

**Burgerschap in
praktijken**

V77

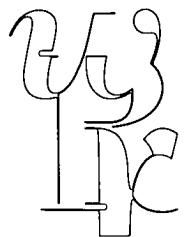
Deel 2

1992

H.R. van Gunsteren en
P. den Hoed (red.)

Sdu uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1992

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



De tekst van deze publikatie bestaat uit deel 1 en deel 2.
Beide delen zijn los van elkaar verkrijgbaar.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Burgerschap

Burgerschap in praktijken / H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.). – Den Haag : Sdu uitgeverij Plantijnstraat. Dl. 2 – (Vorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V77)

ISBN 90-399-0356-5

Trefw.: politicologie / burger en staat.

Inhoudsopgave deel 2

Drugbeleid en burgerschap in historisch perspectief E.W. van Luijk	7
Burgerschap en belastingen E.A.G. van der Ouderaa	41
Europees burgerschap J.C.I. de Pree	99
Kinderbescherming en burgerschap N.A. Stegerhoek	127
Arbeid, inkomen en burgerschap R.J. van der Veen	155
De journalist als burger W.J. Witteveen	179
De overtuigende overheid M. Bolle en H.R. van Gunsteren	223
Burgerschap in extremis A.W.H. Docters van Leeuwen	245
Twee cultuurconcepties: implicaties voor burgerschap A. de Ruijter	261
Personalía	271

Inhoudsopgave deel I

Ten Geleide

Inleiding

De republiek der rechtspersonen: over burgerschap van en binnen organisaties

M.A.P. Bovens

Alloctonen en burgerschap

C.E.S. Choenni

Arbeid en sociaal burgerschap

W.J. Dercksen en G. Engbersen

Gestoord burgerschap: een beschouwing over het burgerschap van psychiatrische patiënten

M.C.H. Donker

Burgers in uniform: over de relaties tussen krijgsmacht en staatsburgerschap

J.A.A. van Doorn

Burgerschap, staatsbestel en politiewezen

C.J.C.F. Fijnaut

Ambtenaren als burgers

P. den Hoed

Een curriculum voor burgerschap

W.K.B. Hofstee

Personalia

Drugbeleid en burgerschap in historisch perspectief

E.W. van Luijk

Inhoudsopgave

1.	Het dilemma van Plato	11
1.1	Het vraagstuk	11
1.2	Het beleid	12
1.3	Plato's beleidsoptie	13
1.4	Burgerschap als leidraad	14
2.	Drugs en burgerschap in de 19e en 20e eeuw	15
2.1	Opkomst van het drugvraagstuk	15
2.2	De Verenigde Staten	16
2.3	De Opiumregie in Nederlands-Indië	22
2.4	Nederland sinds de jaren zestig	25
3.	Enkele hoofdlijnen uit de geschiedenis	29
3.1	Modellen van drugcontrole	29
3.2	Beleid en probleemdefinitie	29
3.3	Het verschil tussen ambt en roeping	33
3.4	Het verschil tussen boodschap en doel	34
3.5	In de klem tussen loyaliteit en competentie	36
4.	Epiloog: de toekomst van het Nederlandse drugbeleid	39

Het dilemma van Plato

I.1 Het vraagstuk

Toen Plato zich op de rol van de wetgever bezon, stuitte hij onmiddellijk op het drugvraagstuk. Moest het drugmisbruik – bij de Grieken was dat behoudens enig misbruik van opium en belladonna hoofdzakelijk wijnmisbruik¹ – wel of niet bij de wet worden verboden? Plato goot zijn overwegingen in de vorm van een gesprek tussen drie burgers. Aan de ene kant stonden twee burgers uit Sparta en Lacedaemonië (dat aan Sparta verwant was). Onder alle Grieken en barbaren waren zij de enigen aan wie de wetgever de verplichting had opgelegd zich van dronkenschap te onthouden. Aan de andere kant stond een eenzame burger uit Athene. De Athener was volgens Plato de verstandigste en bovendien de beste redenaar. Hij wist de anderen er van te overtuigen dat een wettelijk verbod op dronkenschap onwenselijk was, gelet op het doel van de wetgever: de ontwikkeling van goed burgerschap².

Het vraagstuk dat Plato aansneet is nog steeds actueel. Het is in de loop der tijd ondoorzichtiger geworden doordat naast alcohol zo veel andere drugs hun weg in de Westerse samenleving hebben gevonden. Tegenwoordig denken wij zelfs niet meer in de eerste plaats aan alcohol, noch aan andere legale drugs als koffie, thee, tabak, slaappillen, kalmeringsmiddelen, chocolade of maanzaad, maar aan illegale drugs.

Dit eenzijdige accent op de illegale drugs is deels ten onrechte. Alle drugs, legaal en illegaal, hebben namelijk een zekere farmacologische verwantschap met elkaar. Zij zijn c.q. bevatten psychotrope stoffen. Dat zijn stoffen die invloed uitoefenen op het bewustzijn. Buiten deze oppervlakkige verwantschap overheersen de farmacologische verschillen, maar die lopen niet, zoals men logischerwijs zou verwachten, evenwijdig met de verdeling tussen legaal en illegaal. Integendeel: er bestaat geen enkele definitie die er in slaagt om illegale drugs te onderscheiden van legale drugs op basis van de farmacologische eigenschappen van de stoffen in kwestie. Ook de definitie waar het Nederlandse drugbeleid op stoelt doet dat niet³. Om dat onderscheid toch aan te brengen is een ander criterium nodig, dat niets met de stoffen zelf te maken heeft. Hierover straks meer.

De farmacologische verschillen lopen dus dwars door de categorieën der illegale en legale drugs heen. Dit betekent dat illegale drugs niet per definitie schadelijker voor de gezondheid of verslavender zijn dan legale drugs. Zo zijn de meeste deskundigen tegenwoordig van mening dat alcohol (legaal) en heroïne (illegaal) de kroon spannen als het op gezondheidsrisico's en verslavende werking aankomt. Dat komt ook wel tot uitdrukking in de populatie verslaafden die in Nederland hulp van consultatiebureau's ontvangt, want die bestaat grotendeels uit alcoholisten (51%) en heroïnenisten (31%)⁴.

Uit deze cijfers blijkt wel dat het verslavingsprobleem maar ten dele samenvalt met wat men gewoonlijk onder 'het drugvraagstuk' verstaat. Doorgaans pleegt men immers onder 'het drugvraagstuk' alleen het vraagstuk van de illegale drugs te verstaan, en alleen de illegale drugs 'drugs' te noemen. Dat is nu

¹] M.D. Merlin, *On the Trail of the Ancient Opium Poppy*; Cranbury, NJ, Associated University Presses, 1984, blz. 190 e.v.

²] Plato, *De Wetten*, 1e en 2e Boek, i.h.b. I, 635; in: *Plato, Verzameld werk*, vertaald door X. de Win, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink & Zoon NV, 1963, blz. 249 e.v.

³] Deze definitie, die ontleend werd aan de farmacoloog dr. F.A. Nelemans, en die in 1972 in het Nederlandse drugbeleid werd opgenomen, luidt als volgt: 'Drugs zijn stoffen, die psychische veranderingen teweegbrengen, die als attractief worden ondervonden, waarbij het opnemen en/of verwerken van prikkelende verandert en die worden gebruikt zonder dat daarvoor een medische indicatie bestaat'. Zie: Tweede Kamer, Zitting 1971-1972, II 742, Achtergronden en risico's van druggebruik, nr. 2, blz. 2.

⁴] LADIS 1990. *Jaarstatistiek uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem*; Utrecht, Nederlandse Vereniging CAD's, mei 1991, blz. 19.

eenmaal het heersende taalgebruik. Hoewel het aantal drugs in de honderden loopt, en druggebruik bovendien aan modegrillen onderhevig is (zie momenteel XTC), zijn slechts drie illegale families werkelijk belangrijk. Dat zijn de cannabisproducten (hasjij, weed c.q. marihuana), de cocaproducten (coca, cocaïne, crack) en de opiaten (met name opium, morfine, heroïne en methadon). Deze drie families worden zowel mondiaal als historisch gezien veruit het meest gebruikt. Bovendien is het drugbeleid zoals wij het tegenwoordig kennen ooit in reactie op de consumptie van cocaïne, marihuana en vooral de opiaten ontstaan. Daarom werkt concentratie op deze drie families al heel verhelderend op het drugvraagstuk.

1.2 Het beleid

Het drugvraagstuk is een complex samenspel van uiteenlopende problemen die samenhangen met drughandel, drugconsumptie en drugbestrijding. De drugbestrijding is vrijwel overal in de wereld in beginsel hetzelfde. Zij berust in de kern op een totaal verbod op de drughandel en op het druggebruik en/of drugbezit. Kortom, tegenwoordig is het Spartaanse model universeel van kracht. Er is slechts één staat die van het Spartaanse model afwijkt, en dat is Nederland. Teneinde vat te krijgen op het complexe drugvraagstuk zijn in het Nederlandse drugbeleid een drietal uiterst belangrijke nuances aangebracht.

In de eerste plaats maakt de Nederlandse overheid onderscheid tussen hard- en softdrugs. Dit onderscheid werd in 1976 in de opiumwet vastgelegd. We zijn er in Nederland inmiddels zo aan gewend geraakt dat we bijna zouden vergeten dat deze wettelijke verankering uniek in de wereld is. Als gevolg van deze argeeloosheid zien we regelmatig dat Nederlandse vakantiegangers in het buitenland in de cel belanden vanwege het roken van hasjij. De overheid zag zich genoodzaakt waarschuwingcampagnes te financieren. Omgekeerd heeft de Nederlandse tolerantie jegens softdrugs geleid tot een nieuwe toeristische attractie voor buitenlanders, die zich aan de 'koffieshops' in Nederland komen vergapen. Een koffieshop is een eufemisme voor een cannabiswinkel, waarvan er inmiddels in Nederland vele honderden zijn. Hun aantal wordt plaatselijk door de lokale overheid gereguleerd.

In de tweede plaats bejegt het Nederlandse drugbeleid de druggebruiker heel anders dan de drughandelaar. In beginsel wordt uitgegaan van (zware) straf voor de handelaar en hulp voor de gebruiker. De druggebruiker – meestal heeft men hier de drugverslaafde op het oog – wordt dus niet gezien als een burger die welbewust gekozen heeft voor een afwijkend consumptiepatroon, maar als een patiënt of een slachtoffer.

In de derde plaats maakt het Nederlandse drugbeleid met betrekking tot de verslavingsproblematiek onderscheid tussen primaire en secundaire problemen. De primaire problemen worden veroorzaakt door het *gebruik* van drugs, terwijl de secundaire problemen veroorzaakt worden door de *situationele context* waarin drugs worden gebruikt.

Primaire problemen kunnen de lichamelijke en geestelijke afhankelijkheid zijn. Verslaving is dus een primair probleem in de optiek van de Nederlandse overheid. Verder werken drugs in op gevoelens, emoties, zintuigen, pijn- en temperatuurprikkelers. Dit kan mensen kwetsbaar maken voor allerlei lichamelijke en geestelijke problemen. Ook het verschijnsel van de overdosis zou tot de primaire problemen gerekend kunnen worden.

Bij de secundaire problemen maakt de overheid onderscheid tussen het individuele en het maatschappelijke niveau. Op het individuele niveau ontstaan secundaire gezondheids- en sociale problemen door ondermeer verontreinigde drugs en spuiten (Hepatitis, Aids), door ondervoeding, door criminaliteit en

prostitutie als inkomensverwerving, en door maatschappelijke marginalisering. Secundaire problemen op maatschappelijk niveau zijn bijvoorbeeld problemen van openbare orde, schade door druggebonden criminaliteit, kosten van hulpverlening, kosten en overbelasting van politie en justitie, alsmede de uitholling van traditionele rechtswaarborgen als gevolg van de jacht op de drughandel⁵.

Wij stuiten hier op een bijzonder feit, namelijk dat de Nederlandse overheid erkent dat het drugbeleid, en in het bijzonder de drugbestrijding op grond van de opiumwet, het drugprobleem bevordert. Deze zienswijze werd het duidelijkst verwoord in 1985 door de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid: 'Ik denk bijvoorbeeld aan prostitutie, besmetting, verontreinigde drugs en spuiten, criminaliteit en sociale uitstoting. Ze worden wel de secundaire problemen genoemd. Het zijn de neveneffecten van ons goedbedoelde drugbeleid. Niet ontkend mag worden dat dit scheppen van nieuwe problemen terwijl we de oorspronkelijke problemen proberen op te lossen, een maatschappelijke paradox is. Het plaatst ons voor een dilemma'⁶. Inderdaad, Plato's dilemma. Moet de wetgever (onmatig) druggebruik wel of niet verbieden?

1.3 Plato's beleidsoptie

De reden dat Plato zich tegen een absoluut verbod uitsprak was dat een dergelijke wetsbepaling zou leiden tot slavernij. Immers, zo redeneerde hij, verbodsbepalingen hielden de burger onwetend ten aanzien van de verleiding, zodat hij, wanneer hij daarmee toch werd geconfronteerd, onvermijdelijk aan de verleiding ten prooi zou vallen:

'Als onze burgers van jongs af onbekend blijven met de grootste genoegens, en als zij zich niet oefenen om sterk te staan te midden van de genoegens en om niet onweersstaanbaar betrokken te worden in enige schandelijke handeling, dan zullen ze, tengevolge van de natuurlijke geneigdheid om toe te geven aan de genoegens, hetzelfde lot ondergaan als zij die zich laten overwinnen door hun angsten (zij die zich gewonnen geven in de oorlog-EvL). Op een andere, maar nog smadelijker wijze, zullen ze de slaven worden van hen die pal weten te blijven te midden van de geneugten, en die volleerd zijn in al deze genotsaangelegenheden: van dóór en dóór bedorven kerels soms. Zij zullen een ziel hebben die deels slaafs, deels vrij is, en ze zullen niet waardig zijn om zonder meer dapper en vrij genoemd te worden'⁷.

Merk op, hoe Plato het verbod als een oorzaak van verslaving ziet, terwijl het bedoeld is om slechts drank- c.q. drugmisbruik te voorkomen. Blijkbaar is de prijs van het absolute verbod dat men de autonomie van de burger op het spel zet, terwijl men zijn oordeelkundigheid tracht te waarborgen.

Plato hechtte grote waarde aan oordeelkundigheid, die evenals autonomie een essentiële voorwaarde voor het realiseren van volwaardig burgerschap is. Maar oordeelkundigheid is niet aangeboren. Oordeelkundigheid moet worden aangeleerd. Daarom pleitte de pragmatische Athener jegens de ideologisch starre Spartaan en Lacedaemoniër voor de regulering van drinkgelagen, zodat de jonge burger onder leiding van de oude burger werd geoefend in de confrontatie met de alcoholverleiding. Hij meende derhalve dat jonge burgers opgevoed moesten worden tot matigheid, en niet tot abstinentie, zoals in onze tijd door burgerschapscomité's wordt bepleit⁸. Kortom, Plato was tegen een verbod, maar wilde het druggebruik ook niet domweg vrijlaten. In plaats

⁵] E.L. Engelsman en L.J.S. Wever, 'Drugsbeleid: is het middel erger dan de kwaal?'; *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope Stoffen*, april 1986, 12e jaargang nr. 2, blz. 76.

⁶] 'Staatssecretaris Van der Reijden bepleit grotere zakelijkheid in harddrugbeleid', *Staatscourant*; 29 oktober 1985, nr. 210, blz. 5.

⁷] Plato, op. cit., I, 635.

⁸] H. Wayne Morgan, *Drugs in America. A Social History, 1800-1980*; New York, Syracuse University Press, 1981, blz. 122.

daarvan kwam hij met een derde weg: geen tussenweg tussen vrijheid en verbod, maar een zelfstandig alternatief. Hij zocht de oplossing van zijn dilemma in de integratie en normalisering van het druggebruik. Dit is het Atheense model. Er is een bescheiden overeenkomst tussen het Atheense model en het Nederlandse drugbeleid, dat eveneens naar een zekere mate van normalisering van het druggebruik streeft ⁹.

1.4 Burgerschap als leidraad

Hoewel het Nederlandse drugbeleid in toenemende mate internationale waardering en navolging ondervindt, overheerst internationaal zoals gezegd het Spartaanse model. De huidige variant van dit model is afkomstig uit de Verenigde Staten. Zij hebben in de internationale drugbestrijding al jarenlang het voortouw in handen. Hun 'war on drugs' berust op doeleinden, overwegingen, methoden en technieken die in de loop van de 19e en 20e eeuw in eigen land ontwikkeld zijn. Daarnaast hebben de Verenigde Staten in dezelfde periode een rijke ervaring met burgerschapskwesties opgedaan. Te denken valt aan de afschaffing van de slavernij en de verwerking van opeenvolgende immigratiestromen. We mogen daarom aannemen dat burgerschapskwesties een rol hebben gespeeld bij de keuze voor het Spartaanse model. Die keuze is hoe dan ook opmerkelijk voor een land dat zich overigens graag met Athene laat vergelijken ¹⁰. Heeft men in de Verenigde Staten een andere afweging dan Plato gemaakt tussen autonomie en oordeelkundigheid? Of hebben kwesties rond loyaliteit, de derde essentiële voorwaarde voor burgerschap, de keuze in het voordeel van het Spartaanse model doen verkeren? Kortom, welk gewicht kent men tegenwoordig toe aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit? Wellicht zijn deze vragen te beantwoorden vanuit de Amerikaanse druggeschiedenis. Maar ook de Nederlandse druggeschiedenis is belangrijk, vooral die van het opiumvraagstuk in Nederlands-Indië. Daar kozen de Nederlanders voor een heel bijzondere beleidsaanpak. Wij zullen die hieronder met de Amerikaanse aanpak vergelijken en zien, of uit die confrontatie iets over concepties van burgerschap te leren valt.

⁹] *Drugbeleid in beweging. Naar een normalisering van de drugproblematiek*; Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Alcohol- en Drugbeleid (ISAD), mede namens de bewindslieden van Justitie door de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op 16 december 1985 aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie: Tweede Kamer, Zitting 1985-1986, 17 867, Drugbeleid, nr. 10.

¹⁰] E. Sagan, *The Honey and the Hemlock. Democracy and Paranoia in Ancient Athens and Modern America*; New York, Basic Books, 1991.

2.1 Opkomst van het drugvraagstuk

Druggebruik komt al duizenden jaren voor. In de 17e eeuw bijvoorbeeld werd in Nederland marihuana gemengd door tabak gerookt, getuige ondermeer de schilderijen van Adriaan Brouwer, die eerzame burgers in onmiskenbaar bedwelmd toestand portretteerde¹¹. Kennelijk heeft dit druggebruik de ontwikkeling van Nederland tot economische en culturele wereldmacht niet in de weg gestaan. In de 19e eeuw was het druggebruik naar hedendaagse maatstaven waarschijnlijk ook heel aanzienlijk¹², maar duidelijk minder dan in de ons omringende landen en de Verenigde Staten. Men verbaasde zich althans in Nederland over het recreatieve gebruik van opiaten in grote steden als Londen, Berlijn, Parijs en Marseille¹³. Recreatief druggebruik was dus kenmerkend voor grote steden en zeehavens: waar handel was, waren luxe artikelen zoals drugs. Zo gezien hing de opkomst van het drugvraagstuk samen met de opkomst van de internationale handel en de moderne industriële samenleving, en met bloeiende welvaart. Het is dan ook geen toeval dat het druggebruik floreerde in de Verenigde Staten aan het eind van de 19e eeuw, toen zij zich tot wereldmacht opwerkten, en in de westerse wereld tijdens de welvaartsexplosie in de jaren '60 van de 20e eeuw.

Toch is dit niet het perspectief waar historici en sociologen de meeste nadruk hebben gelegd. Zij leggen vooral het accent op de opkomst van de medische professie. Aan de hand van de importcijfers van opium in Engeland en de Verenigde Staten is vastgesteld dat het gebruik van opiaten in die landen in de 19e eeuw aanzienlijker was dan tegenwoordig. Het gebruik was echter hoofdzakelijk medicinaal en niet recreatief.

Opiaten behoorden tot de gangbare huismiddeltjes tegen van alles en nog wat op lichamelijk en geestelijk gebied. De medicinale potentie van opiaten is inderdaad wonderbaarlijk. Niet voor niets werden de opiaten tot in de 20e eeuw beschouwd als 'een godsgeschenk'¹⁴. En niet voor niets werd diacetylmorfine heroïne gedoopt (naar heros = held). Sociologen zeggen nu dat deze effectieve medicijnen door de medische stand zijn gemonopoliseerd, terwijl het gebruik er van door leken en 'kwakzalvers' tot taboe is geworden¹⁵. Kortom, druggebruik dat buiten de medische professie om plaatsvond kwam in een kwade reuk te staan.

De opkomst van de medische professie stond echter niet op zichzelf. De 19e eeuw was ook de eeuw van de grote medische ontdekkingen en van de opkomst van de farmaceutische industrie. De consument werd overspoeld door een grote variëteit aan medicinale middeltjes die meestal alcohol- en opiumhoudende extracten bevatten van onbekende sterkte en samenstelling, en die vrij verkrijgbaar waren bij de drogist. Er werden bovendien aan de lopende band nieuwe geneesmiddelen op de markt gebracht, zoals morfine, cocaïne, en op het

¹¹] H.K. Roessingh, *Inlandse tabak. Expansie en contractie van een handelsgewas in de 17e en 18e eeuw in Nederland*; A.A.G. Bijdragen, Wageningen, Landbouwhogeschool, 1976, blz. 67 en 87.

¹²] M. de Kort, *De problematisering van het druggebruik in Nederland 1850-1940*; doctoraalscriptie maatschappijgeschiedenis, Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 1988, blz. 30.

¹³] Zie o.a. *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*; 1878, 13e jaargang, blz. 197-198.

¹⁴] J. Booy, 'Arts en morphinegevaar'; *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 30 juli 1949, 93e jaargang, blz. 2571.

¹⁵] M. de Kort, op. cit., blz. 114-115.

breukvlak met de 20e eeuw heroïne en aspirine. Er werd heel wat geslikt, gedronken en onderhuids gespoten zonder dat de consument daarbij gehinderd werd door enige kennis omtrent de samenstelling van de produkten in kwestie. Het werd dus hoog tijd voor medische rationalisatie.

Aan het eind van de 19e eeuw schetste een Amerikaanse opiumgebruiker zijn tijd als een 'daring age'¹⁶. Romein schetst precies dat beeld voor Europa¹⁷. Het was een tijd van experimenten op allerlei gebied, van wankelend geloof in traditionele godsdiensten, van de opkomst van 'honderd en één profeten', van ontwakende seksualiteit en een hang naar het exotische. Nam aan het eind van de 19e eeuw het uitproberen van exotische en erotisch stimulerende genotmiddelen als cannabis en opium in de westerse wereld toe? Waarschijnlijk wel, getuige bijvoorbeeld de oprichting van opiumhuizen voor de beter gesitueerden van Londen¹⁸. Dat zou betekenen dat er rond 1900 een verschuiving heeft plaatsgevonden van medisch naar recreatief druggebruik. En dat zou een relativerend licht kunnen werpen op de medicaliserings-these, die de opkomst van het drugvraagstuk vooral in de monopolisering van het medische druggebruik zoekt.

2.2 De Verenigde Staten

Als we naar de Amerikaanse geschiedenis kijken, dan kunnen we ook beslist niet concluderen dat de medische stand de drijvende kracht is geweest achter de ontwikkeling van het Amerikaanse drugbeleid. De ongelimiteerde medicijnverkoop vormde wel de ingang waarlangs de overheidsbemoeienis tot stand kon komen. De eerste federale drugwet, de Pure Food and Drug Act van 1906, was louter een wet ter bescherming van de medische consument. Die kreeg het recht te weten wat hij tot zich nam. De informatie moest op de verpakking worden verstrekt. Het ging er dus niet om de vrije zelfmedicatie te elimineren, maar om die veiliger te maken¹⁹. Kortom, de Amerikaanse overheid eerbiedigde de oordeelkundigheid van de burger. Sterker nog, met deze maatregel bevorderde zij de oordeelkundigheid.

De tweede federale wet, de Harrison Anti-Narcotic Act van 1914, was ook een beschermende wet, maar deze wet verbood het om bepaalde stoffen, of een bepaalde sterkte van stoffen, zonder medisch voorschrift aan de consument aan te bieden. Strikt genomen reguleerde de Harrison Act alleen de drughandel. Drugs werden tevens aan belasting onderworpen en vandaar dat de Harrison Act gold als een belastingmaatregel. Dit is later uitgelegd als een foefje om de constitutionele vrijheid van de consument te omzeilen²⁰. Maar het gebruik en het bezit van drugs werden niet verboden. Rechtbanken ontkenen aanvankelijk op constitutionele gronden dat de overheid het recht had om bezit en gebruik te verbieden. Dat veranderde in 1919 door twee zaken die voor het Hooggerechtshof dienden, en die met minimaal verschil door de staat werden gewonnen (vijf tegen vier). Het Hooggerechtshof oordeelde dat de volgende tweeledige bepaling niet in strijd was met de grondwet: Ten eerste, dat artsen niet ongelimiteerd opiaten mochten voorschrijven. Ten tweede, dat het voorschrijven van opiaten op onderhoudsbasis geen legitieme medische praktijk was²¹. De strikte toepassing van deze bepaling, die als 'a subtle sleeper' in de Harrison Act zat, kwam de facto neer op totale prohibitie²².

¹⁶] H. Wayne Morgan, op. cit., blz. 45.

¹⁷] J. Romein, *Op het breukvlak van twee eeuwen. De westerse wereld rond 1900*; Amsterdam, Querido, 1976, 4e druk, passim.

¹⁸] *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*; 1885, 21e jaargang, blz. 610.

¹⁹] J.B. Bakalar and L. Grinspoon, *Drug Control in a Free Society*; New York, Cambridge University Press, 1984, blz. 75.

²⁰] *Ibid.*, blz. 93.

²¹] H. Wayne Morgan, op. cit., blz. 107-111.

²²] T. Duster, *The Legislation of Morality. Law, Drugs and Moral Judgement*; New York, Free Press, 1970, blz. 14.

De voornaamste gevolgen hiervan waren dat de medische stand zich voor lange tijd van de drugverslavingsproblematiek afwendde, dat de illegale drughandel opbloede, en dat de drugbestrijding primair een aangelegenheid werd van het federale bestuur (een niet onbelangrijke machtsverschuiving in een federale staat). Deze factoren zorgden er gezamenlijk voor dat de druggebruiker, die aanvankelijk nog werd beschouwd als een buitenbeentje, een genotzuchtige zwakkeling of hooguit een maatschappelijke mislukkeling, in toenemende mate werd gezien als een crimineel. Men noemt dat het stigmatiserende effect dat van de prohibitie is uitgegaan. Daar moet echter aan worden toegevoegd dat het gebruik van drugs na de prohibitieve interpretatie van de Harrison Act ook beslist ongewoner is geworden. De volgzaamde doorsnee-burger wendde zich van het druggebruik af. Het verbod was dan ook een succes, in die zin dat na 1919 waarschijnlijk minder mensen drugs gebruikten dan daarvoor. Hier stond echter tegenover dat het kleinere aantal gebruikers voor veel grotere maatschappelijke problemen zorgde. Een voornamelijk reden hiervoor was dat de prijzen op de zwarte markt 'sky high' omhoog schoten, zodat drugs voor de minder draagkrachtigen niet meer op een normale manier waren te bekostigen²³.

Vanuit het federale bestuur werd evenwel uitsluitend de kant van het succes naar buiten gedragen. Men slaagde er via de massamedia in om een geest van eendrachtige samenwerking in de strijd tegen het druggebruik te kweken; samenwerking vooral tussen het federale bestuur en allerlei burgercomité's zoals de World Narcotic Defense Association en de Women's Christian Temperance Union. De man die hiervoor verantwoordelijk was heette Anslinger. Hij zwaaide 32 jaar onafgebroken de scepter over het Amerikaanse drugbeleid. Autoritaire trekjes waren Anslinger niet vreemd. Niet voor niets werd hij door voor- en tegenstanders de drugtsaar genoemd, en werd hij omschreven als een 'builder of a tyrannical bureaucratic empire'²⁴. Er ontstonden gevestigde institutionele belangen in de Amerikaanse drugbestrijding.

Anslinger leefde net lang genoeg om de herleving van het druggebruik in de Verenigde Staten rond 1960 mee te maken. De grote doorbraak vond plaats aan het eind van de jaren '60, toen talrijke jongeren in de Verenigde Staten en West-Europa zich demonstratief tegen de traditionele orde keerden en hun eigen 'tegencultuur' opbouwden. In die tegencultuur fungeerde druggebruik als een soort geuzenpenning, een symbool van verzet tegen de gevestigde orde²⁵. Aan de ene kant culmineerde dit in de Verenigde Staten en West-Europa (ook in Nederland) in demonstraties voor de legalisering van drugs, met name van cannabisproducten. Aan de andere kant zagen de oudere generaties drugs als bewijs van de gevaren die verbonden waren aan de culturele omslag die op hen afkwam. Vandaar dat president Nixon zich op de zijwende meerderheid kon beroepen toen hij in 1971 de 'war on drugs' aanging. Drugs vormden de spil van een waardenconflict.

Het was niet voor het eerst in de Amerikaanse geschiedenis dat drugs de inzet waren van een botsing tussen verschillende culturen. In zijn *'Drugs and Minority Oppression'* toont Helmer aan dat drugs voor de gevestigde Amerikanen de bedreiging symboliseerden die van de nieuwe immigrantenstromen en hun culturen uitging. De protestante middenklasse diskwalificeerde in de loop van de 19e en 20e eeuw achtereenvolgens de rooms-katholieke Ieren vanwege hun drinkgewoonten, de Chinezen vanwege hun opiumgebruik en de Mexicanen vanwege marihuana, terwijl de negers al in de eerste decennia van de 20e eeuw

²³] *ibid.*, blz. 109.

²⁴] *ibid.*, blz. 119 en 122.

²⁵] T. Roszak, *Opkomst van een tegencultuur. Bespiegelingen over de technocratische maatschappij en haar jeugdige bestrijders*; Amsterdam, Meulenhoff, 1971, hoofdstuk 5 (oorspronkelijke titel: *The Making of a Counter Culture*, 1968).

geassocieerd werden met cocaïne, en in het bijzonder met geweldpleging onder invloed van cocaïne²⁶.

De strijd tegen het druggebruik stoelde op cultureel moralisme, met name jegens de nieuwkomers in de Amerikaanse gemeenschap. Dit moralisme hing samen met een algemener streven naar sociale en culturele homogeniteit. Maar dat streven mag niet alleen negatief worden beoordeeld. De Pure Food and Drug Act en de Harrison Act waren typische legislatieve producten van de 'Progressive era' in de Amerikaanse politiek. Dit tijdperk markeerde de opkomst van de interventiestaat in de Verenigde Staten. De Staat werd op allerlei terreinen actief in de strijd tegen de sociale ellende die de 19e eeuw had achtergelaten. In hetzelfde tijdperk kwam de Volstead Act tot stand, de wet die alcohol verbood en het begin aankondigde van de Amerikaanse drooglegging (1920-1933).

In 1933 besloten de Amerikanen dat zij weer net als vroeger legale alcohol wilden. Daarentegen bleven drugs verboden. Dat is opmerkelijk, aangezien de strijd tegen de alcohol tot aan de afschaffing van het alcoholverbod altijd veel feller was gevoerd dan de strijd tegen drugs. In zeker opzicht was de strijd tegen drugs niet meer dan een afgeleide van de alcoholbestrijding. Zelfs de retoriek waarmee het drugvraagstuk tegenwoordig te lijf wordt gegaan is aan de alcoholbestrijding ontleend. In deze retoriek stond (en staat nog steeds) het begrip verslaving centraal. De oorsprong van dit begrip ligt niet in de medische wetenschap. Als medische diagnose werd drugverslaving pas aarzelend aan het eind van de 19e eeuw gesteld. Maar in de Verenigde Staten was de term toen al gemeengoed, en wel sinds de kwestie van de slavernij. Uit de beweging tot afschaffing van de slavernij kwam een nieuwe politieke beweging voort die zich ging richten op de miljoenen Amerikanen die als slaven geketend waren aan de alcohol. Deze Temperance Movement – de naam zegt het al – richtte zich op matiging van de consumptie. Men wilde deze politiek uit loyaliteit met de sociaal zwakkeren, want men was er van overtuigd dat alcoholmisbruik de sociale misère van de 19e eeuw verergerde.

De Temperance Movement was oorspronkelijk een brede progressieve beweging, die zich op allerlei sociale misstanden richtte. Pas later, toen de Temperance Movement werd opgevolgd door de Anti-Saloon League, kwam het alcoholvraagstuk los te staan van de aanpak van andere sociale vraagstukken. Daardoor kon het standpunt ten aanzien van de alcohol verharder. De League eiste van alle burgers onvoorwaardelijke geheelonthouding. Hierdoor werd de zingeving aan burgerlijke loyaliteit als het ware omgedraaid: burgers boden niet langer de helpende hand aan de zwakkeren in de gemeenschap, maar eisten daarentegen dat de zwakkeren zich voegden naar de rest van de gemeenschap. Hierbij redeneerde men als volgt: iemand die leed aan drank-, morfine-, of opiumzucht stak zijn energie in de bevrediging van zijn persoonlijke genotzucht, in plaats van deze aan de maatschappij ten goede te laten komen. Drank en drugs vormden dus niet alleen een gevaar voor iemands individuele gezondheid en prestaties, maar tevens voor de arbeidsproductiviteit van het collectief. Zij die zich aan drank en drugs vergrepen, ondermijnden het gemeenschappelijke streven naar welvaart²⁷. Dit economische streven had in de Verenigde Staten bovendien de status van een nationaal cultureel goed: the American Dream. Bijgevolg stonden overmatig drank- en druggebruik op gespannen voet met zowel de economische als de culturele loyaliteitseisen van de gemeenschap. Kortom, sinds het einde van de 19e eeuw werd individueel drank- en drugmisbruik beschouwd als strijdig met hetgeen in de burgerschapsliteratuur wordt verstaan onder 'het algemeen belang'²⁸.

²⁶] J. Helmer, *Drugs and Minority Oppression*; New York, The Seabury Press, 1975.

²⁷] H. Wayne Morgan, op. cit., blz. 50, 51.

²⁸] B. Jordan, *The Common Good. Citizenship, Morality and Self-Interest*; Oxford/New York, Basil Blackwell Ltd, 1989.

Deze overtuiging werd rond 1900 nog eens extra gevoed door de nieuwe medische inzichten met betrekking tot verslaving. De medische wetenschap bevestigde het oude overdrachtelijke beeld dat verslaafden niet autonoom waren. Zij waren slaaf van hun alcohol of opiaat, die heel hun doen en laten bepaalde. Dit uitte zich in een ontombare consumptiedrift, onthoudingsverschijnselen bij stagnerende consumptie, in zelfverwaarlozing, maar ook in verwaarlozing van de naaste omgeving. Verslaafden behoorden tot de eersten die beaamden dat zij hun drugs meer lief hadden dan hun naasten, en dat zij daar niets aan konden doen. Zo verklaarde een morfinist dat hij voor zijn drug zelfs bereid was om de schoenen van zijn kinderen te verkopen²⁹. Rond 1900 raakte dan ook het beeld ingeburgerd van de verslaafde vader die zijn vrouw en kinderen verwaarloosde. In Nederland kende men dit stereotype ook vanwege de drankbestrijding ('Ach vader, drink niet meer'). Verslaving werd dus beschouwd als een bedreiging voor het gezin, de hoeksteen van de samenleving, en daarmee voor de samenleving als geheel.

Alcohol en drugs brachten dus indirecte schade toe aan de gemeenschap, vooral als het gebruik was ontaard in verslaving. De meest directe vorm van schade aan de gemeenschap, criminaliteit, ging pas in de loop van de 20e eeuw meer aandacht trekken, met name in verband met drugs. We moeten hier onderscheid maken tussen vermogenscriminaliteit en geweldscriminaliteit.

De associatie tussen druggebruik en vermogenscriminaliteit, in het bijzonder diefstal, trad op de voorgrond rond de invoering van de Harrison Act. In de jaren tien en twintig signaleerde de politie van New York dat heroïnegebruik populair was onder de jeugd, en de politie meende dat het heroïnegebruik aan het criminele karakter van de jeugd bijdroeg. Voorts constateerde men dat een toenemend percentage van de gevangenispopulatie heroïnegebruiker was³⁰. Nadien raakte deze associatie weer op de achtergrond, wellicht als gevolg van de alcoholgebonden criminaliteit gedurende de drooglegging, maar zij herleefde volop in de jaren zeventig en tachtig.

De associatie tussen drugs en geweldscriminaliteit is veel constanter aanwijsbaar in de Amerikaanse geschiedenis. Deze associatie werd voor het eerst in het zuiden van de Verenigde Staten gelegd, en betrof het cocaïnegebruik onder de negerbevolking. Angstaanjagende berichten deden hierover de ronde. Zo verklaarde de Philadelphia Pharmaceutical Board in 1910 dat 'a great many of the southern rape cases have been traced to cocaine'. En *Everybody's Magazine* schreef in 1914 over de neger, die onder invloed van cocaïne aan het moorden sloeg: 'ordinary shootin' don't kill him'³¹. Dit soort verhalen zijn in hedendaagse ogen stuitend, maar ze zijn ooit serieus genomen en hebben het oordeel van de gemeenschap over drugs mede bepaald: ook in Nederland, waar de zenuwarts Bolten in het gezaghebbende Nederlandse Tijdschrift voor de Geneeskunde schreef:

'Zeer schrik-aanjagende berichten zijn in de laatste jaren uit Amerika gekomen: Williams deelt mede, dat (...) in de Zuidelijke staten vooral de arme negerbevolking zeer veel misbruik maakt van een soort snuif, die cocaïne bevat. De lijdens vertoonen ernstige psychische stoornissen met op den voorgrond tredende criminele neigingen'³².

Zo werd men in Nederland bij voorbaat bang gemaakt voor Amerikaanse toestanden, nog voordat cocainemisbruik in Nederland was gesignaleerd.

^{29]} H. Wayne Morgan, op. cit., blz. 52.

^{30]} D.F. Musto, *The American Disease. Origins of Narcotics Control*; New Haven/Londen, Yale University Press, 1973, blz. 200 e.v.

^{31]} H. Wayne Morgan, op. cit., blz. 93.

^{32]} G.C. Bolten, 'Geschiedkundige bijzonderheden aangaande morphinisme en cocaïnisme'; *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*; 1923 II, blz. 1672-1673.

Zoals de gewelddadigheid onder negers in verband werd gebracht met cocaïne, zo werd de gewelddadigheid van Latino's toegeschreven aan het gebruik van marihuana (the Killer Weed). Dit was één van de overwegingen om cannabis in 1937 te verbieden. De andere overwegingen waren dat cannabisgebruik zou leiden tot gebruik van opiaten (de zogeheten stepping stone-theorie), en dat cannabis als surrogaat voor opiaten zou kunnen dienen. Opiaten, coca- en cannabisproducten werden dus met ingang van 1937 op één lijn gesteld. Andere drugs zijn geleidelijk op diezelfde lijn gebracht.

De jaren veertig werden beheerst door de Tweede Wereldoorlog. Waarschijnlijk was de oorlogsperiode wereldwijd het absolute dieptepunt in de consumptie van drugs. Het herstel kwam pas aan het eind van de jaren vijftig, en de doorbraak zoals gezegd aan het eind van de jaren zestig. De meeste druggebruikers waren jong. Dit in tegenstelling tot de situatie rond 1900, toen de meesten gezinsverantwoordelijkheid hadden. Of dit verschil het gevolg was van een verschuiving van het druggebruik naar de jeugd, of dat deze verandering deels schijn was omdat jongeren op latere leeftijd van school kwamen, gingen werken, en een gezin stichtten, zullen wij in het midden laten. Hier is slechts van belang dat drugs sinds de jaren zestig hoofdzakelijk worden beschouwd als een bedreiging van de onvolwassene, van het kind dat als burger nog niet oordeelkundig is en derhalve tegen drugs beschermd moet worden.

Men zag rond 1970 twee grote bedreigingen voor de toekomstige autonomie van de jongeren. Drugverslaving vormde de eerste bedreiging. Hierbij moet worden bedacht dat de opvoedende generatie vrijwel niets van drugs wist, en tussen de verschillende drugs, hun toepassingen en gevolgen geen onderscheid kende. De tweede afhankelijkheidsrelatie die men vreesde was die van de druggebruiker ten opzichte van de handelaar. In de publieke beeldvorming nam deze afhankelijkheid haast mythische proporties aan. Drugdealers werden afgeschilderd als 'pushers', die bij voorkeur opereerden bij de schoolpoort, eerst bijna gratis drugs uitdeelden om later, als hun slachtoffers eenmaal verslaafd waren, de prijs op te drijven en hun slachtoffers als slaven uit te buiten. Kortom, de drugdealers waren de door en door bedorven kerels van Plato die zich temidden van de geneugten staande wisten te houden en de zwakkeren van geest aan zich onderwierpen.

Ouders dienen hun kinderen dus te beschermen tegen drugs en tegen drughandelaars. De gemeenschap meent hier eveneens direct belang bij te hebben, want kinderen zijn de toekomst. Amerikaanse ouders hebben daarom niet alleen als ouder, maar ook als burger de plicht om hun kinderen voor verslaving en afhankelijkheid te hoeden. Ronald Reagan greep deze dubbele identiteit aan om zijn vrouw Nancy in de uitoefening van het presidentiële ambt te betrekken. Hij presenteerde zijn 'war on drugs' als een politieke aangelegenheid waarin hij moest samenwerken met zijn vrouw, omdat het gewetensvolle ouders zo betaamt.

Het gezamenlijke optreden van Ronald en Nancy maakt heel duidelijk dat de Amerikaanse overheid inzake het drugvraagstuk op de stoel van de opvoedende ouders is gaan zitten. Gewoonlijk spreekt men in zulke gevallen over paternalisme. Een paternalistische overheid is vanuit het perspectief van burgerschap altijd enigszins suspect, want paternalisme houdt een ontkenning in van de oordeelkundigheid van de burgers en vormt een bedreiging van hun zelfbeschikking, hun autonomie. In Duitsland, dat jaren lang het Amerikaanse drugbeleid secuur heeft nagevolgd, wordt het traditionele drugbeleid de laatste tijd om deze fundamentele reden bekritiseerd. Het drugbeleid zou in strijd zijn met het 'Recht auf Sucht' van de Duitse burgers³³. Het is dezelfde

³³] A. Hart und W.W. Pommerehne, 'Teures Politikversagen. Eine kontrollierte Heroinabgabe würde der Gesellschaft viele Kosten sparen'; *Die Zeit*, 20 maart 1992, nr. 13, blz. 27.

overweging die aanleiding gaf tot de anti-drugbeleid demonstraties in de jaren zeventig en eerder al tot de constitutionele bezwaren tegen de straffe interpretatie van de Harrison Act.

Het hedendaagse Amerikaanse drugbeleid is wel eens gekenschetst als een exportartikel²⁴. In hun nationale 'war on drugs' beschouwen de Amerikanen de hele wereld als hun strijdtoneel, omdat de drugs die in de Verenigde Staten geconsumeerd worden grotendeels van elders afkomstig zijn, en de consumptie in eigen land niet met succes valt te bestrijden zonder de productie in de rest van de wereld aan te pakken. De lange arm van de Amerikaanse overheid reikt om deze reden tot in andere landen, waar Amerikaanse drugbestrijdingsdiensten en inlichtingendiensten actief zijn, en waarbij militaire middelen niet worden geschuwd³⁵. Drugbeleid is voor de Verenigde Staten dus meer dan een nationale aangelegenheid, het is tegelijk buitenlandse politiek.

Dat is van het begin af aan zo geweest. Eigenlijk al sinds 1899, toen Amerika de koloniale meester werd van de Filippijnen. De Amerikanen troffen daar veel opiumgebruik aan. Zij besloten het gebruik en de handel totaal te verbieden. Deze maatregel had geen succes. Er ontstond een levendige smokkelhandel, en volgens sommige waarnemers nam het opiumgebruik door het agressievere optreden van de illegale handel zelfs toe. De Amerikanen kwamen tot de conclusie dat zij het verbod niet konden handhaven zolang er nog aanvoer van opium was. Zij wensten daarom een internationale aanpak van de productie en de handel.

In 1903 sloten de VS een economisch verdrag met China. De voornaamste handelsconcurrent was Engeland, en het voornaamste exportprodukt van het Britse imperium naar China was opium. China probeerde zich al langer aan de greep van de Engelsen te ontworstelen (de beroemde opiumoorlogen) en kreeg nu in de VS een sterke bondgenoot. Deze Chinees-Amerikaanse connectie is belangrijk, omdat hieruit blijkt dat de Amerikaanse war on drugs van begin af aan onderdeel is geweest van het grote spel om de wereldheerschappij. In 1906 vaardigde de Chinese keizer een verbod uit op het gebruik van opium en voerde voor herhaalde overtreding de doodstraf in. Met Engeland werd een verdrag gesloten om de import van opium te verminderen. De werkelijke bedoelingen van China werden in Europa gewantrouwd. China was immers zelf de voornaamste wereldproducent van smokkelopium. Maar Amerika stond pal achter de Chinese regering en achter het absolute verbod dat in China tegen het opiumgebruik was uitgevaardigd.

Omdat de strijd tegen het druggebruik op de Filippijnen, in China en in de Verenigde Staten vrij hopeloos was zolang er nog drugs vanuit het buitenland werden binnengesmokkeld, nam Amerika het initiatief tot een internationale aanpak van het probleem. Dit leidde tot een reeks van opiumconferenties, waarbij verschillende internationale verdragen werden gesloten. Deze verdragen zijn vandaag de dag nog steeds van invloed. Zij werden in 1961 gebundeld in het Enkelvoudig Verdrag van New York, en dit verdrag vormt de basis van de tegenwoordige internationale drugpolitiek.

De Verenigde Staten hebben voortdurend getracht het internationale overleg naar hun hand te zetten. Dat is de Verenigde Staten vóór de 2e Wereldoorlog

^{24]} E.A. Nadelmann, 'US Drug Policy: A Bad Export'; *Foreign Policy*, voorjaar 1988, nr. 70, blz. 83-108.

^{35]} Bijvoorbeeld de militaire interventie in Panama op 20 december 1989, teneinde president generaal Manuel Antonio Noriega wegens drughandel te arresteren. Daarbij vonden honderden burgers de dood. Ander voorbeeld: de inzet van VS-troepen en helikopters bij de bestrijding van de coca-productie in Peru en Bolivia, waartoe president Bush in september 1989 een geheime opdracht gaf. Laatste voorbeeld: de vlootblokkade van de Colombiaanse kust door Amerikaanse oorlogsbodems in januari 1990. Door protest van de Andeslanden moest de blokkade worden opgeheven.

nooit helemaal gelukt. In de eerste plaats ondervonden de VS veel weerstand van landen die bij de produktie van drugs grote economische belangen hadden. Dit gold vooral voor Engeland, maar ook voor bijvoorbeeld Duitsland, Japan en Zwitserland als producenten van morfine en heroïne, en voor Nederland, dat een belangrijke producent was van cocaïne. In de tweede plaats ondervonden de VS veel weerstand van landen die de Amerikaanse oorlog tegen het druggebruik een heilloze benadering vonden. Van deze landen was Nederland veruit de belangrijkste tegenspeler. Nederland was namelijk het enige land dat een volwaardig alternatief drugbeleid te bieden had. Nederland predikte geen moralistische, maar een pragmatische benadering van het drugprobleem, en deed dat op grond van de ervaring die men in Nederlands-Indië had opgedaan.

2.3 De Opiumregie in Nederlands-Indië

In het Westen kwam druggebruik 'stellig het allerminst' voor in Nederland³⁶. Dit verklaart waarom de Nederlanders in eigen land zonder veel discussie in 1919 de opiumwet invoerden. Men dacht de situatie van marginaal voorkomend druggebruik met behulp van de opiumwet gemakkelijk te kunnen bestendigen. De opiumwet verbood het bereiden, verwerken, vervoeren en verkopen, alsmede het voor verkoop in bezit hebben van opium en opiumprodukten, maar niet het gebruik ervan.

In de opiumwet bezat Nederland een wet voor een probleem dat in eigen land niet bestond. In Nederlands-Indië kwam daarentegen al eeuwen lang zeer veel opiumgebruik voor. Lange tijd hebben de Nederlanders hiervan geprofiteerd. Al in de 17e eeuw verwierven zij het monopolie op de import van ruwe opium. Sinds het midden van de 19e eeuw gingen er in Nederland steeds meer stemmen op om het opiumgebruik in Nederlands-Indië, dat vooral algemeen was onder het Chinese bevolkingsdeel, te verminderen. In 1894 werd een zeer ingrijpende maatregel genomen. De overheid trok de volledige opiummarkt naar zich toe. De import was al een staatsmonopolie, maar nu werden ook de bereiding en de verkoop van opium onder het staatsmonopolie gebracht. De overheid opende een eigen opiumfabriek en verkocht de aldaar vervaardigde drugs in door ambtenaren bemande staatswinkels. Men noemde dit systeem de Opiumregie. Het voornaamste doel van de Opiumregie was aanvankelijk het uitsluiten van alle eigenbelang bij de verkoop van opium, aangezien zowel legale als illegale particuliere verkoop van drugs gepaard ging met het voortdurend zoeken van nieuwe afzetmogelijkheden. De ambtenaren van de Opiumregie hadden daarentegen een vast salaris en geen belang bij de verkoop.

In de loop van de 20e eeuw werd de Opiumregie steeds meer een instrument om het gebruik van drugs te reduceren. Het gebruik werd aan steeds meer voorwaarden gebonden. Gebruikers moesten bijvoorbeeld een vergunning hebben en mochten slechts een bepaalde maximum-hoeveelheid afnemen. Men bleef voor opium een hoge prijs vragen om ook op die manier het gebruik beperkt te houden. Zo groeide de Opiumregie uit tot een systeem van gereguleerde verstrekking voor de ongeveer 150.000 gebruikers die Nederlands-Indië telde. Tezeldertijd kwam in Nederlands-Indië de verslavingszorg van de grond. In 1930 werd de eerste gesubsidieerde verslavingskliniek geopend. Hier werden jaarlijks circa 500 verslaafden intramuraal geholpen. In geheel Nederlands-Indië waren dat er jaarlijks 1000 à 2000. Daarnaast verleende de overheid subsidie aan verenigingen die zich bezighielden met voorlichting (vooral op scholen), anti drugs-propaganda en nazorg voor ex-verslaafden.

³⁶] G.C. Bolten, 'Morphinisme'; *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 1906 I, blz. 257.

Het was dit stelsel van legale gereguleerde verkoop in combinatie met hulpverlening dat door Nederland als alternatief tegenover de Amerikaanse 'war on drugs' werd geplaatst. De Opiumregie was het meest ontwikkelde systeem van overheidsbemoeienis met druggebruik ter wereld. De Nederlandse aanpak stond internationaal bekend als de indirecte bestrijdingsmethode, omdat hiermee de beheersing en geleidelijke reductie van het gebruik werd beoogd. Hier tegenover stond de Amerikaanse internationale 'war on drugs', die de directe bestrijdingsmethode werd genoemd omdat hiermee de onmiddellijke uitroeiing van het gebruik met wortel en tak werd beoogd. Inzake de bestrijding van het drugvraagstuk stonden de VS en Nederland dus vóór de Tweede Wereldoorlog al lijnrecht tegenover elkaar. Dit neemt niet weg dat ook Nederland voorstander was van een internationale aanpak, maar dan een aanpak van de illegale produktie en de smokkelhandel, die een voortdurend beletsel vormden om de Opiumregie strenger te maken. Nederland behoorde dan ook tot de actieve landen in het internationale overleg over het drugvraagstuk. Door het relatieve succes van de Opiumregie genoot Nederland een zekere autoriteit op dit gebied. Niet voor niets trad Nederland als gastland op van een serie internationale opiumconferenties. Deze conferenties, die tussen 1911 en 1914 te Den Haag werden gehouden, mondden uit in de eerste internationale opiumverdragen. De zorg om deze verdragen te effectueren werd aan Nederland, niet aan de Verenigde Staten toevertrouwd. De verdragen werden uiteindelijk via het Vredesverdrag van Versailles geratificeerd, waarna de rol van Nederland werd overgenomen door de Volkenbond. Nadien bekleedde Nederland nog meermalen het voorzitterschap van de opiumconferenties van de Volkenbond. De visies van de VS en Nederland inzake de aanpak van het drugprobleem stonden herhaaldelijk tegenover elkaar. Het hoogtepunt hiervan speelde zich af rond 1930, toen er een rapport verscheen van een door de Volkenbond ingestelde onderzoekscommissie, de Commissie Ekstrand.

Op grond van haar bevindingen keerde de Volkenbond-commissie zich nadrukkelijk tegen de repressieve Amerikaanse benadering. Zij beval daarentegen alle staten en alle koloniale gebieden in het Oosten, de Nederlandse aanpak in Indië aan. De maatregelen die zij voorstelde waren grotendeels rechtstreeks aan het stelsel van de Opiumregie ontleend. Aldus vond het Nederlandse beleid internationale erkenning als de meest pragmatische en effectieve strategie ten aanzien van het opiumprobleem.

De Nederlandse regering raakte met haar Indische opiumpolitiek nogal ingenomen. Deze zelfvoldane houding gaf in Indië aanleiding tot kritiek, met name vanuit de professionele verslavingszorg en de anti-opiumverenigingen. Deze kringen vochten het bestaan van de Opiumregie niet aan. Zij gingen er van uit dat de Opiumregie onmisbaar was voor de beheersing van het probleem. Wel drongen zij aan op een strengere aanpak van de Regie en op nauwe samenwerking tussen de Regie en de hulpverlening. Dit standpunt werd nog vlak voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog bij de Nederlandse regering ingediend. Het lag in de lijn der verwachtingen dat het beleid zich op den duur in die richting zou gaan ontwikkelen. Maar de Tweede Wereldoorlog brak deze ontwikkeling abrupt af. In 1942 werd Nederlands-Indië door de Japanners bezet. Zij ontmantelden het Nederlandse bestuursapparaat en dus ook de Opiumregie.

Hierboven hebben wij de geschiedenis van het Nederlandse drugbeleid in Indië in ruwe trekken geschetst. Maar wat bezieldde de Nederlanders eigenlijk om het druggebruik te willen tegengaan, nadat zij er eerst zo veel aan verdiend hadden? Eén ding moet daarbij heel duidelijk zijn. Die impuls kwam niet uit de Indonesische volkeren zelf. Zij hadden op het Nederlandse beleid geen invloed. Zij waren immers geen burgers. Zij waren slechts onderdanen van het Koninkrijk der Nederlanden. De burgers in Nederland waren doorgaans niet zo hevig begaan met de koloniale politiek, zodat het Nederlandse gezag relatief veel

bestuurlijke vrijheid werd gelaten in de uitwerking van het beleid. Deze relatieve bestuurlijke vrijheid en de omstandigheid dat óver de Indonesische volkeren werd beslist kunnen verklaren waarom het Nederlandse gezag inzake het opiumvraagstuk ogenschijnlijk gevoelloze, maar daarom uiterst efficiënte bestuurlijke maatregelen kon treffen. De Nederlanders lieten zich in de bestuurszorg in Indië door hun verstand leiden en niet door hun hart.

We zeiden al 'ogenschijnlijk gevoelloos', want de hoofdlijnen van het drugbeleid in Indië stonden wel degelijk onder invloed van ideologisch bevroegen opvattingen over menswaardigheid. De eerste bezwaren tegen de opiumhandel van de VOC en het opiumgebruik op Java werden gemaakt door leden van de Patriottenbeweging. Zij lieten zich inspireren door de denkbeelden van Rousseau en Condorcet, en zij keerden zich in de sporen van deze twee tegen slavernij. Dirk van Hogendorp, de oudere broer van Gijsbert Karel, was de eerste die het lot van slaven vergeleek met het lot van opiumgebruikers en in overdrachtelijke zin sprak over een vorm van slavernij die moest worden afgeschaft. Dat was in 1801. In de visie van Dirk van Hogendorp was de slavernij van de opiumgebruiker tweeledig. Ten eerste was hij afhankelijk van opium en ten tweede van de opiumhandelaar. Die handelaar was de VOC, die het monopolie op de verkoop van opium bezat, en Dirk was een fel tegenstander van de VOC. Zijn oplossing was dan ook simpel: opheffing van de VOC en dusdoende afschaffing van de opiumhandel.

De bezwaren tegen het opiumgebruik en de opiumhandel herleefden in de tweede helft van de 19e eeuw. Over de negatieve gevolgen van het opiumgebruik was men nu explicieter. Men wilde het opiumgebruik matigen, omdat dit positieve invloed zou hebben op de gezondheid, de welvaart, en de zedelijkheid van het volk. Hiervan was het gezondheidsargument nog het minst belangrijk. Dat kwam enerzijds door het ontbreken van een westerse medische stand in Indië en door de afzijdigheid van medici bij het opiumdebat in Nederland. Anderzijds sloeg het stereotype beeld van de uitgemergelde opiumverslaafde in Indië niet zo aan, omdat men wel besepte dat men met honger en ziekte te maken had en opium het voornaamste medicijn was. Bij de welvaart dacht men aan twee zaken. In de eerste plaats meende men dat de vermindering van het opiumgebruik zou leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit van de Javanen. Geen American Dream hier, maar de 'Dutch Dream' om de opbrengst van de kolonie te verhogen. Niettemin, ook de Nederlanders meenden dat hun gemeenschappelijke economische belang indirect door het opiumgebruik werd geschaad. In de tweede plaats meende men als typische Hollanders, dat de Javaan zijn centjes wel zou gaan opsparen als hij ze niet meer aan opium zou verkwisten, en dat zou de welvaart van de Javanen zelf ten goede komen. Hollands deugddenken was dus niet vreemd aan de wens om het opiumgebruik te reduceren.

Dit deugddenken kwam het sterkst tot uitdrukking in het streven naar de zedelijke verheffing van het Javaanse volk. De afkeer van het opiumgebruik hing zeer nauw samen met de context waarin het recreatieve gebruik plaatsvond. Opiumgebruik vond dikwijls plaats in combinatie met andere lust- en genotsbelevingen, zoals sex, prostitutie en gokken. Dat vervulde 'de oprechte christen met diepe afkeer':

'Ben ik het gordijn van een dier spelonkjes openschoof, was ik verontwaardigd over het schandelijk tooneel, dat zich aan mijn oogen voordeed. Vier à vijf half naakte Javanen lagen bewusteloos en als dieren door elkander en even bedwelmd door den opium als deze, bespeurde ik daar vrouwelijke wezens, die...doch laat ik hierover niet uitwijden, aangezien het de kiesheid kwetsen ware'³⁷.

^{37]} J.T. Canter Visscher, *Memorie omtrent de werking der opiumpacht op Java*. Opgenomen in het verslag van de tweede vergadering van het Indisch Genootschap, 1858, blz. 143.

En ‘het greep in de ziel’ om te aanschouwen...

‘hoe diep de mensch kan vallen, hoe het verhevendste gewrocht der Goddelijke schepping zich, tot zelfs beneden het dierlijke kan verlagen en een schouwspel vertoonen, waarbij walging en afgrijzen, doch tevens medelijden met den zoo diep gezonkene in het menschelijk hart moeten opzwellen’³⁸.

Walging en medelijden, dat waren de gevoelens die ten grondslag lagen aan de bestrijding van het opiumgebruik in het kader van de zedelijke verheffing van de Javaan. Dit culturele moralisme vormde een drijvende kracht achter de invoering van de Opiumregie. Daarbij speelden zendelingen al een rol. In de 20e eeuw domineerde de zending de hulpverlening aan opiomannen; de nazorg en de anti-opiumpropaganda. De zendingsdrang werd echter voortdurend getemperd door het gematigde koloniale bestuur. Aan de ene kant waren koloniale bestuurders over het algemeen van mening dat de (medische) zending het opiumgevaar overdreef. Er waren weliswaar beklagenswaardige opiumverslaafden, maar veruit de meeste opiumgebruikers waren niet verslaafd. Colijn vergeleek nog in de jaren twintig van deze eeuw het opiumgebruik in Indië met een borreltje op z’n tijd in Nederland. Aan de andere kant dempte het koloniale bestuur het culturele moralisme van de zending vooral uit vrees voor negatieve reacties van de grotendeels islamitische bevolking. Men voelde wel degelijk voor beheersing van het opiumgebruik, maar het overheidsingrijpen moest de Javaanse cultuur respecteren. Dat is één van de redenen waarom men er niet over peinsde het opiumgebruik te verbieden.

Als beleidsinstrument verschilde de Opiumregie dus hemelsbreed van de Harrison Act. Maar in de politieke achtergrond school toch overeenkomst. Zoals de Harrison Act een resultaat was van het progressieve tijdperk in de Amerikaanse politiek, zo was de Opiumregie een produkt van de Ethische politiek. De Ethische politiek was de populaire aanduiding voor een programma van sociale zorg, efficiency, expansie en autonomie, dat de eerste decennia van de 20e eeuw zou karakteriseren. De Opiumregie was een van de eerste instituties waarin de Ethische politiek tot uitdrukking kwam. De Regie was bedoeld om oude fouten te herstellen en als zodanig een institutionele uitdrukking van de zorg om het geestelijke en materiële welzijn van de Indonesiërs³⁹.

2.4 Nederland sinds de jaren zestig

Vanaf 1967 nam het druggebruik in Nederland vrij plotseling massale vormen aan. Dit leidde tot paniek bij de verantwoordelijke autoriteiten. Hoe moest op dit druggebruik – het betrof hoofdzakelijk cannabisprodukten – gereageerd worden? Deze vraag klemde te meer, ten eerste omdat het druggebruik deel uitmaakte van een tegencultuur die door goed opgeleide en politiek actieve jongeren werd uitgedragen, en ten tweede omdat de oudere generaties furieus op het druggebruik reageerden. De volwassen burgers wisten nagenoeg niets van drugs af. Uit enquête-onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking de betekenis van het woord drugs niet eens kende. Maar dit volstrekte gebrek aan kennis belette niet dat de burgers al een mening hadden over de oplossing van het vraagstuk. Men antwoordde op deze vraag: zweepslagen, afbeulen en werkkampen. Hieruit valt op te maken dat druggebruikers werden gezien als ‘langharig werkschuw tuig’. Deze connotatie hing samen met de omstandigheid dat de tegencultuur post-materialistische waarden aanhing, waarden die niet strookten met het calvinistische arbeidsethos.

³⁸] Ibid., blz. 141.

³⁹] J.R. Rush, *Opiumfarms in 19th Century Java. Institutional Continuity and Change in a Colonial Society, 1860-1910*; Phd., Yale University, 1977, blz. 259-260.

⁴⁰] Nederlandse Stichting voor Statistiek, *Drugs in Nederland II*; 1971, zoals aangehaald in: *Ruimte in het drugbeleid*; rapport van een werkgroep van de stichting Algemeen Centraal Bureau voor de Geestelijke Volksgezondheid, Meppel, Boom, 1971, blz. 34.

Zo hielden de jongeren van de tegencultuur een pleidooi voor deeltijdarbeid, hetgeen in die tijd een ongehoorde schande was en een bewijs van luiheid. Kortom, druggebruikers kwamen niet alleen in conflict met de dominante cultuur, zij ondermijnden bovendien de onderlinge economische loyaliteit van de Nederlandse gemeenschap, een loyaliteit die sterk leefde bij degenen die de oorlog en de wederopbouw hadden meegemaakt.

De overheid reageerde aanvankelijk met harde hand op het druggebruik, maar dit had een onhoudbare rechtssituatie tot gevolg. Jongeren, die overigens niets op hun kerfstok hadden, moesten veroordeeld worden voor het bezit van enkele kruimels hasjij. Dit tarte het rechtsgevoel, vooral omdat allerwege de tendens tot strafmatiging overheerste. Bovendien bezorgde het druggebruik het rechtssysteem onaangenaam overwerk. Omstreeks 1970 trad al een versoepeling op in het optreden van politie en justitie, een versoepeling die werd ingegeven door de praktische problemen, maar vooral door de politiek.

In politieke kringen tekende zich namelijk een kentering af in de stellingname inzake het drugprobleem. Alle politieke partijen, behoudens de CHU en klein rechts, toonden zich voorstander van enige liberalisering van het toenmalige drugregime. In de partijprogramma's van de politieke partijen komt het drugvraagstuk voor het eerst in 1971 nadrukkelijk aan de orde, en wel voornamelijk in het raam van de gezondheidszorg. Druggebruik was een kwestie van vrijheid, en de beperkingen die daarop werden aangebracht moesten gegrond zijn op reële risico's. De risico's die men signaleerde betroffen de gezondheid van de gebruiker en het gebruik van drugs (maar ook van geneesmiddelen en alcohol) in het verkeer. Omdat over de risico's van druggebruik weinig met zekerheid bekend was, noch bij de gebruikers, noch bij het publiek, noch bij de politici, gaf men in politieke kringen prioriteit aan onderzoek en voorlichting. Die voorlichting was algemeen en diende ook de overtrokken reacties op druggebruik te temperen. Deze prioriteitstelling hield tot het midden van de jaren zeventig aan. We zien dus dat in Nederland in eerste instantie de nadruk werd gelegd op het verhogen van de oordeelkundigheid inzake drugs. Dat is te vergelijken met de intentie die de eerste federale drugwet in de Verenigde Staten had.

Feitelijk viel de beslissing om de opiumwet te versoepelen al in 1972. Deze versoepeling werd in 1976 geëffectueerd. De omstandigheden waren inmiddels danig veranderd. De tegencultuur was passé, ten dele doordat de waarden die zij verkondigde allengs gemeengoed werden. Daarnaast was er sinds 1972 heroïne op de markt gekomen en was het gebruik van hard drugs toegenomen. Nederland maakte kennis met drugverslaving. De overheid reageerde met hulpverlening aan drugverslaafden. Er moest een 'mozaïek van voorzieningen' groeien. De voorzieningen liepen uiteen van sociaal-cultureel tot medisch-klinisch. Tussen deze twee richtingen groeide een ware strijd om de macht en om de subsidiepot, een strijd die uiteindelijk in het voordeel van laatstgenoemde richting is uitgevallen. Anders dan in de Verenigde Staten, waar de zwaarmacht nagenoeg exclusief de institutionele belangen bij de bestending van het bestaande beleid verwierf, en meer in overeenstemming met Nederlands-Indië, waar de institutionele belangen van de Dienst der Opiumregie los stonden van die van de verslavingszorg, groeiden er in Nederland twee gelijkwaardige institutionele circuits: het politieel-justitiële en het hulpverleningscircuit. Deze tweesporigheid gold ook de politieke verantwoordelijkheid, die kwam te berusten bij Volksgezondheid en Maatschappelijk Werk enerzijds en Justitie anderzijds. Politiek gezien werd evenwel de competentie inzake het drugbeleid primair bij Volksgezondheid gelegd. Dat was terecht, gezien het beleid waar Nederland in de jaren zeventig voor koos. Dat beleid geldt in hoofdlijnen nog steeds (zie paragraaf 1.2.).

De politieke aandacht verschoof van druggebruik naar drugmisbruik. Het beleid ging zich richten op de excessen. Men ontwaarde nieuwe risicogroepen.

Met name het gebruik van harddrugs onder jonge Molukkers en Surinamers baarde opzien en zorg. Men ontwaarde ook nieuwe risico's. Men was getuige van de opkomst van de professionele (hard)drughandel. Verslaafden aan harddrugs bleken zich schuldig te maken aan kleine vermogenscriminaliteit om hun drugs te bekostigen. Hun verloederde verschijning begon het straatbeeld te ontsieren of anders gezegd: zij pleegden inbreuk op de openbare orde. Deze elementen, vermogenscriminaliteit en openbare orde, hielden in dat de gemeenschap meende directe schade te ondervinden van het misbruik van harddrugs. Dit vereiste maatregelen die op misbruik van harddrugs waren toegespitst. De verstrekking van methadon nam toe, en er ontstond zich een discussie over de verstrekking van heroïne. Daarin mengden zich in de jaren tachtig ook heroïnisten, die zich in samenwerking met hulpverleners georganiseerd hadden in de Junkiebond. Met deze vakbond van professionele verslaafden toonden de junkies wel degelijk in staat te zijn om als burgers in de politieke gemeenschap te participeren.

