijvoorbeeld Calvijn een lichte voorkeur uit voor de gemengd aristocra- tisch-democratische regeringsvorm. Ook de predikant Arnoldus Rot-

⁴⁷ C.R. van den Berg, *Ds. Johannes Barneth. Een strijdbaar verdediger van de gereformeerde kerk en staat*, Houten 2003.

⁴⁸ De Nadere Reformatie is die beweging binnen de Nederlandse Gereformeerde Kerk in de zeventiende en achttiende eeuw, die in reactie op de verflauwing van of een gebrek aan levend geloof de persoonlijke geloofsbeleving en godsvrucht centraal stelde en van hieruit inhoudelijke en procedurele reformatieprogramma's opstelde, bij de bevoegde kerkelijke, politieke en maatschappelijke organen indiende en/of in aansluiting hierbij zelf een verdere hervorming van kerk, samenleving en staat in woord en daad nastreefde.

⁴⁹ T. Brienens e.a., *De Nadere Reformatie. Beschrijving van haar belangrijkste vertegenwoordigers*, 's Gravenhage 1986.

terdam (ca. 1719-1781) geeft in zijn behandeling van artikel 36 van de Nederlandse Geloofsbelijdenis uiting aan zijn voorkeur voor de gemengde regeringsvorm. Beiden wijzen op de omstandigheden als een bepalende factor voor de meest gewenste regeringsvorm.

In feite zien we, weliswaar met andere termen, een regelmatig pleidooi bij vele auteurs voor checks en balances in het overheidsbestel: een pleidooi voor machtsevenwichten die moeten voorkomen dat tirannie en willekeur kunnen optreden. Dezelfde geest die de gereformeerde kerkorde doorademt kan hier worden teruggevonden: angst voor heerschappij door enkelen ten koste van de velen. In diezelfde lijn ligt het pleidooi van Calvijn voor het respecteren van burgerlijke vrijheden die de burger rechtsbescherming garandeerden.⁵⁰ Ook de Bijbel spreekt hier impliciet positief over als we lezen dat Paulus zijn Romeins burgerrecht enkele malen actief gebruikte in zijn contacten met de Romeinse overheid.

Volkssoevereiniteit

Veel is reeds geschreven over de idee van volkssoevereiniteit. Als vanzelf wordt dan in één adem de notie van de absolute soevereiniteit van God genoemd en deze tegenover de notie van volkssoevereiniteit geplaatst. Niet ten onrechte. Het is duidelijk dat een belijdenis dat God HEERE is van alle dingen niet samen kan gaan met een pleiten voor zelfbeschikkingsrecht voor het individu. Soevereiniteit is absoluut en ongedeeld en als God de soevereiniteit toekomt, kan zij niet aan anderen toekomen.

Het concept van de soevereiniteit wordt op deze wijze scherp ingekaderd. Toch is een nuancering mogelijk. Weggeman e.a.⁵¹ noemen mensen zoals De Savornin Lohman (1837-1924) en Kuyper die ruimte gelaten hebben aan de volkssoevereiniteit als begrenzendende macht aan het overheidsgezag. Ook Calvijn liet deze ruimte en stelde dat een overheid regeert met medeweten van het volk. Een bijbels voorbeeld is de geschiedenis van Saul en Jonathan waarbij het volk de eed van Saul om Jonathan te doden ongedaan maakte en daarmee het leven van Jona-

⁵⁰ J.H. Guiljam, *Een vergeten tussenlaag? Over de SGP en het maatschappelijke middenveld*, Den Haag 2003.

⁵¹ J. Weggeman e.a., *Weer wat nieuws. Een kritische blik op staatkundige vernieuwing*, Houten 1997.

than redde. De bekrachtiging van het koningsschap van David en Salomo door de oudsten van het volk wijzen in dezelfde richting.

De roep om volksinvloed heeft bij negentiende eeuwse auteurs als Da Costa (1798-1860) en Groen van Prinsterer geleid tot waarschuwingen voor het gevaar van de dictatuur van de meerderheid, of ook van gekozen heersers. Dat neemt niet weg dat in lijn met Calvijn de overheid geroepen wordt tot regeren met medeweten van het volk. Zij doet zichzelf en haar onderdanen te kort als zij meent de wijsheid in pacht te hebben. Anderzijds kan zij met een beroep op 'de wil van het volk' geen afstand doen van haar dure plicht om recht en gerechtigheid overeenkomstig Gods Woord te doen.

Tegelijk blijft staan dat de notie van volkssoevereiniteit met kracht werd afgewezen. Een politiek stelsel waarin er ten principale van wordt uitgegaan dat de wil van het volk de leidraad voor collectieve besluiten dient te zijn, berooft God van Zijn eer en negeert Zijn heilzame geboden. Met name iemand als Groen van Prinsterer heeft hier nadrukkelijk op gewezen in zijn 'Ongeloof en Revolutie'.

Evenwicht

In de spanning tussen volksinvloed en volkssoevereiniteit wijzen Wegeman e.a. een vruchtbaar evenwicht aan. Zij stellen het volgende: "Tussen de volkssoevereiniteit van de revolutionairen en die van de calvinisten bestaat een principieel verschil. De volkssoevereiniteit bij de calvinisten is een begrenzendende macht; die van de revolutionairen is een ontgrenzendende. De volkssoevereiniteit van de revolutionairen heeft zijn oorsprong in het beginsel van de revolutie; die van de calvinisten komt voort uit een anti-revolutionair beginsel, zoals Stahl (1802-1862) en Groen terecht stellen. De volkssoevereiniteit van de revolutionairen gaat uit van de gelijkheid van de mens; de calvinisten gaan uit van de ongelijkheid van de mens. De revolutionairen gaan er van uit dat de mens van nature goed is; de calvinisten gaan er van uit dat de mens van nature geneigd is tot alle kwaad. De calvinisten erkennen de absolute soevereiniteit Gods; de revolutionairen erkennen slechts de staat en de algemene volkswil als hun god. Het is goed te beseffen dat de leer van de volkssoevereiniteit niet eenduidig is. Daarom is het altijd noodzakelijk aan te geven wat onder volkssoevereiniteit verstaan wordt. Het doet ook sommige schrijvers zoals Kuyper en De Savornin Lohman beter begrijpen wanneer zij de leer van de volkssoevereiniteit niet geheel laten vallen. Iets afwijzen om de enkele reden dat het verband houdt met de

volkssoevereiniteit schiet tekort. Het gaat om hetgeen achter de gedachte van volkssoevereiniteit zit: wat wordt onder volkssoevereiniteit verstaan? In deze tijd zullen bij het beantwoorden van deze dieper gravende vraag veelal revolutionaire ideeën naar boven komen.”⁵²

Samenvatting

We zien dus, samenvattend, in de ideeontwikkeling over betrokkenheid van burgers bij het landsbestuur, een voorzichtige houding. De overheid is er ten goede van haar burgers. Zij kan daarom ruimte laten voor betrokkenheid van onderdanen bij het vaststellen van de richting van het beleid. Veel concrete noties levert de korte rondgang in de literatuur niet op. Dit heeft alles te maken met de context waarin deze literatuur is geschreven. Deze context liet weinig ruimte voor burgerbetrokkenheid. De afstand tussen overheid en onderdaan was vele malen groter. De complexiteit van de samenleving vele malen kleiner. Daarom vinden we bij deze auteurs wel veel aandacht voor zaken als het overheidsgezag en de gevaren van tirannie, maar niet over allerlei intermediaire vraagstukken zoals vormen van overleg en participatie. Die waren er nauwelijks. Wel moeten we nog wijzen op de wijze waarop in de Bijbel gesproken wordt over het delegeren van gezag. Mozes stelde in de woestijn oudsten aan. Salomo beval het aan vorsten en heersers aan om veel wijzen om zich heen te verzamelen (Spreuken 11:14; 15:22). Als vorsten teveel macht naar zich toetrokken, werd daar door profeten hevig tegen geprotesteerd. We kunnen hieruit afleiden dat het aan overheden is toegestaan bevoegdheden te delegeren of mandateren of zich te laten bijstaan door verstandige raadslieden. Uiteraard wel binnen de kaders van Gods wet en niet om zelf verantwoordelijkheden te ontlopen.

3.7 Verhouding overheid en maatschappij

Verantwoordelijkheden

Er is nog één element dat onze aandacht verdient en dat betreft de verhouding tussen overheid en samenleving, vaker geduid als het maatschappelijk middenveld of particulier initiatief. Ten tijde van de Reformatie kan gedacht worden aan de standen en de positie van de gilden.

⁵² Joh. Weggeman e.a., *Weer wat nieuws! Een kritische blik op staatkundige vernieuwingen*, Den Haag 1996, p. 38.

De Bijbel spreekt daar niet in directe zin over. Wel is waar dat de Bijbel veel verantwoordelijkheden in de samenleving zelf legde. Twee voorbeelden illustreren dit punt. De armenzorg was primair niet de taak van de overheid maar in eerste instantie de verantwoordelijkheid van iedere individuele Israëliet. Het recht op vergelding was aan de bloedwreker, een nabestaande van de vermoorde. Wat ons verteld wordt over de taak van de koningen was het regelen van de rechtspraak (zo ook Salomo), het leiding geven aan de verdediging van het land (terug te vinden bij vrijwel alle vorsten), het onderhouden van de buitenlandse betrekkingen (zie David, Achab en Josafat), soms ook economische politiek (David en Hiram, later Salomo en Hiram) en het leveren van infrastructuurle voorzieningen en andere collectieve bouwwerken zoals vestingwerken en waterbronnen (Salomo en Hizkia, maar ook vele anderen).

Zelfstandigheid

Een auteur die sterk de zelfstandigheid van het maatschappelijk middenveld benadrukte was De Savornin Lohman, stuwende kracht achter de Christelijk-Historische Unie. Hij stelde dat de overheid het recht moest handhaven maar dat zij ook het maatschappelijk middenveld (de volkskracht) zoveel mogelijk tot haar recht moest laten komen. Hij wees de notie van volkssoevereiniteit met kracht af maar stelde dat burgers en maatschappelijke organisaties (zonder dat ze daarmee macht bezaten) geraadpleegd konden en moesten worden als dat de overheid hielp bij het bereiken van ‘een goede orde van zaken’.⁵³ Deze auteur was het ook die schreef: ‘De wederkerige verhouding tussen volk en overheid zo als die boven is omschreven (overheid als gezagdrager, onderdaan gehoorzaam, MWvB), wijzigt zich niet, wanneer de gezaghebbers hun plicht niet goed vervullen, en aan het heersen meer dan aan het beschermen gedachtig zijn. Gezaghebbers zijn mensen, zondig en bekrompen als wij allen; hun gezag slechts zolang te eerbiedigen als zij dat waarlijk in het algemeen welzijn uitoefenen, is reeds daarom niet geoorloofd, omdat alleen zij bevoegd zijn in hoogste instantie uit te maken wat het algemene welzijn eist. Veeleer moet men een overheid die dwaalt, steunen en haar weer op de rechte weg helpen, zonder haar gezag te miskennen’.⁵⁴

⁵³ A.Th. van Deursen (red.) *Overheid en publiek belang*, *Jhr. Mr. A.F. de Savornin Lohman, Christelijk-Historische Unie en reformatorische politiek*, Nunspeet, zj.

⁵⁴ A.F. de Savornin Lohman, *Gezag en vrijheid*, 's Gravenhage, 1921, p. 25.

Kringen

Denkers zoals Althusius⁵⁵, Groen⁵⁶, Kuiper⁵⁷ en Lohman⁵⁸ hebben benadrukt dat de samenleving is opgebouwd uit relatief zelfstandige kringen die een zekere mate van vrijheid hebben in het organiseren van hun eigen activiteit. Met name Kuiper heeft dit idee uitgewerkt in het concept van de soevereiniteit in eigen kring. Dit concept paste uiteraard uitstekend in zijn emancipatoire streven voor de gereformeerde zuil.

Met dit concept wees Kuiper een plaats aan alle maatschappelijke activiteiten. Elke maatschappelijke kring, zoals de kerk, de staat, de universiteit, de diverse bedrijfssectoren, de zorg, het onderwijs, moest tot op zekere hoogte soeverein in eigen kring zijn, zelf verantwoordelijkheid nemen. Het zou van staatsabsolutisme getuigen als de overheid deze soevereiniteit zou aantasten.

Het is de vraag of Kuiper niet te optimistisch was over het zelforganiserend vermogen van de diverse maatschappelijke kringen. Het is ook de vraag of hij het belang van coördinatie en metasturing tussen kringen niet onderschatte en waarom hij daarvoor geen rol zag voor de overheid. Ook een organische samenleving kan niet zonder bindmiddel, in de vorm van regels, sturing en gezag.

Dit laat onverlet dat zijn denken over de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke kringen een belangrijke bouwsteen vormt voor het denken binnen de SGP over de verhouding overheid - onderdaan. Daarop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

3.8 Conclusie

Een aantal lijnen is inmiddels duidelijk geworden. We hebben gezien dat de reformatoren en latere gereformeerde auteurs een aantal zaken sterk hebben beklemtoond:

1. Het overheidsgezag is er van Godswege en dient te worden gehoorzaamd, tenzij hun gebod tegen Gods gebod ingaat. De onder-

⁵⁵ Johannes Althusius, *Politica. An Abridged Translation of Politics Methodologically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Indianapolis 1995.

⁵⁶ G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en Revolutie. Een reeks van historische voorlezingen*. Nieuwe uitgaaf, bewerkt door dr. H. Smitskamp, Franeker 1951.

⁵⁷ A. Kuiper, *Het Calvinisme. Zes Stonelezingen*, Kampen 1959.

