

Dr. G.J.M. van Wissen

# Publieke gerechtigheid, de ideologie van het CDA verwoord<sup>1</sup>



*Geen overheidsinstantie kan haar bestaan legitimeren door te verwijzen naar historische rechten, Gods wil of wat dan ook. De meerderheid beslist, maar ook deze is gebonden aan bovensubjectieve normen en waarden. Een bespreking van het rapport 'Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving'. Van Wissen: Zonder een minimale morele consensus komt genormeerd overheidshandelen in de lucht te hangen.*

Het pragmatisme als politieke ideologie is steeds meer vastgelopen. Men kan geen samenleving ordenen zonder normen en waarden en maatschappelijke problemen blijken niet alleen 'technocratisch' te kunnen worden opgelost. Dit alles betekent een nieuwe kans voor een politiek die zich door normen en waarden wil laten leiden.

De christen-democraten hebben zich, sedert hun samengaan in het CDA in 1980, regelmatig op de relatie geloof en politiek, kerk en staat bezonnen. De partij koos daarbij voor een politiek vanuit beginselen en wees het pragmatisme als grondslag principieel af. In haar 'Program van Uitgangspunten' uit 1980 verwoordde de partij haar fundamentele visie, terwijl in de diverse verkiezingsprogramma's deze visie is geconcretiseerd. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft in tal van rap-

porten deze visie verder uitgewerkt en op diverse beleidsterreinen toegepast. In november 1990, bij het tienjarig bestaan van het CDA, verscheen bij het Wetenschappelijk Instituut een rapport waarin de eerdere rapporten met elkaar in verband werden gebracht en waarbij zij werden gerelateerd aan de principiële visie van het CDA.

In deze recensie kan geen recht worden gedaan aan de gevarieerdheid en rijkdom van dit omvangrijke rapport. We lopen de verschillende hoofdstukken langs en voorzien deze van een aantal kanttekeningen. Het eerste hoofdstuk bevat een inleiding en een probleemstelling. De bruikbaarheid van het rapport wordt zeer vergroot door een overzicht vooraf van hetgeen aan de orde komt, door conclusies en samenvattingen per hoofdstuk en door een uitgebreide samenvatting aan het eind van het rapport.

Uit dit eerste hoofdstuk blijkt welk indrukwekkend blikveld het rapport heeft: bijbels-theologische, historische, juridische en sociologische beschouwingen

---

Dr. G.J.M. van Wissen (1943) is universitair hoofddocent bij de vakgroep staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1. Deze recensie is een bewerking van een bespreking die is verschenen in het *Katholiek Nieuwsblad* van 26 februari 1991 onder de titel 'Publieke Gerechtigheid' overtrekt belang van het maatschappelijk middenveld'.

wisselen elkaar af. Deze disciplines waren ook min of meer in de voorbereidende commissie vertegenwoordigd. De feitelijke tekst, zo leert het voorwoord, is echter van de rapporteur van de commissie, drs. A. Klink. Deze heeft een stevige stempel op het rapport gezet. Dit heeft het grote voordeel gehad dat het rapport een eenheid is geworden in stijl en benadering, maar het heeft ook grote nadelen gehad. De rapporteur is, als ik juist ben geïnformeerd, socioloog en de sociologische beschouwingen in het rapport behoren tot de beste (bijvoorbeeld hoofdstuk 6). Daarentegen is nogal wat kritiek mogelijk op de bijbels-theologische, historische en juridische gedeelten van het rapport. Deze delen van het rapport hadden ofwel uitbesteed moeten worden aan deskundigen ofwel zij hadden grondig(er) door deskundigen moeten worden gecontroleerd. Dit laatste is niet (voldoende) gebeurd.