Als burgers, zo werden harddrugverslaafden ook gezien door de regering in 1988. De staatkundig gereformeerde voorman Van der Vlies had in een motie bij de regering aangedrongen op dwangbehandeling van drugverslaafden. De regering wees dit denkbeeld af, omdat er voldoende mogelijkheden waren om drang op de verslaafden uit te oefenen, teneinde hen tot afkicken te bewegen. Bovenal, zo stelde de regering: 'Algemeen wordt aangenomen dat een verslaafde niet uitsluitend op grond van zijn verslaving als krankzinnig zou moeten worden aangemerkt, ontoerekeningsvatbaar zou zijn of geen vrije wil meer zou hebben, zodat op basis daarvan onvrijwillige opname mogelijk zou zijn. Ook wij onderschrijven deze stelling', aldus de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Minister van Justitie in hun gezamenlijke nota aan de Tweede Kamer ⁴¹. Dit houdt impliciet in dat de opvatting, die verslaving beschouwt als een hedendaagse recombinant van slavernij, niet door het toenmalige kabinet Lubbers werd gedeeld. Van der Vlies deelde die opvatting wel, want, zo reageerde hij: 'Dit ... kan ons er niet van weerhouden om de stelling dat van dwang en drang moet worden afgezien vanwege een – overigens illusoir – recht op vrije wilsbeschikking, verre van ons te werpen' ⁴².

Als middel tegen de maatschappelijke overlast door drugverslaafden werd gedwongen behandeling enerzijds te zwaar bevonden (want in strijd met artikel 11 van de Grondwet), en anderzijds te licht (want buitenlandse ervaringen wezen uit dat gedwongen behandeling niet hielp). Maar wat dan? De mate waarin harddrugverslaafden in sommige steden bezit namen van de straat begon verontrustende proporties aan te nemen. In 1990 kwam het in Amsterdam en Arnhem (Klarendal) tot volksoptootjes. Boze burgers uitten massaal hun onvrede met de politiek, die er maar niet in slaagde om het drugvraagstuk onder controle te krijgen. De eigenrichting bereikte in 1992 een nieuw hoogtepunt, toen mariniers zich op de Rotterdamse junks van Perron 0 wilden storten. Politici spraken hun veroordeling uit. De militaire rechtbank deed dat niet. Maar de leiding van de mariniersopleiding legde wel een bijzonder soort straf op. Zij voegden aan het rooster van de mariniers extra lessen toe: lessen in burgerschap.

⁴¹] Ministerie van WVC, *Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden*; Rijswijk, januari 1988, blz. 2.

⁴²] Handelingen Tweede Kamer, 1987-1988, *Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden*, UCV 55, 16 mei 1988, blz. 9.

3.1 Modellen van drugcontrole

De geschiedenis leert dat op het drugvraagstuk principieel verschillende beleidsreacties mogelijk zijn, ook beleidsreacties die afwijken van de thans gevolgde standaardformules. Tegenwoordig spitsen discussies over drugbeleid zich dikwijls toe op de wenselijkheid en de effectiviteit van repressief drugbeleid. Dergelijke discussies worden doorgaans gevoerd onder slagzinnen als decriminalisering, liberalisering, verstrekken en vrijgeven. De connotatie is die van twee tegenpolen. Tegenover repressie lijkt alleen vrijheid te staan. Daarom lokken plannen zoals voorgesteld door de gemeentepolitie van Rotterdam, om van overheidswege heroïne te verstrekken aan de hopeloos verslaafde criminelen, zulke heftige reacties uit. Zulke plannen komen over als de capitulatie van de overheid aan het drugvraagstuk.

In het voorafgaande hebben wij aangetoond dat het onjuist is om het drugbeleid exclusief te plaatsen op het spanningsveld tussen repressie en vrijheid. Er zijn immers niet twee, maar drie modellen van drugcontrole, te weten *vrijheid*, *repressie* en *interventie*. In *On liberty* toonde John Stuart Mill zich voorstander van het vrijheidsmodel. De overheid mocht de drughandel controleren, maar zij mocht zich niet inlaten met het druggebruik, omdat dit volgens Mill strijdig was met de onschendbare vrijheid van het individu. Zelfs hoge accijnzen om de consumptie af te remmen strookten niet met dit ultra-liberale model van drugcontrole⁴³. In onze eeuw is vrijheid echter tot een volstrekt theoretisch model geworden. Tegenwoordig sluiten drugbeleid en vrijheid elkaar in de praktijk uit, want drugbeleid impliceert altijd bemoeienis van de overheid met zowel de drughandel als met het druggebruik. In het kader van een actief drugbeleid is daarom niet vrijheid, maar interventie de tegenpool van repressie.

Tussen de uiterste vormen van repressie en interventie zitten mengvormen en schakeringen, op grond waarvan in het verleden drugbeleid is gevormd. Zo bewijst de huidige Nederlandse aanpak dat in een repressieve context selectieve interventies mogelijk zijn die repercussies hebben op zowel het druggebruik als de drughandel (methadonverstrekking). Omgekeerd bewijst de Indische ervaring dat een interventionistische context zich wel degelijk laat verenigen met selectieve repressie (repressie van de illegale handel, verboden kringen, enzovoort). Kortom, repressie en interventie zijn twee werkzame modellen van drugcontrole, die ook heel goed te combineren zijn.

3.2 Beleid en probleemdefinitie

Drugcontrole is een beleidsreactie. Beleidsreacties zijn er in soorten en zij verschillen naar de aard van het probleem waarop het beleid is gericht. Als de ware aard van een probleem onduidelijk is, zijn beleidsreacties vanzelf onzuiver gericht. Het drugprobleem werd in de 19e eeuw al afgeschilderd als een veelkoppig monster, dat wil zeggen dat het meerdere identiteiten heeft. Als we die identiteiten nu eens heel afstandelijk beschouwen, dan kunnen we het drugprobleem definiëren als het gevolg van een consumptiegoed of van consumptief gedrag, als zonde en als ziekte.

⁴³] J.S. Mill, *Over vrijheid*; Amsterdam/Meppel, Boom, 1978. Oorspronkelijke titel: *On Liberty* (1859).

Het is tegenwoordig niet meer zo gebruikelijk om drugs als een consumptie-artikel te beschouwen, maar ze zijn het wel degelijk. Het zijn altijd luxe-artikelen geweest, of ze nu als medicijn of als genotmiddel werden aangewend. Uitgedrukt in gewicht zijn drugs meestal meer waard dan goud. Zulke artikelen trekken begerige consumenten en handelaren aan. De markt gaat desnoods illegaal zijn gang en schommelt op de golven van de welvaart, getuige de opbloei van het druggebruik in de welvarende jaren zestig en de val in de opiumconsumptie in Indië tijdens de crisis van de jaren dertig. De consumptie is echter niet zonder risico's en die kunnen een beleidsreactie vergen. Hoe reageert de overheid doorgaans op riskante consumptiegoederen? Welnu, er zijn zeer riskante, levensbedreigende artikelen op de markt, zoals kettingzagen, auto's, enzovoort. De gebruikelijke beleidsreactie is interventie door middel van veiligheidseisen, gebruiksvorschriften, vergunningen, rijbewijzen, voorlichting en dergelijke. Kortom, de overheid bevordert enerzijds de intrinsieke veiligheid van het artikel en anderzijds de competentie van de consument om met dat artikel om te gaan.

Met soortgelijke beleidsreacties treedt de overheid riskante consumptieve gedragingen tegemoet. Sommige sporten bijvoorbeeld kunnen levensgevaarlijk zijn voor de sporter zelf, schade aanrichten aan anderen (blessures, overlast), maar ook de gemeenschap benadelen (gezondheidszorg, arbeidsverzuim). De beleidsreactie is weer overwegend interveniërend en er op gericht de schade te beperken op alle drie de niveaus; individu, naaste omgeving en gemeenschap. Het zijn dezelfde niveaus waarop het druggebruik schade toebrengt.

Tot slot, het is niet ongebruikelijk dat de overheid zich rechtstreeks met de markt inlaat door monopolies toe te kennen aan zichzelf, aan beroepsgroepen of bedrijven. De inmenging kan bedoeld zijn om het aanbod van een goed of dienst te bevorderen, maar ook om een ongewenst aanbod te elimineren (geweldsmonopolie, belastingmonopolie) of te reduceren (accijnzen op tabak en benzine). Samengevat, door drugs te beschouwen als een riskant consumptie-artikel en druggebruik als riskant consumptief gedrag, opent zich een economische oriëntatie op het drugvraagstuk met navenante beleidsreacties.

Druggebruik kan ook worden beschouwd als een zonde. Daar valt veel voor te zeggen, want er is een onmiskenbare samenhang met andere zonden. Zo staan drugs als opium, cannabis en cocaïne bekend als krachtige afrodisiaca. Druggebruik komt in de – al of niet professionele – sexwereld relatief veel voor, waardoor een bron van waarheid is ontstaan voor veelvuldig misbruikte clichés als 'het dertienjarige heroinehoertje'. Evenzo is er een relatie met de goklust. Zo was het onder de Chinezen in Indië doodnormaal om tijdens het dobbelen een weinig opium te gebruiken teneinde de zinnen te scherpen. Kortom, druggebruik kan gemakkelijk worden geplaatst in het rijtje van drankzucht, prostitutie, pornografie en gokken. Zonden vormen echter een hoogst ongemakkelijk terrein voor overheidsbeleid. Beleidsreacties hebben dan ook de neiging uiteenlopend en weinig standvastig te zijn. Vooral de nationale overheid brandt zich niet graag aan de zondebestrijding en laat dit terrein gaarne over aan lagere overheden. Repressieve en interveniërende maatregelen komen allebei voor, maar de meest voorkomende beleidsreactie is gedogen en/of negeren. Deze reactie is ook in hoge mate karakteristiek voor het Nederlandse softdrugbeleid. Overigens, inzake de algemene zondebestrijding staat Nederland bekend als een tolerante natie. Volgens sommige buitenlandse correspondenten is deze nationale karaktertrek het enige van Nederland dat de moeite waard is om over te schrijven⁴⁴.

⁴⁴ Voor de krant in Nederland', serie over buitenlandse correspondenten in Nederland; *NRC-Handelsblad*, augustus/september 1992.

Ten slotte kan druggebruik beschouwd worden als een ziekte. Drugs zijn dan de verwekker, de bacil. Een bacil impliceert besmettingsgevaar. De metafoor is niet ver gezocht. Druggebruik is al talloze malen afgeschilderd als een epidemie die snel om zich heen grijpt. Te denken valt aan de crack-epidemie die van Amerika naar Europa zou overwaaien (waar blijft die trouwens?), en aan Reagan's kwalificatie van het drugprobleem als een 'murderous epidemic'. Zulke gevaren voor de volksgezondheid vergen vanzelfsprekend een krachtige beleidsreactie. Nu kan men niemand verbieden om ziek te worden, maar men kan zieken wel in quarantaine plaatsen, mogelijk zelfs dwingen om een behandeling te ondergaan. Daarnaast kan de overheid overgaan tot grootscheepse preventie, bijvoorbeeld door inenting. Een verbod op druggebruik valt te zien als zo'n preventieve maatregel tegen een epidemische ziekte.

Zieken hebben hulp nodig en hebben daar recht op. Hulp is te beschouwen als een bevrijdingspraktijk. Als de zieke beter wordt gemaakt, dan kan hij weer normaal in de maatschappij functioneren. Chronisch zieken kunnen met afdoende hulp ook normaal functioneren, ondanks hun ziekte. De bestaansgrond van de verslavingszorg is feitelijk op dit laatste gebaseerd, althans in Nederland. Hier biedt de verslavingszorg hulp aan de geneesbaren en de ongeneeslijken. Daarom kan en mag de effectiviteit van de sector niet worden afgemeten aan het aantal genezingen. Gemeten naar blijvende abstinentie is het percentage succesvolle hulpgevallen overigens klein, maar dat geldt internationaal ⁴⁵. Vanuit het perspectief van de overheid is de beleidsreactie die van de indirecte interventie. Met financiële middelen worden anderen in staat gesteld te interveniëren. Hulpverlening is weliswaar niet marktgericht, maar heeft desondanks consequenties voor de markt. Met name de verstrekking van methadon is van invloed op vraag en aanbod. Enerzijds is methadon een redelijk populaire drug geworden op de illegale markt. Anderzijds leidt het gratis (sic!) aanbod van methadon tot een reductie van de vraag naar andere opiaten. Dit wetende is de Rotterdamse politie met een plan gekomen om via de medische hulpverlening gratis heroïne te verstrekken aan de hopeloos verslaafde criminelen. Zulks zou ongetwijfeld leiden tot een daling van de vraag naar illegale heroïne. Maar de medische weg is oneigenlijk voor het plegen van rechtstreekse marktinterventie. Hulpverlening past bij drugs als ziekte en niet bij drugs als consumptiegoed.

Consumptie, zonde of ziekte. Kijkt men naar de beleidsreacties die daar in het algemeen bij horen, dan valt op dat interventie in de meeste gevallen de geëigende reactie is. Bakalar en Grinspoon, aan wie deze invalshoek is ontleend, menen er uit te kunnen concluderen dat het gangbare drugbeleid, dus de repressie, onhoudbaar zou zijn als deze niet gegrond was op de visie van druggebruik als ziekte en van drugs als de verspreider van die ziekte ⁴⁶. Maar het grote probleem bij deze zienswijze is dat de meeste druggebruikers helemaal niet ziek zijn en het ook nooit worden. Als dat wel zo zou zijn, dan was Nederland ziek, dan was in elk geval Amsterdam ziek, want van de Amsterdamse bevolking heeft 25 procent ervaring met druggebruik. Het zou ons pijnlijk in de tijd terugwerpen indien zo'n omvangrijke categorie van de bevolking collectief als ziek of besmet werd beschouwd. Dat doet immers onmiddellijk denken aan het empirische onderzoek uit de 19e eeuw van de Britse Dr. Wise, waaruit zou blijken dat een derde van de bevolking in de Bengalen krankzinnig was als gevolg van hasjgebruik.

⁴⁵] Zie onder meer: K. Swierstra, 'Heroïneverslaving: levenslang of gaat het vanzelf over?'; *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope Stoffen*, 13e jaargang nr. 3, blz. 78-92. Zie ook: E.J. Onstein, 'Heroïneverslavingscarrières. Hoe is het verloop in de tijd? Heeft therapie effect? Zijn er prognostisch gunstige factoren?'; *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 1987, 29e jaargang nr. 8, blz. 516-525.

⁴⁶] J.B. Bakalar and L. Grinspoon, op. cit., blz. 122-125.

Druggebruikers zijn dus niet ziek. Alleen de verslaafden zijn dat, dat wil zeggen een fractie van het aantal druggebruikers. Verslaafden vertonen echter een ziektebeeld dat niet nauwgezet valt te onderscheiden van niet-verslaving. De Nationale Raad voor de Volksgezondheid hierover: 'De vraag wat nu eigenlijk verslaving of verslavingsgedrag is, is moeilijk te beantwoorden. Wetenschappelijk bestaat hierover geen overeenstemming'⁴⁷. Drugverslaving valt bovendien moeilijk te onderscheiden van andere soorten verslaving, zoals gok-, telefoon-, eet- of vermageringsverslaving. De soorten van verslaving komen wel in het dwangmatige van de zucht overeen, alsook in het vrij veelvuldig voorkomende verschijnsel van de spontane genezing. Godsvrucht bijvoorbeeld is één van de meest effectieve zelfmedicaties. Andere effectieve medicijnen zijn een vaste verkering en een radicale verandering van omgeving. Een saillant voorbeeld van laatstgenoemde remedie is de thuiskeer van de Amerikaanse Vietnamveteranen, van wie 20 procent in Vietnam aan de heroïne was, en waarvan de meesten na thuiskomst deze stof nooit meer hebben gebruikt⁴⁸.

Maar ook zonder radicale omwentelingen in het leven houdt menig drugverslaafde de verslaving op zeker moment voor gezien. Men spreekt dan van 'maturing out' of in Nederland ook wel van 'pensionering'. Deze en soortgelijke ontwikkelingen in verslavingscarrières zijn nauwelijks te verenigen met de idee dat de verslavingsziekte een moderne vorm van slavernij is. Natuurlijk, de aloude beeldspraak is niet voor niets ontstaan: zowel slavernij als verslaving worden gekenmerkt door een situatie die oneervol is en waarin personen machteloos zijn en langdurig vastzitten. Maar slaven konden zichzelf niet vrij verklaren. Verslaafden kunnen dat wel. Weliswaar ontbreekt bij veel verslaafden de wil daartoe, maar dat kan ook zijn omdat zij – wat Jansen en Swierstra noemen – goede redenen hebben voor het junkiebestaan⁴⁹. Zo'n reden is bijvoorbeeld de reductie van talrijke maatschappelijke of psychische problemen tot één enkel probleem, dat van de dope. Vooral het dagelijks gebruik van opiaten brengt structuur aan in het junkiebestaan, een ritme van scoren (geld vergaren) en gebruiken. Veel junkies praten dan ook over hun inspanningen om te scoren als workaholics over hun baan. Een andere reden kan zijn dat aan het junkiebestaan wel degelijk status wordt ontleend, en wel binnen de gebruikerspopulatie, want ook de junkiegemeenschap kent zijn meesters en mislukkelingen. Met andere woorden, soms is het de vrije wil van de verslaafde om verslaafd te zijn⁵⁰.

Samengevat: het beeld van druggebruik als slavernij is van ouder datum dan de probleemdefinitie van druggebruik als ziekte. Laatstgenoemde definitie gaf een medisch-wetenschappelijke en dus rationele grondslag aan een bestaand moreel en dus betwistbaar oordeel over de verwerpelijkheid van druggebruik. De medische probleemdefinitie ondervindt veel geloof, terecht, maar het blijft ten dele geloof, want waterdicht is de probleemdefinitie ondanks een eeuw van hard spijkeren nimmer geworden. Een en ander maakt wel duidelijk dat het repressieve drugbeleid niet louter en alleen gebaseerd kan zijn op de definitie van het drugprobleem in termen van ziekte. Bakalar en Grinspoon zoeken de legitimering van de repressieve beleidsreactie dan ook in de combinatie van twee elkaar versterkende visies: drugs als ziekte en zonde tegelijk. Als de ene probleemdefinitie in het nauw komt, dan schiet de andere te hulp. Het is kort

⁴⁷] Nationale Raad voor de Volksgezondheid, *Advies functies hulpverlening aan verslaafden*; Publikatie 14/89, Zoetermeer, mei 1989, blz. 5.

⁴⁸] S. Peele, *The Meaning of Addiction. Compulsive Experience and its Interpretation*; Lexington, Massachusetts/Toronto, Lexington Books-D.C. Heath and Comp., 1985.

⁴⁹] O. Jansen en K. Swierstra, *Heroïnegebruik in Nederland. Een typologie*; band 1-3, Criminologisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, 1982.

⁵⁰] Zie M. Grapendaal, Ed. Leuw en J.M. Nelen, *De economie van het drugbestaan. Criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan*; serie Onderzoek en beleid van het WODC, nr. 115, Arnhem, Gouda Quint bv., 1991.

gezegd de combinatie van ‘walging en medelijden’ waarmee de zending in Nederlands-Indië vervuld raakte bij het aanschouwen van het opiumvraagstuk.

3.3 Het verschil tussen ambt en roeping

Hierboven hebben wij gewezen op het onderlinge samenspel tussen de medische en de morele zienswijze op het drugprobleem. Dit verbond tussen dominee en dokter is in de geschiedenis van Nederlands-Indië zo glashelder te traceren, dat we het hier nog eens naar voren halen bij wijze van denkoefening. De verslavingszorg in Nederlands-Indië was in feite een schepping van de protestante zending. De verslavingsartsen waren zendingsartsen, dat wil zeggen dominee en dokter tegelijk. Als arts en zendeling vervulden zij een tweeledige roeping. Zij moesten dat doen in samenwerking met het koloniale bestuur, van wie zij behalve de toestemming ook de financiële ondersteuning nodig hadden. Die kregen zij ook. Zonder de samenwerking met het koloniale bestuur hadden zij nooit kunnen bereiken wat zij bereikt hebben. En toch functioneerde het koloniale bestuur ook als een rem op de zendingsactiviteiten, bang als het was om onrust te zaaien onder de andersdenkenden, in het bijzonder onder de islamieten. Het koloniale bewind poogde boven alles te staan, dus ook boven de potentiële geloofstegenstellingen. Dat dwong tot een volgens sommigen immorele en volgens anderen amorele politiek. Wij hebben hiervoor betoogd dat er zeker bepaalde morele opvattingen schuilgingen achter de opiumpolitiek in Nederlands-Indië. Maar die opvattingen kregen in een terughoudende vorm gestalte in het beleid van de Opiumregie. De Opiumregie was zakelijk doordacht, het ultieme voorbeeld van de economische definitie van drugs als een veel te fel begeerd consumptiegoed. Dit was het produkt van dominee noch dokter, dit was het produkt van de koopman aan het stuurwiel van het schip van staat.

Zowel de zendeling-artsen als de staatsdienaren waren Nederlanders. De eersten volgden hun roeping, de tweeden volgden hun ambt. Er is bijna geen literatuur te vinden waar de ambtsplicht zo krachtig wordt benadrukt als in de Nederlandse koloniale bestuurskunde. Het gekke is, dat veel oud-staatsdienaren na hun terugkeer in het moederland die ambtsplicht als een last van zich afgooiden en zich keerden tegen wat in hun ogen misstanden waren. Iedereen kent Multatuli, maar de 19e eeuwse druggeschiedenis heeft in de oud-militair Perelaar zijn eigen Multatuli. De strijd tussen roeping en ambt was dus voor veel Nederlandse landsdienaren in Indië een innerlijke strijd.

De noodkreet van Perelaar gaf mede de aanstoot tot de Ethische politiek en de invoering van de Opiumregie in 1894⁵¹. De Opiumregie suste niet ieders geweten, want het bleef met name voor anti-revolutionairen en socialisten moeilijk verteerbaar dat de overheid het opiumkwaad bestreed door zich er mee in te laten en daar bovendien nog geld mee verdiende. Deze tweeledigheid bezorgde de Opiumregie ondermeer de bijnaam van een Janus met twee aangezichten. De Opiumregie bleek echter een effectief instrument tegen de illegale drughandel en de criminaliteit die daarmee samenhang, en zij had ook een beperkende invloed op het opiumgebruik. Maar de mogelijkheden van de Regie om aan het opiumgebruik een einde te maken, waren begrensd. Om meer succes te boeken was een krachtige beweging tegen het opiumgebruik onder de bevolking nodig, zo oordeelde de directie van de Opiumregie. De Opiumregie was echter niet geschikt om daartoe een morele oproep te doen. Zij representeerde immers de ‘neutrale’ overheid. Het morele appèl liet men over aan een inlandse beweging als de Sarikat Islam en aan de zending, die het morele appèl mocht concretiseren in de verslaafdenzorg. Dit ‘tweesporenbeleid’ had tot resultaat dat Nederlands-Indië rond 1930 beleidsinstrumenten had die bij elkaar

⁵¹] Men leze: M.T.H. Perelaar, *Baboe Dalima*; twee delen, Rotterdam, Uitgevers Maatschappij Elsevier, 1886.

genomen recht deden aan elke zienswijze op het drugprobleem. Daarom kon de hoofdredacteur van de katholieke Volkscourant in 1935 schrijven: 'Hier te lande is de Opiumregie bij niemand populair. Zij is een Janus met twee aangezichten, maar er is geen alternatief'.

Als we dit recapituleren, dan komt het hier op neer dat ambt en roeping waren gescheiden, elk een eigen aanpak volgden, en door een verschillend accent in probleemdefinitie uiteindelijk ook op verschillende fronten van het drugvraagstuk resultaten boekten. De overheid primair versus de illegale handel en de criminaliteit; de zending primair versus het onmatig gebruik en de fysieke gevolgen daarvan.

3.4 Het verschil tussen boodschap en doel

In de Verenigde Staten meende men wel over een alternatief te beschikken. Sterker, de Verenigde Staten claimden met een repressieve aanpak van handel en gebruik op basis van een wettig en absoluut verbod de enige juiste weg te hebben gevonden. Immers, het verbod was het duidelijkste signaal dat de gemeenschap druggebruik als zijnde immoreel verwierp. Wie drugs gebruikte, was niet loyaal jegens de gemeenschap en plaatste zich daarbuiten.

De drie constituerende voorwaarden voor burgerschap, te weten autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit, zijn alle drie in de druggeschiedenis duidelijk aanwijsbaar. Druggebruik wordt door de gemeenschap op elk van deze voorwaarden afgewogen. Dat geldt voor Nederland even goed als voor de Verenigde Staten. Het verschil tussen beide landen zit in de mate waarin aan de voorwaarden onderling verschillende gewichten worden toegekend. Dan springt in het oog dat in de Verenigde Staten loyaliteit krachtig wordt benadrukt. Alle materiële en immateriële schade, werkelijk of vermeend, die druggebruikers toebrengen aan zichzelf, aan leden van de gemeenschap of aan de gemeenschap als geheel, wordt beschouwd als een moedwillige inbreuk op het welzijn van de gemeenschap. En daarbij geldt vooral in de Verenigde Staten dat het eerste druggebruik al als het begin van een breuk wordt beschouwd. De grens wordt vroeg getrokken. Hoe komt dat, waarom is de loyaliteitseis in de Verenigde Staten zo strikt?

Plato, ons vertrekpunt, plaatste zijn visie op het drugvraagstuk nog op het spanningsveld tussen oordeelkundigheid en autonomie. Dat waren de constituerende voorwaarden van zijn burgerschapsconceptie. Over loyaliteit sprak hij niet, wellicht omdat dit voor hem vanzelfsprekend was. In zijn tijd was de gemeenschap immers nog klein, overzichtelijk, gesloten en elitair: de duizenden slaven van Athene maakten geen deel uit van de gemeenschap. In de moderne gemeenschap is de grondslag voor vanzelfsprekende loyaliteit teloor gegaan. Dit hangt samen met de omvang en de ontwikkelingsgraad van de moderne samenleving, alsook met het axioma dat geen bevolkingsgroep van burgerschap mag worden uitgesloten. Er zijn geen slaven meer, bestaande bevolkingsgroepen vallen bovendien in leefstijlen uiteen, en verder komen er steeds nieuwe bevolkingsgroepen en religies bij. Loyaliteit is daarmee zowel een constituerende voorwaarde voor burgerschap als een potentieel probleem geworden.

Hoe pluraler de burgerlijke samenleving, hoe zwaarder de wissel op loyaliteit. Dit verklaart het gewicht dat in de Verenigde Staten aan loyaliteit wordt toegekend. Immers, de Verenigde Staten zijn van oudsher een 'melting pot' van zeer uiteenlopende, getalsmatig sterke bevolkingsgroepen uit alle windstreken. In die smeltkroes, die bovendien nog een federatie van staten is, staat per traditie de loyaliteit tussen burgers en staat en die tussen burgers onderling onder hoogspanning. Heater noemt loyaliteit niet voor niets 'the vibrant

watchword of citizenship in the United States' ⁵².

Loyaliteit is dus het Amerikaanse wachtwoord dat de toegang tot burgerschap verschaft. Tegelijkertijd, zo hebben we gezien, was loyaliteit datgene waar (nieuwe) Amerikaanse burgers in de 19e eeuw op konden rekenen. De gemeenschap stak de helpende hand uit. Maar de gemeenschap, vertegenwoordigd door verenigingen, bonden en comité's, ging soms wat ver in het opdringen van de zedelijke verheffing van de maatschappelijke achterblijvers. 'Good citizenship is helping old ladies to cross the street, but only when they really want to reach the other side' ⁵³! Dat werd uit het oog verloren toen de standpunten inzake alcohol en drugs verhardden van 'temperance' tot 'abstinence'.

Het hoog opschroeven van loyaliteitseisen is dus niet zonder risico's. Het kan leiden tot politiek intolerant patriottisme (het McCarthyisme), alsook tot intolerantie jegens afwijkende waarden en normen. Het kan er toe leiden dat men zijn goede burgerschap moet bewijzen door bijvoorbeeld eerbied voor God te belijden of door af te zien van druggebruik, aldus Heater. Naar zijn oordeel is dit soort opvoeding tot goed burgerschap geen publieke taak, maar een taak die traditioneel thuis hoort bij de kerken en het gezin ⁵⁴. Niettemin heeft de Amerikaanse overheid die morele opvoeding wel ter hand genomen en vastgelegd in de wet. Duster spreekt daarom van 'the legislation of morality' ⁵⁵.

Men kan over het verbod zeggen wat men wil, maar niet dat het geholpen heeft om het oorspronkelijke doel te verwezenlijken. De repressieve methode wordt nu bijna tachtig jaar gevolgd, en de schade die de gemeenschap lijdt ingevolge het drugvraagstuk is nog nimmer zo groot geweest als in het afgelopen decennium. In het algemeen is criminaliteit in de Verenigde Staten een bijzonder ernstig probleem. J.Q. Wilson, wiens werk van invloed is geweest op de recente Nederlandse beleidsnota 'Recht in beweging', heeft zich verdiept in de samenhang tussen de toename van de criminaliteit en de verandering in de Amerikaanse cultuur sedert de tweede helft van de 19e eeuw. Zijn conclusie is, dat de Amerikaanse gemeenschap te veel van een communautaire naar een liberaal-utilitaire vrijheidsconceptie is doorgeschoten. Er zit geen morele opvoeding meer in, het ontbreekt aan een moreel appèl. Dat komt enerzijds doordat de maatschappelijke kaders (intelligentsia, beroepsgroepen, beleidsmakers) met dezelfde liberaal-utilitaire vrijheidsopvatting zijn begiftigd, en anderzijds doordat het federale beleidsniveau de instrumenten mist om een morele boodschap over te brengen (een tekortkoming die al door de anti-federalisten werd voorzien) ⁵⁶.

Tbt zo ver nog aarzelend akkoord met Wilson. Nu schreef hij zijn fameuze artikel in 1983 en is hij nadien door president Reagan op zijn wenken bediend, stellig wat betreft het morele appèl inzake druggebruik. We hebben dat in paragraaf 2.2. gesignaleerd. Maar de morele boodschap van Reagan heeft niet gebracht wat Wilson uiteindelijk beoogde. Dat was namelijk de rem zetten op de criminaliteit door het aanleren van 'inner control', ofwel zelfcontrole.

Een morele boodschap is geen doel op zich, maar een middel om een doel te bereiken. Waarom is Reagan's war on drugs mislukt? Niet vanwege de Noriegas en Escobars, of andere binnenlandse en buitenlandse tegenkrachten. Ook niet omdat Reagan geen goede vertolker van de morele boodschap zou zijn geweest (hij was razend populair). Maar precies om de reden die Wilson zelf

⁵²] D. Heater, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*; Londen/New York, Longman, 1990, blz. 193 e.v.

⁵³] *Ibid.*, blz. 198.

⁵⁴] *Ibid.*, blz. 207.

⁵⁵] T. Duster, *The Legislation of Morality. Law, Drugs, and Moral Judgment*; New York, Free Press, 1970.

⁵⁶] J.Q. Wilson, 'Crime and American Culture'; *The Public Interest*, 1983, nr. 70, blz. 22-48.

reeds aangaf: de federale regering heeft geen instrumenten om druggebruikende burgers, en dat zijn er in de Verenigde Staten vele miljoenen, zelfcontrole bij te brengen. Achteraf is het wettig totaalverbod als educatief instrument een lege huls gebleken. Plato's bezwaren tegen zo'n absoluut verbod gelden nog onverkort.

3.5 In de klem tussen loyaliteit en competentie

Van oudsher heeft het Nederlandse drugbeleid alhier en overzee zich van het Amerikaanse drugbeleid onderscheiden door een hang naar interventie. Vanwaar die Nederlandse hang naar interventie? Is het de Nederlandse bestuurstraditie? Niet specifiek, in de zin van een bewuste en langdurige traditie in het drugbeleid, want het is juist zo verbluffend dat de Indische ervaring volstrekt geen rol speelde, zelfs onopgemerkt bleef⁵⁷, toen het Nederlandse drugbeleid rond 1970 gestalte kreeg. Maar in het algemeen neigt het Nederlandse bestuur wel per traditie naar interventie. Deze interventionistische traditie maakt deel uit van een bepaalde, in Nederland heersende conceptie van burgerschap. Men moet zich deze conceptie niet voorstellen als een onveranderlijke monoliet. Het gaat in feite om de grootste gemene deler, ietwat ontstegen aan de vigerende concepties zoals die in de ideologische driehoek van de Nederlandse politieke traditie zijn gegroeid.

De uitkomst is de Nederlandse verzorgingsstaat, waaraan alle drie de ideologische stromen hebben meegebouwd. De wortels van de verzorgingsstaat gaan minstens terug tot in de 19e eeuw, toen alhier de interventiestaat gestalte kreeg. Die werd op poten gezet door een liberale burgerlijke elite met een hoge dunk van zichzelf als oordeelkundige burgers⁵⁸. Dit vertrouwen in de competentie van de individuele burgers is typerend voor de bestuurstraditie. De individualistische, amorele burgerschapconceptie van de liberale bovenlaag raakte allengs versmolten met de communautaire, moreel beladen burgerschapconceptie van de voormannen van de Nederlandse zuilen. Maar de verregaande staatsinterventie in alle sectoren van de samenleving verdroeg slechts een bescheiden inbreng van cultureel moralisme.

De brug tussen de verschillende bevolkingsgroepen werd dus op hoog niveau geslagen, met respect voor elkaars souvereiniteit in eigen kring, dat wil zeggen met respect voor elkaars moraal en elkaars morele opvoedingskaders. Dat was heilzaam, want laten we eerlijk zijn, bevolkingsgroepen zoals de protestanten en katholieken dachten niet veel goeds van elkaar. Nog in de jaren dertig, bijvoorbeeld voelden sommige katholieken zich bejegend als 'burgers van de tweede rang'⁵⁹. Doch dankzij die – toch enigszins regenteske – brug smolten de verschillende bevolkingsgroepen in gelijkwaardig burgerschap bijeen.

Hierdoor kende Nederland in de 20e eeuw nauwelijks meer zo'n smeltkroesprobleem als de Verenigde Staten. Indië was weliswaar een plurale, maar geen burgerlijke samenleving. Nederland was een burgerlijke samenleving toen het drugprobleem zich hier rond 1970 aandiende, maar dankzij de verzuiling geen plurale meer. Er waren op dat moment geen diep snijdende religieuze, etnische, nationalistische of sociaal-economische klassetegenstellingen. Er was alleen wat subcultureel gesputter van de naoorlogse babyboomers versus de vooroorlogse generaties, van de jonge versus de oudere burgerlijke stand. Achteraf beschouwd was de toenmalige generatie druggebruikers als groep betrekkelijk probleemloos: homogeen, goed opgeleid en welvarend. Hun druggebruik beperkte zich bovendien hoofdzakelijk tot een enkele soort drugs:

⁵⁷] Met uitzondering van K.H. Meijring, *Recht en verdovende middelen*; 's-Gravenhage, VUGA, 1974.

⁵⁸] J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*; Meppel, Boom, blz. 14-16, 91-92. Zie ook; H.A. Diederiks e.a., *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat*; Groningen, Wolters-Noordhoff, blz. 399 e.v.

⁵⁹] *Burgers van de tweede rang. Met een inleiding van mr. H.P. Marchant*; Katholieke herdrukken, Heiloo, Kinheim-uitgeverij, 1938.

de cannabisproducten. In die omstandigheden had de overheid voldoende grond onder de voeten om een rationeel drugbeleid van de grond te tillen, een drugbeleid dat er vanuit ging dat de druggebruikers in beginsel oordeelkundig waren. Het beleid richtte zich dan ook op het in stand houden en zonodig bevorderen van de oordeelkundigheid, met als sleutelwoorden: beperking van de risico's van druggebruik, onderzoek, informatie en voorlichting voor gebruikers en publiek. Kortom, het Nederlandse drugbeleid hecht in principe zwaar aan de competentie van degenen voor wie het beleid is bedoeld.

Als men kijkt naar de ontwikkeling van het Nederlandse drugbeleid na 1976, toen de heroïneproblematiek haar intrede had gedaan en het beleid werd gericht op de hulpverlening aan drugverslaafden, valt te concluderen dat het vertrouwen, dat door de overheid in de doelgroep van het beleid werd gesteld, behoorlijk schokbestendig was. Nu nog, in de recente nota 'Verslavingsproblematiek' van de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur valt te lezen hoezeer de beleidsdoelstellingen inzake de hulpverlening gericht zijn gebleven op het verruimen van de competentie van verslaafden om – al of niet verslaafd – in de gemeenschap te functioneren. Er was en is dus ook sprake van een vrij hoge mate van loyaliteit, maar wel van een loyaliteit die van boven naar beneden gaat, van de verantwoordelijken naar de zwakkeren. Een soort van loyaliteit die in de jaren zeventig met een ouderwets woord 'solidariteit' werd genoemd. Niemand mocht uit de boot vallen, ook niet de zieke of zondige verslaafden.

Drugverslaafden hebben van beleidswege echter veel meer krediet gekregen dan de publieke opinie ooit bereid was hen te geven. De weerstand van het publiek tegen het drugbeleid was het grootst in de jaren zeventig, en gold ook het softdrugbeleid. Terwijl in de Tweede Kamer de wijziging van de opiumwet van 1976 werd voorbereid, steeg het percentage van de bevolking dat het gebruik van softdrugs juist (veel) strenger wilde straffen van 66 procent tot 72 procent⁶⁰. Kortom, het volksgevoel kent die genadige loyaliteit, die zo eigen is aan de publieke kring, veel minder. Wie dat wil, haalt de deksel van de ketel, en laat de vrije loop aan wat De Tocqueville reeds als een gevaar zag voor de Verenigde Staten: de tirannie van de meerderheid. Misschien is dat ook wel eigen aan de Nederlandse burgerschapsconceptie, die dempende werking op de culturele onderwerpsdrijf van alle bevolkingsgroepen met inbegrip van de meerderheid.

Daarnaast blijkt uit onze beschouwing dat loyaliteit en competentie wederkerige elementen zijn. Het gaat niet alleen om de competentie van de burgers en om de loyaliteit in het overheidsbeleid: het gaat evenzeer om de loyaliteit van de burgers en de competentie in het beleid. Dit roept een tweetal vragen op. Hoe staat het eigenlijk met de loyaliteit van de drugverslaafden die hulp ontvangen, en hoe staat het met de competentie van de overheid om in het drugbeleid te handelen in het belang van alle burgers? Wat betreft de eerste vraag: uit verschillende onderzoeken is gebleken dat verslaafden aan harddrugs uiterst behendig kunnen zijn in de manipulatie van de loyaliteit die hen geschonken wordt. Men signaleert wel dat harddrugverslaafden de geboden hulp en zelfs gevangenisstraf 'omfunctionaliseren' ten bate van de voortzetting van hun leefstijl. Daarbij maken zij soms bewust misbruik van het imago van willoosheid, van slaafsheid, dat hen omringt. Bovendien zijn veel verslaafden in staat om hun eigen mogelijkheden optimaal te benutten, vooral als het gaat om het genereren van inkomen. Hieruit blijkt dat zij op bepaalde momenten en gebieden zeer wel competent kunnen handelen, zij het in hun eigen voordeel en dikwijls ten nadele van anderen⁶¹. Zo bezien is het niet vanzelfsprekend dat

⁶⁰] SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*; blz. 362, tabel 9.10.

⁶¹] Zie onder meer: M. Grapendaal, Ed. Leuw en J.M. Nelen, op. cit., passim.

loyaliteit met loyaliteit wordt beantwoord. Een loyaal beleid kan stuk lopen op de meedogenloos calculerende houding van sommige drugverslaafden. En dat brengt ons bij de tweede vraag: is het Nederlandse drugbeleid competent als het gaat om de burgers die niet aan drugs verslingerd zijn? Laten we die vraag eens tegen het licht van de toekomst houden.

De weerzin van het publiek tegen druggebruik in het algemeen en misbruik in het bijzonder is niet zo verwonderlijk. Het is juist hetgene waarin drugs zich onderscheiden van andere genotmiddelen als alcohol. Drugs zijn alleen als een afzonderlijke categorie te definiëren als 'genotmiddelen die niet passen in de heersende cultuur'⁶². De Nederlandse cultuur is de laatste jaren veranderd, pluriformer geworden. Er zijn bevolkingsgroepen bijgekomen, en zij gebruiken relatief meer drugs. Er is nog steeds afkeer van druggebruikers, maar de afkeer van softdruggebruikers is minder geworden. Een kleine meerderheid is nog altijd voor zwaardere straffen op softdruggebruik: 54 procent⁶³. Dat lijkt nog veel, maar het is niets in vergelijking tot de bijna honderd procent van de Nederlandse bevolking die een eind wil zien aan de groeiende criminaliteit en overlast op straat. Terwijl de tolerantie ten opzichte van de druggebruiker is gestegen, is de tolerantie ten opzichte van de misdadiger tot het nulpunt gedaald.

Als men aan de burgers zou vragen: waar gaat het in het drugvraagstuk nu het meest om? Om de schade die de druggebruiker zichzelf toebrengt?; of om de schade die de drugmisbruiker toebrengt in zijn directe omgeving en aan de gemeenschap als geheel?; dan lijkt het antwoord niet moeilijk te voorspellen. De overheid zal iets moeten doen aan de maatschappelijke overlast en de druggebonden criminaliteit. De overheid heeft zich tot dusver te veel gefixeerd op het druggebruik zelf. Ziekte en zonde overheersten het beleid. De solidaire overheid volgde haar roeping en verwaarloosde haar ambt. Zo gezien heeft de overheid sedert de opkomst van het drugprobleem in Nederland niet te veel, maar juist te weinig al rekenend achter de calculerende druggebruikers aan-gierend⁶⁴.

Naast het morele beleidsspoor van de overheid zou een zakelijk beleidsspoor kunnen worden ontwikkeld. Een spoor dat er op gericht is de schade als gevolg van maatschappelijke overlast en criminaliteit door toedoen van de handel in en het gebruik van illegale drugs te minimaliseren. Dat kan, getuige de Indiëse ervaring. De Rotterdamse drugproblemen en plannen geven er bovendien directe aanleiding toe. Wat dit aangaat heeft Rotterdam het Nederlandse drugbeleid op de wissel van de toekomst geplaatst.

Moet het druggebruik al of niet worden verboden? Dat vroegen wij ons aan het begin af. Het blijkt een verkeerde vraag, want het druggebruik moet soms wel en soms niet worden verboden. Het perspectief van burgerschap heeft het drugvraagstuk niet eenvoudiger, maar wel iets doorzichtiger gemaakt⁶⁵.

⁶²] Zie de definitie van de Leidse farmacoloog Noach, zoals aangehaald in D.C.J. van Peype, 'Drugs in de samenleving'; in: *Drugs in Nederland*; door W.K. van Dijk en L.C.H. Hulsmans (red.); Bussum, Paul Brand, 1970, blz. 18-19.

⁶³] SCP, op. cit., blz. 362.

⁶⁴] 'De overheid rent rekenend achter de calculerende burger aan', aldus minister E.M.H. Hirsch Ballin, in: 'G+ne politici over moreel appèl misplaatst'; *NRC-Handelsblad*, 24 september 1992, blz. 8 (opinie).

⁶⁵] De auteur dankt E. van Ruyven voor haar bijdragen en commentaar ten behoeve van deze studie.

Burgerschap en belastingen

E.A.G. van der Ouderaa

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	45
2.	Burgerschap en belastingen ('covernotitie')	47
3.	Ontwikkelingen in de rechtspraak	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Belastingrechter en wetgever	54
3.3	Ongeschreven normen van materieel belastingrecht	59
3.4	Een tussenbalans	61
3.5	Ongeschreven normen van formeel belastingrecht	62
3.5.1	Algemene beginselen van procesrecht	62
3.5.2	Beginselen van behoorlijk bestuur	63
3.6	Het fiscaal compromis	67
4.	De organisatie van de belastingheffing	71
4.1	Inleiding	71
4.2	De herstructurering van de belastingdienst	72
4.3	De disciplinerende van de inspecteurs	73
4.4	Compliance	79
4.5	De invloed van 'de politiek'	82
4.5.1	De intensivering van de controledichtheid	82
4.5.2	Het rulingbeleid	86
5.	Toegankelijkheid van beleid	93
5.1	Beleidsvrijheid en beoordelingsruimte	93
5.2	De noodzakelijkheid van beleid	95
5.3	Openheid van beleid	95
5.4	Wie maakt beleid?	96
5.5	De organisatie van beleid	97

Inleiding

In de navolgende beschouwingen wordt een beschrijving gegeven van de fiscale handelingspraktijk. Daarbij gaat het om de vraag op welke wijze overheid en burgers met elkaar omgaan bij het nakomen van de fiscale verplichtingen. Het bestaan van fiscale verplichtingen – de wetten zoals ze zijn – is als een gegevenheid beschouwd. Als uitgangspunt is de toepassing van de wet in concreto gekozen. Op dat moment staan ‘de overheid’ en ‘de burger’ tegenover elkaar en hebben zij het meest ‘voelbaar’ met elkaar te maken. In die confrontatie ontstaan vele verfijningen van en nuanceringen op bestaande rechtsregels en worden ongeschreven normen ge(re)produceerd die bij de toepassing van die regels – al dan niet door tussenkomst van de rechter – in acht worden genomen.

Hoofdstuk 2, Burgerschap en belastingen, is bedoeld als ‘covernotitie’. Dit hoofdstuk bevat de verbindende lijnen tussen de daarop volgende hoofdstukken, alsmede een overzicht van de wijze waarop het thema ‘burgerschap en belastingen’ is uitgewerkt. Hierbij komt ook naar voren dat de ‘burgers’ waarover deze beschouwing gaat, zowel de belastingbetalers zijn, in het bijzonder grote ondernemingen, als de ambtenaar (als burger).

In hoofdstuk 3, Ontwikkelingen in de rechtspraak, wordt nagegaan welke invloed ongeschreven normen hebben op de toepassing van de wet. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen ‘overheid’ en ‘burger’. Op het gebied van het materiële belastingrecht kan een tendens worden waargenomen waarbij de vrijheid die de rechter neemt bij de toepassing van de wet neerkomt op een inperking van de vrijheid van de burger om de fiscaal voordeligste weg te kiezen. Op het gebied van het formele belastingrecht strekt de ontwikkeling en toepassing van ongeschreven normen vooral tot bescherming van de positie van de burger. Het is echter te verwachten dat de toepassing van ongeschreven normen op het gebied van het formele belastingrecht niet uitsluitend ten voordele van de burger zullen strekken. Dat heeft te maken met een veranderde zienswijze op de verhouding tussen ‘overheid’ en ‘burger’ waarbij meer de nadruk komt te liggen op ‘wederkerigheid’. Deze zienswijze wordt getoetst aan recente jurisprudentie over het fiscaal compromis.

In hoofdstuk 4, De organisatie van de belastingheffing, wordt de positie van de ambtenaar die de wet in concreto toepast, gezien in het kader van recente ontwikkelingen in de belastingdienst. Deze ontwikkelingen laten een organisatie zien waarin het afgelopen decennium vooral veel aandacht is besteed aan de kwantiteitsvraag; het beheersen van zeer omvangrijke werk- en geldstromen.

Tegelijkertijd doet zich ook een kwaliteitsvraag voor; de rechtsontwikkeling stelt steeds hogere eisen aan de toepassing van de wet in individuele gevallen. Nagegaan wordt op welke wijze de organisatie op beide kwesties heeft gereageerd. Voorts wordt in dat verband aan de hand van twee ‘cases’, de intensivering van de controledichtheid en het rulingbeleid, gezien welke invloed ‘de politiek’ heeft op de uitvoeringsorganisatie.

De ontwikkelingen op het gebied van het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel dragen ertoe bij dat de inspecteur bij de toepassing van de wet een ‘vaste lijn’ dient te volgen. Dat betekent dat hij ‘beleid’ vormt.

Gelet op de ‘onbepaaldheid’ van het belastingrecht is de behoefte aan toegankelijk beleid groot. Hoofdstuk 5, Toegankelijkheid van beleid, behandelt de vraag op welke wijze belastingbeleid voor de burger toegankelijk kan worden gemaakt en wie daartoe bevoegd is.

De beschouwingen zijn gebaseerd op waarnemingen ten aanzien van de belastingheffing bij grote ondernemingen. Dat betekent dat enige voorzichtigheid in acht moet worden genomen bij het van meer algemene gelding verklaren van de observaties.

Burgerschap en belastingen (‘covernotitie’)

2

In de hiërarchie van burgerlijke deugden staat belasting betalen hoog genoteerd. Zonder het betalen van belasting kan de staat niet voortbestaan. Toch is bekend dat veel burgers, natuurlijke personen en lichamen, zich niet aan de belastingwetten houden. De meest extreme vorm waarin dat voorkomt is belastingfraude. Daarvan is sprake wanneer genoten inkomsten of omzet opzettelijk niet aan de fiscale autoriteiten worden opgegeven. Tussen het nakomen van de ‘objectief’ bestaande fiscale verplichtingen en fraude bestaat een breed scala van mogelijkheden. In veel van die gevallen is vaak op voorhand niet duidelijk wat de ‘objectief’ juiste toepassing van het recht is. Elk jaar verschijnen er in de Beslissingen in belastingzaken Nederlandse rechtspraak (BNB) meer dan tweeduizend pagina’s fiscale jurisprudentie waarin die vraag aan de rechter is voorgelegd. Als het gaat om de totaliteit van de (jaarlijkse) fiscale geschillen tussen overheid en burger vormen de gepubliceerde rechterlijke beslissingen nog maar het topje van de ijsberg. In een betrekkelijk klein gedeelte hiervan is sprake van evidente fraude. In de meeste gevallen is het minder duidelijk wat ‘rechtens’ is. Als de rechter er aan te pas komt dan staat dat pas vast nadat er een eindbeslissing is genomen.

In vermoedelijk een grote meerderheid van de gevallen waarin sprake is van een geschil over de toepassing van de wet treden de burger en de belastinginspecteur met elkaar in overleg. Dit gebeurt vaak – en in toenemende mate – ook voordat de feiten die tot een geschil aanleiding zouden kunnen geven zich hebben voorgedaan.

De betekenis van de fiscale regels wordt pas in de praktijk nader vastgesteld. Daarbij spelen meer factoren een rol dan uitsluitend de tekst van een bepaalde rechtsregel. Partijen moeten voor elkaar betrouwbare en competente overlegpartners zijn. Voorts hangt de uitkomst van ieder overleg uiteraard in hoge mate af van de feiten die zich in concreto voordoen. In veel gevallen zijn die niet goed waarneembaar en voorzover dat wel het geval is, kunnen die feiten vatbaar zijn voor uiteenlopende juridische kwalificaties. Het gevolg daarvan kan zijn dat het overleg niet alleen op de toepassing van het recht betrekking heeft, maar evenzeer op de vraag welke feiten zich naar de opvatting van partijen voordoen.

De bereidheid om over dergelijke kwesties in overleg te treden is zonder twijfel typerend voor de Nederlandse fiscale praktijk. Overlegbereidheid is misschien wel meer in het algemeen een wezenskenmerk van de Nederlandse samenleving. In de fiscaliteit is overleg tussen de burger en de inspecteur een belangrijke methode voor het hanteren van rechtsonzekerheid. De alternatieven zijn minder aantrekkelijk. De afloop van een rechterlijke procedure is vaak ongewis en er kunnen jaren verstrijken voordat er een eindbeslissing is genomen. Weliswaar kan de burger zich ook tot andere instanties wenden, zoals de commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer, of de Nationale Ombudsman, maar die beschikken niet over de bevoegdheid om in het individuele geval een beslissing te nemen. De staatssecretaris kan dat uitsluitend, indien hij een foutieve beslissing van een inspecteur corrigeert dan wel indien hij een ‘beleidsregel’ vaststelt. Als deze beperkingen niet in acht worden genomen loopt de staatssecretaris het risico van politieke averij; de desbetreffende burger wordt dan het voorwerp van een ‘affaire’.

De navolgende verkenningen gaan over het omgaan met rechtsonzekerheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het overleg met de fiscus daarin vanuit

verschillende invalshoeken wordt belicht. In het hoofdstuk 'Ontwikkelingen in de rechtspraak' wordt de vergaande toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur in het belastingrecht verklaard tegen de achtergrond van de behoefte van de burger om te kunnen vertrouwen op uitlatingen van de fiscus; onder omstandigheden zelfs 'contra legem'. Als de burger niet over die zekerheid beschikt, zou het overlegstelsel niet goed kunnen functioneren. Dat zou ook tot gevolg hebben dat andere instanties zwaarder belast worden met de vraag naar rechtszekerheid. Overigens leidt lang niet elk overleg tot een compromis, het blijft vaak bij standpuntbepalingen.

In recente jurisprudentie heeft de Hoge Raad voorwaarden geformuleerd voor de totstandkoming van een geldig compromis. Bovendien heeft de Hoge Raad een belangrijke indicatie gegeven omtrent het rechtskarakter van het fiscaal compromis, meer in het bijzonder ter zake van de gebondenheid daaraan van de burger. Op deze wijze vervult de rechter een onmisbare rol in het overlegstelsel. Niet (alleen) door zelf beslissingen te nemen op materiële punten, maar vooral ook door de spelregels voor het stelsel te formuleren. Deze spelregels worden regelmatig aangevuld en verfijnd ('stelselonderhoud').

Voor de bereidheid tot overleg is aan de kant van de fiscus een competente vertegenwoordiger nodig die tot overleg bevoegd is. Het succes van het overlegstelsel moet mede uit de omstandigheid worden verklaard dat dezelfde functionaris ook zonder overleg een beslissing in het concrete geval zou kunnen nemen. De overlegbevoegdheid is in die zin sterk gedecentraliseerd. Wat er gebeurt indien dat niet meer het geval zou zijn, komt tot uiting in de beschrijving van de zogenaamde rullingpraktijk; zie het hoofdstuk 'De organisatie van de belastingheffing'. Daaruit blijkt dat er een spanning bestaat tussen – enerzijds – het door middel van overleg in individuele gevallen voorzien in de behoefte aan rechtszekerheid ('maatwerk') en – anderzijds – het verlangen naar gelijkheid en toegankelijkheid van de rechtsbedeling voor allen ('confectie'). De oplossing die in het kader van de rullingpraktijk voor dit dilemma is gekozen lijkt het 'overlegstelsel' negatief te hebben beïnvloed. Belastingplichtigen klagen over een gebrek aan flexibiliteit, rigide procedures en terughoudendheid bij het nemen van beslissingen (verantwoordelijkheid). Op zichzelf zou dit misschien niet zo ernstig zijn, omdat de rullingpraktijk binnen het geheel van de fiscaliteit een tamelijk exclusieve tak van sport is. De opgedane ervaringen leren echter (opnieuw) dat er beperkingen zijn verbonden aan de mogelijkheid om de uitvoeringspraktijk door middel van meer coördinatie succesvol te sturen. Een toepassing van dezelfde benadering ('meer coördinatie') op grotere schaal zou het 'overlegstelsel' vermoedelijk ernstig verstoren. Voor wat betreft de rullingpraktijk komt daar nog bij dat de bereidheid van de Nederlandse fiscus om van te voren duidelijkheid te verschaffen over de fiscale gevolgen van transacties van internationaal opererende ondernemingen ook een factor is die bepalend is voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Aangezien de wetgevingen en tarieven van de diverse EG-landen meer op elkaar worden afgestemd, wordt de wijze waarop de nationale overheden die wetten toepassen belangrijker. In dat opzicht heeft de Nederlandse belastinginspecteur zich door zijn overlegbereidheid in positieve zin van zijn buitenlandse collega's onderscheiden.

Er is al op gewezen dat er in plaats van overleg ook alternatieve methoden zijn om duidelijkheid te verkrijgen over de toepassing van de wet in een concreet geval. Daarnaast kan men natuurlijk ook nog van overleg met de inspecteur afzien en afwachten of hij 'het' ziet ('calculated risk'). 'Het' kan in dit geval van alles zijn, variërend van evidente fraude tot de kwestie waarover verschil van mening uitgesloten lijkt, maar waarover belastingplichtigen die absolute zekerheid wensen de inspecteur nog wel zouden raadplegen. De aantrekkelijkheid voor de burger van het 'afwachten-scenario' is uiteraard groter, naarmate de fiscus minder frequent controleert.

Het vergroten van de controledichtheid is al bijna tien jaar een hoofddoelstelling waarop de Tweede Kamer het functioneren van de belastingdienst beoordeelt. Daarbij gaat het de Kamer niet om het bevorderen van overleg met de inspecteur, dat is meer een bijproduct. Het is de Kamer erom te doen om door middel van vergroting van de controledichtheid het misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen daadwerkelijk te bestrijden. In een afzonderlijke paragraaf van het hoofdstuk 'De organisatie van de belastingheffing' is over een reeks van jaren nagegaan wat er van die doelstelling terecht is gekomen. Daarin wordt een beeld geschetst waaruit blijkt dat het voor 'outsiders' niet eenvoudig is om effectief invloed uit te oefenen op het functioneren van een complexe ambtelijke organisatie. De realisatie van de vergroting van de controledichtheid vormt een onderdeel van meerjarig beleid; voor het constateren dat die doelstelling niet wordt gehaald geldt dat dus ook. In zo'n geval kan een kamerlid niet veel anders doen dan afwachten of de doelstelling binnen een aangepaste termijn wel is gerealiseerd. Meer effectieve beïnvloedingsmogelijkheden ontbreken eigenlijk, tenzij naar – in verhouding – zeer zware middelen wordt gegrepen (parlementair onderzoek en dergelijke). Met een nieuwe planperiode zijn nog weer meer jaren gemoeid. Op een dergelijke termijn plegen zich nog wel eens wisselingen voor te doen in de samenstelling van het controlerend orgaan: nieuwe kamerleden, nieuwe zinnen. Tegelijkertijd hebben zich in de complexe organisatie veranderingen voorgedaan, waardoor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik niet meer door middel van een eenvoudige parameter als de controledichtheid kan worden beoordeeld. Misschien zijn de veranderingen die zich hebben voorgedaan bij andere gelegenheden wel onderschreven; wellicht zijn uitsluitend de effecten voor de doelstelling 'controledichtheid' onvoldoende onderkend. Bovendien lijkt het in het algemeen zo te zijn dat het voor regeringsfracties weinig aantrekkelijk is om het functioneren van ambtelijke organisaties ter discussie te stellen, indien de oppositie daaraan consequenties voor de verantwoordelijke bewindslieden wenst te verbinden.

Bij de verkenningen over de controle door de Tweede Kamer op de uitvoering van de belastingwetten (in het hoofdstuk 'De organisatie van de belastingheffing') gaat het om de vraag op welke wijze 'de politiek' invloed heeft op de feitelijke toepassing van het belastingrecht door de belastingdienst. De casus 'controledichtheid' geeft aanleiding tot de conclusie dat de belastingdienst als zodanig betrekkelijk autonoom functioneert. Dat was eigenlijk ook al het geval voordat de fraudebestrijding – aan het begin van de jaren tachtig – hoog op de politieke agenda terecht kwam. De controle van de Kamer op de organisatie van de belastingdienst heeft daarin uiteindelijk geen wezenlijke verandering gebracht. Dat betekent ook dat deze weinig gevolgen heeft voor de inspecteur die in de lijn tot taak heeft om de wet toe te passen. Wat dat betreft bestaat er een verschil met de controle van de Kamer op het rullingbeleid.

De positie van de functionaris die in concreto het recht toepast is daarentegen wel beïnvloed door de veranderingen die zich binnen de belastingdienst hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn beschreven in paragrafen over 'de herstructurering van de belastingdienst' en over 'de disciplineren van de inspecteur'. Daaruit komt het volgende beeld naar voren. Enerzijds wordt er van de toepassing van de wet in individuele gevallen – als gevolg van uitbreiding en verfijning van geschreven en ongeschreven regels, in het bijzonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – steeds meer verwacht. De burger ontleent aan het recht meer waarborgen tegen een ongebreidelde 'toepassing' van de wet. Bovendien kan als gevolg van ontwikkelingen in de rechtspraak met ongewijzigde regels in specifieke gevallen meer worden bereikt. Anderzijds maakt de functionaris van wie deze activiteiten worden verwacht deel uit van een organisatie die zich het afgelopen decennium vooral heeft gericht op het beheersen van de kwantiteitsproblematiek van de belastingheffing. Het 'aansturen' van een organisatie van circa dertigduizend

medewerkers en de zeer omvangrijke werk- c.q. geldstromen vragen om een geheel andere aanpak dan de toepassing van het recht in individuele gevallen. Daarin is voorzien door de ontwikkeling en 'implementatie' van een managementvisie (bedrijfsleven-analogie) en door de opkomst van het daarbij behorende management.

Tussen het 'enerzijds' en het 'anderzijds' bestaat een spanning. De managementaanpak sluit – hoe doeltreffend die als antwoord op de kwantiteitsproblematiek ook mag zijn – onvoldoende aan op de eisen die de toepassing van de wet in individuele gevallen stelt. Een voorbeeld: de toepassing van de wet in individuele gevallen leidt onder meer tot correcties op aangegeven belastbare bedragen. Door het computersysteem worden deze niet geregistreerd; integendeel, als een correctie van 100 voor 50 wordt gehandhaafd, is volgens het 'systeem' sprake van een vermindering van 50. Uit hoofde van een analyse van kosten en baten van individuele medewerkers leidt zo'n vastlegging van de produktie tot een vertekend beeld. Hetzelfde geldt voor 'correcties' die in het kader van vooroverleg worden verwerkt in aangiften die daarna worden ingediend.

De hiervoor gesignaleerde spanning komt ook tot uiting in gevoelens van onvrede bij de lijnfunctionarissen die het – in hun ogen – 'eigenlijke werk' (de controle, heffing en inning) verrichten. Voor de 'inspecteurs' (de hoogsten in rang die aanslagen opleggen) komt daar nog een bijzonder aspect bij. Zij zagen zichzelf als vertegenwoordigers van het 'ambt' van belastinginspecteur. Dat betekende onder meer dat zij zich in die hoedanigheid geroepen achtten om ter zake van prangende kwesties in de publiciteit te treden. De organisatorische veranderingen die de belastingdienst heeft doorgemaakt heeft de positie de inspecteurs (en van de aanslagregelende ambtenaren in het algemeen) gewijzigd. Daarbij is de cultuur van de organisatie bewust beïnvloed; dat past in het door een overheidsorganisatie hanteren van een bedrijfsleven-analogie. Deze cultuurverandering is ook voor de toepassing van de wet in concreto van belang. Door de bedrijfsmatige benadering en de daarbij behorende 'new speak' worden andere normen en waarden beklemtoond dan die welke bij uitstek in het geding zijn bij het nemen van individuele beslissingen; doelgroep, cliënt, doelmatigheid en effectiviteit staan tegenover individueel geval, belastingplichtige, 'Einzelfallgerechtigd' en 'zorgvuldigheid' (zonder dat tussen deze begrippen overigens een absolute tegenstelling bestaat).

Terug naar de onbepaaldheid van het recht, de rechtsonzekerheid en het overlegstelsel. Zoals hiervoor is opgemerkt beschikt de burger naast 'overleg' ook over alternatieve mogelijkheden om met rechtsonzekerheid om te gaan, zoals het afwachten of 'het' (ontgaan of ontduiken) wordt opgemerkt en het benaderen van de staatssecretaris. De Algemene Rekenkamer heeft meer centrale coördinatie bepleit om uitwassen van de 'rulingpraktijk' te voorkomen. Men kan zich evenwel afvragen of de kans op uitwassen indien sprake is van meer centrale coördinatie geringer is dan in een situatie waarin meerdere, decentrale bestuursorganen ten opzichte van elkaar een min of meer gelijkwaardige positie innemen en van elkaars beslissingen op de hoogte zijn.

De vraag waar het zwaartepunt ligt bij de vaststelling van beleid is een gevoelige kwestie. Deze komt aan de orde in het hoofdstuk 'Toegankelijkheid van beleid'. 'Toegankelijkheid' heeft uiteraard veel met burgerschap te maken. In die zin komt het thema 'burgerschap' in dit onderdeel meer expliciet aan de orde. Bovendien staat ook in deze beschouwing de vraag centraal op welke wijze effectief kan worden omgegaan met de onbepaaldheid van het belastingrecht. Door de rechter is aan het begrip 'beleid' een ruime inhoud gegeven. Beleid is een 'vaste gedragslijn' van een bestuursorgaan, binnen zijn bevoegdheid. In samenhang met de in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) neergelegde keuze voor de 'inspecteur' als afzonderlijk bestuursorgaan houdt deze invulling van het begrip beleid in, dat iedere inspecteur (iedere

eenheid) beleid kan maken. De afstand tussen de functionaris die in concreto het recht toepast en de beleidsmaker (soms is de functionaris dat zelf) is in deze opzet minimaal. Op dit punt lijkt er een spanning te bestaan met de opvatting die de staatssecretaris recentelijk in antwoorden op Kamervragen heeft gegeven. Daarin is met betrekking tot de vraag op welk niveau van de organisatie beleid wordt vastgesteld, een tamelijk centralistisch standpunt ingenomen.

Het hoofdstuk over de toegankelijkheid van beleid eindigt met de aanbeveling dat het gewenst is om de burger ook duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop door de belastingdienst tot de vaststelling van beleid wordt gekomen. Daarbij doet zich een spanning voor tussen – enerzijds – het belang om de burger zo snel mogelijk te informeren over een vaste gedragslijn die op een eenheid wordt gehanteerd en – anderzijds – het belang van ‘uniformering van beleid’ dat meebrengt beleid pas te publiceren nadat daarover afstemming met vergelijkbare eenheden heeft plaatsgevonden. In deze belangenafweging zou de nadruk op het belang van snelle openbaarmaking moeten liggen, uitgaande van de veronderstelling dat de burger zich desgewenst ook een zelfstandig oordeel moet kunnen vormen over eventuele verschillende beleidsopvattingen. Het bestaan daarvan mag geen pardon zijn om de burger de beleidsopvatting van de hem/haar regarderende eenheid enige tijd te onthouden.

Hiervoor is gewezen op het belang van de rechter als instantie (‘scheidsrechter’) die het kader aangeeft voor het overleg tussen burger en fiscus. Daaraan ontleen de ongeschreven formeelrechtelijke normen die in het hoofdstuk ‘Ontwikkelingen in de rechtspraak’ zijn beschreven voor een belangrijk deel hun betekenis. Gelet op de omvangrijke beoordelingsruimte die bestaat bij de toepassing van fiscale wetten en verdragen is overleg noodzakelijk. Het is ook mogelijk dat die beoordelingsruimte – relatief – zo omvangrijk is, omdat de praktijk over een groot probleemoplossend vermogen beschikt. In vergelijking met de Verenigde Staten is de Nederlandse belastingwetgeving nog weinig omvangrijk. De Nederlandse handelingspraktijk laat ook zien dat de gebondenheid van burgers aan fiscale normen, dat wil zeggen normen die het financiële voortbestaan van de staat beogen, in belangrijke mate plaats heeft binnen het ‘overlegsysteem’. De invloed van de instituties die de burger officieel representeren op wat zich binnen het systeem voordoet is daarentegen geringer dan veelal wordt aangenomen. Interventies van die organen in de vorm van centralisatie van beleid dragen het risico het ‘overlegsysteem’ te verstoren.

De rechter ontleent zijn belang zeker niet uitsluitend aan zijn functie als bewaker van het ‘overlegsysteem’. De toepassing van ongeschreven formeelrechtelijke normen voorziet ook in waarborgen voor de burger, ongeacht de wijze waarop burger en fiscus met elkaar omgaan. Veel formeelrechtelijke waarborgen ontleen hun functie juist aan situaties waarin van ‘overleg’ tussen burger en fiscus geen sprake (meer) is of kan zijn. Dat is vooral duidelijk in situaties waarin het vaststellen van de materiële belastingschuld gepaard gaat met het opleggen van administratieve boetes (‘strafvervolging’ in de zin van artikel 6 EVRM). Het vexatoire karakter van het opleggen van boetes door de belastinginspecteur was voor de Adviescommissie inzake de uitbreiding van de mogelijkheid om boetes op te leggen (Wetsvoorstel 21 058) reden om een extra waarborg voor te stellen in de vorm van een ‘boete-inspecteur’. Zonder een dergelijke extra waarborg vreest de commissie dat de fiscus op een te ‘drieste’ wijze met de bevoegdheidsuitbreiding zal omgaan. Ook deze vrees – en daarmee de werkelijke reden voor de extra-waarborg – vindt zijn oorsprong in de onbepaaldheid van de fiscale normen. Die onbepaaldheid spitst zich bij boete-oplegging toe op de vraag of (tenminste) sprake is van de vereiste ‘grove schuld’. De door de commissie aangedragen oplossing is realistisch, omdat er (zij het impliciet) niet vanuit wordt gegaan dat de inhoud van de fiscale normen (anders dan in het commune strafrecht) ‘dan maar’ beter kenbaar moet zijn.

