

SamenWereld

SAMENWERELD

Hoe het geloof in de politiek en
het vertrouwen in de overheid terugkeren

Peter Hovens

Politica
Scripta

Politica
Scripta

SAMENWERELD

© 2023 *Politica Scripta* mede namens de auteur

Omslagontwerp: Ronald Koopmans

Ontwerp binnenwerk: Ronald Koopmans

Opmaak binnenwerk: *Politica Scripta*

ISBN: 978-90-832475-8-8

NUR-code: 740

Behoudens de krachtens het (internationale) auteursrecht toegelaten uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een gedigitaliseerde gegevensverzameling – al dan niet online – worden opgeslagen of toegankelijk gemaakt, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrecht-hebbende(n).

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht: www.reprorecht.nl.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Desondanks kan de afwezigheid van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden, niet worden gegarandeerd. De auteursrechthebbende aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden.

Deze publicatie is verzorgd door *Politica Scripta*: een imprint van PMJFFrissen.com ten tijde van de totstandkoming gevestigd te Best.

WOORD VAN DANK

Ik draag dit boek op aan mijn leermeester Leo Klinkers, zonder wie ik dit nooit had kunnen schrijven. Zijn fundamentele kennis over het (dis)functioneren van het openbaar bestuur en de door hem ontwikkelde Methode Klinkers waren en zijn voor mij onuitputtelijke inspiratiebronnen. Bovendien was hij het die mij bleef stimuleren om dit boek te schrijven en voorzag hij eerdere versies van waardevol commentaar.

Voor de start van het schrijfproces hebben meer dan 100 mensen mij input geleverd op mijn vraag ‘Waar moet het boek over gaan?’ Bij 40 van hen ben ik een kopje koffie gaan drinken om erover door te praten. Veel dank daarvoor.

Verder heb ik wekelijks blogs geschreven en verspreid over actuele politiek-bestuurlijke vraagstukken die me bezighielden, in totaal zo’n 175. Die hebben mij enorm geholpen bij het ordenen en verdiepen van mijn gedachten. Dat laatste geldt zeker voor de reacties die ik daarop kreeg. Degenen die mij op deze manier het frequentst hebben geprikkeld zijn: Frank Arets, Harry Coumans, Hay Freriks, Peter Haane, Adri Hellenbrand, Yvon Prince en Freke Schoemaker. Heel hartelijk dank.

Tot slot bedank ik mijn partner Elly Joosten, die steeds heeft meegelezen met de ogen van de gewone burger en die zo vaak van mij heeft moeten horen: ‘*Ik ben nu bezig met mijn boek*’.

Peter Hovens

Roermond, mei 2023

WOORD VOORAF

Het piept en het kraakt in ons land. De ene maatschappelijke crisis stapelt zich op de andere, al dan niet door de politiek of de overheid zelf veroorzaakt of uitgelokt. Het vertrouwen of de centrale overheid (volksvertegenwoordiging en kabinet) bij machte is om de crisis daadkrachtig op te lossen neemt af. De maatschappelijke onrust hierover vertaalt zich in gele hesjes, plakactivisten en omgekeerde vlaggen. Daarnaast willen burgers via burgerparticipatie de overheid bijsturen of door middel van referenda de besluitvorming overnemen. En er zijn burgers die zich van alles afkeren, zich terugtrekken op hun eigen domein en voor zichzelf zorgen. Maar grote groepen burgers kunnen dat laatste niet en zakken helemaal door het ijs.

In december 2021 is zelfs een *Atlas van Afgehaakt Nederland* verschenen.¹ De opstellers zien dat het maatschappelijk onbehagen samenhangt met inkomens- en opleidingsniveau. Er zijn opvallende regionale verschillen op het gebied van armoede, gezondheid, sociaal en financieel kapitaal, die politieke non-participatie kunnen verklaren. Maar er is meer dan een sociologische verklaring nodig, anders wordt te eenzijdig het accent gelegd op de positie van (kwetsbare) burgers.