### Vertekeningen

Hoofdstuk 2 is gewijd aan het christelijk geloof en politieke overtuiging. Eerst worden enige bijbelse noties aangedragen. In dit gedeelte staan vele heldere, goede en ook mooie passages. Toch doet zich hier een probleem voor dat in de eerste hoofdstukken voortdurend opduikt. De Bijbel en de geschiedenis worden niet onbevangen bestudeerd, maar bekeken vanuit de huidige christen-democratische opvattingen. Men zoekt aanzetten tot christen-democratisch denken en dit leidt regelmatig tot vertekeningen. Vanuit de hedendaagse visie op de verhouding geloof en politiek en kerk en staat wordt er naar de Bijbel gekeken. Zo wordt, om maar een voorbeeld te noemen, op pagina 54 gesproken over '(...) de (onder)scheiding tussen kerk en staat die Christus wenst te geven.' Op pagina 56 staat: 'De ethiek van Christus geeft zicht op de verscheidenheid van verantwoordelijkheden, waarvoor de overheid de voorwaarden moet scheppen of garanderen (gespreide verantwoordelijkheid)'. Mijns inziens wordt hier teveel rechtstreeks uit de Bijbel afgeleid.

Wat het Oude Testament betreft, worden de uiteenzettingen gefundeerd op een analyse van de functie van de koning. Volstrekt onjuist wordt op pagina 35 beweerd dat Israël in aanleg een monarchie was. Ten onrechte wordt hier Deuteronomium 17 aangehaald. Dit boek leest als het ware terug en reflecteert een situatie waarin Israël al een koning had. De grote verleiding van Israël was te willen zijn als de andere volkeren om hem heen. Zo wilde Israël ook een koning als de andere volken. Slechts omwille van de hardheid des gemoeds krijgt Israël een koning (zie Sam. I: 8). Jammer zijn hier de talrijke verkeerde en ook onjuiste bijbelverwijzingen.

Op bevredigende wijze worden vervolgens enige visies behandeld op de samenhang tussen geloof en politiek: de theocratie, de Twee Rijkenleer, de christologische visie en de politieke theologie. Jammer is dat ook hier veel geleund wordt op secundaire en tertiaire literatuur. Aangehaalde literatuur en citaten maken een toevallige en wat bij elkaar geharkte indruk. Verder is opvallend dat voornamelijk personen en stromingen uit de Reformatie worden opgevoerd. De katholieke traditie ontbreekt nagenoeg geheel. Bij het onderdeel 'politieke theologie' wordt Bloch ten onrechte als politiek theoloog opgevoerd. Al heeft hij zich met het christendom en het jodendom beziggehouden, hij was een overtuigde atheïst en marxistisch-leninist. Hij zag zichzelf in elk geval beslist niet als een 'politiek geëngageerd christen' (vergelijk pagina 47).<sup>2</sup>

Het hoofdstuk eindigt met de eigen visie op de verhouding tussen christelijk geloof en politieke overtuiging, waarop in hoofdstuk 5 wordt voortgebouwd. Kern van deze visie is – en daar ben ik het van harte mee eens – dat Christus ons oproept Zijn volging te zijn op alle terreinen van het leven, ook op dat van de politiek. Er zijn geen terreinen waar je als christen niets te zoeken

2. Zie bijvoorbeeld Ruth Römer, 'Erinnerungen an Ernst Bloch'. *Deutschland Archiv* 1991 (4), 360 e.v.

hebt of waar het Woord van Christus niet relevant is.

### Protestanten en katholieken

De hoofdstukken 3 en 4 zijn gewijd aan de protestantse respectievelijk de katholieke staats- en maatschappijbeschouwing. Beide hoofdstukken zijn niet geheel bevredigend. In het hoofdstuk over de protestantse visie wordt deze visie versmald tot een gereformeerde. Zonder dit methodisch te verantwoorden worden de ontwikkelingen in het verleden geanalyseerd met behulp van het gedachtegoed van Dooyeweerd. 'Levenssferen', 'structureel differentiatieproces' en 'ontvlechting' zijn in elk geval voor de gemiddelde katholieke lezer onbekende termen.

Ook in deze hoofdstukken wreekt zich weer, dat primair naar het verleden wordt gekeken om de aanwezigheid van christen-democratisch gedachtegoed toentertijd aan te tonen. Hierdoor wordt de '*Sitz im Leben*' van de diverse personages en opvattingen te weinig in het oog gehouden, waardoor de beschouwingen iets onhistorisch en ééndimensionaals krijgen. Zo blijven mijns inziens bijvoorbeeld de principiële verschillen tussen Kuyper en De Savornin Lohman onderbelicht, zoals deze bijvoorbeeld met betrekking tot het kiesrecht naar voren kwamen. Lohman en zijn medestanders beschouwden Kuyper c.s. op grond van hun opvattingen als christen-democraten en deze benaming was voor hen bepaald geen eretitel!