De introductie van een 'boete-inspecteur' past in die zin beter in de huidige situatie waarin de fiscale verplichtingen veelal niet goed kenbaar zijn uit de wettelijke formuleringen.

Dat laatste wordt ook geïllustreerd door de vrijheid van de rechter bij de toepassing van materieelrechtelijke fiscale normen. Deze vrijheid is groot. In het hoofdstuk 'Ontwikkelingen in de rechtspraak' wordt op dit punt zelfs gesproken van 'ongeschreven beginselen van materieel recht'; dit naar analogie van de in het rechtsbewustzijn van de burgers levende (ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook hierin komt tot uiting dat de kwaliteit van de verhouding tussen overheid en burger in toenemende mate wordt bepaald in een interactie tussen burger, rechter en wetstoepasser (de 'interpretatiegemeenschap'), zonder dat dat heeft geleid tot een afname van de legitimiteit van de beslissingen die in dat samenspel totstandkomen.

Dat is opmerkelijk, omdat de inhoud van die beslissingen in veel gevallen wordt gebaseerd op 'in het rechtsbewustzijn van de burgers levende normen of beginselen', terwijl sociologische waarnemingen de samenleving beschrijven in termen van toenemende desintegratie. Die desintegratie kan bij de deelnemers aan het fiscale 'overlegsysteem' niet worden waargenomen. Misschien wel bij de vele niet-deelnemers, de fiscale emigranten, waaronder zowel natuurlijke personen als lichamen te vinden zijn.

3.1 Inleiding

Fiscale wetten en verdragen bevatten veel beoordelingsruimte. Hiervan is sprake indien de wetgever expliciet een discretionaire bevoegdheid aan de inspecteur heeft toegekend; bijvoorbeeld om kwijtschelding te verlenen ingeval er een administratieve verhoging wordt opgelegd. Voor dergelijke situaties wordt de term 'beleidsvrijheid' gereserveerd. Daarnaast bestaat er een omvangrijke beoordelingsruimte in wettelijke regels, zonder dat de wetgever deze ruimte expliciet als 'beleidsvrijheid' heeft toegekend. Dit is het geval in het overgrote deel van de wettelijke fiscale bepalingen. Zo bevat de wet veel termen die bij de toepassing van de wet in concreto nadere uitleg behoeven. Bovendien vergt het toepassen van een regel op een bijzonder geval ('subsumptie') een selectie en kwalificatie van de feiten zoals die daarvoor van belang worden geacht. Dit betekent dat veel normen die bij de toepassing van het fiscale recht in acht worden genomen niet (expliciet) zijn vastgelegd in wetten of verdragen, maar in rechtspraak zijn ontwikkeld. Zij vormen ongeschreven belastingrecht.

Het onderscheid tussen 'subsumptie' en 'uitleg van (termen van) de regel' is geen absoluut onderscheid. Tussen het 'kwalificeren van feiten' en de 'uitleg van een regel' bestaat een wisselwerking. Men kan de feiten niet kwalificeren, zonder over een aanname te beschikken omtrent de uitleg van de relevante bepaling(en) ('Verständnis'); maar tevens vergt de uitleg van de regel een selectie en kwalificatie van de relevante feiten. Soms doet zich een constellatie van de feiten voor die door de wetgever niet kan zijn voorzien, terwijl die feiten toch onder het toepassingsbereik van de regel (of regelgeving) moeten worden gebracht.

Men zal zich afvragen hoe de aanwezigheid van beoordelingsruimte zich verhoudt tot het 'legaliteitsbeginsel'; artikel 104 Grondwet schrijft voor dat: 'Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld'. Maar hoe luidt de wet?

De navolgende beschouwing bevat een verkenning van de stand van zaken ten aanzien van de toepassing in de rechtspraak van de materieelwettelijke bepalingen; dit zijn de regels die beslissend zijn voor de omvang van de fiscale verplichtingen van de individuele belastingplichtige (de 'materiële belasting-schuld'). Deze verkenning laat een ontwikkeling zien van toenemende vrijheid ten opzichte van de (tekst van de) wet; er worden veel – en in toenemende mate – oplossingen gevonden voor vragen waar de wet eigenlijk geen antwoord op geeft; en dat is kennelijk ook nodig. Daarnaast wordt de ontwikkeling beschreven van de toepassing van ongeschreven normen en beginselen op het gebied van het formele belastingrecht; dit zijn de regels die beslissend zijn voor de wijze waarop de materiële belastingschuld wordt vastgesteld en hoe daartegen in bezwaar en beroep kan worden gegaan. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het fiscale compromis. Tevens worden de ontwikkelingen op het gebied van het materiële belastingrecht en het formele belastingrecht met elkaar vergeleken.

De meeste voorbeelden zijn ontleend aan de toepassing van één wettelijke bepaling: artikel 13 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Vpb) (de deelnemingsvrijstelling). Dat heeft een praktische reden. Op deze wijze worden de voorbeelden op elkaar betrokken; maar tevens demonstreert dit hoe groot de 'beoordelingsruimte-dichtheid' is ten aanzien van 'slechts' één wettelijke bepaling.

3.2 Belastingrechter en wetgever

Het bestaan van beoordelingsruimte houdt niet noodzakelijk in dat er een spanning bestaat tussen het rechterlijk oordeel en de wet, integendeel. Veelal zal het rechterlijk oordeel de bedoeling van de wetgever juist realiseren in gevallen waarin de tekst van de wet geen uitsluitel biedt. De wetgever kan hiervoor bewust ruimte aan de rechter (en aan de administratie) hebben gegeven, door vage normen in de wet op te nemen, zoals het begrip 'goed koopmansgebruik'¹. Deze methode biedt als voordeel dat de wettelijke norm een 'hoog evolutionair adaptatievermogen' krijgt. Daar staat echter tegenover dat 'de problematiek op de schouders van een ander wordt gelegd, in casu de rechter'².

Het is ook mogelijk dat de tekst van de wet onvoldoende aanknopingspunt biedt om in een concreet geval tot een beslissing te komen en de rechter zijn oordeel – mede – baseert op de wetsgeschiedenis. Een voorbeeld hiervan treft men aan in Beslissingen in belastingzaken Nederlandse rechtspraak (BNB) 1977/162³, inzake het begrip 'kosten' in artikel 13 (deelnemingsvrijstelling), vierde lid (oud), Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Het kan ook voorkomen dat de tekst van de wet in het geheel geen aanknopingspunt biedt voor de beslissing in een concreet geval. In zo'n situatie is misschien wel sprake van een vage norm, zoals het begrip 'voordeel' (uit hoofde van een deelneming) in artikel 13, eerste lid (oud), Wet op de vennootschapsbelasting 1969, maar niet in die zin dat de wetgever deze norm bewust 'vaag' heeft gelaten. Voorbeeld: is het voor de bepaling van de belastbare winst vrij te stellen 'voordeel' nu een bruto of een netto begrip (dat wil zeggen na aftrek van de op het 'voordeel' betrekking hebbende kosten)? De rechter heeft deze vraag opgelost door – onder uitvoerige verwijzing naar de wetsgeschiedenis – een beroep te doen op de bedoeling van de wet⁴. De rechter kan uitvoerige verwijzingen naar de wetsgeschiedenis ook achterwege laten, zoals in een arrest over de betekenis van het begrip 'aandeelhouder' in artikel 13, zesde lid (oud), Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en volstaan met het vermelden van de strekking van de wettelijke bepaling⁵.

Voorts is het in een uitzonderlijke situatie mogelijk dat de rechter constateert dat de wetgever zich van een bepaalde gang van zaken niet bewust is geweest. Letterlijke toepassing van de wet zou tot het 'ongerijmde gevolg' leiden dat de wet niet op de bijzondere situatie van toepassing zou zijn. De Hoge Raad heeft in dergelijke gevallen overwogen dat de wetgever een dergelijke toepassing van de wet 'niet kan hebben gewild'; de wettelijke bepaling werd toch van toepassing geacht⁶.

Soms laat de Tweede Kamer zich als mede-wetgever uit over de interpretatie van bestaande regels, zonder die opvatting expliciet in de tekst van de wet te verwoorden. Kennelijk in de veronderstelling dat de latere interpretatie bij twijfel doorslaggevend moet worden geacht. In voorkomende gevallen blijkt

¹] Artikel 9 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

²] Ch.P.A. Geppaart, 'Tussen verwarring en verstarring, Een beschouwing over evolutionaire rechtsvinding in het belastingrecht'; in: *Rechtsvinding*; Opstellen aangeboden aan prof.dr. J.M. Pieters, ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg, Deventer, 1970, blz. 141.

³] HR 20 april 1977, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, Beslissingen in Belastingzaken – Nederlandse Belastingrecht-spraak (in het vervolg BNB) 1977/162, met noot van Nootboom.

⁴] HR 19 oktober 1988, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1989/43, met noot van Slot.

⁵] HR 16 oktober 1985, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1986/118, met noot van Bartel.

⁶] HR 4 oktober 1978, BNB 1978/299, met noot van Hofstra en HR 1 april 1987, BNB 1987/176, met noot van Van Dijk.

de Hoge Raad zich van dergelijke interpretaties achteraf echter weinig aan te trekken ⁷.

Tot zover is er weinig nieuws onder de zon, als het gaat om de methoden van rechtsvinding bij de toepassing van (materieelrechtelijke) fiscale bepalingen in concreto. Voornoemde methoden – en dat geldt voor subsumptie in het algemeen – zijn echter niet toereikend om in alle gevallen tot een bevredigende oplossing te kunnen komen. J. den Boer heeft over de jaren 1976 – 1989 56 gevallen signaleerd, waarin de Hoge Raad een beroep doet op ‘redelijke wetstoepassing’ ⁸.

Op zichzelf is de ‘redelijke wetstoepassing’ geen nieuw verschijnsel ⁹. De bevin- ding van Den Boer dat redelijke wetstoepassing, na een afnemning in de eerste helft van het afgelopen decennium, weer frequenter voorkomt ¹⁰, duidt evenwel op een waarneembaar toegenomen interpretatievrijheid van de rechter.

Tot de door Den Boer gesignaleerde gevallen behoren onder meer de zoge- naamde ‘kostenarresten’ van 8 juli 1986 ¹¹. Dezelfde arresten komen ook voor in de beschouwing van Hirsch Ballin over de rechtsvorming door de Hoge Raad ¹². Hirsch Ballin vergelijkt de beslissingen van de Hoge Raad zoals gepubliceerd in *Ars Aequi* jaargang 1951/52 (enerzijds) met jaargang 1987 (anderzijds). Hij gaat na of deze beslissingen tot stand zijn gekomen door hetzij het toepassen van een wettelijke regel op een individueel geval (‘toepassingsjurisdictie’), hetzij het afwegen van bepaalde (gejuridificeerde) belangen (‘belangenjurisdic- tie’). In die belangenafweging heeft de waardering van grondrechten een belangrijk aandeel. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de grondwet- telijke rechten, maar ook aan vergelijkbare rechten die in verdragen zijn neer- gelegd, zoals EVRM en BUPO. Naar de waarneming van Hirsch Ballin is sprake van een duidelijke toename van belangenjurisdictie; de gebondenheid van de rechter aan de toe te passen wetgeving heeft zich verruimd ‘tot een gebondenheid aan de in onze rechtsorde tot uitdrukking komende waar- deringen van belangen’ ¹³. Deze ontwikkeling duidt op een vrijere rol van de rechter; zo kwalificeert Hirsch Ballin de Hoge Raad als een ‘zelfstandig orgaan van de rechtsorde in plaats van alleen maar wetstoepasser’ en spreekt hij over de rechtsorde ‘als een autoreferentieel, complex systeem dat onder endogene en exogene invloeden zich ontwikkelt’, in plaats van ‘een door de wetgever centraal bestuurd systeem’ ¹⁴. Deze conclusies zijn gebaseerd op een analyse van de jurisprudentie waarin voornoemde ‘kostenarresten’ tot de sfeer van de

⁷] HR 29 juni 1988, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1988/331, met noot van Slot, en HR 24 april 1991, BNB 1991/184.

⁸] J. den Boer, ‘Redelijke wetstoepassing in de belastingrechtspraak van de Hoge Raad’, *Weekblad voor Privaat en Notarieel Recht* (in het vervolg *WPNR*) 5989, 26 januari 1991.

⁹] Ch.P.A. Geppart, op. cit., blz. 152, noot 1.

¹⁰] J. den Boer, op. cit., blz. 47.

¹¹] HR 8 juli 1986, na conclusie van Advocaat-Generaal Moltmaker, BNB 1986/293-297, met noot van P. den Boer. Deze arresten gaan over de gevolgen voor de inkomstenbelasting en voor de vennootschapsbelasting van bepaalde verstrekkingen aan een ven- nootschap door de directeur-aandeelhouder; bijvoorbeeld een renteloze lening, of een extreem laag salaris. Voor de vennoot- schap doet zich de vraag voor of deze verstrekkingen belast zijn als ‘voordeel ... verkregen uit onderneming’. Voor de directeur- aandeelhouder doet zich de vraag voor of de rente of het salaris waarover eigenlijk wordt beschikt als inkomsten zijn ‘genoten’. De Hoge Raad heeft in dergelijke situaties gekozen voor de evenwichtige oplossing dat er geen belastbaarheid is van (fictieve) inkomsten voor de inkomstenbelasting, maar dat het kostenvoordeel dat de vennootschap heeft in de vorm van het mindere aan salaris of rente dat wordt betaald, wel tot de belastbare winst behoort.

¹²] E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Onafhankelijke rechtsvorming, Staatsrechtelijke aantekeningen over de plaats en functie van de Hoge Raad in de Nederlandse rechtsorde’, in: *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel: de veranderingen in de rol van de Hoge Raad als rechtsvormer*; door Baardman e.a. (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1988, blz. 225.

¹³] E.M.H. Hirsch Ballin, op. cit., blz. 236.

¹⁴] E.M.H. Hirsch Ballin, op. cit., blz. 236, 237.

'toepassingsjurisdictie' zijn gerekend. Nochtans geeft ook 'redelijke wetstoepassing'¹⁵ – en de kostenarresten zijn daarvan een goed voorbeeld – blijk van een vrijere rolopvatting van de rechter; de wettelijke norm biedt in dergelijke gevallen immers onvoldoende houvast. In dat opzicht versterkt de door Den Boer geconstateerde toename van 'redelijke wetstoepassing' veeleer de conclusie dat sprake is van een meer zelfstandige rol van de rechter en van een verminderd vermogen om de rechtsorde te sturen door middel van vooraf vastgelegde regels¹⁶.

Dit verschijnsel is niet alleen van belang voor beter begrip van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Op grensverleggende jurisprudentie van de Hoge Raad kan immers – meer dan wel minder bewust – reeds langere tijd door lagere rechters, burgers en administratie ('de interpretatiegemeenschap'¹⁷) zijn vooruitgelopen. Soms vraagt men zich na het oordeel van de Hoge Raad verwonderd af, waarom niet veel eerder tot een dergelijke beslissing is gekomen. Achteraflijken grensverleggende beslissingen zo vanzelfsprekend, dat men niet meer in de gaten heeft dat daarmee soms zeer fundamentele wijzigingen in algemeen heersende opvattingen van burgers zijn teweeggebracht; denk bijvoorbeeld aan het arrest Lindenbaum/Cohen (HR 31 januari 1919, NJ 1919/161).

Grensverleggende jurisprudentie van de Hoge Raad vormt tevens een legitiemer – en wellicht zelfs een 'prikkel' – voor lagere rechters, burgers en administratie om de grenzen nader te verkennen in vergelijkbare gevallen. In die zin is ten opzichte van de wetgever sprake van een meer zelfstandige positie van alle betrokken 'actoren'.

De spanning tussen wettelijke regels en (wenselijk) recht is voor de Hoge Raad in een enkel geval aanleiding geweest om zich vrij uitdrukkelijk tot de wetgever te wenden. In geschil was de vraag of een beroep bij de rechter mogelijk was, terwijl de inspecteur nog geen uitspraak op het bezwaarschrift had gedaan. De Algemene Wet inzake Rijksbelastingen voorziet (nog) niet in deze mogelijkheid. De Hoge Raad acht dit in strijd met de rechtsopvattingen die zich onder invloed van andere wettelijke regelingen van administratief procesrecht en van artikel 6 EVRM hebben ontwikkeld. De beslissing die de Hoge Raad

¹⁵] Van Dijk heeft het gebruik van 'redelijke wetstoepassing' door de Hoge Raad bekritiseerd. Hij erkent wel dat er een 'restgroep' 'handen in het haar gevallen' bestaat, maar een beroep op 'redelijke wetstoepassing' zou ook in dergelijke gevallen de achterliggende motivering van de rechter alleen maar versluieren; J.E.A.M. van Dijk, 'De redelijke wetstoepassing in de arresten van de Hoge Raad'; *Weekblad voor Fiscaal Recht*, in het vervolg *WFR* te noemen, 29 augustus 1991, nr. 5974. Zie in dit verband ook van dezelfde auteur 'De Belastingkamer van de Hoge Raad in vergelijking met het Bundesfinanzhof van de Bondsrepubliek Duitsland'; in: *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*; Zwolle, 1988, blz. 265. Van Dijk noemt het (eerste) op artikel 13 Wet op de vennootschapsbelasting 1969 betrekking hebbende 'compartimenteringsarrest' zo'n 'handen in het haar geval', HR 2 juli 1986, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, *BNB* 1986/305, met noot van Slot. In een recenter 'compartimenteringsarrest' is in Van Dijk's behoefte aan uitvoeriger overwegingen voorzien. De term 'redelijke wetstoepassing' wordt niet gebruikt. In plaats daarvan verwijst de Hoge Raad naar de strekking van de deelnemingsvrijstelling, 'te voorkomen dat in een deelnemingsverhouding dezelfde winst tweemaal in een belasting naar de winst wordt betrokken' (ne bis in idem), HR 19 juni 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, *BNB* 1991/268, met noot van Juch. In een arrest inzake het vijfde lid (oud) van artikel 13 Wet op de vennootschapsbelasting 1969 gebruikt de Hoge Raad de term 'redelijke wetstoepassing' in combinatie met een verwijzing naar de strekking van de deelnemingsvrijstelling, HR 18 december 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, *BNB* 1992/144, met noot van Juch. Zie voorts HR 18 maart 1992, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, *BNB* 1992/195, met noot van P. den Boer.

¹⁶] De van het betoog van Hirsch Ballin afwijkende positiebepaling van de 'kostenarresten' strookt mijns inziens met de gedachten-gang van R. de Lange, *Publiekrechtelijke rechtsvinding*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991. Hij duidt het verschijnsel van omvangrijke beoordelingsvrijheid – in navolging van Amerikaanse literatuur – aan met de toepasselijke benaming 'onbepaaldheid van het recht'. In dit verband moet tevens worden verwezen naar H.R. van Gunsteren, *The Quest for Control*; Londen, 1976, hoofdstuk 3 ('Administrative Law: The Unwieldy Instrument') en hoofdstuk 4 ('Following a rule: A Philosophical Analysis'), waarin de beperkingen van (administratieve) regelgeving als sturingsinstrument uitvoerig zijn beschreven.

¹⁷] Vgl. W.J. Witteveen, *Evenwicht van mochten*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991, blz. 76; R. de Lange, op. cit., blz. 244.

nam was nog uitsluitend op het geldende systeem van de wet gebaseerd. Daarbij betrachtte de Hoge Raad terughoudendheid, omdat de wetgever het voornemen had geuit om ter zake met een wettelijke regeling te komen¹⁸. Aan dit oordeel voegde de Hoge Raad echter de volgende overweging toe: ‘... Niet uitgesloten is echter dat een eventueel uitblijven van de in het vooruitzicht gestelde wettelijke maatregel te eniger tijd tot een andere afweging zal leiden’, HR 31 januari 1990, na conclusie van Advocaat-Generaal mr. Van Soest, BNB 1990/288, met noot van Hofstra¹⁹.

Niet lang na publikatie van dit arrest, wees de Hoge Raad arrest over de vraag of overschrijding van de beroepstermijn niet-ontvankelijkheid van het beroep tot gevolg heeft. Geldt ter zake – conform vaste jurisprudentie – de ‘ontvangsttheorie’ dan wel de ‘verzendingtheorie’? Laatstgenoemde opvatting lag ten tijde van het arrest ten grondslag aan artikel 6.2.3 ontwerp Algemene wet bestuursrecht. De Hoge Raad stelde zich in dit geval terughoudender op dan in het arrest van 31 januari 1990, daarbij overwegend dat het ongewenst is dat de rechter – ongewild – de discussie tussen Regering en Staten Generaal over een aanhangig wetsvoorstel zou beïnvloeden, HR 28 november 1990, na conclusie van Advocaat-Generaal mr. Verburg, BNB 1991/75, met noot van Scheltens²⁰.

Het leerstuk van de wetsontduiking

De grotere vrijheid van de rechter komt ook tot uiting in de toepassing van het leerstuk der wetsontduiking (‘*fraus legis*’). Naar huidige opvatting dient hiervoor aan twee vereisten te worden voldaan: er moet sprake zijn van een ‘oogmerk om belastingheffing te verijdelen’ en dat verijdelen moet in strijd zijn met ‘doel en strekking van de fiscale wet’ (of wetgeving). Het toepassingsbereik van ‘*fraus legis*’ is de afgelopen jaren in tweeërlei opzicht uitgebreid:

1. *Het oogmerkvereiste*

Hieraan wordt voldaan, indien met de rechtshandelingen die worden bestreden geen wezenlijke (of reële) verandering is opgetreden in een reeds bestaande situatie. In dat geval neemt de rechter aan dat het verijdelen van belastingheffing de doorslaggevende beweegreden is van belastingplichtige.

Nu doen zich situaties voor waarin op zichzelf sprake is van een ‘reële’ (geoorloofde) bedoeling, bijvoorbeeld een bedrijfsopvolging, maar waarbij, teneinde die bedoeling te verwezenlijken, een of meerdere rechtshandelingen zijn verricht die een verijdeling van belastingheffing tot gevolg hebben, terwijl voor het realiseren van de doelstelling alternatieve mogelijkheden voorhanden waren. De Hoge Raad stelt dan de vraag of voor ‘... de keuze tussen de onderscheidene mogelijkheden, gelet op de verschillende daaraan verbonden fiscale gevolgen, het ontgaan van belasting ... de doorslaggevende beweegreden is geweest’²¹. De aanwezigheid van een ‘reële’ (hoofd)doelstelling biedt derhalve – op zichzelf - niet voldoende rechtvaardiging voor het handelen van de belastingplichtige.

^{18]} Tweede Kamer, 1990/1991, 22 164.

^{19]} H.J. Hofstra keert zich in zijn noot tegen het door de Hoge Raad gemaakte voorbehoud. Zie ook R. de Lange, op. cit., blz. 199-204.

^{20]} Zie ook J.B.M. Vranken, ‘Judicial restraint of anticiperende rechtspraak’, *WFR*, 29 augustus 1991, nr. 5974, alsmede J.A. Smit, ‘Over onzuiver argumenteren, onpartijdigheid en de politieke functie van de Hoge Raad’, met naschrift van Vranken; *WFR*, 13 februari 1992, nr. 5996.

^{21]} HR 11 juli 1990, met conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1990/293, met noot van Juch, r.o. 4.7. In gelijke zin: HR 18 november 1987, met conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1988/116, met noot van Hoogendoorn.

2. Strijd met doel en strekking van de wet

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de rechter – eventuele – ‘strijd met doel en strekking’ van de fiscale wet zal trachten vast te stellen aan de hand van de parlementaire geschiedenis van een specifieke bepaling. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin dat eigenlijk niet goed mogelijk is. Dat deed zich aan het eind van de jaren zeventig voor, toen belastingbesparende constructies voor het eerst op grote schaal en in vele variaties op de markt kwamen. Het ging daarbij vooral om constructies waarbij een belastingplichtige erin slaagde door middel van enkele transacties en tussenkomst van een bank een aftrekbare rentelast te creëren, zonder dat sprake was van een ‘wezenlijke verandering in een reeds bestaande situatie’²². Laatstgenoemde omstandigheid betekent dat aan de hiervoor onder 1. besproken voorwaarde voor toepassing van ‘*fraus legis*’ werd voldaan; maar was er ook sprake van strijd met doel en strekking? De belastingwet staat de aftrek van rente toch uitdrukkelijk toe: als (negatieve) opbrengst van vermogen, als persoonlijke verplichting dan wel als (negatief) voordeel uit onderneming.

Bestrijding van dergelijke renteconstructies was met normale interpretatiemethoden niet mogelijk, zodat de fiscus zijn toevlucht zocht tot ‘bijzondere rechtsmiddelen’, ‘richtige heffing’ en ‘*fraus legis*’. Voor beide geldt – onder meer – als voorwaarde dat sprake is van strijd met doel en strekking. Echter, in de wetsgeschiedenis wordt over een clausulering van de aftrekbaarheid van rente niet gesproken. De Hoge Raad heeft voor dit dilemma de volgende oplossing bedacht: ‘... dat de in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 toegelaten aftrek van rente van schulden niet kan zijn bedoeld om belastingplichtigen in staat te stellen door het aangaan van transacties als de onderwerpelijke, waarbij de verworven vordering²³ met geleend geld wordt gefinancierd met een daarvoor aangegane schuld, min of meer onbeperkt en op ieder door hen daartoe nuttig geacht moment hun belastbare inkomen te verminderen; dat het Hof dan ook terecht heeft geoordeeld dat belanghebbende door de wijze waarop hij heeft getracht een belastingbesparing te bereiken in strijd is gekomen met de strekking van de fiscale wetgeving;’, BNB 1982/243²⁴.

De Hoge Raad baseert zich in deze cruciale overweging op de veronderstelde bedoeling van de wet. Dit arrest was een van de eersten in een reeks, waarin de ‘richtige heffing’ en ‘*fraus legis*’ nieuw leven werd ingeblazen²⁵.

De uitbreiding die wordt gegeven aan het toepassingsbereik van ‘*fraus legis*’ houdt een nadere afbakening in van de vrijheid die een belastingplichtige heeft om de fiscaal voordeligste weg te kiezen. In het verleden heeft de Hoge Raad met een verwijzing naar dit uitgangspunt herhaaldelijk een beroep op de wettelijke pendant van ‘*fraus legis*’, de ‘richtige heffing’ van artikel 31 Alge-

²²] H.J. Hofstra typeerde dit verschijnsel aan het slot van zijn annotatie bij BNB 1982/243, als volgt: ‘... Het argument geeft mij echter aanleiding tot de opmerking dat het toch wel beschamend is dat banken, die zich zo gaarne op de borst slaan vanwege haar beweerde dienstbaarheid aan het algemene belang, zich klaarblijkelijk, ter wille van een schamel stukje extra winst, niet ontzien gangmaker of medeplichtige te zijn bij dit soort kwalijke constructies, die de belastingmoraal alleen maar (verder) ondermijnen ...’; zulks naar aanleiding van een verweer dat niet belanghebbende, maar de bank de constructie had verzonnen.

²³] Noot van E.v.d.O.: Te weten, de blote eigendom van een obligatie, waarvan de waarde-aangroei – destijds – een onbelaste vermogensvermeerdering vormde.

²⁴] HR 22 juli 1982, na conclusie van Advocaat-Generaal Mok, BNB 1982/243, met noot van Hofstra.

²⁵] Zie in dit verband ook J.W. Zwemmer, ‘Hoe constant moet rechtspraak zijn? Richtige heffing en *fraus legis*’; *FED*, 28 september 1989, 1989/577.

mene wet inzake rijksbelastingen²⁶, afgewezen²⁷. IJzerman stipuleert dat het ‘ontgaansmotief’ tenminste volstrekt overheersend moet zijn ten opzichte van niet-fiscale motieven, omdat de spanning tussen het leerstuk der wetsontduiking en het legaliteitsbeginsel anders te groot wordt²⁸.

Het is vrij lang onzeker geweest of de lijn die de Hoge Raad ten aanzien van renteconstructies in de sfeer van de inkomstenbelasting had ingezet, ook van toepassing zou zijn voor de heffing van vennootschapsbelasting. Het belang van deze vraag is groot, aangezien door middel van ‘gecreëerde renteaftrek’ bij vennootschappen omvangrijke bedragen in aftrek zouden kunnen worden gebracht. Zonder ingrijpen van de rechter zou het mogelijk zijn om een substantieel deel van het eigen vermogen van een concern buiten de Nederlandse belastingheffing te brengen. In BNB 1989/217 heeft de Hoge Raad de lijn van BNB 1982/243 doorgetrokken naar de sfeer van de vennootschapsbelasting²⁹. Ofschoon het in dit arrest om een betrekkelijk extreem geval ging, wekken de overwegingen van de Hoge Raad de indruk dat de beslissing een meer algemene strekking heeft.

3.3 Ongeschreven normen van materieel belastingrecht

De rechtsontwikkeling die in de voorgaande paragraaf is geschetst laat een rechter zien die in toenemende mate oplossingen moet bedenken voor situaties waarop de wet in formele zin geen pasklaar antwoord (meer) heeft. De interpretatievrijheid van de rechter komt in de plaats van oplossingen die door de wetgever zouden kunnen zijn bedacht. Daarvan is het in veel gevallen niet gekomen, hetzij omdat de wetgever bewust heeft gekozen voor vage normen, hetzij omdat de wetgever bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen niet heeft (kunnen) voorzien. Het kan ook zijn dat de wetgever in bepaalde situaties – een wellicht extensieve, maar vooraf onzekere – interpretatie van de rechter verkiest boven een wettelijke regeling waarin met alle denkbare mogelijkheden rekening zou moeten worden gehouden, omdat deze bijzonder gecompliceerd zou zijn; de ‘compartimenteringsarresten’ zijn hiervan een voorbeeld (zie noot 15).

In de oplossingen die de rechter bij de interpretatie van het materiële belastingrecht bedenkt, lijken zich bepaalde ‘constanten’ voor te doen. De rechter legitimeert zijn uitspraken door zich min of meer expliciet op normen te oriënteren, welke eigenlijk niet – en zeker niet met zoveel woorden – in de formele wet zijn terug te vinden. Men zou in dit verband kunnen spreken van ongeschreven regels van materieel belastingrecht; wellicht zelfs van ‘beginselen’.

De zienswijze is dan deze: de vrijheid die de rechter zich – onder omstandigheden – bij de toepassing van de wet veroorlooft is zo groot, dat niet (meer) van toepassing van de wet kan worden gesproken; de rechter past niet de wet toe, maar de norm die in de wettelijke formulering tot uitdrukking is gebracht. Deze ongeschreven norm fungeert in meerdere en uiteenlopende situaties als aanknopingspunt; zoals men ook meer in het algemeen bij de selectie en kwalificatie van relevante feiten uitgaat van een aanname omtrent de uitleg van de (mogelijk relevante) regels (de ‘Vorverständnis’).

²⁶] De Wet van 29 april 1925 (Stbl. 171) tot bevordering van de richtige heffing der directe belastingen.

²⁷] HR 8 maart 1961, BNB 1961/133 en 134, beide met noot van Van Soest en HR 24 maart 1965, BNB 1965/186, met noot van Van Soest. Zie tevens R.L.H. IJzerman, *Het leerstuk van de wetsontduiking in het belastingrecht*; Deventer, Kluwer, 1991, blz. 100 e.v.; alsmede L.A. De Blicke en P.J. van Amersfoort, E.A.G. van der Ouderaa, *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, Fiscale Studietoets nr. 5, Deventer, FED, 1991, blz. 314 e.v.

²⁸] R.L.H. IJzerman, op. cit., blz. 129. ‘Toepassing van *fraus legis* komt eerst aan de orde waar de geïnterpreteerde wet tekort schiet’, aldus IJzerman, blz. 147.

²⁹] HR 26 april 1987, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1989/217, met noot van P. den Boer.

Op het terrein van het formele belastingrecht heeft zich een soortgelijke ontwikkeling voorgedaan; men denke vooral aan de toepassing van 'in het algemeen rechtsbewustzijn levende' beginselen van behoorlijk bestuur. Op het gebied van het formele belastingrecht vormt de legitimiteit van de toepasselijke ongeschreven normen niet echt een probleem; vermoedelijk, omdat de toepassing van ongeschreven formeel belastingrecht vooral strekt tot bescherming van de burger. In een volgende paragraaf wordt dit aspect verder uitgewerkt.

Op het gebied van het materiële belastingrecht kunnen de drie volgende ongeschreven normen worden onderkend:

1. *'Ne bis in idem'*

Het voorkómen dat eenzelfde bedrijfsresultaat tweemaal in de vennootschapsbelastingheffing wordt betrokken ('ne bis in idem')³⁰. Deze norm is in de parlementaire geschiedenis van de Wet op de vennootschapsbelasting met name als motivering voor het vijfde lid (oud) van artikel 13 (deelnemingsvrijstelling) aangevoerd, maar in de literatuur bestaat veel verschil van opvatting omtrent de exacte betekenis van deze norm. Sommige auteurs betogen dat met name in internationale verhoudingen betekenis moet worden toegekend aan 'parafiscale motieven'³¹.

2. *De 'evenwichtsgedachte'*

Het 'ne bis in idem'-beginsel kan ook als een 'species' van een meer in het algemeen geldende norm worden beschouwd. J. den Boer omschrijft deze 'evenwichtsgedachte' aldus: '... dat een voor- of nadeel precies éénmaal in de belastingheffing dient te worden betrokken'³². Op deze wijze geformuleerd gaat het om een norm van aanzienlijk ruimere strekking dan het exclusief in de sfeer van de deelnemingsvrijstelling van toepassing zijnde 'ne bis in idem'-beginsel.

De 'evenwichtsgedachte' voorkomt – en daarin onderscheidt deze norm zich van het 'ne bis in idem'-beginsel – dat een resultaat in het geheel niet aan belastingheffing wordt onderworpen. Een voorbeeld van de toepassing van deze norm zijn de hiervoor reeds genoemde 'kostenarresten' van 6 juli 1986.

Daarnaast kan ook de 'foutenleer' als een toepassing van de evenwichtsgedachte worden beschouwd. Dit is een in de rechtspraak ontwikkelde mogelijkheid om terug te komen op een fout uit het verleden, bijvoorbeeld een onjuiste balanswaardering, als gevolg waarvan een bepaald resultaat in het geheel niet meer in de heffing zou kunnen worden betrokken; ook in situaties waarin navordering niet meer mogelijk is. De foutenleer gaat dus uit van het primaat van de materiële belastingschuld. Daaraan wordt de vraag of deze belastingschuld ook op een formeel juiste wijze is vastgesteld in bepaalde situaties ondergeschikt gemaakt. De foutenleer heeft in recente jurisprudentie ruimere toepassing verkregen³³; zulks ondanks de tegenwerping van Langereis die in dit verband – onder meer – van een conflict met artikel 104 Grondwet heeft gesproken³⁴.

^{30]} Als variant op de hiervoor genoemde 'strekking'-conforme arresten, vermeld ik HR 13 november 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1992/58 en 59, beide met noot van Juch.

^{31]} Vergelijk in dit verband de aanvulling die Advocaat-Generaal Verburg in onderdeel 4. van de conclusie bij het arrest van 24 oktober 1990. BNB 1991/2, met noot van Nootboom, geeft op onderdeel 6. van zijn conclusie bij HR 27 januari 1988, BNB 1988/217, met noot van P. den Boer. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt overigens niets van de in de conclusie veronderstelde motieven.

^{32]} J. den Boer, op. cit., blz. 45.

^{33]} Het 'standaardarrest' is HR 22 oktober 1952, B. 9293. Recente uitbreidingen treft men aan in HR 14 oktober 1987, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1988/43 en 44, beide met noot van Slot, alsmede HR 29 juni 1988, BNB 1989/1, met noot van Slot.

^{34]} Ch. J. Langereis, *Fiscale rechtsbescherming: een onderzoek naar ontvankelijkheid en omvang van het beroep in belastingzaken*; Deventer, Kluwer, 1986, blz. 278.

Voorts zou ook de 'schrijf- en typfout'-jurisprudentie als een toepassing van de evenwichtsgedachte kunnen worden beschouwd. Het gaat hier om een reeks arresten die in het algemeen in de context van het formele belastingrecht worden behandeld. De arresten hebben namelijk tot gevolg dat een formeel-rechtelijke bepaling, namelijk de voor het navorderen van belasting geldende eis van het 'nieuwe feit', opzij wordt gezet. Onder omstandigheden wijkt het 'nieuw feit' – en daarmee de rechtszekerheid die aan het opgelegd zijn van een aanslag kan worden ontleend – voor een juiste belastingheffing. In een volgende paragraaf wordt meer uitgebreid op deze jurisprudentie ingegaan.

3. *Het voorkomen dat het belastbaar inkomen zonder een toereikende rechtvaardiging ('onbeperkt', 'naar willekeur') en op ieder gewenst moment (naar het de belastingplichtige uitkomt) kan worden beïnvloed.*

Deze norm ligt sedert BNB 1982/243 ten grondslag aan vele arresten waarin de Hoge Raad de bijzondere rechtsmiddelen richtige heffing en fraus legis van toepassing achtte. Zonder het in de wet lezen van deze norm zou geen sprake zijn van de voor toepassing van de bijzondere rechtsmiddelen vereiste 'strijd met doel en strekking' van de fiscale wet(geving).

3.4 Een tussenbalans

De vrijheid die de rechter zich bij toepassing van bovenstaande normen veroorlooft werkt niet noodzakelijk ten gunste van de belastingplichtigen. Bij de realisatie van de 'evenwichtsgedachte' en bij de toepassing van de bijzondere rechtsmiddelen impliceert de vrijheid die de rechter neemt een beperking van de vrijheid van de burger om zijn fiscale leven zoveel mogelijk naar eigen goeddunken in te richten.

Tegenover deze beperkingen van de vrijheid van de burger op het terrein van het materiële belastingrecht staat een toename van normen/beginselen op het terrein van het formele belastingrecht. Daarbij ligt het accent op een 'breideling' van de macht van de overheid. Dat is ook niet verwonderlijk, gelet op de 'waarborgfunctie' die in het algemeen kenmerkend is voor formeel administratiefrecht. Toch is het te verwachten dat de rechtspraak op dit terrein niet uitsluitend door een behoefte aan beperking van de overheidsmacht zal worden bepaald.

In de memorie van toelichting van het ontwerp Algemene wet bestuursrecht is niet zonder reden aandacht besteed aan een visie op de relatie tussen overheid en burger waarin meer van 'wederkerigheid' sprake is. Het bestuur is niet meer te typeren 'als de overheid die over de burger beslist zonder met diens zienswijze rekening te houden'. De overheid moet 'ook rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet'. Voor de burger brengt de wederkerigheid mee 'dat hij, voor zover hij wenst dat met zijn inzichten of belangen rekening wordt gehouden, deze op de daartoe geschikte wijze naar voren moet brengen en dat hij daaraan ook door het bestuur kan worden gehouden'³⁵. Schoordijk verbindt aan deze zienswijze gevolgen voor de gehoudenheid van de burger aan het fiscaal compromis³⁶; hierop wordt in paragraaf 3.6. nader ingegaan.

³⁵] Tweede Kamer, 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 11-13. Zie ook P. Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur*; Deventer, 1990, blz. 179 e.v.

³⁶] H.C.F. Schoordijk, 'Het fiscale compromis'; *WFR*, 29 augustus 1991, 1991/S974, blz. 1213-1219.

3.5 Ongeschreven normen van formeel belastingrecht

3.5.1 Algemene beginselen van procesrecht

In twee recente arresten – beide zijn van dezelfde datum – heeft de Hoge Raad zich tamelijk principiële uitgelaten over de fiscaalrechtelijke verhouding tussen overheid en burger. In BNB 1988/251 besliste de Hoge Raad – onder meer – dat het er bij de vraag of de fiscus mag navorderen (naar geldend recht) niet toe doet of de belastingplichtige – al dan niet - te goeder trouw is ³⁷.

In BNB 1988/160 ³⁸, kwam de Hoge Raad tot een oordeel over de vraag of de inspecteur zijn bevoegdheden ook mag uitoefenen, nadat een belastingplichtige bij de rechter in beroep is gegaan. De Hoge Raad besliste dat dit niet mogelijk is. In de motivering voor dit oordeel liet de Hoge Raad zich nadrukkelijk over de aard van de verhouding tussen overheid en burger uit en maakte in dat verband een scherp onderscheid tussen twee fasen waarin zij met elkaar te maken kunnen krijgen:

‘... De eerste fase kenmerkt zich hierdoor dat twee ongelijksoortige partijen in een ongelijke en niet door de rechter beheerste verhouding tegenover elkaar staan: enerzijds de inspecteur, op wie de taak rust om ten behoeve van de heffing van belasting de aanslag te regelen en op eventueel daartegen gemaakt bezwaar te beslissen, bij de vervulling van welke taak hem ingevolge artikel 47 AWR zeer ingrijpende dwangmiddelen ten dienste staan, en anderzijds de belastingplichtige, die een en ander heeft te gedogen en wiens rechtsbescherming is gelegen in de omstandigheid dat de taakuitoefening van de inspecteur wordt beheerst door algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De tweede fase wordt gevormd door de rechtsstrijd ten overstaan van de rechter. Deze fase wordt beheerst door de algemene beginselen van procesrecht, die onder meer meebrengen dat de partijen in die strijd als gelijken tegenover elkaar staan, en dat het toezicht op de procesorde en de taak van de waarheidsvinding zijn toevertrouwd aan de rechter, die bij de uitoefening van deze taak beschikt over de – evenzeer ingrijpende – bevoegdheden hem verleend bij de artikelen 14 e.v. WARB’ ³⁹.

Bij de door de Hoge Raad als ongelijk gekwalificeerde verhouding tussen belastingplichtige en inspecteur kunnen enige kanttekeningen worden geplaatst. Is het – zoals zo vaak bij kwesties van ongelijkheid – niet een kwestie van de keuze van het uitgangspunt. Zonder de wettelijke bevoegdheden (informatieverplichtingen) die de inspecteur in staat stellen achter de feiten te komen, zou deze functionaris volledig zijn aangewezen op de vrijwillige medewerking van de burger. De belastingplichtige zou in een dergelijke situatie over een machtspositie beschikken ten opzichte van de inspecteur; laatstgenoemde kan zonder op de hoogte te zijn van de relevante feiten immers niets beginnen. In dat opzicht dient de inspecteur juist over bepaalde bevoegdheden te beschikken, voordat in zijn verhouding tot de burger van een gelijke situatie kan worden gesproken (‘compenserende gelijkheid’); dit vormt stellig een ander aspect dan de processuele gelijkheid waar de Hoge Raad het over heeft in BNB 1988/160.

In de zienswijze van de Hoge Raad staan de belastingplichtige en de inspecteur als gelijken tegenover elkaar, zodra deze partijen de rechtsstrijd ten overstaan

³⁷] HR 10 februari 1988, BNB 1988/251, met noot van Scheltens. In gelijke zin het advies van de Hoge Raad van 14 januari 1987, gericht aan de minister van Justitie, inzake het voorontwerp van Wet inzake de herziening van artikel 16 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

³⁸] HR 10 februari 1988, BNB 1988/160, met noot van Hofstra.

³⁹] Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, Wet van 17 mei 1956, Stb. 323.

van de rechter voeren. De taak van de waarheidsvinding is dan toevertrouwd aan de rechter die over – evenzeer ingrijpende – bevoegdheden beschikt. In processuele zin is de verhouding tussen belastingplichtige en inspecteur daardoor minder ongelijk geworden. Daaraan doet niet af dat op de uitoefening van een rechterlijke taak de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing zijn⁴⁰. Wel vormt het van toepassing zijn van die beginselen op de wijze waarop de inspecteur zijn bevoegdheden uitoefent een relativering van de hiervoor geciteerde beschrijving van de Hoge Raad van de ongelijkheid tussen overheid en burger. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bewerkstelligen immers dat de uitoefening van de machtsmiddelen waarover de inspecteur beschikt binnen aanvaardbare begrenzingen blijft. Dat geldt temeer als binnenkort de AWB in werking treedt. In deze wet wordt de toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel en het afwegen van belangen namelijk aan de rechter opgedragen; voor de toepassing van die beginselen hangt het er dan niet meer van af of de burger er een beroep op doet. In de MvT bij de AWB – en de versterkte positie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormt daarvan een uitwerking – wordt de relatie tussen overheid en burger dan ook niet als een ‘ongelijke’ gekenschetst, maar juist als een ‘wederkerige’ (zie hiervoor, paragraaf 3.4.).

In het kader van de herstructurering van de belastingdienst wordt de relatie met de burger evenmin als een ‘ongelijke’ gezien: de belastingplichtige (‘contribuabele’) heet tegenwoordig ‘klant’ (of ‘cliënt’ als het om wat duurdere belastingplichtigen gaat). Er vinden minder boekenonderzoeken plaats dan wordt gewenst, terwijl de cliënten door middel van professionele enquetes wordt gevraagd hoe ze ‘het’ gehad zouden willen hebben; wat sneller, meer toegankelijk en graag ook wat soepeler ... (zie paragraaf 4.3). Deze klantgerichte benadering kan overigens niet zonder meer op de bijval rekenen van M. Oosting (als Nationale ombudsman toch geen onaanzienlijke klant): ‘... Gewaakt moet worden voor gezichtsbedrog: ... als individu is de burger in veel gevallen van overheidsoptreden zeker niet de koning klant, die keuzevrijheid heeft, en wiens woord doorslaggevend is’⁴¹.

Nog weer een ander gezichtspunt betreft de vraag om welke burger of welke belastingplichtige het eigenlijk gaat in de diverse beschouwingen over zijn/haar verhouding tot ‘de’ overheid. Het spectrum is zeer divers; variërend van eenvoudige ‘loonslaven’ van wie de contacten met de fiscus zich beperken tot Postbus 51-spotjes tot multinationale ondernemingen die zich kunnen laten bijstaan door bekwame adviseurs.

3.5.2 Beginselen van behoorlijk bestuur

De in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijke bestuur plegen te worden onderscheiden in formele en materiële beginselen. Formele beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, hebben betrekking op de totstandkoming van de beschikkingen. De materiële beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, hebben betrekking op de inhoud van de beschikking.

a. De materiële beginselen van behoorlijk bestuur

Eén van de kenmerken van het belastingrecht is de betrekkelijk omvangrijke beoordelingsruimte van de wettelijke bepalingen. Burgers en overheid

⁴⁰] HR 23 november 1988, 1989/29.

⁴¹] M. Oosting, ‘De last van het recht: Recht als opdracht en als obstakel’; in: *De Rechtsstaat herdacht*; door J.W.M. Engels e.a. (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, blz. 179.

trachten de onzekerheid die 'de onbepaaldheid' van het recht in zich bergt te ondervangen door met elkaar in overleg te treden. Met name op het terrein van de ondernemingsbelastingen is (voor)overleg een algemeen verschijnsel. De redenen daarvoor zijn vermoedelijk dat de regels op dat terrein meer 'onbepaald' zijn, terwijl de belangen doorgaans erg groot zijn en een uitspraak van de rechter – behoudens uitzonderingen, waarbij partijen wederzijds op spoed aandringen⁴² – lang op zich kan laten wachten⁴³. Overleg resulteert niet altijd in een compromis. In veel gevallen leidt overleg tot niet meer (en ook niet minder) dan (wederzijdse) standpuntbepalingen; meer is veelal ook niet beoogd. Van de kant van de overheid kunnen in dat verband verschillende soorten uitlatingen worden gedaan; door de staatssecretaris, door de functionaris die een specifiek geval behandelt, maar ook door een functionaris die in het kader van de voorlichtende taak van de overheid algemene inlichtingen verschaft. In dergelijke situaties bestaat er uiteraard behoefte aan om te weten welke de rechtsgevolgen zijn van de verschillende soorten uitlatingen van de zijde van de fiscus. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er sedert lange tijd fiscale jurisprudentie bestaat waarin deze kwestie aan de orde komt. In eerste instantie erkende de Hoge Raad op grond van het vertrouwensbeginsel de gebondenheid van de overheid aan ministeriële aanschrijvingen, maar beperkte dit tot die gevallen, 'waarin aan een overheidsorgaan bij de uitvoering van een wettelijk voorschrift binnen het kader van dat voorschrift een bepaalde beleidsvrijheid toekomt'⁴⁴.

In 1978 kwam het echter tot een 'doorbraak' toen de Hoge Raad oordeelde dat een beroep op het vertrouwensbeginsel onder omstandigheden prevaleert boven een strikte toepassing van de wet, '... ook al zou de wet de fiscus ter zake niet een bepaalde beleidsvrijheid laten'⁴⁵. De relativering van de 'strikte toepassing' van de wet is zeer begrijpelijk tegen de achtergrond van de omvangrijke beoordelingsvrijheid die typerend is voor de fiscale bepalingen. Het systeem waarin burgers en overheid de rechtsonzekerheid die met de 'onbepaaldheid' van het recht samenhangt in overleg met elkaar beperken, werkt alleen als de burger de fiscus aan zijn uitlatingen kan houden; daarin past het niet als die gehoudenheid slechts geldt bij de toepassing van 'vrije regels'⁴⁶. Veruit de meeste beschikkingen in het belastingrecht hebben betrekking op 'gebonden regels', zodat juist op dat gebied de behoefte aan duidelijkheid omtrent de gebondenheid van de fiscus aan deswege gedane uitlatingen erg groot is; niet zelden kan pas na een langdurige procedure worden vastgesteld wat in een concreet geval de – objectiefrechtelijk – juiste toepassing van de wet is. Zie voor het onderscheid tussen 'vrije' en 'gebonden' regels ook hoofdstuk 5. Door het honoreren van gewekt vertrouwen niet van de objectiefrechtelijk juiste toepassing van de wet te laten afhangen, leveren de 'doorbraakarresten'

⁴²] Hof Amsterdam 16 april 1992, nr. 92/0328 (OAMF), VN 7 mei 1992, blz. 1230.

⁴³] Indien het geschil het opleggen van een fiscale boete betreft (dit is ingevolge BNB 1986/29 een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM) dan kan de duur van de procesgang op grond van artikel 6, eerste lid EVRM ('undue delay') reden vormen om de verhoging – al dan niet geheel – kwijt te schelden. In het geval van HR 13 november 1991; FED 1991/938, met aantekening van J.A. Smit, was tussen het opleggen van de verhoging door de inspecteur en de toezending van de uitspraak van het Hof aan partijen meer dan vier en een half jaar verstreken.

⁴⁴] HR 14 oktober 1970, BNB 1971/3, met noot van Hollander; zie meer uitvoerig De Blicke c.s., op. cit., blz. 203 e.v.

⁴⁵] HR 12 april 1978, BNB 1978/135-136-137, met noot van C.P. Tuk.

⁴⁶] J.P. Scheltens, *De Algemene wet inzake rijksbelastingen*; Arnhem: Gouda Quint (losbladig), (1959)-1981, blz. 286j.

een bijdrage aan de behoefte aan rechtszekerheid bij de burger. Onder niet-fiscalisten worden deze arresten overigens met reserves bejegend⁴⁷.

Na de 'doorbraakarresten' heeft de Hoge Raad de toepassing van het vertrouwensbeginsel in verschillende arresten genuanceerd. Zo wordt een beroep op vertrouwen ontleend aan een onjuiste inlichting of een onjuiste toelichting bij het aangiftebiljet alleen gehonoreerd, indien de belastingplichtige de onjuistheid niet had behoeven te beseffen en hij daarenboven schade lijdt doordat hij, afgaande op de onjuiste voorlichting, enige handeling heeft verricht of nage laten (dit laatste is de 'dispositie-eis'). In een dergelijke situatie prevaleert 'het belang dat zowel de belastingadministratie als de belastingplichtigen erbij hebben dat de administratie haar voorlichtende taak onbelemmerd en zo ruim mogelijk kan vervullen'⁴⁸. De eis dat de belastingplichtige niet had behoren te beseffen dat de uitlating van de fiscus apert onjuist is geldt ook als het gaat om toezeggingen van de fiscus in concrete gevallen. De dispositie-eis wordt dan echter niet gesteld⁴⁹.

De werkingssfeer van het vertrouwensbeginsel is in recente arresten verder uitgebreid. Onder omstandigheden kan ook door bepaalde gedragingen van de fiscus of door het maken van opmerkingen achterwege te laten een te honoreren vertrouwen zijn gewekt, zonder dat sprake is van een toezegging, maar waarbij wel de indruk kan zijn ontstaan dat sprake is van een bewuste of weloverwogen standpuntbepaling⁵⁰; als voorbeeld noemt de Hoge Raad in BNB 1990/119 een geval, waarbij de inspecteur de aanslag vaststelt conform een aangifte waarin de belastingplichtige de voor die aanslag van belang zijnde aangelegenheid uitdrukkelijken gemotiveerd aan de orde had gesteld.

Naast het vertrouwensbeginsel past de Hoge Raad ook het gelijkheidsbeginsel toe, desnoods 'contra legem'. Daarvoor wordt tot nu toe in alle gevallen een bewust begunstigende behandeling door de inspecteur van één of meer andere – vergelijkbare – belastingplichtigen vereist. Er moet derhalve sprake zijn van een 'begunstigend beleid'⁵¹; met als kanttekening dat het bestaan van zo'n vaste gedragslijn – net als dat hiervoor het geval was ten aanzien van de indruk dat sprake is van een bewuste standpuntbepaling – door de rechter uit de omstandigheden (dat wil zeggen 'geobjectiveerd') kan worden afgeleid⁵².

In 1985 heeft de Hoge Raad redenen van doelmatigheid als beperking aan een beroep op het gelijkheidsbeginsel erkend⁵³. De doelmatige werkwijze ter

⁴⁷] J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*; Deventer, Kluwer, 1983, blz. 74, spreekt van een 'noodsprong' en van 'tegen-wettelijke bestuursbevoegdheid'. M. Scheltema, 'Welke gevolgen verbindt het bestuursrecht aan beleid'; *WFR* 1990/5910, 12 april 1990, bevreemdt het dat in de 'doorbraakarresten' niet tot uiting is gebracht dat het vertrouwen, opgewekt door een beleidsregel, bij strijd met de wet slechts voorgaat indien aan de dispositie-eis is voldaan, en indien de belanghebbende niet wist of behoorde te weten dat er strijd met de wet bestond. I.C. van der Vlies, *Overheidsambtenaar en beleid*; inleiding op het symposium Klantgerichtheid en Beleid van de eenheid Belastingdienst Grote Ondernemingen Amsterdam op 17 juni 1992, is van mening dat de Hoge Raad niet heeft gemotiveerd waarom aan de toepassing van het vertrouwensbeginsel voorrang zou moeten worden verleend boven de wet.

⁴⁸] Respectievelijk HR 26 september 1979, BNB 1979/311, met noot van Scheltens en HR 9 maart 1988, BNB 1988/148, met noot van P. den Boer.

⁴⁹] HR 26 september 1979, BNB 1979/311, met noot van Scheltens.

⁵⁰] HR 13 december 1989, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1990/119, met noot van Scheltens; HR 14 februari 1990, BNB 1990/219, met noot van Scheltens; HR 18 december 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1992/182, met noot van A.L.C. Simons en HR 12 juni 1991, BNB 1991/227, met noot van Scheltens.

⁵¹] HR 6 juni 1979, BNB 1979/211, met noot van Scheltens.

⁵²] Vgl. HR 17 juni 1992, na conclusie van Advocaat-Generaal Moltmaker, BNB 1992/294 en HR 17 juni 1992, BNB 1992/295, beide met noot van G.J. van Leijenhorst.

⁵³] HR 23 oktober 1985, BNB 1986/158, met noot van Hofstra, FED 1986/776, met aantekening van J.A. Smit, alsmede HR 4 januari 1989, FED 1989/158, met aantekening van J.A. Smit.

inspectie kan derhalve – onder omstandigheden – met zich meebrengen dat vergelijkbare gevallen ongelijk worden behandeld.

Een recent novum betreft het in acht nemen van een overgangperiode, indien de Hoge Raad ‘omgaat’ ten aanzien van een gedurende lange tijd geldende rechtsoptvatting. De gevolgen voor een belastingplichtige die lange tijd op de geldigheid van de ‘oude leer’ heeft vertrouwd, treden dan pas in vanaf een zeker moment (‘prospective overruling’) ⁵⁴.

b. De formele beginselen van behoorlijk bestuur

Aan het honoreren van een beroep op formele beginselen van behoorlijk bestuur bestaat in het belastingrecht betrekkelijk weinig behoefte. Veruit de meeste beschikkingen van de inspecteur zijn zogenaamde gebonden beschikkingen. De rechter toetst dergelijke beschikkingen ingeval van een beroep niet ‘marginaal’, maar ‘volledig’. Dat betekent dat de rechter het in veel gevallen waarin hij een formeel beginsel van behoorlijk bestuur geschonden zou achten, daarbij niet kan laten; hij moet nagaan – zonedig ambtshalve – of de aangevochten beschikking in overeenstemming is met het recht. In de rechtspraak is op dit punt de leer van de ‘devolutive werking’ van de fiscale beroepsgang ontwikkeld ⁵⁵. Dit betekent dat de rechter, indien hij het beroep gegrond acht, de beschikking vernietigt en wijzigt. De rechter verwijst de zaak derhalve niet terug naar de administratie, ter verdere afdoening met inachtneming van de beslissing. In deze gedragslijn past het niet om een beschikking van de inspecteur uitsluitend wegens schending van een formeel beginsel van behoorlijk bestuur te vernietigen ⁵⁶.

Dit betekent niet dat de Hoge Raad in het geheel geen ruimte ziet voor de toepassing van formele beginselen van behoorlijk bestuur. Hiervoor is het van belang een onderscheid te maken tussen de toepassing van het materiële recht als zodanig (enerzijds) en de wijze waarop de inspecteur zijn beslissing voorbereid (anderzijds) ⁵⁷. De voorbereidingshandelingen leiden uiteindelijk tot de vaststelling van feiten; bijvoorbeeld nadat de inspecteur de bevoegdheden heeft uitgeoefend die hem daarvoor ten dienste staan of nadat compromissoir overleg met een belastingplichtige heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de voorbereidingshandelingen van de inspecteur dient de rechter een grotere marge in acht te nemen; hij toetst deze niet volledig, maar marginaal. Op dat punt bestaat er derhalve een grotere behoefte aan bescherming van de rechten van de burger. Bovendien kan de rechter ten aanzien van de voorbereidingshandelingen een beslissing nemen, zonder inbreuk te maken op de devolutive werking van het beroep. Hij kan namelijk de feiten die de inspecteur op onrechtmatige wijze heeft vastgesteld buiten aanmerking laten. In deze zin beschikt de belastingrechter over de mogelijkheid om de formele beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen. Daarvan is tot op heden een bescheiden

⁵⁴] HR 13 november 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, *BNB* 1992/109, met noot van Slot en HR 18 december 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, *BNB* 1992/181, met noot van Slot.

⁵⁶] Aldus de Hoge Raad in een niet gepubliceerd arrest van 28 november 1990, nr. 26 56 I, aangehaald in L.A. de Blicke e.a., op. cit., blz. 221.

⁵⁷] Voor een meer verfijnde onderscheiding van het administratiefrechtelijk besluitvormingsproces verwijs ik naar P. Nicolai, op. cit., blz. 288.

gebruik gemaakt; met name in gevallen van het onzorgvuldig uitoefenen van bevoegdheden⁵⁸ en het onzorgvuldig voeren van overleg met een belastingplichtige⁵⁹.

Naar verwachting zal de terughoudendheid bij de toepassing van formele beginselen van behoorlijk bestuur in de toekomst afnemen als de Algemene wet bestuursrecht in werking is getreden. Hoofdstuk 3 van deze wet bevat een wettelijke regeling van de door de administratie in acht te nemen zorgvuldighedsnorm en belangenafwegingsnorm⁶⁰.

3.6 Het fiscaal compromis

a. De gebondenheid van partijen aan een fiscaal compromis

De aanwezigheid van beoordelingsruimte (de 'onbepaaldheid van het recht') gaat gepaard met rechtsonzekerheid; ten aanzien van de uitleg van de wet, ten aanzien van de vaststelling van de relevante feiten, alsmede ten aanzien van de kwalificatie en subsumptie van die feiten. In de praktijk wordt deze rechtsonzekerheid hanteerbaar gemaakt doordat de inspecteur en belastingplichtige in voorkomende gevallen met elkaar in overleg treden. Dat overleg kan er toe leiden dat beide partijen – in meer dan wel in mindere mate – aan het standpunt van de wederpartij tegemoetkomen. In dat geval spreekt men van een fiscaal compromis.

In de literatuur bestaat er verschil van opvatting over de vraag of het fiscaal compromis een combinatie van wederzijdse toezeggingen dan wel een publiek-rechtelijke overeenkomst vormt. Die kwestie is van belang voor de gehoudenheid van de belastingplichtige aan het compromis. Indien men het 'toezeggingenmodel' aanhangt⁶¹, dan is de fiscus op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (vertrouwensbeginsel) aan het compromis gebonden. Aangezien die beginselen alleen het bestuur binden en er geen sprake is van een overeenkomst, zou het in dat geval niet zeker zijn of de belastingplichtige wel aan het compromis gebonden is. Schoordijk is van mening dat het eenzijdig geformuleerde vertrouwensbeginsel, waarbij de bescherming van de burger tegen de overheid centraal staat, als grondslag voor de rechtsgevolgen van het compromis zijn tijd gehad heeft⁶². Hij beroept zich daarvoor op de volgende passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht, inzake het evenwicht tussen de verplichtingen van de staat en de burger: 'Dat evenwicht wordt in het ontwerp nagestreefd door de betrekking tussen bestuur en burger te beschouwen als een rechtsbetrekking weliswaar tussen naar hun aard verschillende partijen omdat het bestuur het algemeen belang vertegenwoordigt en daarbij dienstbaar is aan de uitvoering van democratisch genomen besluiten, terwijl de wederpartij een individueel belang naar eigen inzichten mag behartigen – maar toch een rechtsbetrekking waarin partijen in een wederkerige relatie staan, zodat zij rekening moeten houden met de positie en de belangen van de andere partij. Voor beide partijen heeft dit gevolgen'⁶³.

⁵⁸] HR 8 januari 1986, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1986/128, met noot van Hoogendoorn en Hof, 's-Gravenhage, 3 juli 1989, BNB 1990/160; zie ook L.A. de Blicke e.a., op. cit., blz. 121 e.v.

⁵⁹] HR 8 april 1987, BNB 1987/191, met noot van Hofstra en HR 20 december 1989, BNB 1990/6, met noot van G.J. van Leijenhorst.

⁶⁰] Handelingen Tweede Kamer, 1988/1989, 21 221, nr. 2.

⁶¹] Vgl. Ch.P.A. Geppaart, 'De doorbraak van het buitenwettelijk recht'; WFR, 1 maart 1979, nr. 5397, blz. 210. Zie ook Ch.P.A. Geppaart 'De belastingplichtige te goeder trouw'; in de Van Dijkbundel, Deventer, Kluwer, 1988, blz. 155-169.

⁶²] H.C.F. Schoordijk, op. cit.

⁶³] Handelingen Tweede Kamer, 1988/1989, 21 221, blz. 12.

Schoordijk vervolgt aldus: 'Het begrip wederkerigheid krijgt haar uitwerking – haar authentieke interpretatie – in Hirsch Ballins redactioneel, waar deze opmerkt 'Wederkerigheid zegt, ten slotte, ook iets over dat waartoe de burger – afgezien van de als uitkomst van het besluitvormingsproces aan de betrokkene op grond van wettelijke voorschriften op te leggen verplichtingen – jegens bestuursorganen gehouden is'⁶⁴. Na te hebben overwogen dat de wederkerigheid ook op het vertrouwensbeginsel kan worden betrokken, geeft Schoordijk de voorkeur aan de opvatting waarin het fiscaal compromis wordt opgevat als een (publiekrechtelijke) overeenkomst.

b. *Het karakter van het fiscaal compromis en de beperking van het beginsel der rechtszekerheid*

De fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad geeft geen uitsluitel over de aard van het fiscale compromis. Er zijn veel uitspraken over de gebondenheid van de fiscus – op grond van het vertrouwensbeginsel – aan toezeggingen; zie de vorige paragraaf. Jurisprudentie waarin de gebondenheid van de burger aan de orde komt is echter schaars. In verschillende arresten is onderkend dat de inspecteur zich op dat gebied behoorlijk (zorgvuldig) dient te gedragen. Indien de fiscus bij de totstandkoming van een compromis druk op de belastingplichtige heeft uitgeoefend oordeelt de Hoge Raad het handelen van de fiscus in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel⁶⁵. Hierbij wordt betekenis toegekend aan de deskundigheid van de belastingplichtige; het is de inspecteur evenmin toegestaan om een compromis te sluiten, zonder dat de belastingplichtige zijn adviseur heeft kunnen raadplegen⁶⁶. Bovendien mag de inspecteur er niet uitsluitend op basis van een enkel akkoordverklaring van gemachtigde vanuit gaan dat sprake is van een compromis of dat belastingplichtige uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van zijn recht om tegen die aanslag met een bezwaarschrift of beroepsschrift op te komen⁶⁷.

In een arrest van 4 december 1991⁶⁸ heeft de Hoge Raad maatstaven van 'redelijkheid en billijkheid' in het belastingrecht geïntroduceerd. In dit geval ging het niet zuiver om de vraag naar de gebondenheid van een belastingplichtige aan een fiscaal compromis, maar het arrest is daarvoor wel van betekenis. De inspecteur en een belastingplichtige hebben een compromis gesloten, maar de inspecteur heeft verzuimd daarmee bij het opleggen van de aanslag rekening te houden; hij tracht dit verzuim goed te maken door een navorderingsaanslag op te leggen, maar daarvoor is ingevolge artikel 16 AWR, de aanwezigheid van een nieuw feit (de afwezigheid van een 'ambtelijk verzuim') vereist. Belanghebbende werpt de fiscus de afwezigheid van een nieuw feit tegen en beroept zich er op – in lijn met eerdere arresten van de Hoge Raad⁶⁹ – dat bij de toepassing van artikel 16 AWR uitsluitend de gedraging van de inspecteur en niet de goede of kwade trouw van belastingplichtige tot toetssteen is gemaakt. De Hoge Raad ziet in het overeengekomen compromis reden om een andere (nieuwe) weg in te slaan: 'In zodanig geval is het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar dat een navorderingsaanslag welke is opgelegd om de belastingheffing in overeenstemming te brengen met het gesloten compromis, zou kunnen worden afgeweerd met een beroep op een ambtelijk verzuim, begaan bij het opleggen van de primitieve aanslag mits het de belastingplichtige bij de ontvangst van de primitieve aanslag duidelijk

⁶⁴] H.C.F. Schoordijk, op. cit.; het door Schoordijk vermelde citaat van Hirsch Ballin is afkomstig uit *RM Themis* 1989, blz. 3.

⁶⁵] HR 8 april 1987, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, *BNB* 1987/191, met noot van Hofstra.

⁶⁶] HR 25 oktober 1989, *BNB* 1990/6, met noot van Van Leijenhof.

⁶⁷] HR 18 december 1991, *BNB* 1992/133; in de toelichting op het cassatiemiddel betoogde belanghebbende – onder meer – dat het volstrekt ongebruikelijk is dat gemachtigde zonder ruggespraak met de cliënt een compromis sluit.

⁶⁸] HR 4 december 1991, *BNB* 1992/61, met noot van P. den Boer.