De andere kant van het verhaal is namelijk dat de overheid niet in staat is gebleken om deze tweedeling te voorkomen. Ze heeft een grondwettelijke zorgplicht ten aanzien van werkgelegenheid, spreiding van welvaart, leefmilieu, volksgezondheid, volkshuisvesting, culturele ontplooiing en onderwijs.² Om te zeggen dat het op dit moment niet goed gaat, is een understatement. De geschetste situatie is niet van het ene op het andere moment ontstaan. Er zijn zaken die fundamenteel niet kloppen. De democratische rechtsorde staat onder druk. Dan bedoel ik dat de verschillende machten zich onvoldoende evenwichtig tot elkaar verhouden en dat de volksvertegenwoordiging – het politieke deel van de overheid – als intermediair tussen de leef- en systeemwereld onvoldoende functioneert om de burgers vertrouwen te geven in het handelen van de regering als het andere deel van de overheid.

Daarnaast is de overheid producent van beleidsproducten die tot doel hebben om maatschappelijke resultaten te boeken. Deze producten schieten tekort als het gaat om effectiviteit van uitvoering en handhaving; bovendien ontberen ze

1 Voogd, de, Josse en Cuperus, René (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland, Over buitenstaanders en gevestigden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Zie de artikelen 19-23 van de Grondwet.

dikwijls draagvlak in de samenleving. Het vertrouwen in de overheid is ondermaats. Het Sociaal en Cultureel Planbureau meldt dat in de (na)zomer van 2022 43% van de Nederlandse bevolking boven de 18 jaar een voldoende geeft voor het vertrouwen in de Tweede Kamer en 41% in de regering.³

Het zijn het gebrek aan geloof in de politiek en vertrouwen in de overheid dat mij zorgen baren. Verder betwijfel ik of de huidige generatie politieke, bestuurlijke en ambtelijke gezagsdragers het tij kan keren. Was het niet Albert Einstein die zei:

'We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them?'

We zullen op een andere manier de problematische werkelijkheid moeten overdenken om tot nieuwe inzichten te komen, die ons in staat stellen om oplossingen te formuleren, die een bijdrage leveren aan meer geloof in de gekozen vertegenwoordigers van het volk en een verbeterd vertrouwen in de niet-gekozen maar benoemde leden van de regering.

Maar dan zijn we er nog niet. We gaan een lange weg tegemoet en zullen volhardend moeten zijn om echt te veranderen en dat kan niet zonder een behoorlijke portie idealisme.⁴

*'Er wordt steeds minder energie gestoken in het benoemen en benadrukken van idealen', zo constateert Dana Meadows, en ze vervolgt: 'Het publieke discours zit vol cynisme. Publieke leiders vertonen zichtbaar en onophoudelijk immoreel gedrag en worden daar niet voor verantwoordelijk gehouden. Idealisme wordt weggehoond. Morele overtuigingen zijn verdacht.'*⁵

Over het gedrag van politieke leiders gesproken. Een onderzoek van de Universiteit Utrecht naar de sociale veiligheid in de Tweede Kamer toont aan dat sociale

3 Den Ridder, Josje, Leonard van 't Hul, Andries van den Broek (2023). *Burgerperspectieven Bericht 1>2023*, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 13.

4 Ik bevind me in goed gezelschap. Herman Tjeenk Willink ziet ook mogelijkheden: 'Het is hoog tijd het tij te keren.' Zie Tjeenk Willink, Herman (2023). *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Pro-metheus, p. 32.

5 Meadows, Donella (2022). *Denken in systemen, Een handleiding*, Ten Have, p. 253.

veiligheid en rechtszekerheid onvoldoende zijn geborgd.⁶ Wie staat er boven de Tweede Kamer om dit gedrag te corrigeren? Niemand. Juist daarom moeten volksvertegenwoordigers intrinsiek gemotiveerd zijn om zich fatsoenlijk te gedragen. Selectieprocedures van politieke partijen voorzien hier niet in. Dat is bittere noodzaak. Immers, zo staat in het aangehaald rapport:

De Tweede Kamer heeft een essentiële voorbeeldfunctie richting de samenleving. En de waardigheid van het parlement is van belang voor het vertrouwen van burgers. (...) Met het aanvaarden van hun machtspositie, aanvaarden Kamerbewoners dus ook de grote verantwoordelijkheid om op een zorgvuldige, waardige manier met die macht en invloed om te gaan.⁷

Over het belang van bekwaamheid en geschiktheid van politieke gezagsdragers is onlangs een publicatie verschenen die politieke partijen en kandidaat-volksvertegenwoordigers zich ter harte moeten nemen.⁸

In het eerste hoofdstuk presenteer ik een aantal begrippen die ik gebruik om zowel in analytische zin naar de werkelijkheid te kijken als in de verbindende zin om oplossingen aan te dragen.