⁵⁸ J.W. Dollekamp en A. Rouvoet, 'Overheid en publiek belang. Jhr. Mr. A.F. de Savornin Lohman, Christelijk-Historische Unie en reformatorische politiek', in: A.Th. van Deursen (red.) *Overheid en publiek belang. Jbr. Mr. A.F. de Savornin Lohman, Christelijk-Historische Unie en reformatorische politiek*, Nunspeet 1994.

daan is ondergeschikt aan de overheid en is aan de overheid eerbied en gehoorzaamheid verschuldigd.

2. De overheid mag niet zomaar doen en laten wat zij wil, maar is gebonden aan Gods Woord. Zij dient het goede voor haar onderdanen te zoeken.
3. Hoewel het voor de uitoefening van een aantal taken noodzakelijk is dat een overheid het monopolie op de macht heeft, is het niet verstandig dat macht te sterk wordt geconcentreerd bij één of enkelen. Dan neigt men gemakkelijk tot tirannie. Overheden kunnen ertoe besluiten bevoegdheden te delegeren.
4. Naast de plicht tot gehoorzaamheid, heeft de burger ook rechten die door de overheid dienen te worden gewaarborgd. Deze rechten gelden ook voor andere maatschappelijke kringen. De kerk heeft een bijzondere positie ten opzichte van de overheid.

4. De visie van de SGP op de overheid

4.1 Inleiding

Reconstructie van de visie van de SGP op de overheid laat zien dat er geen minutieus/consistent uitgewerkte visie bestaat. Wel zijn enkele belangrijke noties te ontdekken aan de hand van het beginselprogramma, diverse partijpublicaties, partijredes, studieresultaten van het Studiecentrum en dergelijke. Maar een afgeronde visie lijkt te ontbreken. Relatief veel aandacht wordt besteed aan de notie van de theocratie, en de verhouding tussen dit ideaal en de democratische rechtstaat. De overheidsvisie van de SGP kenmerkt zich door een zekere tweedeling in haar taakopvatting van de overheid. Afhankelijk van haar idealen ten aanzien van beleidsthema's pleit zij voor een grotere of kleinere rol voor overheidsorganen. Soms overheerst de notie dat het bestuur zich op afstand van de burger moet houden. Dan weer heeft de gedachte de overhand dat de overheid actief de ontwikkelingen in de samenleving dient te sturen.

In dit hoofdstuk worden een aantal lijnen uit het SGP-gedachtegoed gereconstrueerd. Allereerst wordt ingegaan op enkele algemene noties over de overheid (4.2). Vervolgens komt de verhouding overheid - burger aan de orde (4.3). Daarna staan de uitgangspunten voor de taak van de overheid centraal (4.4). In een volgende paragraaf vindt een analyse plaats van de overheidsopvatting van de SGP (4.5). Tot slot wordt ingegaan op de SGP en de netwerksamenleving (4.6).

4.2 Algemene noties over de overheid

Gods dienaars

De gedachte dat de overheid dienaar van God is, heeft binnen het denken van de SGP nadrukkelijk haar weerklink gehad. Als er één centrale notie binnen het staatkundig gereformeerde denken opvalt, is het wel dat de overheid ook in het publieke leven gehouden is Gods wet te houden en te handhaven. En het is mede daarom dat de SGP ook sterk hecht aan de eigenstandige en bovengeschikte rol van 'de overheid'. Zij is immers met deze hoge waardigheid en verantwoordelijkheid bekleed en daarom moet zij ook ten volle in staat zijn deze verantwoordelijkheid waar te maken.

Heldere verantwoordelijkheden

Binnen de SGP wordt sterk de nadruk gelegd op het belang van het helder toedelen van verantwoordelijkheden, tussen regering en parlement, tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, tussen overheid en onderdaan. Er is een sterke nadruk op zaken zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, het primaat van de politiek en dergelijke.⁵⁹

In discussies over interactieve beleidsvorming is de heldere toedeling van verantwoordelijkheden een punt waar voortdurend op gewezen wordt.⁶⁰ Het volksvertegenwoordigende lichaam moet de definitieve beslissing nemen en de bestuurder blijft ten volle verantwoordelijk. De notie van de ambtelijke gehoorzaamheid vloeit hier logisch uit voort. In de visie van de SGP is “de” overheid altijd eindverantwoordelijk voor het nemen en uitvoeren van beslissingen over haar eigen taken. De meest uitgebreide uitwerking van de visie van de SGP op de overheids-taak - de nota ‘Dienstbaar tot gerechtigheid’⁶¹ - definieert deze eigen taken van de overheid ruim en breed.

Publiek en privaat

We vinden in deze nota ook een andere uiting van deze voorkeur voor helderheid en zuiverheid.⁶² Er wordt stelling genomen tegen het opheffen van de scheiding tussen publiek en privaat. Overheidstaken moeten door overheden zelf worden uitgevoerd. Nooit mogen publieke bevoegdheden uit handen worden gegeven of mogen zij worden vermengd met private verantwoordelijkheden. Een duidelijk voorbeeld biedt de weerstand van de SGP tegen de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Dat is een sectorale belangenbehartiger die is uitgerust met publieke bevoegdheden om regelgeving op te stellen en uit te voeren. Tegen deze vermenging heeft de SGP zich altijd sterk verzet.

⁵⁹ Niet voor niets leveren partijen als de SGP en de ChristenUnie vaak de staatsrechtelijke gewetens in volksvertegenwoordigende lichamen.

⁶⁰ R. Biemond, ‘Burgerparticipatie’, in: *De Banier*, 2005, nr. 5, p. 8,9.

⁶¹ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

⁶² H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993. Zie ook H.F. Massink, ‘Theocratie: de dubbele dualiteit. Enkele gedachten over de verhouding van kerk, staat en samenleving’, in: *Zicht*, 1998-1, p. 14-17.

Op dit punt wijst ook Guiljam.⁶³ Hij wijst er ook op dat het maatschappelijk middenveld in het algemeen positiever wordt gewaardeerd binnen de SGP dan vroeger het geval was. Hij verbaast zich erover dat er desondanks wel gepleit wordt voor een heldere scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden. De overheidstaak is één en ongedeeld. Als Gods dienaar mag de overheid haar taken niet delen met andere actoren.

Wetgevende en uitvoerende macht

Primair positioneert de SGP het overheidsgezag bij de regering, het college van Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders. Elke macht van de volksvertegenwoordigende organen over deze uitvoerende organen wordt afgewezen als uitingen van de verwerpelijke idee der volkssoevereiniteit. Zo was het standpunt van de oprichter van de SGP, ds. Kersten, (1882-1948) dat het parlement nimmer op de stoel van de regering mocht gaan zitten. Overigens wordt daar in later jaren wel genuanceerder over gedacht. Veel meer is de nadruk komen te liggen op een vruchtbare samenwerking tussen regering en parlement. Ook in de discussie over de positie van het Europees Parlement pleit de SGP voor meer bevoegdheden. Daar moet wel bij worden vermeld dat het hierbij voornamelijk gaat om controlerende en niet zozeer om wetgevende bevoegdheden. Toch spreekt hier wel waardering uit voor een sterke functie van de volksvertegenwoordiging.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het herhaald pleidooi van de SGP voor onverkorte handhaving van het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid past in haar lokalisering van het overheidsgezag.⁶⁴ Allerhande pogingen om overheidsdiensten te verzelfstandigen en op afstand te zetten van het kerndepartement worden door de SGP afgewezen. De versplintering van de overheid (empirische ontwikkeling) wordt daarom door de SGP zeker niet toege-

⁶³ J.H. Guiljam, *Een vergeten tussenlaag? Over de SGP en het maatschappelijk middenveld*, Den Haag 2003.

⁶⁴ Zie J.W. van Berkum en A. Weggeman, *Het woord is aan de minister. Over ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag 2000.

juicht.⁶⁵ De klassieke notie van een centraal besturende overheid staat in haar visie rechtovereind.

4.3 Besturen dicht bij de burger

Particulier initiatief

De SGP heeft ook een ander geluid consequent laten horen. Daarbij gaat het veelmeer om de verhouding overheid - burger. Hierin staan noties als decentralisatie, autonomie voor gemeenten en provincies, eigen verantwoordelijkheid, ruimte voor het maatschappelijk initiatief en dergelijke centraal. De autonomie van gemeenten en provincies is een groot goed.⁶⁶ De toelichting op het SGP-beginselprogramma stelt: “Door bijbels gezonde gezagsverhoudingen en door goede samenwerking kan een stabiele structuur van de maatschappij in al haar geleidingen worden gekregen”.

In navolging van Kuyper ruimt ds. Kersten⁶⁷ een grote plaats in voor maatschappelijke kringen, ja gebruikt daarvoor zelfs de term ‘sovereiniteit’ in eigen kring! Hij was het ook die zich fel verzette tegen velerlei vormen van staatsbemoedenis ten tijde van de recessie in de jaren dertig. In de nota ‘Dienstbaar tot gerechtigheid’ wordt ook een lans gebroken voor het herwaarderen van het particulier initiatief als middel om de samenleving en individuen te vrijwaren van onnodige en ongewenste overheidsbemoedenis. In deze nota wordt als nadeel bij de noties van subsidiariteit (katholiek) en soevereiniteit in eigen kring (antirevolutionair) genoemd dat zij respectievelijk onduidelijk laten wat de overheid nu wel en niet moet doen en waar de grenzen van de verschillende kringen ten opzichte van elkaar liggen. Dat dit verwijt ook de notie van het particulier initiatief treft, wordt echter minder helder verwoord. In de organische staatsopvatting die de SGP (vaak meer impliciet dan expliciet) huldigt, is een pleidooi voor een dergelijke ‘zuiverheid’ alles-

⁶⁵ A. Weggeman e.a., *Structuur in het bestuur. Een kritische visie op bestuurlijke vernieuwing*, Houten 1997.

⁶⁶ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

⁶⁷ A.A. van der Schans, *Kuyper en Kersten, IJverars voor berkerstening van onze samenleving*, Den Haag/Leiden 1993.

zins merkwaardig. Ook in een bijdrage van Van Berkum⁶⁸ in een studie van het SCP over het maatschappelijk middenveld wordt een dergelijke helderheid in aansluiting op de nota 'Dienstbaar tot gerechtigheid' voorgestaan. De overheid mag geen bevoegdheden delen of overdragen aan andere organisaties. We zullen zodadelijk zien dat deze gedachte voortvloeit uit een bepaalde interpretatie van de notie van de overheid als Gods dienaars. Overigens moet hier volledigheidshalve wel bij worden vermeld dat de SGP een dergelijke helderheid ook voorstaat als het gaat om de omgekeerde relatie tussen staat en maatschappelijk middenveld. De overheid mag zich ook geen taken toe-eigenen die tot het maatschappelijk middenveld behoren. Een verstatelijking daarvan, door subsidiëring of anderszins, wordt door de SGP als een reële bedreiging gezien.

Overheid op afstand

Ook uit de voorwaardenscheppende rol die de SGP de overheid toebedeelt, blijkt een duidelijke voorkeur voor een overheid op afstand. Daarbij gaat het de SGP niet zozeer om een overheid die actief vanuit een cultuurmandaat richting geeft aan het leven op aarde, maar om een overheid die het mogelijk maakt dat individuen en maatschappelijke verbanden zelfstandig tot ontplooiing komen.⁶⁹

Het is deze notie van een voorwaardenscheppende rol voor de overheid die met name een rol speelt in het denken over de overheidstaak ten aanzien van sociale zaken, welzijn en sport, cultuur en tot slot - en wel bijzonder sterk - ten aanzien van de economie (vrije markt), waaronder ook de landbouw en visserij worden geschaard. Andere beleidssectoren (zoals infrastructuur en milieubeleid) worden daarentegen door de SGP opgeëist als het exclusieve domein van de overheid. Ten aanzien van het onderwijs is de SGP ambivalent: het liefst zag zij de overheid als hoedster van gereformeerd onderwijs, maar gezien de huidige situatie maakt zij zich sterk voor een zo groot mogelijke vrijheid van onderwijs ten gunste van het christelijk onderwijs.

⁶⁸ J.W. van Berkum, 'Omwille van de verantwoordelijkheid', in: P. Dekker (red.), Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector, Den Haag 2002.

⁶⁹ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

Het hoeft niet te verwonderen dat de SGP pleit voor weinig overheidsbemoediging met terreinen zoals sociale zaken en welzijn, maar ook met terreinen zoals de economie en cultuur. Immers geeft de Bijbel voor deze terreinen duidelijke aanwijzingen dat er een grote verantwoordelijkheid rust op de christelijke gemeente en op de mens. Ook in de zorg voor de zwakkere medemens wordt in de Bijbel allereerst de persoonlijke verantwoordelijkheid benadrukt.

Afkeer volksoevereiniteit

De wens dat het bestuur dicht bij de burger plaatsvindt gaat in de visie van de SGP nauw samen met een afkeer van de notie van volksoevereiniteit. Deze notie berooft God van Zijn absolute soevereiniteit en maakt de overheid van Gods dienaar tot een dienaar van het volk. De SGP is in principe huiverig voor elk voorstel dat afkomstig is of lijkt te zijn uit de wens tot het versterken van de volksoevereiniteit. Daarom is de partij voorzichtig en terughoudend als het gaat om het betrekken van burgers en maatschappelijke groeperingen bij de vormgeving van overheidsbeleid. Natuurlijk mag de overheid luisteren naar haar onderdanen, maar zij moet zelf de beslissingen nemen en knopen doorhakken. In beschouwingen over interactieve beleidsvorming is dat ook voortdurend de teneur: burgers en maatschappelijke organisaties horen over voorgenomen beleid is goed, maar de overheid moet zelfstandig en op eigen verantwoordelijkheid beslissingen nemen.

4.4 Uitgangspunten voor de taak van de overheid

Gods Woord eist een onverkort handhaven van de Tien Geboden. In lijn met de gereformeerde traditie stelt de SGP dat de overheid een taak heeft ten aanzien van beide tafelen van de wet. Daarbij is gewetensdwang ten aanzien van andersdenkenden uitgesloten.