⁶⁹] HR 10 februari 1988, *BNB* 1988/251, met noot van Scheltens.

moet zijn geweest dat de inspecteur had verzuimd met de inhoud van het compromis rekening te houden. Dit laatste doet zich hier voor'. Wat betekent BNB 1992/61 voor de aard van de rechtsbetrekking tussen de overheid en de burger? Voor de beantwoording van deze vraag is het nodig om BNB 1992/61 te vergelijken met recente jurisprudentie over het nieuwe feit van artikel 16 AWR. Dat is tevens interessant, omdat er al geruime tijd een wetsvoorstel met betrekking tot – onder andere - deze bepaling bij de Kamer in behandeling is⁷⁰. Dit wetsvoorstel is onder meer een vervolg op een Motie Kombrink uit 1983, waarin is verzocht na te gaan of het wenselijk en mogelijk is om de bevoegdheid tot navordering van de inspecteur te verruimen⁷¹. Ingevolge een toevoeging aan artikel 16, eerste lid, AWR dient het verweer dat de fiscus niet over een nieuw feit beschikt voortaan onthouden te worden aan de belastingplichtige die 'wist of behoorde te weten dat te weinig belasting wordt geheven'. Een dergelijke bepaling is nodig, omdat de Hoge Raad in een reactie op het voorontwerp van wet had laten weten dat de belastingplichtige die niet te goeder trouw is naar geldend recht wel door het in artikel 16 AWR vereiste nieuwe feit wordt beschermd⁷². De Hoge Raad heeft deze zienswijze toegepast in BNB 1988/251.

De Hoge Raad acht herstel van een ambtelijk verzuim door middel van een navorderingsaanslag ex artikel 16, eerste lid, AWR evenwel in één categorie gevallen mogelijk, namelijk, indien sprake is van een 'schrijf- of typefout' dan wel een daarmee gelijk te stellen fout⁷³. Daarbij stelt de Hoge Raad als voorwaarde dat de 'schrijf- of typefout' (als zodanig) voor de belastingplichtige kenbaar is op het moment dat het aanslagbiljet wordt ontvangen. De Hoge Raad verklaart deze 'escape' door aan te geven dat de eis van het nieuwe feit een op het beginsel van de rechtszekerheid terug te voeren uitzondering is op de regel dat de te weinig geheven belasting kan worden nagevorderd⁷⁴. In beginsel moet een belastingplichtige er op kunnen vertrouwen dat de aanslag juist is vastgesteld. Voor de bescherming van dat vertrouwen bestaat echter geen reden als de onjuistheid van de aanslag voor de belastingplichtige kenbaar is. Dan prevaleert de navorderingsaanslag als formalisering van een uit de wet voortvloeiende – dus reeds bestaande – schuldverhouding tussen burger en overheid.

In een aantal recente arresten heeft de Hoge Raad de 'schrijf – of typefout' – leer zodanig uitgebreid, dat niet meer (geheel) duidelijk is in hoeverre BNB 1988/251 nog geldend is. De Hoge Raad stelt dan met situaties waarin van een 'schrijf- of typefout' sprake is gevallen gelijk, waarin een aanslag – als gevolg van een 'misslag van feitelijke of rechtskundige aard' - onjuist is vastgesteld, maar waarbij de inspecteur dat voor ontvanging van de aanslag aan de belastingplichtige kenbaar heeft gemaakt⁷⁵.

^{70]} Handelingen Tweede Kamer, 1988/1989, 21 058.

^{71]} Bijzondere Commissie ISMO, UCV 40 van 30 mei 1983, blz. 40-48 en 40-63, alsmede Handelingen Tweede Kamer, 1982/1983, 17 050/17 522, nr. 13.

^{72]} Advies van de Hoge Raad van 14 januari 1987, gericht aan de minister van Justitie. In gelijke bewoordingen als het advies van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad van 8 januari 1987.

^{73]} HR 6 juni 1973, BNB 1973/161, met noot van Scheltens.

^{74]} BNB 1973/161; zie ook HR 12 december 1979, na conclusie met bijlage van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1980/85, met noot van Scheltens; HR 17 oktober 1990, na conclusie van Advocaat-Generaal Van Soest, BNB 1991/118, met noot van Scheltens, r.o. 4.3. Zie voorts M.A. Wisselink, 'Inkrimping ambtelijk verzuim als verhinderend van navordering'; WFR, 9 juli 1992, 1992/6017.

^{75]} HR 24 januari 1990, BNB 1991/133, met noot van Brunt en BNB 1991/118. In de bijlage bij zijn conclusie bij BNB 1980/85 vat Van Soest de 'schrijf- en typefoutjurisprudentie' als volgt samen: 'Eerst bij de aanslagregeling gemaakte fout kan door middel van navordering worden hersteld, indien: a. de fout niet voortvloeit uit het (onjuiste) inzicht van de inspecteur in de feiten of in het recht; en bovendien: b. de fout als zodanig voor de aangeslagene kenbaar was.' Op grond van genoemde recente arresten lijkt het erop dat voorwaarde 'a' (onder omstandigheden) niet (meer) aan herstel van een fout door middel van een navorderingsaanslag in de weg staat.

Terug naar het arrest van 4 december 1991 over de inspecteur die verzuimde om een compromis toe te passen. De Hoge Raad overwoog dat dit verzuim de belastingplichtige duidelijk moet zijn geweest. De Hoge Raad weegt deze bekendheid in dit arrest echter niet af tegen het belang dat te weinig geheven belasting moet worden nagevorderd (zoals in de 'schrijf- en typfoutarresten'), maar tegen het belang dat de belastingheffing in overeenstemming wordt gebracht met het gesloten compromis. De Hoge Raad motiveert deze afweging met een verwijzing naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Klaarblijkelijk is de Hoge Raad van mening dat deze maatstaven ook bij een compromis tussen overheid en burger in acht genomen moeten worden.

Het is natuurlijk gevaarlijk om op basis van één arrest conclusies te trekken. Nochtans lijkt het erop dat de Hoge Raad met de expliciete verwijzing naar de 'redelijkheid en billijkheid' een indicatie heeft gegeven omtrent het rechtskarakter van het fiscaal compromis. Door hierop de 'redelijkheid en billijkheid' te betrekken biedt de Hoge Raad steun aan de opvatting waarin het fiscaal compromis als een (publiekrechtelijke) overeenkomst wordt gezien. Op die wijze levert de Hoge Raad een bijdrage aan een ontwikkeling waarin meer recht wordt gedaan aan de wederkerigheid in de relatie tussen overheid en burger. Tevens is sprake van een overeenkomst met de reeds vermelde 'schrijf- en typfout'-arresten, omdat wederom een verfijning wordt aangebracht op het rechtszekerheidsbeginsel. Deze verfijningen zijn opmerkelijk, gelet op de trage voortgang die de wetgever maakt bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin wordt getracht om eenzelfde doelstelling te realiseren.

4.1 Inleiding

'De Belastingdienst heeft tot taak de wetgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren en in zijn handelen te streven naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor het publiek zijn aan het handelen onlosmakelijk verbonden', zo luidt de taakomschrijving van de belastingdienst in hoofdstuk IX B, Financiën, van de rijksbegroting voor het jaar 1992⁷⁶.

Bij deze taakomschrijving kunnen vraagtekens worden geplaatst. Zo komt in de gekozen formulering een strikte scheiding tussen wetgeving en uitvoering tot uiting. Deze twee taken zijn opgedragen aan verschillende directoraten-generaal, het DG Fiscale Zaken en het DG der Belastingen. De belastingdienst valt onder het DG der Belastingen en de wetgeving wordt door het DG Fiscale Zaken voorbereid. Tevens lijkt de taakomschrijving een zekere afstand ten opzichte van de politiek tot uiting te willen brengen. De belastingdienst als wetsloyale ambtenaar, zo ongeveer als dat het geval is in de klassieke bureaucratie die Max Weber voor ogen stond. Zou dat ook te maken kunnen hebben met de door het management van de belastingdienst beleden 'bedrijfsleven-analogie'? Net als in het bedrijfsleven worden alle doelstellingen van de organisatie hiërarchisch afgeleid van één hoofddoelstelling ('winst maken', of 'de wet uitvoeren die is opgedragen') welke de rechtvaardiging vormt voor alle handelingen die daarvan worden afgeleid; en alle handelingen kunnen daarvan worden afgeleid, omdat er uiteindelijk maar één hoofddoelstelling is.

De hoofddoelstelling ('de wetgeving uitvoeren') suggereert een soort duidelijkheid die in de praktijk zelden bestaat. De fiscale wetgeving is immers in veel opzichten niet duidelijk ('onbepaald') en krijgt veelal pas werkelijke betekenis in een samenspel tussen uitvoerende ambtenaren en (vertegenwoordigers van) belastingplichtigen. Dat betekent ook dat de scheiding die in de hoofddoelstelling besloten ligt tussen wet en uitvoering minder absoluut is. Dat komt vooral tot uiting als afzonderlijke eenheden van de belastingdienst – al dan niet gezamenlijk – beleid gaan maken. Wanneer dit 'beleid' op een behoorlijke manier wordt gepubliceerd kan zelfs sprake zijn van 'recht' in de zin van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO); zie in dit verband het volgende hoofdstuk. Het is – mede – daarom opvallend dat de taakomschrijving niet luidt 'het toepassen van het recht' of iets dergelijks. Het 'recht' komt in de taakomschrijving wel aan bod, maar dan als een 'streven naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid'. Op die wijze wordt de betekenis van een groot deel van het fiscale recht in het midden gelaten als het gaat om de taak van de belastingdienst. Bovendien wordt met de woordkeuze een rangorde gesuggereerd die het 'recht' niet kent: 'uitvoeren van wetgeving' versus 'streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid'. Dit verschil in terminologie zou op toeval kunnen berusten. In het Belastingstatuut waarin de staatssecretaris de rechten van de belastingplichtige heeft omschreven is echter eveneens

^{76]} Tweede Kamer, 1991/1992, 22 300 IXB, nr. 2, blz. 27. Evenzo het Bedrijfsplan 1993-1997 van de Belastingdienst, juni 1992, blz. 8.

een tamelijk terughoudende formulering gekozen, te weten: 'De Belastingdienst houdt rekening met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur'⁷⁷.

De belastingdienst streeft er naar meer onderscheid te maken tussen diverse soorten belastingplichtigen en daarmee bij de toepassing van de wet rekening te houden. In dit verband wordt de term 'belastingplichtige' zoveel mogelijk vermeden. Dat begrip legt teveel accent op de machtspositie van overheid ten opzichte van burger; men spreekt liever van 'klanten'. Deze 'klantgerichte benadering' van de belastingdienst maakt deel uit van een 'bedrijfsfilosofie' die stevig is geënt op de analogie met het bedrijfsleven. Naast 'klantgerichtheid' gaat het in dat verband om begrippen als 'doelgroep', 'efficiency', 'effectiviteit', 'compliance', 'doorstroomtijd' en 'managers' (in vele soorten). Deze begrippen zijn dragers van veranderingen in 'de cultuur van de organisatie' die in paragraaf 4.3. worden beschreven. Daarvoor wordt in paragraaf 4.2 een summere beschrijving gegeven van de herstructurering van de belastingdienst.

4.2 De herstructurering van de belastingdienst

In 1984 kwam de leiding van de belastingdienst tot de conclusie dat uitbreiding c.q. aanpassing van de bedrijfsopleidingen en een nieuwe 'managementvisie' niet voldoende zijn om de gewenste verbetering van effectiviteit en efficiency van de belastingheffing te kunnen realiseren. Aanvankelijk was de structuur van de organisatie buiten schot gebleven, maar die opzet bleek niet te handhaven. Op basis van de bevindingen van de Projectgroep Strategie en Structuur besloot de leiding van de belastingdienst in 1986 tot een ingrijpende wijziging van de structuur van de organisatie⁷⁸. Hiermee zou een einde komen aan de verzuiling van de belastingdienst in een rijksaccountantsdienst, de inspecties en de ontvangkantoren. Deze drie pijlers stonden voor de drie kerntaken: controle, heffing en inning. De herstructurering beoogt een integratie van deze drie 'processen' tot stand te brengen. De accountant, de inspecteur en de ontvanger behoren hun werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen. Daarvoor dienen ze in één organisatorisch verband – zo mogelijk zelfs in hetzelfde team – te functioneren.

Voorts bestond er reeds enige tijd de gedachte om ook de verschillende 'middelen', de verschillende belastingsoorten, in één organisatorisch verband te integreren. Daarmee zou worden bereikt dat de 'klant' met minder – en liefst nog maar met één – loketten te maken zou krijgen. Tevens zou dat het voor de belastingdienst beter mogelijk maken om de opstelling jegens een 'klant' meer op het totale fiscale gedrag van die belastingplichtige af te stemmen. Om die gedachte nog beter tot zijn recht te laten komen was het nodig om bij de verdeling van het werk over de verschillende eenheden niet meer uit te gaan van 'belastingplichtigen', maar van het begrip 'economische eenheid'. Er bestaat een 'economische eenheid', indien verschillende belastingplichtigen in overwegende mate met elkaar gelieerd zijn⁷⁹. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om grootaandeelhouders en hun BV door dezelfde persoon of door

⁷⁷] Artikel I, tweede lid, Belastingstatuut, bij brief van 12 november 1991, nr. AFZ 91/8296, door de staatssecretaris van Financiën aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie voor de – overwegend kritische – commentaren de Literatuurlijst nr. 98, d.d. 17 januari 1992, van de Afdeling Bibliotheek en Documentatie van het ministerie van Financiën.

⁷⁸] Memorandum inzake de Herstructurering van de Belastingdienst, Directoraat Generaal der Belastingen, 's-Gravenhage, november 1986.

⁷⁹] Artikel 12, eerste lid, onderdeel e, Organisatieregeling Belastingdienst van 20 januari 1989, Stcrt. 1989, 21, gewijzigd bij de Regeling van 1 augustus 1990, Stcrt. 1990, 147, omschrijft een 'economische eenheid' als 'particulieren en ondernemingen die maatschappelijk, bestuurlijk, administratief of financieel zodanig verbonden zijn dat zij voor de heffing en invordering van rijksbelastingen gezamenlijk worden behandeld'.

eenzelfde team te laten 'regelen'⁸⁰. De behoefte om onderscheid te maken tussen soorten belastingplichtigen ('doelgroepen') en deze op verschillende wijzen te behandelen is geconcretiseerd in het voorstel om daarvoor verschillende soorten eenheden te vormen: eenheden Particulieren, eenheden Ondernemingen en eenheden Grote Ondernemingen. Voor de afbakening van de functionele competentie tussen die eenheden geldt het begrip 'grote onderneming' als uitgangspunt⁸¹.

Men kan de vraag stellen in hoeverre het geoorloofd is om voor verschillende belastingplichtigen die voor de wet gelijk zijn op verschillende manieren te behandelen. Anders geformuleerd komt die vraag er op neer, of het verschil in behandeling dat de fiscus tussen de ene (categorie) belastingplichtige(n) en de andere maakt, binnen redelijke grenzen, overeenkomt met feitelijke verschillen tussen die belastingplichtigen die voor de toepassing van de wet relevant zijn. De formaties van de nieuwe eenheden zijn afgestemd op de veronderstelde tijd die gemiddeld nodig is voor de behandeling van een 'grote onderneming', een 'onderneming' dan wel een 'particulier'. Als gevolg daarvan bestaan er – structurele – verschillen in de verdeling van de aandacht over de onderscheiden soorten belastingplichtigen. Op een eenheid 'grote ondernemingen' zal meer ruimte bestaan om met de fiscus over een bepaalde kwestie in vooroverleg te treden dan op een 'ondernemingseenheid'. Dat is in het kader van de 'klantgerichte benadering' ook de bedoeling en daar is veel voor te zeggen. Het spreekt vanzelf dat de behandeling van een groot concern doorgaans meer tijd zal vergen dan die van een betrekkelijk kleine onderneming. Tevens lijkt er bij grote ondernemingen, gelet op de complexiteit van de bij dergelijke entiteiten voorkomende fiscale problemen, meer behoefte aan vooroverleg te bestaan. Overigens kunnen de eenheden binnen de toegekende formaties nadere verfijningen aanbrengen in de besteding van de beschikbare tijd.

4.3 De disciplinerende van de inspecteurs

In de periode die aan de herstructurering voorafging heeft de leiding van de belastingdienst diverse problemen in beleidsgroepen aan de orde gesteld; zo bestond er een beleidsgroep inkomstenbelasting, een beleidsgroep vennootschapsbelasting, enzovoort. De rapportages van deze beleidsgroepen werden door middel van een 'communicatieprocedure' aan de eenheden voorgelegd. Vervolgens werden de meningen van de eenheden langs hiërarchische weg, dat wil zeggen via de directies (het 'mesoniveau'), aan de dienstleiding gerapporteerd. De communicatieprocedure was geen vorm van bedrijfsdemocratie en ook niet als zodanig bedoeld. Het was wel een – wellicht nogal omslachtige – methode om de medewerkers in groten getale te betrekken bij de problemen waar de organisatie zich in zijn geheel voor zag gesteld.

Als gevolg van verschillende factoren was het steeds moeilijker geworden om een acceptabel evenwicht te vinden tussen kwantiteit en kwaliteit⁸²; de nadruk kwam vooral op de kwantiteit te liggen. Ik noem hiervoor als verklarende factoren: de stijging van het volume aan te behandelen aangiften⁸³, een

⁸⁰] De vorming van gespecialiseerde ondernemers-inspecties voor een gezamenlijke beoordeling van de BV en de grootaandeelhouder-directeur is eerder door het kamerlid Kombrink bepleit, Bijzondere Commissie 17 050 en 17 522, ISMO-rapport: Nota Fraudebestrijding, UCV 44, 13 juni 1983.

⁸¹] Zie L.A. de Bleeck, e.a., op. cit., blz. 91, derde al.

⁸²] Zie over de in dit verband gesignaleerde ontwikkelingen, in kritische zin, J.A. Wolt, 'Waden door de stroop'; WFR 5522, 19/26 november 1981; B.A. van Tuijl, 'Twintig vingers, dertig gaten, of de toestand van de vennootschapsbelasting'; WFR 5522, 19/26 november 1981; N.H. de Vries, 'Haalt de inspecteur 1987', Voordracht, gehouden ter gelegenheid van een vergadering van de Vereniging van adjunct-inspecteurs van 's Rijks belastingen op 20 oktober 1983.

⁸³] Het aantal aangiftebiljetten inkomstenbelasting bedroeg 4.8 mln. in 1979, 5.1 mln. in 1983 en 5.3 mln. in 1991. Het aantal aangiftebiljetten vennootschapsbelasting bedroeg 131 000 in 1979, 147 000 in 1983 en 212 000 in 1991. Bron: Jaarverslagen Belastingdienst over 1983 en 1991.

gelijkblijvende formatie met – als gevolg van een vertrek naar het bedrijfsleven – substantiële tekorten in de bezetting van specifieke rangen⁸⁴, en een toegenomen neiging bij (meer) burgers om belasting te ontgaan. Deze ontwikkelingen maakten de vraag op welke wijze de beschikbare menskracht zo goed mogelijk moest worden aangewend, klemmend. In de periode die aan de herstructurering voorafging werd de manier van leiding geven zelf voorwerp van sturing door de leiding van de belastingdienst. Er werd een ‘managementvisie’ ontvouwd en er werden uiteenlopende opleidingstrajecten en ‘trainingen’ voor managers ontwikkeld. Tevens werd er een systeem van ‘management development’ ingevoerd teneinde in een tijdig stadium geschikte kandidaten voor de managementfuncties te selecteren en gedurende hun verdere loopbaan daarop voor te bereiden en te begeleiden. Toen de herstructurering in 1988 begon, beschikte de belastingdienst als gevolg van deze ontwikkelingen over een behoorlijk aantal managers. Zij waren doorkneed in de ‘managementtechnieken’, zoals de jaarplancyclus en aanzetten tot contractmanagement, en in de opvattingen die nodig werden geacht voor een ‘efficiënte’ en ‘effectieve’ organisatie. Tot die opvattingen behoorden veel denkbeelden die aan het bedrijfsleven werden ontleend (de ‘bedrijfsleven’-analogie), alsmede het daarbij behorende begrippenapparaat (‘doelgroepen’, ‘klanten’, ‘divisie’, ‘raad van bestuur’, en dergelijke). Zonder een reservoir aan veranderingsgezinde en (vanouds) loyale, middelbare en hogere ambtenaren zou een omvangrijke herstructurering niet mogelijk zijn geweest.

De veranderingen die gaandeweg vorm kregen gingen gepaard met een andere kijk op het ‘eigenlijke werk’, het controleren, het opleggen en het innen van belastingaanslagen. Het meest kenmerkend was in dit opzicht dat veel meer nadruk – en zeker niet zonder reden – is komen te liggen op het beheersen van de (zeer) omvangrijke werkstromen. In de aanslagregeling kwam men tot het besef dat het op een grondige wijze regelen van alle aangiften, gelet op de beschikbare bezetting, niet meer mogelijk was. Feitelijk deed zich een dergelijke situatie al langer voor⁸⁵, maar men was zich daarvan nog niet zo sterk bewust. Men betitelde de voorstellen in het Slotmemorandum van de communicatieprocedure als het ‘verlaten van de 100%-filosofie’. Als resultaat van de ‘communicatieprocedure inkomstenbelasting’ ging de belastingdienst over tot een systeem waarbij grote aantallen ‘posten’ administratief werden ‘geregeld’. Een bepaald percentage van de te regelen aangiften zou voortaan alleen nog door administratieve medewerkers worden gecontroleerd. In zekere zin werd hiermee een reeds bestaande praktijk geformaliseerd. Tevens werd er een systeem ingevoerd waarbij een omvangrijk deel van de werkzaamheden van hoger naar lager gekwalificeerde ambtenaren kon worden doorgeschoven. Daarnaast zouden ook werkzaamheden naar hoger gekwalificeerde medewerkers kunnen worden doorgeschoven, maar daar kwam in de praktijk niet zoveel van terecht. Met deze aanpak werd op teamleidersniveau de ruimte gecreëerd om zich met managementtaken te gaan bezighouden. Die teamleiders verrichtten zo’n tien jaar geleden hoofdzakelijk fiscaal-technische werkzaamheden. Tegenwoordig verrichtten de teamleiders hoofdzakelijk managementtaken. De verandering van werkwijze die naar aanleiding van de communicatieprocedure werd ingevoerd is ook aan de Vaste Kamercommissie voor Financiën gerapporteerd. De Kamercommissie achtte de beleidswijziging aanvaardbaar, zij het dat wel op verruiming van de mogelijkheden tot het opleggen van navorderingsaanslagen werd aangedrongen⁸⁶; zie hierover ook het voorgaande hoofdstuk.

⁸⁴] Antwoord van 2 oktober 1984 op vragen van de kamerleden Vermeend en Kombrink; Tweede Kamer, 1984/1985, Aanhangsel, blz. 59-63.

⁸⁵] J.A. Wolt, op. cit., blz. 1304.

⁸⁶] Bijzondere Commissie 17 050 en 17 522, ISMO-rapport Nota Fraudebestrijding, UCV Bijzondere Commissie ISMO, Tweede Kamer, 17 050 en 17 522, UCV 40, 30 mei 1983.

De opkomst van het 'management' ging gepaard met een herwaardering van 'de techniek'. De medewerkers die de toepassing van de wet in concreto tot taak hadden zagen zichzelf als degenen die het 'eigenlijke werk' verrichten (het 'primaire proces'). Het 'management' was in hun ogen uitsluitend voorwaarden scheppend en ondersteunend. Als toepasser van de wet in concrete gevallen hadden de uitvoerende ambtenaren functioneel ook weinig te maken met de problematiek van de grote aantallen. Voor het management lag op deze problematiek en op het beheersen van een organisatie van circa 30.000 personeelsleden daarentegen juist de nadruk. Het ging hierbij niet alleen om een verschil in werkinhoud. Tussen de twee typen van middelbare en hogere medewerkers – de 'inspecteurs': 'technuten' of 'professionals' (al naar gelang de appreciatie) enerzijds en de 'managers' anderzijds – bestond een verschil in perceptie van 'waar het om te doen is' en van 'wat wel en niet belangrijk is'. In de ogen van de 'professionals' kan de kwaliteit van de toepassing van de wet niet worden afgemeten aan het saldo van de aangebrachte correcties. De kwaliteit van het werk zou in hun ogen te weinig ruimte krijgen en het beleid zou te veel door louter kwantitatieve doelstellingen worden bepaald⁸⁷.

In de ogen van het 'management' zijn vele teamleiders niet in staat 'een goed evenwicht te vinden tussen een bedrijfsmatige aanpak en traditionele eisen ten aanzien van wetstoepassing'. Door medewerkers die het hebben over de uitholling van de kwaliteit zou onvoldoende worden ingezien dat 'kwaliteitsbeleid altijd gemarkeerd moet zijn door kwantitatieve doelstellingen en dat de doelgroepindeling particulieren, ondernemingen, grote ondernemingen goede aanknopingspunten biedt om tot een betere kwaliteit/kwantiteitsverhouding te komen'⁸⁸. Bij de wetstoepassers overheerst het gevoel dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de taken kwalitatief behoorlijk te verrichten. Het 'management' vertaalt dit probleem in een kwestie van interne communicatie en acht een verbetering daarvan gewenst 'omdat voor de betreffende medewerkers een behoorlijke wetstoepassing een bron van arbeidsmotivatie is'⁸⁹.

Het verschil in positie tussen de 'professionals' en de 'managers' is verder geaccentueerd doordat de belastingdienst in het kader van de invoering van het BBRA 1984 de individuele functiebenamingen heeft aangepast. De hoofdinspecteur-titulair werd medewerker schaal 14 of 'kantoortoetser'. De benaming 'inspecteur' als persoon van een bepaalde rang met als taak het opleggen van aanslagen is daarmee afgeschaft. Op grond van artikel 11 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) is 'de inspecteur' degene die bevoegd is tot het opleggen van belastingaanslagen. De vraag wie die inspecteur is wordt door de AWR niet beantwoord. Niet duidelijk was of dat de 'functionaris'⁹⁰ is die de aanslagen oplegt dan wel het 'hoofd van dienst'⁹¹. In de nieuwe

⁸⁷] Zie, afkomstig van een samenwerkingsverband van Moret Ernst & Young registeraccountants, Coopers & Lybrand Management Consultants en een onderzoeksteam van de belastingdienst, het Rapport onderzoek herstructurering belastingdienst, 's-Gravenhage, juni 1990, blz. 49. Dit rapport is aan de Tweede Kamer verstrekt, Tweede Kamer 1989/1990, 21 300 IXB, nr. 43; A.C.M. Planken, 'Compliance en vaktechniek 'Produktgericht! Klantgericht?''', Inleiding van de voorzitter van de vereniging van inspecteurs van 's rijks belastingen op het symposium 'Kwaliteit en kwantiteit: allergie of synergie?' op 9 december 1991, Symposiumbundel blz. 43, lk.: '... Nog steeds wordt aan de aantallen meer gewicht toegekend dan aan de inhoudelijke kwaliteit. Managers worden immers nog te veel op de aantallen 'afgerekend'.

⁸⁸] Rapport onderzoek herstructurering belastingdienst, blz. 61 en 63; het tweede citaat dat is weergegeven is in het rapport als een 'bevinding' van de onderzoekers gepresenteerd.

⁸⁹] Zie, afkomstig van een samenwerkingsverband van Moret Ernst & Young registeraccountants, Coopers & Lybrand Management Consultants en een onderzoeksteam van de belastingdienst, het Rapport vervolgonderzoek herstructurering belastingdienst, 's-Gravenhage, maart 1991, blz. 22. Dit rapport is aan de Tweede Kamer verstrekt, Tweede Kamer, 1990/1991, 21 800 IXB, nr. 38.

⁹⁰] Zie Ch.J. Langereis, op. cit., blz. 75-76; zie ook J.W. van der Voort, 'De inspecteur als ledepop'; in: *De inspecteur getaxeerd*, bundel uitgegeven bij het 100-jarig bestaan van de Vereniging van inspecteurs van 's Rijks belastingen, 1985.

⁹¹] Zie L.A. de Bleeck, e.a., op. cit., blz. 82, noot 25.

Organisatieregeling Belastingdienst is die vraag beantwoord door het hoofd van een eenheid als inspecteur in de zin van de AWR aan te wijzen. Op deze wijze werd tevens bewerkstelligd dat de individuele aanslagregelaar zich niet meer op een wettelijke bepaling kan beroepen voor een aanspraak op een autonome ambtsuitoefening. Deze constatering kan van belang zijn, indien een zekere 'autonomie' noodzakelijk wordt geacht voor het bestaan en de ontwikkeling van 'ambtsethiek'⁹².

Met de aanwijzing van het hoofd van een eenheid als de in de AWR bedoelde inspecteur heeft de kwestie van de verhouding tussen 'autonomie' en 'hiërarchie' niet aan belang ingeboet. Van de inspecteur wordt meer dan in het verleden verwacht dat hij beleid formuleert en dat hij rekening houdt met eventuele beleidsgevolgen van individuele beslissingen. De vraag op welk niveau van de organisatie het primaat ligt bij de vaststelling van fiscaal beleid is nog steeds actueel. In het kader van de herstructurering van de belastingdienst wordt gestreefd naar een plattere organisatie. Daarbij zouden de eenheden een grotere verantwoordelijkheid verkrijgen voor de formulering van fiscaal (uitvoerend) beleid. Deze vorm van 'autonomie' wordt niet (meer) door een individuele functionaris uitgeoefend, maar door de organisatie (de 'eenheid'). Hiervoor wordt verder verwezen naar hoofdstuk 5. Op deze plaats valt er nog op te wijzen dat het verschijnsel dat 'autonomie' meer bij de organisatie (als zodanig) is komen te berusten niet hoeft te betekenen dat er op dat niveau geen ontwikkeling van autonome normen en waarden plaatsvindt.

De nieuwe organisatorische opzet heeft ook gevolgen gehad voor het collegiaal overleg. Binnen een eenheid worden de werkzaamheden in teamverband verricht. Voor de herstructurering bestonden deze teams uitsluitend uit accountants, als het ging om de Rijksaccountantsdienst. De teams bestonden uitsluitend uit commiezen, controleurs en inspecteurs ('aanslagregelaars'), waar het de diverse inspecties betrof. De taak van de accountant bestaat uit het verrichten van een boekenonderzoek. Dat is een onderzoek naar de feiten, gericht op het vaststellen of tot een juist bedrag aangifte is gedaan of belasting is afgedragen. De taak van de aanslagregelaars bestaat uit het toepassen van de wet. Daarbij kan hij zelfstandig een onderzoek doen naar de feiten, maar hij kan dat ook door een controlemedewerker laten doen. In de oude structuur was de afstand tussen de accountants en de inspecteurs te groot. Eén van de winstpunten van de nieuwe structuur is dat die afstand is opgeheven. De accountantsdienst en de inspecties zijn in één organisatie geïntegreerd, de accountants en inspecteurs zitten nu in hetzelfde team. Dat bevordert de afstemming, waardoor beter recht kan worden gedaan aan de samenhang die er in de praktijk bestaat tussen feitenvaststelling en de toepassing van het recht. Hier staat tegenover dat de afstand tussen de inspecteurs onderling groter is geworden. Zij zijn in de nieuwe structuur verspreid over veel meer teams. Als gevolg daarvan is het collegiaal overleg tussen inspecteurs onderling minder intensief geworden; daarvoor is overleg tussen accountants en inspecteurs in de plaats gekomen. Daarbij kan worden waargenomen dat de accountants en inspecteurs elkaar vooral op hun relatieve meerwaarde, dat wil zeggen op hun specialisme, aanspreken. De accountant wordt (nog) meer accountant en zal eerder dan in het verleden geneigd zijn voor wets technische kwesties de inspecteur te raadplegen, terwijl de inspecteur zich voor feitelijke kwesties eerder tot de accountant zal wenden. Deze ontwikkeling is minder vanzelfsprekend dan het lijkt, omdat met de herstructurering ook een integratie van middelen (belastingsoorten) wordt beoogd. In dat kader is juist een ontwikkeling van 'specialist' naar 'generalist' voorzien. Op die manier zouden alle fiscale

^{92]} Ik neem aan dat een dergelijke autonomie (onder meer) is bedoeld met 'the conception of considerable discretion for administrative subunits and individual civil servants', zoals genoemd in H.R. van Gunsteren, *The ethical context of bureaucracy and performance analysis*; ontwerp 1985, blz. 11.

problemen van dezelfde 'klant' binnen hetzelfde team kunnen worden behandeld. Een dergelijke ontwikkeling heeft zich tot op zekere hoogte ook wel voorgedaan. Indien echter verschillende disciplines in één huis voorhanden zijn en er een substantieel probleem moet worden opgelost, dan blijkt de weg naar de collega-specialist toch korter te zijn dan die naar het lokaal waar de applicatiecursussen worden gegeven.

De hiervoor beschreven ontwikkeling laat een herwaardering zien van de positie van de uitvoerende ambtenaren. Hun werk is in beginsel niet veel veranderd; als gevolg van de toegenomen complexiteit van het recht is de inhoud daarvan in ieder geval niet eenvoudiger geworden. Bovendien hebben zij zich bij een – min of meer – gelijkblijvende formatie geconfronteerd gezien met een forse toename van belastingplichtigen. De oplossing voor deze (en enkele andere problemen die hiervoor al zijn genoemd) is niet gekomen van de uitvoerende ambtenaren zelf. Dat zou wellicht mogelijk zijn geweest, indien hun formatie aan de maatschappelijke ontwikkelingen was aangepast. De oplossing voor veel van de gesignaleerde problemen is daarentegen gezocht in veranderingen in de besturing en de structuur van de organisatie. Daarvoor is hoge prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van een managementvisie en aan de recrutering en opleiding van medewerkers die deze visie moeten dragen. De medewerkers die daarvoor in aanmerking kwamen, waren afkomstig uit de verschillende 'bloedgroepen' (accountants, inspecteurs en ontvangers). In het verleden werden de leidinggevende functies in de belastingdienst in overwegende mate vervuld door inspecteurs.

De prioriteit die aan de ontwikkeling van het management en aan de herstructurering van de organisatie is gegeven, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de effectiviteit en efficiency van het 'primaire proces'. Tegelijkertijd ging deze ontwikkeling in de ogen van veel aanslagregelaars gepaard met een overbelichting van het belang van de kwantiteitsproblematiek, het beheersen van de werkstromen. Van de 'managers' kon ook niet anders worden verwacht, zij waren er juist voor de beheersing van de kwantiteiten. De ontwikkeling van het management heeft een stempel gezet op de cultuur van de belastingdienst. In het verleden werd die cultuur in overwegende mate door juristen gedomineerd. Er waren natuurlijk wel managers, zoals hoofden van inspecties en op het niveau van de directies, maar dat management vervulde toch vooral beheerstaken. De teamleiders hielden zich in belangrijke mate ook zelf nog met het opleggen van aanslagen bezig. In hun dagelijks functioneren overheerste een juridische denktrant. In het kader van de herstructurering zijn de teamleidersfuncties – zoveel mogelijk – evenredig door accountants, inspecteurs en ontvangers bezet. Deze functionarissen hebben een verschillende achtergrond. De accountants zijn in veel gevallen onmiddellijk na hun middelbare schoolopleiding bij de belastingdienst gaan werken en hebben hun verdere opleiding tot registeraccountant gecombineerd met een ambtelijke positie. Voor de ontvangers geldt dit ook, zij het – wellicht – in mindere mate. De 'inspecteurs' zijn daarentegen in veel gevallen pas op wat hogere leeftijd bij de belastingdienst gaan werken, na voltooiing van een studie fiscaal recht of fiscale economie. De accountants en ontvangers zijn door deze verschillen in achtergrond – in het algemeen – meer gewend aan een hiërarchisch functioneren dan de inspecteurs⁹³.

De meest gespecialiseerden onder de aanslagregelende ambtenaren zijn de 'inspecteurs' (tegenwoordig 'heffingsmedewerker' schaal 11 enzovoort). Hiervoor is gewezen op de autonome positie waarover deze functionarissen binnen de organisatie beschikten. Dat was niet alleen het gevolg van een historisch zo

⁹³] Vgl. M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie; Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990, blz. 204, 2e al.

gegroeide situatie, maar ook van specialistische kennis en een hoge arbeidsmarktwaarde. De 'inspecteurs' hebben hun onafhankelijke positie bij verschillende gelegenheden aangewend om (in hun ogen) misstanden op het terrein van de belastingheffing in het algemeen aan de orde te stellen ⁹⁴. Bovens zou in dit verband vermoedelijk spreken van 'actieve verantwoordelijkheid' ⁹⁵. Als gevolg van de veranderingen die zich de afgelopen tien jaar binnen de belastingdienst hebben voorgedaan is de positie van de inspecteur gewijzigd. Hiervoor is al gewezen op de veranderingen in zijn formele positie en status. Hij heeft een deel van zijn onafhankelijke positie prijsgegeven. De bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen is bovendien niet meer in overwegende mate een kwestie van het op een juiste wijze toepassen van de wet in individuele gevallen door lijnfunctionarissen. Er zijn nieuwe actoren op het strijdtoneel verschenen, de 'managers'. Zij bedienen zich niet van het gecompliceerde belastingrecht, maar van een doelmatiger organisatiestructuur, grootschalige automatisering en geavanceerde communicatietechnieken voor de verbetering van de relatie met de 'klanten'. De aard van hun werkzaamheden (c.q. hun 'tools'), alsmede de specifieke recrutering en opleiding maken dat de managers een sterke band hebben met de organisatie waarin zij functioneren. Het vertrek van 'managers' naar het bedrijfsleven is betrekkelijk gering. Dat is anders bij de inspecteurs. Desondanks hebben zij hun betrekkelijk onafhankelijke positie niet kunnen behouden. Daarvoor is de door de organisatie waargenomen toegevoegde waarde van de inspecteurs – en dat geldt voor alle aanslagregelende ambtenaren – te gering (geworden) ⁹⁶. De effectiviteit van hun werk wordt immers hoofdzakelijk in kwantiteiten gemeten en beoordeeld, zoals aantallen geregelde 'posten' en het aantal afgedane bezwaarschriften. Ondanks de zeer omvangrijke automatiseringsinspanningen bestaat er in de belastingdienst geen systematische vastlegging van correcties op belastbare bedragen, na een uitspraak op een (eventueel) bezwaarschrift. Een gedeeltelijke tegemoetkoming aan een bezwaarschrift wordt als een vermindering geregistreerd; de correctie die per saldo resteert wordt niet als zodanig vastgelegd. Dat maakt het moeilijk om op het aantal en de omvang van de gecorrigeerde belastingbedragen te 'sturen'. In het verleden was dit misschien niet veel anders, maar toen werd er tevens minder grondig naar de kwantiteiten gekeken (er was ook nog geen jaarplancyclus) en was er minder management.

De verandering in de positie van de uitvoerende ambtenaren (en die van de inspecteurs in het bijzonder), loopt niet parallel met de veranderingen in de inhoud van hun werk. De toepassing van het recht is in de afgelopen jaren niet eenvoudiger geworden, niet in het minst door de voortgaande ontwikkeling van ongeschreven normen en de invloed van Europees recht. Voorts wordt sedert de communicatieprocedure van de uitvoerende ambtenaren verwacht dat ze – meer dan voorheen – een zo doelmatig mogelijke keuze maken voor de aanwending van hun (schaarse) tijd; dat houdt de mogelijkheid in dat door 'aanslagregelaars' aan bepaalde 'lichte posten' helemaal geen tijd wordt besteed ('administratieve afdoening'). In dat opzicht is de beoordelingsruimte van de uitvoerende ambtenaren verder vergroot. Dat zou wellicht anders zijn, indien de verdeling van het werk geheel langs geautomatiseerde weg zou verlopen, maar daarvan was bij de invoering van de administratieve afdoening geen sprake. Voorts is men zich meer bewust geworden van de 'impact' van de opstel-

⁹⁴] Voorbeelden zijn kwesties als de invoering van de fiscale oudedagsreserve, de 'koopsompolisaffaire', de belastingheffing in internationale verhoudingen en het ingrijpen van de staatssecretaris in de aanslagregeling.

⁹⁵] M.A.P. Bovens, op. cit., o.a. blz. 155.

⁹⁶] Typerend is in dit verband ook, dat in de terminologie waarmee in de belastingdienst de taken van controlemedewerkers en aanslagregelaars worden aangeduid, geen onderscheid (meer) wordt gemaakt tussen de specifieke verschillen in de taakinhoud van beide functionarissen; bij de controlemedewerker ligt de nadruk op het onderzoek van de feiten, terwijl bij de aanslagregelaar de nadruk op de toepassing van het recht ligt. In het Bedrijfsplan worden beide functionarissen als 'toetser' aangeduid, de een als 'veldtoetser' en de ander als 'kantoor-toetser'.

ling van de uitvoerende ambtenaren op het aangiftegedrag van de 'klanten' en wordt er een grotere bereidheid tot vooroverleg verwacht. Bovendien zijn ook de financiële verantwoordelijkheden van het wetsuitvoerende werk veelal beduidend toegenomen.

Gelet op deze ontwikkelingen is het opmerkelijk dat de positie van de aanslagregelende ambtenaren tegelijkertijd – en in verschillende opzichten (zoals hiervoor is beschreven) – meer ondergeschikt is gemaakt aan de organisatie. Men spreekt zelfs van een verlies aan identiteit⁹⁷. Voor de uitoefening van 'actieve verantwoordelijkheid' vormt de ontstane situatie vermoedelijk een minder geschikt uitgangspunt⁹⁸.

4.4 Compliance

Aan de taakomschrijving van de belastingdienst die in par. 4.1. is weergegeven is nog de volgende passage toegevoegd: 'Bij de uitoefening van zijn taak richt de Belastingdienst zich op het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot zoveel mogelijk vrijwillige nakoming van de 'fiscaalwettelijke verplichtingen'⁹⁹. Dit aspect wordt in de belastingdienst aangeduid met de term 'compliance'.

Het 'compliance'-denken staat voor een ontwikkeling in de belastingdienst die er op neerkomt dat het vaststellen van regels en het louter toepassen van die regels niet voldoende is voor het realiseren van een optimale belastingheffing. In de jaren tachtig bleek dat voor de naleving van de belastingwetten meer nodig is dan uitsluitend het controleren van de regels, het corrigeren van aangiften en het opleggen van aanvullende sancties. Onderzoeken brachten een omvangrijk misbruik en oneigenlijk gebruik aan het licht¹⁰⁰. Kennelijk was het nakomen van de fiscale regels minder vanzelfsprekend dan werd aangenomen. Men ging op zoek naar oorzaken en remedies van het misbruik en oneigenlijk gebruik (de 'ISMO'). Daarbij rees het besef dat de bereidheid om aan de fiscale verplichtingen mee te werken ook samenhangt met het optreden van de overheid zelf en met het beeld dat de burger daarvan heeft¹⁰¹.

In het Bedrijfsplan 1993 – 1997 van de belastingdienst is een verband gelegd tussen het functioneren van de belastingdienst en de bereidheid van burgers om hun fiscale verplichtingen na te komen. 'Uit onderzoek en ervaring blijkt dat belastingplichtigen meer geneigd zijn hun verplichtingen na te komen indien de Belastingdienst ook beter zijn verplichtingen nakomt', aldus het Bedrijfsplan. Deze benadering lijkt op de zienswijzen die in het Interimrapport ISMO (zie hierboven) en door Van Stiphout naar voren zijn gebracht. Laatstgenoemde wijst erop dat de samenleving gevaar loopt, indien de publieke moraal geen zorg van de burger (meer) is en de overheid het 'neutraliteitspostulaat' betreft¹⁰². Daarmee doelt Van Stiphout op de grote beduchtheid die

⁹⁷] J. Hendriks, *Beleid en uitvoering 'Op het scherp van de snede'*; inleiding ter gelegenheid van het symposium 'Kwaliteit en kwantiteit: allergie of synergie?', Symposiumbundel, 1991, blz. 55, lk.

⁹⁸] Vgl. M.A.P. Bovens, op. cit., blz. 155.

⁹⁹] Tweede Kamer, 1991/1992, 22 300 IXB, nr. 2, blz. 27.

¹⁰⁰] W.J. van Bijsterveld, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en omvang van de belastingfraude*, uitgebracht in april 1979 aan minister en staatssecretaris van Financiën; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980; Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, ISMO 1985, Tweede Kamer, 1984/1985, 17 050, nr. 35-36.

¹⁰¹] Het interimrapport van de ISMO, Tweede Kamer 1980/1981, 17 050, nr. 1, is op dit punt meer expliciet dan het eindrapport: '... de morele belemmeringen om M en O te plegen zijn afgenomen door een veranderde houding tegenover de overheid, waarbij ook het overheidsbeleid – t.a.v. het naar zich toetrekken van taken en het afdwingen van verplichtingen – zelf een rol speelt ...', ISMO, Interimrapport (gestencilde versie), blz. 14. Het interimrapport onderscheidde ook een aparte categorie 'maatregelen die verbetering brengen in de verhouding tussen burger en overheid'.

¹⁰²] H.A. van Stiphout, *Tussen loyaliteit en satisfactie in de consumptieaanspraak: een verhandeling over de verenigbaarheid van een prestatieaanspraak en een verzorgingsstaat*; 's-Gravenhage, Sdu DOP, 1988, blz. 233.

in ons land bestaat voor een 'propagandistische gedragsbeïnvloedende overheid'. In dezelfde lijn liggen recente beschouwingen van de minister van Justitie over rechtshandhaving, waarin wordt gewezen op de rol van de overheid als producent van burgerlijke deugden. Hirsch Ballin betreft hierin overigens ook andere cultuurdragers¹⁰³.

Als men ervan uitgaat dat ten aanzien van de belastingheffing sprake is (zou moeten zijn) van een soort wederkerigheid in de relatie tussen overheid en burger, rijst de vraag waaruit in dat verband de 'verplichtingen van de belastingdienst' bestaan. In het Bedrijfsplan wordt de nadruk gelegd op de verbetering van de relatie met de belastingplichtige, door 'dienstverlening, snelheid, tijdigheid en motivering van beslissingen'. Dat zijn factoren die de belastingdienst kan beïnvloeden. Men zal zich in dit verband gesteund zien door de bevindingen van het AGB-Veldkamp-onderzoek waarin is onderzocht welke de opvattingen zijn van 'grote ondernemingen' over het functioneren van de fiscus. Volgens de resultaten van dit onderzoek scoort de fiscus goed op punten als 'redelijk' en 'betrouwbaar' optreden en wordt de werkwijze zakelijk en zorgvuldig bevonden; maar tevens laten de bereikbaarheid en de snelheid van werken te wensen over¹⁰⁴.

De resultaten van dit onderzoek zullen ongetwijfeld van invloed zijn op de doelstellingen van de eenheden Grote Ondernemingen voor de komende jaren. Dan kan later een vervolgonderzoek worden gehouden om te bezien of het functioneren van de fiscus is verbeterd. Een dergelijke besturing van de organisatie past goed in de bedrijfslevenanalgie. Men ondervangt door zo'n enquête een van de typerende gebreken waardoor de overheid zich van het bedrijfsleven onderscheidt: de afwezigheid van een markt van vraag en aanbod. Door middel van de enquête is er namelijk een quasi-markt gecreëerd. Uit hoofde van de representativiteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de belastingwetten kunnen achter een dergelijke aanpak vraagtekens worden geplaatst¹⁰⁵. Hoever mag een overheidsorganisatie gaan in het afstemmen van beleid op de opvattingen van een bepaalde groep 'cliënten', zonder daarmee de belangen van alle overige burgers c.q. belastingbetalers tekort te doen?

In het Bedrijfsplan wordt minder nadruk gelegd op meer kwalitatieve normen, zoals 'ter zake kundigheid', 'rechtvaardigheid' en een 'ruimhartige toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur'. De door het bedrijfsplan vermelde criteria zijn makkelijker meetbaar en daardoor beter hanteerbaar. Zij passen (en dat hangt met het voorgaande samen) vermoedelijk ook beter in de bedrijfslevenanalgie¹⁰⁶. Daarmee zou ik niet willen beweren dat de criteria die het Bedrijfsplan noemt niet van belang zijn voor de productie van fiscale deugzaamheid, maar dat geldt evenmin voor de meer kwalitatieve normen. Daarmee kom ik terug op een van de thema's van de vorige paragraaf, waarin is beschreven hoe de wetstoepassers gaandeweg een zeker verlies aan onafhankelijkheid hebben geleden. 'Ter zake kundigheid', 'rechtvaardigheid' en 'ruimhartige toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur' veronderstellen de aanwezigheid van beoordelingsruimte bij de ambtenaren die deze normen moeten toepassen. Die normen zijn immers niet in formele regels te vatten.

Indien men een aantal van de in de vorige paragraaf gesignaleerde ontwikkelingen (de taakomschrijving van de belastingdienst, de formulering van het

¹⁰³] E.M.H. Hirsch Ballin, 'De relativering voorbij'; Rede op het symposium Burgerschap en Levensbeschouwing, 26 februari 1992, Amsterdam.

¹⁰⁴] Zie in dit verband H.M.N.S. Schonis, 'De grote onderneming en de nieuwe organisatie van de belastingdienst'; *Tijdschrift voor Verenigingen, Vennootschappen en Stichtingen (TVVS)* 1992, nr. 92/5.

¹⁰⁵] Zie A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1990, blz. 14 e.v.

¹⁰⁶] Ibid.

Belastingstatuut, de 'disciplinerende van de inspecteur') combineert met de (kwantitatieve) 'verplichtingen' van het Bedrijfsplan, dan valt op dat daarin niet het besef doorklinkt dat aanslagregelaars, gelet op de onbepaaldheid van het belastingrecht, voortdurend over een vrij omvangrijke beoordelingsruimte beschikken; alsof dat aspect systematisch wordt genegeerd. Misschien beschikken de aanslagregelaars feitelijk wel over meer beoordelingsruimte dan wenselijk zou worden geacht. In deze situatie is de wijze waarop de aanslagregelaars bij de toepassing van het recht inhoud geven aan (ongeschreven) normen en waarden vooral een kwestie van persoonlijk inzicht. Wellicht zou de organisatie op dit punt meer oriëntatie kunnen bieden. Daarvoor zou de onbepaaldheid van het belastingrecht door de belastingdienst meer expliciet moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld door de vorming van fiscaal beleid te stimuleren (zie hierover hoofdstuk 5), door kwaliteitsbewaking en door het in opleidingen meer aandacht besteden aan de afweging van normen en waarden bij de toepassing van het belastingrecht. Mag de overheid anders van dominees, pastoors en humanistische voorgangers verwachten dat zij veel vaker en luider spreken over de belastingmoraal ¹⁰⁷?

Over de relatie tussen het nakomen van fiscale verplichtingen en de 'performance' van de overheid is overigens niet zoveel bekend. Naar aanleiding van een onderzoek dat hij – in samenwerking met de belastingdienst – heeft verricht naar het aangiftgedrag van particulieren, wijst Elffers ¹⁰⁸ erop dat een grote meerderheid normaal belasting betaalt. Hij acht die situatie niet vanzelfsprekend. Elffers doet de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan verbetering van het imago van de belastingdienst bij het grote publiek (de success-stories) ¹⁰⁹. Voorts zou de belastingdienst duidelijker moeten zijn in het optreden jegens individuele belastingplichtigen ¹¹⁰.

Elffers stelde in zijn onderzoek vast dat uitvoerende ambtenaren in belangrijke mate van mening blijken te verschillen omtrent de behandeling van hetzelfde geval. In het onderzoek werd belastingontwijking vastgesteld door te kijken naar de resultaten van de normale aanslagregeling (inkomstenbelasting). Teneinde de waarheidsgetrouwheid van het aldus verkregen onderzoeksmateriaal te vergroten, werden dezelfde 'posten' nogmaals door een aantal ervaren aanslagregelaars beoordeeld. De uitkomst gaf een opmerkelijk gebrek aan eensgezindheid te zien: '... two officers disagree about the treatment of a return on at least one in three occasions ... and between a quarter and a half receives a wrong treatment ...'. In de meeste gevallen hiervan bleken de ambtenaren overigens te soepel ('lenient') te zijn ¹¹¹.

De verklaring voor deze bevindingen van kan worden gezocht in de beoordelingsruimte waarover de heffingsfunctionarissen bij de toepassing van het recht beschikken; ik verwijs naar de uiteenzettingen hierover in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 5. In de praktijk blijken die functionarissen tot op zekere hoogte op een eigen wijze met die ruimte om te gaan: '... The work requires so many decisions in which officers have to use personal discretion, that every officer is developing a style of his own ...', aldus Elffers ¹¹².

¹⁰⁷] E.M.H. Hirsch Ballin, 1992, doet het volgende appèl: 'Binnen levensbeschouwelijke organisaties zou ook veel vaker en luider gesproken moeten worden over de belastingmoraal en de moraal met betrekking tot sociale uitkeringen. Zijn de giften welkom van kerkeleden die een veelvoud van het gegeven bedrag hebben onthouden aan de fiscus? Of zijn zulke donaties wellicht de eigentijdse vorm waarin een aflaat voor belastingfraude kan worden verkregen? Een prikkelende formulering, ik besef dat, van een op zichzelf al prikkelende vraag. Ik hoop dat de handschoenen door dominees, pastoors en humanistische voorgangers wordt opgepakt'.

¹⁰⁸] H. Elffers, *Income Tax Evasion Theory and Measurement* (diss.); Deventer, Kluwer, 1991.

¹⁰⁹] H. Elffers, op. cit., blz. 218.

¹¹⁰] H. Elffers, op. cit., blz. 219.

¹¹¹] H. Elffers, op. cit., blz. 147.

¹¹²] H. Elffers, op. cit., blz. 156. Zie in dit verband ook E.A.G. van der Ouderaa, 'De boete-inspecteur'; *WFR*, 6 augustus 1992, 1992/6019.

4.5 De invloed van 'de politiek'

In paragraaf 4.3 is beschreven hoe de positie van de uitvoerende ambtenaren gaandeweg is gewijzigd onder invloed van de opkomst van de factor management. Daarbij viel op dat de verandering van positie niet parallel loopt met de wijziging in de taakinhoud van de uitvoerende ambtenaren, integendeel. De positieverandering is het gevolg van de ontwikkeling van een bestuurslaag van managers die de vaststelling van de agenda van de organisatie, de keuze en beoordeling van de relevant geachte resultaten, alsmede de samenstelling van het management beheerst. De positieverandering komt tot uiting in verschillen in de perceptie, over en weer, van de bijdrage die (hetzij door de factor management, hetzij door de uitvoerende ambtenaren) wordt geleverd aan de problemen waar de belastingdienst voor staat. Bij veel uitvoerende ambtenaren bestaat de indruk dat de organisatie (het management) onvoldoende besef heeft van de reëel bestaande problematiek op de werkvloer¹¹³. De positieverandering komt bij de toplaag van de uitvoerende ambtenaren bovendien tot uiting in een verlies van autonomie en zelfstandigheid. Bij het management bestaat daarentegen het beeld dat de organisatie met het veranderingsproces goed op koers ligt, aangezien (onder meer) de productie geen nadeel heeft ondervonden¹¹⁴.

De beschreven ontwikkeling is niet alleen een interne aangelegenheid van de belastingdienst. Het behoort tot de taak van de Tweede Kamer om de uitvoering van de belastingwetten te controleren. Een beschrijving van de gebeurtenissen zou dan ook niet volledig zijn als aan de positie van de Tweede Kamer voorbij zou worden gegaan. De Tweede Kamer heeft op enkele momenten een belangrijke rol gespeeld bij de precisering van de rol van de inspecteurs. Bij verschillende gelegenheden heeft de Tweede Kamer uitvoerende ambtenaren als deskundigen gehoord, teneinde op een alternatieve wijze geïnformeerd te raken over de uitvoering van de belastingwet. De vraag komt op in hoeverre de Kamer er in is geslaagd eigen prioriteiten te stellen bij de uitvoering van de belastingwet en deze te doen realiseren. Impliciet komt dat (ook) neer op de vraag naar de autonomie van het management en naar controle op de 'managementoplossingen'. Voor een beantwoording van deze vragen zijn enkele interventies van de Kamer samengevat en van commentaar voorzien:

1. De intensivering van de controledichtheid;
2. het rullingbeleid.

4.5.1 De intensivering van de controledichtheid

Het vergroten van de controledichtheid vormt sedert het begin van de jaren tachtig een van de voornaamste doelstellingen van de belastingdienst. In het regeringsstandpunt over het rapport Van Bijsterveld is opgemerkt dat: '... het streven van de belastingdienst erop gericht (is) geweest elke ondernemer ten minste eenmaal in de vijf jaar te controleren. Dit uitgangspunt kon in de praktijk niet worden gerealiseerd. De oorzaak daarvan moet vooral worden gezocht in een gebrek aan personeel voor controletaken'¹¹⁵. De periode van vijf jaar houdt verband met de termijn die de fiscus heeft om tot navordering over te gaan.

In 1982 formuleerde de belastingdienst in het 'investerings- en personeelsplan 1983 – 1987 de doelstelling om een controledichtheid van 1 : 6 te verkrijgen, dat wil zeggen, (gemiddeld) één boekenonderzoek per ondernemer in de zes

¹¹³] Zie 'Eerste resultaten van een enquête onder hoofdamttenaren' in de bundel bij het symposium 'Kwaliteit en kwantiteit: allergie of synergie?', 1991.

¹¹⁴] Zie het Rapport Onderzoek herstructurering belastingdienst, op. cit., en het Rapport Vervolgonderzoek herstructurering belastingdienst, op. cit.

¹¹⁵] Tweede Kamer, 1979/1980, I 6 180, nr. 2, blz. 14.

jaar¹¹⁶. Daarvoor zou een verschuiving van (voornamelijk administratief) personeel naar de controle plaatsvinden, hetgeen gepaard diende te gaan met een omvangrijke opleidingsinspanning. Het aantal controleurs werd op die wijze fors uitgebreid. De Tweede Kamer onderschreef dit beleid en zou de realisatie ervan in de opvolgende jaren kritisch volgen. Daarbij speelde een rol, dat een norm voor de controledichtheid voor 'outsiders' een duidelijk aanknopingspunt vormde voor de toetsing van het beleid. Meer verfijnde aanknopingspunten, zoals parameters voor de formatievaststelling, zouden, gelet op de afstand die er nu eenmaal tussen de Kamer en een uitvoeringsorganisatie bestaat, niet hanteerbaar zijn. Zulks, tenzij zich daarvoor een bijzondere (politieke) aanleiding zou voordoen, zoals dat bij een aantal andere departementen het geval is geweest.

In 1985 besteedde de Kamer ongebruikelijk veel aandacht aan de 'Voortgangsrapportage investerings- en personeelsplan (I- en P-plan) belastingdienst 1983-1987'. In die rapportage werd geconstateerd dat de 'kwantitatieve intensivering' van de controle bij de doelstelling is achtergebleven. Als redenen werden 'externe ontwikkelingen' genoemd, zoals volumestijgingen die sterker waren dan werd verwacht, de arbeidstijdverkorting waarvoor slechts een gedeeltelijke herbezetting heeft plaatsgevonden en vertraging bij enkele automatiseringsprojecten'. Voor de komende jaren werd het perspectief op verwezenlijking van het plan gunstig geacht.

De termijn voor het realiseren van de controledoelstelling werd verschoven van 1987 naar 1989/90¹¹⁷. In 1986 kwam de intensivering van de controledichtheid tijdens een mondeling overleg over het Slotmemorandum vennootschapsbelasting opnieuw ter sprake. In dat verband werd opgemerkt dat de controledichtheid over 1985 niet was gedaald, zij het dat deze ook nauwelijks was gestegen¹¹⁸. In het mondeling overleg werd – min of meer terloops – gepreludeerd op de voorstellen inzake de herstructurering van de belastingdienst.

In november 1986 werd een ambtelijke nota met voorstellen voor een herstructurering van de belastingdienst aan de Kamer toegezonden. In december 1986 vond hierover een eerste overleg plaats; dit overleg werd in februari 1987 voortgezet¹¹⁹. Bij die gelegenheid vroegen verschillende kamerleden zich af of de belastingdienst wel over voldoende middelen beschikte om alle plannen te kunnen realiseren. Staatssecretaris Koning, antwoordde dat de geplande personele en materiële middelen voldoende zijn om '... èn de afslankingsoperatie en de plannen voor de fraudebestrijding èn de voorstellen van de commissie-Oort èn de automatisering èn het opvoeren van de controledichtheid uit te voeren en daarnaast met de geplande personeelsformatie en het financiële budget de herstructurering door te voeren zoals dit in het memorandum is verwoord'. Overigens stelde de staatssecretaris zich ook bij deze gelegenheid enigszins terughoudend op ten aanzien van het verstrekken van informatie aan de Kamer.

Tijdens een mondeling overleg van 10 november 1988 inzake de herstructurering van de belastingdienst deelde de staatssecretaris – andermaal - mee dat zou worden vastgehouden aan de operationele doelen, zoals verhoging van de controledichtheid¹²⁰.

¹¹⁶] Tweede Kamer, 1982/1983, 17 600, nr. 29, blz. 6.

¹¹⁷] Tweede Kamer, 1985/1986, 19 200, hoofdstuk IX B, nr. 15, verslag van een mondeling overleg met de vaste Commissie voor financiën van 28 november 1985, blz. 4, 6, 11 en 24.

¹¹⁸] Tweede Kamer, 1985/1986, 19 200, hoofdstuk IX B, nr. 40, verslag van een mondeling overleg met de vaste Commissie voor financiën van 24 april 1986, blz. 4.

¹¹⁹] Tweede Kamer, 1986/1987, UCV 37, 15 december 1986 en Handelingen Tweede Kamer, 1986/1987, UCV 50, 23 februari 1987.

¹²⁰] MO d.d. 10/11/88, blz. 11, gestencilde versie.

In het mondeling overleg over de herstructurering van 15 maart 1989 wees de staatssecretaris er op dat er als gevolg van de herstructurering geen vrees behoefde te bestaan voor een mogelijk verlies van potentiële belastingopbrengst of vermindering van de controledichtheid ¹²¹.

In de tweede helft van 1989 verschenen er berichten in de pers, onder meer interviews met (ex-)belastinginspecteurs en accountants, waarin uitvoerig melding werd gemaakt van problemen bij de belastingdienst in verband met de herstructurering. Deze berichten waren vooral zorgwekkend, omdat zij de indruk wekten dat de belastingopbrengsten als gevolg van de herstructurering fors zouden gaan tegenvallen. Kort na het aantreden van het kabinet Lubbers-Kok werden deze geruchten in verband gebracht met de - ten opzichte van de ramingen - daadwerkelijk tegenvallende belastingopbrengsten. Bij de behandeling van de begroting van Financiën over 1990 bewerkstelligde de Kamer dat er een onderzoek zou worden ingesteld. Dit onderzoek werd verricht door een samenwerkingsverband van Moret Ernst & Young organisatieadviseurs, Coopers Lybrand organisatieadviseurs en de belastingdienst. Naar dit onderzoek en naar de resultaten ervan is hiervoor herhaaldelijk verwezen. Het onderzoeksrapport is op 14 juni aan de Kamer verstrekt en op 27 juni 1990 in een mondeling overleg besproken ¹²².

Als gevolg van deze ontwikkeling werd de aandacht van de Kamer meer gericht op de voortgang van de herstructurering zelf. Bovendien kreeg het overleg met de Kamer een zware politieke lading, toen bleek dat de staatssecretaris de Kamer tijdens de begrotingsbehandeling onvolledig dan wel onzorgvuldig zou hebben voorgelicht over acute problemen met de automatiseringsbudgetten voor de jaren 1990 en 1991. Voor de oppositie vormde deze kwestie aanleiding de positie van zowel de staatssecretaris als de minister ter discussie te stellen. Tot dat moment was de organisatie van de belastingdienst een kwestie waarover binnen de vaste Commissie zelden verdeeldheid bestond. Men volgde de ontwikkelingen kritisch, maar dit gaf eigenlijk nooit aanleiding tot verdeeldheid langs de lijnen van de binding met het kabinet. Hierin kwam verandering tijdens een plenair kamerdebat op 7 juni 1990 ¹²³. Na te hebben geconstateerd dat in een laat stadium meer gedetailleerde informatie was verstrekt, nam de Kamer uiteindelijk genoegen met toezeggingen om in de toekomst beter te worden geïnformeerd ¹²⁴.

De aandacht voor de controledichtheid verschoof in het kader van de discussie over de voortgang van de herstructurering meer naar de achtergrond. De Kamer achtte de bevindingen in het rapport Onderzoek herstructurering van de belastingdienst in het algemeen 'geruststellend'. De Kamer signaleerde wel dat controlemedewerkers tijdelijk geen boekenonderzoeken konden verrichten, omdat ze op de nieuwe eenheden werden ingeschakeld bij de bestandsopbouw. De staatssecretaris gaf in dit verband aan dat de volumedoelstelling voor het jaar 1990 niet helemaal zou worden gehaald.

Bij de behandeling van de begroting van Financiën over het jaar 1991 werd de draad weer opgepakt. Het kamerlid Vermeend constateerde naar aanleiding van het jaarverslag van de belastingdienst over 1989 dat de controledichtheid in de sfeer van de vennootschapsbelasting 1 : 10 bedraagt en in de inkomstenbelasting 1 : 9, terwijl de streefcijfers voor 1991 1 : 5 en 1 : 6 bedragen ¹²⁵, de Kamer dringt aan op een vergroting van de controledichtheid en maakt daarbij

^{121]} Tweede Kamer, 1988/1989, 20 800, hfdst. IX B, nr. 49, verslag van een mondeling overleg, blz. 10.

^{122]} Tweede Kamer, 1989/1990, 21 300 IX B, nr. 53, verslag van een mondeling overleg.

^{123]} Tweede Kamer, 75 - 4137 - 4176, donderdag 7 juni 1990.

^{124]} Tweede Kamer, 1989/1990, 21 300 IX B, nr. 41, Motie Reitsma c.s.

^{125]} Handelingen Tweede Kamer, 20, 7 november 1990, 20-1054.

een onderscheid tussen de kwantiteit en de kwaliteit van de controle. Daarbij speelt de gedachte een rol, dat uitsluitend een verhoudingsgetal niet veel zegt, indien de controles betrekkelijk oppervlakkig zijn of slechts een deelaspect van de administratie betreffen, zoals (bijvoorbeeld) de vraag of bepaalde investeringen daadwerkelijk vlak voor de afschaffing van de WIR zijn gedaan. De staatssecretaris beriep zich er op dat sprake was van een spectaculaire verbetering, omdat de controledichtheid bij de vennootschapsbelasting in 1984 1 : 25 bedroeg en bij de inkomstenbelasting 1 : 14,9¹²⁶.

In het kader van de behandeling van de begroting over 1992 is betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de intensivering van de controledichtheid. Namens de staatssecretaris wordt op vragen van het kamerlid Vreugdenhil geantwoord dat de controlefrequentie bij de honderd grootste ondernemingen in 1991 1 : 1 bedraagt.

Inmiddels – en dat is de huidige stand van zaken – is er een Bedrijfsplan 1993 – 1997 van de belastingdienst verschenen. In dat plan is de doelstelling geformuleerd van een ‘toetsdichtheid’ (= controledichtheid) van eenmaal in de zes jaar; voor de 200 grootste entiteiten zou deze ‘toetsdichtheid’ 1 : 1 moeten zijn.

Evaluatie

Welke conclusies kunnen er inzake de effectiviteit van de parlementaire controle worden getrokken uit bovenstaande casus?