In het eerste deel van dit boek (hoofdstukken 2 tot en met 7) beschrijf ik hoe je vanuit het begrip ‘volkssoevereiniteit’ van onderaf het publieke domein kunt vormgeven met behulp van een sociaal contract. Hoe overheid en samenleving zich tot elkaar verhouden. Welke rol is weggelegd voor politieke partijen. Wat de betekenis is van de scheiding der machten. Hoe invulling wordt gegeven aan het democratisch proces.

Nadat ik in hoofdstuk 8 de balans opmaak, beschrijf ik in het tweede deel (hoofdstukken 9 tot en met 12) hoe we het huis van Thorbecke kunnen verbouwen en opnieuw inrichten om klaar te zijn voor de toekomst.

Deel III (hoofdstukken 13 tot en met 16) begint met het duiden van het gebrek aan probleemoplossend vermogen van de overheid om vervolgens de weg te beschrijven hoe progressie kan worden geboekt – op basis van doorwrochte methodologische standaarden – door uitvoerbaar en handhaafbaar beleid en regelgeving te creëren die kunnen rekenen op draagvlak van de samenleving. Belangrijk

6 Heres, Leonie e.a. (2023). *Kracht zonder tegenkracht. Sociale veiligheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. USBO-advies, Universiteit Utrecht, p. 9.

7 A.w., p. 11.

8 Klinkers Leo, 2023, *Over Bekwaamheid en Geschiktheid van Politieke Ambtsdragers. Alleen voor ongeschoolde arbeid en het politieke ambt is geen diploma vereist*, Politica Scripta, p. 9.

hierbij is de manier waarop burgers invulling geven aan het begrip *'burgerschap'*, de Algemene Wil formuleren en hun verantwoordelijkheid nemen in het publieke domein. Daarnaast is de positie van de volksvertegenwoordiging wezenlijk en de manier waarop die het Algemeen Belang dient.

In deel IV introduceer ik het begrip *'legitimiteit'* om de relatie tussen de leefwereld en de systeemwereld te verdiepen (hoofdstuk 17) om ten slotte in hoofdstuk 18 de concepten *'sociaal contract'* en *'moreel contract'* met elkaar te verbinden in de SamenWereld, waardoor zowel het geloof in de politiek als het vertrouwen in de overheid zullen terugkeren.

INHOUDSOPGAVE

21	DEEL I	ORIËNTATIE OP DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID
23	HOOFDSTUK 1	SAMENWERELD: HET PUNT OP DE HORIZON
23	1.1.	De complexe verhouding tussen leefwereld en systeemwereld
27	1.2.	Hoe krijgen we de leefwereld en het systeem met elkaar in balans?
31	HOOFDSTUK 2	WAT IS ER ALLEMAAL AAN DE HAND? EEN VERKENNING
31	2.1.	Onze democratische rechtsorde staat onder druk
31	2.2.	Tjeenk Willink is al jaren roepende in de woestijn
32	2.3.	Hoge Heren luiden gelukkig de noodklok
34	2.4.	De verhouding tussen de drie machten is onevenwichtig
35	2.5.	De verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende overheden wordt troebeler
37	2.6.	De politieke cultuur is dramatisch verslechterd
37	2.7.	De opmars van het dikke-ik duurt voort
38	2.8.	De vervreemding/afkeer van de politiek was nog nooit zo groot
41	2.9.	Het probleemoplossend vermogen van de overheid is bedroevend laag
42	2.10.	Het systeem blokkeert het vermogen om te leren en te veranderen
45	2.11.	Het moet anders, omdat het moet en omdat het kan
47	HOOFDSTUK 3	HET BOUWWERK OP ZIJN KOP
47	3.1.	Het kiezen van het fundament is natuurlijk fundamenteel
47	3.2.	Volkssoevereiniteit is de basis van het politieke systeem
49	3.3.	De lokale autonomie geknecht
53	3.4.	Johannes Althusius als inspiratiebron
54	3.5.	Consociatio's: bouwstenen van de Samenleving
56	3.6.	De autonomie van de verschillende lagen
57	3.7.	De verbinding tussen de verschillende lagen: keten van vertegenwoordiging
57	3.8.	Wat leren we van Althusius en hoe zetten we dat om in een nieuwe structuur?
58	3.8.1.	Domein en sfeer
60	3.8.2.	De Gemeenschap
60	3.8.3.	De Samenleving Lokaal