De handhaving van Gods wet behoort daarom tot de kerntaken van de overheid. Daarmee is natuurlijk niet alles gezegd. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, kunnen we grofweg een scheiding maken tussen een brede en een smalle interpretatie van de Decalooq. In 'Dienstbaar tot gerechtigheid' wordt duidelijk de keuze gemaakt voor een brede interpretatie. De overheid dient te staan naar publieke gerechtigheid. Daaruit vloeit een brede opvatting van de overheidstaak voort, en op sommige punten zelfs een (impliciete) breuk met eerdere

opvattingen, bijvoorbeeld waar het gaat om beleid op het gebied van sociale zaken, welzijn, cultuur en dergelijke.⁷⁰

In deze nota stelt de SGP dat het fundamentele uitgangspunt voor de taak van de overheid het doen van recht en gerechtigheid is. De overheid moet onrecht beteugelen en gerechtigheid stimuleren. Gerechtigheid heeft in de eerste plaats te maken met een rechte relatie tot God. Vervolgens heeft dit principe ook van doen met een rechte/goede relatie tot de medemens en de schepping. In die nota wordt de SGP-opvatting over de taak van de overheid in vier punten samengevat:

1. De SGP erkent de overheid als Gods dienaresse. Hiermee is de eigen aard van het overheidsgezag getypeerd. Tevens is hiermee absolutisme afgewezen en een keuze voor de rechtsstaat gemaakt.
2. De overheid heeft als leidraad voor haar taak “het doen van recht en gerechtigheid” te nemen. Zij voert deze taak uit zowel door het beteugelen van onrecht als door het stimuleren tot gerechtigheid.
3. Grenzen van de overheidstaak worden naast de beperking tot het publieke terrein gegeven door de relatieve zelfstandigheid van andere samenlevingsverbanden, door klassieke grondrechten, waarin met name het individu tegen te grote overheidsbemoeyenis wordt beschermd. De honorering van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn verbanden houdt een evenredige beperking van de reikwijdte van de overheids sfeer in.
4. Op grond hiervan is sprake van een gebied in de samenleving waar de overheid principieel geen enkele zeggenschap heeft (de sfeer van het strikt persoonlijke). Verder zijn er terreinen waarop de overheid een taak heeft die als deeltaak kan worden gekarakteriseerd, dat wil zeggen dat zij deze taak samen met andere maatschappelijke verbanden uitvoert met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Ten slotte zijn er taken die geheel door de overheid worden uitgevoerd.

Kader 1. De taak van de overheid in de visie van de SGP

⁷⁰ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

4.5 Analyse van de overheidsopvatting van de SGP

Dubbelheid

Als men kennisneemt van de geschiedenis van het parlementaire optreden van de SGP, lijkt het erop dat er een zekere dubbelheid in de waardering van het overheidsgezag bij de SGP waarneembaar is. Zeker in de beginperiode is dit het geval.

Ds. Kersten was een fel tegenstander van overheidsbemoeienis met het economisch leven. Fel hekelde hij de crisiswetgeving die de vrije ondernemer in knellende banden opsloot. Parallellen met absolutistische vorsten uit het oude Israël werden niet geschuwd. Hij en na hem al zijn opvolgers hebben zich bij tijd en wijle uitgesproken tegen een vergroting van de staatsmacht en voor terugtrekking van de overheid op tal van maatschappelijke terreinen. Toen de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie werd voorgesteld, was de SGP tegen vanwege het feit dat zij bang was dat de overheid zich teveel met het bedrijfsleven zou gaan bemoeien.⁷¹

Anderzijds vroeg ds. Kersten juist ook directe ingrepen van de overheid. Hij pleitte voor een algeheel verbod op bioscopen, voor de verwijdering van godslasterlijke boeken uit leeszalen, voor boekcensuur, voor een algeheel processieverbod. Zijn streven naar het onverkort hanteren van artikel 36 van de Nederlandse Geloofsbelijdenis lag ten grondslag aan zijn roep om overheidsop treden.

Accentverschuiving

De nota 'Dienstbaar tot Gerechtigheid' laat wat betreft de visie van de SGP op de overheidstaak een accentverschuiving zien. In deze nota wordt gesteld dat de SGP traditioneel voor een beperkte overheidstaak en het garanderen van individuele en maatschappelijke vrijheden is. Maar op grond van wat de Bijbel stelt over sociaal-economische aangelegenheden concluderen de auteurs dat de SGP ook ruimhartiger zou moeten denken over publieke taken dienaangaande.

Vanuit de redenering dat de overheid Gods dienaar is, kan binnen de SGP een redenering worden aangetroffen waarbij in exclusieve termen wordt gedacht en gesproken over het overheidsgezag. De overheid is verantwoording schuldig aan God over de taken die Hij aan de over-

⁷¹ Deze angst lijkt overigens misplaatst. De PBO was slechts bedoeld om goede relaties tussen bedrijfsleven en overheid te faciliteren.

heid heeft gegeven. Daarom kan zij daar geen afstand van doen en kan zij haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering niet delen met andere partijen. De SGP ziet als dergelijke exclusieve taken de beleidsterreinen justitie, politie, defensie, buitenlands beleid, infrastructuur (grotendeels), ruimtelijke ordening en in sterke mate milieubeleid.⁷² De eerste vier terreinen spreken voor zich en vallen onder de klassieke rechtstatelijke taken van een overheid. Maar minder duidelijk is te motiveren waarom de overheid bijvoorbeeld de volledige verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor de ruimtelijke ordening. Er wordt vooral gewezen op het collectieve en publieke karakter van deze voorzieningen, maar praktijkvoorbeelden laten zien dat publiek-private samenwerking in een aantal gevallen duidelijk meerwaarde heeft, boven een klassiek publieke aanpak.⁷³

4.6 De SGP en de netwerksamenleving

‘De overheid’

De SGP spreekt met grote stelligheid over ‘de overheid’. Met het hantieren van deze term geeft de SGP in haar geschriften aan nog steeds te geloven in (of te hechten aan) de idee van een hechte, als eenheid opererende overheid, al definieert zij het concept overheid wel als: ‘het *complex* van instellingen dat het hoogste gezag uitoefent over een op een bepaald gebied gevestigde bevolking’.⁷⁴ Zoals in hoofdstuk twee aan de orde kwam is er van een centrale en eenvormige overheid allerminst sprake meer.

Met een zelfde stelligheid spreekt de SGP over de overheid als Gods dienaar bij het handhaven en realiseren van gerechtigheid. Zij vat de overheidstaak dienaangaande breed op en redeneert dat deze taak - omdat zij aan de overheid van Godswegen is toevertrouwd - onvervreemdbaar en niet overdraagbaar is. Een vermenging van het publieke en het private domein is daarom niet toegestaan. De SGP staat ‘een strikte scheiding’ tussen staat en maatschappij voor. Een veelzeggend

⁷² H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993, p. 97.

⁷³ Overigens tonen actuele bijdragen van SGP’ers over zaken zoals ontwikkelingsplanning aan dat hier ook genuanceerd over gedacht wordt, zie: R. Bisschop, ‘Ontwikkelingsplanning’, in: *De Banier*, 2005, nr. 10, p. 16-17.

⁷⁴ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993, p. 17 (cursivering toegevoegd).

citaat luidt als volgt: “Naar onze mening is er een overheid, die de staat representeert, bestaande uit personen die geroepen zijn dit ambt te bekleden. De overheid heeft vanuit haar oorsprong als Goddelijke instelling een eigen verantwoordelijkheid die ze wel kan dragen in overleg en samenwerking met anderen, maar die ze nooit geheel of ten dele uit handen mag geven. De overheid moet zich tot haar eigenlijke taak beperken en ten aanzien van het sociaal-economisch leven een kritisch-controlerende functie vervullen en deze publiekrechtelijke bevoegdheid moet ze nadrukkelijk aan zichzelf houden”.⁷⁵

Netwerken

Deze stelligheid laat zich slecht verenigen met de ondoorzichtige processen zoals deze in netwerkachtige structuren van beleidsvorming verlopen. Daarin is veel minder ruimte voor het helder toeschrijven van rollen en posities. Deze evolueren naarmate beleidsprocessen zich ontwikkelen. Formele bevoegdheden spelen dikwijls geen rol van betekenis. Zeker in sectoren waarin allerhande organisaties samenwerken met bijvoorbeeld ministeries (te denken valt aan de zorg, het onderwijs, de netwerksectoren, maar ook ruimtelijk beleid en milieubeleid), is er sprake van een sterke vervlechting tussen de verschillende actoren die gezamenlijk werken aan de vorming en implementatie van beleid. Overigens legt ook Massink⁷⁶ hier in een latere publicatie de vinger bij.

Representatieve democratie

Tekenend voor deze specifieke oriëntatie van de SGP op ‘de’ overheid als Gods dienaar is de wijze waarop de theocratische opdracht wordt uitgewerkt in de nota ‘Theocratische politiek’. Daarin worden vier lijnen rond deze opdracht uitgewerkt: het gebed, het christelijk leven, de kerk en de politiek. Het christelijk leven krijgt gestalte in een herkenbaar en getuigend leven. Deze notie blijft echter beperkt tot het alledaagse, intermenselijke en wordt niet betrokken op participatie in beleidsprocessen. De lijn van de politiek blijft beperkt tot de formele, representatieve democratie en er is óók geen aandacht voor andere vormen van politieke of bestuurlijke betrokkenheid.

⁷⁵ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993, p. 89.

⁷⁶ H.F. Massink, ‘Theocratie: de dubbele dualiteit. Enkele gedachten over de verhouding van kerk, staat en samenleving’, in: *Zicht*, 1998-1, p. 14-17.

In het volgende hoofdstuk geven wij de visie van de SGP op de netwerksamenleving en de rol van de overheid daarin weer. De gewijzigde maatschappelijke omstandigheden vragen om een actuele vertaling van oude principes. In het laatste hoofdstuk maken we deze principes praktisch toepasbaar om richting te geven aan de vraag hoe christelijk burgerschap er in de praktijk van alledag dan uit moet zien.

5. Nieuwe verhoudingen in de netwerksamenleving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we tot beantwoording van de centrale vraag van deze nota. Deze vraag hebben we in het eerste hoofdstuk als volgt verwoord: *Hoe moet de relatie overheid - burger in de huidige samenleving worden gewaardeerd in het licht van bijbelse en staatkundig gereformeerde noties over het overheidsgezag en tot welke consequenties leidt deze waardering voor de actuele en concrete vormgeving van deze relatie?*

In dit hoofdstuk beperken wij ons tot een aantal centrale noties die de SGP visie op de verhouding van overheden en maatschappelijk middenveld en burger kenmerken. In het volgende hoofdstuk willen we de lijnen die we in dit hoofdstuk uitzetten, omzetten in een aantal praktische noties die samenhangen met de vraag hoe men als christen kan en moet participeren in de netwerksamenleving.

In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de noodzaak van heroriëntatie (5.2). Vervolgens wordt in een aantal paragrafen aangegeven waar volgens de SGP de ruimte ligt voor actieve participatie door burgers, maatschappelijke verbanden en private sector in besluitvormingsprocessen. Deze participatie dient allereerst toegestaan te zijn door overheden als Gods dienaar (5.3), vervolgens geïnspireerd te worden door verantwoorde motieven (5.4) en tot slot ingekaderd te worden door gehoorzaamheid aan legitieme gezagsdragers (5.5). Daarna wordt ingegaan op de visie van de SGP op de rol van de overheid in een netwerksamenleving (5.6). Vervolgens staat centraal wat in de visie van de SGP de taken van de overheid zijn in een netwerksamenleving (5.7). Daarna komt de plaats van de politieke partij en de representatieve democratie aan de orde (5.8). Tot slot worden samenvattend een aantal staatkundig-gereformeerde lijnen getrokken over de positie van overheid en burger in de netwerksamenleving (5.9).

5.2 Heroriëntatie is gewenst

Ontwikkelingen

De onderlinge verhoudingen tussen staat, samenleving, bedrijfsleven en individu zijn de laatste decennia sterk veranderd. Daarmee zijn ook hun posities ten opzichte van elkaar veranderd. En met name de positie van het individu in het publieke domein is ingrijpend veranderd.

Het is niet goed om uitsluitend met een beroep op de ontwikkelingen in onze samenleving te pleiten voor een bijstelling van de visie van de SGP op het overheidsgezag en de positie van het individu als onderdaan. We kunnen niet met een beroep op ontwikkelingen in de wereld om ons heen concluderen dat een standpunt aanpassing nodig is. Het kan immers zijn dat de praktijk steeds verder weg groeit van een situatie zoals deze bijbels gezien zou moeten zijn.

Anderzijds moeten we actuele ontwikkelingen serieus nemen. We zien hoe de huidige constellatie van overheden en de mondige, assertieve samenleving steeds minder het klassieke beeld van een eenduidig geordende en te ordenen staat weerspiegelt. Met dit feit heeft elke politieke partij in ons bestel te rekenen.

Nieuwe verhoudingen

In hoofdstuk twee is gebleken dat de netwerksamenleving de traditionele verhoudingen tussen overheid, maatschappelijk middenveld en burger ingrijpend heeft gewijzigd. De overheid is van karakter gewijzigd. Zij is van een bovengeschiedte een nevangeschikte partij geworden: een in zichzelf verdeeld huis, waarvan vanuit de verschillende kamers en verdiepingen wordt gestreden om de hegemonie in het overheidshuis. Het begrip overheid is diffuus geworden, omdat het is samengesteld uit tal van organisaties die met elkaar en op diverse niveaus strijden om de realisatie van hun eigen ambities. De klassieke aanname dat een politiek orgaan het openbaar bestuur aanstuurt, blijkt in de praktijk ingeruild te zijn voor een complexe afhankelijkheidsrelatie tussen politiek en bestuur. De samenleving is minstens zo ingrijpend veranderd: belangengroeperingen schieten als paddestoelen uit de grond en zijn vaak nauw betrokken bij besluitvormingsprocessen omdat zij over hulpbronnen (zoals kennis, financiën, maar ook legitimiteit) beschikken die publieke organisaties niet hebben. Zij concurreren om aandacht in een omgeving waarin tal van andere organisaties dat ook doen. Ook is de burger veranderd. Van onderdanigheid, volgzaamheid en voorspelbaarheid is bij veel burgers weinig sprake meer. De goedopgeleide en actieve burger is een shoppende consument geworden, die de toewijding van zijn tijd, aandacht, belangstelling en middelen gemakkelijk verlegt van het ene doel naar het andere. Hij wil veel, kan veel en weet veel. Daarom bemoeit hij zich te pas en te onpas met publieke aangelegenheden.