- a. In de eerste plaats valt op dat vanaf 1983 de waarop de ten doel gestelde controledichtheid moet worden gerealiseerd regelmatig verschuift; een wijkend perspectief.
- b. Het wijkend perspectief wordt gemotiveerd met een beroep op externe ontwikkelingen. De staatssecretaris valt dan niet veel te verwijten. Overigens heeft de staatssecretaris zich bij verschillende gelegenheden nogal terughoudend opgesteld met betrekking tot de verstrekking van meer gedetailleerde informatie.
- c. De Kamer beschikt eigenlijk niet over andere mogelijkheden dan het de staatssecretaris om een verklaring vragen. Indien die verklaring redelijk of plausibel is ‘houdt het op’; nochtans is de gestelde doelstelling gedurende bijna tien jaar niet gehaald.
- d. In de gedachtenwisselingen met de Kamer wordt de staatssecretaris zelden geconfronteerd met (ferme) uitspraken bij eerdere gelegenheden; het lijkt er soms op alsof het thema ‘controledichtheid’ ieder jaar opnieuw op de agenda staat.
- e. In het kader van de herstructurering (zie hiervoor, paragraaf 4.2) heeft de belastingdienst het begrip economische eenheid (of entiteit) ingevoerd. Tot één economische eenheid kunnen vele belastingplichtigen behoren. De overgang naar het systeem van economische eenheden is aan de Kamer bij diverse gelegenheden gerapporteerd. Gezien de in het verleden zo strak – per belastingplichtige - geformuleerde doelstelling voor de controledichtheid (1 : 6) is het opmerkelijk dat de gevolgen die deze systeemwijziging voor de controledichtheidsdoelstelling heeft niet aan de orde zijn gekomen. De Kamer kan weinig bezwaar hebben tegen een controledichtheid van 1 : 1 bij de tweehonderd grootste entiteiten van Nederland, zoals is voorgenomen in het Bedrijfsplan 1993-1997. Het betreft hier echter niet zelden entiteiten waartoe vele tientallen belastingplichtigen behoren. Op deze wijze treedt er geruisloos een verwatering op van de controledoelstelling. Die ‘verwatering’ treedt voorts op als gevolg van een korting van circa 30 procent op het totale bestand te controleren ondernemingen en als gevolg van het in de controlestatistiek meetellen van zeer eenvoudige deelcontroles (WIR).

^{126]} Handelingen Tweede Kamer, 20, 7 november 1990, 20-1154.

Recapitulerend, lijken de mogelijkheden van de Kamer om het uitvoerend apparaat effectief op een concrete doelstelling te sturen betrekkelijk gering. In dit opzicht gedraagt het uitvoeringsapparaat zich dus tamelijk autonoom.

4.5.2 Het rulingbeleid

In een andere kwestie heeft het optreden van de Kamer meer gevolgen gehad voor de uitvoering van de belastingwetten door de belastingdienst. Het betreft het rulingbeleid. Daarbij ging het niet zo zeer (zoals bij de 'intensivering van de controle') om een beleidsterrein van het 'management', maar om de uitoefening van bestuursbevoegdheid bij de toepassing van de wet in concreto.

Bij de toepassing van de belastingwet worden veelvuldig afspraken met belastingplichtigen gemaakt. Op die manier wordt een einde gemaakt aan onzekerheid die de toepassing van het belastingrecht nu eenmaal in zich bergt. Hiervoor is al gewezen op de beoordelingsruimte die de 'inspecteur' heeft bij de toepassing van de wet.

Een bepaald soort afspraak heeft in de afgelopen tien jaar veel aandacht gekregen, de zogenaamde 'rulings'. Dit zijn afspraken die met de fiscus worden gemaakt over de fiscale gevolgen van voorgenomen transacties van internationaal opererende bedrijven. In de eerste helft van de jaren tachtig werd de aandacht van de Tweede Kamer op de rullingpraktijk gevestigd. Daarbij speelde een rol dat het afsluiten van 'rulings' met een waas van geheimzinnigheid omgeven was. Het betrof een activiteit van een beperkt aantal (zeer) gespecialiseerde inspecteurs op een beperkt aantal inspecties vennootschapsbelasting (voornamelijk Rotterdam en Amsterdam)¹²⁷ en een beperkt aantal (zeer) gespecialiseerde belastingadvieskantoren. De desbetreffende belastingadviseurs waren niet zelden voormalige (ruling)inspecteurs. Sociologen zouden van een 'subcultuur' spreken. De interesse (en nieuwsgierigheid) van de kamerleden werd overigens gewekt door een belastingadviseur die niet tot deze 'subcultuur' behoorde.

De kamerleden vonden de kwestie van belang uit een oogpunt van gelijkheid van rechtstoepassing. Het was aannemelijk dat zich in de praktijk een vaste lijn, met wellicht talloze variaties, had ontwikkeld. De kennis omtrent dat 'beleid' zou niet aan een beperkte groep moeten zijn voorbehouden, maar voor een ieder toegankelijk behoren te zijn. Dit leidde tot – in eerste instantie vertrouwelijk – schriftelijk overleg tussen de Kamer en de staatssecretaris. De staatssecretaris deed op 6 februari 1984 de toezegging om met een notitie over het rullingbeleid te zullen komen. Deze notitie verscheen op 24 december 1986¹²⁸.

In de periode die aan deze publicatie vooraf ging werd de rullingpraktijk, in overleg met het ministerie van Financiën geïnventariseerd. Dit leidde tevens tot de behoefte aan c.q. noodzaak van afstemming van de handelwijzen van de verschillende inspecties. Daarvoor vond al geruime tijd periodiek (intern) overleg plaats in een coördinerende rullingvergadering en in een rullingcommissie.

Inmiddels was ook de Algemene Rekenkamer zich met het rullingbeleid gaan bezig houden. Deze instantie heeft in 1986 een onderzoek verricht naar het functioneren van een aantal inspecties vennootschapsbelasting, in het

¹²⁷] Brief van de Algemene Rekenkamer (2 september 1987); Tweede Kamer, 1986/1987, 19 700, nr. 36 van '... de algemene indruk die bestaat over de machtspositie van de groep rullinginspecteurs'.

¹²⁸] Tweede Kamer, 1986/1987, 19 700, nr. 36. In Handelingen Tweede Kamer, 1986/1987, 19 700, nr. 25 is verslag gedaan van het schriftelijk overleg tussen de vaste Commissie voor financiën en de staatssecretaris.

bijzonder naar de rullingpraktijk op die eenheden. De bevindingen zijn neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 2 september 1987¹²⁹. Daarin werd er op gewezen dat overlegsituaties met de fiscus – met name op het gebied van de vennootschapsbelasting – niet ongebruikelijk zijn. 'De onderwerpen van overleg zijn zo talrijk dat zij een wezenlijk deel van de aanslagregelende praktijk zijn gaan uitmaken', aldus de Rekenkamer. Binnen deze handelingspraktijk onderscheidt de Rekenkamer de rullingpraktijk, omdat het daarbij om afspraken vooraf gaat; de feiten staan nog niet vast. De Rekenkamer stelde vast dat de inspecteur daardoor bij de 'tax planning' van de belastingplichtige betrokken kan worden, maar daaraan werd verder geen waardeoordeel verbonden. Tevens werd geconstateerd dat de standpunten van de solitair werkende rullinginspecteurs, ondanks periodiek collegiaal overleg, in concrete gevallen nog wel eens van elkaar bleken af te wijken. 'Zich volledig bewust van dit verschil proberen belanghebbenden gebruik te maken door een zelfde verzoek aan verschillende inspecties voor te leggen' ('inspectie-shopping'). Voorts achtte de Rekenkamer de interne controle op alle bezochte inspecties 'volstrekt onvoldoende'. Bovendien was de Rekenkamer van oordeel dat de in het algemeen in de sfeer van de vennootschapsbelasting bestaande controlefrequentie laag was, maar dat dit in het bijzonder het geval was bij belastingplichtigen met rulings.

Men dient hierbij te bedenken dat de rullingpraktijk altijd kenmerken heeft gehad van de typisch Hollandse koopmansgeest; Advocaat-Generaal mr. Verburg sprak in dit verband van 'een opportunistische grondslag'¹³⁰. Het van te voren meedenken en zekerheid geven over de toepassing van de belastingwet vormt een vestigingsfactor voor buitenlandse ondernemingen. Deze houding heeft Nederland in het verleden – in combinatie met andere kenmerken – de reputatie van belastingparadijs bezorgd. Ik noem in dit verband het uitgebreide netwerk van verdragen ter voorkoming van dubbele belastingheffing, de ruimhartige wijze waarop vrijstelling wordt verleend voor voordelen afkomstig van deelnemingen (ongeacht de feitelijke belasting die op het niveau van de deelneming is geheven), de afwezigheid van specifieke bepalingen (normen) voor de kapitalisatieverhouding van vennootschappen en de in het recente verleden bestaande mogelijkheden om buitenlandse verliezen met Nederlandse winsten te verrekenen.

De nationale economie geniet als gevolg van dergelijke factoren een 'spin off' in de vorm van (hoogwaardige) werkgelegenheid in de financiële sector, alsmede een – bescheiden – belastingheffing over de Nederlandse activiteiten van veel internationaal opererende concerns en een bronheffing over de uitgaande dividendstromen.

Twee gebeurtenissen markeren de positieve bedoelingen waarmee de Nederlandse fiscus, binnen de grenzen van het recht, internationaal opererende concerns tegemoet trad. In de eerste plaats een Resolutie uit 1974¹³¹, waarmee de staatssecretaris – mede op aandrang van de Kamer – de scherpe kantjes van het zogenaamde 'holdingarrest' wegnam. In dat arrest oordeelde de Hoge Raad dat een Nederlandse vennootschap die zelf geen bedrijf uitoefent voor een

^{129]} Tweede Kamer, 1986/1987, 19 700, nr. 71.

^{130]} In zijn conclusie bij HR 26 april 1989, BNB 1989/217, met noot van P. den Boer.

^{131]} Resolutie van 15 oktober 1974, nr. B74/21 516, BNB 1975/11.

belang in een buitenlandse vennootschap (waarin wel bedrijfsactiviteiten werden uitgeoefend) geen recht heeft op de deelnemingsvrijstelling¹³².

Daarnaast kan worden gewezen op de stimulerende invloed die staatssecretaris Nootboom op de rullingpraktijk heeft gehad. Hij nam bijvoorbeeld actief deel aan technische vergaderingen van inspecteurs. Onder de inspecteurs heeft altijd een gradueel verschil van inzicht bestaan ten aanzien van de bereidheid om rullingoverleg te voeren. Dat geldt in zekere zin ook voor de mate waarin men, binnen de grenzen van de wet, bereid is rekening te houden met meer economische belangen. Al naar gelang die bereidheid aanwezig is, spreekt men in dit verband ook wel van 'rekkelijken' en 'preciezen'. Het optreden van staatssecretaris Nootboom betekende een steun voor de 'rekkelijken'¹³³.

Het onderzoek van de Rekenkamer sorteerde uitzonderlijk veel publicitair effect. De berichtgeving werd gedomineerd door koppen als: 'afspraken met belastinginspecteurs grillig', 'Rekenkamer doet beklag over Koning', 'Bedrijven mogen goedkoopste inspecteur uitzoeken' en 'geknoei in achterkamers leidt tot willekeur ... steeds meer kritiek op geheime afspraken tussen fiscus en ondernemingen'.

In het mondeling overleg met de vaste Commissie voor financiën¹³⁴ gaf de staatssecretaris toe dat 'in de loop der jaren elementen in rulings zijn gelopen die als onjuist moeten worden beoordeeld'. Hieraan zou evenwel een einde zijn gemaakt, en er zou door middel van landelijke coördinatie scherper worden toegezien op het beleidsconform handelen van de rullinginspecteurs.

Iedere afwijking van het in december 1986 gepubliceerde rullingbeleid zou onverwijld moeten worden gepubliceerd. Op die wijze zou tegemoet worden gekomen aan de gerechtvaardigde wens vanuit de Kamer om het verkrijgen van rulings niet uitsluitend een voorrecht te laten zijn van een selecte groep zeer goed geïnformeerde belastingadvieskantoren. Het kamerlid De Grave ging hierin nog verder, door te herinneren aan de suggestie van de commissie-Van Vucht om in het algemeen voor de burger de mogelijkheid te openen om vooraf duidelijkheid te verkrijgen over zijn fiscale positie (met de mogelijkheid van beroep op de rechter). De Kamer ging accoord met de uitleg van de staatssecretaris.

In 1990 is de rullingpraktijk verder gestroomlijnd door de behandeling van rulings op één eenheid te concentreren, de eenheid Grote Ondernemingen Rotterdam¹³⁵. Om deze concentratie mogelijk te maken diende men exact te omschrijven wat een rulling is. Dat is niet eenvoudig, want wat onderscheidt rullingverzoeken nu eigenlijk van de 'gewone' praktijk? Er bestaan immers geen wettelijke bepalingen die exclusief voor de rulingsfeer gelden. Integendeel, het gaat in de rullingpraktijk vooral om de vraag hoe winst in concernverband aan de verschillende concernvennootschappen moet worden toegerekend.

^{132]} HR 7 november 1973, *BNB* 1974/2, met noot van Hofstra. Typerend voor de reacties van velen op het arrest is de volgende passage uit de noot van Hofstra: '... Dat tenslotte het arrest, zo het verder bij de aanslageregeling tot richtsnoer zou worden genomen, bijzonder kwalijke gevolgen kan hebben voor bepaalde in Nederland gevestigde moedermaatschappijen van internationaal werkende ondernemingen, en voor niet aan de wettelijke vereisten voldoende Nederlandse beleggingsmaatschappijen, daarmee ook voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats van die ondernemingen, en dus voor de Nederlandse economie in haar geheel, is eveneens duidelijk. Reeds de door het arrest gewekte onzekerheid kan, indien zij niet spoedig wordt opgeheven, internationale holding-companies en beleggingsmaatschappijen er toe dwingen veiliger havens op te zoeken dan Nederland tot dusver kon bieden ...'.

^{134]} Tweede Kamer, 1987/1988, 20 200, nr. 11.

^{135]} Resolutie van 26 april 1990, ne. X90/3, *BNB* 1990/189.

Dat is een algemeen vraagstuk dat zeker niet uitsluitend in de rulingsfeer aan de orde is. Het wettelijk aanknopingspunt vormt daarbij de vraag of sprake is van 'voordelen ... verkregen uit onderneming'¹³⁶. De beantwoording van deze vraag vormt een onderdeel van de dagelijkse praktijk van iedere inspecteur. Wat is dan het kenmerk dat de rulingsfeer onderscheidt van de algemene fiscale praktijk? Moet dat onderscheid worden gezocht in het element dat 'vooraf' uitsluitel wordt gegeven? Stellig niet, want 'vooroverleg' behoort meer en meer tot een algemeen gebruik en is zeker niet meer voorbehouden aan 'typische rulingsituaties'. Bovendien kan bij overleg inzake de verlenging van een ruling eigenlijk niet meer van zuiver 'vooroverleg' gesproken worden, omdat de feitelijke situatie dan al bestaat.

In de ministeriële aanschrijving waarin de concentratie van het rulingbeleid is toegelicht, wordt het kenmerkende element gezocht 'in het vooraf vaststellen van de gehele winst die in internationaal concernverband wordt behaald met in Nederland verrichte activiteiten'. Als een verzoek om vooroverleg evenwel slechts op een onderdeel van de Nederlandse winst van een internationaal opererend concern betrekking heeft, dan dient de inspecteur zijn Rotterdamse rulingcollega om een bindend advies te vragen. Dergelijke situaties doen zich veelvuldig voor. Daarmee wordt de aanschrijving op bijna alle vooroverleg inzake internationaal opererende concerns van toepassing. Zulks temeer, omdat er in de aanschrijving tevens vanuit wordt gegaan dat slechts specifieke categorieën rulings zijn toegestaan. Deze categorieën vormen een gesloten systeem: zodra er een nieuwe variant wordt erkend, dan moet die worden gepubliceerd. Zolang dat niet is gebeurd, kunnen uitsluitend rulings worden afgegeven die overeenkomen met de gepubliceerde standaardgevallen. Het gevolg hiervan is dat men bij een ruime uitleg van de rulinaanschrijving een weinig flexibele overlegsituatie overhoudt. Elke afwijking van de standaardgevallen zou immers aanleiding geven tot de vraag of de lijst met standaardgevallen moet worden uitgebreid. Een dergelijke vraag vergt een beleidsbeslissing en een dienovereenkomstig zware vorm van intern overleg.

Naar het oordeel van belastingadviseurs heeft het huidige rulingbeleid een verstarring opgeleverd die schadelijk wordt geacht voor de reputatie van Nederland als vestigingsland¹³⁷. Die reputatie stond ook al onder druk als gevolg van andere omstandigheden: de concurrentie van een land als België, met vergaande fiscale faciliteiten voor de vestiging van zogenaamde 'coördinatiecentra' van internationaal opererende concerns en de herziening van de deelnemingsvrijstelling. De 'preciezen' zullen niet rouwig zijn om de verstarring in de overlegpraktijk, maar de 'rekkelijken' die het rulingbeleid als een beheerste vorm van continuering van de reeds lang bestaande praktijk zagen, constateren dat het beleid in zijn tegendeel is gaan verkeren.

In de Tweede Kamer hebben de leden Vreugdenhil (CDA) en Vermeend (PvdA) zich opgeworpen als pleitbezorgers van een beleid dat erop is gericht de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. In een besloten vergadering van de vaste Commissie voor Financiën is de staatssecretaris aan het begin van dit jaar op indringende wijze herinnerd aan het verzoek om met voorstellen te komen ter verbetering van de concurrentiepositie van Nederland.

Parallel met de aandrang vanuit de Kamer verschenen er in de pers talrijke publicaties waarin de verslechterde concurrentiepositie van Nederland werd

¹³⁶] Artikel 7 Wet op de inkomstenbelasting 1964 juncto artikel 8 Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

¹³⁷] A.J. Zoetmulder, 'Belastingdienst moet fiscale vluchteling paaien'; *Het Financieele Dagblad*, 12 februari 1992.

belicht¹³⁸. Deze pleidooien werden geflankeerd door betogen van – voornamelijk – belastingadviseurs die pleiten voor meer ‘beleidsvrijheid’ voor de belastingdienst om rulings af te sluiten. Zoetmulder wees er op dat na de concentratie van de rullingpraktijk en de strakke coördinatie die is ingevoerd ‘alleen het confectiewerk, waarbij het overleg met de fiscus tot een minimum beperkt kan blijven, resteert’¹³⁹. Simons, voorzitter van de Nederlandse Orde van belastingadviseurs, signaleerde dat de bevoegdheden van de inspecteurs zijn ingedamd en dat de belastingadviseurs bijgevolg op het departement zijn aangewezen. Dat blijkt niet te werken, omdat een geval op het ministerie snel raakvlakken heeft met meerdere bureau’s (in plaats van met één competente inspecteur). Bovendien zou het ministerie zich minder vrij opstellen, omdat tevens rekening wordt gehouden met gevoeligheden bij andere landen waarmee onderhandelingen over (wijziging van) belastingverdragen worden gevoerd¹⁴⁰. Daniëls betoogde dat Nederland niet moet meedoen in de wedloop met België en Ierland door (ook) bijzondere begunstigende regelingen in te gaan voeren. Men zou in Nederland met de bestaande regelingen aardig uit de voeten kunnen, ware het niet dat de handen van de Rotterdamse rulingsinspecteurs thans te veel gebonden zijn om een zinvol en effectief rulingbeleid te voeren. Daniëls pleitte voor meer armslag voor de uitvoerende ambtenaren, binnen de grenzen van de bestaande wetgeving¹⁴¹.

Evaluatie

Net als de ‘intensivering van de controledichtheid’ vormt het ‘rulingbeleid een aangelegenheid waarmee de Tweede Kamer zich de afgelopen tien jaar intensief heeft bezig gehouden. Ten aanzien van de ‘intensivering van de controledichtheid’ bleek de controle van de Kamer weinig effectief. De termijnen van de doelstellingen verschoven steeds in de tijd, maar wat ernstiger is, de haalbaarheid van de doelstelling zoals die ooit werd geformuleerd bleek niet goed meer controleerbaar. De werkstromen bestaan niet meer uit individuele belastingplichtigen, maar uit economische eenheden en tevens is er een grote verscheidenheid aangebracht in verschillende soorten controle, variërend van een zeer beperkt deelonderzoek tot een onderzoek met betrekking tot verschillende middelen tegelijk over meerdere jaren.

De controle van de Kamer op het rulingbeleid is wel effectief gebleken. Er is beleid gevormd, dit beleid is toegankelijk gemaakt voor een ieder en er is meer toezicht gekomen op het handelen van de individuele aanslagregelaars, zodat zij zich – meer dan werd verondersteld – conform het beleid gedragen. Deze ontwikkeling deed zich voor ten aanzien van de toepassing van bepalingen die in zichzelf veel beoordelingsvrijheid laten aan de inspecteur. Dat is overigens een verschijnsel dat zich bij de heffing van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting in het algemeen voordoet. Die beoordelingsvrijheid gaat in beginsel gepaard met veel onzekerheid ten aanzien van de toepassing van de wet in concreto. Fiscus en belastingplichtigen hanteren die onzekerheid door in voorkomende gevallen in overleg te treden. Het aantal fiscale procedures over de vennootschapsbelasting is sedert jaar en dag betrakkelijk gering. Klaarblijkelijk slagen partijen er in een meerderheid van de gevallen in om door middel van overleg tot praktische oplossingen te komen. Gelet op de beoordelingsmarge van de wet en de vrijheid die de inspecteur daaraan ontleent om in concrete gevallen, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval,

^{138]} G.H. de Soeten, ‘Nederland holdingland exit?’, *WFR*, 5 maart 1992, 1992/5999; D. Juch, ‘Fiscale concurrentie binnen de Benelux’, *WFR*, 26 maart 1992, 1992/6002.

^{139]} A.J. Zoetmulder, op. cit.

^{140]} ‘Beleidsvrijheid belastingdienst moet groter’, *de Volkskrant*, 8 mei 1992.

^{141]} A.H.M. Daniëls, ‘Discussiebijdrage’, in: J.A.G. van der Geld, *Hoe Europees wordt ons belastingrecht*; Belastingadviseursdag 1992, serie Belastingadviseursdagen, nr. 37, Deventer, 1992.

tot een specifieke standpuntbepaling te komen, is het een gerechtvaardigd verlangen om de mogelijkheid tot vooroverleg met de fiscus te hebben.

In het verleden heeft de belastingdienst een algemeen geldend recht op vooroverleg, voornamelijk om doelmatigheidsredenen, afgewezen. In het kader van de 'rulingpraktijk' is ten aanzien van specifieke categorieën belastingplichtigen evenwel een uitzondering gemaakt. Als rechtvaardiging voor de bijzondere behandeling van rulingvennootschappen is altijd – meer of minder expliciet – een beroep gedaan op de belangen van de Nederlandse economie. Dit gebeurt door fiscale wetenschappers, door het ministerie van Financiën, door het ministerie van Economische Zaken, door de Nederlandsche Bank NV, door belastingadviseurs, door rekkelijke inspecteurs en door rekkelijke kamerleden. De bijzonderheid van de behandeling zat hem misschien meer in de manier waarop, dan in de materiële toepassing van het recht. Suggesties alsof sprake zou zijn van duistere praktijken in 'achterkamertjes' zijn herhaaldelijk gedaan en gevoed door de rapportage van de Algemene Rekenkamer, maar sprekende voorbeelden daarvan zijn nooit aan het licht gekomen.

De ontwikkelingen in de rulingpraktijk zijn illustratief voor de beperkingen die verbonden zijn aan centrale coördinatie van wetsuitvoering. De coördinatie heeft op den duur tot verstarring geleid die schadelijk wordt geacht voor één van de doelstellingen die – min of meer impliciet – met de rulingpraktijk wordt nagestreefd: de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland. De verstarring lijkt met name te zijn opgetreden na de concentratie van behandeling op één eenheid. Uit hoofde van de wenselijkheid om tot centrale coördinatie te komen was die maatregel zeer effectief. Maar de flexibiliteit die in Nederland zo kenmerkend is voor de heffing van belasting naar de winst was uitgerekend ten aanzien van dié categorie belastingplichtigen verdwenen, ten aanzien waarvan in het verleden misschien wel de meeste flexibiliteit (lees: creativiteit) bestond. De paradoxale situatie doet zich thans dan ook voor, dat vooraanstaande vertegenwoordigers van belastingplichtigen een pleidooi voeren voor meer beleidsvrijheid voor de belastingdienst. Met andere woorden: burgers die voor minder sturing van bovenaf (dus voor meer 'rechtsonzekerheid') pleiten.

Tot slot van dit onderdeel verdient nog vermelding dat de Hoge Raad in een recent arrest op grond van het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel heeft beslist, dat de fiscus ook zonder overleg vooraf met de 'rulinginspecteur' gehouden is om het rulingbeleid toe te passen¹⁴². Dit arrest betekent dat de concentratie van de rulingpraktijk op één eenheid maar zeer betrekkelijk is. Er bestaat immers een landelijk rulingbeleid en daaraan zijn alle inspecteurs gebonden, althans voorzover dat beleid strekt. Dit ongeacht of men zich nu tot de rulinginspectie heeft gewend, of dat men meende dat sprake was van een standaardsituatie ('confectie'), en afzonderlijk overleg derhalve overbodig zou zijn omdat iedere inspecteur het beleid moet toepassen.

^{142]} HR 3 juli 1991, BNB 1991/255, met noot van P. den Boer.

5.1 Beleidsvrijheid en beoordelingsruimte

Voordat kan worden ingegaan op de 'openheid' van beleid moet (ongeveer) duidelijk zijn waarop 'beleid' inzake de belastingheffing betrekking heeft. Het gaat daarbij om de uitoefening van bestuursbevoegdheid door de inspecteur van belastingen. In het kader van de belastingheffing neemt de inspecteur twee soorten beschikkingen:

1. Beschikkingen waarbij de wetgever aan de inspecteur – expliciet – een beoordelingsmarge heeft gelaten bij de toepassing van een rechtsregel. Een voorbeeld hiervan zijn artikel 18 AWR dat de inspecteur de mogelijkheid biedt een verhoging op te leggen bij een navorderingsaanslag en artikel 65 AWR dat de inspecteur de bevoegdheid verleent een onjuiste aanslag ambtshalve te verminderen. Andere voorbeelden zijn artikel 11, tweede lid AWR en de in de artikelen 47 e.v. AWR geregelde bevoegdheden om informatie in te winnen. De wetgever laat het in deze gevallen aan het oordeel van de inspecteur over om te bezien of sprake is van 'opzet of grove schuld' dan wel of informatie voor de vaststelling van de feiten 'van belang kan zijn' en om de daaraan in de wet verbonden gevolgen te verbinden.
2. Beschikkingen waarbij de inspecteur een rechtsregel toepast, zonder dat de inspecteur daarbij over een uit die rechtsregel blijvende marge beschikt. Als voorbeeld noem ik artikel 8 van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969.

Beschikkingen van categorie 1. pleegt men aan te duiden als 'vrije beschikkingen', terwijl beschikkingen van categorie 2. 'gebonden beschikkingen' worden genoemd¹⁴³. Dit onderscheid is van belang voor de ruimte die de rechter heeft om de onderscheiden beschikkingen te toetsen. 'Vrije beschikkingen' zouden door de rechter 'slechts' marginaal kunnen worden getoetst¹⁴⁴, in het bijzonder aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter beperkt zich dan tot de vraag of de inspecteur – in redelijkheid – tot zijn oordeel is kunnen komen. 'Gebonden beschikkingen' worden door de rechter volledig getoetst; de rechter beoordeelt of de rechtsregel in het concrete geval juist is toegepast. Bij deze beoordeling kunnen tevens de beginselen van behoorlijk bestuur aan de orde komen.

In de literatuur pleegt het bovenstaande onderscheid ook een rol te spelen bij de vraag of sprake kan zijn van 'beleid'. Van Kreveld reserveert de term 'beleidsregel' voor situaties waarin beschikkingen van categorie 1. genomen worden¹⁴⁵.

Uitgaande van deze indeling lijkt het erop alsof de vorming van beleid zich tot het terrein van de 'vrije beschikkingen' beperkt. Deze conclusie gaat echter voorbij aan de beoordelingsruimte die zich voordoet bij het nemen van de zogenaamde 'gebonden beschikkingen'. Deze beoordelingsruimte kan als volgt worden aangeduid:

¹⁴³] Vgl. De betekenis van de Algemene wet bestuursrecht voor het belastingrecht, Rapport van de Commissie ter bestudering van de betekenis van de Algemene wet bestuursrecht voor het belastingrecht, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No 177, Deventer 1989, blz. 20. Volgens de commissie zijn 99% van de beschikkingen in het belastingrecht zogenaamde gebonden beschikkingen.

¹⁴⁴] Vgl. HR 23 november 1988, BNB 1989/29. In dat arrest oordeelde de Hoge Raad dat '... het door het middel gedane beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur miskent dat de rechter die, ..., na gegrondbevinding van het tegen een kwijtscheldingsbesluit van de inspecteur ingestelde beroep, zelfstandig bepaalt in welke mate de opgelegde verhoging voor kwijtschelding in aanmerking komt, niet een – door bedoelde beginselen beheerste – bestuurstaak vervult, maar een rechterlijke taak, op de uitoefening waarvan niet die beginselen van toepassing zijn.' F. Ploeger constateert in zijn noot bij BNB 1990/102 dat het verschil tussen marginale toetsing en volledige toetsing 'lijkt te vervagen'.

¹⁴⁵] J.H. van Kreveld, op. cit., par. 1.3.

1. In de eerste plaats is er behoefte aan interpretatie. Veel termen in het belastingrecht zijn vaag gehouden teneinde zoveel mogelijk te kunnen inspelen op een veelvormige en zich veranderende werkelijkheid. Daarnaast komen er in de belastingwet veel termen voor die niet vaag zijn bedoeld, maar die – in bijzondere gevallen – toch moeten worden geïnterpreteerd teneinde recht te doen aan de bedoeling van de wetgever. Die bedoeling van de wetgever kan worden afgeleid uit de parlementaire behandeling van een bepaalde wet. Soms is de rechter bereid deze als het ware in de wet te lezen, zonder dat daarvoor een met expliciet tot uiting gebrachte bedoeling voor nodig is. Het kan ook voorkomen dat aan één begrip op verschillende plaatsen in dezelfde wet verschillende betekenissen worden toegekend.
2. Bij het nemen van ‘gebonden beschikkingen’ moeten feiten worden vastgesteld, gekwalificeerd en gewaardeerd. Deze activiteiten zijn in hoge mate verweven met de toepassing van regels (niet voor niets is besloten de rijks-accountantsdienst en de inspecties te fuseren). Dat vergt voortdurend een oordeel over de inhoud van de – mogelijkerwijs – toe te passen rechtsregels. Bovendien is het mogelijk dat bepaalde feiten, voor de toepassing van het belastingrecht, in afwijking van hun – bijvoorbeeld – civielrechtelijke betekenis, een eigen (‘autonome’) fiscale kwalificatie krijgen. Een lening blijkt dan plotseling geen lening meer te zijn, maar een kapitaalverstrekking. De waardering van de feiten vergt daarenboven een oordeel over de verdeling van de bewijslast, naar – in het algemeen – ongeschreven regels (de zogenaamde ‘vrije bewijsleer’).
3. De invloed van ongeschreven normen. De ruimte die de inspecteur aan de onder 1. en 2. omschreven beoordelingsmarge ontleent wordt ingeperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat kan zo ver gaan, dat aan deze beginselen voorrang moet worden gegeven boven een strikte toepassing van de wet. Gelet op de beoordelingsruimte die de wet de inspecteur laat, zal zo’n situatie zich niet snel voordoen. Nog moeilijker zal het zijn om a priori vast te stellen of ‘het bestuurlijk optreden’ in concreto ‘contra legem’ is; een gerechtvaardigd vertrouwen kan dan al zijn gewekt. De ongeschreven normen kunnen ook betrekking hebben op de vraag met ingang van welk moment nieuw c.q. gewijzigd ‘beleid’ van toepassing is¹⁴⁶.
4. Bijzondere vermelding verdient de mogelijkheid van de toepassing van ongeschreven materieel belastingrecht, zoals belichaamd in het leerstuk van de wetsontduiking. (Zie hoofdstuk 3.2.)

Uit bovenstaande typering van de belastingwetgeving volgt dat de inspecteur (ook) bij het nemen van zogenaamde ‘gebonden beschikkingen’ over bijzonder veel beoordelingsruimte beschikt. Voorts kan hieruit worden afgeleid dat het niet eenvoudig is om de grenzen van de bestuursbevoegdheid van de inspecteur aan te geven (of om aan te geven dat de toepassing van een bestuursbeginsel ‘contra legem’ is); die conclusie zal in veel gevallen slechts kunnen worden getrokken, nadat de rechter een eindbeslissing heeft genomen. Deze constatering is van belang, omdat de Hoge Raad de vraag of ‘beleidsregels’ ‘recht’ vormen in de zin van artikel 99 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO) – onder meer – afhankelijk heeft gemaakt van de vraag of dergelijke regels ‘door een bestuursorgaan binnen zijn bestuursbevoegdheid’ zijn vastgesteld¹⁴⁷.

^{146]} In dit verband kan een parallel worden getrokken met HR 18 december 1991, na conclusie van Advocaat-Generaal Verburg, BNB 1992/181, met noot van G. Slot. In dit arrest ging de Hoge Raad ‘om’ ten aanzien van de aanvaardbaarheid van een bepaald stelsel van winstneming ter zake van huurkooptransacties. De Hoge Raad biedt daarbij ‘op redelijke wijze’ een tegemoetkoming voor het vertrouwen dat belanghebbende mocht koesteren dat het door haar toegepaste stelsel geoorloofd was.

^{147]} HR 28 maart 1990, BNB 1990/194, met conclusie van Advocaat-Generaal mr. J. van Soest en met noot van P. den Boer, AA 39 (1990) 7/8, met noot van J.W. Zwemmer.

5.2 De noodzakelijkheid van beleid

De werking van de beginselen van behoorlijk bestuur brengt voor de inspecteur de noodzaak met zich mee om de beleidsvrijheid c.q. beoordelingsruimte waarover hij beschikt op een consistente wijze te hanteren. Hij dient vergelijkbare gevallen gelijk en op gelijke wijze te behandelen, indien een voorzover sprake is van een voor de toepassing van de wet relevante gelijkenis. De (omvangrijke) beoordelingsruimte van de fiscale wetgeving leidt ertoe dat burgers in veel gevallen behoefte hebben aan overleg vooraf om zekerheid te verkrijgen over de toepassing van de wet in een specifieke situatie. In het kader van de 'klantgerichte werkwijze' vormt het voeren van dergelijk 'vooroverleg' een van de doelstellingen van de belastingdienst. In individuele gevallen kan dit vooroverleg leiden tot toezeggingen die de inspecteur ingevolge het vertrouwensbeginsel binden. Daarbij kan het ook gaan om een eerste geval van een reeks vergelijkbare gevallen. In die situatie zou de beslissing inzake dat eerste geval als 'beleid' kunnen worden aangemerkt.

Ten aanzien van de wijze waarop een beschikking tot stand komt kristalliseren naar verloop van tijd opvattingen en normen uit omtrent wat zorgvuldig handelen is. Het gedrag van de inspecteur kan onder omstandigheden voor de rechter aanleiding vormen om aan te nemen dat sprake is van een weloverwogen standpuntbepaling waaraan (ook) vertrouwen kan worden ontleend. Voor de inspecteur vormt een dergelijke uitbreiding van de toepassing van het vertrouwensbeginsel aanleiding in het verkeer met de belastingplichtige (nog) bewuster om te gaan met de bevoegdheden die hij heeft en zonodig ook hierin bepaalde gedragswijzen vast te leggen.

Samenvattend: de beginselen van behoorlijk bestuur maken het noodzakelijk dat de inspecteur op een consistente wijze met 'beleidsvrijheid' c.q. beoordelingsruimte omgaat, teneinde 'vaste lijn aan te brengen in de uitoefening van' zijn 'bestuursbevoegdheid'¹⁴⁸. Daarbij doet het er niet toe of de inspecteur de bevoegdheid om beleid te maken expliciet aan de wet ontleent ('beleidsvrijheid'), dan wel deze, op grond van de hiervoor onder 1. omschreven 'beoordelingsruimte' aan de wet ontleent.

5.3 Openheid van beleid

Beleid moet behoorlijk bekend gemaakt worden en wel om de volgende redenen:

1. Zonder bekendmaking van beleid is het voor de burger niet toegankelijk. Hiermee is de rechtszekerheid niet gediend; de inspecteur zal doorgaans beleid formuleren in situaties waarin een onduidelijkheid in de wet daartoe aanleiding geeft. Bovendien is de rechtsgelijkheid in het geding. Als een behoorlijke bekendmaking van beleid achterwege blijft dreigt het gevaar dat het beleid slechts ten dienste staat van een exclusieve club van topadviseurs c.q. topondernemingen die – zelfs – een lokale inspecteur kunnen verrassen met het resultaat van een of ander overleg (zoals dat in het verleden wel voor scheen te komen).
2. Een 'behoorlijke bekendmaking' van beleid is een voorwaarde om de burger in staat te stellen over de toepassing van de beleidsregel te klagen bij de Hoge Raad¹⁴⁹. Op deze wijze kan worden gewaakt over de eenvormige interpretatie van en zekerheid omtrent de inhoud en strekking van de beleidsregels. De vereiste 'behoorlijkheid' van de bekendmaking kan ook als een zorgvuldigheidsnorm worden opgevat.
3. Op grond van het 'beginsel van correct en zorgvuldig bestuursgedrag', waarin tot uitdrukking komt, 'dat bestuursorganen zich bij rechts-uitoefening die voor burgers van belang is zowel uit oogpunt van fatsoen en zorgvuldigheid als uit

¹⁴⁸] Vgl. J.H. van Kreveld, op. cit., blz. 5.

¹⁴⁹] BNB 1990/194.

oogpunt van actieve zorg 'onberispelijk' en 'zorgzaam' dienen te gedragen' ¹⁵⁰. Zonder openbaarmaking wordt de burger niet in de gelegenheid gesteld om te beoordelen of correct en zorgvuldig wordt gehandeld.

4. Zonder bekendmaking is het beleid niet controleerbaar door de Tweede Kamer. In dit verband dient te worden gewezen op de motie Couprie c.s. ¹⁵¹, welke door de Tweede Kamer is aanvaard in het kader van het debat over de vraag of de staatssecretaris de bevoegdheid heeft in te grijpen in de aanslagregeling. De motie strekt ten doel om de Tweede Kamer in staat te stellen te kunnen waarnemen of van hogerhand wordt ingegrepen in de aanslagregelende bevoegdheid van de inspecteur.

Voorts kan worden gesteld dat de inspecteurs (als burger) ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Deze kan onder omstandigheden vergen dat beleid (of de afwezigheid daarvan) naar buiten wordt gebracht, indien dit om onduidelijke redenen wordt nagelaten. Hierbij moet worden gedacht aan het 'algemeen belang' van 'een zuivere en richtige toepassing van het belastingrecht' dat met bekendmaking kan zijn gediend ¹⁵².

Als het gaat om een 'behoorlijke bekendmaking' van het beleid geniet de belastingdienst geen al te beste reputatie. Peppelenbosch en Grotenhuis signaleren op 'Financiën' een 'ontbrekende openheidstraditie'. De motie Couprie wordt naar hun waarneming niet uitgevoerd ¹⁵³. Volgens L.G.M. Stevens kan men niet zeggen dat de belastingdienst een vooruitstrevend en actief openbaarheidsbeleid heeft gevoerd. Stevens acht dit begrijpelijk als men bedenkt 'dat de dienst doordrenkt is van de geheimhoudingscultuur' ¹⁵⁴.

5.4 Wie maakt beleid?

De bevoegdheid tot het formuleren van beleid betreffende de aanslagregeling kan worden afgeleid uit de toedeling van bevoegdheden die in de AWR is neergelegd. Ingevolge artikel 11, eerste lid AWR wordt de aanslag vastgesteld door de inspecteur. Aan deze bevoegdheid ontleent hij tevens de bevoegdheid en – onder omstandigheden – de plicht om beleid te formuleren. Op de noodzakelijkheid daarvan is hiervoor reeds ingegaan. Met 'de inspecteur' is in dit verband het hoofd van een eenheid bedoeld ¹⁵⁵. In het formuleren van beleid is de inspecteur in beginsel autonoom. Dat volgt uit de specifieke bevoegdheid die hij aan artikel 11 AWR ontleent, alsmede uit de hem bindende werking van de beginselen van behoorlijk bestuur. Zijn autonomie kan evenwel worden beperkt door beleid van de staatssecretaris dat in acht moet worden genomen. De staatssecretaris is daartoe bevoegd 'uit hoofde van zijn algemene bestuursbevoegdheid' ¹⁵⁶. Op grond van deze bevoegdheid is de staatssecretaris tevens verantwoordelijk voor het beleid dat door de inspecteurs wordt geformuleerd.

Dat betekent echter niet dat beleid inzake de uitvoering van de belastingwet in alle gevallen door hem of namens hem wordt vastgesteld. De inspecteur

¹⁵⁰] P. Nicolai, op. cit., blz. 272.

¹⁵¹] Kamerstukken II, 1985-1986, 19 022, nr. 15.

¹⁵²] J.A. Smit, 'Assertieve belastingambtenaren'; in: *Fantasie en durf*; Bundel ter gelegenheid van het 50 jarig bestaan van FED, Deventer, 1991.

¹⁵³] F. Peppelenbosch en A. Grotenhuis, Openheid in de belastingwereld; *Computerrecht* 1991/3, blz. 157-160. Zie ook A. Grotenhuis, 'De belastingdienst weert politieke pottenkijkers'; *NRC Handelsblad*, 31 maart 1992.

¹⁵⁴] L.G.M. Stevens, 'Vorming en publikatie van fiscaal beleid'; *WFR* 1990/5910, blz. 521. Zie ook de overige inleidingen en de discussiebijdragen van het op 9 maart 1990 gehouden symposium 'Gepubliceerd Beleid'; *WFR*, 1990/5910.

¹⁵⁵] Zie hoofdstuk 4.3.

¹⁵⁶] HR 12 april 1978, na conclusie van Advocaat-Generaal mr. Van Soest, *BNB* 1978/135, met noot van C.P. Tuk, alsmede *BNB* 1990/194. Het is opvallend dat de Hoge Raad in *BNB* 1990/174 de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels niet op 'enigerlei specifieke wettelijke grondslag' baseert, zoals bijvoorbeeld artikel 62 AWR; zie voorts de conclusie van Van Soest, onderdeel 5, alsmede Van Kreveld, op. cit., par. 6.2.1.1.2.).

beschikt immers voor de vaststelling van 'zijn' beleid over een 'eigen' bevoegdheid. Het zou in het kader van de decentralisatie – en wellicht zelfs verzelfstandiging – van de belastingdienst ook niet wenselijk zijn, indien de vaststelling van beleid alleen door of namens de staatssecretaris zou kunnen plaatshebben.

In dit opzicht wekt het antwoord van de staatssecretaris op vragen van het lid van de Tweede Kamer Ybema over publicaties van de belastingdienst ten onrechte de suggestie dat beleid inzake de uitvoering van de belastingwet uitsluitend door de staatssecretaris dan wel – namens hem – door de Directeur-Generaal der Belastingen of de directeurs van 's Rijksbelastingen kan worden vastgesteld ¹⁵⁷.

De algemene bestuursbevoegdheid van de staatssecretaris gaat overigens niet zo ver dat de staatssecretaris altijd in individuele gevallen aanwijzingen mag geven. Uit de gedachtenwisseling in de Tweede Kamer over 'het ingrijpen van de staatssecretaris in de aanslagregeling' kan worden afgeleid dat het oordeel van de inspecteur over de toepassing van de wet in een individueel geval dient te prevaleren ten opzichte van het oordeel van de staatssecretaris, tenzij de inspecteur een fout heeft gemaakt of het 'algemeen belang' een afwijkende wetstoepassing vergt ¹⁵⁸.

Voorts moet in dit verband worden gewezen op de bevoegdheden die de staatssecretaris aan de artikelen 62 en 63 AWR ontleent. De constatering dat de inspecteurs autonoom zijn bij de formulering van beleid kan tot complicaties leiden, indien verschillende inspecteurs ten aanzien van hetzelfde probleem verschillend beleid formuleren. Meer in het algemeen doet zich de vraag voor of het beleid van de éne inspecteur ook een andere inspecteur bindt. Vooralsnog moet worden aangenomen dat de inspecteur die een bepaald beleid vormt daarmee alleen zichzelf bindt ¹⁵⁹.

5.5 De organisatie van beleid

Met het antwoord op de vraag wie beleid maakt is in beginsel ook een antwoord gegeven op de vraag wie dat beleid bekend maakt. Hierbij doet zich het probleem voor dat soms moeilijk is vast te stellen wanneer er sprake is van beleid. Het is denkbaar dat een aantal medewerkers van een eenheid in collegiaal overleg ten aanzien van een specifiek probleem bepaalde afspraken maken over de toepassing van de wet.

Er zou dan sprake kunnen zijn van beleid, maar daarmee is het nog niet bekend. Daarvoor zal dat beleid op de eenheid waartoe de medewerkers behoren als zodanig moeten worden vastgesteld. Dat geldt ook voor de situatie waarin een beslissing in 'een eerste geval' als beleid moet worden aangemerkt. Het initiatief ligt in dergelijke situaties bij de individuele medewerkers. Dat houdt de mogelijkheid in dat in bepaalde gevallen sprake is van beleid, maar dat dit – ten onrechte – niet als zodanig wordt onderkend. Teneinde dergelijke situaties te voorkomen vormt een bestand praktijkgevallen een onmisbaar instrument. Daarnaast heeft de technisch coördinator in dezen een initiërende functie en in het kader van intensievere aandacht voor kwaliteitsbewaking zou ook aandacht voor de totstandkoming van beleid moeten worden gegeven.

^{157]} Vakstudienieuws, 6 februari 1992, blz. 314-315. Vgl. ook antwoord 135 van de lijst van antwoorden in het kader van de vaststelling van de begroting van financiën, Tweede Kamer, 1991/1992, 22 300 IXB, nr. 9, blz. 35-36: '... Voorzover er bij de Belastingdienst wordt gekozen voor een uniform beleid met betrekking tot de toepassing van een bepaalde wetsbepaling zal hieraan steeds bekendheid worden gegeven door middel van een aanschrijving. Dergelijke aanschrijvingen zullen steeds van de staatssecretaris uitgaan en door hem persoonlijk dan wel namens hem door de (plv.) Directeur-Generaal der Belastingen worden ondertekend ...'.

^{158]} Tweede Kamer, 1985/1986, UCV 54.

^{159]} L.A. de Blicck e.a., op. cit., blz. 220-221. Zie ook HR 19 december 1990, BNB 1992/218.

Er is een veelheid van organen die – op verschillende niveaus van de organisatie – min of meer zelfstandig beleid kunnen formuleren. Dat maakt de kans op doublures en tegenstrijdigheden groot. Hierop zou kunnen worden toegezien door een hoger niveau in de organisatie. In een periode dat de belastingdienst ingrijpend wordt gedecentraliseerd ‘ontvlecht’, lijkt dat hogere niveau daartoe echter minder geroepen te zijn dan voorheen.

Daarnaast rijst de vraag of ook (zelfs) een gecentraliseerde dienst zou kunnen voorzien in de coördinatiebehoefte die op decentraal niveau ontstaat. Meer coördinatie leidt niet zelden tot een verdichting van (pseudo)-regelgeving: zowel naar omvang als naar mate van detail stapelt zich regel op regel, vaak vanuit een begrijpelijke behoefte aan verfijning, teneinde in nieuwe vormen van oneigenlijk gebruik te voorzien; voorts scheppen coördinerende regels een autonome vraag naar interpreterende regels. Meer regels leiden doorgaans tot een meer rigide wijze van wetstoepassing. De praktijk reageert hierop vervolgens met een vraag naar meer flexibiliteit. Daarin kan door het centrale niveau slechts door middel van nog meer – zij het decentraliserende – regels worden voorzien. In verticale zin ¹⁶⁰ is in zo’n situatie misschien nog wel sprake van rechtszekerheid, maar feitelijk is de rechtsonzekerheid toegenomen. De kathedraal van bepalingen blijkt alleen nog voor (veelal duur betaalde) ingewijden toegankelijk te zijn. De leken zijn van hen afhankelijk, zoals ze ook (nog meer) afhankelijk zijn van de (schaarse) ‘apparatchiks’ in overheidsdienst die de regels nog menen te begrijpen ¹⁶¹. Als alternatief voor een dergelijke situatie lijkt een (onzekere) mate van verscheidenheid onvermijdelijk. Een grotere bereidheid om van te voren uitsluitel te geven over de toepassing van de wet in concreto kan hieraan tegemoetkomen; kortom, vooroverleg als eis van rechtszekerheid ¹⁶².

Het zou aanbeveling verdienen om te komen tot een uniformering van de wijze waarop op de verschillende eenheden beleid tot stand komt en bekend wordt gemaakt (‘metabeleid’). De vragen van het lid van de Tweede Kamer Ybema over publicaties van de belastingdienst vormen een indicatie voor de behoefte die hieraan bestaat. Een uniformering van de beleidsvorming zou (de interpretatie van) het recht voor de burger meer inzichtelijk en toegankelijk kunnen maken. Daarnaast zou een dergelijke uniformering ook intern niet zonder betekenis zijn. Op dit moment bestaat er voor de burger onvoldoende duidelijkheid omtrent de wijze waarop eenheden, zowel afzonderlijk in overleg met andere eenheden of directies, beleid vaststellen. Wellicht zou het Statuut voor de belastingbetaler in deze leemte kunnen voorzien.

Immers, de belastingdienst heeft tot taak de wetgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren en in zijn handelen te streven naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

¹⁶⁰] H.R. van Gunsteren, 1976, op. cit., blz. 81, onderscheidt ‘vertical and horizontal legal certainty’: ‘Those who believe in vertical legal certainty expect to find certainty primarily or exclusively in the text of the enacted law only. Those who believe in horizontal legal certainty look for orientation and certainty not only in the enacted law, but also elsewhere in the legal system.’

¹⁶¹] In een reeks van gevallen, zoals bij de herzieningsaanslagen WIR-knip, komt er zelfs geen ‘apparatchik’ meer aan te pas; ‘het systeem’ gedraagt zich vrijwel autonoom, althans totdat de bezwaarschriften binnenkomen. M. Scheltema (‘De rechtsstaat’; in: *De rechtsstaat herdacht*, op. cit., blz. 18) betoogt dat ‘er ... zelfs aanwijzingen (bestaan) dat gedetailleerde wetgeving afbreuk doet aan de rechtszekerheid. De ingewikkeldheid ervan leidt tot een relatieve kennisvoorsprong van de bestuursorganen die gewend zijn daarmee te werken, hetgeen meer mogelijkheden voor willekeurige regeltoepassing geeft.

Gebleken is bovendien dat bestuursorganen lang niet altijd overeenkomstig de regels van de wet werken. Blijkbaar zijn zij vaak ook voor hen te ingewikkeld, of worden de regels om andere redenen niet gevolgd ...’.

¹⁶²] Volgens J. Griffiths, ‘Bestaat de rechtsstaat’, eveneens in: *De rechtsstaat herdacht*, op. cit. blz. 97, staat het beginsel van de rechtszekerheid aan de ‘werkelijke rechtszekerheid’ in de weg. Met ‘werkelijke rechtszekerheid’ bedoelt Griffiths ‘de mate waarin de burger op de hoogte is van zijn of haar rechten en plichten, en ook van te voren bekend is met het gedrag van openbare instanties ...’; Scheltema, op. cit., blz. 18, formuleert als eis, ‘dat de burger voor zijn concrete situatie zekerheid moet kunnen krijgen over te verwachten beslissingen van bestuursorganen’.

Europees burgerschap

J.C.I. de Pree

Inhoudsopgave

1.	Burgerschap, staat en nationaliteit	103
2.	Europees burgerschap: ontwikkelingen tot heden	107
3.	Enkele conclusies	121

Burgerschap, staat en nationaliteit

Burger is hij die zowel regeert als geregeerd wordt. In een republiek worden de zwaarmacht en alle andere publieke gezagsfuncties – politieke besluitvorming, bestuur en rechtspraak – door medeburgers uitgeoefend. Om zijn dubbelfunctie uit te oefenen moet de burger een minimum aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit bezitten.

In de neo-republikeinse opvatting van burgerschap wordt de publieke gemeenschap gezien als één temidden van vele, maar wel als de gemeenschap die voor de burger als zodanig centraal staat. De moderne staat wil voor alle individuen burgerschap en springt hierom in waar de voorwaarden voor burgerschap niet spontaan worden vervuld. Deze voorwaarden betreffen politieke zeggenschap, berechting door gelijken (medeburgers), sociaal-economische zekerheid (zodanig dat men zijn stem en onafhankelijkheid niet hoeft te verkopen) en toegang tot kennis, informatie en cultuur, aldus nog steeds de neo-republikeinse opvatting.

De *staat* die zo optreedt kan worden aangemerkt als een sociale rechtsstaat; *burgerschap* is dan lidmaatschap van zo'n staat als politieke eenheid. Dit lidmaatschap brengt zowel rechten als plichten met zich mee, die overigens allerminst alle exclusief aan burgerschap verbonden zijn. De precieze inhoud hiervan varieert naar tijd en plaats.

De plichten houden globaal verband met de noodzaak de staat in staat te stellen zijn taken uit te oefenen: zich houden aan de wet, hieronder begrepen het betalen van belasting, vervulling van militaire dienstplicht, en dergelijke. In dit opzicht is er weinig verschil met de positie van de onderdaan in willekeurig welke staat. Slechts enkele verplichtingen kunnen naar hun functie speciaal met burgerschap in verband worden gebracht, waarbij valt te denken aan de leerplicht, de stemplicht en het verplicht optreden als jurylid. Het is echter ook verdedigbaar leerplicht te zien als iets dat slechts geldt voor 'aspirant-burgers' en overigens als voldoende te beoordelen dat elke burger tot stemmen in staat wordt gesteld en voor deelname aan rechtspraak in aanmerking kan komen.

In de praktijk spitst de aandacht zich toe op de rechten die aan het burgerschap zijn verbonden. Een hierbij in ruime kring aangehangen indeling is die van Marshall¹. Hij onderscheidt *drie elementen: het civiele, het politieke en het sociale*.

Het civiele is samengesteld uit de rechten die nodig zijn voor individuele vrijheid: bewegingsvrijheid, vrijheid van meningsuiting en van geloof, het recht goederen in eigendom te hebben en contracten af te sluiten, en het recht op rechtspraak ('right to justice'). Bij het politieke element gaat het om het actief en passief kiesrecht. Het sociale element tenslotte omvat het gebied van het recht op een zekere economische voorspoed en zekerheid tot en het recht te delen in het maatschappelijk erfgoed en een beschaafd leven te leiden overeenkomstig de heersende maatschappelijke normen, aldus Marshall. De overeenkomst met de terreinen waarop de staat in de neo-republikeinse opvatting een (aanvullende) taak heeft zal niet op toeval berusten. Ook Marshall ziet voor de staat kennelijk een belangrijke rol weggelegd gezien de instellingen die hij nauw met de diverse rechten verbonden acht: de rechterlijke organen, het Parlement en andere vertegenwoordigende lichamen en de sociale diensten en het onderwijsstelsel.

¹] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950, blz. 10-11.

De drie groepen rechten zijn, zo stelt (ook) Marshall, ontwikkeld in drie opeenvolgende eeuwen, de civiele in de achttiende, de politieke in de negentiende en de sociale in de twintigste. Hiermee kan niet bedoeld zijn dat het individu tevoren praktisch rechteloos was, maar zal zijn aangeduid dat de min of meer algemene toekenning van de betrokken rechten slechts geleidelijk heeft plaatsgevonden. Min of meer want ook nu nog bestaan er belangrijke uitzonderingen. Voor een groot deel houden deze uitzonderingen verband met de, al dan niet terecht veronderstelde, onvoldoende aanwezigheid van eigenschappen die de burger in de republiek zou moeten bezitten, te weten oordeelkundigheid en loyaliteit. Gebrek aan oordeelkundigheid zal bijvoorbeeld ten grondslag liggen aan de onthouding van vrijwel alle aangeduide rechten aan minderjarigen, aan die van civiele rechten aan handelingsonbekwamen en aan die van politieke rechten bij verblijf buiten het grondgebied van de staat. Gebrek aan loyaliteit zal een rol spelen waar politieke rechten verspeeld worden door te treden in vreemde krijgsdienst of waar uitkeringsfraude met korting of intrekking wordt bestraft. Het is, gelukkig, niet zo dat oordeelkundigheid en loyaliteit regelmatig van overheidswege worden getoetst; men behoeft geen (periodiek) examen af te leggen om voor de burgerschapsrechten in aanmerking te (blijven) komen, maar kan slechts onder nauw omschreven omstandigheden, en over het algemeen tijdelijk, in de uitoefening van bepaalde rechten beperkt worden. Uitgangspunt is echter dat ieder die zich bevindt in het gebied waarin de staat het hoogste gezag vormt volwaardig burger is.

Op het zojuist genoemde uitgangspunt wordt, afgezien van minderjarigheid, slechts één algemene uitzondering gemaakt. *Vreemdelingen* beschikken uitsluitend op grond van deze hoedanigheid niet over alle rechten waar het hier om gaat. Anders gezegd: om zonder meer voor de uitoefening van alle rechten in aanmerking te komen, is het bezit van de *nationaliteit* van de staat een vereiste. Het meest sprekende voorbeeld van de beperkingen die hier worden aangelegd betreft de toegang tot het gebied van de staat: wie de betrokken nationaliteit heeft, heeft recht op toegang, wie deze mist is voor toegang en voortgezet verblijf afhankelijk van een eenzijdige overheidsbeslissing². 'Eenmaal binnen' zetten de verschillen zich voort: kiesrecht, de toetreding tot openbare ambten, rechten op sociale voorzieningen en soms privaatrechtelijke rechten als eigendom van onroerend goed zijn voor vreemdelingen niet weggelegd. De indeling van Marshall aanhoudend kan men, met Swart, zeggen dat in het algemeen de verschillen in behandeling naar nationaliteit het kleinst zijn op het terrein van de burgerlijke rechten en het grootst op dat van de politieke, terwijl de sociale rechten een middenpositie innemen³. In het algemeen, want de rechtspositie van vreemdelingen verschilt van tijd tot tijd en van plaats tot plaats, terwijl ook hun positie in één staat kan variëren afhankelijk van hun herkomst, verblijfsduur en andere factoren.

Wat hiervan precies zij, het is duidelijk dat de staat niet zonder meer de publieke gemeenschap is waarbinnen de burgerschapsrechten van alle aanwezigen gelijkelijk worden gewaarborgd, maar tegelijk ook het hoogste gezag vormt binnen een bepaald grondgebied en zich als zodanig opwerpt als beschermer tegen 'indringers en profiteurs'. De dubbele betekenis van het begrip 'citizen' in Angelsaksische landen, namelijk zowel 'burger' als 'persoon

²] Dat hier, mede door internationale afspraken, niet van willekeurig handelen sprake kan zijn is bekend, maar doet aan het principe niet af. Ook elders zijn terwille van de loop van het betoog tal van nuances en uitzonderingen weggelaten.

³] A.H.J. Swart, 'Nationaliteit en strafrecht'; in: *Gelijk geregeld*: bundel voor het congres over de rechtspositie van duurzaam in Nederland verblijvende vreemdelingen, ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingen zaken; Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1984, blz. 107.

met de nationaliteit van', kan hier illustratief zijn ⁴.

Nationaliteit heeft niet altijd hetzelfde belang gehad. In de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden bijvoorbeeld werden op het vlak van de burgerschapsrechten – voor zover deze bestonden – alle ingezetenen gelijk behandeld, afgezien van enkele hoge functies waarvoor vereist was dat men binnen de Republiek geboren was. Hier stond dan wel tegenover dat alle ingezetenen uitgezet (verbannen) konden worden en dat de toegang van niet-ingezetenen veel gebrekiger dan nu geregeld was. In feite bestond het begrip nationaliteit als een juridische band tussen staat en individu, die los van de verblijfplaats van de laatste kon ontstaan en blijven bestaan, in het geheel niet. In Nederland is nationaliteit pas in de negentiende eeuw ontwikkeld, waarbij het Nederlanderschap eerst alleen privaatrechtelijk en eerst vanaf 1848 ook staatsrechtelijk van betekenis werd. Tegelijk bleef het begrip ingezetenschap een rol spelen, zoals kan blijken uit de sinds het laatstgenoemde jaar grondwettelijk vereiste wet van 28 juli 1850 (Stb. 44) inzake het Nederlanderschap en het ingezetenschap, en haar opvolgers. De eerste Vreemdelingenwet dateert niet toevallig uit dezelfde periode (1849). De nationaliteitswetgeving bevat slechts regels over verkrijging en verlies van het Nederlanderschap en verbindt zelf aan het bezit ervan geen rechtsgevolgen. Zo bezien gaat het, in de terminologie van De Groot, om een koppelbegrip, dat pas inhoud krijgt door de consequenties die er elders in de wetgeving aan worden gehecht ⁵. Deze consequenties zijn niet gering en zelfs zodanig dat de zojuist genoemde auteur nationaliteit ook kan omschrijven als tegelijk band en status: praktisch indiceert nationaliteit 'een relatie tussen een staat en een persoon, maar tegelijkertijd is de nationaliteit een onderdeel van het personele statuut van die persoon' ⁶. Kortom, ook nationaliteit duidt op een vorm van '*lidmaatschap*', namelijk *van een staat als juridische eenheid*. Degene die nationaliteit bezit, bezit qualitate qua ook de rechten die noodzakelijk geacht worden voor burgerschap.

NB. Van een 'één op één relatie', van synonimiteit tussen burgerschap en nationaliteit is echter geen sprake. Burgerschap, in neo-republikeinse zin althans, is een politicologisch begrip; de eerder aangegeven bundels van rechten vormen er een essentieel deel van, of beter, zijn er onmisbare voorwaarden voor, maar in feite wordt veeleer gedoeld op een bepaalde, in beginsel positieve instelling tegenover 'de publieke zaak'. Nationaliteit, in de hiervoor omschreven zin, geeft een juridische relatie tussen individu en staat aan, die pas werkelijk inhoud krijgt door de rechtsgevolgen die de wetgeving er verder aan verbindt; dat deze in belangrijke mate op hetzelfde terrein liggen is strikt genomen toeval. Ook overigens lopen beide begrippen niet parallel. Men kan, zoals vermeld, verstoken raken van burgerschapsrechten zonder dat zijn nationaliteit ter discussie wordt gesteld, terwijl men anderzijds de beschikking over burgerschapsrechten kan hebben zonder de nationaliteit van de betrokken staat te bezitten. Bovendien kan men, onder door de staat in kwestie bepaalde voorwaarden, de nationaliteit verwerven, met alle positieve gevolgen voor zijn burgerschapsrechten vandien. Tenslotte verdient nog vermelding dat nationaliteit ook in het internationale verkeer betekenis heeft, in die zin dat staten verondersteld worden om hun onderdanen, waar ook ter wereld, de mogelijke diplomatieke bescherming te bieden.

⁴] In het Verenigd Koninkrijk wordt in de nationaliteitswetgeving die in het kader van de dekolonisatie tot stand is gebracht wel onderscheiden tussen citizens en nationals, welke laatsten, afkomstig uit vroegere koloniën in hun rechten tegenover het Europese deel van het Gemeenbest beperkt zijn.

⁵] G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*; diss. Maastricht, 1988, blz. 13.

⁶] G.R. de Groot, M. Tratnik, *Nationaliteitsrecht*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1986, blz. 11. De term 'ingezetene' is inmiddels na de Grondwetswijziging van 1983 uit de organieke wetgeving verdwenen; in tal van wetten wordt het begrip echter nog gebruikt als basis voor de (exclusieve) toekenning van rechten.

Hiervoor werd al aangegeven dat de afwijkingen in de positie van vreemdelingen verschillen van staat tot staat, afhankelijk van 'eigenschappen' van de betrokkene (bijvoorbeeld de verblijfsduur en -titel), en al naar gelang het type rechten dat wordt bezien. In Nederland komen vreemdelingen pas na tien jaar (legaal) verblijf in aanmerking voor een praktisch onaantastbare verblijfstitel, op grond waarvan zij ook na een buitenlands verblijf kunnen terugkeren en niet voor uitlevering behoeven te vrezin; kiesrecht voor de gemeenteraad heeft men na vijf jaar, maar voor andere vertegenwoordigende lichamen blijft het ontzegd; het sluiten van geldige contracten is vanaf de dag van aankomst mogelijk. De voor burgerschap belangrijke rechten zijn kennelijk moeilijker te verwerven naarmate hun politiek gewicht zwaarder wordt geacht. Tussen rechten en verblijfsduur (en tot op zekere hoogte gedrag) wordt een verband gelegd dat vermoedelijk is terug te voeren op de begrippen oordeelkundigheid en loyaliteit; deze worden geacht toe te nemen in de loop van de tijd. Het 'ultieme bewijs' van loyaliteit wordt dan geleverd door naturalisatie, het aannemen van de nationaliteit van het woonland. Om hiervoor in aanmerking te komen is dan wel vereist dan van 'inburgering' in de samenleving sprake is; de tot voor kort vrij stringente gehanteerde eis dat men de oude nationaliteit moest loslaten wordt inmiddels nauwelijks meer gehanteerd.

Intussen tracht men zowel in Nederland als in andere Westeuropese landen de gesignaleerde verschillen in rechtspositie te reduceren, door onderscheidingen die in de wetgeving worden gemaakt te schrappen, door een soepel(er) naturalisatiebeleid, door automatische toekenning van de nationaliteit aan de tweede generatie (*ius soli*) of door combinaties. De permanente aanwezigheid van grote groepen 'halve burgers' wordt kennelijk ongewenst geacht. Tegelijk wordt de toegang voor nieuwe vreemdelingen bemoeilijkt; slechts op grond van dringende economische of humanitaire overwegingen (gezinshereniging, vluchtelingen) wordt, met in het laatste geval toenemende terughoudendheid, nog toegang voor langer verblijf verleend. Voor een diskwalificatie van het beleid vanuit een oogpunt van burgerschap vormt dit overigens niet vanzelf een reden: een te ruimshartige opstelling zou de 'inspringfunctie van de publieke gemeenschap' ernstig kunnen frustreren.

De Europese Gemeenschappen verstoren de hiervoor gegeven beschrijving van de relaties staat-burgerschap-nationaliteit-vreemdelingen. Het vrije verkeer van personen beperkt de nationale vrijheid inzake de toelating van vreemdelingen, het non-discriminatiebeginsel beperkt de mogelijkheid op sociaal en economisch terrein onderscheid te maken op basis van nationaliteit, en meer algemeen is het integratieproces gepaard gegaan met een aanzienlijke verkleining van de autonomie van de lidstaten. Naarmate deze afneemt, of, anders gezegd, naarmate de soevereiniteit meer met de Gemeenschap gedeeld wordt, verandert als vanzelf de inhoud van het nationale burgerschap. De Europese Unie die in 1993 van kracht moet worden zal de ontwikkelingen versterken: de Unie zal een veel groter werkterrein hebben (o.m. cultuur-, monetair-, defensie- en buitenlands beleid), het wegvallen van de binnengrenzen in de te creëren vrije interne markt zal de vrijheid van de lidstaten ook (verder) beperken op gebieden als vreemdelingenbeleid en justitie. Het nieuwe subsidiariteitsbeginsel – de Gemeenschap treedt alleen op als dit efficiënter is dan acties van de afzonderlijke lidstaten – zal de nieuwe bevoegdhedenverschuiving zeker niet volledig compenseren.

Voornaamste punt van onderzoek in de volgende paragraaf zal zijn: in hoeverre beïnvloedt de Gemeenschap/Unie de positie van de burgers in de lidstaten, inclusief daar langdurig verblijvende vreemdelingen aan wie het te introduceren 'burgerschap van de Unie' wordt onthouden, beïnvloedt. Is het Unieburgerschap vergelijkbaar met het burgerschap in een nationale staat; is het een essentieel onderdeel van het Europese integratiemodel, een voorbode van verdergaande integratie die uiteindelijk zal leiden tot de vorming van een federatie, niet veel meer dan een noemer waarop een aantal grotendeels al bestaande rechten is samengebracht, of nog iets anders?

Europees burgerschap: ontwikkelingen tot heden ⁷

2

De Europese Economische Gemeenschap, de voornaamste voorloper van de aanstaande Europese Unie, heeft vanaf het begin ⁸ een *doelstelling* gehad die verder ging dan de naam doet vermoeden, namelijk het tot elkaar brengen van de betrokken volkeren, alsmede de integratie van nationale samenlevingen. Als *middel* hiertoe werd wel de economie gekozen: marktintegratie en economie als dynamische factor hebben in de praktijk steeds een centrale plaats ingenomen. Burgerschap is hierbij uit de aard der zaak in eerste instantie geen kernthema.