61	3.8.4.	De verhouding tussen de Gemeenschap en de Samenleving Lokaal
61	3.9.	Is het Huis van Thorbecke nog van deze tijd?
62	3.10.	Het aantal lagen binnen het bouwwerk
67	HOOFDSTUK 4	DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING IS DE HOEDER VAN DE VOLKSSOEVEREINITEIT
67	4.1.	Van directe democratie naar representatieve democratie
68	4.2.	De vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid
71	4.3.	Relatie kiezer – gekozene is essentieel
73	4.4.	Wat betekent het uitbrengen van een stem niet?
75	HOOFDSTUK 5	GEBREKKIGE POGINGEN OM HET VERTROUWEN TE HERSTELLEN
75	5.1.	Het mogen stemmen op een politieke partij in plaats van een persoon
76	5.2.	Het bindend referendum
78	5.3.	Vormen van burgerparticipatie
79	5.4.	Het invoeren van een kiesdrempel
81	5.5.	Het tegengaan van zetelroof
83	HOOFDSTUK 6	DE POSITIE VAN DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING BINNEN DE TRIAS POLITICA
83	6.1.	De drie machten zijn uit balans
85	6.2.	De checks and balances zijn rudimentair aanwezig
87	6.3.	De machtspositie van het bestuur is onevenredig groot
90	6.4.	De machteloosheid van de volksvertegenwoordiging
90	6.4.1.	Het regeerakkoord zet de volksvertegenwoordiging buiten spel
91	6.4.2.	Het politieke systeem loopt helemaal vast
92	6.4.3.	Fractiediscipline is goed en ook niet
93	6.4.4.	De Eerste Kamer opereert veel te politiek
95	HOOFDSTUK 7	DE SLEUTELPOSITIE VAN POLITIEKE PARTIJEN
95	7.1.	Het belang van politieke partijen
96	7.2.	Zitten je vrienden bij de politiek?
98	7.3.	De taken van de politieke partij
99	7.4.	De ontwikkeling van het aantal leden van politieke partijen
100	7.5.	Hoe moeten burgers zich verhouden tot de politieke realiteit?
102	7.6.	Het verbieden van politieke partijen
102	7.7.	Wie wil nog lid worden van een politieke partij?

- 105 **HOOFDSTUK 8 TUSSENBALANS: VAN ZORGEN NAAR PERSPECTIEF**
- 109 **DEEL II ORIËNTATIE OP OPLOSSINGSRICHTINGEN**
- 111 **HOOFDSTUK 9 EEN NIEUW TOEKOMSTBESTENDIG HUIS**
- 111 9.1. De architectuur van het nieuwe huis
- 112 9.2. Wat is het adequate lokale niveau?
- 118 9.3. Wat betekent dit voor de provincies?
- 119 9.4. De verbinding tussen de verschillende lagen
- 121 9.5. Welke stappen moet er worden gezet op weg naar een federale structuur?
- 123 **HOOFDSTUK 10 DE TRIAS POLITICA WEER IN EVENWICHT**
- 123 10.1. Van trias naar duas en weer terug
- 124 10.2. De volkssoevereiniteit komt weer tot bloei
- 124 10.2.1. De wetgevende macht behoort toe aan de volksvertegenwoordiging
- 126 10.2.2. We nemen afscheid van het coalitie-oppositiestelsel
- 126 10.2.3. Van regeerakkoord naar samenlevingsagenda
- 128 10.2.4. De samenlevingsagenda is leidend voor het samenstellen van de regering
- 129 10.2.5. Na ontslag van de regering komen geen nieuwe verkiezingen
- 129 10.2.6. Het instellen van themacommissies wordt het nieuwe werken
- 130 10.2.7. We hebben meer parlementariërs nodig
- 132 10.2.8. De positie van de Eerste Kamer wordt gedepolitiseerd
- 134 10.3. Het is eindelijk tijd voor een Constitutioneel Hof
- 137 **HOOFDSTUK 11 REVITALISEREN VAN DE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE**
- 137 11.1. Het moreel contract als drager van de representatieve democratie
- 140 11.1.1. De betekenis van de kandidaatstelling
- 140 11.1.2. De betekenis van het uitbrengen van een stem
- 142 11.1.3. De belofte van de gekozene is allesbehalve vrijblijvend
- 143 11.1.4. De betekenis van het morele contract tussen kiezer en gekozene
- 143 11.1.5. Een volksvertegenwoordiger mag niet verzaken
- 144 11.1.6. Tweede Kamerleden mogen niet ongestraft hun zetel voor het einde van de termijn inleveren
- 145 11.1.7. De stem van de kiezers moet worden omgezet in een band met de gekozene