Netwerksamenleving

De terugtrekende overheid, de overvloed aan nieuwe organisaties op het grensvlak van overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, en de nieuwe, individuele en zelfbewuste burger, geven met elkaar voeding aan het fenomeen van de netwerksamenleving: een samenleving die gekenmerkt wordt door wederzijdse afhankelijkheden en waarin collectieve actie alleen mogelijk is door het aangaan van (tijdelijke) coalities tussen overheden, maatschappelijke partijen en burgers. De inrichting van de samenleving is daarbij het product van datgene wat al deze partijen afzonderlijk en gezamenlijk doen. En publieke organisaties hebben daar niet zelden slechts een marginale rol in.

Klassieke noties over de bovengeschatte positie van de overheid en de ondergeschikte positie van de “onderdaan” lijken daarmee achterhaald te zijn. De burger is niet de ondergeschikte toehoorder van datgene wat overheden afkondigen. Hij is actief in de gelegenheid om zelfstandig of in collectief verband publieke besluitvorming te beïnvloeden. Niet alleen via allerhande processen van interactieve beleidsvorming, overleg en inspraak, maar ook via juridische procedures, het bespelen van de media, het beïnvloeden van volksvertegenwoordigers en het bewust niet meewerken aan de uitvoering van publieke beslissingen, kan de burger trachten overheidsbeleid naar zijn hand te zetten. Het maatschappelijk middenveld heeft deze positie in nog sterkere mate, omdat zij niet zelden formeel gerechtigd is om mee te praten over de invulling van beleid en betrokken is bij de uitvoering van beleid. Op alle bestuurlijke niveaus zijn er fora waarin op deze wijze beleidsvorming plaatsvindt.

Beleidsontwikkelingen

Veel beleidsontwikkelingen spelen in op de trend naar een netwerksamenleving. De keuze van de rijksoverheid ten aanzien van de planologie om de omslag te maken van toelatingsplanologie (centraal geleid, top-down) naar ontwikkelingsplanologie (in samenspraak met alle belanghebbende partijen, veel meer bottom-up) illustreert dat. De keuze van een ministerie als Verkeer en Waterstaat om vrijwel alle grote projecten op het gebied van waterbeleid en infrastructuur op te zetten volgens de principes van interactieve procesvoering, wijst op hetzelfde fenomeen. Ook het *Actieprogramma Andere Overheid* laat zien dat de rijksoverheid op zoek is naar nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en samenleving. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is

net zo'n voorbeeld. Op regionaal en lokaal niveau zien we dezelfde verschijnselen.

Ook binnen de publieke sector zijn er ontwikkelingen gaande die ervoor zorgen dat ook daar sprake is van talloze interne afhankelijkheidsrelaties. Verzelfstandiging en uitbesteding van beleidsadvisering en beleidsuitvoering, functionele en territoriale decentralisatie, Europeïsering, de opkomst van allerlei nieuwe (vaak tijdelijke) organisatievormen en semi-permanente overlegvormen hebben het karakter van het overheidsapparaat doen veranderen. Het Huis van Thorbecke heeft tal van tussenverdiepingen, uitstulpingen en bijgebouwen gekregen.

Nieuwe vragen

De vraag die we gesteld hebben is of actieve participatie in de netwerksamenleving verantwoord is in het licht van bijbels gereformeerde noties over de positie van overheid en onderdaan en hun onderlinge relatie. Er zijn nieuwe verhoudingen ontstaan. Tegelijk hebben politieke partijen zich hierover nog geen standpunt gevormd. Vaak wordt stevig vastgehouden aan de klassieke modellen van de representatieve democratie, de centraal sturende overheid, de gehoorzame en gezagsgetrouwe onderdaan en een overzichtelijk, corporatistisch georganiseerd maatschappelijk middenveld. Heroriëntatie is gewenst.

5.3 Mogelijkheden voor participatie

Uitgangspunt

De notie dat de overheid Gods dienaar is, houdt in dat zij de primaire drager van openbaar gezag in onze samenleving is. Dit is een normatief vertrekpunt voor de vraag waar de ruimte ligt voor participatie van niet-publieke partijen in besluitvormingsprocessen. Deze notie mag niet worden losgelaten. Ook niet wanneer blijkt dat de praktijk van het openbaar bestuur van deze notie weg groeit. Als maatschappelijke krachten er alles aan lijken te doen om overheden uit hun centrale positie weg te krijgen en zelf de touwtjes in handen te nemen, moeten we toch terugkeren naar de bijbelse visie op het overheidsgezag en daarin ons vertrekpunt nemen. Dat wil overigens niet zeggen dat daaruit een pertinent 'nee' tegen nieuwe vormen van overheidsoptreden en besluitvorming voortvloeit. Maar eerst staan we stil bij de visie van de SGP op het overheidsgezag.

Domein overheid

In de netwerksamenleving is er voortdurend strijd over de grenzen van het domein van waarbinnen de overheid opereert. Het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de burgers proberen voortdurend aan invloed te winnen ten koste van publieke organisaties en omgekeerd proberen overheden regelmatig verloren gegaan terrein terug te winnen. Er is vrijwel geen beleidsthema aan te wijzen waarvoor geldt dat algemeen geaccepteerd wordt dat het een exclusieve taak of verantwoordelijkheid is van een overheidsorgaan.

Toch kan de SGP vanuit een bijbelse visie op het overheidsgezag niet toegeven aan een gedachte waarin het overheidsdomein louter bepaald wordt door maatschappelijke, politieke en bestuurlijke krachten. Vanuit de eis van Gods Woord komt zij tot de normatieve stelling dat de overheid als Gods dienaars geroepen is om - zoveel als in haar vermogen ligt - de samenleving in te richten overeenkomstig Gods Woord.

De inhoud van de Decaloog moet richtinggevend zijn voor de grenzen van het overheidsgezag. Zodra de rijksoverheid bijvoorbeeld stelt dat individuen zelf mogen beslissen over leven en dood, geeft zij bevoegdheden prijs die zij op grond van Gods Woord juist moet handhaven. Met andere woorden: het gezagsdomein van de overheid wordt primair door de Decaloog en zijn uitwerking aangegeven. De overheid is Gods dienaars, en zeker als het gaat om die taken die haar op grond van de Bijbel moeten worden toegekend (zie ook paragraaf 5.6). De Decaloog geldt voor iedereen: overheid, collectiviteit en onderdaan. De onderdaan heeft zich te houden aan het gezagsdomein zoals dat door zijn wettige overheden is vastgesteld. Datzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Betrokkenheid

Het is alleen aan overheden om te bepalen in hoeverre zij burgers, maatschappelijke groeperingen en bedrijven betrekken bij de beleidsvorming en uitvoering. Het is van belang om te wijzen op de notie dat iedere gezagsdrager zelf kan besluiten zijn gezagsdomein te veranderen en zich voortaan niet meer zelf en direct te bemoeien met bepaalde zaken. We zagen dit bijvoorbeeld gebeuren door Mozes die zeventig raads mannen aanstelde en daarmee rechtssprekende bevoegdheden delegerde. Tegelijk zien we in de Bijbel dat koningen erop worden aangesproken als zij Gods wet niet handhaven en het laten gebeuren dat er onrecht plaatsvindt en afgoderij wordt bedreven. Daar zien we

weer dat overheden hun gezagsdomein niet zodanig mogen beperken dat zij niet meer in staat zijn hun verantwoordelijkheid als Gods dienaars waar te maken.

De Bijbel zelf is echter ook ruim in het definiëren van burgerlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheden en laat zich weinig uit over de vraag wat specifieke overheidstaken zijn. Ook in de gereformeerde traditie en in de geschiedenis van de SGP is vrijwel zonder uitzondering gepleit voor een bescheiden overheidstaak en veel ruimte voor het individu en het particulier initiatief. Niet voor niets is het begrip ‘sovereiniteit in eigen kring’ uit protestante kring afkomstig.

Vaak kunnen overheden niet om andere partijen heen, omdat zij van hen afhankelijk zijn voor kennis, geld, hulpmiddelen, steun en legitimiteit. Het is dan ook goed dat overheden zoeken naar wegen om andere partijen bij besluitvormingsprocessen te betrekken. Zo wordt niet alleen meer draagvlak voor besluiten gevormd, maar ook wordt meer kennis gemobiliseerd bij de beoordeling van beleidsopties, worden meer belangen meegenomen in de afweging en wordt de legitimiteit van het beleid vergroot. Daarnaast wordt ook de uitvoering van beleidsmaatregelen vergemakkelijkt als overheden zich verzekerd hebben van de steun van andere partijen.

Mogelijkheden

Er zijn dus voor de private sector, het maatschappelijk middenveld en de individuele burger tal van mogelijkheden om zich met de totstandkoming, uitvoering en bijstelling van overheidsbeleid te bemoeien. Die mogelijkheden zijn onderdeel van officiële procedures of informele praktijken die door het openbaar bestuur in het leven zijn geroepen om te kunnen omgaan met de grote diversiteit in belangen, gezichtspunten en afhankelijkheden in de netwerksamenleving waarin zij probeert te komen tot collectieve besluitvorming.

Als overheden ruimte laten voor participatie, inspraak, overleg of andere vormen van betrokkenheid in het proces van publieke besluitvorming, ligt daar een taak voor iedereen en zeker ook voor christenen. Juist zij moeten actieve en betrokken burgers zijn. Als overheden verlegen zijn om te weten welk beleid het beste past bij de wensen in het veld, mogen christelijke organisaties geen verstek laten gaan aan de overlegtafel. En als overheden willen horen wat burgers vinden van een bepaalde voorgenoemde maatregel, zouden juist christenen de eersten

moeten zijn die mee willen denken over het welzijn van de samenleving.

Verantwoordelijkheid

Daarmee is direct ook de verantwoordelijkheid tot participatie aangegeven. In de netwerksamenleving ontstaan tal van mogelijkheden om deel te nemen aan het publieke leven. In het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in. Hier volstaat het volgende. Vanuit bewogenheid met het heil van de naaste en gehoorzaamheid aan het bevel van Christus, zal iedere christen zich moeten beijveren om zijn burgerschap te ontplooiën. Deze opdracht klemt temeer als we zien hoe de rol van de christelijke vertegenwoordiging in de politiek wordt geminimaliseerd.

Het is dan ook alleszins gerechtvaardigd om een pleidooi te houden voor actieve deelname aan de netwerksamenleving om daarmee het ideaal van een Bijbels genormeerd samenleven concreet dichterbij te brengen.⁷⁷ De christen heeft een boodschap op alle terreinen van het leven. Als de overheid zelf beslist om een procedurele rol te vervullen en anderen in samenspraak inhoudelijke besluiten laat nemen, is er geen bezwaar om hier gehoor aan te geven. Sterker nog, dan is dat onze plicht. In de netwerksamenleving bevinden zich tal van terreinen waarin christenen zich kunnen manifesteren met de boodschap van hun Meester. Zij zijn in deze wereld en hebben een boodschap aan deze wereld. Dit past ook in een bijbelse visie op de persoonlijke verantwoordelijkheid van burgers als maatschappelijk betrokken personen met de overheid als ordenende instantie en niet zozeer als initiërende instantie.

Deze betrokkenheid geldt op individueel niveau. Zij geldt echter in nog sterkere mate op organisatorisch niveau. De gereformeerde gezindte wordt gekenmerkt door een hoge organisatiegraad. Dat biedt een goede uitgangspositie om actief deel te nemen aan de vele besluitvormingsprocessen waar overheden samen met maatschappelijke partijen beleid formuleren en implementeren. Gereformeerde auteurs als Calvijn, Althusius en Groen van Prinsterer hebben de eigen verantwoordelijkheid van elke maatschappelijk kring tegenover God als Schepper steeds verdedigd. In deze zelfstandige verantwoordelijkheid liggen ook hun rechten ten opzichte van de vorst, of de overheid verankerd, en wordt het

⁷⁷ Zie ook A.A van der Schans, 'Bestuurt de burger of de overheid. Over nieuwe vormen van politiek en de grondslag van de samenleving', in: *Reformatorisch Dagblad*, 2 mei 2003.

gezagsdomein van de overheid ook ten aanzien van deze kringen ingeperkt.⁷⁸

5.4 Dienstbaarheid als grondmotief

Eigenbelang

Veel participatie in de netwerksamenleving wordt ingegeven door eigenbelang of groepsbelang. Belangenorganisaties bewandelen alle mogelijke bestuurlijke, politieke en juridische wegen om hun 'punt' te scoren. Door zich te organiseren weten buurtbewoners te voorkomen dat de gemeentelijke overheid erin slaagt een voor hen ongewenste maatregel in hun wijk door te voeren. Burgers willen wel voorzieningen voor verslaafden, maar 'niet in mijn achtertuin'.

De geïndividualiseerde en geseclariseerde samenleving is veeleisend en kritisch. Overheden doen het niet snel goed, omdat tegenstrijdige belangen en posities vaak moeilijk zijn om te buigen tot winst voor iedereen. Bovendien weten maatschappelijke organisaties en burgers uitstekend de weg in het labyrint van regels en procedures om beleid te traineren.