Tot ongeveer 1970, het einde van de overgangperiode tot instelling van de gemeenschappelijke markt, speelt de positie van de burger als zodanig praktisch geen rol op Europees niveau. Het instituut burgerschap komt in officiële stukken of commentaren nauwelijks voor, en waar het individu wel aandacht krijgt is dat als produktiefactor, vanuit een economische gezichtshoek. Dit neemt overigens niet weg dat de geleidelijke uitbreiding van het vrije personenverkeer en ondersteunende maatregelen (sociale zekerheid, opleidingen) de positie van de burgers van de lidstaten raken. Het belangrijke instrument van harmonisatie van wetgeving leidt verder uiteraard tot wijziging van de regels waarmee zij te maken hebben en is bewijs van een zekere verschuiving van zeggenschap van het nationale niveau naar het Europese niveau.

De 'afbakening van de communautaire rechtsorde' die in het begin van de jaren zestig vooral door het Hof van Justitie plaatsvindt, is op termijn wellicht van meer belang voor het begrip 'Europees burgerschap'. De Gemeenschap, zo stelde het Hof vast, is uitgerust met eigen instellingen en voorzien van rechtspersoonlijkheid, handelingsbevoegdheid en vertegenwoordigingsbevoegdheid op internationaal terrein. Zij is bekleed met reële bevoegdheden, die voortspruiten uit een beperking van competentie of een overdracht van bepaalde bevoegdheden van de staten ten behoeve van de Gemeenschap ⁹. Organen zijn opgericht, die tot taak hebben van de staten afgeleide soevereine rechten uit te oefenen ¹⁰. Mede op grond van deze eigenschappen heeft het Hof geconcludeerd dat de verdragen in het volkenrecht een nieuwe, eigen rechtsorde in het leven hebben geroepen. Deze rechtsorde regelt de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de Gemeenschap en haar subjecten en voorziet in de noodzakelijke procedures om elke mogelijke rechtsschending te doen vaststellen en sanctioneren ¹¹. Niet alleen de lidstaten maar ook hun onderdanen moeten als subjecten van deze rechtsorde worden aangemerkt ¹². Op deze aspecten wordt later teruggekomen.

Beperking tot economische aspecten is, zoals opgemerkt, nooit het uitgangspunt van de Europese samenwerking geweest. In elk geval speelden op de achtergrond verdergaande ideeën een rol. In de preambule bij het EEG-verdrag komt bijvoorbeeld de volgende overweging voor: 'Vastberaden de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese

⁷] 'Europees burgerschap', dat men gebruikt ziet naast Gemeenschaps-, markt-, Unie-, enzovoorts burgerschap, is de minst zuivere term waarmee de ontwikkeling van de burgerschapsgedachte in de Europese Gemeenschappen beschreven kan worden; hij is geografisch onjuist en onbescheiden. Niettemin zal hij hier niet vermeden worden. Hetzelfde geldt voor 'Europa' als (het gebied van c.q. de lidstaten van) de Europese Gemeenschappen.

⁸] Het EEG-Verdrag werd op 25 maart 1957 ondertekend en trad met ingang van 1 januari 1958 in werking.

⁹] Costa-ENEL-arrest, 15-7-1964, 6/64, Jur. X, blz. 1159.

¹⁰] Van Gend & Loos-arrest, 26/62, Jur. IX, blz. 23.

¹¹] Zuivelprodukten-arrest, 13 november 1964, 90 en 91/63, Jur. X, blz. 1292.

¹²] Molkerei-Zentrale-arrest, 28/67, Jur. XIV, blz. 201.

volkeren'. Ook artikel 2 van het verdrag wijst op meer pretenties: 'De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en door het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten (...) nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde staten te bevorderen'. Pas enkele jaren na de fusie tussen EEG, Euratom en EGKS (1965/1967) en de vroegtijdige voltooiing van de douane-unie, op de Haagse Tbp in 1969, komt de gedachte om het integratieproces beter zichtbaar te maken voor de burger (weer) naar voren. Op de Tbps in Parijs (1972) en Kopenhagen (1973) blijkt de belangstelling opnieuw. In Kopenhagen leidt deze tot een verklaring over 'De Europese identiteit', waarvan 'de beginselen van de vertegenwoordigende democratie, de rechtsstaat, de sociale rechtvaardigheid (...)' als grondelementen werden aangemerkt. De Commissie vat bij dezelfde gelegenheid haar plannen voor een gemeenschappelijke politiek op sociaal, regionaal en milieugebied en inzake consumentenbescherming samen onder het thema 'Een menselijk Europa'. Nog een jaar later (Parijse Tbp, 1974) verschijnt dan het begrip burgerschap in de officiële stukken. Op voorstel van de Italiaanse delegatie wordt een werkgroep ingesteld die tot taak krijgt te onderzoeken onder welke voorwaarden en op welke termijn aan de burgers der lidstaten 'speciale rechten kunnen worden toegekend als lid van de Gemeenschap'¹³. Tegelijk wordt een werkgroep in het leven geroepen om een studie te maken van de mogelijkheid om een paspoort-unie in te stellen en, vooruitlopend daarop, een uniform paspoort in te voeren¹⁴.

Geen van beide werkgroepen heeft een rapport geproduceerd dat gepubliceerd is. Wel heeft de Commissie voorbereidend werk verricht waarin in elk geval al dezelfde aspecten naar voren komen die ook later centraal staan¹⁵.

De paspoort-unie zou in de eerste plaats bestaan uit de invoering van een uniform paspoort, dat door elke lidstaat aan zijn onderdanen zou worden afgegeven in plaats van de huidige paspoorten. Deze louter papieren operatie zou op termijn gevolgd moeten worden door afspraken met derde landen waardoor alle houders van het paspoort daar een gelijke behandeling zouden krijgen. Alleen dan zou invoering gerechtvaardigd worden: het psychologische effect van het uniforme paspoort, het idee dat een band met de Gemeenschap bestaat, wordt aldus door feiten gesteund en het paspoort zou zo de in het internationale verkeer gebruikelijke betekenis krijgen.

Het tweede element van de paspoort-unie zou de afschaffing zijn van controle van personen aan de binnengrenzen van de Gemeenschap. Deze afschaffing zou onvermijdelijk ook voor personen met de nationaliteit van derde landen moeten gelden. Gedeeltelijke verlegging van de controle op vreemdelingen naar de buitengrenzen en harmonisatie van de vreemdelingenwetgeving zijn voorwaarden om hiertoe te kunnen overgaan.

Wat met 'speciale rechten' bedoeld is blijkt nogal wat interpretatie te vereisen. De Commissie meent dat het niet kan gaan om de rechten die aan de verdragen van Rome en Parijs (in de naaste toekomst zullen) worden ontleend, dat wil zeggen de rechten die bijdragen tot gelijkstelling van communautaire onderdanen in de economische en sociale sectoren, het recht tot toegang tot de Europese openbare dienst en het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement. Evenmin kan het rechten betreffen die evenzeer aan alle vreemdelingen toekomen als aan eigen onderdanen, te weten de mensenrechten en de rechten op privaatrechtelijk terrein. Er resteren dan voornamelijk de politieke rechten van actief en passief kiesrecht en het recht van toegang tot de openbare dienst in de lidstaten. Op grond van politieke aanwijzingen wordt dan geconcludeerd dat het voorsnog niet zal gaan om passief kiesrecht op nationaal niveau en de toegang

^{13]} Slotcommuniqué punt 10, Bulletin EG 8/74.

^{14]} Ibid.

^{15]} 'Naar een Europees burgerschap', Bulletin EG, Supplement 7/75.

tot in hoge mate politieke overheidsfuncties, en zeker wel om actief en passief kiesrecht en openbare functies op lokaal niveau. Actief kiesrecht op regionaal en nationaal niveau worden discussiepunten genoemd. De Commissie vindt het 'een betrekkelijk aanvaardbare vorm van deelneming'; bedacht kan worden dat de invloed van stemmen van buitenlanders meer wordt gespreid; tegen verlening spreekt 'dat vreemdelingen de grote nationale of regionale problemen van het land van ontvangst niet kennen of zich daarvan niet bewust zijn, tenzij zij daar sinds lang zijn gevestigd'. Ten aanzien van de toe te kennen rechten zijn overigens nog tal van problemen op te lossen en vragen te beantwoorden, zoals het nationaliteitsvereiste dat in de constitutie van de meeste lidstaten gesteld wordt, al dan niet doorvoering van bestaande stemplichten, al dan niet gelijktijdige invoering in alle lidstaten en het verschil in functies waarvoor gekozen wordt (alleen raadsleden of ook burgemeesters en wethouders).

Noch voor de paspoort-unie noch voor de speciale rechten biedt het geldende verdrag een voldoende basis, aldus de Commissie. Een afzonderlijk verdrag wijst men af, zodat een herziening van het EEG-verdrag op basis van artikel 236 resteert. De rechten 'horen hierin thuis', omdat het gaat om 'een natuurlijke verlenging van de beginselen van vrij verkeer' (de paspoort-unie), respectievelijk 'Het logische verlengstuk [vormt] van het beginsel van de gelijke behandeling en de integratie in het land van ontvangst, waarvan de uitbreiding tot de levensomstandigheden reeds gedeeltelijk is erkend door de verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en door de jurisprudentie van het Hof van Justitie'.

Tenslotte vergelijkt de Commissie het begrip 'Europees staatsburgerschap of Europese nationaliteit' met het begrip speciale rechten. Zij komen overeen in zoverre dat beide ten gevolge hebben dat een burger van een lidstaat automatisch het recht zou hebben op gelijkstelling in een andere lidstaat met de burger van deze staat met betrekking tot de uitoefening van de fundamentele vrijheden, het recht van verblijf, het actief kiesrecht enzovoort. Het Europees burgerschap lijkt daarnaast echter het bestaan te impliceren van door verkiezingen geconstitueerde supranationale politieke instellingen en van supranationale rechtsvoorschriften, waardoor wederzijdse rechten en verplichtingen tussen de burgers van de lidstaten en de supranationale eenheid worden geschapen.

Eveneens op de Top in Parijs wordt de Belgische minister-president Tindemans verzocht een uiteenzetting te geven wat onder de Europese Unie dient te worden verstaan. In zijn verslag wordt ook aandacht besteed aan 'Het Europa van de mens'¹⁶.

De Europese Unie zelf – het voert te ver hier Tindemans' ideeën terzake weer te geven – zou een doorbraak kunnen vormen van de malaise in de integratie en in de Europese economie, en de 'steeds nauwere eenheid van de volken' waar het uiteindelijk om gaat een nieuwe impuls moeten geven. Omdat het Europese bouwwerk iets anders is dan een vorm van samenwerking tussen staten is nauwe betrokkenheid van de Europeanen van groot belang. De voornaamste inbreng van de Europese Unie hierbij ziet Tindemans in het kader van de sociale politiek, op het stuk van de bestaanszekerheid, aangaande overleg en participatie, kortom waar rechtstreeks het dagelijks leven geraakt wordt. 'Het Europa van de mens' geeft hierop een aanvulling door de bescherming van rechten, waar deze niet meer uitsluitend door de nationale staten gewaarborgd kunnen worden (terreinen: fundamentele rechten, rechten van de consument, milieubescherming), en voorts door 'het concreet waarneembaar maken van de Europese solidariteit door uitwendige tekenen, tastbare werkelijkheid in het dagelijks leven'. Als voorbeelden van dit laatste worden genoemd: geleidelijke verdwijning van de

¹⁶] De Europese Unie; Bulletin EG, Supplement 1/76.

personencontrole aan de binnengrenzen, verbetering van vervoers- en verbindingsmogelijkheden, eenvoudiger terugbetaling van in een ander Unieland gemaakte kosten voor medische zorg, bevordering van uitwisseling van studenten, samenwerking bij voorlichting en oprichting van een Europese Stichting ter bevordering van contacten op wetenschappelijk terrein, tussen beroepsgenoten, op cultureel gebied, tussen jongeren, enzovoort.

Ook het rapport-Tindemans leidt niet tot concrete acties. In de volgende jaren gebeurt in verband met Europees burgerschap weinig. Vermeldenswaard is een Resolutie van het Europese Parlement van 16 november 1977, waarin wordt bepleit naast economische ook burgerlijke en politieke rechten onder zeggenschap van de Gemeenschap te brengen, en waarin een lijst van zulke rechten is opgenomen die de lidstaten onder in gemeenschapsrecht neer te leggen voorwaarden zouden moeten toekennen aan in hun land gevestigde personen met de nationaliteit van een andere lidstaat¹⁷. De Commissie reageert op onderdelen: in een memorandum van 4 april 1979 noemt zij aansluiting bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens vooralsnog de beste manier om de bescherming van grondrechten op gemeenschapsniveau te verbeteren, en op 26 juli van dat jaar wordt aan de Raad een ontwerp-richtlijn voorgelegd tot toekenning, onder voorwaarden, van het verblijfsrecht aan ieder met de nationaliteit van een lidstaat in andere lidstaten¹⁸. Het memorandum vindt echter vooralsnog geen vervolg en het richtlijn-voorstel zal, na langdurige strijd over onder meer de juridische grondslag, in 1989 worden ingetrokken¹⁹.

Halverwege de jaren tachtig komt het integratieproces weer in beweging. Nadat de Europese Raad in Stuttgart (juni 1983) een Plechtige Verklaring inzake de Europese Unie heeft aangenomen en het Parlement in februari 1984 een ontwerp-verdrag tot oprichting van zo'n Unie heeft aanvaard, wordt op de Top in Fontainebleau in juni 1984 besloten tot de instelling van een tweetal ad-hoc comités. Het Comité Dooge moet suggesties doen ter verbetering van de Europese samenwerking, op communautair, politiek of enig ander gebied; een Comité Andonnino wordt belast met het voorbereiden en coördineren 'van maatregelen die nodig zijn om de identiteit en het beeld van Europa bij zijn burgers en in de wereld te verduidelijken en uit te dragen'. Over de resultaten van dit comité 'Europa van de Burgers' later meer. Aan de hand van de rapporten van beide comités, besluiten van de Raad te Milaan later in 1984 'tot volledige en daadwerkelijke verwezenlijking van één markt niet later dan 1992', en een voorstel van het Luxemburgse voorzitterschap, vindt in februari 1986 in Luxemburg de vaststelling van de Europese Akte plaats. Als algemeen hoofddoel van de Europese Gemeenschappen en de Europese Politieke Samenwerking wordt genoemd 'er gezamenlijk toe bij te dragen dat de Europese Unie concrete vorderingen maakt' (art. 1). Naast formalisering van de Europese Raad (van staatshoofden en regeringsleiders) en de EPS ('buitenlandse politiek'), wijzigingen in procedures en taken voorzien in vooral het EEG-verdrag, zijn in het bijzonder de voorzieningen met het oog op de instelling van de interne markt van belang. Deze omvat 'een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd' en zal uiterlijk 31 december 1992 voltooid moeten zijn.

De Andonnino-rapporten zijn naar hun onderwerpen de meest directe opvolgers van de Commissie-rapporten over de paspoortunie en de speciale rechten en het rapport-Tindemans (1975).

^{17]} O.J. no. C 299, 12 december 1977.

^{18]} Bulletin EG, Supplement 2/79, respectievelijk O.J., no. cC 207, 17 augustus 1979.

^{19]} Drie andere richtlijnvoorstellen tot vervanging ervan zijn inmiddels wel aanvaard.

Het eerste rapport-Andonnino (maart 1985) richt zich vooral op het vrij verkeer voor burgers van de Gemeenschap en hun goederen en op ruimere mogelijkheden op het gebied van werkgelegenheid en verblijfplaats. Een hoofdpunt is 'de versoepeling van de voorschriften en praktijken die voor de burgers een bron van ergernis vormen en de geloofwaardigheid van de Gemeenschap aantasten'. Zoals deze formulering al aangeeft wordt een aantal voorstellen gedaan om al lang bestaande beletselen snel op te ruimen, door vereenvoudiging van de controle op personen, samenvoeging van grensposten en aparte behandeling van burgers uit lidstaten bij lucht- en zeehavens; ter bevordering van het toerisme worden diverse aanvullende maatregelen voorgesteld. Als maatregel voor de langere termijn wordt de vaststelling van een nauwkeurig tijdschema 'voor de voltooiing van de grote markt' (het 'Europe sans frontières', dat de Commissievoorzitter Delors dan al voor 1992 blijkt te hebben voorgesteld); samenwerking bij misdaadbestrijding, de ontwikkeling en geleidelijke toepassing van een gemeenschappelijk vreemdelingenbeleid en dergelijke zaken die spoedig later ook in het Schengen-overleg aan de orde zouden komen, worden in één adem genoemd. Onder de titel 'Rechten van de Europese burgers' wordt de Europese Raad een aantal maatregelen aanbevolen om al langer bestaande hinderpalen voor een vrij verkeer in het beroepsleven spoedig op te ruimen (fiscale problemen voor werknemers die in verschillende landen wonen en werken, invoering van het beginsel van wederzijds vertrouwen van elkaars diploma's in plaats van een moeizaam streven naar harmonisatie van eisen, en dergelijke). Tenslotte wordt voorgesteld de impasse te doorbreken inzake het algemene verblijfsrecht waarvoor nog altijd het Commissievoorstel uit 1979 op afhandeling wachtte. Het debat over het aantonen van voldoende middelen van bestaan als verblijfsvoorwaarde (doel: een trek naar het land met het beste sociale zekerheidsstelsel vermijden) zou beëindigd moeten worden door de eis te stellen dat men beschikt over middelen overeenkomend met het bijstandsniveau in het gastland en dat men tevens voldoende gedekt is tegen ziektekosten.

Het tweede Andonnino-rapport (juni 1985) gaat in de eerste plaats verder op de gedachten van de Europese Raad van Kopenhagen (1973) inzake de Europese identiteit. Deze kwamen neer op de introductie van speciale burgerrechten met het oog op, kort gezegd, de beginselen van de sociale rechtsstaat, en op de 'speciale rechten' waartoe al in 1974/1975 de aanzet was gegeven. Waar het gaat om 'de burger als deelnemer aan het politieke gebeuren in de Gemeenschap' wordt aan de Europese Raad voorgesteld te zorgen voor spoedige invoering van de eenvormige verkiezingsprocedure voor het Europees Parlement die in het Verdrag wordt voorzien, en de administratie in de Gemeenschap doorzichtiger te maken door de petitiemogelijkheden bij het Parlement te verruimen en de zin van een parlementaire ombudsman te onderzoeken. Met het oog op de positie van 'de burger als deelnemer aan het politieke gebeuren in de lidstaten' wordt onder meer de invoering van het actief en eventueel (!) passief kiesrecht bij lokale verkiezingen in een lidstaat waarvan men de nationaliteit niet heeft maar wel langdurig zijn vaste verblijfplaats heeft weer aan de orde gesteld. Andere voorstellen betreffen de raadpleging van de bevolking in grensgebieden over grensoverschrijdende grote projecten, codificatie, vereenvoudiging en betere uitvoering van het Gemeenschapsrecht, en het verschaffen van consulaire hulp in derde landen aan burgers van de Gemeenschap uit een daar niet vertegenwoordigde lidstaat.

Het tweede deel van het rapport bevat een groot aantal voorstellen tot samenwerking op gebieden als cultuur en communicatie, jeugd, onderwijs en sport, vrijwilligerswerk in de derde wereld en gezondheidszorg; meer voorlichting en jumelages worden evenmin vergeten. Tenslotte zijn er suggesties 'ter versterking van het beeld en de identiteit van de Gemeenschap': de invoering van een vlag en een embleem van de Europese Gemeenschap, van een hymne en postzegels, en een uniforme markering van de grensovergangen. Dit soort maatregelen wordt van belang geacht omdat 'de Europese Gemeenschap slechts dan aan de verwach-

tingen van haar burgers [zal] beantwoorden indien zij een getrouwe afspiegeling vormt van hun wens om nauwer samen te werken en ruimte verschaft voor hun idealen'. Overigens is het relatieve belang beperkt: 'het beleid dat voor de Europese burger van belang is [bestrijkt] natuurlijk het hele gebied van de communautaire activiteiten en heeft [tevens] betrekking op zeer belangrijke sociale en economische problemen, zoals werkgelegenheid, technologische vooruitgang, groei en milieu' (die buiten beschouwing blijven).

De 'Europese burger' is inmiddels, zo kan worden geconstateerd, op uiteenlopende wijze in beeld gekomen. Aanvankelijk lag de nadruk op de burger uit een lidstaat als deelnemer aan het economische leven; vrij verkeer van personen als element van/voorwaarde voor economische integratie. Snel werd duidelijk dat dit recht pas werkelijke betekenis zou hebben als gelijke behandeling met burgers van het gastland verzekerd zou zijn. Non-discriminatie op sociaal-economisch terrein was hier het eerste aandachtspunt. Vervolgens drong het besef door dat ook verschillen op andere gebieden als hinderpaal kunnen optreden. Tevens werd het in toenemende mate van belang geacht 'de Gemeenschap ook op niet-economisch gebied te profileren'. Een en ander leidde tot aandacht voor 'speciale rechten' op politiek terrein, zoals de toekenning van vormen van kiesrecht in het gastland. Min of meer gelijktijdig kwam het idee op dat een Gemeenschap, waarin allerlei hinderlijke belemmeringen aanwezig waren voor de inwoners door de hiermee gepaard gaande ergernis bij burgers moeilijker tot een 'steeds grotere eenheid van de Europese volkeren' zou kunnen leiden. Vandaar aandacht voor afschaffing van grenscontroles. Een min of meer gelijke achtergrond had het streven naar vergroting van het democratisch gehalte en de toegankelijkheid van de politieke activiteiten van de Gemeenschap. Rechtstreekse verkiezingen, grondrechten, enzovoort namen in belang toe naarmate meer bevoegdheden/souvereiniteit van de lidstaten naar de Gemeenschap verschoof. Tenslotte is er dan de Europese eenwording op een ruimer dan alleen het economische terrein als zelfstandig doel. Al bestond en bestaat over het eindresultaat dan geen algemene overeenstemming, versterking van de Europese identiteit door specifieke maatregelen kan hieraan, naast duidelijke resultaten op meer materieel terrein, een bijdrage leveren.

Het grote aantal plannen over een betrekkelijke lange periode en de regelmatige oproepen om impasses te doorbreken zouden de indruk kunnen wekken dat weinig bereikt is. Dit is bepaald niet het geval. Een overzicht van de resultaten op enkele hoofdpunten tot de vermoedelijke inwerkingtreding van de Europese Unie ('Maastricht') levert het volgende op.

Vrij verkeer van personen is tot op grote hoogte gerealiseerd. Volgens artikel 3, onder c, van het EEG-Verdrag is de verwijdering tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal een van de middelen om de doelstelling van artikel 2 van het verdrag (zie hiervoor) te verwezenlijken. Deze algemene formulering is vanouds beperkt in de uitwerking die de artikelen 48 en volgende geven: slechts onderdanen van lidstaten die in loondienst of als zelfstandige economische activiteiten ontplooiën worden als gerechtigde aangemerkt. Hierbij geldt dan nog een uitzondering voor betrekkingen in overheidsdienst, terwijl beperkingen uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigd kunnen zijn.

Het aldus bestaande, vrij beperkte recht, is de afgelopen vijftientig jaar weer steeds verder uitgebreid. Om het vrij verkeer reële betekenis te geven is het verblijfsrecht uitgebreid tot familieleden, ook als deze niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten²⁰; voorts wordt voorzien in het recht op voortgezet

²⁰] Echtgenoot, bloedverwanten in neergaande lijn tot 21 jaar en in opgaande lijn indien zij te zijnen laste komen (Verord. 1612/68).

verblijf na beëindiging van de economische activiteit ²¹. Het Hof van Justitie heeft de beperking uit hoofde van openbare orde gelimiteerd, het begrip 'overheidsdienst' een enge uitleg gegeven, ook 'genieters van diensten' (toeristen enzovoort) het recht op vrij verkeer toegekend ²², ook part-time werk voldoende bevonden voor verblijfsrecht ²³, voortgezet verblijfsrecht ook toegekend aan ex-partners, enzovoort.

Met ingang van 30 juni 1992 is een fundamentele verruiming tot stand gekomen: uiterlijk op deze datum moeten de lidstaten een drietal richtlijnen in hun wetgeving verwerkt hebben die, aanvullend, voorzien in een vrijwel algemeen verblijfsrecht. De richtlijnen betreffen het verblijfsrecht van gepensioneerden (Rl. 90/365) en van studenten (Rl. 90/366), voor zover dit hun nog niet toekomt op grond van andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht, en van de onderdanen van lidstaten die ook hierbuiten vallen (Rl. 90/364); ook familieleden komt het recht toe. Voorwaarden zijn dat men over een ziektekostenverzekering beschikt, alsmede over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat men een beroep moet doen op de bijstandsregeling van het gastland; precisering van de laatste eis wordt aan de lidstaten overgelaten. De al sinds 1974 lopende discussie is hiermee kortgesloten, grotendeels in de lijn van de voorstellen van het Andonnino-rapport dat dit onderwerp behandelde ²⁴. Na 30 juni 1992 zijn nog slechts de volgende groepen van het vrij verkeer uitgezonderd: onderdanen van lidstaten die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, degenen die worden uitgesloten om redenen van openbare orde enzovoort en (hier gevestigde) onderdanen van derde landen, dit alles voor zover zij niet uit anderen hoofde toch het recht hebben.

Intussen blijft er nog steeds een verschil met de eigen onderdanen van het gastland, die op grond van het enkele bezit van hun nationaliteit een in principe onbeperkt recht op toegang en verblijf hebben: de andere EEG-onderdanen hebben het verblijfsrecht slechts zolang zij (blijven) voldoen aan de in dit opzicht voor hen geldende voorwaarden en bovendien moeten zij over een verblijfsvergunning beschikken (al heeft verstrekking hiervan aan degenen die het recht rechtstreeks aan het verdrag ontlenen slechts een declaratoire betekenis).

Voor de vrijheid om aan het economisch verkeer deel te nemen, waar in het Gemeenschapsgebied men dit ook wil, is het recht op toegang en verblijf uiteraard een eerste voorwaarde. Hiernaast is, wil de vrijheid reële betekenis hebben, vereist dat men bij deze deelname niet wordt achtergesteld bij degenen die de nationaliteit van de ontvangende lidstaat bezitten. Om deze reden maakt van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en die van dienstverlening het verbod van discriminatie naar nationaliteit een belangrijk onderdeel uit. De betrokken verdragsbepalingen hebben rechtstreekse werking, dat wil zeggen dat men zich er bij de nationale rechter op kan beroepen. De verboden worden ruim opgevat: ook vormen van indirecte discriminatie (regels die voor ieder gelijk zijn miskennen soms de andere achtergrond van de buitenlander) kunnen sneuvelen, en een direct verband met de economische activiteit is niet noodzakelijk (bijvoorbeeld ook onderscheid in de toegang tot studiefinanciering voor een gezinslid kan discriminatie opleveren). Een en ander betekent niet dat hier geen enkele belemmering meer zou bestaan, wel dat er veel zijn opgeruimd, deels, vooral in de beginfase, naar aanleiding van nadere Gemeenschapsvoorschriften, deels na rechterlijke uitspraken.

²¹] Art. 48, derde lid, onder d, EEG-Verdrag, Vo. 1251/70 en Richtlijn 75/34.

²²] Luisi-arrest, zaken 286/82 en 26/83, Jur. 1984, 377.

²³] Levin-arrest, 53/81, Jur. 1982, 1035.

²⁴] Uitvoerig over deze richtlijnen: P. van Nuffel, 'Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese Gemeenschap, Commentaar op de verblijfsrichtlijnen van 28 juni 1990', *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1990, nr. 12, blz. 887 e.v.

Belangrijk uit een oogpunt van burgerschap is ook, *de verzekering van een inkomen (sociale zekerheid)* op een zodanig niveau dat men zich een in zekere mate onafhankelijke opstelling kan permitteren. Of het hierbij om een voorwaarde voor of een element van burgerschap gaat kan een punt van discussie zijn. De EEG benadert het onderwerp op eigen wijze, namelijk (weer) door in eerste instantie een verbinding te leggen met de status van economisch actieve gebruiker van het vrij verkeer. Voor hen en hun familieleden voorziet het Gemeenschapsrecht erin dat het buitenlandse verblijf in dit vlak geen nadelen oplevert, die belemmerend zouden kunnen werken²⁵. Ook overigens is voor deze categorieën financiële gelijkstelling geregeld waar het gaat om fiscale voordelen²⁶, terwijl de gelijke toepassing van sociale voordelen door het Hof van Justitie is uitgebreid tot alle rechten die personen met de nationaliteit van het land van vestiging bezitten, ook als deze niet aan de werknemersstatus gekoppeld zijn (arbeidsbemiddeling, kinderbijslag, gebruik van de eigen taal bij rechtszittingen, enzovoort)²⁷.

Voor de groepen die buiten het vrij verkeer/het verblijfsrecht op grond van de zojuist bedoelde economische overwegingen vallen, is de situatie wezenlijk anders. Voor zover het Gemeenschapsrecht hun al verblijfsrecht toekent (de drie eerdergenoemde recente richtlijnen) is dit juist gekoppeld aan de zekerheid van een eigen inkomen. Komt hun dit te ontvallen, dan vervalt ook de juridische basis van hun verblijf (wat lidstaten in zo'n geval eventueel toch aan sociale zekerheid bieden wordt buiten de EEG om verstrekt). Wel kan toepassing van het non-discriminatiebeginsel van artikel 7 van het Verdrag bepaalde rechten in het sociale vlak met zich mee brengen, bijvoorbeeld een aanspraak van toeristen op schadevergoeding als slachtoffer van een misdrijf in een lidstaat die een regeling terzake kent²⁸.

De *politieke rechten* van de Gemeenschapsburger zijn nog verre van volledig. Onderscheid moet hier gemaakt worden tussen de rechten die men heeft bij het politieke leven in een 'gast-lidstaat' enerzijds, en de positie als deelnemer aan het politieke gebeuren in de Gemeenschap anderzijds.

Voor wat betreft het eerste: in 1988 heeft de Commissie, eindelijk, een voorstel voor een richtlijn gepubliceerd tot toekenning van het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden na verblijf in de betrokken lidstaat gedurende één, respectievelijk twee mandaatsperioden van de raad²⁹. Andere vormen van kiesrecht lijken hiermee voorlopig uit beeld verdwenen. Op het punt van de toegang tot overheidsfuncties heeft de Commissie inmiddels een aanbeveling vastgesteld waarin enkele sectoren worden opgenoemd die met voorrang 'vrij' toegankelijk gemaakt zouden moeten worden (gezondheidszorg, onderwijs, onderzoek voor burgerdoeleinden en commerciële dienstverlening)³⁰; gezien het karakter van de aanbevelingen zal hier veel afhangen van het 'gemeenschapsgevoel' van de lidstaten. Van de andere suggesties die het Comité-Andonino op dit onderdeel van de 'speciale rechten' deed zijn nog geen substantiële gevolgen merkbaar.

Voor wat betreft het tweede, de interne democratie van de Gemeenschap: voor de uniforme verkiezingsprocedure voor het Parlement ter uitvoering van

^{25]} Hiertoe wordt bepaald welke (nationale) wetgeving van toepassing is, en worden de toepassing van het gelijkheidsbeginsel t.a.v. elkaars onderdanen, de samentelling van verzekeringstijdvakken en de export van uitkeringen geregeld (Verord. 1408/71 voor werknemers, Verord. 1390/81 voor zelfstandigen).

^{26]} Verord. 1612/68, artikel 7.

^{27]} Reina-arrest, 65/81, Jur. p.m.

^{28]} Cowan-arrest, 186/87, Jur. p.m.

^{29]} Bulletin EG, Supplement 2/88.

^{30]} Bulletin EG 3-1988.

artikel 138, derde lid, van het Verdrag, is nog altijd zelfs geen voorstel ingediend, zodat burgers die in een andere lidstaat verblijven voor de uitoefening van dit kiesrecht afhankelijk blijven van, niet steeds aanwezige, 'welwillendheid van hun thuis- of hun gastland'. Men kan zich overigens afvragen hoe ernstig dit gemis is zolang de bevoegdheden van het Parlement beperkt zijn ³¹.

De bescherming van grondrechten in de Gemeenschap, die voor het democratisch gehalte niet onbelangrijk is, wordt voornamelijk verzorgd door het Hof van Justitie als onderdeel van zijn taak de 'eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing' van de verdragen ³². De jurisprudentie in dit vlak vertoont inmiddels weinig lacunes, maar in de geldende verdragen is het opnemen of van toepassing verklaren van een volledige catalogus, waartoe onder meer het Europees Parlement herhaaldelijk heeft opgeroepen, nog achterwege gebleven.

De voorstellen tot versterking van *de gemeenschappelijke, Europese identiteit* en van de identificatie van de burger met een steeds verder geïntegreerde Europese maatschappij, die het Comité-Andonino op een breed en gevarieerd terrein deed (zie hiervoor) waren blijkens een tussentijds verslag van de Commissie al in 1988 voor een groot deel uitgevoerd of in vergaande staat van voorbereiding ³³. Ook de Commissie stelt overigens dat bevordering van de bedoelde identificatievergroting van de mate waarin de burger zich 'bewust wordt van zijn economische en sociale rechten en van de mogelijkheden van de grote Europese ruimte' van belang is, maar stelt de kwaliteit van de integratie zelf voorop. Symbolen zijn aardig en voorlichting, betere toegankelijkheid van regels en dergelijke kunnen kennis vergroten en onnodige irritatie wegnemen, uiteindelijk gaat het om de concrete nieuwe mogelijkheden.

In dit verband verdient het (streven naar) *afschaffing van de controles op het personenverkeer aan de binnengrenzen*, die inhoudelijke en 'psychologische' verbetering tegelijk oplevert, afzonderlijke vermelding. Zoals gememoreerd werd hierbij aanvankelijk gedacht aan een min of meer zelfstandige operatie, een hoofdonderdeel van de paspoort-unie. Sinds de Europese Akte moet het evenwel gaan om een element van de (totstandbrenging van de) interne markt, 'een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag' ³⁴. Naar het zich laat aanzien zal de streefdatum waarop uiterlijk de geleidelijke totstandkoming van deze markt moet zijn voltooid – 31 december 1992 – niet worden gehaald. Onder meer de vaststelling van compenserende maatregelen op het terrein van het vreemdelingenbeleid, politieke samen-

³¹] Het Europees Parlement (EP) oefent controle uit op de Commissie; de bevoegdheid deze weg te sturen is procedureel echter zeer moeizaam, terwijl de benoeming van nieuwe Commissieleden geheel berust bij de gezamenlijke regeringen van de lidstaten. Een controlerende functie ten opzichte van de Raad ontbreekt en zou ook moeilijk te rijmen zijn met het feit dat deze bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Ook de functie van medewetgever mist het EP vrijwel volledig; alleen de zgn. samenwerkingsprocedure (art. 149 EEG) die bij de Europese Akte (art. 6 en 7) is ingevoerd voor een aantal besluiten betreffende de interne markt geeft het EP enige reële invloed. Wel echter stelt hij de begroting vast (deze bevoegdheid is alleen van praktisch belang ten aanzien van de zgn. niet-verplichte uitgaven die de minderheid vormen) en kan hij om 'gewichtige redenen' de begroting in haar geheel afwijzen.

Overigens heeft het EP, afgezien van enkele specifieke bevoegdheden, nog slechts de weinig ingrijpende beraadslagende en raadgevende functie. Ontwerp-EG-wetgeving behoort bij de onderwerpen waarover het EP (slechts, afgezien van de samenwerkingsprocedure) wordt geraadpleegd. De voorbereiding en uitvoering ervan berust echter bij de Commissie, de vaststelling (meestal) bij de Raad. Deze is weliswaar samengesteld uit vertegenwoordigers van democratisch gevormde regeringen, maar de Europese wetten kunnen niettemin zonder goedkeuring van de nationale parlementen of het EP tot stand komen.

³²] O.m. artikel 164 EEG-Verdrag.

³³] Zie Bulletin EG, Supplement 2/88.

³⁴] Artikel 8 A EEG-Verdrag.

werking, enzovoort is lastig³⁵. In dit opzicht is het 'Schengen-overleg' succesvoller: inmiddels acht lidstaten lijken hier overeenstemming te gaan bereiken op de aangeduide en verwante gebieden en zo eerder dan voor het hele EG-gebied een grenscontrolevrije zone te kunnen creëren (verderop wordt hierop teruggekomen).

Bij het hiervoor gegeven overzicht van de stand van zaken is het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in december 1991 in Maastricht tot stand is gekomen, nog buiten beschouwing gelaten. Het is anno 1992 nog niet in werking getreden, en als dit wel het geval is zullen nog tal van overgangstermijnen verstreken moeten zijn voordat het volledig zal gelden. Bovendien zijn inmiddels nogal wat onzekerheden gerezen over het precieze lot van het verdrag: het Deense 'nee' kan de aanzet vormen tot vertraging en mogelijk ook tot bijstelling op onderdelen. Het politieke tij zou echter wel heel ingrijpend moeten keren willen niet op betrekkelijk korte termijn de voornaamste veranderingen waarin het verdrag voorziet van kracht worden. Vanuit het oogpunt van burgerschap is het verdrag uiteraard in de eerste plaats van belang omdat *het burgerschap van de Unie* wordt geïntroduceerd. Ook indirect is het evenwel voor burgerschap van betekenis.

Het Unieverdrag rust op drie pijlers: een gewijzigd en uitgebreid Verdrag van Rome (het verdrag tot oprichting van de EEG), en nieuwe pijlers voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, en voor het justitiële en politieke beleid³⁶. Op de twee laatste terreinen zal het gaan om intergouvernementele samenwerking, waarbij de EG-organen slechts zijdelings betrokken zullen worden. De precies omschreven deelreinen omvatten belangrijke gebieden waarop regelingen nodig geoordeeld worden in verband met het controlevrije personenverkeer binnen de EG/het Uniegebied; onduidelijk is of deze ook inderdaad in het nieuwe intergouvernementele kader tot stand zullen (kunnen) worden gebracht. De buitenlandse pijler voorziet onder meer in de omvorming van de West-Europese Unie tot defensiepoot van de Europese Unie; met het gemeenschappelijk defensiebeleid zou de Unie haar identiteit in de internationale gemeenschap moeten bevestigen. Hier van meer belang zijn de 'wijzigingen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap met het oog op de oprichting van de Europese Gemeenschap'. Vermeldenswaard zijn de volgende:

- precisering van het takenpakket van de Gemeenschap op bestaande beleidsterreinen (sociaal-economische cohesie i.h.b gericht op verkleining van de welvaartsverschillen tussen regio's, milieu en onderzoek en technische ontwikkeling), invoering van (vooral) bevoegdheden tot stimulering van de samenwerking tussen de lidstaten op een aantal 'nieuwe' gebieden (infra-structurele netwerken, industriebeleid, volksgezondheid, consumentenbeleid, opleiding en scholing, cultuur en verzekering) en opening voor verdere uitbreidingen (t.a.v. energie, bescherming van burgers en toerisme);
- uitbreiding van de medewetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement: naast de al bestaande advies- en samenwerkingsprocedures, wordt het

³⁵] Dat deze onderdeel uitmaken van de (totstandkoming van de) interne markt is overigens niet onomstreden.

³⁶] Het totale verdrag bestaat uit zeven delen:

- gemeenschappelijke bepalingen inzake de Europese Unie (art. A-F),
- bepalingen houdende wijziging van het EEG-Verdrag (art. G),
- idem van het EGKS- en van het Euratom-Verdrag (art. H en I),
- bepalingen inz. een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (art. J) en inz. samenwerking t.z.v. justitie en binnenlandse zaken (art. J)
- slotbepalingen (art. L-S).

Het gaat vergezeld van 17 protocollen, 33 verklaringen en de Slotakte van de (voorbereidende) Intergouvernementele Conferenties (over de Europese Monetaire Unie -EMU-, uitgewerkt in het EEG-Verdrag en een van de protocollen, en de Europese Politieke Unie -EPU-, die, zonder dat het begrip erin voorkomt, heeft geleid tot het grootste deel van de rest van het Unieverdrag).

recht van codecisie ingevoerd, inhoudend dat, na een vrij gecompliceerde procedure (artikel 189 B), een voorstel verworpen kan worden als in samenspraak met de Raad van Ministers geen overeenstemming kan worden bereikt; de procedure zal gelden op de zojuist aangegeven 'stimuleringsgebieden' en, belangrijker, voor regelgeving met betrekking tot de interne markt;

- invoering van het subsidiariteitsbeginsel, inhoudend dat op beleidsgebieden waarvoor de EG niet exclusief bevoegd is, de Gemeenschap pas het recht heeft op te treden als en voor zover de doelstellingen van een voorgenomen activiteit niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter door de Gemeenschap kunnen worden bereikt (art. 3 B)³⁷.

Bovenstaande wijzigingen verdienen hier vermelding omdat zij de bevoegdhedenverdeling EG-lidstaten en het democratisch gehalte van de EG betreffen, aspecten waarvan eerder gesteld werd dat zij (ook) uit een oogpunt van burgerschap in Europa van betekenis zijn. Dit laatste geldt ook voor een tweetal van de algemene bepalingen van het Unieverdrag:

- de eerbiediging door de Unie van grondrechten (zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en 'zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien) als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht wordt nu expliciet genoemd (art. F, tweede lid);
- de eerbiediging door de Unie van 'de nationale identiteit van haar lidstaten, waarvan de regeringsstelsels op democratische beginselen gebaseerd zijn' (art. F, eerste lid). Het uitgangspunt is vooralsnog het bestaan van de identiteit van de lidstaten naast de Europese identiteit (zie hiervoor bij de buitenlandse politiek en ook in de culturele paragraaf van het EG-verdrag). Vooralsnog, want het integratieproces wordt met het Unieverdrag niet ('in de diepte') als voltooid beschouwd. Waar het eindpunt ligt wordt opengelaten; de Unie in deze vorm is 'slechts' een forse stap in de richting van verdere integratie.

De eigenlijke *regeling van het Unie-burgerschap* is als volgt³⁸. In de preambule van het Unieverdrag verklaren de ondertekenaars 'vastbesloten (te zijn) voor de onderdanen van hun landen een gemeenschappelijk burgerschap in te voeren'. Blijkens (de algemene bepaling) artikel B stelt de Unie zich onder meer ten doel 'versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie door de instelling van een burgerschap van de Unie'. De artikelen 8 tot en met 8 E van het EG-Verdrag geven hieraan uitvoering.

Artikel 8 bepaalt dat een burgerschap van de Unie wordt ingesteld en dat burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit (eerste lid); het tweede lid bevat de algemene bepaling dat de Unieburgers de rechten genieten en zijn onderworpen aan de plichten die bij het verdrag zijn vastgesteld. Vervolgens wordt een zestal rechten opgesomd, dat de Unieburgers toekomt; dit zijn de volgende:

- het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (art. 8 A);
- het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in zijn lidstaat van verblijf waarvan hij geen onderdaan is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat (art. 8 B, eerste lid);
- het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf, enzovoort (art. 8 B, tweede lid);
- het recht op de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat bij het verblijf in derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is niet vertegenwoordigd is (art. 8 C);

^{37]} Dat hier een interessante bron voor competentiegeschillen ligt zal duidelijk zijn.

^{38]} De tekst van de artikelen 8 tot en met 8 E is in een bijlage opgenomen.

- het recht een verzoekschrift te richten tot het Europees Parlement overeenkomstig artikel 138 D, dat wil zeggen betreffende een onderwerp dat tot de werkerterreinen van de Gemeenschap behoort en hem rechtstreeks raakt (art. 8 D);
- het recht zich te wenden tot de overeenkomstig artikel 138 E ingestelde ombudsman te wenden (d.i. een door het Europees Parlement te benoemen functionaris die bevoegd is kennis te nemen van klachten over gevallen van wanbeheer bij het optreden van niet-gerechtigde communautaire instellingen of organen) (art. 8 D).

De artikelen 8 C en 8 D behoeven weinig commentaar. Zij bevatten enkele van de 'speciale rechten' die al herhaaldelijk gesuggereerd zijn (zie onder meer het tweede Andonnino-rapport). Artikel 8 C vereist overigens uitwerking: voor 31 december 1993 stellen de lidstaten onderling de nodige regels vast en beginnen zij de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist, aldus de laatste zin van de bepaling. Een en ander houdt verband met het feit dat in het volkenrecht bescherming van een persoon met een bepaalde nationaliteit door een andere staat allerminst als vanzelfsprekend is aanvaard. Het petitierecht versterkt aanspraken die men nu al kan maken in verband met de plicht die het EP zichzelf heeft opgelegd om burgers uit de Gemeenschap te horen (art. 128 Regl. van Orde); het EP is uiteraard vrij ook anderen te horen. De toegang tot de Europese ombudsman is in het verdrag zelf (art. 138 D en E) al ruimer gesteld: het recht komt toe aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel een lidstaat).

Ook de kiesrechtbepalingen zijn al eerder als mogelijke speciale rechten geopperd. In beide gevallen is bepaald dat het recht 'wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vóór 31 december 1993 (gemeenteraad)/1994 (EP) met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat'. Deze afwijkingen zullen voor beide gevallen verband houden met grondwettelijke beletselen die in sommige lidstaten bestaan; voorts zullen voorzieningen getroffen kunnen worden om 'overheersing door buitenlanders' - dit speelt vooral bij gemeenteraden - (ook) gedurende een overgangstermijn uit te sluiten, althans als het ontwerp van een richtlijn terzake dat de Commissie in 1988 publiceerde (zie hiervoor) een rol speelt.

De bepalingen inzake het reis- en verblijfsrecht roepen de meeste vragen op. Het recht wordt verleend 'onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld'. De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Unieverdrag c.a. stelt dat deze verwijzing impliceert dat de verwezenlijking van het reis- en verblijfsrecht gestalte dient te krijgen door toepassing te geven aan bestaande verdragsvoorschriften. Hierbij dient, aldus de Memorie, naast de toekenning van een verblijfsrecht, rechtstreeks door het Verdrag, aan werknemers en verleners respectievelijk ontvangers van diensten (art. 48 en 59), gedacht te worden aan de richtlijnen betreffende het verblijfsrecht van economisch niet-actieven³⁹. Ook elders is gesteld dat artikel 8 A in beginsel geen verdergaand reis- en verblijfsrecht in het leven beoogt te roepen, dat het de status quo als beginpunt neemt⁴⁰. Ook komt de bepaling in de opvatting van de regering geen rechtstreekse werking toe, zodat individuen er voor de rechter geen beroep op kunnen doen; alleen Gemeenschapsorganen zouden lidstaten in gebreke kunnen stellen. 'Gezien, opnieuw, de verwijzing in de bepaling naar de toepassing van andere verdragsbepalingen en bepalingen ter uitvoering

^{39]} D.w.z. de drie uiterlijk 30 juni te verwerken richtlijnen die al eerder zijn besproken.

^{40]} Onder meer P. van Dijk, 'Free movement of persons: towards European citizenship'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1992, nr. 4, blz. 287.

daarvan, kan moeilijk worden staande gehouden dat artikel 8 A voldoet aan de voorwaarden inzake nauwkeurigheid en onvoorwaardelijkheid van de inhoud van een bepaling, zoals in de jurisprudentie van het Hof met betrekking tot rechtstreekse werking ontwikkeld, aldus de Memorie van Toelichting.

Men kan zich ook een andere opvatting voorstellen. In de eerste plaats is het denkbaar dat het Hof de clausule 'onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld' beperkt opvat. Volgens vaste jurisprudentie mag de Raad de rechten die het Verdrag toekent niet beperken, en in dit licht is het de vraag of bijvoorbeeld de inkomenseis die de drie recente richtlijnen stellen wel toelaatbaar zal worden geacht. In de tweede plaats rijst de vraag of het recht wel inderdaad als onvoldoende nauwkeurig zal worden aangemerkt. Als het al niet vrijwel onbeperkt is zijn de voorwaarden die er dan aan zijn verbonden – zie bijvoorbeeld weer de drie richtlijnen – toch duidelijk genoeg.

Hier wordt voorsnog uitgegaan van de interpretatie die regering geeft. Het is moeilijk voorstelbaar dat men de inkomenseis uit de drie recente, zeer moeilijk tot stand gekomen, richtlijnen nu plotseling welbewust zou hebben laten vallen. Een andere uitleg door het Hof is niet uitgesloten maar ontbreekt nog.

Ook in een ander opzicht kan het Hof voor verrassingen zorgen, onder meer in verband met het verbod van discriminatie naar nationaliteit van artikel 7 van het Verdrag. Indien het Hof zijn jurisprudentie dat elke andere behandeling van buitenlanders met de nationaliteit van een lidstaat een ongeoorloofde belemmering van het vrij verkeer kan opleveren, zou uitbreiden tot het nieuwe artikel 8 A ontstaan onverwachte gevolgen voor allerlei onderdelen van de nationale wetgeving. Bijvoorbeeld toepassing van de bepaling dat men gedaagd wordt voor de rechter van zijn woonplaats zou tegenover een hier reizende Fransman problemen opleveren; en wat met bestaande uitleveringsverboden van personen met de eigen nationaliteit ⁴¹⁾?

De deur voor verdere liberalisatie wordt voor alle burgerschapsbepalingen uitdrukkelijk open gelaten door, het nog niet behandelde, artikel 8 E. Ingevolge deze bepaling brengt de Commissie vóór 31 december 1993 en vervolgens om de drie jaar aan het EP, de Raad en het Sociaal Comité verslag uit over de bepalingen van dit deel van het Verdrag; in dit verslag wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de Unie. Op basis van dit verslag en onverminderd de overige bepalingen van het Verdrag, 'kan de Raad (...) met eenparigheid van stemmen bepalingen ter aanvulling van de in dit deel vastgelegde rechten vaststellen (een en ander geldt dus voor alle burgerschapsrechten), waarvan hij de aanneming door de lidstaten (...) aanbeveelt'. Het subsidiariteitsbeginsel klinkt hier door.

Dit is niet het geval in het tweede lid van artikel 8 A, dat speciaal op het reizen verblijfsrecht betrekking heeft. De Raad kan op grond hiervan bepalingen vaststellen 'die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken; tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement, een besluit met eenparigheid van stemmen'. Ook hier rijzen weer diverse interpretatievragen. Is het inderdaad de bedoeling alle beletselen voor een volledig vrij reis- en verblijfsrecht op te ruimen met toepassing van deze beide artikelen? Bij een bevestigend antwoord zullen, tot op zekere hoogte, de sociale bijstand, het strafrecht en, indien men een controlevrij personenverkeer en/of uitbreiding van de burgerschapsrechten tot (categorieën) ingezetenen met de nationaliteit van een derde land, het vreemdelingenrecht in dit kader herzien kunnen worden. De vraag naar de precieze verhouding tussen artikel 8 A, tweede lid, en artikel

⁴¹⁾ Vgl. J.P.H. Donner, 'De ontwikkeling van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Gemeenschappen en de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1990, nr. 11, blz. 766.

8 E, die nu niet bepaald duidelijk is, wint dan aan gewicht. Het is niet ondenkbaar dat (ook) hier de gemeenschappelijke aanpak verder zal gaan dan de lidstaten voor ogen stond. Anderzijds geldt dat zij 'er zelf bij zullen zijn'; beide uitbreidingsmogelijkheden vereisen unanieme beslissingen van de Raad.

Europees burgerschap bestaat, zo kan de eerste conclusie luiden. Als het Unieverdrag in werking zal zijn getreden, dan zal het (althans onder de naam burgerschap van de Unie) in het EG-Verdrag zijn opgenomen. Belangrijke elementen van dit burgerschap bestaan echter nu ook al. De term is niet noodzakelijk om de rechten toe te kennen die eraan gekoppeld worden. Burgerschap van de Unie is een 'handig verzamelpunt' en, dit is hierdoor wellicht belangrijker, een begrip met psychologische waarde. Deze waarde moet overigens niet overschat worden. De integratie-animo wordt meer vergroot door de omvang van de tastbare voordelen die de Gemeenschap biedt dan door het stempel Unieburger.

Het burgerschap van een nationale (sociale rechts)staat brengt met zich mee het recht tot vrije toegang tot en vrij verkeer op het grondgebied van die staat, het recht vrij aan het economisch verkeer deel te nemen, de zekerheid van een bestaansminimum en het recht de politieke besluitvorming te beïnvloeden; de staat zelf regelt de toekenning van deze rechten. Verplaatst men deze criteria naar het Europese niveau dan zou op grond van het gemeenschapsrecht, ieder die burger is van een lidstaat van de EG/de Unie deze rechten in alle lidstaten moeten hebben. Zoals hiervoor is gebleken is dit geenszins het geval. Op alle genoemde terreinen bestaan niet onaanzienlijke uitzonderingen. Bovendien is het, ook na 'Maastricht', niet de Unie die uiteindelijk bepaalt aan wie de burgerschapsrechten toekomen, maar het (soms sterk uiteenlopende, nationaliteits)recht van de lidstaten.

Tegelijk beperkt het gemeenschapsrecht dus de exclusieve toekenningsbevoegdheid van de lidstaten van burgerschapsrechten: belangrijke elementen ervan worden rechtstreeks aan 'derden' toegekend. Dat de Gemeenschap voor de feitelijke implementatie van deze rechten sterk moet leunen op de lidstaten – het systeem met veel harmonisatie van wetgeving en coördinatie van beleid en weinig eigen uitvoerende bevoegdheden brengt dit met zich mee – doet hieraan niet af. De vrijheid van de lidstaten zal naar verwachting verder afnemen, want er is uitdrukkelijk voorzien in uitbreiding van de omvang van de Unieburgerschapsrechten (art. 8 E). Dat in het driejaarlijkse verslag over de toepassing van de burgerschapsbepalingen in het Unieverdrag 'rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de Unie' lijkt te wijzen op een streven om de uitbreiding van de rechten van de Unieburger min of meer parallel te laten verlopen met verdere verkleining van de soevereiniteit van de lidstaten ten gunste van de Gemeenschap.

Reeds nu is er sprake van gedeelde soevereiniteit. Ook de Gemeenschap/Unie heeft reële bevoegdheden. Het, bescheiden, gedeelte van de burgerschapsrechten dat betrekking heeft op het democratische functioneren van de Gemeenschap houdt hiermee verband.

Het is nog onduidelijk waar de verschuiving van soevereiniteit zal eindigen. Het gemeenschapsrecht of het Unieverdrag geeft geen concreet einddoel aan. De steeds grotere eenheid tussen de volkeren die wordt nagestreefd laat volop ruimte voor verdere strijd tussen intergouvernementalisten en federalisten ⁴².

^{42]} Interessant in dit verband dat ook bij de ontwikkeling van het nationale burgerschap in een federatie als de VS begrippen als speciale rechten (privileges of federal citizenship, 14e Amendement van de Constitutie) en non-discriminatie op grond van nationaliteit (art. IV Constitutie) een hoofdrol vervulden. Overigens was hier de zaak in zoverre eenvoudiger dat direct de nationaliteits-toekenning een federale aangelegenheid was en vanaf het begin volledig vrij verkeer van personen bestond). Zie uitvoeriger A. Durand, 'European Citizenship'; *European Law Review*, 1979, 1e jaargang, nr. 4, blz. 3.

Vooralsnog vertoont de Gemeenschap/Unie nog betrekkelijk weinig overeenkomsten met een staat, ook niet met een federatie. Voor de uitvoering van het beleid, inclusief de financiering, is men geheel afhankelijk van de lidstaten, die trouwens ook 'individueel' moeten opdraaien voor de consequenties ervan. Een directe relatie met de 'burgers' in het vlak van rechten en plichten ontbreekt vrijwel; voor zover hun rechtspositie is veranderd, betreft de verandering vrijwel volledig de verhouding tot hun eigen staat en de andere lidstaten. Waar wel een rechtstreekse relatie met de Gemeenschap is ontstaan (Europese verkiezingen, petitieright, ombudsman), is de praktische betekenis marginaal. Men kan dit als een gemis aanmerken ('democratisch deficiet'), maar het valt ook te verdedigen dat de democratische controle in het gekozen integratiemodel primair en in beginsel adequaat via de eigen lidstaat gewaarborgd wordt⁴³. Voegt men hierbij dat het begrip burgerschap van de Unie niet noodzakelijk is voor toekenning van de rechten die er nu aan verbonden (zullen) worden, en tevens dat deze rechten weinig toevoegen aan wat al bestaat, dan rijst de vraag of 'Unieburgerschap' niet op zijn minst voorbarig is. In elk geval is het burgerschapsidee, dat in de kern een staatkundige zaak is, niet essentieel om het voornaamste middel van de marktintegratie tot zijn recht te laten komen. In zeker opzicht gaat het in zijn consequenties ook in tegen een al langer bestaande tendens, namelijk om aan ingezetenschap voor de positie van individuen meer gewicht toe te kennen ten koste van nationaliteit⁴⁴. Europees burgerschap, en in het bijzonder het vrije personenverkeer, zal voor personen met de nationaliteit van een derde land immers niet de voordelen opleveren die het aan anderen geeft. Nieuwkomers kunnen nadelen ondervinden van afspraken op het gebied van het vreemdelingenrecht, afspraken die in het kader van het Schengen-akkoord en later in verband met het vervallen van grenscontroles binnen de hele Gemeenschap te verwachten zijn⁴⁵. Reeds aanwezige 'derde-landers' profiteren niet van de voordelen van het Europees burgerschap. Dit is onlogisch in het licht van de interne markt, die vrij verkeer en één markt voor alle produktiefactoren beoogt. Het scheidt ook moeilijk te verklaren ongelijkheden waar het gaat om politieke rechten in een gastland (waarin de betrokkene toch is toegelaten). Immers, elk verblijf in zo'n land gedurende een bepaalde periode zou in beginsel de betrokkene in gelijke mate voor uitoefening van zulke rechten moeten kwalificeren. Pleidooien om derde-landers die een bepaalde periode legaal in het EG-gebied verblijven eveneens Europese burgerschapsrechten toe te kennen zijn dan ook alleszins te begrijpen.

Een laatste vraag die aandacht verdient is tenslotte; in hoeverre spelen de algemene 'kernelementen' oordeelkundigheid, autonomie en loyaliteit, die in het begin genoemd werden als noodzakelijk om de dubbelfunctie van de burger te kunnen uitoefenen, een rol bij Europees burgerschap.

Autonomie, opgevat als het ontbreken van de noodzaak 'zijn stem te verkopen', wordt, waar het gaat om de (bescheiden) deelname aan het, in beperkte mate, democratische proces in de Gemeenschap zelf, vermoedelijk verondersteld verzekerd te zijn door de stelsels van sociale zekerheid die alle lidstaten kennen. Waar de positie van de burger in een andere dan de eigen lidstaat aan de orde is speelt het een hoofdrol, ook al is de achtergrond van de betrokken regels een andere. Bij het verblijfsrecht (en dus bij de andere rechten) is voorzien dat een sociaal verzekeringsstelsel van toepassing is, of is een inkomen op bijstandsniveau een voorwaarde.

⁴³] Bovendien: het Europese Parlement heeft in vergelijking met de nationale parlementen dan weinig zeggenschap, het deficiet is door de openbaarheid der stukken en de debatten die over voorstellen kunnen plaatsvinden minder storend dan bij de meeste andere internationale regelingen (vgl. o.m. T. Koopmans; in: *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1992, blz. 146).

⁴⁴] Zie par. 1.

⁴⁵] Zie onder meer de in de noten 41 en 42 genoemde artikelen.

Oordeelkundigheid ten aanzien van het gemeenschapsgebeuren wordt ongetwijfeld verondersteld aanwezig te zijn bij iedere Europese burger in een mate die in elk geval voldoende is om zijn bescheiden rechten tegenover de Gemeenschap/Unie uit te oefenen. Overigens wordt zij impliciet vereist bij de politieke rechten die in een 'gast-lidstaat' kunnen worden verworven: de vereisten ten aanzien van verblijfsduur wijzen althans in deze richting.

Of deze vereisten ook verband houden met loyaliteit is niet duidelijk. Meer algemeen is loyaliteit in relatie tot Europees burgerschap gecompliceerd. Al bij verblijf in eigen land kan zich in theorie een conflict voordoen tussen loyaliteit aan de Gemeenschap en aan het eigen land; bij verblijf in een andere lidstaat komt hier dan nog de verhouding met deze bij. Aan deze zaken moet evenwel niet zwaar getild worden: bij de driedelige verhouding Gemeenschap-lidstaat gaat het om verdeelde soevereiniteit en bij de relatie tussen twee lidstaten om vrijwillig nauw samenwerkende landen in een vriendschappelijke relatie.

Van een andere orde, tenslotte, maar praktisch niet onbelangrijk, is de vraag naar de verhouding tussen oordeelkundigheid en loyaliteit van de Europese burgers enerzijds en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het vlak van de Europese integratie anderzijds. Zal meer kennis van 'Europa' de animo vergroten of juist verkleinen? Zal de loyaliteit ten opzichte van Europa groeien naarmate de integratie voorschrijdt en meer zichtbare resultaten oplevert? In hoeverre hangt van de opstelling van de burger af van het, niet voor alle groepen gelijke, profijt dat hij van 'Europa' denkt te hebben. In hoeverre stellen nationalistische gevoelens grenzen? Beantwoording van dit soort vragen, die nogal speculatief zou zijn, valt echter buiten het bestek van deze notitie. Intussen hebben de reacties op 'Maastricht' wel bevestigd dat de rol van nationaal burgerschap ook in West-Europa nog een lang leven beschoren zal zijn.

Bijlage

Enkele bepalingen uit het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Artikel 8

1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.
2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld.

Artikel 8 A

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.
2. De Raad kan bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken; tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na instemming van het Europees Parlement, een besluit met eenparigheid van stemmen.

Artikel 8 B

1. Iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vóór 31 december 1994 met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een lidstaat.
2. Onverminderd artikel 138, lid 3, en de bepalingen ter uitvoering daarvan, heeft iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de nadere regelingen die op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement vóór 31 december 1993 met eenparigheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een bepaalde lidstaat.

Artikel 8 C

Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Vóór 31 december 1993 stellen de lidstaten onderling de nodige regels vast en beginnen zij de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn.

Artikel 8 D

Iedere burger van de Unie heeft het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten overeenkomstig artikel 138 D.

Iedere burger van de Unie kan zich wenden tot de overeenkomstig artikel 138 E ingestelde ombudsman.

Artikel 8 E

De Commissie brengt vóór 31 december 1993 en vervolgens om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en Economisch en Sociaal Comité verslag uit over de toepassing van de bepalingen van dit deel van het Verdrag. In dit verslag wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de Unie.

Op basis van dat verslag en onverminderd de overige bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen bepalingen ter aanvulling van de in dit deel vastgelegde rechten vaststellen, waarvan hij de aanname door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

Kinderbescherming en burgerschap

N.A. Stegerhoek

Inhoudsopgave

1.	Gedragsnormen en conflicten	133
1.1	Inleiding	133
1.2	Burgerlijk recht	133
1.3	Van persoon tot burger	134
1.4	De kindbescherming	134
1.5	De rechter en de overheid	135
1.6	De wetgever	136
1.7	De minderjarige	136
1.8	De burger in wording	137
2.	Kinderbescherming: tussen staat en burger	139
2.1	Inleiding	139
2.2	Op zoek naar de procespartijen in kindbeschermingszaken	140
2.3	Nogmaals: de procespartijen	144
2.4	Staat versus burger	149
2.5	Het kindbeschermingsrecht	153

Inleiding

Deze bijdrage bestaat uit twee gedeelten. In het eerste gedeelte wordt in het algemeen ingegaan op de plaats van de burger – ook de minderjarige burger – in het kinderbeschermingsrecht. Het kinderbeschermingsrecht maakt deel uit van het burgerlijk recht.

Er zijn voorstellen om minderjarigen te honoreren in hun hoedanigheid van burger in wording binnen de opvoedingsrelatie. Het gaat om de mogelijkheid dat minderjarigen conflicten met hun opvoeders aan de rechter kunnen voorleggen, met als doel dat de rechter hen een grotere maatschappelijke autonomie toekent dan hun opvoeders doen. Dergelijke procedures spelen zich dan af tussen twee partijen, tussen de minderjarige en de opvoeders. Als men ‘burgerbeschermingsrecht’ voor minderjarigen zou willen invoeren, dan zouden wettelijke bepalingen toegevoegd kunnen worden aan de regels voor de handlingsonbekwaamheid of de handlichting. Deze regels hebben betrekking op de minderjarigheid als zodanig. Regels van ‘burgerbeschermingsrecht’ voor minderjarigen tegenover hun opvoeders lijken moeilijk in te passen in de regels voor de gezagsmaatregelen. Dit maatregelrecht draagt een publiekrechtelijk karakter draagt, en leent zich niet zonder meer tot het toekennen van gedeeltelijke meerderjarigheid.

In het tweede gedeelte wordt uiteengezet dat procedures in het kinderbeschermingsrecht zich afspelen tussen staat en burger, en wordt vanuit die invalshoek commentaar geleverd op een recent wetsvoorstel.

In het burgerlijk recht worden procedures gevoerd tussen een (rechts)persoon en een andere (rechts)persoon. De procedures in de kinderbescherming zijn evenwel op te vatten als procedures die de staat voert tegen een burger. Indien men het kinderbeschermingsrecht beschouwt vanuit het perspectief van de burger die de staat tegenover zich vindt, en vanuit het perspectief van de minderjarige burger die door de staat wordt beschermd, dan komt men met het model van het civiele (proces)recht niet goed uit.

Het wetsvoorstel Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht (22 487) brengt het procesrecht met betrekking tot aangelegenheden van kinderbescherming op één lijn: de adoptie, de vaststelling van de onderhoudsbijdrage ten behoeve van een (stief)kind, de ‘vaderschapsactie’, en de ouderlijke macht, voogdij, omgang en handlichting. Onder meer wordt een definitie van ‘belanghebbende’ voorgesteld. De materie omvat zowel verzoeken tot overdracht van gezag of ouderschap, als verzoeken tot een dwingend ingrijpen. De dwingende ingrepen en de gronden waarop deze berusten, geven aan de betreffende bepalingen van burgerlijk (proces)recht een publiekrechtelijk karakter. Het wetsvoorstel 22 487 en de toelichting gaan daaraan voorbij. In het kinderbeschermingsproces staat de burger evenwel tegenover de staat, een situatie waarop het burgerlijk procesrecht niet toegesneden is.

1.1 Inleiding

Een wet op het burgerschap is er niet. De wettelijke basis van de verhouding tussen burger en staat moet men door het totaal aan wetgeving heen als het ware bij elkaar sprokkelen. In eerste instantie gaan de gedachten uit naar de Grondwet, waarin de verhouding tussen de Nederlandse staat en 'Ieder' omschreven wordt in termen van grondrechten. Ook wetgeving, bestuur en rechtspraak komen in de Grondwet aan de orde.

Wetten als de Leerplichtwet, de Dienstplichtwet, de belastingwetgeving, de Wet algemene bepalingen ('De wet verbindt alleen voor het toekomstige en heeft geen terugwerkende kracht.'), de Kieswet en de Wet op het Nederlanderschap vormen een ring om de Grondwet heen. Tot die ring kunnen ook de informatieplichten worden gerekend, zoals die in de Algemene Wet inzake rijksbelastingen: 'Degene die een bij de belastingwet voorziene aangifte niet (...), onjuist of onvolledig doet (...), indien daarvan het gevolg zou kunnen zijn dat te weinig belasting zou kunnen worden geheven (...) wordt gestraft (...)'.¹

In de sfeer van de vier wetboeken – het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering – en de daaraan verwante wetten (zoals de Auteurswet en Opiumwet) is de verhouding tussen burger en staat vooral aan de orde in de vorm van situaties waarin in negatieve zin een gedrag norm is overschreden.

1.2 Burgerlijk recht

Het burgerlijk recht gaat niet zozeer over de verhouding tussen burger en staat, maar over de persoon, de rechtspersoon, eigendom, overeenkomsten, etcetera. Verder over de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. Wel zitten er uiteraard twee publiekrechtelijke aspecten aan het burgerlijk recht en procesrecht, te weten: de wetten zijn volgens een in het staatsrecht vastgelegde procedure tot stand gekomen, en de organisatie van de rechterlijke macht is een publiekrechtelijke aangelegenheid.