- 145 11.1.8. Kandidaat-bewindspersonen staan niet meer op de kieslijst
 147 11.1.9. Een herwaardering van de functie van volksvertegenwoordiger doet wonderen
 147 11.2. Het elimineren van systeemfouten zal leiden tot ander gedrag
 149 11.3. Kinderen tellen ook mee
- 151 **HOOFDSTUK 12 POLITIEKE PARTIJEN MAKEN WEER DEEL UIT VAN DE LEEFWERELD**
- 151 12.1. Het is geen kwestie van even de knop omzetten
 152 12.2. Politici draaien hun gezicht naar de samenleving.
 153 12.3. Politiek wordt weer leuk
 154 12.4. Politici krijgen meer tijd om hun ambt uit te oefenen.
 155 12.5. Politici zoeken frequenter contact met de kiezers
 155 12.6. Politieke partijen krijgen een serieuze taak op het gebied van werving en selectie
 156 12.7. Politieke partijen schrijven een verkiezingsprogramma op een velletje papier
 158 12.8. De partijleider is de voorzitter van de politieke partij
 160 12.9. Politieke partijen moeten professioneler worden geleid
- 163 **DEEL III WERKEN AAN EEN DAADKRACHTIGE OVERHEID**
- 165 **HOOFDSTUK 13 HET PROBLEEMOPLOSSEND VERMOGEN VAN DE OVERHEID NEEMT TOE**
- 165 13.1. De overheid is geen bedrijf
 165 13.2. Het open politiek systeem, een modelplaatje
 166 13.3. Wat gaat er in de praktijk zoal mis?
 167 13.3.1. Methodologische fout 1: beperkte blik
 169 13.3.2. Methodologische fout 2: het ontbreken van een probleem- en oorzakenanalyse
 170 13.3.3. Methodologische fout 3: Jumping to solutions
 170 13.4. Wat gaat er in de praktijk verder mis?
 171 13.5. Een beleidsproces uit het boekje zorgt voor oplossend vermogen
- 173 **HOOFDSTUK 14 HOE STEL JE EEN HAALBAAR EN UITVOERBAAR DOEL?**
- 173 14.1. Wat is beleid?
 173 14.2. De ongewenste en gewenste situatie
 175 14.3. Doel stellen: stap voor stap