Dienstbaarheid

Het zal duidelijk zijn dat hier voor christenen het 'gij geheel anders' behoort te gelden. Niet alleen eigenbelang mag de drijfveer voor participatie zijn, maar eerst en vooral de zaak van Gods Koninkrijk. Dat betekent dat dienstbaarheid het primaire motief voor participatie dient te zijn. Dienstbaarheid als uiting van liefde tot God en tot de naaste. Ook Velema wijst hierop als hij spreekt van dienstbare betrokkenheid als kenmerk van de houding van de individuele christen in onze moderne samenleving.⁷⁹

Deze dienstbaarheid wordt ook in de Bijbel, en met name wel in de zendbrieven van het Nieuwe Testament op verschillende plaatsen aan de christen bevolen. In 1 Korinthe 11: 24 zegt: Paulus: 'Niemand zoek wat zijns zelfs is; maar een iegelijk zoek wat des anderen is'. In Filippenzen 2 vers 4 zegt hij: 'Doet geen ding door twisting of ijdele eer,

⁷⁸ Zie ook H.F. Massink, 'Theocratie: de dubbele dualiteit. Enkele gedachten over de verhouding van kerk, staat en samenleving', in: *Zicht*, 1998-1, p. 14-17.

⁷⁹ W.H. Velema, 'Christen zijn in onze samenleving', in: C. Blenk (red.), *Uitgedaagd. Belydend geloven in de veranderende samenleving*, Zoetermeer 1994, p. 54-80.

maar door ootmoedigheid achte de een den ander uitnemender dan zichzelf.

Particulier initiatief

In zijn 'Pro Rege' zet Kuyper boven het hoofdstuk over het particulier initiatief heel treffend Titus 3:1 waar staat: 'Vermaan hen dat zij de overheden en machten onderdanig zijn, dat zij haar gehoorzaam zijn, dat zij tot alle goed werk bereid zijn.' In dit hoofdstuk houdt Kuyper een krachtig pleidooi voor een hoge waardering van het particulier initiatief. Hierdoor komt de veelvormigheid in de samenleving tot zijn recht, zodat allerlei taken veel beter uitgevoerd kunnen worden dan de overheid ooit zelf zou kunnen.

Auteurs als Kuyper en Lohman hebben, in navolging van Althusius, gepleit voor een grote rol van maatschappelijke kringen bij het vormgeven van het maatschappelijk leven. Elke maatschappelijke kring heeft daarin haar eigen taak. Daarom kan gesteld worden dat wij tot activiteit zijn geroepen, op elk terrein van de samenleving. Wel is de intentie van belang. Veel participatie in de netwerksamenleving wordt ingegeven door louter eigenbelang en eigenwijsheid, verzet tegen een overheid omdat men het zelf beter denkt te weten of omdat men geen rechten wil respecteren van medemens en milieu. Betrokkenheid vanuit een oprechte genegenheid om Gods eer in onze samenleving te zoeken en vanuit een hartelijke bewogenheid met het heil van onze naaste is een belangrijke drijfveer die zou moeten gelden bij onze participatie in de talloze verbanden die onze netwerksamenleving kenmerken.

5.5 Gehoorzaamheid als randvoorwaarde

Gezagscrisis

Niet ten onrechte wordt in gereformeerde, maar ook in bijvoorbeeld conservatieve kring met zorg geconstateerd hoe klassieke noties zoals gezag en onderdanigheid steeds meer hun betekenis verliezen in onze samenleving. Dit is een ontwikkeling die zich aftekent in de gezinnen, in het onderwijs, in de arbeidsverhoudingen, in de kerk, maar die ook zijn uitwerking heeft op de wijze waarop de overheid door haar burgers wordt bejegend. Deze relativering van het overheidsgezag wordt ook door onze overheden erkend en in feite versterkt door zich op allerlei wijzen open te stellen voor allerlei invloeden van burgers en maatschappelijke groeperingen. Eén van de oorzaken achter de huidige net-

werksamenleving is dus de gezagscrisis, die mede wordt gevoed door het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op wereld en samenleving waaraan dus ook geen richtinggevende stabiliteit kan worden ontleend.

Voor de actieve burger en belangengroepering zijn er tal van mogelijkheden om het de diverse overheden flink lastig te maken. Als het niet lukt om een punt te scoren in een overlegvorm, of in de politieke arena, kan altijd nog naar de rechter worden gestapt. En als dat niet lukt kan er nog van alles worden geobstrueerd in de implementatiefase. De netwerksamenleving lijkt zich steeds meer en steeds vaker te onttrekken aan organisatorische, juridische, politieke en bestuurlijke kaders. Er ontstaan tal van hybride samenwerkingsvormen tussen publieke, maatschappelijke en private partijen.

Gehoorzaamheid

De SGP slaat daarom de ontwikkelingen die in deze nota zijn geschetst met zorg gade. Zij wil blijvend benadrukken dat de overheid gehoorzaamd dient te worden. Tal van gereformeerde auteurs hebben hun hoorders gehoorzaamheid aan zelfs corrupte en tirannieke overheden geboden. Het streven naar autonomie, zelfbeschikking en de verwezenlijking van het eigenbelang dient op bijbelse gronden te worden afgewezen. We moeten constateren dat juist deze drijfveren in belangrijke mate ten grondslag liggen aan onze huidige netwerksamenleving waarin burgers en belangengroepen op alle mogelijke manieren proberen publieke besluitvorming zodanig te beïnvloeden dat het resultaat past in hun eigen straatje.

De Heidelberger Catechismus stelt over het vijfde gebod dat wij met zwakten van onze ouders (en andere over ons gestelde gezagsdragers) geduld moeten hebben. Er moet respect en ontzag zijn voor het overheidsambt. We verwijzen naar het citaat van De Savornin Lohman dat in hoofdstuk vier werd vermeld: 'Veeleer moet men een overheid die dwaalt, steunen en haar weer op de rechte weg helpen, zonder haar gezag te miskennen'. Paulus zegt in Filippenzen 2 vers 14: 'Doet alle dingen zonder murmeren en tegenspreken'. Dit wil overigens natuurlijk niet zeggen dat we willekeur en onrecht, bedreven door een overheidspersoon, moeten goedkeuren, maar het brengt wel een rem aan op de ongebreidelde zucht om het wettelijk gezag voortdurend te willen corrigeren en dwars te zitten.

Hier geldt dat een christen weet dat de overheid, hoe diffuus misschien ook wel te definiëren, zijn wettig gezag vormt en hij aan haar gehoorzaamheid verschuldigd is. Dat betekent dat hij zich zolang dit naar Bijbelse maatstaven verantwoord is, onderwerpt aan eenmaal genomen beslissingen en ook geduld heeft met de zwakheden van zijn overheden. De notie van verschuldigde gehoorzaamheid die niet alleen door Gereformeerde auteurs maar ook talloze malen in de Bijbel wordt benadrukt, biedt hem geen ruimte om te marchanderen. Dat betekent ook dat hij niet eindeloos zal trachten een voorgenomen beslissing aan te vechten en te dwarsbomen. De mogelijkheden voor participatie en beïnvloeding lijken soms eindeloos, maar principieel zijn er grenzen. Er dient hier ook sprake te zijn van zelfbinding: als partijen eenmaal afgesproken hebben dat zij de uitkomst van een bepaald forum (hetzij de volksvertegenwoordiging, de rechter, een willekeurig overlegorgaan of anderszins) zullen accepteren, moeten zij dat ook doen. Een billijk verzoek van een overheid om mee te werken aan een bepaalde beleidsmaatregel, mag niet zonder meer worden geweigerd als geen principiële bezwaren, doch slechts enkel materiële overwegingen in het geding zijn.

5.6 De taak van overheden: van inhoud naar proces

Overheidstaken

Het gezag van de overheid houdt in dat zij zelf mag bepalen waar zij verantwoordelijkheid voor neemt, al zijn er onvervreembare publieke taken (zie § 5.7). Met andere woorden: het afstoten van overheidstaken of het betrekken van maatschappelijke partijen bij de beleidsvoering is een zaak waar de overheid een eigen lijn in kan trekken. We zagen dit bijvoorbeeld gebeuren door Mozes die zeventig raads mannen aanstelde. Anders gezegd: als een overheid alleen een procedurele verantwoordelijkheid wenst te dragen (met daarbij de borging van de rechtsstaat en in de SGP-visie de handhaving van Gods geboden als minimumeis, zie verderop), kan zij de inhoudelijke beleidsvorming overlaten aan de actoren die zij daarvoor aanwijst (bijvoorbeeld een representatieve selectie van belangenorganisaties).

In deze gedachtegang kunnen overheden nog steeds de ongebondenheid van de mensen intomen. Dit doen zij echter niet door dwingend de wijze van samenleven voor te schrijven, maar door spelregels te formuleren aan de hand waarvan burgers zelf (meestal georganiseerd in belangengroeperingen en representerende verbanden) stukjes van de

samenleving inrichten. Het is hierbij een feitelijke vraag of besluitvorming in hybride beleidsnetwerken tot ‘betere’ collectieve uitkomsten leidt dan eenzijdige besluitvorming door de klassieke centrale overheid. Deze vraag kan op basis van veel recent bestuurskundig onderzoek positief worden beantwoord, al wordt ook gewezen op de gevaren van stropenigheid en besluiteloosheid.⁸⁰

De SGP heeft sterk de neiging om de overheid als ‘hoeder van het algemene belang’ boven de vele deelbelangen te zien. De vraag wát dan het algemeen belang is, is lastig te beantwoorden. Politiek betreft het gezaghebbend toedelen van waarden⁸¹, het besluiten over ‘*who gets what, when and how*’.⁸² Deze beslissingen betekenen het maken van keuzen. Die keuzen werken positief uit voor de ene waarde, maar minder positief of zelfs negatief voor de andere. De vraag wat daarbij het algemeen belang is, is moeilijk te beantwoorden. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties hanteren verschillende waarden. Zeker als het gaat om zaken waar de Bijbel geen richtinggevende uitspraken over doet, geldt dat de rangschikking van waarden, ofwel het definiëren van het algemeen belang, in hoge mate subjectief is.

Samenspraak

In veel beschouwingen over publieke besluitvorming wordt niet langer uitgegaan van een centrale overheid die eenzijdig in staat wordt gesteld publieke doelen te definiëren, maar wordt de nadruk gelegd op het in samenspraak met belanghebbenden en burgers komen tot breed gedragen beleid op basis waarvan onze samenleving wordt ingericht. Daarbij wordt getracht om beleidsbeslissingen op basis van een bredere waardenafweging of kennisbasis te nemen dan wanneer zij eenzijdig door publieke partijen worden genomen. Als zodanig is het vormgeven van overheidsbeleid in samenspraak tussen overheden en (georganiseerde) burgers ook efficiënter: het behoedt overheden voor missers. En het op

⁸⁰ J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht 2003; M. Esselbrugge, *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*, Delft 2003; W.J. Oosten, *Ruimte voor een democratische rechtstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, Den Haag 2005.

⁸¹ Aldus de bestuurskundige Easton, in W. Parsons, *Public Policy. An introduction in the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham 1995.

⁸² Met de woorden van Lasswell, zie W. Parsons, *Public Policy. An introduction in the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham 1995.

deze wijze besturen van de samenleving houdt de erkenning in dat overheden voor het bereiken van hun doelstellingen afhankelijk zijn van de bronnen van andere partijen (in termen van geld, legitimiteit, hindermacht, kennis, financiën etc.⁸³).

In onze complexe en dynamische samenleving hebben overheden vaak bij lange na niet de kennis in huis om, zonder zich veel van burgers of belangenpartijen aan te trekken, op een effectieve wijze de samenleving te sturen. In onze gefragmenteerde samenleving is het vrijwel ondoenlijk om als ‘overheid’ (zelf ook een in zichzelf verdeeld huis, met evenveel organisaties als belangen en meningen), het algemeen belang vast te stellen. Politieke partijen zijn niet in staat gebleken deze belangenrepresentatie op een bevredigende manier waar te maken, omdat zij geen duidelijke ideologische basis meer hebben. Er lijken weinig argumenten te bestaan om niet in samenspraak met belanghebbenden en betrokkenen te zoeken naar overeenstemming over het te voeren beleid.

Procedurele rol

Voor overheden is binnen een meer procedurele taakopvatting een belangrijke rol weggelegd. Waar beleidsvorming meer en meer een zaak is van formele en informele netwerken van organisaties, kunnen overheidsorganisaties in deze netwerken een belangrijke procedurele en structurerende functie vervullen. Zij zien toe op:

- Het mobiliseren van een representatieve afspiegeling van de in het geding zijnde belangen;
- Het formuleren van de randvoorwaarden en het globale doel van het proces;
- Het formuleren en bewaken van de spelregels, de regels waaraan het proces moet voldoen;
- Het garanderen van de kwaliteit van de informatie over het beleidsprobleem die ingebracht wordt;
- Het bewaken van de afstemming tussen dit beleidsproces en andere beleidsprocessen;
- Het bewaken van publieke waarden gedurende dit proces middels deelname aan het beleidsproces en het bewaken van de geformuleerde randvoorwaarden;

⁸³ J.F.M. Koppenjan en E-H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, London 2004.

- Het onderhouden van de verbindingen tussen het politieke bestuur en de partijen in de beleidsvorming en het door de politieke top laten toetsen en bekrachtigen van de uitkomst van het proces.

In paragraaf 5.8 wordt nader ingegaan op de plaats van de volksvertegenwoordiging in deze context.