Een zeer uitgebreide plaats wordt toegekend aan Dooyeweerd en zijn Wijsbegeerte van de Wetsidee. Zonder iets te willen afdoen aan het belang van het werk van Dooyeweerd moet er toch op gewezen worden dat het belang van zijn denkbeelden in de ARP maar beperkt is geweest. Een wetenschappelijk verantwoord overzicht van de verschillende opvattingen in de ARP zou meer voor de hand hebben gelegen. Wél is juist dat de verschillende stromingen binnen de ARP (bij de CHU was dit al veel minder het geval) de opvat-

ting deelden van de eigenheid en eigenstandigheid van de verschillende maatschappelijke verbanden.

De schrijver doet in hoofdstuk 4 een eerlijke poging de katholieke visie fair weer te geven en hij slaagt hier redelijk in. Echter ook in dit hoofdstuk spelen de problemen die ik hierboven heb vermeld. Teveel worden, omdat de schrijver terugkijkt, de verschillen tussen de protestantse en katholieke visie verduisterd vanuit de eenheid van het CDA. Zo is de conclusie op pagina 104 overdreven dat de katholieke erflaters van de christen-democratie zich sterk verwant wisten met de protestantse politieke filosofie. 'Schaepman maakte zich zelfs het beginsel van soevereiniteit in eigen kring eigen'. Ook al heeft Schaepman de term 'soevereiniteit in eigen kring' een enkele keer gebruikt, daarmee zitten hij en Kuyper nog niet op eenzelfde lijn. Soevereiniteit in eigen kring speelt bij Schaepman tegen een heel andere filosofisch-theologische achtergrond. Het begrip 'soevereiniteit in eigen kring' past niet in de thomistische gemeenschapsteorie, welke ten grondslag ligt aan de katholieke sociale leer.

Zoals bij de ARP het belang van Dooyeweerd wordt overdreven, zo geschiedt dit in dit hoofdstuk met Maritain. Zijn invloed is, in elk geval in Nederland, maar beperkt geweest.<sup>3</sup> In tegenstelling tot wat in de conclusies op pagina 104 wordt beweerd beoogt het katholieke sociale denken géén derde politieke weg te wijzen, maar criteria aan te dragen waaraan ieder politiek stelsel kan worden getoetst.<sup>4</sup>

### Overheidstaak

Hoofdstuk 5 vormt het hart van het rapport. Hierin wordt de christen-democratische

- Curieus is dat met name die katholieken, die geen katholieke partij wensten, zich op Maritain beriepen. Zo had het personalisme van Maritain nog al wat invloed binnen de katholieke groep rond het verzetsblad *Christofoor*. Een deel van deze Christofoorgroep is later 'doorgebroken' naar de Partij van de Arbeid.
- Zie bijvoorbeeld de encycliek '*Sollicitudo rei socialis*' van Paus Johannes Paulus II uit 1987, nr. 41.

mens-, maatschappij- en staatsbeschouwing weergegeven. Hierbij wordt voortgebouwd op hoofdstuk 2, de verhouding tussen christelijk geloof en politieke overtuiging. De visie die hier wordt ontvouwd, bevat twee wezenlijke elementen. Christus roept ons op Zijn volgeling te zijn op alle terreinen van het leven, ook op dat van de politiek. Dit is de conclusie uit hoofdstuk 2. Het tweede element is dat het antwoord op deze oproep op het ene terrein anders gestalte zal krijgen dan op het andere terrein. Dit element vraagt nog enige toelichting. Als mens leeft men in talrijke situaties en in vele 'rollen': hij of zij is vader of moeder, echtgenoot, werknemer, staatsburger, lid van een sportclub etc. Elk van deze rollen worden met de gehele persoonlijkheid vervuld, maar men gaat niet in één rol op. Zoals Sint Thomas zei *'totus sed non totaliter'*; men is met zijn of haar hele wezen vader of moeder, maar men is méér dan dat. Dit betekent dat het christen-zijn in het gezin anders tot uitdrukking komt dan op het werk, de sportclub of in een politieke partij. Waarom is dit zo? De katholieke sociale leer stelt dat mensen in talrijke verbanden samenwerken. Deze verbanden zijn onderling verschillend omdat met het oog op de verwerkelijking van uiteenlopende doelstellingen wordt samengewerkt. Deze doelstelling kleurt de aard van dit samen-zijn.<sup>5</sup> Dit inzicht is uitermate wezenlijk en het kan veel verhelderen. Ook het staatsgemeenschap is een samengaan van mensen met een eigen doelstelling: het bevorderen van het *'bonum commune'*, het algemeen welzijn van haar leden. De doelstelling van de staat is beperkt. Hiertoe behoort niet de bevordering van het eeuwig heil van de burgers of het belijden van het ware geloof. De staat heeft in het licht van het algemeen welzijn/algemeen belang maatschappelijke belangen af te wegen. De bevordering van het algemeen welzijn is de enige rechtsgrond voor het handelen van de burgerlijke overheid. De overheids-taak is even wezenlijk als beperkt. Om een eenvoudig voorbeeld te geven: moord is