175	14.3.1.	Start het proces met het uitspreken van een probleemvermoeden
176	14.3.2.	Onderbouw de waarheid van het probleem
177	14.3.3.	Spreek uit dat het gesignaleerde probleem ongewenst is
178	14.3.4.	Spreek uit dat het gesignaleerde probleem moet worden opgelost
178	14.3.5.	Vertel waarom het probleem moet worden opgelost
180	14.3.6.	Stel een diagnose
181	14.3.7.	Maak een kosten-batenanalyse
182	14.3.8.	Zet acties in om het probleem aan te pakken
185	HOOFDSTUK 15	HOE BEREIK JE EEN DOEL?
185	15.1.	Aandacht voor de uitvoering om een doel te bereiken is gebrekkig
186	15.2.	Het elimineren van knelpunten en oorzaken
187	15.3.	Het leren omgaan met onzekerheid
187	15.3.1.	Methodologisch aspect: omgaan met onzekerheid
188	15.4.	Het construeren van de route van de ongewenste naar de gewenste situatie
190	15.4.1	Methodologisch aspect: het proces is belangrijker dan het resultaat
190	15.5.	Het bewandelen van de uitgestippelde route
192	15.5.1.	Methodologisch aspect: het doelvindingsmechanisme
193	15.6.	Het bijstellen van een doel
194	15.7.	Het bepalen van de bandbreedte van je koers
197	HOOFDSTUK 16	HET SAMENLEVINGSPROCES VOOR BEREIKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE RESULTATEN
197	16.1.	De Methode Samenlevingsbeleid
198	16.2.	Het doorbreken van de status quo
206	16.3.	Toelichting bij het Proces van Samenlevingsbeleid Ontwerpen
206	16.4.	Processtap 1 Starten van het proces
207	16.5.	Processtap 2 Inventariseren sleutelfiguren
210	16.6.	Processtap 3 Consultatieronde
211	16.6.1.	Het werven van interviewers
211	16.6.2.	Het brieven van interviewers
211	16.6.3.	De uitnodigingsbrief
212	16.6.4.	Zes open vragen
214	16.6.5.	Verslaglegging van de gesprekken
214	16.7.	Processtap 4 Bloemlezing
215	16.7.1.	Alle informatie wordt benut
215	16.7.2.	Uitspraken zijn niet tot de persoon herleidbaar
216	16.7.3.	We plegen geen censuur
216	16.8.	Processtap 5 Probleem- en oorzakenanalyse
219	16.9.	Processtap 6 Expertmeetings

221	16.10.	Processtap 7 Burgerdialoog
221	16.10.1.	De betekenis van een Burgerdialoog
224	16.10.2.	Burgerdialoog is geen burgerberaad
224	16.10.3.	Het organiseren van een Burgerdialoog
225	16.11.	Processtap 8 Visie en Strategie
226	16.12.	Processtap 9 Streefbeelden en doelen
227	16.13.	Processtap 10 Concrete Acties
228	16.14.	Processtap 11 Uitvoeringsplan
230	16.15.	Processtap 12 Het verzamelen van feiten en cijfers
230	16.16.	Het verschil tussen het schrijven van een beleidsnota en het organiseren van een beleidsproces
231	16.17.	Het samenlevingsproces en het open systeem.
235	DEEL IV	WERKEN AAN EEN BETEKENISVOLLE SAMENWERELD
237	HOOFDSTUK 17	LEGITIMITEIT ALS VERBINDING TUSSEN LEEFWERELD EN SYSTEEMWERELD
237	17.1.	De wilsuitspraak nader uitgewerkt
238	17.2.	De vier dimensies van legitimiteit
238	17.3.	Van wilsuitspraak naar publieke waarde
238	17.3.1.	Correct argumenteren is een noodzakelijke voorwaarde
241	17.3.2.	Morele waarden staan centraal in de Burgerdialoog
242	17.4.	Het begrip 'rechtvaardigheid' en de Algemene Wil
244	17.5.	Politieke erkenning van de normsteller
245	17.6.	Het Algemeen Belang en rechtvaardigheid
246	17.6.1.	De brugfunctie van het recht
247	17.6.2.	De ambtelijke wetgevingstoets
247	17.6.3.	De adviezen van de Raad van State
248	17.6.4.	De parlementaire behandeling
249	17.7.	Legaliteit/wettelijkheid
249	17.7.1.	De verschillende posities van politiek en bestuur
250	17.7.2.	Codificatie: van waarde en normen naar wetgeving
251	17.7.3.	Beleidsregels
252	17.8.	De Rule of Law
253	17.9.	Naleving als sluitstuk van het boeken van maatschappelijke resultaten
256	17.9.1.	Het Ketenmodel
258	17.9.2.	De vijf schakels