5.7 Inhoudelijke taken voor overheden

Verdeling van taken

Uiteraard is het niet zo dat ‘de overheden’ maar lijdelijk moeten toezien wat de samenleving aan haar overlaat om te doen. De overheid is Gods dienaar. Het recht moet gehandhaafd worden om de ongebondenheid van de zondige mens te beteugelen. De rechter blijft uiteindelijk gezaghebbend uitspraken doen in geschillen, al zal hij moeten accepteren dat maatschappelijke actoren graag shoppen tussen rechters en andere geschillenbeslechtters. Het parlement blijft beslissen over oorlog en vrede, over de grondrechten, over strafrecht et cetera. Maar zij zal ook ten aanzien van deze taken moeten constateren dat daar minstens zo hard over wordt gelobbyd als over de aanleg van een nieuwe snelweg. En óók voor deze taken geldt dat ‘de overheid’ niet kan doen en laten wat ze wil, gezien allerlei internationale afspraken en regels, maar ook hindermacht en afhankelijkheden binnen de landsgrenzen.

Het vaststellen van een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden en andere partijen kan niet alleen plaatsvinden op basis van bijbelse gegevens. Daarvoor kent onze samenleving en haar overheid een te eigentijds karakter dat niet vergelijkbaar is met de bijbelse situatie. Dat wil niet zeggen dat Schriftgegevens geen rol spelen. Het bijbelse gegeven dat de overheid als Gods dienaar bevoegd is om de samenleving te regeren, geldt te allen tijde. Daartoe heeft zij haar principiële uitgangspunt te nemen in de Tien Geboden. Beide tafelen van de Wet (de liefde tot God en de liefde tot de naaste) hebben consequenties voor het takenpakket van de overheid.

Eerste tafel

Ten aanzien van de eerste tafel van de wet geldt, met de woorden van H.F. Massink⁸⁴: “De overheid heeft een voorwaardenscheppende taak

⁸⁴ H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993, p. 96.

ten aanzien van de ware religie. Zij dient de ware religie te handhaven en te bevorderen. Verschijnselen die dit frustreren, voor zover deze publiek zijn, heeft de overheid te weren. (...) De overheid heeft eveneens een voorwaardenscheppende rol ten aanzien van de geestelijke verzorging in leger, penitentiaire inrichtingen, de gezondheidszorg en andere. (...) De overheid heeft ook een voorwaardenscheppende taak ten aanzien van christelijk-ethisch handelen. Dit heeft consequenties voor de gezondheidszorg, het cultuurbeleid en al die beleidssectoren waar een christelijke huwelijksethiek mee gemoeid is (justitie, sociale zaken e.a.)”.

Tweede tafel

Overheden hebben ten aanzien van het afdwingen van naleving van de tweede tafel van de wet ook een belangrijke taak die tot uiting komt in het handhaven van de rechtstaat, het vaststellen en naleven van wet- en regelgeving, het garanderen van juridische waarborgen en de bekrachtiging van publieke besluiten (ook al zijn die voorbereid in hybride netwerken van publieke, private en maatschappelijke partijen). Overheden hebben ten aanzien van de tweede tafel van de wet ook heel concreet ordenende bevoegdheden als het bijvoorbeeld gaat om de zedelijkheidswetgeving (prostitutie, porno etc.), de bescherming van ‘mijn en dijn’ en het afdwingen van de eerbiediging van gezag. Ook hebben overheden een concrete taak in het beschermen van de zwakkeren in de samenleving, en in de netwerksamenleving zijn dat ook diegenen die niet de middelen hebben om actief te participeren in deze samenleving en de daarbij behorende structuren.

Praktijk

Vervolgens zijn er enkele praktische argumenten om de taak van de overheid verder in te vullen. Het gaat daarbij om vragen die te maken hebben met wat de samenleving zelf niet kan regelen, de mate waarin het particulier initiatief is ontwikkeld, de noodzaak van overheidsop treden omdat anders publieke goederen niet worden gerealiseerd, en de verantwoordelijkheid van overheden voor de bescherming van de belangen van zwakkeren, toekomstige generaties en andere belangen die makkelijk worden vergeten.

Dat betekent bijvoorbeeld dat overheden een verantwoordelijkheid hebben bij de totstandkoming van collectieve goederen (waarbij zij overigens heel goed private partijen kunnen inschakelen). Voor veel

beleidsterreinen heeft de rijksoverheid een belangrijke kaderstellende taak, zoals voor het milieubeleid, de volksgezondheid, het onderwijs, het welzijnsbeleid, het economisch beleid. Dat neemt niet weg dat zij in samenspraak met partijen die bij deze thema's betrokken zijn deze kaders kan vaststellen. Door middel van overleg voorkomen overheden dat zij besluiten nemen op basis van achterhaalde inzichten en wordt ook voorkomen dat besluiten op grote weerstand stuiten of nooit daadwerkelijk geïmplementeerd worden. Het serieus betrekken van belanghebbenden leidt niet alleen tot het mobiliseren van meer kennis van zaken, maar ook tot draagvlak bij de betrokken partijen en daarmee tot een betere en effectievere uitvoering van beleid.

Maatwerk

De vormgeving van beleidsprocessen kan van geval tot geval verschillen. Hierbij is maatwerk, waarbij gelet wordt op de kenmerken van het beleidsterrein en de rol van maatschappelijke organisaties daarbinnen, noodzakelijk. In de ruimtelijke ordening en de infrastructuur ligt het voor de hand om met burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen te overleggen over de optimale inrichting van een bepaald gebied. Als het gaat om veiligheid ligt het primaat van de beleidsbepaling veel sterker bij publieke instanties, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Justitie, leger en politie, en adviesorganen op dit beleidsterrein. Maar ook hier geldt dat vormen van bestuurlijk overleg nodig zijn omdat 'de overheid' ook te maken heeft met interne verdeeldheid en afhankelijkheden. De voorgenomen centralisatie van de aansturing van het politieapparaat stuit bijvoorbeeld op veel verzet van gemeenten.

Particulier initiatief

Veel verantwoordelijkheden kunnen (gedeeltelijk) aan het maatschappelijk middenveld en het particulier initiatief worden overgelaten. Ook het bedrijfsleven is in staat om veel publieke taken uit te voeren, mits daar de juiste randvoorwaarden en condities voor worden geformuleerd. Natuurorganisaties hebben kennis in huis om natuurgebieden te onderhouden en in te richten. Landbouworganisaties weten hoe duurzaam agrarisch natuurbeheer moet plaatsvinden. Welzijnsorganisaties bezitten veel specifieke deskundigheid op het gebied van zorg. Onderwijsinstellingen zijn de experts als het gaat om de overdracht van kennis op jongeren. Wijken kunnen zich prima laten beschermen door private beveiliging.

ligingsbedrijven. Dit mag zeker worden verdisconteerd in de vormgeving van publiek beleid en bij de verdeling van verantwoordelijkheden en taken. In een complexe netwerksamenleving, waarin partijen onderling sterk afhankelijk zijn en niet één partij in staat is eenzijdig zijn zin door te drijven, is het goed om te zoeken naar werkbare arrangementen, mits klassieke rechtstatelijke noties als rechtvaardigheid en rechtmatigheid gewaarborgd zijn.

5.8 De plaats van de politieke partij en de representatieve democratie

Bestaansrecht

Het hoeft nauwelijks betoog dat de rol van de politieke partij verandert. Haar bestaansrecht staat onder druk. Ledentallen lopen gestaag terug. Stemmenaantallen fluctueren onwaarschijnlijk sterk. Het vertrouwen in politieke partijen daalt. En de positie van de representatieve democratie verzwakt, ondanks investeringen in het dempen van de kloof tussen kiezer en gekozene, de invoering van het dualisme enzovoorts. In complexe besluitvormingsprocessen zijn volksvertegenwoordigende organen slechts één van de vele actoren die de uitkomst proberen te beïnvloeden. Toch is dat geen reden om de representatieve democratie en de politieke partijen bij het oud vuil te zetten en op zoek te gaan naar volledig nieuwe arrangementen waarmee we in onze samenleving bindende en legitieme beslissingen gaan nemen.

Revitalisering

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft recent een krachtig pleidooi gehouden voor een revitalisering van de politiek.⁸⁵ Uit dit advies halen we een aantal behartigenswaardige noties aan.

Dat betreft allereerst de eigen verantwoordelijkheid van de politieke partijen zelf. Zij zijn zelf in belangrijke mate debet aan de erosie van het partijenstelsel, omdat zij in de strijd om de kiezer steeds verder zijn opgeschoven naar het veilige midden en daarmee hun herkenbaarheid hebben verloren. De uitkomsten van het politieke bedrijf zijn vaak slechts louter momentopnamen van politieke consensus en geven geen uiting van een consistente visie op de toekomstige ontwikkeling van

⁸⁵ ROB, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, 's Gravenhage 2005.

onze samenleving. Maatschappelijke groeperingen en one-issuebewegingen hebben die herkenbaarheid wél en kennen een veel minder sterk ledenverlies.

Daarnaast pleit de ROB voor een bescheidener en tegelijk een krachtiger rol voor de volksvertegenwoordiging. Bescheidener omdat zij erkent dat andere instituties een belangrijk deel van de belangenrepresentatie op zich nemen en het beleidsvormingsproces vanuit andere posities beïnvloeden. Tegelijk krachtiger omdat zij de rol die zij speelt, beter moet gaan vormgeven.

Interactieve beleidsvoering waarbij burgers en belangengroepen op een zorgvuldig georganiseerde wijze betrokken worden bij de voorbereiding van beleid kan volgens de ROB een waardevolle bijdrage zijn aan het openbaar bestuur. Tegelijk moet van de politiek gevraagd worden om kaders te stellen voor dergelijke processen en het resultaat te toetsen. Deze aanbeveling kan breder worden getrokken. Het is zeer wel mogelijk dat de volksvertegenwoordiging op hoofdlijnen thema's vaststelt waarover zij een brede bestuurlijke en maatschappelijke discussie wil. De uitkomsten daarvan kan zij gebruiken om kaders te definiëren waarbinnen beleidsvorming dient plaats te vinden. Deze kaders zijn zowel inhoudelijk als procedureel. Daarop kan weer een proces van overleg en samenwerking plaatsvinden wat resulteert in een gedragen keuze die aan de volksvertegenwoordiging wordt voorgelegd ter beoordeling. Na de beslissing van de volksvertegenwoordiging kan het beleid in samenspraak en samenwerking met belanghebbende partijen worden uitgevoerd. Het is daarnaast ook goed mogelijk dat ook een beleidsevaluatie samen met betrokken maatschappelijke groeperingen, private partijen en burgers wordt uitgevoerd die dan uitmondt in aanbevelingen aan de volksvertegenwoordiging voor wijziging, continuering of stopzetting van het beleid.

Afweging van belangen

De belangrijkste taak van een politieke partij in een dergelijk bestel blijft het realiseren van een brede afweging tussen het geheel aan maatschappelijke belangen. Een politieke ideologie brengt daar een ordening in en levert een totaalvisie op de wenselijk geachte toekomstige ontwikkeling van een samenleving. Van daaruit kan een politieke partij invulling geven aan haar taak in besluitvormingsprocessen: het initiëren ervan, het definiëren van randvoorwaarden en het toetsen van het eindresultaat. Afgeleide taken van een politieke partij blijven het (voor)selecteren van

overheidsfunctionarissen, het informeren van burgers en het organiseren van de democratische legitimiteit van de besluitvorming.

Nieuwe rol

Tegelijk kan een politieke partij in de netwerksamenleving ook een nieuwe rol gaan vervullen. Zij kan de verbindende schakel vormen tussen de vele belangenorganisaties in de lokale samenleving en het gemeentebestuur. Veel wat politieke partijen niet kunnen realiseren, kunnen maatschappelijke organisaties via andere kanalen wel. Daarom is het ook belangrijk dat bijvoorbeeld kiesverenigingen wanneer nodig hun achterbannen mobiliseren en ook belangenorganisaties en burgers wijzen op hun mogelijkheden om hun stem in de beleidsvorming te laten horen. Zij kunnen hier zelfs een belangrijke coördinerende en ondersteunende rol in spelen.

5.9 Tot slot

Lijnen

Ons denken over de positie van de overheid in een netwerksamenleving speelt zich af binnen de lijnen die op basis van de Bijbel en de daaruit volgende theologische en staatkundige bezinning zijn te schetsen. Deze lijnen zijn als volgt te omschrijven:

1. De overheid is er om de zonde/het onrecht tegen te gaan. Daarom ziet zij toe op de naleving van Gods wetten. Ook in een netwerksamenleving zijn er onvervreemdbare overheidstaken. Te denken valt aan het handhaven van de rechtstaat, het bevorderen van juridisch rechtvaardige procedures, het organiseren van de voorziening van collectieve goederen en het beschermen van de zwakkeren in de samenleving.
2. Burgers zijn verplicht de overheid te gehoorzamen zolang dit niet in strijd is met ieders verantwoordelijkheid om God meer gehoorzaam te zijn dan de mensen. De overheid moet zelfs gehoorzaamd worden als dit strijdt met eigenbelang en indruist tegen de eigen wensen en voorkeuren.
3. Enkele verschijnselen in de netwerksamenleving moeten op bijbelse gronden worden afgewezen. De onderwaardering of zelfs ontkenning van het overheidsgezag, de overwaardering van de eigen ambities en de ontkenning van collectieve waarden zijn karakter-

trekken van de netwerksamenleving die niet overeenkomen met Gods Woord.

4. Het is lastig om op grond van de Bijbel te komen tot een nauwkeurige omschrijving van de overheidstaak. Zolang de overheid blijft binnen de grenzen van de wet van God kan zij zelf in grote mate bepalen wat zij doet en hoe zij dat doet. De notie dat overheden recht en gerechtigheid moeten doen en moeten bevorderen is daarbij bruikbaar. Het wijst ons erop dat overheden een taak hebben in het beschermen van de rechtstaat en het laten naleven van de Tien Geboden.
5. De notie van een overheid die dienstbaar tot gerechtigheid is, kan ook ingevuld worden met een meer procedurele rol voor de overheid. Dit is van belang omdat het algemeen belang geen gegeven grootheid is, maar intersubjectief bepaald dient te worden, zeker als de Bijbel geen richtinggevend uitspraken doet.
6. Als de overheid ruimte laat voor participatie en inspraak, is het voor een christen noodzakelijk om deze ruimte te benutten. Niet om daarmee zijn eigenbelang te realiseren maar wel om daarmee de zaak van Gods koninkrijk en het heil van de naaste te dienen. Dienstbaarheid staat daarbij centraal.
7. De overheid wordt gevormd door burgers in een bijzondere rol; in een netwerksamenleving krijgt het “overheidsambt aller burgers” een sterkere en eigen inbreng naast de formele overheidsambten in wetgevende, rechterlijke, en uitvoerende macht.