niet strafrechtelijk verboden omdat het tegen Gods wil ingaat, maar omdat dit ingaat tegen het algemeen welzijn. Dit betekent ook dat niet alles wat niet strafrechtelijk verboden is, daarmee moreel geoorloofd is.

Dit hier summier geschetste inzicht vormt het hart van de christen-democratische visie. Deze visie wordt in de verschillende stukken van het CDA, en ook weer in dit rapport, uiteengezet – zoals reeds opgemerkt – aan de hand van de terminologie van Dooyeweerts *'Wijsbegeerte van de Wetsidee'*. Centraal staat hier het uitgangspunt van de 'soevereiniteit in eigen kring': het menselijk samenleven speelt zich af in onderscheiden kringen die elk een eigen aard bezitten en kwalitatief van elkaar onderscheiden zijn. De verschillende kringen hebben elkaars 'soevereiniteit' te respecteren.

In de praktijk gaat het vooral om de verhouding tussen de staat en de maatschappelijke verbanden. Omdat de term 'soevereiniteit in eigen kring' gebruikt kan worden en ook gebruikt is, om de staat principieel buiten de deur te houden, beschouwt het rapport het 'subsidiariteitsbeginsel' uit de katholieke sociale leer als een welkome correctie. Terwijl het eerste begrip vooral de eigenheid en eigenstandigheid van de verschillende verbanden benadrukt, scherpt het tweede begrip het inzicht in de aanvullende en ondersteunende taak van met name het staatsverband.

Het antwoord dat de christen geeft op de oproep van het Evangelie zal dus gestempeld zijn door 'de aard van het verband', om het ook maar eens Dooyeweerdiaans te zeggen. Wat betekent dit voor het staatsverband? Zowel in het 'Program van Uitgangspunten' van het CDA als in dit rapport wordt de relevantie van het Evangelie voor het politieke bedrijf verwoord

5. Vergl. G.J.M. van Wissen, 'De christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven', par. 2.a. *Enige algemene begrippen van de rooms-katholieke sociale leer*. (Amsterdam 1982) 11 e.v.

geacht in de volgende vier kernbegrippen: publieke gerechtigheid in verbinding met gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. Deze vier kernbegrippen vormen het hart van de politieke overtuiging van het CDA.

### Terugkoppeling

De relatie tussen geloof en politiek wordt mijns inziens in beginsel juist gezien. Deze relatie is niet rechtstreeks, maar loopt over een aantal schakels: Evangelie, kernbegrippen, Program van Uitgangspunten, verkiezingsprogram, praktische politiek. Dit vraagt echter ook om een terugkoppeling, wil het Evangelie kunnen (blijven) functioneren als toetsingskader en inspiratiebron van de praktische politiek. Deze terugkoppeling lukt, naar ik de indruk heb, maar zeer beperkt. Een vraag die in het rapport in het geheel niet aan de orde komt, maar die zeer belangrijk is voor het CDA in de komende jaren, is de vraag naar de positie van de niet-christenen en nauwelijks-nog-christenen in het CDA.<sup>6</sup> Ieder die zich herkent in dit politieke antwoord op de oproep van het Evangelie kan lid worden van het CDA. Niet-christenen en nauwelijks-nog-christenen kunnen zich aangesproken voelen door de praktische

nauwelijks door de toetsing aan het Evangelie. Naarmate deze groep groter wordt zal het CDA uit twee alternatieven moeten kiezen: ófwel, zoals het GPV, het lidmaatschap uitdrukkelijk alleen openstellen voor christenen ófwel naast het Evangelie andere inspiratiebronnen en toetsingskaders accepteren. Ik denk dat de ontwikkeling – op den duur – in de tweede richting zal gaan.