263	HOOFDSTUK 18	EPILOOG: SAMENWERELD IN ZICHT
263	18.1.	SamenWereld: een kruispunt van individuele en collectieve contracten
264	18.2.	Neem de Trias Politica serieus
264	18.2.1.	De wetgevende macht wordt uitsluitend toegekend aan de volksvertegenwoordiging
265	18.2.2.	Roep een Constitutioneel Hof in het leven
265	18.2.3.	Breng de Afdeling bestuursrechtspraak onder bij de rechterlijke macht
265	18.2.4.	Maak een preambule bij de Grondwet en laat deze door het volk ratificeren
266	18.3.	Zorg voor een verschuiving van de macht van het bestuur naar de volksvertegenwoordiging
266	18.3.1.	Het aantal leden van de Tweede en de Eerste Kamer neemt toe
266	18.3.2.	Splits de Tweede Kamer niet op in een coalitie en een oppositie
267	18.3.3.	Vervang het Regeerakkoord door de Samenlevingsagenda
267	18.3.4.	De Tweede Kamer benoemt de regering
267	18.3.5.	Werk samenlevingsgericht met themacommissies
269	18.3.6.	De Tweede Kamer vergadert zonder aanwezigheid van het kabinet
270	18.3.7.	De Voorzitter van de Tweede Kamer is de eerste burger van ons land
270	18.3.8.	Na ontslag van het Kabinet volgen geen nieuwe verkiezingen
270	18.3.9.	De Kamer maakt beter gebruik van externe adviezen
271	18.3.10.	Leden van de Eerste Kamer worden benoemd vanuit gemeenten
271	18.3.11.	De Eerste Kamer ziet toe op rechtvaardige wetgeving
272	18.4.	De gedecentraliseerde eenheidsstaat gaat op de schop
272	18.4.1.	De staatsstructuur krijgt een federaal karakter
272	18.4.2.	Gemeenschappen worden gefaciliteerd om te zorgen voor hun eigen leefbaarheid
272	18.4.3.	Gemeenten worden materieel echt de eerste overheid
273	18.4.4.	De rijksoverheid is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van haar beleid
273	18.5.	De band tussen kiezer en gekozene wordt aanzienlijk steviger
274	18.5.1.	Gekozenen leggen de eed of belofte af richting het volk
274	18.5.2.	De band tussen kiezers en gekozenen geldt voor de gehele periode van vier jaar
274	18.5.3.	Volksvertegenwoordigers dienen alleen het Algemeen Belang
275	18.5.4.	Een of meerdere Tweede Kamerleden krijgen mogelijk meer stemmen in het parlement
275	18.5.5.	Het stemmen bij volmacht wordt afgeschaft
275	18.5.6.	Kinderen krijgen ook stemrecht

276	18.6.	Politieke partijen zijn de verbindingsschakel tussen de leefwereld en de systeemwereld
276	18.6.1.	Politieke partijen weten meer mensen aan zich te binden
276	18.6.2.	Politieke partijen zorgen voor de beste mensen op politieke en bestuurlijke functies
277	18.6.3.	Politieke en bestuurlijke functies worden fulltime ingevuld
277	18.6.4.	Politieke partijen zorgen voor thematische en heldere verkiezingsprogramma's
278	18.7.	Het probleemoplossend vermogen van de overheid neemt toe
278	18.7.1.	Het gebruik van de Methode Samenlevingsbeleid is ingeburgerd
278	18.7.2.	Het Ketenmodel krijgt een serieuze plek in beleidsprocessen
279	18.8.	Hoe het geloof in de politiek en het vertrouwen in de overheid terugkeren
281	LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR	