Toch kan de staat volgens het Burgerlijk Wetboek direct ingrijpen, maar alleen als een grens in negatieve zin is overschreden. Een rechtspersoon wiens werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, kan op vordering van het openbaar ministerie door de rechter verboden verklaard en ontbonden worden. In gevallen van verwaarlozing en mishandeling van minderjarigen, kan degene die het gezag over die minderjarige uitoefent, van de ouderlijke macht of de voogdij worden ontzet. Ook een voogdij-instelling die zijn verplichtingen verwaarloost, kan van de voogdij over een minderjarige worden ontzet. Hier zou dus van burgerschap van een rechtspersoon gesproken kunnen worden.

Wie onbevoegd is tot de voogdij of de toeziende voogdij (bijvoorbeeld omdat hij onder curatele is gesteld), kan daarvan worden ontslagen. Bij een adoptie constateert de rechter dat de verbreking van de banden van de te adopteren minderjarige met diens ouders, en de bevestiging van de banden met de adoptanten kennelijk in het belang van de minderjarige zijn. Door de adoptie komt aan de bestaande familierechtelijke betrekkingen van de geadopteerde een eind.

1.3 Van persoon tot burger

Het lijkt alsof ouders en voogden, als zij bepaalde gedragsnormen overschrijden, ineens in dienst van de staat blijken te zijn, en van hun bediening kunnen worden ontslagen. Als het mis gaat, is de persoon ineens in sterkere mate burger van de staat dan als het goed gaat: hij wordt van privé-persoon tot staatsburger. In zekere zin wordt hij zelfs tot ambtsdrager, die de plichten die uit zijn 'ambt' van drager van het gezag over een minderjarige, of van onderhoudsplichtige ten behoeve van een minderjarig kind voortvloeien, behoorlijk dient na te komen. Zo niet, dan kunnen sancties volgen, waarvan, evenals voor een rijksambtenaar, 'ontslag' de zwaarste is.

De omslag van persoon tot burger is voor mensen die met de kindbescherming in aanraking komen, gewoonlijk een onplezierige ontdekking. Hun eigen, persoonlijke normen gelden niet langer. Daarvoor in de plaats gelden de normen die in de wet zijn vastgelegd, en die worden geïnterpreteerd en toegepast door functionarissen die uit de staatskas worden betaald.

Bij een scheiding verliest in de regel één van de ouders het gezag over de minderjarige kinderen. De rechter kan een omgangsregeling vaststellen, die de opvoedingsvrijheid van de ouder-voogd beperkt. Over deze aangelegenheden kan een overheidsorgaan (de raad voor de kindbescherming) aan de rechter advies uitbrengen. De rechter kan de hoogte van de kinder-alimentatie bepalen. Als hij dat doet, krijgt de raad voor de kindbescherming de bevoegdheid tot incasso. Ineens kan de overheid volgens het burgerlijk recht loonbeslag leggen en lijfswang toepassen.

Hoewel het kindbeschermingsrecht tot het burgerlijk recht en procesrecht behoort, heeft het met de verhouding tussen staat en burger meer te maken dan de rest van het burgerlijk recht.

1.4 De kindbescherming

De staat heeft een bijzondere band met de minderjarige burger. Dit komt tot uitdrukking in een aantal wettelijke verplichtingen die andere personen hebben ten aanzien van de minderjarige. Dit zijn de onderhoudsverplichtingen van ouders (en stiefouders), en de verplichtingen die voortvloeien uit de ouderlijke macht, de voogdij en de toezienende voogdij. Bijvoorbeeld de verplichting zorg te dragen voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

Deze verplichtingen zijn als het fundament van het kindbeschermingsrecht te beschouwen. Burgers hebben deze verplichtingen niet ten aanzien van een minderjarige, maar jegens de staat. Bij niet-behoorlijke nakoming hoeft de minderjarige niet zelf in actie te komen, maar kan de staat in actie komen. In deze zin maakt het verstrekken van levensonderhoud ten behoeve van een minderjarig kind deel uit van het burgerschap van ouders, en maakt de gezagsuitoefening over minderjarigen deel uit van het burgerschap van degenen die de ouderlijke macht, de voogdij of de toezienende voogdij over een minderjarige uitoefenen. Als zij tekort schieten in de nakoming van deze verplichtingen dan kunnen zij van de gezagsuitoefening worden ontheven of ontzet, of kan aan hen de vrijheid van betaling (incasso) of gezagsuitoefening (ondertoezichtstelling) worden ontnomen.

De toepassing van het kindbeschermingsrecht kan voor de minderjarige ingrijpende veranderingen met zich meebrengen: verhuizing, een pleeggezin of een tehuisopname, observatie en plaatsing in een gesloten inrichting behoren tot de mogelijkheden. De rechterlijke beslissingen omtrent de gezagsuitoefening moeten in zijn belang genomen worden. Als hij twaalf jaar of ouder is, moet hij door de rechter in de gelegenheid worden gesteld zijn mening

kenbaar te maken. Tegen een adoptie heeft de minderjarige van 15 jaar of ouder een 'vetorecht'.

In beginsel (en met belangrijke uitzonderingen) is de minderjarige handelingsonbekwaam: zijn burgerlijke handelingen zijn vernietigbaar. Als het gezag over hem ontbreekt, moet de rechter daarin voorzien. Ten aanzien van een minderjarige die zich aan iedere gezagsuitoefening onttrekt, en zichzelf daarbij (toekomstige) schade berokkent, biedt de kindbescherming weinig tussen overreding, en opneming in een gesloten inrichting. Bij strafbare feiten kan de staat volgens het strafrecht voor jeugdige personen ingrijpen.

1.5 De rechter en de overheid

De verplichtingen die rusten op de gezagsdragers en de onderhoudsplichtigen, staan in de wet. Als de verplichtingen niet behoorlijk worden nagekomen, is dat reden voor een dwingende ingreep van de staat in de bevoegdheden van de burger.

De 'sancties' bestaan niet in leedtoevoeging zoals in het strafrecht (hoewel de toepassing van het kindbeschermingsrecht wel leed met zich mee kan brengen), maar in de ontneming door de rechter van bevoegdheden aan de persoon (of de voogdij-instelling).

Een opvallend aspect van het kindbeschermingsrecht, is het gebrek aan belangstelling voor het bewijsrecht, en voor de rechtspositie van de burger in het algemeen. Het bewijsrecht is niet anders dan dat voor geschillen tussen burgers onderling, en 'past' dus niet echt op de situatie van een persoon die door de staat beticht wordt van het overschrijden van een wettelijke norm.

Kenmerkend voor het kindbeschermingsrecht wat betreft de gezagsuitoefening is evenwel, dat de rechter niet ingrijpt tenzij dit in het belang van de minderjarige in kwestie is. Op dit punt kan een deskundig advies nodig zijn om deze afweging goed te kunnen maken. Voor de levering aan de rechter van deze adviezen, en voor de kwaliteit ervan dienen statelijke waarborgen te gelden. De 'betichte' persoon heeft evenwel geen zelfstandig uit te oefenen bevoegdheden in de sfeer van deskundigenverhoor en getuigenverhoor, ook niet als hij het niet eens is met de inhoud van de uit de staatskas bekostigde rapportages. Dit is een lacune in het bewijsrecht, die bij 'justitiabelen' de indruk kan achterlaten dat hij niet onpartijdig en onafhankelijk is berecht.

Het kindbeschermingsrecht dient statelijke waarborgen te bieden, dat de minderjarige na de constatering door de rechter dat een wettelijke verplichting ten aanzien van hem niet behoorlijk is nagekomen, effectief beschermd wordt tegen voortzetting of herhaling. Dit geldt ook voor de voortzetting of herhaling van het niet behoorlijk nakomen van onderhoudsverplichtingen. Het kindbeschermingsrecht is als het ware de uitwerking van een belofte van de staat aan de samenleving en aan alle minderjarigen die het aangaat. De belofte luidt, dat als het echt mis gaat (bijvoorbeeld met zijn verzorging of opvoeding), er van staatswege ingegrepen wordt. De procesinitiatie moet dus goed in orde zijn: deze mag niet afhankelijk zijn van bijvoorbeeld familieleden, maar dient van staatswege georganiseerd te zijn.

Deze taken (het behandelen van meldingen, de procesinitiatie, de advisering, de verantwoordelijkheid voor de bescherming na de ingreep, inclusief incasso) zijn taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De taken zijn wettelijk opgedragen aan de raden voor de kindbescherming, en de instellingen voor (gezins)voogdij. Territoriale en functionele decentralisatie van deze taken worden van tijd tot tijd overwogen, soms onder verwijzing naar het particulier initiatief waaruit de kindbescherming is voort-

gekomen, soms naar het lijkt onder invloed van kritiek op de gang van zaken in de praktijk. Een tegenargument tegen decentralisatie is het verminderen of wegvallen van de parlementaire controle; ook is er het gevaar van rechtsongelijkheid en een vermindering van de uniformiteit waarmee de burger tegemoet wordt getreden.

1.6 De wetgever

De wetgever formuleert de verplichtingen, en de normen voor de nakoming van die verplichtingen. Die normen bepalen als het ware de grens tussen de persoon, en de burger die met de staat te maken krijgt.

Het procesrecht, en de regels voor de uitvoerende kindbescherming zijn op het gebied van het kindbeschermingsrecht relatief erg belangrijk. Hier past een hoge mate van zorgvuldigheid in het tot stand brengen van wetgeving: de toepassing van de normen en de rechtsbescherming voor de burger. Over de hoofdzaken (wat is een behoorlijke opvoeding, wat is het belang van de minderjarige in een concreet geval) bestaan immers sterk uiteenlopende persoonlijke, maatschappelijke en politieke opvattingen. Al de rechten, bevoegdheden en verplichtingen die hier aan de orde zijn, vormen uitzonderingen op de grondrechten van de burger die ertoe strekken dat hij in beginsel door de staat met rust wordt gelaten.

Het sociaal contract dat in het kindbeschermingsrecht besloten ligt, is vrij complex. Het omvat een bijzondere wisselwerking tussen de staat (wetgever, rechterlijke macht en overheid) en de burger, en een afzonderlijke wisselwerking tussen de staat en de minderjarige burger. Voor beide mede-wetgevers zijn deze statelijke elementen op het gebied van het personen- en familierecht soms moeilijk te 'wisselen'. Het zijn de burgers – ook de minderjarige burgers – die met de kindbescherming in aanraking komen, die de systeemsprong van het burgerlijk recht (met zijn contractsvrijheid) en het publiekrecht (met zijn dwangmiddelen) als het ware aan den lijve ondervinden. Uit die kringen komen ook belangrijke impulsen tot herziening van het kindbeschermingsrecht voort, die er mede toe hebben geleid dat er nu een veelheid van wetsvoorstellen in de maak is. Mede als gevolg van de aanhoudende kritische geluiden uit de sfeer van organisaties van ouders, minderjarigen en pleegouders over de kindbescherming in al zijn verschijningsvormen, worden nu systematische verhelderingen en verbeteringen in de rechtswaarborgen aangebracht. Voor de inhoud die deze personen aan hun burgerschap geven, kan men als medeburger alleen maar bewondering hebben.

1.7 De minderjarige

Wordt de minderjarige voorbereid op burgerschap, en opgevoed tot burgerzin, of wordt hij meerderjarig met een relatieve achterstand in competentie, en een beperkte waardering voor pluraliteit? Dit zijn vragen die buiten het bestek van het kindbeschermingsrecht vallen, en binnen de vrijheid van opvoeding.

De vrijheid van opvoeding wordt ingeperkt door de Leerplichtwet en het strafrecht, en ook door het kindbeschermingsrecht. De opdracht aan ouders, voogden en pleegouders tot opvoeding tot volwaardig burger heeft de wetgever tot op heden niet gegeven. De ambities van het kindbeschermingsrecht reiken – grof gezegd – niet zoveel verder dan ervoor te zorgen dat minderjarigen niet al te zeer beschadigd de 18-jarige leeftijd bereiken.

Het Burgerlijk Wetboek geeft geen verplichtingen voor minderjarigen. Wel is de minderjarige formeel eerbied en ontzag verschuldigd aan zijn ouders die het gezag over hem uitoefenen, of is hij eerbied verschuldigd aan zijn voogd. Minderjarigen zijn in beginsel handelingsonbekwaam, met belangrijke

uitzonderingen. Zo is een minderjarige bekwaam over gelden te beschikken die zijn wettelijke vertegenwoordiger voor levensonderhoud of studie tot zijn beschikking heeft gesteld, als hij dat doet overeenkomstig deze bestemming. Minderjarigen van 16 en 17 jaar hebben een grotere juridische zelfstandigheid. Zo mag men vanaf 16 jaar zelf een testament maken, en zelf een geneeskundige behandelingsovereenkomst aangaan, en mag een minderjarige van 17 jaar rechtshandelingen verrichten om studiefinanciering te krijgen. De inschrijving van een leerplichtige minderjarige op een school is opgedragen aan degene die het gezag over de minderjarige uitoefent, of aan de pleegouder. Indien het merendeel van de leerlingen van een dagschool 16 jaar of ouder is, wordt een deel van de leden van de medezeggenschapsraad verplicht uit en door de leerlingen gekozen. De vakken geschiedenis en staatsinrichting, en maatschappijleer zijn verplichte vakken voor MAVO, HAVO en VWO-scholen.

1.8 De burger in wording

a. Burgerlijke rechten

Een belangrijk grondrecht dat is vastgelegd in het Europees verdrag voor de rechten van de mens is, dat 'een ieder' recht heeft op toegang tot de rechter bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen. Dit leidt tot de vraag welke burgerlijke rechten en verplichtingen een minderjarige precies heeft; het hebben daarvan is immers een belangrijke stap in de toegang tot de rechter. In 1990 is in het kader van het scheidingsrecht een wettelijk recht aan minderjarige kinderen toegekend. Dit is het recht op omgang met elkaar, van het kind en de ouder die niet tot voogd is benoemd. Tezamen met die wetswijziging is ook een eigen toegang tot de rechter vastgelegd voor de minderjarige, zij het in een informele vorm. De rechtbank kan namelijk ambtshalve een beslissing geven inzake een omgangsregeling, 'indien haar blijkt dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder hierop prijs stelt'.

Wie op zoek is naar meer mogelijkheden om het civielrechtelijk burgerschap van minderjarigen zo volwaardig mogelijk te maken, komt uit bij de opvoedingsrelatie, en de ongelijkheid van posities daarbinnen. Bij opvoedingsconflicten zou de minderjarige in deze gedachtengang een eigen toegang tot de rechter dienen te hebben. Dan moet er dus eerst sprake zijn van burgerlijke rechten van de minderjarige ten opzichte van zijn opvoeders (of ten opzichte van zijn opvoeding?). Die rechten staan niet in de wet, en zouden dus moeten worden ingevoerd.

Het laatste voorstel van de regering is, om de 'eerbied en ontzag' uit de wet te halen, en in de plaats daarvan een geleidelijk toenemende ruimte voor maatschappelijke zelfstandigheid voor de minderjarige die de opvoeders dienen te geven, te codificeren. Met dit 'recht' in de hand kan de minderjarige dan toegang tot de kinderrechter zoeken, om conflicten met zijn opvoeders voor te leggen. Daarmee wordt een sprong gemaakt van kinderbescherming van staatswege in het belang van de minderjarige, naar conflictbeslechting op instigatie van de minderjarige. Als conflict tussen burger (in wording) en burger (die zijn medeburger opvoedt), hoort het thuis in het burgerlijk recht. Het kinderbeschermingsrecht is echter een buitenbeentje binnen het burgerlijk recht, omdat de processen zich afspelen tussen staat en burger. Het is dus beter om – zo men de geleidelijk toenemende maatschappelijke autonomie van minderjarigen in de wet wil vastleggen – dit te doen in de bepalingen over handelingsonbekwaamheid of de handlichting, en niet in het kader van het kinderbeschermingsrecht.

b. Burgerlijke plichten

Een keerzijde van de burgerschaps-medaille zal zijn, dat de staat directere toegang, in de vorm van dwangmiddelen, tot de minderjarige gaat zoeken. Deze ontwikkeling staat los van de toepassing van het strafrecht voor jeugdige

personen. Te denken valt aan een voorgestelde verschuiving in de sfeer van de Leerplichtwet: naast sanctie-oplegging aan de ouders, voogd of pleegouders ook sanctie-oplegging aan de verzuimende minderjarige. Te denken valt ook aan een recentelijk voorgestelde wijziging in de maatregel van ondertoezichtstelling, waarin de gezinsvoogd ook aanwijzingen over diens opvoeding aan de minderjarige kan geven, en de minderjarige wettelijk verplicht is die op te volgen.

Voor minderjarigen zullen de grotere vrijheden die de opvoeders verlenen, of wettelijk zouden moeten verlenen omdat hij een burger (in wording) is, juridisch gezien gepaard gaan met de mogelijkheid van directe staatsopvoeding. De paradox van deze opvoeding van staatswege is, dat deze alleen maar mogelijk is dankzij het feit dat de 'burger in wording' juridisch minderjarig (c.q. leerplichtig) is. Naast het kinderbeschermingsrecht en het strafrecht voor jeugdige personen, ontstaan zo: een – tot op zekere hoogte op internationale verdragen te baseren – 'burger-beschermingsrecht' en een 'minderjarigen-santioneringsrecht' gericht op de burgers in wording. Door middel van deze sector van rechtspraak en wettelijke regels worden niet de normen van kindbescherming bewaakt, maar een nieuwe normatuur. Hierbij heeft de staat (c.q. de kinderrechter, de ingeschakelde maatschappelijk werker of de leerplichtambtenaar) een dubbelrol: op verzoek als het ware leverancier van een stukje burgerschap aan de minderjarige, maar zo nodig ook op eigen initiatief reserve-opvoeder met een 'sterke arm'.

Zijn dergelijke ontwikkelingen winst? In ieder geval lijkt er een gunstig neveneffect voor de rechter op te treden: door de kinderrechter ook 'burgerrechter' te maken, treedt een diversificatie en uitbreiding van zijn werkgebied op, en deelt zijn ambt in het moderne en sympathieke imago van de burgerrechten.

2.1 Inleiding

Een bekend vraagstuk in zaken die het gezag over minderjarigen betreffen, is: welke personen zijn belanghebbenden bij de zaak? Op die problematiek wordt ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht (wetsvoorstel 22 487). In het wetsvoorstel wordt 'belanghebbende' gedefinieerd als: degene op wiens rechten of verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft¹. In de toelichting wordt een aantal concrete voorbeelden gegeven van personen (en instellingen) die al dan niet behoren tot de kring van de rechtstreeks belanghebbenden. De gedachte dat de nieuwe partner van de alimentatieplichtige belanghebbende in een alimentatieprocedure zou zijn, wordt in beginsel van de hand gewezen². De toelichting vermeldt onder meer de minderjarigen als belanghebbenden in de familieprocedures die henzelf betreffen, met als consequentie dat de mogelijkheden tot benoeming van een bijzondere curator uitgebreid zouden moeten worden³. Wie wel en niet tot de kring van de rechtstreeks belanghebbenden behoort, is van belang voor onder meer de bevoegdheid tot het instellen van hoger beroep. Volgens de huidige regels van procesrecht zijn dit veelal: de verzoeker, degene die tegenspraak voerde, en de raad voor de kinderscherming⁴.

De aandacht voor de definitie van de belanghebbenden die uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt, roept de vraag op naar wie er in kinderschermingszaken procespartij zijn. Zijn al diegenen die als belanghebbende bij de zaak zijn aan te merken, uit dien hoofde procespartij, ook al voeren zij geen verweer⁵? Behoort de verzoeker eveneens tot de belanghebbenden, of is de verzoeker een processuele categorie apart⁶? Als de procespartijen en de belanghebbenden onderscheiden processuele categorieën zijn, hoe verhoudt de ene respectievelijk de andere categorie zich dan tot 'de zaak'?

¹] Het voorgestelde artikel 798 lid 1 Rv. (Handelingen Tweede Kamer, 1991-1992, 22 487, nr. 2).

²] Handelingen Tweede Kamer, 1991-1992, 22 487, nr. 3, blz. 6.

³] Idem, blz. 7.

⁴] Door het voorgestelde artikel 806 lid 1 Rv. wordt in beginsel gewaarborgd dat alle belanghebbenden in hoger beroep kunnen gaan. In de huidige regels voor de rechtspleging betreffende ouderlijke macht, voogdij, omgang en handhaving komt het recht van hoger beroep uitsluitend toe aan diegenen aan wie dit recht uitdrukkelijk wordt toegekend (artikel 910 lid 1 Rv.). Veelal is dit toegekend aan: de verzoeker wiens verzoek is afgewezen, degene ondanks wiens tegenspraak het verzoek is toegewezen (zie onder meer de artikelen 941 lid 2 sub b en 948 lid 2 sub b Rv.), en de raad voor de kinderscherming (artikel 910 lid 2 Rv.).

⁵] Dit standpunt lijkt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in te nemen in haar brief aan de minister van Justitie van 9 augustus 1989, bijlage bij de memorie van toelichting (Handelingen Tweede Kamer, 1991-1992, 22 487, nr. 4). De Vereniging stelt: 'Weliswaar wordt de belanghebbende nader gedefinieerd (art. 853) doch een aanzienlijke uitbreiding van het aantal procespartijen ligt in de rede, bijvoorbeeld bij de 'nieuwe partner' (...).'

⁶] Uit het voorgestelde artikel 800 lid 1 Rv. zou kunnen worden afgeleid dat de verzoeker tot de belanghebbenden behoort, omdat daarin alleen de processuele categorie 'de belanghebbenden' wordt vermeld als op te roepen voor de behandeling. Uit het voorgestelde artikel 802 Rv. (en de artikelen 803 en 805 lid 2) zou daarentegen kunnen worden afgeleid dat verzoekers en belanghebbenden verschillende processuele categorieën zijn: 'Indien een verzoeker, een belanghebbende, of een ander (...).'

2.2 Op zoek naar de procespartijen in kinderbeschermingszaken

In een burgerlijk proces dat wordt gevoerd via een dagvaardingsprocedure staan de eiser (ook wel aangeduid als de aanlegger) en de verweerder (ook wel aangeduid als de gedaagde) tegenover elkaar ⁷. Een strafzaak wordt aanhangig gemaakt door de officier van justitie, die de verdachte dagvaardt ⁸. Bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State staat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die bij de Afdeling beroep heeft ingesteld, tegenover het administratieve orgaan dat de aangevallen beschikking heeft gegeven ⁹. Telkens is het de eerstgenoemde partij die het proces initieert en die de laatstgenoemde partij aanspreekt op haar daden.

Maar wie zijn in kinderbeschermingszaken de procespartijen die tegenover elkaar staan ¹⁰? Kan er wel van tegenover elkaar staande procespartijen worden gesproken? In hoeverre zijn kinderbeschermingszaken als contradictoir te beschouwen ¹¹? In hoeverre zijn zij, voor de gezagsdrager of onderhoudsplichtige op wie zij betrekking hebben, als vrijwillig te beschouwen?

In de algemene regels voor burgerlijk procesrecht in verzoekschriftprocedures wordt een aantal processuele rollen onderscheiden ¹². In eerste aanleg zijn dit: de verzoeker; de in het verzoekschrift genoemde belanghebbenden, en bekende en onbekende belanghebbenden die de rechter kan oproepen; belanghebbenden die een verweerschrift indienen; de verschenen en andere belanghebbenden ¹³; getuigen, die ook door de rechter aangewezen kunnen zijn. Volgens deze algemene procesregels voor verzoekschriftprocedures geschiedt de procesinitiatie door de verzoeker, en is iedere belanghebbende bevoegd een verweerschrift in te dienen.

In de huidige speciale procesregels in zaken van ouderlijke macht, voogdij, omgang en handlichting keren alleen de verzoeker en de getuigen terug ¹⁴. De belanghebbenden worden niet als zodanig genoemd. Zij hebben als het ware plaats gemaakt voor: de ouders voor zover zij tot de voogdij zijn bevoegd, de voogd en de toeziende voogd, verder de raad voor de kinderbescherming, en de minderjarige zelf. Voor de (verplichte of facultatieve) oproeping van ieder van deze categorieën geldt een afzonderlijke regeling ¹⁵. Verder kan, indien de rechter hen oproept voor verhoor, een processuele rol weggelegd zijn voor: bloed- en aanverwanten van de minderjarige, getuigen, en 'andere personen

⁷] Zie de artikelen 126 e.v. Rv. Artikel 226 lid 3 BW (over de vernietiging van een erkenning) luidt: 'Is het kind minderjarig, dan wordt het, optredende als eiser of gedaagde, (...)'

⁸] Zie de artikelen 258 e.v. en 280 van het Wetboek van Strafvordering.

⁹] Zie de artikelen 7 en 9 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet van 1 mei 1975, Stb. 284).

¹⁰] In de huidige regels voor de rechtspleging betreffende ouderlijke macht, voogdij, omgang en handlichting (Titel 7 van Boek III Rv.) komt het woord 'partij' alleen voor in artikel 943 lid 2 Rv. in het kader van de procedure voor geschillen tussen een ouder en de gezinsvoogd: '(...) verhoor of behoorlijke oproeping van de andere partij (...)'

¹¹] De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geeft in haar commentaar op het voorontwerp van wet dat aan wetsvoorstel 22 487 voorafging, blijk van een voorkeur voor de dagvaardingsprocedure boven de verzoekschriftprocedure: 'Gelet op de vele perikelen met betrekking tot -al dan niet juiste- oproepingen van partijen, kan de dagvaardingsprocedure wel de voorkeur genieten, met name bij procedures met een duidelijk contradictoir karakter zoals bijvoorbeeld vorderingen tot ontkenning van vaderschap of tot verstrekking van levensonderhoud.' (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 4). De staatssecretaris van Justitie geeft evenwel de voorkeur aan de verzoekschriftprocedure voor het gehele terrein van het personen- en familierecht (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 4). Het wetsvoorstel Herziening van het scheidingsprocesrecht beoogt alle scheidingszaken tot verzoekschriftprocedures te maken (Handelingen Tweede Kamer, 1990/1991, 21 881, nrs. 1-2, het voorgestelde artikel 815 Rv.).

¹²] De artikelen 429a e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹³] Voor de verschenen en de niet-verschenen belanghebbenden gelden verschillende regelingen met betrekking tot de termijn voor het instellen van hoger beroep tegen de eindbeschikking. Artikel 429n lid 2 Rv.

¹⁴] Titel 7 van Boek III van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹⁵] Neergelegd in de artikelen 902, 902a en 902b Rv.

die ten dage van het verhoor mede verschenen zijn'¹⁶. Aan degenen die niet het gezag over de minderjarigen uitoefenen, maar zich wel bij de verzorging en opvoeding van de minderjarige betrokken achten (pleegouders, grootouders, stiefouders) is momenteel in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van rechtswege geen zelfstandig te vervullen processuele rol toegekend¹⁷. Anders is dit, in geval van ondertoezichtstelling, voor de gezinsvoogd, en voor het hoofd van het observatiehuis c.q. de voorziening van jeugdhulpverlening¹⁸.

De mogelijkheid van het indienen van een verweerschrift door iedere belanghebbende, genoemd in artikel 429h van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, wordt in de huidige Titel 7 van Boek III van dit wetboek noch gespecificeerd, noch uitgesloten. Uit deze regels blijkt niet duidelijk of die bevoegdheid toekomt aan: de minderjarige (althans diens vertegenwoordiger), de gezinsvoogd, de raad voor de kindbescherming, de gezagsdrager tegen wie het verzoek zich niet richt.

De bepalingen van deze titel wekken enigszins de indruk dat 'de zaak' zich afspeelt tussen de verzoeker en de (kinder)rechter. Het lijkt of de verzoeker – in de praktijk in veruit de meeste gevallen de raad voor de kindbescherming – via het verzoekschrift in dialoog is met de (kinder)rechter, die ten behoeve van zijn oordeelsvorming met betrekking tot het verzoek omgeven is door verplichte en facultatieve informatie-toeleveraar.

De speciale procesregels die worden voorgesteld in wetsvoorstel 22 487, geven een nieuwe optiek voor wat betreft de belanghebbenden (die in de huidige speciale regels niet worden genoemd). De voorgestelde opzet bestaat uit drie lagen. De eerste laag geldt voor de personen- en familiezaken die geen scheidingszaken zijn. De belanghebbenden worden gedefinieerd, en bepaald wordt dat zij worden opgeroepen voor de behandeling van het verzoekschrift¹⁹.

De tweede laag geldt voor zaken betreffende minderjarigen. Van twee categorieën 'belanghebbenden' wordt de verplichte c.q. facultatieve oproeping nader geregeld, te weten: de minderjarige zelf en de raad voor de kindbescherming²⁰. Overigens wordt in de voorgestelde wetstekst noch de minderjarige noch de raad voor de kindbescherming expliciet als belanghebbende aangemerkt²¹. Voor de minderjarigen geeft het wetsvoorstel twee regelingen naar de aard van de zaak (zaken die al dan niet het levensonderhoud van een minderjarige betreffen), twee regelingen naar leeftijd voor zaken die niet het levensonderhoud betreffen (twaalf jaar of ouder c.q. jonger dan twaalf jaar), en twee regelingen voor de minderjarigen van twaalf jaar of ouder voor zaken die niet het levensonderhoud betreffen (een zaak die al dan niet van kennelijk ongeschikt belang is). De regeling voor minderjarigen jonger dan 16 jaar in een zaak die het levensonderhoud betreft, is gelijk aan die voor minderjarigen jonger dan 12 jaar in een zaak die niet het levensonderhoud betreft (facultatief horen). Een regeling voor minderjarigen van 16 en 17 jaar in een zaak die het levensonderhoud betreft, ontbreekt. Voor de raden voor de kindbescherming geeft het wetsvoorstel twee regelingen (de rechter acht het inwinnen van

¹⁶] Aldus artikel 903 Rv.

¹⁷] Met uitzondering van het recht van hoger beroep tegen de vaststelling van de bijdrage van een stiefouder in de kosten van een bevolen bijzondere maatregel (artikel 928 lid 2 sub b juncto 927 lid 2 Rv.), en de oproeping van rechtswege van de pleegouders bij de behandeling van een verzoek tot het verlenen van vervangende toestemming na uitoefening van het zogenaamde blokkade-recht (artikel 955c lid 1 Rv.).

¹⁸] Zie de artikelen 939a en 942-945 Rv.

¹⁹] In de voorgestelde artikelen 798 lid 1 en 800 lid 1 Rv.

²⁰] In de voorgestelde artikelen 809 en 810 Rv.

²¹] Wel wordt de minderjarige in de memorie van toelichting aangemerkt als belanghebbende in de hem betreffende familieprocedure (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 7).

advies al dan niet noodzakelijk met het oog op de beoordeling van de belangen van de minderjarige)²².

De derde laag geldt voor het recht op inzage en afschrift in zaken betreffende minderjarigen. Sommige processuele categorieën zijn aan te merken als 'belanghebbenden bij dit recht'²³. Dit zijn: de verzoekers, de gezagsdragers, de pleegouders (in een nieuwe omschrijving), en de minderjarige van twaalf jaar of ouder (tenzij de rechter is gebleken dat hij niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake)²⁴.

De voorgestelde regeling met betrekking tot de belanghebbenden in zaken betreffende minderjarigen doet tamelijk complex aan voor een wetsvoorstel dat compactheid en overzichtelijkheid beoogt²⁵. De verhouding tot de bestaande aanduidingen van de verschillende categorieën belanghebbenden in de algemene procesregels voor verzoekschriftprocedures wordt niet aangegeven. Zo wordt in de voorgestelde speciale procesregels de mogelijkheid van het indienen van een verweerschrift door iedere belanghebbende, genoemd in artikel 429h van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, noch gespecificeerd, noch uitgesloten. Mogen al degenen op wier rechten en verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft, een verweerschrift indienen? Komt dat recht toe aan de minderjarige (althans diens vertegenwoordiger), aan de gezinsvoogd, aan de 'invoegende' verzoekers²⁶?

De relevantie van de Wet Openbaarheid van bestuur voor het procesrecht in zaken van personen- en familierecht wordt niet toegelicht. Overigens valt, in tegenstelling tot de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie, een deskundige die op verzoek van de rechter bescheiden overlegt, niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie als overheidsorgaan. Als de discretie ten aanzien van de openbaarheid niet op haar plaats geacht wordt in het scheidingsprocesrecht – zie het artikel 825 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het wetsvoorstel Herziening van het scheidingsprocesrecht (21 881) – waarom wordt zij dan nodig geacht in het hier voorgestelde artikel 811 van dit wetboek?

Ook enkele andere punten verdienen opheldering. Zo wordt niet omschreven welke zaken 'zaken betreffende minderjarigen' zijn²⁷. Blijven bijvoorbeeld de voorlopige en de 'in eerste aanleg meelopende' beschikkingen met betrekking tot de minderjarige kinderen volgens het wetsvoorstel Herziening van het scheidingsprocesrecht (21 881) onder het scheidingsprocesrecht vallen²⁸? De 'nakomende' beschikkingen met betrekking tot de kinderen van de echtgenoten vallen immers onder 'zaken betreffende minderjarigen' van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht, niet onder het scheidingsprocesrecht.

²²] Het amendement inzake het verplicht blijven van de oproeping van de Raad bij de gezagsmaatregelen (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 20 695, nr. 9, ontvangen op 21 januari 1992) is in dit wetsvoorstel inzake het procesrecht (van 8 januari 1992) niet opgenomen.

²³] De formulering 'Als belanghebbenden bij het recht op inzage en afschrift, bedoeld in artikel 429l, worden aangemerkt (...)' is ook te vinden in het wetsvoorstel Herziening van het scheidingsprocesrecht (Handelingen Tweede Kamer, 1990/1991, 21 881, nrs. 1-2, het voorgestelde artikel 825 Rv.). Artikel 429l Rv. luidt: 'Iedere belanghebbende heeft recht op inzage en afschrift van het verzoekschrift, de verweerschriften, de op de zaak betrekking hebbende bescheiden, de processen-verbaal en de beschikkingen.'

²⁴] Het voorgestelde artikel 811 Rv.

²⁵] Zie Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 5.

²⁶] Enkele bevoegdheden tot het indienen van 'invoegende' verzoeken zijn te vinden in het BW. Een voorbeeld is: 'Ieder die tot de uitoefening van de voogdij bevoegd is, kan tijdens het onderzoek schriftelijk aan de rechtbank verzoeken met de voogdij te worden belast.', bij de behandeling van verzoeken tot ontzetting en ontheffing van de ouderlijke macht (artikel 1: 275 lid 2 BW). Zie ook artikel 952 Rv.

²⁷] In de voorgestelde artikelen 808 e.v. Rv.

²⁸] Zie de voorgestelde artikelen 822 en 827 Rv. (Handelingen Tweede Kamer, 1990/1991, 21 881, nr. 11) en de toelichting (Handelingen Tweede Kamer, 1990/1991, 21 881, nr. 3, blz. 9 en 10).

Onder de noemer 'zaken betreffende minderjarigen' kunnen de volgende soorten kwesties worden onderscheiden:

- de vestiging en/of verbreking van familierechtelijke betrekkingen (bijvoorbeeld adoptie, herroeping van adoptie, ontkenning van het vaderschap, vernietiging van een erkenning);
- dwingend ingrijpen in de nakoming van de verplichting tot het voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen en stiefkinderen ²⁹;
- dwingend ingrijpen in het gezag over een minderjarige door ontneming van de zelfstandigheid aan de uitoefening van bepaalde gezagsbevoegdheden door de gezagsdrager(s) (ondertoezichtstelling);
- dwingend ingrijpen in het gezag over een minderjarige door verbreking van de gezagsbetrekking (bijvoorbeeld een ontzetting);
- de vestiging en/of verbreking van het gezag over een minderjarige (bijvoorbeeld de benoeming van één van de ouders tot voogd bij echtscheidingen, de benoeming van een voogd bij ontbreken van ouderlijke macht of voogdij over een minderjarige, het ontslag op eigen verzoek).

De eerste twee soorten zijn ouderschapskwesties, de laatste drie soorten zijn gezagskwesties.

Het in wetsvoorstel 22 487 voorgestelde artikel 811 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat de belanghebbenden bij het recht op inzage en afschrift omschrijft, lijkt beter toegesneden op zaken die het gezag over minderjarigen betreffen, dan op zaken die het ouderschap betreffen. Is het inderdaad de bedoeling dat pleegouders en de minderjarige van 12 jaar of ouder recht kunnen hebben op inzage en afschrift van de bescheiden die betrekking hebben op de uit te keren bijdrage, of een 'vaderschapsactie'?

Meer in het algemeen zouden de gezagsbetrekking en de (stief)ouderlijke betrekking met de daaruit voortvloeiende onderhoudsverplichtingen duidelijker onderscheiden dienen te worden. Zo betekent 'ouders' op de ene plaats 'ouders die de ouderlijke macht (of de ouder-voogdij) uitoefenen' en op de andere plaats 'ouder of stiefouder' in de context van de ouderbijdrage bij uithuisplaatsing op aanwijzing van de gezinsvoogd ³⁰. Ook wordt 'het kind' gebruikt in plaats van 'de minderjarige' in de context van de verzorging en opvoeding (die behoren tot het gezagsrecht, en niet tot het ouderschapsrecht) ³¹.

Indien in de materie van 'zaken betreffende minderjarigen' onderscheid wordt gemaakt tussen gezagszaken en ouderschapszaken, dan rijst de vraag of een omgangsregeling een kwestie is van ouderschap of van gezag ³². Sinds 1990 wordt de omgangsregeling formeel beschouwd als kwestie van realisering van een in de wet vastgelegd ouderlijk en kinderlijk recht ³³. Het beoogde juridische effect van een toewijzende rechterlijke beslissing is evenwel een beperking van de zelfstandige uitoefening van gezag met betrekking tot de minderjarige door de ouder die tot voogd is benoemd. Behoort het omgangs(proc)-

²⁹] Inclusief de zogenaamde vaderschapsacties volgens artikel 1: 394 BW. In termen van het wetsvoorstel Herziening van het afstammingsrecht (20 626, de voorgestelde artikelen 1: 213 e.v. BW): de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. Uit de vaststelling vloeit onder meer van rechtswege de onderhoudsverplichting voort. Bij de uitspraak waarbij het vaderschap wordt vastgesteld, kan de rechter op een daartoe strekkend verzoek een uitkering tot levensonderhoud toekennen aan het kind (Handelingen Tweede Kamer, 1987/1988, 20 626, nrs. 1-2, artikel 216).

³⁰] In het voorgestelde artikel 811 lid 1 sub b Rv. respectievelijk Artikel VIII (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nrs. 1-2, blz. 16).

³¹] In het voorgestelde artikel 811 lid 1 sub c Rv.

³²] In het wetsvoorstel 22 487 wordt de omgangsregeling omschreven als 'een met het gezag samenhangende beslissing' (de voorgestelde artikelen 162 lid 2 en 172 lid 2 BW).

³³] In artikel 1: 161a lid 1 BW: 'Het kind en de ouder die niet tot voogd is benoemd, hebben recht op omgang met elkaar. De omgang tussen ouder en kind kan worden uitgeoefend vanaf het tijdstip waarop voor de andere ouder de voogdij is begonnen.'

recht in wezen tot het ouderschaps(proces)recht of tot het gezags(proces)recht? Met andere woorden: is het een rechterlijke beslissing over de uitoefening van het recht op omgang met zijn ouder die niet tot voogd is benoemd, of is het een rechterlijke beslissing over de wijze van gezagsuitoefening op dit punt door de ouder-voogd, die de minderjarige van 12 jaar of ouder op prijs stelt bij de uitoefening van de aan hem toegekende bevoegdheid tot informele procesinitiatie ³⁴? Als het recht 'op omgang met elkaar' tot het gezagsrecht kan worden gerekend, kan de ondertoezichtstelling (als gezagsmaatregel) dan worden beschouwd als een geëigend middel om de naleving van een omgangsregeling door de gezagsdrager te bevorderen? Komt een omgangsregeling in wezen overeen met een serie vervangende toestemmingen van de kantonrechter c.q. de kinderrechter die zo een (toekomstig) gebrek aan bereidheid van de ouder-voogd tot het toestaan van omgang mitigeert ³⁵? Als de bereidheid bij de ouder-voogd tot het toestaan van omgang het belangrijkste element in het omgangsrecht is, is het dan niet beter om deze bereidheid in de wet op te nemen als criterium voor de benoeming van een ouder tot voogd (en de gebleken bereidheid als grond voor wijziging)?

Het aan de hand van de voorgestelde bepalingen vaststellen in hoeverre een persoon die zich betrokken acht bij de verzorging en opvoeding van een minderjarige (bijvoorbeeld een pleegouder), feitelijk betrokken zal zijn bij een zaak die de minderjarige betreft, is geen eenvoudig vraagstuk. Zijn processuele betrokkenheid is afhankelijk van de wijze van toepassing van de artikel 429f lid 1 en 429l van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, plus de voorgestelde artikelen 798 lid 1, 800 lid 2 en 811 lid 1 sub c van dit wetboek. In het voorgestelde artikel 811 lid 1 sub c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering staat – naast de verzorging en opvoeding van de minderjarige als behorende tot hun gezin – een nieuw extra criterium, te weten: 'zij hebben uit dien hoofde een nauwe persoonlijke betrekking met het kind'. Dit extra criterium zal gaan functioneren naast het extra criterium dat in het Burgerlijk Wetboek is te vinden, te weten: 'ten minste een jaar' (in de artikelen 1: 246a lid 1, 275 lid 3, 334 lid 3 en 336a lid 1 van het Burgerlijk Wetboek), en naast het in het EVRM vastgelegde recht op respectering door de staat van het familie- en gezinsleven waarop pleegouders een beroep kunnen doen ³⁶. Het zou interessant zijn om te vernemen, in hoeverre de indiener van het wetsvoorstel 22 487 verwacht dat de optelsom van de voorgestelde en bestaande bepalingen wat betreft pleegouders een toereikende invulling geeft aan dit recht.

Hoe dan ook, duidelijk is dat in zaken betreffende minderjarigen diverse categorieën personen volgens de voorgestelde regelgeving gehonoreerd kunnen worden met het predikaat 'belanghebbende bij de zaak'. Maar tussen wie of wat speelt de zaak zich nu eigenlijk af?

2.3 Nogmaals: de procespartijen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 22 487 beschrijft de indiener de aard van de materie op het terrein van het personen- en familierecht als:

³⁴] Artikel 1: 162a BW: 'De rechtbank kan, indien haar blijkt dat de minderjarige van twaalf jaren of ouder hierop prijs stelt, ook ambtshalve een beslissing geven op de voet van artikel 161a, of zodanige beslissing op de voet van artikel 162 van dit boek wijzigen.

³⁵] Zoals in artikel 1: 36 BW (de kantonrechter geeft vervangende toestemming voor het aangaan van een huwelijk door een minderjarige), in de artikelen 1: 246a lid 2 en 336a lid 2 BW (de mitigering door de kinderrechter van het zogenaamde blokkaderecht van pleegouders), en zoals wel geschiedt naar aanleiding van het 'vetorecht' van de moeder tegen een erkenning van haar kind geregeld in artikel 1: 224 lid 1 sub d BW (zie ook het wetsvoorstel Herziening van het afstammingsrecht, Handelingen Tweede Kamer, 1987/1988, 20 626, nrs. 1-2, het voorgestelde artikel 210 BW).

³⁶] Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Verdrag van 4 november 1950, gesloten te Rome).

zaken waarover partijen niet vrij mogen beschikken, en als: zaken waarin veelal rechtsgevolgen worden vastgesteld die niet ter vrije bepaling van partijen staan³⁷. Over wie of wat die partijen zijn, laat de toelichting zich niet uit. Wel valt in dat verband het – niet gedefinieerde – begrip ‘betrokkenen’³⁸. Er staat ‘En ook al hebben de betrokkenen die vrijheid, zoals bijvoorbeeld bij alimentatie, tot op zekere hoogte wel, dan nog heeft de rol die aan de rechter toekomt een ander karakter dan bij voorbeeld bij een geldvordering uit koopovereenkomst.’³⁹ Op de vraag of er sprake is van een wezenlijk verschil tussen familiezaken en alimentatiezaken (niet ter vrije bepaling c.q. tot op zekere hoogte wel ter vrije bepaling), gaat de toelichting niet in. Evenmin wordt ingegaan op dat ‘andere karakter’ van de rol van de rechter, afgezien van de constatering dat het ‘toewijzings-automatisme’ bij het niet verschijnen van de belanghebbende in de verzoekschriftprocedure ontbreekt⁴⁰.

Dat dit ‘toewijzings-automatisme’ – ‘(...) waarin ook een zekere lijdelijkheid van de rechter in de dagvaardingsprocedures tot uitdrukking komt (...)’ – in zaken van personen- en familierecht ontbreekt en volgens de indiener ook dient te ontbreken, maakt deel uit van de argumentatie die hij geeft voor zijn voorkeur voor de verzoekschriftprocedure boven de dagvaardingsprocedure. Maar is de achtergrond van het niet op zijn plaats zijn van het ‘toewijzings-automatisme’ in kinderbeschermingszaken inderdaad dat de zaken zo weinig contradictoir van aard zijn, of heeft de niet-toepasselijkheid een geheel andere achtergrond? Te denken valt aan het strafrecht, waar veroordeling bij verstek wel mogelijk is, maar niet zonder beraadslaging op de grondslag van de telastelgging en naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting over de materiële rechtsvragen⁴¹. De niet-toepasselijkheid van een toewijzings-automatisme vloeit hier voort uit het accusatoire karakter van het strafproces.

Op de vraag naar de procespartijen in zaken die minderjarigen betreffen, is het antwoord dat waarschijnlijk het eerst opkomt: de verzoeker, in de praktijk is deze de raad voor de kinderbescherming. ‘De taak van de raad als procespartij’ en ‘de requesterende taak van de raad’ zijn immers algemeen aanvaarde, wettelijk gefundeerde woordcombinaties⁴².

Formeel betekent ‘de raad voor de kinderbescherming’: het college van de particuliere personen die door de Kroon als leden van de raad zijn benoemd⁴³. De historie van de colleges gaat terug naar de voogdijraden, die eveneens uit particuliere personen waren samengesteld⁴⁴. Bij rechtszittingen wordt de raad vertegenwoordigd door de directeur van het bureau van die raad, of door een door de directeur aan te wijzen medewerker van het bureau⁴⁵.

³⁷] Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 4 en 12.

³⁸] Het omvat waarschijnlijk: de verzoeker, de belanghebbenden, de niet-belanghebbende ondervraagden (het voorgestelde artikel 802 Rv.) en de belanghebbenden bij het recht op inzage en afschrift (het voorgestelde artikel 811 Rv.).

³⁹] Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 12.

⁴⁰] Vastgelegd in artikel 76 lid 1 Rv.: ‘Indien de gedaagde niet verschijnt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht genomen zijn, zal er tegen hem verstek verleend worden, en de conclusie van den eischer zullen toegewezen worden, ten ware zij den regter onregtmatig of ongegrond voorkomen.’

⁴¹] Artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering.

⁴²] Zie bijvoorbeeld J.E. Doek, *Wat is een goede raad voor de toekomst?*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1978, blz. 42 en 73; H. Hermans, *De raad voor de kinderbescherming*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1984, blz 226 e.v.

⁴³] Volgens artikel 5 e.v. van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982 (Besluit van 21 januari 1982, Stb. 16).

⁴⁴] H. Hermans, op. cit., blz. 46, 76. De heer Hermans beschouwt de weeskamers als de voorlopers van de voogdijraden (blz. 4 en 47). De weeskamers waren overheidscolleges van de stedelijke en plaatselijke autoriteiten. In plaatsen waar geen weeskamer was, werd het toezicht (op de voogden die over wezen waren aangesteld) door de magistratuur of het gerecht uitgeoefend.

⁴⁵] Zie artikel 3 lid 2 van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming.

De gedachte dat de raad procespartij is, is evenwel niet goed te rijmen met het element van particulier initiatief. De raden voor de kinderbescherming zijn immers geen maatschappelijke organisaties die zich ten doel stellen op te komen voor de processuele belangen van minderjarigen⁴⁶. Hoe kunnen de raden als organisaties van uit de rijkskas bekostigd particulier initiatief, procespartij zijn⁴⁷?

Degene wiens bevoegdheden in kinderbeschermingszaken in het geding zijn, is de (stief)ouder, c.q. degene die de ouderlijke macht, de voogdij of de toeziende voogdij over de minderjarige uitoefent⁴⁸. Zij zijn de 'gedaagde/verdachte' procespartij in kinderbeschermingszaken. Met hen voor ogen, kan de vraag naar wie of wat in kinderbeschermingszaken procespartij zijn, ook zó worden gesteld: met wie of wat heeft de 'gedaagde/verdachte' procespartij de rechtsbetrekking die in kinderbeschermingszaken wordt onderzocht en eventueel opnieuw vastgesteld? Is de rechtsbetrekking die zich in de bedoelde gedingen ontwikkelt, van privaatrechtelijke of van publiekrechtelijke aard⁴⁹? Is in de procedure de concretisering van het recht tussen persoon en persoon aan de orde, of de concretisering van het recht tussen staat en burger⁵⁰?

Ouderschap en gezag ontstaan gewoonlijk van rechtswege, zonder formaliteiten, volgens ordenende regels van burgerlijk recht⁵¹. Familierechtelijke betrekkingen en de gezagsuitoefening over minderjarigen spelen zich af tussen personen. Voor de dwingende ingrepen van kinderbescherming vormen deze betrekkingen tussen personen het aangrijpingspunt.

Aan de verbreking van bestaande gezags- en familierechtelijke betrekkingen moet de rechter te pas komen; dit kan niet van rechtswege geschieden⁵². Er zijn vijf categorieën inbreuken op gezags- en familierechtelijke betrekkingen te onderscheiden die plaats kunnen vinden zonder dat een participant dit heeft verzocht:

- verbrekingen van gezagsbetrekkingen op verzoek van de ouder of pleegouder die met het gezag wil worden belast⁵³;

⁴⁶] Of in Arob-termen: rechtspersonen met een ideële doelstelling die rechtstreeks getroffen zijn in hun belangen.

⁴⁷] De raden voor de kinderbescherming worden – ten laste van het begrotingshoofdstuk van het ministerie van Justitie – door de staat bekostigd (artikel 44 van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming).

⁴⁸] Ook voogdij-instellingen kunnen de voogdij of de toeziende voogdij over minderjarigen uitoefenen (de artikelen 1: 302 e.v. en 307 lid 2 BW).

⁴⁹] In *Publiekrecht en beleid* (E.M.H. Hirsch Ballin, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979, blz. 73 e.v.) wordt een dergelijke wijze van stellen gebruikt om te komen tot een nadere plaatsbepaling ten opzichte van het onderscheid privaatrecht/publiekrecht voor aangelegenheden waarin de overheid zich bij haar publieke taakvervulling mede bedient van privaatrechtelijke vormen.

⁵⁰] Daarbij lijkt zich deze complicatie voor te doen: 'Van het verkrijgen van een bepaalde status (door huwelijk, adoptie, curatele, echtscheiding, faillissement) kan men zeggen dat de betrokken rechtshandeling niet of niet alleen in de private sfeer (als handeling van zichzelf bepalende rechtsgenoten onder elkaar) maar (ook) in de publieke sfeer (als toekenning van een bepaalde status door het bevoegde overheidsorgaan) haar eindpunt heeft. Zo zou men de huwelijksluiting ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand enerzijds als aan een formaliteit gebonden overeenkomst, anderzijds als gebonden statusverlenende beschikking kunnen zien.' (E.M.H. Hirsch Ballin, op. cit., blz. 75).

Ouderschap en het gezag over minderjarigen verschillen evenwel wezenlijk van het huwelijk op het punt van de mogelijkheid van dwingend ingrijpen gedurende het bestaan van de betrekking, onafhankelijk van juridische actie van (één van) de participerende personen.

⁵¹] Wel vereist de erkenning (en de wettiging) van een natuurlijk kind een formaliteit (artikel 1: 223 BW).

⁵²] Uitzondering op de regel dat (gehele of gedeeltelijke) verbreking van gezagsbetrekkingen niet van rechtswege kan geschieden, is het zogenaamde blokkaderecht van pleegouders (de artikelen 1: 246a en 336a BW). Zij kunnen hun toestemming onthouden aan het brengen van een wijziging in het verblijf van de minderjarige door de gezagsdrager(s). Bij de zogenaamde testamentaire voogdij (waaraan de rechter niet te pas komt) vindt geen verbreking van de gezagsbetrekking plaats: het ophouden van de betrekking was het gevolg van de dood van de ouder die het testament maakte (artikel 1: 292 e.v. BW).

⁵³] Overdrachten op verzoek van degene die met het gezag wil worden belast, zijn te vinden in de artikelen 1: 287 e.v. en 299a BW, en bij herstel. Ontslag op eigen verzoek kan plaatsvinden op grond van artikel 1: 322 BW.

- verbrekingen van familierechtelijke betrekkingen anders dan op verzoek van een participant daarin (adoptie⁵⁴);
- ontnemingen van de zelfstandigheid aan de uitoefening van een bepaalde ouderlijke bevoegdheid die het gevolg zijn van dwingend ingrijpen, te weten door de bepaling van het bedrag van de onderhoudsplichtige (stief)ouder ten behoeve van zijn (stief)kind zal moeten uitkeren (artikel 1: 406 lid 1 van het Burgerlijke Wetboek), in combinatie met inning onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie⁵⁵;
- ontnemingen van de zelfstandigheid aan de uitoefening van bepaalde gezagsbevoegdheden die het gevolg zijn van dwingend ingrijpen: ondertoezichtstelling van de persoon van de minderjarige, onderbewindstelling van het vermogen van de minderjarige, benoeming van een bijzondere curator om de minderjarige terzake van bepaalde belangen te vertegenwoordigen;
- verbrekingen van gezagsbetrekkingen die het gevolg zijn van dwingend ingrijpen: ontheffing, ontzetting, ontslag wegens onbevoegdheid.

Tegen deze vijf categorieën verbrekingen wordt niet op dezelfde manier aangetoond. De dwingende ingrepen zijn de maatregelen van kindbescherming. Beslissingen als een niet-tegengesproken gezagsoverdracht worden wel beschouwd als de ‘notariële kant’ van het werk van de (kanton)rechter. Adopties worden wel beschouwd als een ‘vak apart’ ten opzichte van de maatregelen van kindbescherming. Toch wordt bij een adoptie de familierechtelijke betrekking tussen ouder(s) en kind verbroken, zonder dat dit afhankelijk is van juridische actie van één van hen.

Deze verbrekingen die onafhankelijk van procesinitiatie door de participanten plaatsvinden, hebben een gemengd privaats/publiekrechtelijk karakter. De publiekrechtelijke elementen zijn moeilijk als zodanig te herkennen. De dwingende ingrepen tot verbreking van betrekkingen en de dwingende ingrepen tot ontneming van zelfstandige uitoefening lijken door een aantal factoren op overdrachtsverbrekingen op eigen verzoek. Dergelijke factoren zijn: de overdrachten die in verband met de dwingende ingrepen plaats kunnen vinden (de ‘invogende’ verzoeken); de mogelijkheid van procesinitiatie door particuliere personen, bijvoorbeeld de voogd met betrekking tot het levensonderhoud; het feit dat bij een gezagsontneming altijd een ‘opvolger’ moet worden benoemd; het criterium ‘in het belang van de minderjarige’.

De publiekrechtelijke karakteristieken van de dwingende ingrepen berusten niet louter op de administratiefrechtelijke aard van relevante regelgeving, zoals het Organisatiebesluit raden voor de kindbescherming en het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen⁵⁶. De betekenis van ‘publiekrechtelijk’ is veeleer ‘staatsrechtelijk’, zoals men het strafrecht tot het publiekrecht kan rekenen zonder te doelen op de administratiefrechtelijke aard van bijvoorbeeld de Gevangenismaatregel⁵⁷.

De dwingende ingrepen tot verbreking van gezagsbetrekkingen, tot zelfstandigheids-ontneming binnen gezagsbetrekkingen en tot zelfstandigheids-ontneming wat betreft het levensonderhoud ten behoeve van een kind vinden plaats op grond van wettelijk vastgelegde gronden/gevalsomschrijvingen⁵⁸.

⁵⁴] Herroeping van een adoptie vindt plaats op verzoek van een participant, te weten: de geadopteerde (artikel 1: 231 BW).

⁵⁵] De rechter ontnemt de zelfstandigheid aan de uitoefening van de bevoegdheid van de (stief)ouder om de hoogte van het bedrag vast te stellen.

⁵⁶] Besluit van 21 januari 1982, Stb. 16, respectievelijk: Besluit van 18 juni 1990, Stb. 354.

⁵⁷] Besluit van 23 mei 1953, Stb. 237.

⁵⁸] In Boek 2 BW is eveneens sprake van dwingend ingrijpen door de toepassing van wettelijke gevalsomschrijvingen, bijvoorbeeld in artikel 2: 20 lid 1 BW: ‘Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.’

Voorbeelden van gronden/gevalsomschrijvingen in het kinderbeschermingsrecht zijn:

- de ontheffingsgrond: '(...) op grond dat hij ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen.'⁵⁹;
- de gevalsomschrijving voor een ondertoezichtstelling: 'Indien het kind zodanig opgroeit, dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd, (...)'⁶⁰;
- de grond voor benoeming van een waarnemer: 'Indien de toeziende voogd in gebreke blijft de toeziende voogdij uit te oefenen, (...)'⁶¹;
- de grond voor bepaling van het uit te keren bedrag: 'Komt een ouder of stiefouder, die het gezag over zijn kind of stiefkind niet uitoefent, zijn verplichting tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding niet behoorlijk na, (...)'⁶².

De gronden/gevalsomschrijvingen hangen veelal samen met de wijze van nakoming van de – eveneens wettelijk vastgelegde – verplichtingen die voortvloeien uit ouderschap, c.q. uit het gezag over een minderjarige⁶³. De gemeenschappelijke teneur van deze gronden/gevalsomschrijvingen is: een gebrekige nakoming van wettelijke verplichtingen. Toepassing ervan kan resulteren in een 'kinderbeschermings-sanctie', zoals een gezagsmaatregel of een vaststelling van de hoogte van de bijdrage. De 'kinderbeschermings-sancties' bestaan in dwingend opgelegde ingrepen in de (wijze van) gezagsuitoefening, en dwingend opgelegde ingrepen in de (wijze van) uitoefening van de (stief)ouderlijke bevoegdheid tot het – zelfstandig – bepalen van de hoogte van het uit te keren bedrag voor levensonderhoud ten behoeve van het (stief)kind.

De toepassing van de wettelijke gronden/gevalsomschrijvingen, mogelijk resulterend in de oplegging van een 'kinderbeschermings-sanctie', is niet (louter) afhankelijk van een handeling van de personen, of één van de personen, tussen wie de familierechtelijke betrekking of de gezagsbetrekking bestaat. Hier is een parallel te trekken met het strafrecht als tak van het publiekrecht⁶⁴. Het (proces)recht met betrekking tot de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit ouderschap en uit het gezag over minderjarigen, kan geacht worden tot het publiekrecht te behoren, zoals het strafrecht geacht kan worden tot het publiekrecht te behoren. Dit ondanks het feit dat gezagsbetrekkingen en familierechtelijke betrekkingen zich niet afspelen tussen een burger en de staat (maar tussen personen), en dat deze betrekkingen geregeld zijn in het burgerlijk recht. Een kinderbeschermingszaak speelt tussen staat en burger/ouder c.q. staat en burger/gezagsdrager⁶⁵.

⁵⁹] Artikel I: 266 BW.

⁶⁰] Artikel I: 254 lid I BW.

⁶¹] Artikel I: 317 BW.

⁶²] Artikel I: 406 lid I BW.

⁶³] Zie bijvoorbeeld de artikelen I: 392, 395 en 395a BW (onderhoudsverplichting van ouders en stiefouders), I: 245 lid 2 en 247 lid I BW (ouderlijke macht) en I: 313 e.v. BW (verplichtingen van toeziende voogden).

⁶⁴] D. Hazewinkel-Suringa, J. R Emmelink, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*; Alphen aan den Rijn, H.D. Tjeenk Willink, 1987, blz. 7-8: 'Strafrecht behoort tot het publieke recht. Drager van het jus puniendi is de staat als vertegenwoordiger van de rechtsgemeenschap. Het is de taak van het strafrecht (...) de samenleving van de mensen mogelijk te maken, waarbij de verhouding van de normschender en de gemeenschap in het geding is. Het publieke karakter blijkt ook daaruit, dat de strafbaarheid van de gedragingen meestal blijft bestaan, ook al geschieden zij met toestemming van degene tegen wie ze zijn gericht, en dat in de regel de vervolging onafhankelijk is van hem, die door de strafbare gedraging wordt benadeeld. Hiermee wil overigens niet gezegd zijn, dat het strafrecht de belangen van particuliere personen niet ook behartigt. Ik denk aan de mogelijkheid die particulieren hebben om klachten in te dienen en zich in een strafzaak civiele partij (dus opkomend voor schadevergoeding) te stellen.

⁶⁵] Deze burger/gezagsdrager kan een voogdij-instelling zijn waaraan de voogdij over een minderjarige is opgedragen, of een rechtspersoon die als toeziende voogd is benoemd.

2.4 Staat versus burger

De zienswijze waarin gezagsmaatregelen en de bepalingen van het uit te keren bedrag ten behoeve van het kind, tot het publiekrecht behoren in de zin waarin het strafrecht daartoe behoort, en procedures betreffen van staat versus burger, geeft aanleiding tot allerlei vragen. Hoe zit het met de notie van 'equality of arms'? Wordt de burger geacht zich adaequaat te kunnen 'verweren/verdedigen' met behulp van een 'vertrouwensfiguur' door wie hij zich kan laten bijstaan, tegenover een door de rijksoverheid gefinancierde onderzoeksinstelling ⁶⁶? Dient in voorkomende gevallen een 'verdachte/gedaagde' voogdij-instelling die de voogdij of de toezienende voogdij over een minderjarige uitoefent, dezelfde processuele burgerrechten te hebben als een 'verdachte/gedaagde' persoon?

Hoe zit het met het bewijsrecht in zaken waarin om een dwingend ingrijpen in de (wijze van) nakoming van gezags- en ouderlijke verplichtingen is verzocht? Aan te nemen valt dat de algemene bepalingen van bewijsrecht (de artikelen 176 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) ook op kinderbeschermingszaken van toepassing zijn. Dat er in zaken van personen- en familierecht (dus ook in kinderbeschermingszaken) sprake is van 'bewijs van de gestelde feiten', blijkt uit artikel 799 lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering uit het wetsvoorstel 22 487. Is het algemene bewijsrecht van toepassing op het belangcriterium ⁶⁷? En is dit bewijsrecht van toepassing op de tweede rechtsvraag die na de ontvankelijkheidsvraag aan de orde is bij de behandeling van een verzoek tot een dwingend ingrijpen dat leidt tot een verbreking van een gezagsbetrekking of de ontneming van de zelfstandigheid aan de uitoefening van een gezags- of ouderlijke bevoegdheid? Dit is de vraag of aan de betreffende wettelijke grond/ gevalsomschrijving is voldaan.

Dient een adoptie – althans wat betreft de verbreking van de familierechtelijke betrekkingen tussen ouder(s) en kind – niet gegrond te zijn op een niet-behoorlijke nakoming door de ouders van de wettelijke verplichtingen die uit het ouderschap (niet: uit het gezag) voortvloeien? Dient een gezagsoverdracht op verzoek van een ouder of pleegouder niet gegrond te zijn op een niet-behoorlijke nakoming door de voogd van de gezagsverplichtingen?

Dient er op het gebied van het kinderbeschermingsrecht niet een equivalent te komen van de wettelijk omschreven, algemene taak die het openbaar ministerie in het strafprocesrecht heeft bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen ⁶⁸? Artikel 912 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kent taken toe aan het openbaar ministerie in bepaalde gevallen, zoals de tenuitvoerlegging van de rechterlijke bevelen tot afgifte van de minderjarige ⁶⁹. Hoe is het gesteld met het toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van de niet in deze artikelen genoemde rechterlijke beslissingen van kinderbescherming?

⁶⁶] Punt I van de Samenvatting van de uitgangspunten met betrekking tot de rol van de vertrouwensfiguur van de cliënt, bijlage bij de notitie 'De Raad voor de Kinderbescherming' van de staatssecretaris van Justitie (Handelingen Tweede Kamer, 1983/1984, 18 122, nrs. 1-2, blz 31) luidt: 'Een cliënt kan zich laten bijstaan door een helper, liever te noemen 'iemand in wie de cliënt vertrouwen heeft'. Dit kan zijn een advocaat, een familielid, een buurman of een lid van een belangenbehartigingsorganisatie.'

⁶⁷] Het belang-criterium voor adopties is het meest uitvoerig: 'Het verzoek kan alleen worden toegewezen, indien de adoptie, zowel uit het oogpunt van verbreking van de banden met de ouders als uit dat van bevestiging van de banden met de adoptanten (...) in het kennelijk belang van het kind is (...) (artikel 1: 227 lid 2 BW).

⁶⁸] De artikelen 553 e.v. Sv. Art. 553 luidt: 'De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt overeenkomstig door Onze Minister van Justitie te stellen richtlijnen op last van het openbaar ministerie bij het gerecht dat de beslissing heeft gegeven of tot hetwelk de rechter van wien de beslissing afkomstig was, behoort.'

⁶⁹] Deze bevelen worden in het wetsvoorstel 22 487 omgezet in een recht dat degene aan wie een minderjarige ingevolge bepaalde beschikkingen blijvend of tijdelijk wordt toevertrouwd, van rechtswege heeft tot het aan hem doen afgeven van de minderjarige (zie Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nrs. 1-2, zie de voorgestelde artikelen 812 en 813).

Vloeit uit de aard van en de grond voor de bepaling door de rechter van de hoogte van het ten behoeve van een kind uit te keren bedrag niet voort, dat een staatsorgaan de bevoegdheid dient te hebben de last tot executie van de beslissing aan bijvoorbeeld een deurwaarder te geven? Is de inningstaak van de raden voor de kindbescherming wel een facultatieve aangelegenheid van overheidsbeleid die desgewenst kan worden afgestoten, bijvoorbeeld in het kader van een streven naar beperking van het takenpakket van departementen tot kerntaken? Of is het zo dat een statelijke inning onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voortvloeit uit de speciale aard van het kindbeschermingsrecht?

Kan in kindbeschermingszaken eigenlijk wel van belanghebbenden worden gesproken? Is er in dit opzicht niet een parallel te trekken met het strafrecht, waarin noch de – rechtstreeks bij de zaak belang hebbende - verdachte, noch eventuele slachtoffers, noch derden als belanghebbenden bij de zaak worden aangemerkt ⁷⁰? Een staatsorgaan richt zich in zaken van kindbescherming tegen een burger/gezagsdrager c.q. een burger/ ouder, naar aanleiding van diens handelen of nalaten, naar het algemeen belang; de rechter beslist (behalve met betrekking tot levensonderhoud) deels de hand van het belangcriterium, mede in het belang van de minderjarige. Allerlei hevig betrokken en afstandelijk betrokken personen kunnen informatie toeleveren ten behoeve van de rechterlijke oordeelsvorming, maar wat is de betekenis ervan dat zij worden aangemerkt als belanghebbende bij de zaak? Immers, als zij een 'invoegend' verzoek hebben ingediend, ontlenen zij daaraan hun processuele status ⁷¹. Ook bieden de huidige wettelijke regels aan personen de mogelijkheid om als procesinitiator op te treden; daaruit vloeit de processuele status van verzoeker voort. Daarnaast kan de rechter getuigen horen ⁷².

Als de raad voor de kindbescherming in kindbeschermingszaken optreedt als verzoeker, dan is deze functie in zekere opzichten het equivalent van die van de officiers van justitie in strafzaken ⁷³. Het is het 'staatsorgaan voor de kindbescherming' dat de gezagsdrager c.q. de onderhoudsplichtige (stief)ouder bij wijze van spreken vervolgt en aanklaagt. Hoe verhoudt dit zich tot de processuele rechten waarover de burger beschikt en in wiens gedragingen en nalaten de raad aanleiding ziet tot het indienen van een verzoek tot dwingend ingrijpen? Waarom is er in kindbeschermingszaken geen zelfstandig uit te oefenen recht op contra-expertise?