Al kan men als katholiek met de kern van het betoog instemmen, toch valt ook in dit hoofdstuk 5 op, hoe gereformeerd van sfeer en woordgebruik de christen-democratische visie wordt verwoord. Zo is de taak van de staat niet het bevorderen van het *'bonum commune'*, het algemeen welzijn, maar de staat heeft te handelen naar de norm van de 'publieke gerechtigheid' in verbinding met het bevorderen van gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Met de hier geschetste visie situeert het CDA zich ook tussen de beide andere hoofdstromingen in de Nederlandse politiek, de sociaal-democratische en de liberale stroming. Beide zien, als kinderen van de Verlichting en de Franse Revolutie, als grootheden de staat en het individu. Terwijl de sociaal-democraten vooral een taak zien voor de staat bij de ontplooiing van het individu, houden de liberalen, met het oog op diezelfde ontplooiing, de staat zoveel mogelijk weg bij het individu. De christen-democraten zien echter een belangrijke rol voor het maatschappelijk middenveld. Door een web van maatschappelijke verbanden kunnen de mensen zich ontplooiën, kan verantwoordelijkheid worden gespreid en kunnen solidariteit en rentmeesterschap worden beleefd. De staat dient hierbij voorwaarden scheppend en corrigerend op te treden. De zorg voor de ruimte van dit maatschappelijk middenveld loopt als een rode draad door het rapport heen. Ik kom hieronder nog op terug.

6. Vergl. A.C. Zijdeveld, 'Van oude en nieuwe christenen. Cultuur en religie en het CDA', *Christen Democratische Verkenningen* 1990 (9), 366 e.v.

---

Het CDA zal op den duur  
wel naast het Evangelie  
andere inspiratiebronnen  
accepteren

---

politiek, door het verkiezingsprogram en wellicht door delen van het Program van Uitgangspunten van het CDA, maar niet of

## Instrumenten

In hoofdstuk 6 komt het instrumentele karakter van het overheidsbeleid aan de orde. Hoe moet het overheidsbeleid vorm worden gegeven en hoe moeten de beschikbare instrumenten worden gehanteerd zodat publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap gestalte kunnen krijgen? Het is een belangrijke en actuele materie. Het gaat erom mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en hen te confronteren met hun keuzen. Vluchtgedrag, het afwentelen van de gevolgen op anderen etc., moeten worden voorkomen. De mens is geen engel en geen duivel, maar een mengeling van goed en kwaad. Mensen moeten met hun keuzen en verantwoordelijkheden worden geconfronteerd, maar deze verantwoordelijkheid moet ook niet worden overspannen. Bij alle hoogdravende normen voor overheidshandelen moeten we ons wel realiseren dat menselijk handelen in belangrijke mate slechts gestuurd kan worden door een 'mix' van lokken en dwingen.

Zoals al eerder opgemerkt, behoort hoofdstuk 6 tot de beste en overtuigendste hoofdstukken van het boek, maar ook hier betreur ik het, dat geen jurist het rapport nog eens grondig heeft doorgelezen. Ik noem slechts enkele punten. Op pagina 139 wordt gesproken van parlementair bekrachtigde wetten. In Nederland worden wetten niet door het parlement bekrachtigd. Het parlement is medewetgever (artikel 81 Grondwet). Op pagina 141 worden bepaalde ontwikkelingen als 'onrechtmatig' aangeduid. Uit het verband begrijp ik dat hiermee niet een strijd met artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek wordt bedoeld, maar een sociaal-ethisch oordeel. Op pagina 172 wordt gesproken over 'zelfstandige maatregelen' van de Koning/regering. Je moet maar weten dat hier blijkbaar bedoeld wordt op zogenaamde zelfstandige algemene maatregelen van bestuur (amvb), regelgeving door de Koning/regering zonder wettelijke grondslag.