DEEL I

ORIËNTATIE OP DE PROBLEMATISCHE WERKELIJKHEID

HOOFDSTUK 1 SAMENWERELD: HET PUNT OP DE HORIZON

1.1. De complexe verhouding tussen leefwereld en systeemwereld

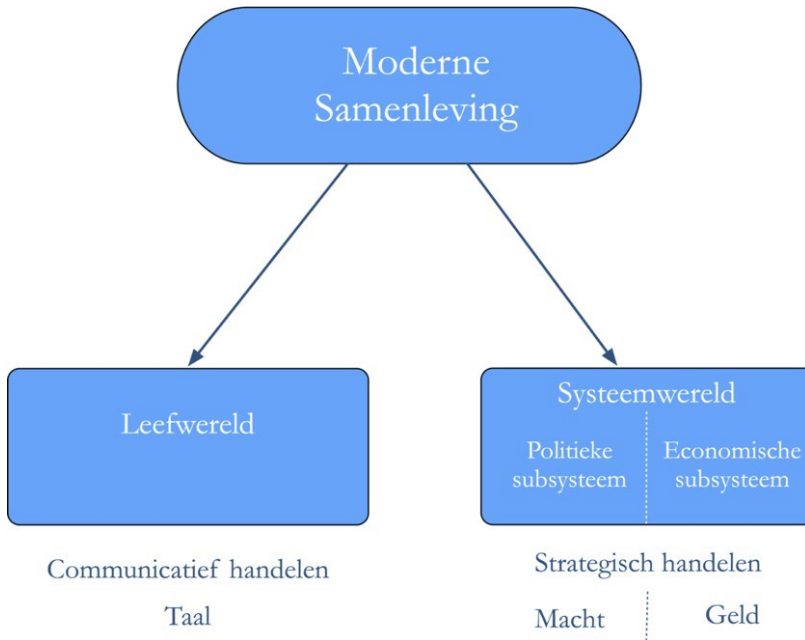
De titel van dit boek luidt ‘*SamenWereld*’. Het is zinvol om uit te leggen wat dit woord betekent, omdat het de rode draad vormt in het hele boek.

SamenWereld is voor mij de verbinding tussen aan de ene kant de leefwereld (van de mensen) en aan de andere kant de systeemwereld (van de overheid en instituties). Ik zal dit verder toelichten aan de hand van een bondige weergave van de theorie van het communicatieve handelen van de Duitse socioloog en filosoof Jürgen Habermas (Düsseldorf, 1929). Hij heeft deze theorie uitgewerkt in zijn uit twee delen bestaande beroemde werk *Theorie des kommunikativen Handelns*.⁹

In de traditionele samenleving kende men alleen een leefwereld. In de overgang naar de moderne wereld werd alles veel complexer en ontwikkelde zich uit de leefwereld een zelfstandig systeem om de samenleving effectiever en efficiënter vorm te geven en om vooruitgang te boeken. Uit dat systeem ontwikkelden zich twee subsystemen: de markt en de staat. Tezamen noemen we dit de systeemwereld.

Die systeemwereld opereert strategisch en maakt gebruik van het medium ‘*geld*’ (de markt) respectievelijk het medium ‘*macht*’ (de staat). Binnen de leefwereld opereren de burgers met behulp van het medium ‘*taal*’ en proberen zij te komen tot ‘*gedeeld begrip*’ (*Verständigungsorientiertes Handelns*).

9 Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp. Voor een Nederlandstalige samenvatting verwijs ik naar Kunneman, H. (1983). *Habermas' theorie van het communicatieve handelen: een samenvatting*, BOOM.



Figuur 1.1 Systeem- en leefwereld

De wijze waarop gedeeld begrip tussen burgers tot stand komt is niet zo eenvoudig. Belangrijke voorwaarde is een machtsvrije ruimte waarbinnen de communicatie plaatsvindt. Begrensd door wat een rechter daarvan vindt moet iedere deelnemer kunnen zeggen wat hij vindt, er moet sprake zijn van gelijkwaardigheid. Een dergelijke situatie creëren we uitsluitend wanneer burgers in vrijheid leven en die vrijheid door de staat wordt beschermd met behulp van grondrechten.

Het gaat niet alleen om individuele vrijheid maar ook om vrijheid als collectief. Daarvoor gebruik ik de term ‘*volkssoevereiniteit*’, dat betekent dat het hoogste gezag bij het volk ligt. Dit begrip is een van de dragers van onze democratische rechtsstaat. Ik zal er in dit boek uitgebreid bij stilstaan. Met name voer ik Johannes Althusius, die gezien wordt als de grondlegger van het federale denken, ten tonele.¹⁰

¹⁰ Althusius, Johannes (1603). *Politica Methodice Digesta Atque Exemplis Sacris Et Profanis Illustrata*.