Schaduwzijden

De schaduwzijden van de netwerksamenleving kunnen worden samengevat in drie trefwoorden: individualisme en egoïsme (ieder voor zich); gezagsloosheid (geen God en geen heer); en vluchtigheid en vrijblijvendheid (ik doe wat ik wil). Daartegenover stelt een christen een drietal waarden die bij zijn handelen in de netwerksamenleving richtinggevend zijn; dienstbaarheid en solidariteit (de ander op het oog); gehoorzaamheid aan God en onderwerping aan het gezag; en verantwoordelijkheid en trouw. Trouw heeft in een netwerksamenleving alles te maken met het nakomen van afspraken, het vrijwillig aangaan van verplichtingen en zelfbinding.

Hoewel in een netwerksamenleving bijbelse noties als gezag en gehoorzaamheid, dienstbaarheid, bescheidenheid, tevredenheid en gemeenschappelijkheid onder druk staan, is er toch vanuit een christelijke le-

vensvisie ruimte om juist ook in deze maatschappij te leven en te participeren. Maar dan wel met inachtneming van een aantal principes, waarvan met name de dienstbaarheid als grondhouding en de gehoorzaamheid als randvoorwaarde centraal dienen te staan. Daarbinnen heeft iedere christen de opdracht om de ruimte te benutten die hem gelaten wordt om te getuigen voor de zaak van Gods Koninkrijk, tot eer van God en tot heil van zijn naaste. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe dat kan gebeuren.

6. Participatie als plicht

6.1 Inleiding

In deze nota is geconstateerd dat de netwerksamenleving een heel eigen beeld oproept van de rol van overheden, de positie van de burger, de politieke partij en het maatschappelijk middenveld. In het vorige hoofdstuk is gesteld dat er alle reden is om te spreken van een plicht tot participatie. Wat betekent dat concreet? Deze vraag staat centraal in dit laatste hoofdstuk. We structureren het antwoord langs drie lijnen. Eerst behandelen we de motieven die onze participatie zouden moeten leiden (6.2). Vervolgens bespreken we de momenten waarop onze participatie tot uiting kan komen (6.3). Daarna bespreken we de middelen die ons ten dienste staan om in de netwerksamenleving onze invloed aan te wenden (6.4). Tot slot gaan we in op de rol die kerken (6.5) en politieke partijen (6.6) kunnen vervullen.

6.2 Christelijk burgerschap: de motieven

Eer van God

Vanuit een theocratisch ideaal spreekt het voor zich dat participatie in de netwerksamenleving gericht dient te zijn op de eer van God en het heil van onze naaste. Dat is immers de kern van Gods wet. Veel participatie wordt ingegeven door louter eigenbelang, of door een eng gedefinieerd groepsbelang. Dat mag de drijfveer voor christelijk burgerschap niet zijn. Belangenorganisaties verdedigen tot het bittere einde het belang waar zij voor staan, maar zijn onwillig om na te denken over een eventueel compromis. Zij doen dan geen recht aan anderen en tasten de vrede in de samenleving aan. Ook dat mag, als het geen gewetenszaak is, niet de houding van een christen zijn.

Het gaat bij de motieven tot participatie eerst en vooral om principiële argumenten. Het mag van ons gevraagd worden om onze kennis en kunde in te zetten om daarmee onze overheden te helpen het goede te zoeken voor onze samenleving. Velen beschikken over specifieke expertise als het gaat om een bepaald beleidsprobleem. Het inzetten van deze expertise is niet meer dan schuldige plicht.

Rechten en plichten

Burgerschap bestaat uit rechten en plichten. De inrichting van onze samenleving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en (georganiseerde) burgers. Wat dat betreft heeft iedereen een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Burgers hebben formeel gezien rechten om zich te bemoeien met de vormgeving van de maatschappij, maar tegelijk hebben zij daaromtrent ook plichten. En zeker naarmate het publieke domein gevuld wordt met allerlei actiegroepen, zeer actieve burgers en belangenorganisaties die hun stem verheffen, wordt de noodzaak om gebruik te maken van de mogelijkheden tot participatie alleen maar groter. Zo kan er concreet worden gewerkt aan het theocratisch ideaal: het tot meerdere erkenning brengen van Gods geboden in onze samenleving. Dát moet de drijfveer zijn.

Bescheidenheid

Natuurlijk kunnen er legitieme redenen zijn die niet direct principieel zijn, waarom mensen of organisaties zich willen bemoeien met de totstandkoming van beleidsbeslissingen. Of het nu de belangen van de lokale middenstand zijn, of milieubelangen, misschien wel de parkeervoorziening bij het kerkgebouw, er zijn tal van praktische zaken waar burgers, bedrijven en organisaties uit het maatschappelijk middenveld voor op mogen en kunnen komen. Dat is niet verkeerd. Maar wel moet gewaarschuwd worden voor ongebreidelde participatie om op te komen voor het eigenbelang. Er past bescheidenheid als het gaat om het beïnvloeden van publieke besluitvorming. Overheden worden ook gevormd door mensen met fouten en gebreken, maar zij zijn wel over ons gesteld. Wettige middelen (zie paragraaf 6.4) mogen worden aangewend om legitieme zaken onder de aandacht van deze overheden te brengen. Maar voor misbruik en egoïsme moet worden gewaakt.

6.3 Christelijk burgerschap: de momenten

Agendavorming

De netwerksamenleving probeert op tal van momenten processen van beleidsvorming te beïnvloeden. Het sterkst zien we dat als het gaat om agendavorming. Als burgers of organisaties een probleem constateren waar een overheid in hun ogen iets aan zou moeten doen, ontplooiën zij tal van initiatieven om dit probleem op de politieke agenda te krijgen. Via de media, via formele en informele kanalen, via lobbies bij

politieke partijen, via het spreekuur van de wethouder, met een brief aan de volksvertegenwoordiging of een klacht bij het ambtelijk apparaat, en op nog talloze andere manieren kunnen burgers en organisaties proberen hun probleem op de politieke agenda te krijgen.

Beleidsvorming

Maar niet alleen bij de agendavorming zijn er mogelijkheden om publieke besluitvorming te beïnvloeden. Ook in de beleidsvorming zijn deze momenten er vaak legio. Niet alleen de wettelijk geregelde momenten van inspraak staan open, maar ook (en zeker op lokaal niveau) zijn er allerlei meer incidentele vormen van overleg. Niet alleen voor individuele burgers, maar zeker ook voor organisaties. Overheden zijn er vaak zeer bij gebaat om meningen en inzichten uit de samenleving te betrekken bij de vormgeving van beslissingen. Daarom zijn er permanente en tijdelijke, formele en informele overlegvormen waarbij overheden in contact treden met belanghebbende burgers en organisaties met het oog op het verzamelen van input voor het te vormen beleid.

Besluitvorming

Datzelfde geldt ook voor de ronde van de besluitvorming zelf, als het gaat om het verzamelen van argumenten voor een te maken beleidskeuze. Hoewel dit strikt beschouwd vaak een zaak is van het politieke bestuur of de volksvertegenwoordiging, zijn ook hier momenten van participatie. Door middel van inspraakprocedures, hoorzittingen en rondetafelgesprekken proberen bestuurders en volksvertegenwoordigers te weten te komen wat er in de samenleving leeft en of hun overwegingen wel of niet gedeeld worden door burgers en belangenorganisaties.

Niet alleen gevraagd, maar ook ongevraagd kan er in de rondes van beleidsvorming en besluitvorming worden geparticipeerd. Een brief, een handtekeningactie, een gesprek met een volksvertegenwoordiger, een actie richting de pers of via het internet; het zijn allemaal veelgebruikte en niet zelden effectieve wegen om de beleidsvorming en de besluitvorming te beïnvloeden.

Bezwaar en beroep

Tot slot zijn er momenten van beïnvloeding als een besluit is genomen. Bezwaar en beroep zijn de geëigende wegen om een genomen beslissing alsnog te laten heroverwegen. De gang naar de rechter staat in het

uiterste geval ook open. Overigens is het ook zeer gebruikelijk dat beleid periodiek in samenspraak met belanghebbenden wordt geëvalueerd. Ook dat is een uitgelezen mogelijkheid om de beleidsvorming te beïnvloeden. Burgers kunnen hun mening geven via enquêtes, buurtmonitors, veiligheidsonderzoeken et cetera. Belangengroepen worden vaak betrokken bij beleidsevaluaties op het gebied van welzijn, onderwijs, zorg en dergelijke.

Onderscheid

Maar wat onderscheidt christelijk burgerschap van het activisme van een actiegroep? Niet alleen de motieven verschillen, maar ook de momenten verschillen. Kenmerkend voor het gedrag van een actiegroep is dat zij alle mogelijke momenten aangrijpt om haar standpunt te laten horen en de haar onwelgevallige besluitvorming te traineren. Zelfs als zij in een interactief proces volledig kon participeren en slechts op onderdelen haar zin niet heeft gekregen, is zij bereid voor het onderste uit de kan te gaan procederen. Van zelfbinding aan bijvoorbeeld een interactief beleidsproces is veelal weinig sprake. Met evenveel gemak wordt er tijdens het proces van overleg met de minister bij een politieke partij gelobbyd om vanuit die hoek druk op de besluitvorming te creëren.

Christelijk burgerschap onderscheidt zich door bescheidenheid en zelfbeheersing. Het geeft ook ambtenaren, bestuurders en politici de gelegenheid en de mogelijkheid om hun rol waar te maken en hun verantwoordelijkheid te nemen en shopt daarom niet van het ene naar het andere forum. Het weet ook van ophouden, en zeker als er geen essentiële levensbeschouwelijke kernpunten in het geding zijn. Als een bepaalde ronde is afgerond en een beslissing is genomen, is gehoorzaamheid vereist en getuigt het van respect voor het bestuur dat men de gelegenheid afwacht waarop men opnieuw zijn stem kan laten horen, bijvoorbeeld bij de evaluatie van het beleid of wanneer een wijziging wordt voorbereid.

6.4 Christelijk burgerschap: de middelen

Velen denken dat actief burgerschap zich beperkt tot het periodiek uitbrengen als kiezer van een stem en het lid zijn van een politieke partij. Naarmate meer en meer duidelijk wordt dat een politieke partij steeds minder een hoofdroute vormt in de trajecten van de publieke besluitvorming, is het van groot belang ons te bezinnen op andere mid-

delen om mee te denken over de richting van maatschappelijke ontwikkelingen en deze ook te beïnvloeden.

Individueel

Als burger staan ons velerlei middelen ten dienste om onze invloed aan te wenden. Deze middelen kunnen in essentie worden teruggebracht tot twee categorieën: directe en indirecte participatie. Bij directe participatie probeert een individuele burger rechtstreeks en persoonlijk zijn invloed aan te wenden om publieke besluitvorming te beïnvloeden. Bij indirecte participatie tracht hij zijn invloed aan te wenden door deel te nemen aan een maatschappelijke organisatie: een bestuur van een vereniging, een wijkraad, een overlegplatform of hoe het orgaan ook heten mag en probeert hij vanuit deze positie de koers en besluiten van dit orgaan te beïnvloeden.

Directe participatie is vaak informeel. Het spreekt van de wethouder, een bezoek aan een praatssessie met de gemeenteraad, het deelnemen aan een klankbordgroep van de regio, het meedoen aan een burgerpanel van de provincie, het zijn allemaal weinig spraakmakende, maar wel vaak belangrijke wijzen om de totstandkoming en uitvoering van beleid te beïnvloeden.

Indirecte participatie kan heel eenvoudig zijn. Door lid te worden van het bestuur van de speeltuinvereniging kan men vaak eerder voorkomen dat de speeltuin zondags open is, dan via een brief aan de gemeenteraad. Het aanschafbeleid van een openbare bibliotheek is makkelijker te beïnvloeden door lid te worden van het bestuur ervan, dan door als SGP fractie tegen de subsidie aan de bibliotheek te stemmen. Deelname aan de huurdervereniging kan de muziekkeuze op de buurtbarbecue makkelijker doen veranderen, dan bezwaar aan te tekenen tegen de afgegeven vergunning. Deelname aan een cliëntenraad van een zorginstelling kan betekenen dat men actief kan bijdragen aan handhaving van de identiteit of zelfs versterking daarvan. Die ruimte is er en wordt geboden.

Collectief

Soms is de vorming van een tijdelijke organisatie nodig om zich een betere toegang tot en positie in een besluitvormingsproces te verschaffen. Een voorbeeld hiervan kan de vorming van een comité zijn om de komst van een gokhal te vrijdelen. Een organisatievorm biedt dan

houvast om mensen te verenigen, middelen te verzamelen en legitimiteit te verkrijgen.

Ook collectief zijn er talloze mogelijkheden om te participeren in de netwerksamenleving. Allereerst uiteraard door lid te zijn van een organisatie die als zodanig deelneemt aan beleidsprocessen. Door lid te zijn van christelijke organisaties kan eenieder bijdragen aan de legitimiteit van deze organisaties en dus aan hun positie in de netwerksamenleving. Heel concreet: de stem van organisaties als de RMU en de NPV wordt sterker gehoord naarmate zij zich kan beroepen op een grotere achterban. Hetzelfde geldt voor christelijke zorgverzekeraars, het bijzonder onderwijs en andere christelijke organisaties. Het ledental weegt immers bij een beslissing of een organisatie mag participeren in een overlegplatform of een ander forum.