## Grondwet

Hoofdstuk 7 is gewijd aan Grondwet en grondrechten. Bij dit hoofdstuk blijf ik wat langer stilstaan. Voor een goed begrip eerst het volgende. Sinds 1983 kent onze Grondwet in hoofdstuk 1 een grondrechtencatalogus. Deze grondrechten zijn van een uiteenlopend karakter. Het grootste deel bestaat uit voor de rechter afdwingbare vrijheids- en gelijkheidsrechten (bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, godsdienst en levensovertuiging, vereniging, vergadering en betoging) alsmede participatierechten, zoals bijvoorbeeld het kiesrecht en het petitierecht. Het merendeel van deze grondrechten stond reeds vóór 1983 op uiteenlopende plaatsen in de Grondwet. Nieuw in de Grondwet zijn enige zogenaamde 'sociale grondrechten', opdrachten aan de staat/overheid met een zeer zwak juridisch karakter, zoals bijvoorbeeld artikel 19, 1: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'.

Volgens het boek ademt hoofdstuk 1 van de Grondwet de oude tweedeling staat/overheid en individu en blijft het maatschappelijk middenveld teveel uit het beeld. Gepleit wordt voor een verruiming van de vrijheidsrechten zodat maatschappelijke verbanden zich hierop kunnen beroepen wanneer hun maatschappelijke taak door staat/overheid wordt weggedrukt. Internationale verdragen, zoals bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geven hiervoor meer aanknopingspunten dan de Grondwet.

Ik ben het met het betoog hardgrondig oneens. Op de eerste plaats vraag ik mij af of de kritiek op hoofdstuk 1 van de Grondwet terecht is. Weliswaar missen wij een artikel als artikel 19, 3 van de Duitse Grondwet: *'Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind'*. Echter, zowel de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 'individueel of in gemeenschap met anderen') als de vrijheid van onderwijs (artikel 23) la-

ten expliciet ruimte voor een institutionele beleving van grondrechten. Dit geldt uiteraard ook zowel voor de vrijheid van vereniging (artikel 8) als voor die van vergadering en betoging (artikel 9). De jurisprudentie heeft uitdrukkelijk erkend dat ook instituties, maatschappelijke verbanden, zélf dragers van grondrechten kunnen zijn. Ook de sociale grondrechten monopoliseren geen taak voor de staat, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een analyse van het boven weergegeven artikel 19, 1. Juist door de termen 'bevordering van' en 'voorwerp van zorg' wordt aangegeven dat de overheid geen garantie afgeeft noch een bepaalde taak monopoliseert. Het woord 'overheid' in plaats van 'regering' of de 'wet' geeft aan, dat alle bestuurslagen in voorkomende gevallen tot deze bevordering zijn geroepen.

---

## De gevaren van belangenbehartiging door het maatschappelijk middenveld zijn ondergesneeuwd

---

Nog afgezien van het feit dat het mijns inziens niet nodig is de sociale vrijheidsrechten in de Grondwet zwaarder aan te zetten, is het ook de vraag of dit *überhaupt* wel zo wenselijk is. Zoals boven reeds aangegeven is, wordt het belang van het maatschappelijk middenveld in het boek sterk benadrukt. Daar ben ik het op zich mee eens. Toch meen ik dat, hoewel de gevaren van een belangenbehartiging door het maatschappelijk middenveld in het boek niet onvermeld blijven, deze toch wat worden ondergesneeuwd. Wat is ech-

ter het democratisch gehalte van talrijke maatschappelijke organisaties en verbanden?<sup>7</sup> Welke invloed bezitten individuen op vakbonden, omroepen, ziektenkostenverzekeraars, besturen van scholen, ziekenhuizen en bejaardenoorden? Een invloed op het reilen en zeilen van de overheid wordt grondwettelijk en grondrechtelijk gewaarborgd. Feitelijk is de mogelijkheid tot medebeslissen en/of inspraak bij de overheid vaak groter dan in de maatschappij. In talrijke sectoren worden betrokkenen bij het ontwerpen en de uitvoering van overheidsmaatregelen betrokken. Daarbij komt dat besluiten van een overheidsorgaan op redelijk eenvoudige en in elk geval tamelijk goedkope wijze, kunnen worden getoetst in een zogenaamde Arobcprocedure, terwijl besluiten van maatschappelijke verbanden alleen in een tijdrovende en uiterst kostbare civiele procedure kunnen worden aangevochten. Bovendien stelt het rapport dat de vrijheidsrechten geen 'horizontale werking' (dienen) te hebben. Grondrechten gelden alleen voor de relatie overheid – burger (hier ben ik het overigens wel mee eens). Men heeft dus geen grondrechtelijk verweer als een maatschappelijke organisatie bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst aantast.

De vraag wie een bepaalde maatschappelijke taak dient te verrichten moet beantwoord worden aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel. Het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid ('*coun-tervailing powers*') is hierbij van groot belang. De vraag hoe bijvoorbeeld de sociale zekerheid het best behartigd kan worden dient geen voorwerp te zijn van een 'sociaal vrijheidsrecht'. Deze vraag kan minder hoogdravend aan de hand van bovenstaande uitgangspunten worden opgelost. Grondrechten zijn alleen aan de orde als wezenlijke rechten en vrijheden in het geding zijn, zoals de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en de vrij-

7. Deze kritiek wordt ondersteund door het recente CDA-rapport '*Politiek dicht bij de mensen*'.

heid van onderwijs. Zo is het grondrechtelijk heel wat anders of maatschappelijke verbanden, die sterk identiteitsgebonden zijn, door de overheid tot fusie met openbare instellingen worden 'gestimuleerd' zoals scholen dan verbanden die dit niet zijn, zoals instellingen op het gebied van de sociale zekerheid.

### Grondrechten

Dit brengt mij op het volgende punt. Ook het rapport doet mee met de hedendaagse trend om het begrip 'grondrechten' steeds verder op te rekken. In feite ligt hier mijns inziens een overspannen grondrechtenbegrip aan ten grondslag: een wetsbepaling wordt aanzienlijk opgevaardigd als zij als een grondrechtsbepaling kan worden beschouwd. Dit is onjuist omdat deze kwalificatie 'grondrecht' juridisch niets toevoegt: een recht neemt het juridisch karakter aan van de regeling waarin het staat: een grondrecht in een APV heeft een ander rechtskarakter dan een in een wet in formele zin, in de Grondwet of in een verdrag.<sup>8</sup>

Er heerst in het boek een duidelijke verwarring over wat een grondrecht is. Zo wordt er op pagina 212/213 bijvoorbeeld gesproken over 'fundamentele grondrechten', 'fundamentele rechten' en grondrechten die formeel bekrachtigd en tot rechtsregels kunnen/moeten worden verheven. Verder fietsen daar nog algemene rechtsbeginselen tussendoor. Een duidelijke terminologie lijkt mij van belang. Het hart van de grondrechten wordt gevormd door de erkenning van de menselijke waardigheid, welke onvreemdbaar is en welke iedere mens bezit, ongeacht ras, leeftijd, geslacht etc. Deze menselijke waardigheid is absoluut en geldt altijd en overal. Deze menselijke waardigheid kent allerlei aspecten, zoals de vrijheid van godsdienst, van meningsuiting etc. Steeds weer worden in de loop van de geschiedenis, nieuwe consequenties uit deze notie van de menselijke waardigheid getrokken, zoals het recht op *privacy* en de onaantastbaarheid van het

lichaam. Deze aspecten worden mensenrechten genoemd. Mensenrechten zijn fundamentele aanspraken, voortvloeiend uit de menselijke waardigheid. Opgenomen in de wereld van het recht worden deze mensenrechten tot grondrechten. Er is dus een wezenlijke relatie tussen deze (morele) mensenrechten en de (juridische) grondrechten.<sup>9</sup> Deze band moet blijven. Het is niet bevorderlijk voor de bescherming van de menselijke waardigheid als het begrip grondrechten steeds verder wordt opgerekt en ook waarden juridisch gaat vormgeven die slechts in een verband staan tot deze menselijke waardigheid. Wat bijvoorbeeld te denken van 'het recht om winstgevende bezigheden te ontplooien'? (vergelijk pagina 214). Ook de collectivisering van de grondrechten moet met wantrouwen worden bekeken. Niet vergeten moet worden dat het uiteindelijk individuen zijn die, via de maatschappelijke verbanden, de primair aan hun toekomende grondrechten realiseren.

Hoofdstuk 8 draagt de titel 'Hergroepering van verantwoordelijkheden'. Het is een interessant hoofdstuk waarin, aan de hand van enige eerder verschenen rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, op een aantal terreinen de consequenties worden geschetst van de ontvouwde christen-democratische visie.