Deelname van christelijke organisaties aan overlegorganen, adviesplatforms, bestuursraden et cetera is van groot belang om het christelijk geluid te laten doorklinken in de beleidsvorming. Bij de vormgeving van nieuwe wetgeving op het gebied van zorg en welzijn kunnen christelijke organisaties vaak meer betekenen dan de politieke partij in de gemeenteraad of de Tweede Kamer, omdat deze pas in laatste instantie een beleids- of wetsvoorstel krijgt te zien. Hetzelfde geldt voor allerlei overlegplatforms in plaatselijk verband. De kwaliteit van de inbreng weegt vaak zwaarder in een overlegvorm dan de grootte van de vertegenwoordigde achterban.

Keuze

Ook in zijn keuze van participatiemiddelen onderscheidt een christen zich van een willekeurige andere burger. Hij kiest er bewust voor die middelen te gebruiken die door overheden nadrukkelijk daarvoor bedoeld zijn. Allerlei pressiemiddelen zoals protestacties en demonstraties vermijdt hij zoveel mogelijk. Veel mogelijkheden om besluitvorming te beïnvloeden zijn bij de wet geregeld. Wel is van belang hoe men deze mogelijkheden benut. Gebruikt men ze in de geest waarin de wetgever ze heeft bedoeld en om te voorkomen dat er legitieme en rechtstatelijke normen worden geschaad, of gebruikt men ze om het eigen gelijk alsnog via een slinkse procedure te krijgen? Zijn bijdrage is waardig, beleefd en bescheiden. Hij heeft een voorkeur voor de normale, orderlijke weg: de route die door het openbaar bestuur opengesteld is om burgers en belangenorganisaties te horen. Hij kiest voor redelijkheid, niet voor radicaliteit. Participatie in de netwerksamenleving vraagt ook

om ethische vorming om zelf de afweging te kunnen maken - voor Gods aangezicht - wanneer participatie ophoudt en onderwerping begint.

6.5 De rol van de kerken

Theocratisch ideaal

In onze moderne samenleving wordt er geen bijzondere rol toegekend aan de kerken, naast de vele andere organisaties in het maatschappelijk middenveld. Deze ontwikkeling is te betreuren, zeker gezien de hoge idealen die de kerk heeft in de samenleving. In het theocratisch ideaal past een theocratische kerk die actief haar bijbelse boodschap uitdraagt in een geseclariseerde samenleving.

Daar hebben onze overheden echter veelal helaas geen boodschap aan. Zij zien de kerken als één van de vele organisaties die zich met de vormgeving van publieke doelen wil bezighouden. Om haar invloed te laten gelden, zit er voor de kerken weinig anders op dan deel te nemen aan de netwerksamenleving. Niet om daarmee haar theocratisch ideaal op te geven, maar om daar praktisch handen en voeten aan te geven. Dat betekent dat de kerken deelnemen aan geïnstitutionaliseerde vormen van overleg (vaak op lokaal, soms op hoger niveau), maar ook aan tijdelijke consultatieronden, of aan inspraakprocedures, handtekeningenacties en dergelijke. Het recente debat over waarden en normen en de bijdrage van de kerken daaraan, zowel op landelijk als ook soms op plaatselijk niveau is daar een goed voorbeeld van.

Mobiliseren leden

De kerkelijke verdeeldheid, en daarbij ook de religieuze verscheidenheid, maakt dat de inbreng van de kerken minder groot is dan ze kan zijn. Haar belangrijkste bijdrage is het via haar leden en samenwerkingsverbanden laten vertolken van levensbeschouwelijke noties in de vele verbanden van de netwerksamenleving. Deze leden zijn door hun band aan een kerkelijke gemeente vaak gemakkelijk te mobiliseren. Niet alleen voor een handtekeningenactie, maar ook om deel te nemen aan de vele verbanden die onze samenleving rijk is. Zo zijn er kerken die hun leden oproepen om positief te reageren als zij gevraagd worden om deel te nemen aan een cliëntenraad of een overleg met de burgerlijke gemeente over de Wmo.

Deelname beleidsprocessen

De betrokkenheid van de kerk in de netwerksamenleving komt praktisch naar voren in sectoren als zorg, welzijn, onderwijs en dienstverlening. Het voorbeeld van de betrokkenheid van diaconieën bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning is al vaker genoemd. Sowieso kan de kerk een rol spelen in de armoedebestrijding. In veel plaatsen is er een overleg waarin vertegenwoordigers van kerken en de burgemeester of een wethouder participeren. Een waardevol forum om ook zaken rond waarden en normen, openbare zedelijkheid of zondagsrust aan de orde te stellen.

Deelname aan beleidsprocessen betekent voor de kerk niet dat zij zich neerlegt bij de verhouding tussen kerk en staat zoals deze ten onrechte is ontstaan. Nog steeds is het de prediking, als verkondiging van het Woord van God, waarmee de overheid rechtstreeks wordt toegesproken en gewezen wordt op haar taak en roeping om recht en gerechtigheid te doen.

6.6 De rol van de politieke partij

Niet overbodig

Bovenstaande uiteenzetting staat in het licht van de verschuiving die we hebben beschreven in de onderlinge verhoudingen tussen overheid, maatschappelijk middenveld en burger. Deze beschrijving staat ook in het licht van de geconstateerde rolverandering van de volksvertegenwoordiging. Het is niet zo, hoewel sommigen dat beweren, dat de politieke partij en de volksvertegenwoordiging in onze samenleving overbodig zijn. Verre van dat. In hoofdstuk 5 hebben we uiteengezet waarom er juist belangrijke taken voor hen zijn.

Daarom blijft ook het mobiliseren van kandidaten, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het instandhouden van een voortdurende bezinning op politieke standpunten belangrijke taken voor een politieke partij. En ook het informeren van de achterban over actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en de inbreng van de eigen partij daaromtrent blijft noodzakelijk.

Knoopfunctie

Maar in de nieuwe context van de netwerksamenleving komen er ook hele andere taken voor een politieke partij om de hoek kijken. Meer en meer kan zij een knoopfunctie gaan vervullen in de netwerksamenle-

ving. Te denken valt aan een actief beleid om leden en anderen met gelijke levensbeschouwelijke oriëntatie te mobiliseren om actief te worden in besturen van verenigingen, stichtingen, raden en dergelijke. Via gemeentelijke kanalen is bij een raadsfractie vaak snel duidelijk waar er posten openvallen. Het is een goede zaak als daarvoor ook actief bijbelgetrouwe christenen worden benaderd.

Ook het attenderen van gelijkgezinde organisaties of burgers op de noodzaak om gebruik te maken van participatiemogelijkheden (bijvoorbeeld het aantekenen van bezwaar tegen een afgegeven vergunning, het meedoen aan een praatsessie met het gemeentebestuur, het gebruikmaken van een spreekuur met het wijkoverlegplatform en de wethouder, valt onder dit stimulerende beleid van de politieke partij.

Ombudsfunctie

Een politieke partij heeft vaak reeds een ombudsfunctie waarbij zij burgers incidenteel helpt om hun stem te laten horen in de wereld van ambtelijke en politieke besluitvorming. Die functie kan ook worden aangewend en worden uitgebouwd tot een continue voorziening, bijvoorbeeld met periodieke spreekuren. Mits cliëntelisme daarbij vermeden wordt is dit een tevens een geschikt middel om voor burgers belangrijke ontwikkelingen snel te constateren en in een groter verband aan de orde te stellen. De knooppuntfunctie van een politieke partij kan zo worden versterkt met een meer ondersteunende rol aan levensbeschouwelijk verwante burgers en organisaties.

Kadervorming

Participatie in de netwerksamenleving vraagt niet alleen kennis van de mogelijkheden (momenten en middelen) maar vraagt ook om vaardigheden. Het verdient dan ook aanbeveling dat de mogelijkheden voor kadervorming van leden van een partij als de SGP worden vergroot. Daarbij past ook een integrale doordenking van principiële standpunten met meeweging van de brede maatschappelijke belangen, het uitgeven van studie- en voorlichtingsmateriaal, en deelname aan het politieke debat in de media.

Literatuur

- Althusius, Johannes, *Politica. An Abridged Translation of Politics Methodologically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Indianapolis 1995.
- Berg, C.R. van der, *Ds. Johannes Barueth. Een strijdbaar verdediger van de gereformeerde kerk en staat*, Houten 2003.
- Berkum, J.W. van, 'Omwillen van de verantwoordelijkheid', in: Dekker, P. (red.) *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag 2002.
- Berkum, J.W. van en A. Weggeman, *Het woord is aan de minister. Over ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag 2000.
- Beus, J. de, *Een primaat van politiek*, Amsterdam 2001.
- Biemond, R., 'Burgerparticipatie', in: *De Banier*, 2005, nr. 5.
- Bisschop, R., 'Ontwikkelingsplanologie', in: *De Banier*, 2005, nr. 10.
- Bovens, M.A.P., *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam 1995.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen 1991.
- Buuren, M.W. van, 'De verstrikte gemeente', in: *De Banier*, 2003, nr. 19.
- Buuren, M.W. van, 'Naar een duurzame visserij. Het Productschap Vis als facilitator?', in: *Bestuurskunde*, 2004 (4).
- Calvijn, Johannes, *Institutie, of onderrwijzing in de christelijke godsdienst*. Vertaald door dr. A. Sizoo, Zoetermeer 1999.
- Dekker, W.H., 'De handschoen van Hirsch Ballin', in: Blenk, C. (red.) *Uitgedaagd. Blijvend geloven in de veranderende samenleving*, Zoetermeer 1994.
- Deth, J.W. van en P.A. Schuszler, *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*, Bussum 1995.
- Dollekamp, J.W. en Rouvoet, A., 'Overheid en publiek belang. Jhr. Mr. A.F. de Savornin Lohman, Christelijk-Historische Unie en reformatorische politiek', in: A.Th. van Deursen (red.) *Overheid en pu-*

bliek belang. Jbr. Mr. A.F. de Savornin Lohman, Christelijk-Historische Unie en reformatorische politiek, Nunspeet 1994.

- Dooyeweerd, H., *De christelijke staatsidee*, Utrecht 1936.
- Douma, J., *Politieke verantwoordelijkheid*. Uitgeverij Van den Berg: Kampen 1984.
- Douma, J., *De Tien Geboden. Handreiking voor het christelijk leven*, Kampen 1999.
- Edwards, A., *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burgers en zijn intermediairen*, Utrecht 2003.
- Esselbrugge, M., *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*, Delft 2003.
- Groen van Prinsterer, G., *Ongeloof en Revolutie. Een reeks van historische voorlezingen*. Nieuwe uitgaaf, bewerkt door dr. H. Smitskamp, Franeker 1951.
- Groot, D.J. de, *De reformatie en de staatkunde*, Franeker 1955.
- Guiljam, J.H., *Een vergeten tussenlaag? Over de SGP en het maatschappelijk middenveld*, Den Haag 2003.
- Hendriks, F. en T. Toonen, Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien, Assen 1998.
- Hoogerwerf, A., *Christelijke denkers over politiek. Een oogst van twintig eeuwen*, Baarn 1999.
- Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijkssoeverheid*, Alphen aan den Rijn 1991.
- Kickert, W.J.M., E-H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks*, London 1997.
- Kickert, W.J.M., *History of governance in the Netherlands. Continuity and exceptions*, Den Haag 2004.
- Koppenjan J.F.M. en E-H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, London 2004.
- Kuyper, A., *Het Calvinisme. Zes Stonelezingen*, Kampen 1959.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem 1990.
- Massink, H.F. e.a., *Theocratische politiek. Principes, geschiedenis en praktijk*, Houten 1994.
- Massink, H.F. e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

- Massink H.F., ‘Theocratie: de dubbele dualiteit. Enkele gedachten over de verhouding van kerk, staat en samenleving’, in: *Zicht*, 1998-1.
- Oosten, W.J., *Ruimte voor een democratische rechtstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, Den Haag 2005.
- Parsons, W., *Public Policy. An introduction in the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham 1995.
- Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Amsterdam 2001.
- Pollitt, C., *The essential public manager*, Oxford 2003.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders*, Den Haag 2001.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, ’s Gravenhage 2005.
- Ruler, A.A. van, *Religie en politiek*, Nijkerk 1945.
- Savornin Lohman, A.F. de, *Gezag en vrijheid*, ’s Gravenhage 1921.
- Staatkundig Gereformeerde Partij, *Toelichting op het Program van Beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij*. Den Haag 1996.
- Schans, A.A. van der, *Kuyper en Kersten, IJveraars voor herkerstening van onze samenleving*. Den Haag/Leiden 1993.
- Schans, A.A. van der, ‘Bestuurt de burger of de overheid. Over nieuwe vormen van politiek en de grondslag van de samenleving’, in: *Reformatorsch Dagblad*, 2 mei 2003.
- Schendelen, M.P.C.M. van, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, Amsterdam 2003.
- Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag 2005.
- Teelinck, W., *De politieke christen. Met voorwoord van ds. P. Zandt*, Den Haag 1953.
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag 1998.
- Teisman, G.R., *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen; over management in netwerksamenlevingen*, Rotterdam 2001.
- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag 2005.
- Veld, R.J. In’t, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*, ’s Gravenhage 1997.

- Velema, W.H., 'Christen zijn in onze samenleving', in: Blenk, C. (red.) *Uitgedaagd. Belijgend geloven in de veranderende samenleving*, Zoetermeer 1994.
- Weggeman, A. e.a., *Structuur in het bestuur. Een kritische visie op bestuurlijke vernieuwing*, Houten 1997.
- Weggeman, Joh. e.a., *Weer wat nieuws! Een kritische blik op staatkundige vernieuwingen*, Den Haag 1996.
- Weggeman, Joh. en A. de Gans, 'Johannes Althusius: theocratisch politicoloog', in: *Zicht*, 1997-3.
- Weggeman, Joh., *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht 2003.