### Volksoevereiniteit

Hoofdstuk 9, 'Kiezen en besturen' snijdt een veelvoud aan onderwerpen aan. Aan één hiervan wil ik kort aandacht schenken. De staat, de burgerlijke overheid heeft te handelen naar de norm van de publieke gerechtigheid. Dit betekent volgens het rapport dat de volksoevereiniteit dient te worden afgewezen. Het rapport probeert de misverstanden, die deze afwijzing kan oproepen, zoveel mogelijk te voorkomen. Deze afwijzing van de volksoevereiniteit

8. Vergl. G.J.M. van Wissen, *Grondrechten*, (Zwolle 1989) 3/4.

9. Vergl. G.J.M. van Wissen, a.w., par. 1.1 'Het begrip grondrechten', 1 e.v.



berust op het feit dat het overheidshandelen zich moet laten normeren door boven-subjectieve normen en waarden (de publieke gerechtigheidsnorm in samenhang met de drie andere kernnoties). Dit houdt volgens het rapport geen afwijzen van de democratie in: de meerderheid beslist, maar bij deze beslissing is ook de meerderheid gebonden aan bovensubjectieve normen en waarden. Het rapport drukt dit uit met het *adagium* 'Niet de majoriteit, maar de autoriteit (van de normen)'.<sup>10</sup> Het gaat hierbij om een heel belangrijk uitgangspunt. Ook wetten die een meerderheid hebben gekregen in de volksvertegenwoordiging kunnen ethisch gezien onrecht bevatten. Dit weten we uit de Tweede Wereldoorlog. Legaliteit en legitimiteit zijn niet per definitie gelijk. Hier komt ook het verschijnsel van de burgerlijke ongehoorzaamheid om de hoek. Het probleem is echter dat in het rapport de term 'volkssoevereiniteit' in een wat ouderwetse betekenis wordt gebruikt. Tegenwoordig betekent in de Westerse democratieën volkssoevereiniteit niet 'wat de meerderheid beslist is per se rechtvaardig of gerecht', maar, zoals de Duitse Grondwet zegt: '*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*' (artikel 20, 2 GG). Dit is veel meer een formeel begrip: er is geen andere formele bron van overheidsgezag dan de volkswil. En hiermee is het CDA het eens: er is geen enkele overheidsinstantie die haar bestaan kan legitimeren door te verwijzen naar historische rechten, Gods wil of wat dan ook. Ook de koningin ontleent haar positie aan de Grondwet.

Toch ligt hier een groot maatschappelijk probleem. De overheid is gebonden aan normen en waarden. Deze binding is echter alleen te realiseren als deze normen en

waarden een zeker maatschappelijk draagvlak bezitten. Tot de jaren zestig was dit het geval. Sedert die tijd is onze samenleving steeds meer levensbeschouwelijk en ethisch verbrokken geraakt. Dit werd aanvankelijk nauwelijks als een probleem ervaren. De BV Nederland behoorde ethisch neutraal te zijn en had tot taak de ruimte te scheppen dat ieder naar eigen normen zijn of haar leven kon inrichten. Deze opvatting ondervindt de laatste tijd steeds meer kritiek. Ook dit rapport staat haaks op deze opvatting. Natuurlijk heeft ieder het recht naar eigen normen en waarden te leven, maar binnen deze maatschappelijke levensbeschouwelijk-ethische pluriformiteit moet een zekere minimale consensus bestaan zonder welk een genormeerd overheidshandelen in de lucht komt te hangen. Het zoeken en formuleren van deze minimale morele consensus acht ik een belangrijke taak voor de komende jaren.

Het rapport wordt afgesloten met een kort hoofdstuk over 'Het Europa van de burgers'. Het CDA, het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en de rapporteur verdienen een compliment voor dit rapport. De andere politieke partijen kunnen (en zullen ook) jaloers zijn op zo'n breed uitgewerkte politieke visie.

Zoals boven gebleken is, heb ik nogal wat kritiek. Deze laat echter mijn waardering voor het rapport als zodanig onverlet.

10. Dit is een typische uitdrukking van de CHU en niet 'een geliefde uitdrukking van de "oudvaders" der christen-democratie', zoals ten onrechte op pagina 258 wordt beweerd.