In het voetspoor van Facultatief horen schept het wetsvoorstel 22 487 verwarring over de verantwoordelijkheid voor de statelijke informatievoorziening in kindbeschermingszaken en in alle andere zaken die een beoordeling van het belang van een minderjarige vergen. De van rechtswege oproeping van de raad wordt in deze voorstellen omgezet in een facultatieve oproeping door de rechter. Terugtrek van de raad ten behoeve van de rechter lijkt op het eerste gezicht te passen in de huidige tijd van terugtrek van de overheid, met name van terugtrek van de rijksoverheid ten behoeve van functioneel (of territoriaal) gedecentraliseerde autoriteiten. Echter, wie is er bij de voorgestelde mix van twee halve verantwoordelijkheden (van de rechter, en van de raad, dus van de minister van Justitie) aanspreekbaar als blijkt dat de beslissing in een bepaalde zaak, bijvoorbeeld een adoptie, is genomen met een tekort aan infor-

⁷⁰] Wel kan een beledigde partij zich 'ter zake van hare vordering tot schadevergoeding in het geding over de strafzaak voegen' (de artikelen 332 e.v. van het Wetboek van Strafvordering).

⁷¹] Zie bijvoorbeeld artikel 1: 275 lid 3 BW.

⁷²] De art. 189 e.v. juncto 182 Rv.; zie ook het in wetsvoorstel 22 487 voorgestelde art. 802.

⁷³] In het straf(proces)recht voor jeugdige personen heeft de raad voor de kindbescherming de taak de rechter te adviseren (de artikelen 495, 499 en 500 van het Wetboek van Strafvordering) en is de raad belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (artikel 77aa lid 1 van het Wetboek van Strafrecht).

matie over het belang van de minderjarige, ofschoon de raad die informatie wel had kunnen vergaren? Is dit dan een besluit van de rechter, en kan in de voorgestelde dubbel-constructie de rechter hierop worden aangesproken door middel van een klacht over de wijze waarop hij zich in de uitoefening van de bediening jegens de klager heeft gedragen⁷⁴? Is dit 'besluit' vatbaar voor hoger beroep? Of is de minister van Justitie aanspreekbaar op de taakuitoefening door de raad? Of is de minister alleen aan te spreken op de wijze van reageren van een raad op de oproeping tot verhoor die de rechter deed? Is de volgende stap dat de raad voor de kindbescherming alleen die verzoeken indient, en die onderzoeken uitvoert, die de rechter met het oog op de belangen van de minderjarige het beoordelen waard vindt?

Wederom rijst de vraag: in welke zin is de rechter in kindbeschermingszaken niet zo lijdelijk als in andere privaatrechtelijke kwesties? Zijn kindbeschermingsprocessen niet eerder accusatoir dan contradictoir, of voluntair? En in hoeverre heeft de staat een eigen verantwoordelijkheid voor de kwantiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening over het belang van de minderjarige aan de rechter ook in andere zaken dan maatregelzaken? Hoe zwaar is de inspanningsverplichting van de staat om te zorgen dat de minderjarige ten aanzien van wie een beslissing van kindbescherming is genomen (inclusief adoptie) effectief wordt beschermd tegen voortdurende of herhaling van de gebrekkige nakoming van ouderlijke verplichtingen c.q. gezagsverplichtingen? Al deze honden hebben sinds 1901 de tijd voornamelijk slapend doorgebracht. Van het wetsvoorstel 22 487 en de toelichting daarbij zullen ze niet wakker worden.

Toch is het de moeite waard om de rechtsvragen die in kindbeschermingszaken aan de orde zijn, te zien als rechtsvragen in de verhouding in de verhouding tussen de staat en een burger⁷⁵. Het publiekrechtelijke karakter van het kindbeschermingsrecht manifesteert zich op het moment dat er bij een orgaan dat (of een persoon die) bevoegd is tot procesinitiatie, een vermoeden is van een gebrekkige nakoming van een wettelijke verplichting door degene die het gezag over een minderjarige uitoefent, of door een onderhoudsplichtige (stief)ouder. De raad voor de kindbescherming die in kindbeschermingszaken optreedt als verzoeker, treedt noch in civielrechtelijke zin op namens de minderjarige als diens wettelijke vertegenwoordiger, noch als organisatie van particulier initiatief. Hij treedt op namens de staat, en is dus procespartij als staatsorgaan⁷⁶. Deze staatstaak leent zich niet voor 'privatisering' in de vorm van benoeming door de rechter van een bijzondere curator die een bepaalde minderjarige ad hoc vertegenwoordigt, althans niet zonder principiële koerswending⁷⁷.

De minister van Justitie dient als enige verantwoordelijkheid te dragen voor de werkzaamheden van de bureaus van de raden voor de kindbescherming. Dit is erkend in de nota 'Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging'. De staatssecretaris van Justitie stelt daarin dat een beleidsbepalende rol voor de colleges de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering door

⁷⁴] De artikelen 14a e.v. van de Wet op de Rechterlijke organisatie.

⁷⁵] Degene die het gezag over een minderjarige uitoefent op een wijze die aanleiding is geweest om de gezagsuitoefening in het geding te brengen, c.q. degene op wie een onderhoudsverplichting rust, en deze niet behoorlijk nakomt, c.q. degene die de verwekker is van een kind, en niet erkent dat op hem een onderhoudsverplichting rust. Wellicht ook: degene die zijn ouderlijke verplichtingen zodanig nakomt dat een adoptie in het belang van het kind is.

⁷⁶] 'De Raad voor de Kinderbescherming is een overheidsorgaan, dat in elk van de 19 arrondissementen van ons land te vinden is.' P.A.J.Th. van Teeffelen, Ad. Donker, *Ouder, kind en rechter*; Rotterdam, Campus, 1988.

'Ook binnen deze gedachte is en blijft de raad een justitieel overheidsorgaan.' (notitie 'De Raad voor de Kinderbescherming', Handelingen Tweede Kamer, 1983/1984, 18 122, nrs. 1-2, blz. 7).

⁷⁷] Zie de passage over de minderjarige in de memorie van toelichting: Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 487, nr. 3, blz. 7.

de bureaus verhult, en dat een beleidsbepalend college de gewenste uniformiteit van uitvoering en de rechtszekerheid voor de burger in de weg staat. 'Ik heb besloten opheffing van de colleges van de raden te bevorderen en zal dan in plaats daarvan bij iedere raad een adviescommissie instellen.'. Dan blijven de bureaus voor de kindbescherming, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, over ⁷⁸.

Verondersteld dat kindbeschermings-processen eigenlijk processen zijn van 'staat versus burger' en in die zin overeenkomst vertonen met strafprocessen, dan is het mogelijk om meer lijn te brengen in de procesinitiatie in kindbeschermingszaken. Welke personen en instellingen bevoegd zijn tot procesinitiatie in het jeugdbeschermingsrecht, is nu, per maatregel afzonderlijk, in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd. Het doorsnee-patroon voor gezagszaken (voor zover daarvan kan worden gesproken) ziet er als volgt uit: de andere gezagsdrager, de familieleden van de minderjarige tot in de vierde graad, de raad voor de kindbescherming, en het openbaar ministerie ⁷⁹.

De verschillende categorieën verzoekers lijken op gelijke voet te staan. In de praktijk is de raad voor de kindbescherming wat betreft de procesinitiatie aanmerkelijk gelijkjer dan de anderen tot verzoeken bevoegd, gezien de (in veel gevallen geldende) wettelijke verplichting van de rechter de raad op te roepen, en gezien de wettelijke bevoegdheid van het bureau om in bepaalde gevallen een onderzoek in te stellen ⁸⁰. Voor onderhoudszaken zijn bevoegd: de raad voor de kindbescherming en hij die over het kind het gezag uitoefent ⁸¹.

In het wetsvoorstel Herziening van het burgerlijk procesrecht (22 487) en de bijbehorende memorie van toelichting wordt niet voorgesteld deze brokstukjes procesrecht over te brengen naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering; op de procesinitiatie wordt niet ingegaan. Met een oog op het strafprocesrecht zou het volgende model te schetsen zijn:

1. Verzoeken tot het opleggen van een maatregel worden ingediend door de bureaus voor de kindbescherming, één per arrondissement.
2. Ieder die kennis draagt van feiten en omstandigheden die tot een maatregel van kindbescherming kunnen leiden, is bevoegd daarvan aangifte te doen bij de bureaus voor de kindbescherming ⁸².
3. Wordt geen verzoek ingediend door het bureau voor de kindbescherming, dan kan de rechtstreeks belanghebbende (bij het niet ingediend zijn van een verzoek naar aanleiding van de aangifte) daarover schriftelijk beklag doen bij de minister van Justitie ⁸³.
4. Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot het al dan niet indienen van een

⁷⁸] *Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging*, nota van de staatssecretaris van Justitie, 1990, blz. 51.

⁷⁹] Andere categorieën zijn: schuldeisers; andere belanghebbenden (zie de artikelen I: 299 en 324 lid 3 BW). Sommige beslissingen kunnen ook ambtholve, of alleen ambtsholve, worden genomen.

⁸⁰] Zie artikel 24 lid 2 van het Organisatiebesluit raden voor de kindbescherming, Besluit van 21 januari 1982, Stb. 16.

⁸¹] Artikel I: 406 lid 1 BW.

⁸²] Artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering: 'Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen.'

⁸³] Artikel 12 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering: 'Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof, binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen.'

verzoek door het bureau voor de kindbescherming rechtstreeks geacht kan worden te zijn getroffen ⁸⁴.

5. In het verzoek worden de feiten en omstandigheden vermeld die aanleiding zijn voor het vermoeden dat degene tegen wie het verzoek is gericht, een wettelijke gezags- of ouderlijke verplichting niet behoorlijk nakomt.
6. Degene wiens gezagsverplichting of ouderlijke verplichting in het geding is, kan vóór de aanvang der terechtzitting een bezwaarschrift tegen het verzoek indienen bij de rechtbank ⁸⁵.

Er zijn verschillende varianten op deze schets denkbaar, zoals: bevoegdheden in gezagszaken voor het openbaar ministerie die gelijk op lopen met die van de bureaus voor de kindbescherming, zoals nu min of meer het geval is ⁸⁶. Een ander denkbare variant is overdracht van de taken met betrekking tot het verrichten en doen verrichten van onderzoek en de procesinitiatie in gezagszaken aan (de jeugdofficieren van) het openbaar ministerie. Maar die variant lijkt op dit moment een brug te ver.

2.5 Het kindbeschermingsrecht

Het wetsvoorstel 22 487 beoogt de diverse soorten burgerlijk-statelijk procesrecht die in het personen- en familierecht aan de orde zijn, zoveel mogelijk met de overige soorten op één hoop te vegen. De verschillen tussen ouderschap(sverplichtingen) en gezag(sverplichtingen), tussen kind en minderjarige, tussen belanghebbenden en procespartijen, tussen overdrachten op eigen verzoek en dwingende ingrepen, tussen privaatrecht zonder en met publiekrechtelijke karakteristieken, worden toegedekt. Daarmee wordt het zicht belemmerd op de verantwoordelijkheid van de staat om minderjarigen te beschermen tegen een gebrekkige uitoefening van wettelijke gezagsverplichtingen en ouderlijke verplichtingen.

Een nieuwe scheidslijn tussen materieel recht en procedureel recht wordt niet gemaakt, terwijl daarvoor aanleiding gevonden zou kunnen worden in de aanwezigheid van de – verbrokkelde – bepalingen voor de procesinitiatie in maatregelzaken in het Burgerlijke Wetboek ⁸⁷.

Een nadere doordinking van de materie vanuit de invalshoek dat kindbeschermingszaken te zien zijn als zaken van ‘staat versus burger’, leidt wellicht tot antwoorden op actuele vragen. Bijvoorbeeld de vraag naar de functie van de raden voor de kindbescherming bij de inning van onderhoudsbijdragen ten behoeve van minderjarigen, naar de aard van de taak van de raden om de rechter met betrekking tot het belang van de minderjarige van informatie te voorzien, naar de verheldering van de grond/gevalsomschrijving voor gezags-

⁸⁴] Artikel 12 lid 2 van het Wetboek van Strafvordering: ‘Onder rechtstreeks belanghebbende wordt mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen.’

Ook de jurisprudentie opgenomen in: *De belanghebbende*; Vereniging voor administratief recht, VAR-reeks 108, H.D. Tjeenk Willink, 1992, en in: *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, Editie Schuurmans en Jordens, nr. 154, vierde druk, 1991 (blz. 247 e.v.) zou voor een dergelijke inrichting van de procesinitiatie van belang kunnen zijn.

⁸⁵] Artikel 262 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering: ‘Tegen de dagvaarding, voor zover deze betreft een feit ten aanzien waarvan een kennisgeving van verdere vervolging niet is voorafgegaan, kan de verdachte binnen acht dagen na de betekening een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank.’

Artikel 371 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering: ‘Tegen eene dagvaarding om te verschijnen op eene terechtzitting van den politierechter kan het bezwaarschrift enkel worden ingediend vóór den aanvang der terechtzitting.’

⁸⁶] Met uitzondering van bijvoorbeeld de verzoeken tot herstel, en het vaststellen van een bedrag ten behoeve van een minderjarig (stief)kind.

⁸⁷] En van bewijsregels voor afstammingszaken in het Burgerlijk Wetboek, ook bij invoering van het wetsvoorstel Herziening van het afstammingsrecht (20 626).

maatregelen, naar de grond voor de ouder-bijdragen in het kader van de kinderbescherming en in het kader van niet-juridische hulpverlening aan minderjarigen, naar de positie van de minderjarige, en naar de positie van de (kinder)rechter.

Van de beide medewetgevers mag met betrekking tot de wetgeving op het gebied van de kinderbescherming een bijzondere inspanning worden verwacht. Het kinderbeschermingsrecht is een rechtsgebied dat door velen die er professioneel mee te maken krijgen, in grote lijnen wordt aanvaard zoals men het aantrof, en dat door velen die er als burger mee te maken krijgen, het liefst zo snel mogelijk wordt vergeten.

Arbeid, inkomen en burgerschap

Een analyse van de status van sociale
rechten in moderne opvattingen van
burgerschap

R.J. van der Veen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	159
2.	Drie visies op sociale rechten	163
3.	Arbeid, inkomen en burgerschap	169
4.	Conclusie: verzorgingsstaat en modern burgerschap	177

Tot aan het begin van de twintigste eeuw was het bezitten van eigendom maatstaf voor de vereisten van burgerschap (autonomie, competentie, loyaliteit). De status van 'burger' was noodzakelijk om deel te kunnen nemen aan het politieke besluitvormingsproces. Door middel van het toekennen of afwijzen van de status van burger vond een proces van sociale uitsluiting plaats. De historische ontwikkeling van het idee van burgerschap wordt echter niet zozeer gekenmerkt door sociale uitsluiting, maar is vooral een proces waarin de status van burger meer en meer universeel is geworden (binnen de grenzen van de natie-staat). Geen sociale uitsluiting dus maar een proces van 'sociale insluiting'. Om deze reden geeft Shklar haar recente boek over burgerschap in Amerika als ondertitel 'The Quest for Inclusion' mee ¹.

Een gevolg van het steeds universeler worden van de status van burger is een uitbreiding van de sferen van het sociale leven waarop het idee van burgerschap van invloed is. Marshall typeert deze ontwikkeling in termen van een uitbreiding van rechten ². Van burgerlijke rechten, via politieke rechten naar sociale rechten. Deze ontwikkeling van rechten kan om twee redenen gezien worden als een gevolg van het steeds universeler worden van de status van burger. In de eerste plaats omdat de status van burgerschap gerelateerd is aan eisen van autonomie en competentie. Door middel van het garanderen van sociale rechten (zoals sociale zekerheid en onderwijs) valt een zekere mate van autonomie en competentie eenieder ten deel. Zo bezien zijn met name sociale rechten een voorwaarde voor universeel burgerschap ³. In de tweede plaats komen de sociale rechten van modern burgerschap voort uit het idee van de (formele) gelijkwaardigheid van burgers dat gepaard gaat met het toenemende universele karakter van burgerschap ⁴. Deze gelijkwaardigheid vereist een minimale garantie van sociale participatie – via sociale rechten - die vervolgens een reductie van sociale ongelijkheid tot gevolg heeft ⁵.

Het toenemende universele karakter van burgerschap leidt er ook toe dat de scheiding publiek-privaat vervaagt. In klassieke noties van burgerschap bestaat een strakke scheiding tussen de publieke en de private sfeer. Burgerschap heeft slechts betrekking op de publieke, i.c. politieke, sfeer. Door de introductie van burgerlijke en sociale rechten vervaagt deze scheiding. De gemeenschap (i.c. de staat) neemt een zekere verantwoordelijkheid voor de levenskansen van burgers (d.m.v. sociale rechten) en reguleert ook hun onderlinge verkeer (d.m.v. burgerlijke rechten). Het gevolg hiervan is een toenemende inmenging van de staat in de private levenssfeer.

De problemen van en de kritiek op de moderne verzorgingsstaat hebben de discussie over burgerschap nieuw leven ingeblazen ⁶. Het idee van de verzorgingsstaat als garantie van met name de sociale rechten van burgers is nauw verwant aan moderne opvattingen van burgerschap. De kritiek op beide

¹] J.N. Shklar, *American Citizenship: the Quest for Inclusion*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991.

²] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other essays*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

³] H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Meppel, Boom, 1992, blz. 44-45.

⁴] Vgl. T.H. Marshall, op. cit.

⁵] R. Dworkin, *A Matter of Principle*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985, blz. 211 en J.D. Moon, 'The Moral Basis of the Democratic Welfare State'; in: A. Gutmann, *Democracy and the Welfare State*; Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988, blz. 43.

⁶] Bijvoorbeeld: H.P.M. Adriaansens, 'Arbeid en burgerschap: een nieuwe dimensie'; *Beleid en Maatschappij*, 1989, nr. 6, blz. 282-291; Gutmann, op. cit. en L.M. Mead, *Beyond Entitlement; the Social Obligations of Citizenship*; New York, Free Press, 1986.

ideeën is dat de garantie van sociale rechten door de staat de vrijheid van burgers, i.c. hun burgerlijke en politieke rechten, bedreigt en juist de gemeenschap waarvan de verzorgingsstaat een uitdrukking is ondermijnt. Bijvoorbeeld omdat sociale rechten apathie in de hand kunnen werken⁷, en berekend gedrag van burgers stimuleren⁸.

Centraal in het debat over verzorgingsstaat en burgerschap staan de sociale rechten. In dit artikel richt ik mij vooral op de status van sociale rechten. De *centrale vraag* luidt hoe sociale rechten zich verhouden tot het moderne idee van burgerschap. Zijn ze een *voorwaarde voor* burgerschap, een *onderdeel van* burgerschap of hebben zij *niets van doen* met burgerschap? In het eerste geval hanteren we een beperkte definitie van burgerschap en heeft zij vooral betrekking op de publieke, politieke sfeer. Een burger is dan iemand die participeert in de politieke besluitvorming, hiervoor is een minimum aan competentie en autonomie noodzakelijk. Ook in het laatste geval hanteren we een beperkte definitie van burgerschap, maar wordt de bijdrage van sociale rechten aan de autonomie en competentie van burgers negatief gewaardeerd⁹. In het tweede geval hanteren we een veel ruimere definitie van burgerschap, waarin niet alleen participatie in de politieke besluitvorming een plaats krijgt, maar meer algemeen geformuleerd maatschappelijke participatie centraal staat. Zoals later zal worden geïllustreerd is de keuze die gemaakt wordt tussen deze visies op de relatie tussen sociale rechten en burgerschap van groot belang voor de twee zaken die in dit artikel zullen worden bestudeerd in hun relatie tot burgerschap: arbeid en inkomen.

De vraag naar de status van sociale rechten is tweeledig:

- de vraag welke rol sociale rechten dienen te vervullen ten aanzien van burgerschap (indien voorwaardenscheppend, dan is de vraag of zij ook werkelijk bijdragen aan burgerschap);
- de vraag naar de verhouding tussen rechten en plichten. Wanneer sociale rechten inderdaad een bedreiging vormen voor de burgerlijke en politieke rechten, roept dit de vraag op hoe sociale rechten zodanig vorm kunnen worden gegeven, bijvoorbeeld door meer nadruk op de plichten van burgerschap, dat deze bedreiging wordt opgeheven.

Nader geëxpliciteerd betekent dit dat de centrale vraag van dit artikel luidt welke plaats *inkomen en arbeid* innemen in het begrip burgerschap en op welke wijze een garantie van sociale zekerheid via inkomen of arbeid door een stelsel van sociale zekerheid verwezenlijkt kan worden.

Het huidige publieke debat is vooral een debat over burgerzin in plaats van burgerschap¹⁰. Mouffe typeert het debat als een ‘moral crusade’ van conservatieven in hun strijd voor de ontmanteling van de verzorgingsstaat¹¹. De Haan spreekt in dit verband over de ‘lachspiegel van het burgerschap’, hij schrijft: ‘In feite is het debat over burgerschap het spiegelbeeld van de sluimerende onvrede over de onmacht van de centrale overheid en het onvermogen van parlementaire politici om het overheidsapparaat onder controle te krijgen. (...) Het is ook een lachspiegel, waarin het probleem vervormd wordt en op zo’n manier wordt hergeformuleerd dat het onvermogen van de overheid uit het gezicht verdwijnt’¹². Er is sprake van een retorische verschuiving waarin problemen rond het sturend vermogen van de overheid vervangen worden door problemen rond de moraal van burgers. Hiermee verschuift niet alleen de focus

^{7]} Ch. Murray, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*; New York, Basic Books, 1980 en L.M. Mead, op. cit.

^{8]} Ch. Murray, op. cit. en C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*; Leiden, Stenfert Kroese, 1991.

^{9]} Vgl. Ch. Murray, op. cit.

^{10]} Vgl. M.A.P. Bovens, ‘Burgerschap of burgerzin’, *Beleid en Maatschappij*, 1991, nr. 3, blz. 113-114.

^{11]} C. Mouffe, ‘The Civics Lesson’, *New Statesman*, 7 oktober 1988.

^{12]} I. de Haan, ‘De lachspiegel van het burgerschap’, in: *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, op. cit., blz. 172.

van het debat maar ook de normatieve lading: de schuldvraag wordt door-
geschoven naar de burger. In dit artikel wil ik proberen deze retorische
verschuiving terug te draaien. Vragen rondom burgerschap in een moderne
verzorgingsstaat hebben uitdrukkelijk niet alleen betrekking op de moraal
van de burger maar ook en vooral op de staat als collectieve garantie van
sociale rechten.

Zoals hiervoor is aangegeven kan globaal een driedeling worden gemaakt in opvattingen over de relatie tussen sociale rechten en burgerschap. In de eerste worden sociale rechten gezien als een voorwaarde voor burgerschap, maar niet als een onderdeel van burgerschap. Dit laatste betekent dat het idee van burgerschap beperkt blijft tot politieke participatie (in de ruime zin des woords). Het universele karakter van modern burgerschap maakt sociale rechten echter wel voorwaardelijk voor burgerschap: om zelfstandig op te kunnen treden en tot een zelfstandig oordeel te kunnen komen is een zekere mate van onafhankelijkheid noodzakelijk. Om deze reden dient de staat een zekere mate van sociale zekerheid te garanderen. Deze voorwaardelijke opvatting van de status van sociale rechten kunnen we bijvoorbeeld terug vinden in het werk van Dahrendorf¹³.

Dahrendorf stelt in de tweede plaats dat door middel van het verstrekken van de status van burger primair rechten worden verstrekt. 'In principle the rights of citizenship are not conditional, but categorical'¹⁴. Rechten gaan dus niet gepaard met plichten. Een kiesplicht gaat naar zijn mening niet samen met het kiesrecht, evenmin als een arbeidsplicht samengaat met een recht op sociale zekerheid. Dit betekent niet dat burgerschap überhaupt geen plichten kent, maar deze plichten zijn universeel en onderdeel van de publieke sfeer ('compliance with the law, paying taxes, community or military service')¹⁵. Ook Van Gunsteren onderschrijft de stelling dat er geen directe reciprociteit bestaat tussen rechten en plichten. In plaats hiervan stelt hij dat de verstrekkingen van de overheid aan burgers getoetst dienen te worden op hun effecten op burgerschap. Deze verstrekkingen dienen zodanig plaats te vinden dat burgerschap daardoor niet wordt ondermijnd¹⁶. In een volgende paragraaf (paragraaf 3) zal aan de hand van de themata van inkomen en arbeid worden onderzocht hoe consistent dit standpunt is en wat de gevolgen zijn voor de vormgeving van sociale rechten.

De tweede visie op de relatie tussen sociale rechten en burgerschap – sociale rechten maken geen onderdeel uit van de rechten van burgers – is gebaseerd op het liberale gedachtengoed. Liberale visies op burgerschap benadrukken sterk de bescherming van de private sfeer. Centraal staan de burgerlijke, met name economische, vrijheden. De enige plicht die burgers in deze visie ten opzichte van elkaar hebben is het respecteren van elkaars vrijheden. Deelname aan het publieke leven is geen verplichting voor burgers, maar een recht. De economische vrijheid van burgers is voorwaarde voor het ontstaan van een publieke sfeer (de staat). Rationele en vrije burgers maken onderling afspraken en dragen vrijwillig het garanderen van burgerlijke vrijheden en het waarborgen van politieke rechten over aan een overheid¹⁷. Sociale rechten spelen in deze klassieke liberale opvatting van burgerschap geen rol.

Een moderne uitwerking van de liberale benadering maar dan gerelateerd aan het vraagstuk van de sociale rechten kunnen we vinden in het werk van Murray¹⁸. De thema's van de rationele (i.e. utilitair calculerende) burger en

^{13]} R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict: an essay on the politics of liberty*; London, Weidenfeld & Nicolson, 1988.

^{14]} *Ibid.*, blz. 34.

^{15]} *Ibid.*, blz. 33-34.

^{16]} H.R. van Gunsteren, op. cit., blz. 59.

^{17]} A.C. Hemerijck (e.a.), 'De herontdekte burger'; in: *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, op. cit., blz. 17.

^{18]} Ch. Murray, op. cit.

het allesoverstijgende belang van economische vrijheid nemen in zijn werk een centrale plaats in. Murray's redenering, die geïllustreerd wordt aan de hand van de ontwikkeling en maatschappelijke gevolgen van sociale programma's in de Verenigde Staten, is simpel. Aangezien burgers rationeel calculerende individuen zijn leidt het verstrekken van sociale rechten, bijvoorbeeld via sociale voorzieningen, tot misbruik van die rechten en tot een ondermijning van het economisch systeem. Het verstrekken van voorzieningen aan burgers die bijvoorbeeld werkloos zijn maakt werkloosheid juist aantrekkelijk. Dit leidt tot een stijgend beroep op werkloosheidsvoorzieningen en bevordert economische afhankelijkheid. Dit perverse verschijnsel doet zich volgens Murray voor bij alle vormen van sociaal beleid. Zijn oplossing is even simpel als zijn analyse: het schrappen van alle van overheidswege georganiseerde sociale programma's. Sociale ondersteuning is een zaak van de lokale gemeenschap en dient niet te worden overgenomen door de staat in de vorm van sociale rechten. De rationele burger zal in een dergelijke situatie weer het heft in eigen hand nemen waardoor de economische afhankelijkheid zal verminderen. Sociale rechten krijgen in deze archetypische liberale benadering geen plaats.

Een tweede stroming in het liberale denken gaat minder ver en ruimt wel enige plaats in voor sociale rechten. De redenering die men volgt vertrekt vanuit de stelling dat een markteconomie behoefte heeft aan zelfstandige, autonome individuen en bedreigd wordt door een te omvangrijke groep armen en dat om deze redenen een sociaal vangnet in de markteconomie dient te worden ingebouwd middels minimaal noodzakelijke sociale rechten¹⁹. Dit betreft dan vooral door de staat verplichte, maar niet door de staat uitgevoerde sociale verzekeringen²⁰.

In de derde benadering van de relatie tussen burgerschap en sociale rechten zijn sociale rechten onderdeel van burgerschap. Burgerschap heeft dan niet alleen meer betrekking op de politieke sfeer, maar op maatschappelijke deelname in algemene zin. Sociale rechten belichamen de garantie van deze maatschappelijke participatie. Binnen deze benadering kunnen globaal twee verschillende stromingen worden onderscheiden. In de eerste wordt een empirische relatie gelegd tussen maatschappelijke participatie en sociale rechten (sociale rechten zijn empirisch noodzakelijk voor de garantie van maatschappelijke participatie) in de tweede worden sociale rechten logisch afgeleid uit het lidmaatschap van een gemeenschap²¹. De recente studie van Shklar, *American Citizenship*, kan model staan voor de empirische benadering²².

Shklar komt op basis van onderzoek naar de betekenis van burgerschap in de Amerikaanse republiek tot de stelling dat sociale rechten een onderdeel zijn van modern burgerschap en er niet slechts een voorwaarde voor vormen. Zij onderscheidt vier betekenissen van het begrip burgerschap²³. In de eerste plaats burgerschap als nationaliteit (of ruimer: lidmaatschap). Deze betekenis betreft de juridische erkenning van burgerschap; voor de moderne westerse naties een niet onbelangrijke dimensie van burgerschap gelet op de toenemende migratiestromen van zuid naar noord²⁴. De tweede betekenis heeft betrekking op wat zij omschrijft als 'good citizenship' of 'active participation'. Deze betekenis omvat vooral de morele dimensie van burgerschap. 'Een goede burger' is betrokken bij de publieke zaak en voelt verantwoordelijkheid voor de

^{19]} R. Goodin, *Reasons for Welfare: the political theory of the welfare state*; Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988, blz. 18.

^{20]} F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*; Londen, Routledge & Kegan Paul, 1960, blz. 260.

^{21]} Vgl. R. Goodin, op. cit., blz. 81.

^{22]} J.N. Shklar, op. cit.

^{23]} *Ibid.*, blz. 3.

^{24]} Vgl. J.H. Carens, 'Immigration and the Welfare State'; in: *Democracy and the Welfare State*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988.

gemeenschap waar hij of zij lid van is. Met name in Amerika heeft de notie van een goede burger de connotatie van een nette, verantwoordelijke burger. 'It is a use of the word citizenship that has no policy implications, but it is an internalized part of a democratic order that relies on the self-direction and responsibility of its citizens rather than on their mere obedience'²⁵. De extreme variant van deze goede burger is de ideale republikeinse burger. Deze verschilt van de goede burger in die zin dat publieke, politieke activiteiten de belangrijkste zingevende activiteiten vormen in zijn of haar leven. Deze betekenis van burgerschap is te herleiden tot de klassieke opvatting van burgerschap en naar Shklar's mening alleen bruikbaar binnen de context van een kleinschalige, participatieve democratie en niet binnen de context van de moderne representatieve democratie²⁶, die vooral drijft op vrije expressie van en interactie tussen belangen²⁷. De beleidsgevolgen van deze derde notie van burgerschap gaan in de richting van een meer directe en participatieve democratie, bijvoorbeeld door middel van referenda en democratisering van bedrijf en organisatie²⁸. De vierde betekenis van burgerschap die Shklar onderscheidt heeft betrekking op wat zij typeert als 'social standing, agency and empowerment'²⁹. In deze betekenis van burgerschap draait het vooral om de burger als een onafhankelijk, zelfstandig en gerespecteerd lid van een gemeenschap. Een en ander komt niet alleen tot uiting in het kiesrecht (in de ruime zin des woords) maar ook in de mogelijkheid om door middel van het verdienen van een inkomen zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien. Deze vierde betekenis van burgerschap sluit volgens Shklar het beste aan bij de context van de moderne, democratische en egalitaire maatschappij en vormt tevens het hart van de recente strijd van hen die zijn buitengesloten van burgerschap (slaven, armen, vrouwen). Geen kiesrecht hebben of werkloos zijn leidt tot afhankelijkheid en onvrijheid. Kortom: ook maatschappelijke participatie, met name participatie op de arbeidsmarkt en de mogelijkheid om een eigen inkomen te verdienen, is bij Shklar onderdeel van burgerschap.

Shklar baseert haar redenering op de stelling dat de Amerikaanse republiek gebaseerd is op het universele beginsel van de onafhankelijke burger. De Amerikaanse republiek was vanaf het begin een moderne republiek en niet een klassieke. 'Traditionally it had been thought that republics needed virtuous wholly public citizens in order to remain free. When the modern, extended, representative republic was created in 1787, it was not based on virtue, however, but on independent agents and the free interplay of their interest'³⁰. Deze onafhankelijkheid kan verworven worden op de markt. 'It is in the marketplace, in production and commerce, in the world of work in all its forms, and in voluntary associations that the American citizen finds his social place, his standing, the approbation of his fellows, and possibly some of his self-respect'³¹. Arbeid, economische zelfstandigheid en gelijke kansen namen de plaats in van het idee van 'deugd' (virtue). Het idee van de deugdzaamheid van arbeid en van arbeid als een onderdeel van burgerschap vertegenwoordigt een diepe breuk met klassieke ideeën over deugdzaamheid en burgerschap, waarin arbeid vooral gezien werd als een noodzakelijk kwaad, als degraderend voor volwaardige burgers. In de moderne republiek vervult arbeid voor zowel het individu (onafhankelijkheid) als voor de gemeenschap (welvaart, vooruitgang) een positieve functie. Shklar schrijft: 'In the modern world (...) with its intricate

^{25]} J.N. Shklar, *op. cit.*, blz. 6.

^{26]} *Ibid.*, blz. 11, 12.

^{27]} *Ibid.*, blz. 65.

^{28]} *Ibid.*, blz. 11.

^{29]} *Ibid.*, blz. 2.

^{30]} J.N. Shklar, *op. cit.*, blz. 65.

^{31]} *Ibid.*, blz. 63.

economic arrangements, our real loyalty must be to our work. The duty to work is paramount. *Work is the primary social act* if it is in keeping with the real needs of the economic order'³². Uit de combinatie van het universele beginsel van onafhankelijkheid en dus gelijkheid van kansen en de publieke en private voordelen van arbeid vloeien voor Shklar sociale rechten voort, vooral het recht op arbeid en inkomen. Via deze sociale rechten kunnen politieke gelijkheid en sociale participatie ('social inclusion') verwezenlijkt worden³³.

Het beste voorbeeld van de logische afleiding van sociale rechten uit het lid zijn van een gemeenschap kan worden gevonden bij Walzer³⁴. Voor Walzer komen de aard en de omvang van rechten en plichten voort uit de kenmerken van een gemeenschap en zijn zij niet absoluut te funderen (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Rawls)³⁵. Lidmaatschap van een gemeenschap geeft in Walzer's ogen recht op sociale ondersteuning. '... the common life is simultaneously the prerequisite of provision and one of its products'³⁶. In iedere samenleving bestaan vormen van sociale ondersteuning en in die zin kan volgens Walzer iedere gemeenschap een verzorgingsstaat ('welfare state') genoemd worden. De basis van deze sociale ondersteuning is gelegen in de wederzijdse afhankelijkheid die bestaat tussen de leden van een gemeenschap. Uit dit gegeven komen de volgende principes voor sociale ondersteuning voort³⁷:

- 'every political community must attend to the needs of its members as they collectively understand those needs;
- the goods that are distributed must be distributed in proportion to need;
- the distribution must recognize and uphold the underlying equality of membership'³⁸.

De bovenstaande principes illustreren dat ook bij Walzer het beginsel van sociale participatie ('social inclusion') centraal staat³⁹. Dit heeft tot gevolg dat bij Walzer, evenals bij Shklar, sociale rechten een prominente plaats innemen in de rechten van de burger.

Op grond van het tweede en derde principe komt Walzer tot een negatieve beoordeling van de Amerikaanse welvaartsstaat⁴⁰. Het te sterke markt-karakter van voorzieningen in Amerika, bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheidszorg, leidt er toe dat voorzieningen onvoldoende tegemoetkomen aan de noden van burgers. Naast op marktbeginselen gebaseerde voorzieningen voldoen ook charitatieve vormen van sociale ondersteuning volgens Walzer niet aan de drie principes omdat zij afhankelijkheid en passiviteit genereren en daardoor het lidmaatschap ondermijnen⁴¹. Sociale ondersteuning door de staat is echter niet per definitie voldoende om deze ondermijning van lidmaatschap te voorkomen. Ambtenaren nemen dan slechts de rol van hun private voorgangers over. Slechts door de programma's zo in te richten dat zij onafhankelijkheid bevorderen voldoen zij aan de derde hierboven geformuleerde eis. Walzer's conclusie: 'Hence, the importance of programs (...) that aim at setting up the poor on their own: rehabilitation, retraining, subsidizing small businesses, and so on. Work itself is one of the things that men and women need, and that the community must help to provide whenever they are unable to provide it for themselves and for one another'⁴².

³²] Ibid., blz. 87, onderstreping van mij, RJV.

³³] Ibid., blz. 99-101.

³⁴] EM. Walzer, *Spheres of Justice: a defense of pluralism and equality*; New York, Basic Books, 1983.

³⁵] J. Rawls, *A Theory of Justice*; Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

³⁶] M. Walzer, op. cit., blz. 65.

³⁷] Ibid., blz. 84.

³⁸] Dit betekent: '... They must be provided in such a way as to sustain their membership'; M. Walzer, op. cit., blz. 78.

³⁹] Ibid., blz. 77.

⁴⁰] Ibid., blz. 90.

⁴¹] Ibid., blz. 92.

⁴²] M. Walzer, op. cit., blz. 92.

Zowel bij Shklar als bij Walzer kan het beginsel van de reciprociteit van rechten en plichten worden waargenomen. Tegenover door de gemeenschap verstrekte rechten staan plichten voor de burger; en de rechten en plichten van de burger weerspiegelen zich in een plicht voor de gemeenschap, een plicht die geformuleerd kan worden in de garantie van de mogelijkheid van sociale participatie.

Bij wijze van tussentijdse conclusie kan worden geconcludeerd dat de drie hierboven beschreven opvattingen samen komen in het ideaal van onafhankelijkheid⁴³. Het grote verschil tussen de drie benaderingen is gelegen in het antwoord op de vraag hoe deze onafhankelijkheid bereikt kan worden. Ook in de klassieke opvatting van burgerschap staat onafhankelijkheid centraal, maar is zij een minder problematische categorie. Omdat burgerschap niet universeel werd toegekend was de vraag hoe onafhankelijkheid bereikt en gegarandeerd kon worden niet van belang. Pas wanneer men een onafhankelijke positie had bereikt (in termen van eigendom) werd men toegelaten tot het burgerschap. Het universele karakter van modern burgerschap heeft echter tot gevolg dat een *empirische analyse* van onafhankelijkheid een belangrijke plaats dient in te nemen in beschouwingen over modern burgerschap. Een poging tot een dergelijke analyse van met name de relatie tussen arbeid, inkomen en burgerschap zal in de volgende paragraaf worden ondernomen. In deze paragraaf zullen de volgende vragen aan de orde komen:

- is een *garantie van inkomen* vanuit het perspectief van burgerschap noodzakelijk of ondermijnt zij de autonomie van het individu?
- wanneer deze garantie noodzakelijk wordt geacht, hoe kan zij dan vorm worden gegeven zodanig dat zij bijdraagt aan de instandhouding van burgerschap?
- is arbeid een centrale categorie van modern burgerschap, draagt zij bij aan de produktie van burgers, en zo ja is dan een *garantie van arbeid* noodzakelijk?
- wanneer deze garantie van arbeid noodzakelijk wordt geacht hoe kan zij dan op zo'n wijze vorm worden gegeven dat zij bijdraagt aan de instandhouding van burgerschap?

^{43]} Vgl. J.N. Shklar, op. cit., blz. 96.

a. *De perverse effecten van gegarandeerde sociale zekerheid*

Zonder uitzondering wordt in de verschillende benaderingen van burgerschap economische zelfstandigheid als voorwaarde van burgerschap gezien. Verschillen in visie ontstaan rond de vraag hoe deze economische zelfstandigheid bereikt kan worden en voor wie. Wat het eerste betreft draaien de verschillen om de vraag of economische zelfstandigheid als sociaal recht verstrekt dient te worden en onder welke voorwaarden. De vraag voor wie economische zelfstandigheid gegarandeerd moet worden betreft de vraag in welke mate sociale rechten geïndividualiseerd moeten worden.

Murray is de meest uitgesproken vertegenwoordiger van de visie waarin gesteld wordt dat het verstrekken van sociale zekerheid perverse, dat wil zeggen tegen bedoelde, effecten heeft op het gedrag van burgers⁴⁴. In plaats van onafhankelijkheid te waarborgen bestendigt zij juist de afhankelijkheid van burgers. Op basis van een analyse van het sociale beleid in Amerika na de Tweede Wereldoorlog formuleert Murray de volgende drie wetten van sociaal beleid, die verklaren waarom via sociaal beleid onafhankelijkheid niet kan worden bereikt.

- 'The law of imperfect selection': iedere regel die gerechtigden voor een bepaald programma definieert sluit ten onrechte mensen uit. Volledig sluitende categorisering van burgers via sociale wetgeving is onmogelijk. Dit leidt er toe dat de cirkel van gerechtigden steeds omvangrijker wordt⁴⁵.
- 'The law of unintended rewards': iedere vorm van sociale ondersteuning verhoogt de 'waarde' van de situatie die door middel van dat programma juist wordt bestreden. Dit leidt tot een stijgend beroep op sociale ondersteuning.
- 'The law of net harm': hoe minder waarschijnlijk het is dat ongewenst gedrag vrijwillig wordt opgegeven, hoe groter de kans dat een programma dat beoogt dit gedrag te veranderen meer problemen veroorzaakt dan het oplost. '...any program that mounts an intervention with sufficient rewards to sustain participation and an effective result will generate so much of the unwanted behavior (in order to become eligible for the programs rewards) that the effect will be to increase the incidence of the unwanted behavior'⁴⁶.

Aan Murray's wetten van sociaal beleid ligt een nulde wet ten grondslag, die een veronderstelling over het gedrag van mensen bevat, namelijk dat mensen rationeel calculeren en gericht zijn op het maximaliseren van korte-termijn winst. Murray concludeert dat het hedendaagse sociaal beleid in Amerika de armen meer schade berokkent dan goed doet. Hij stelt dan ook voor het gehele federale programma van sociaal beleid te schrappen. Sociaal beleid dient op lokaal niveau te worden gevoerd, niet als recht gegarandeerd te worden en strenger te zijn.

Murray's stelling dat de toenemende armoede en criminaliteit en de groei van eenoudergezinnen het gevolg zijn van sociaal beleid en niet van economische ontwikkelingen is hevig onder vuur genomen⁴⁷. De conclusie van dit debat is

⁴⁴] Ch. Murray, op. cit.

⁴⁵] Ibid., blz. 211-212.

⁴⁶] Ibid., blz. 217.

⁴⁷] Zie bijv. M. Katz, *The Undeserving Poor: from the War on Poverty to the War on Welfare*; New York, Pantheon Books, 1990, blz. 153-156; W.J. Wilson, *The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy*; Chicago en Londen, University of Chicago Press, 1987.

dat Murray's stelling niet houdbaar is. Hoewel de keuzeprocessen van burgers (met name ten gevolge van de ontwikkeling van de getto's in de Amerikaanse grote steden) zeker een rol spelen in de toename van afhankelijkheid van sociaal beleid, spelen de gevolgen van economische ontwikkelingen (met name ten aanzien van de arbeidsmarkt voor zwarten) een veel belangrijkere rol in het falen van sociaal beleid ⁴⁸.

Ook in Nederland bestaat een samenhang tussen de introductie van sociaal beleid (met name sociale verzekeringen en voorzieningen) en het beroep dat op voorzieningen wordt gedaan. De onderstaande tabel illustreert dit:

Ontwikkelingen van het volume aan sociale zekerheidsuitkeringen, 1970-1989 (x 1000 uitkeringsjaren)

	1970	1975	1980	1985	1989
AOW	1028	1159	1280	1781	1929
AWW	151	162	168	171	195
WAO/AAW	196	312	608	740	744
ZW	234	280	306	257	307
WW/RWW	58	197	235	650	583
ABW	70	117	117	183	178
Totaal	1737	2227	2714	3740	3945
Index (1980 = 100)	63	82	100	122	127
Verhouding actieven/ niet actieven (tot 65 jaar)*	9,9	5,5	4,3	2,7	2,9

* excl. AOW

Ook deze cijfers roepen de vraag op in hoeverre sociaal beleid niet juist de toestand die het probeert te verlichten oproept. Uit onderzoek blijkt dat een bewuste keuze voor afhankelijkheid van sociale zekerheid weinig voorkomt en de groei van het beroep onvoldoende verklaart ⁴⁹. Wel blijkt dat wanneer mensen eenmaal afhankelijk zijn geworden van een sociale zekerheidsuitkering deze afhankelijkheid eerder wordt bestendigd door het systeem van sociale zekerheid dan bestreden. In deze bestendiging van afhankelijkheid spelen keuzeprocessen van cliënten wel een belangrijke rol, namelijk een keuze voor uitkeringsafhankelijkheid boven de onzekerheid van herintrede op de arbeidsmarkt. Deze keuzeprocessen zijn echter niet zozeer te herleiden tot het financiële korte-termijn voordeel dat een uitkering oplevert, maar veeleer tot de (subjectief ervaren) kansen die mensen hebben op de arbeidsmarkt. Uit deze gegevens kunnen we de conclusie trekken dat de *instroom* in de sociale verzekeringen en voorzieningen slechts in zeer geringe mate kan worden verklaard uit de effecten van sociale zekerheid op keuzeprocessen van mensen; de *uitstroom* uit deze verzekeringen en voorzieningen wordt in niet onbelangrijke mate wel bepaald door de keuzes die mensen die afhankelijk zijn van sociale zekerheid maken ⁵⁰.

De moderne arbeidsmarkt en het gebruik van sociale verzekeringen en voorzieningen wordt echter niet alleen bepaald door het keuzegedrag van burgers. Werkgevers- en werknemersorganisaties en bedrijven spelen een zeker zo

⁴⁸] Zie hiervoor vooral W.J. Wilson, op. cit.

⁴⁹] Bijv. H. Kroft (e.a.), *Een tijd zonder werk*; Leiden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989; en G. Engbersen, R. van der Veen, *Moderne Armoede: over leven op het sociaal minimum*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1987.

⁵⁰] Zie ook: R.J. van der Veen, *Moraal, recht en overschrijding*; paper voor de sociologendagen 1992, Leiden, 1992.

belangrijke rol in deze. Uit onderzoek blijkt dat het keuzegedrag van deze organisaties wel van invloed is op de instroom in de sociale zekerheid⁵¹. De jarenlange consensus tussen werkgevers en werknemersorganisaties over de interpretatie en het gebruik van bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kan de instroom in deze sociale verzekeringen voor een belangrijk deel verklaren. De perverse effecten van sociaal beleid waar Murray op wijst lijken zich bij deze organisaties veel sterker te manifesteren dan bij de burger. Dit leidt tot de conclusie dat de *instroom* in de sociale zekerheid (gegeven de ontwikkeling van de economische randvoorwaarden) vooral bepaald wordt door keuzeprocessen bij organisaties en bedrijven die zijn betrokken bij de organisatie en de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid. Elders heb ik de stelling verdedigd dat deze keuzeprocessen, veel sterker dan bij burgers, overwegend door economische utiliteitsoverwegingen worden gestuurd⁵².

De tussentijdse conclusie kan luiden dat het verlenen van sociale rechten aan burgers niet hoeft te leiden tot perverse, tegenbedoelde effecten. De besteding van afhankelijkheid die kan worden waargenomen en het sterke compromis tussen werkgevers en werknemersorganisaties roepen echter wel vragen op naar de wijze waarop deze sociale rechten zodanig gegarandeerd kunnen worden dat zij een bijdrage leveren aan burgerschap in plaats van langdurige afhankelijkheid te bevorderen.

b. Een plicht tot arbeiden?

In zijn boek *Beyond Entitlement, the Social Obligations of Citizenship* stelt Mead deze vraag centraal. Evenals Murray gaat hij uit van de stelling dat sociaal beleid de competentie van burgers vermindert. Dat wil zeggen dat hij de stelling van Murray dat de groei van het beroep op allerlei sociale voorzieningen niet het gevolg is van economische ontwikkelingen, maar van de effecten van sociaal beleid op het gedrag van burgers onderschrijft. In tegenstelling tot Murray is hij echter van mening dat dit niet hoeft te leiden tot het afschaffen van deze programma's. Een sterke staat die onder andere een sociaal vangnet onder de markt spant is naar zijn mening noodzakelijk in de moderne economie. Mead zoekt de oplossing voor de problemen met sociaal beleid in een meer autoritaire staat. Veel sociale programma's zijn naar zijn mening te vriendelijk ('permissive') voor burgers. Ze garanderen mensen sociale rechten, maar vragen hier weinig voor terug. De verwaarlozing van de plichten van burgers in sociale programma's is naar Meads overtuiging de belangrijkste oorzaak van het feit dat sociaal beleid omgekeerde effecten heeft.

Mead onderscheidt de volgende plichten van moderne burgers:

- 'Work in available jobs for heads of families, unless aged or disabled, and for other adult members of families that are needy.
- Contributing all that one can to the support of one's family (but public assistance seems acceptable if parents work and cannot earn enough for support).
- Fluency and literacy in English.
- Learning enough in school to be employable.
- Law-abidingness'⁵³.

Deze plichten zijn de keerzijde van de sociale rechten die door de staat worden gegarandeerd. Mead typeert zijn opvattingen over burgerschap als 'civic conservatism'. Deze opvatting mag niet worden verward met de eerder beschreven benadering van Shklar. Waar Shklar spreekt van '*earning*' als belangrijkste categorie van modern burgerschap, spreekt Mead slechts over de plicht tot arbeiden. Shklar's opvattingen leiden tot de eis dat het werk dat

⁵¹] Zie: R.J. van der Veen, 'De transformatie van wetgeving'; in: *Het bereik van de wet*; door W.J. Witteveen e.a. (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992.

⁵²] R.J. van der Veen, *Moraal, recht en overschrijding*, op. cit.

⁵³] L.M. Mead, op. cit., blz. 242-243.

burgers verrichten hen in staat moet stellen in het eigen levensonderhoud te voorzien (een minimumloongarantie). Wanneer dit niet het geval is draagt arbeid niet bij aan burgerschap, autonomie is immers het voornaamste doel van arbeid voor de individuele burger. Deze voorwaarden komen we bij Mead niet tegen (vergelijk zijn tweede burgerlijke plicht), waardoor arbeid bij hem geen categorie van burgerschap vertegenwoordigt maar vooral staat voor de reciprociteit tussen rechten en plichten in sociaal beleid.

Deze eis van reciprociteit van rechten en plichten is goed verdedigbaar vanuit het perspectief van sociale rechten. Een systeem van sociale rechten kan alleen in stand worden gehouden wanneer eenieder een bijdrage levert aan de financiering van een dergelijk systeem. Naast deze financiële rechtvaardiging van de reciprociteit van *sociale* rechten en plichten kan zij ook verdedigd worden op basis van legitimiteitsoverwegingen. Een stelsel van sociale rechten zonder direct daaraan gekoppelde sociale plichten (zoals bijvoorbeeld voorgestaan door Dahrendorf en Van Gunsteren) zal waarschijnlijk door een gebrek aan legitimiteit niet houdbaar zijn. Zeker in een situatie waarin bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet sociaal willekeurig zijn verdeeld, hetgeen meestal het geval is, kan het onevenredige gebruik van sociale voorzieningen door het ene deel van de bevolking, terwijl het andere deel de financiering voor haar rekening neemt, tot een ernstige ondermijning van de solidariteit tussen sterken en zwakken leiden. Een plicht tot arbeiden in ruil voor gegarandeerde sociale rechten is om deze economische en sociologische redenen noodzakelijk.

De burgerschapsbenadering voegt echter nog wat toe aan deze redenering. Met een plicht tot arbeiden kan niet worden volstaan. De eis van burgerschap in relatie tot arbeid stelt ook eisen aan de voorwaarden waaronder deze arbeid wordt verricht. Aan deze consequentie van het idee van burgerschap wordt door Mead voorbijgegaan. Een eerste conclusie kan dan ook zijn dat Mead het concept van burgerschap niet nodig heeft om zijn redenering te onderbouwen. De logica van sociaal beleid is voldoende om een plicht tot arbeiden te onderbouwen, middels financiële en sociologische overwegingen. Een burgerschapsbenadering van de plicht tot arbeiden leidt tot andere conclusies. In de eerste plaats, zoals reeds is geïllustreerd, noodzaakt de conceptie van burgerschap met daarin de centrale notie van autonomie, wanneer zij wordt toegepast op arbeid, tot de invoering van een adequaat minimumloon (dat bijvoorbeeld in Amerika niet bestaat). In de tweede plaats roept de burgerschapsbenadering de vraag op of de plicht tot arbeiden onvoorwaardelijk mag worden toegepast. Wanneer we de eis dat arbeid bij moet dragen aan burgerschap (in de ruime zin des woords) handhaven kan dit bijvoorbeeld betekenen dat mensen niet tot alle soorten arbeid gedwongen kunnen worden. Zware, afstompende en gevaarlijke arbeid vormt waarschijnlijk eerder een bedreiging voor burgerschap dan dat zij burgerschap bevordert⁵⁴. En mensen dwingen tot het verrichten van arbeid die ver onder hun niveau ligt zou ook wel eens tot negatieve effecten in termen van burgerschap kunnen leiden. Eén en ander roept de vraag op welke wijze arbeid een plaats inneemt in het idee van burgerschap.

Op deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk. Shklar stelt dat arbeid noodzakelijk is omdat zij in de eerste plaats de burger een zekere mate van sociale en economische autonomie verleent en in de tweede plaats bijdraagt aan de vooruitgang en de welvaart van de gemeenschap. Arbeid vervult in haar conceptie van burgerschap dus een *instrumentele functie* zowel voor de burger als voor de gemeenschap. Zij verklaart de dominantie van de moderne arbeidsethiek dan ook uit deze instrumentele functie en niet vanuit de inherente waarde van arbeid. '... the sheer fear of unemployment, rather than any

⁵⁴] Zie ook: M. Walzer, op. cit. blz. 165-183.

views about work itself, has come to sustain the work ethic and the ideal of the earning citizen'⁵⁵. In een meer kwalitatieve visie op arbeid wordt een grotere nadruk gelegd op de waarde van arbeid⁵⁶. De vraag is dan of arbeid betere burgers creëert; of arbeid mensen de kans biedt zich te ontplooiën en zeggenschap uit te oefenen in de werkplaats. Een benadering vanuit deze *ontplooiingsfunctie* van arbeid zal tot geheel andere conclusies leiden ten aanzien van de problematiek van de plicht tot arbeiden dan de benadering die door Shklar wordt vertegenwoordigd. De ontplooiingsbenadering zou wel eens eerder tot een aanscherping van het begrip passende arbeid kunnen leiden dan tot een verruiming. Een dergelijke ontplooiingsbenadering van de functie van arbeid komt waarschijnlijk ook in botsing met de eerder aangehaalde economische en sociologische logica van sociaal beleid met betrekking tot rechten en plichten (de eis van reciprociteit) en zou zo wel eens meer problemen kunnen veroorzaken dan zij oplost. Vanuit dit perspectief bezien pleit veel voor een keuze voor de instrumentele benadering van Shklar.

Het is echter niet onjuist om te stellen dat arbeid in zekere zin betere burgers creëert. Uit onderzoek is bekend dat mensen die langdurig werkloos zijn zich afkeren van de politiek⁵⁷ en significant minder deelnemen aan verkiezingen⁵⁸. Ook deelname aan vrijwilligerswerk blijkt samen te hangen met de positie op de arbeidsmarkt. Werklozen blijken, anders dan men wellicht zou verwachten, minder deel te nemen aan vrijwilligersactiviteiten dan werknemers⁵⁹. Deze feiten zijn echter ook binnen een benadering van burgerschap waarin de nadruk wordt gelegd op de instrumentele functie van arbeid goed te verklaren. De afhankelijke positie van veel uitkeringsgerechtigden en de sociale en economische gevolgen hiervan verklaren in hoge mate het 'terug-trekgedrag' dat zij vertonen⁶⁰. Het feit dat arbeid 'betere burgers' creëert is zo bezien niet een gevolg van de ontplooiingsfunctie van arbeid als wel van de mogelijkheden die arbeid biedt om een zelfstandig en onafhankelijk bestaan te leiden.

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies: een plicht tot arbeiden is goed te verdedigen, zowel vanuit de economische en sociologische logica van sociaal beleid als vanuit de optiek van burgerschap. Een burgerschapsbenadering van de plicht tot arbeiden is echter alleen te verdedigen wanneer we uitgaan van een instrumentele visie op arbeid. Wanneer we vertrekken vanuit de ontplooiingsfunctie van arbeid leidt dit tot een ernstige verzwakking van de arbeidsplicht. Er ontstaat dan een botsing tussen de eis van reciprociteit die voortvloeit uit de logica van sociaal beleid en de eis van zinvolle arbeid die voortkomt uit de ontplooiingsvisie op arbeid. Dit pleit sterk voor een keuze voor het instrumentele perspectief. Eén en ander hoeft echter niet te leiden tot een volledige verwerping van eisen aan de kwaliteit van de arbeid vanuit een burgerschapsperspectief. Integendeel. Deze eisen hebben echter geen of nauwelijks gevolgen voor de sociale rechten en plichten van burgers, maar wel voor de eisen die aan arbeidsomstandigheden gesteld worden. Wannéer burgers arbeid verrichten valt vanuit een burgerschapsperspectief goed te verdedigen dat deze arbeid zodanig georganiseerd dient te worden (in termen van arbeidsomstandigheden en zeggenschap) dat zij geen afbreuk doet aan burgerschap. Zo leiden eisen aan de kwaliteit van de arbeid tot het ontstaan

⁵⁵] J.N. Shklar, op. cit., blz. 95.

⁵⁶] Zie hiervoor bijv.: H.P.M. Adriaansens, op. cit., 1989.

⁵⁷] Vgl. G. Engbersen en R. van der Veen, op. cit.

⁵⁸] U. Rosenthal, 'Ambtenaren, particuliere werknemers, werklozen en arbeidsongeschikten; thuisblijvers en kiezers in slechte tijden'; *Acta Politica*, 1983, nr. 2.

⁵⁹] B. de Vroom, 'Arbeid, techniek en werkgelegenheid'; in: C. Schuyt, R. van der Veen, *De verdeelde samenleving*; Leiden, Stenfert Kroese, 1986, blz. 49-71.

⁶⁰] Zie hiervoor: G. Engbersen en R. van der Veen, op. cit.

van wat Giddens heeft genoemd 'economic-civil rights'⁶¹.

De volgende vraag, die logisch voortvloeit uit de discussie over de arbeidsplicht, is of tengevolge van de eis van reciprociteit de arbeidsplicht niet vergezeld dient te gaan van een recht op arbeid.

c. *Een recht op arbeid?*

Een recht op arbeid dat voortkomt uit de centrale positie die de categorie arbeid inneemt in modern burgerschap wordt bijvoorbeeld verdedigd door Shklar⁶². Shklar's formulering van dit recht op arbeid is echter zodanig dat hier nauwelijks van een recht gesproken kan worden. Zij schrijft: 'By the right to work I (...) mean (...) the comprehensive commitment to providing opportunities for work to earn a living wage for all who need and demand it. It may not be a constitutional right or one that the courts should enforce, but it should be a presumption guiding our policies. Instead of being regarded as just one interest among others, it ought to enjoy the primacy that a right may claim in any conflict of political priorities'⁶³. Het recht op arbeid dat Shklar hier formuleert is niet wettelijk afdwingbaar en als zodanig kan er dan ook eigenlijk niet van een recht gesproken worden. Shklar stelt dat dit voor alle sociale rechten geldt⁶⁴, ze verdienen nagestreefd te worden maar zijn niet afdwingbaar. Dit geldt inderdaad voor sommige rechten, maar niet voor alle. In de Nederlandse verzorgingsstaat zijn het recht op huisvesting, medische verzorging en onderwijs harder dan door Shklar gesteld wordt en vrijwel feitelijk afdwingbaar. Uiteraard zijn deze rechten afhankelijk van de welvaart van een samenleving, maar dat is iets anders dan dat ze slechts nastrevenswaardig zijn. In feite stuiten we hier op een tweedeling in de aard van sociale rechten. Sommige rechten zijn eenvoudiger te verwerkelijken (bijvoorbeeld het recht op onderwijs of huisvesting) en te garanderen dan andere (bijvoorbeeld het recht op arbeid). Deze tweedeling is gerelateerd aan de mate waarin voor het verwerkelijken van de rechten ingegrepen moet worden in het marktmechanisme. Blijkens de praktijk van sociaal beleid bijvoorbeeld in Nederland zijn de rechten op onderwijs, huisvesting en medische zorg te garanderen zonder daarmee het marktmechanisme dodelijk te treffen. De vraag is echter of een recht op arbeid ook op een dergelijke wijze verwezenlijkt kan worden.

Elster stelt dat dit niet het geval is⁶⁵. Het recht op arbeid kan logischerwijze op twee verschillende wijzen verwerkelijkt worden. Of door de markt uit te schakelen en een min of meer centraal geleide economie te creëren of door naast de arbeidsmarkt een schaduwarbeidsmarkt in de publieke sfeer te creëren. Beide mogelijkheden zijn naar zijn mening contraproductief. De ervaringen met centraal geleide economieën hebben geleerd dat volledige werkgelegenheid in dergelijke omstandigheden formeel wel te verwezenlijken valt, maar dat er ook dan een verborgen werkloosheid bestaat omdat er een omvangrijke hoeveelheid banen bestaat die productief gezien niet noodzakelijk zijn, maar in stand worden gehouden om mensen aan het werk te houden. Mensen die een dergelijke plaats bezetten ontlenen aan deze plaats niet de voordelen die nu juist nagestreefd worden middels een recht op arbeid: een zinvolle tijdsbesteding, zelf-respect en dergelijke. Ook voor de instandhouding van de gemeenschap zijn dergelijke functies niet noodzakelijk. Een schaduwarbeidsmarkt in de publieke sector, de tweede mogelijkheid, loopt het zelfde gevaar als

⁶¹] Zie: A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*; Londen, MacMillan, 1982; D. Held, *Political Theory and the Modern State*; Oxford, Polity Press, 1989, blz. 189-213.

⁶²] J.N. Shklar, op. cit.

⁶³] *Ibid.*, blz. 99.

⁶⁴] *Ibid.*, blz. 114.

⁶⁵] J. Elster, 'Is There (or Should There Be) a Right to Work?'; in: A. Gutmann, op. cit., blz. 53-78.

een centraal geleide economie. Elster schrijft: '... work that would be established as of a right will have to be relatively unskilled, labor-intensive, and of short duration. Moreover the salaries of these jobs would have to be lower than those of similar jobs in the private sector, since otherwise workers in that sector would have no incentive to avoid shirking. This difference would, in itself, tend to reduce the self-esteem one could derive from work made available as of right' ⁶⁶. Dit is geen argument tegen het creëren van werkgelegenheid in de publieke sector (bijvoorbeeld in tijden van hoge werkloosheid), dit kan zinvolle en noodzakelijke arbeidsplaatsen opleveren, maar tegen een illusoire garantie van volledige werkgelegenheid. In het laatste geval zal dit leiden tot het creëren van banen die nu juist niet de functie vervullen die ze geacht worden te hebben.

Het bovenstaande is een empirische argumentatie tegen een recht op arbeid: het is economisch niet te verwezenlijken en het zal niet de gewenste effecten opleveren. Een redenering op basis van een conceptie van burgerschap volgt echter een andere route. Wanneer we, met Shklar, het centrale belang van arbeid voor de autonomie van burgers onderschrijven, vloeit een streven naar volledige werkgelegenheid onvermijdelijk voort uit dit idee van burgerschap. Dit streven hoeft echter niet, vanuit de uit sociale rechten voortkomende eis van reciprociteit, als een recht geformuleerd te worden. Tegenover de arbeidsplicht staat een recht op sociale zekerheid, niet een recht op arbeid. Deze arbeidsplicht noodzaakt de gemeenschap echter wel alles in het werk te stellen burgers de kans te bieden deze verplichting na te komen. Dit betekent dat dan een streven naar volledige werkgelegenheid leidraad is voor arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid. Zoals Dahrendorf schrijft: 'Given the apparently increasing scarcity of work and given further the continuing significance of work as a key to income, self-esteem and the organization of life, full employment continues to be a desirable objective. The labour market can achieve it only at a price, the American price of poverty as it were. Countries which do not want to go down this route, have to find ways of redistributing work. This can be done in part by shortening working hours. In part it requires more flexible working conditions, diverse forms of contract, reductions of overtime. All these measures and others like them are painful for the haves of the work society, but they are necessary to hold society together. (...) ...full employment is (...) a prerequisite of a society of citizens which helps make entitlements real' ⁶⁷. Zie hier een perfecte vertaling van de instrumentele visie op arbeid, zoals hierboven omschreven, naar de vraag van de zin van een recht op arbeid en de wenselijkheid van volledige werkgelegenheid.

d. Een basisinkomen?

Door diverse auteurs is betoogd dat de bovenstaande redenering richting *reciprociteit* van sociale rechten en plichten, een *arbeidsplicht* en een streven naar *volledige werkgelegenheid* niet meer van deze tijd is ⁶⁸. Deze redenering botst in hun ogen met de realiteit van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt vindt reeds geruime tijd een proces van uitstoot van arbeid plaats die ideeën over volledige werkgelegenheid, die ten grondslag lagen aan het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat, illusoir maken. In een dergelijke situatie zijn reciprociteit en een arbeidsplicht overbodig en veroorzaken zij meer spanningen tussen burger en staat dan nodig. In deze visie wordt gepleit voor het verlaten van arbeid als centrale sociologische en maatschap-

⁶⁶] Ibid., blz. 76.

⁶⁷] R. Dahrendorf, op. cit., blz. 176-177.

⁶⁸] B. Jordan, *Rethinking Welfare*; Oxford, Basil Blackwell, 1987 en C. Offe, *Disorganized Capitalism*; Cambridge, Polity Press, 1985.

pelijke categorie⁶⁹. Dit is een sterk argument. De Nederlandse economie en meer algemeen de westerse economie vertoont reeds jaren het verschijnsel van de 'jobless growth'. De groei van de arbeidsparticipatie die zich de laatste jaren bijvoorbeeld in Nederland heeft voorgedaan, is niet zozeer het gevolg van een groei van de hoeveelheid gevraagde arbeid, als wel van een herverdeling van de bestaande arbeid⁷⁰. In welke mate de ontwikkeling van de 'jobless growth' zich zal voortzetten is moeilijk te voorspellen, de kans dat er sprake zal blijven van 'jobless growth' is echter zeer groot (ten gevolge van verdere technologische ontwikkelingen).

Offe trekt hieruit de conclusie dat de 'strategie van integratie' weinig effectief zal bijkomen en dat de verzorgingsstaat blijvend zal worden geconfronteerd met betaalbaarheidsproblemen. Vasthouden aan het bestaande systeem waarin sociale zekerheid en arbeid aan elkaar zijn gekoppeld leidt er op termijn toe dat het equivalentie- en solidariteitsbeginsel waarop deze koppeling is gebouwd wordt ondermijnd. Deze problemen kunnen slechts opgelost worden wanneer de band tussen sociale zekerheid en arbeid definitief verbroken wordt. De invoering van een basisinkomen gecombineerd met een premieheffingssysteem dat niet de factor arbeid belast doorbreekt deze koppeling en garandeert burgers sociale zekerheid⁷¹.

Aan de invoering van een basisinkomen kleven verschillende problemen, zoals Offe zelf ook al aangeeft. In de eerste plaats de financiering. Evenals in het klassieke stelsel van sociale zekerheid dat berust op de koppeling tussen arbeid en sociale zekerheid blijft ook een basisinkomenssysteem afhankelijk van economische prestaties. Het is dan de vraag of een *adequaat* basisinkomen gegarandeerd kan worden. In de tweede plaats is er het probleem van de verdeling van arbeid. De invoering van een basisinkomen vermindert de noodzaak tot het verrichten van arbeid (tenzij het basisinkomen dusdanig laag is dat arbeid nog steeds noodzakelijk blijft). De vraag is dan via welk mechanisme in een dergelijke situatie de noodzakelijk te verrichten arbeid wordt verdeeld. In de derde plaats kleven er aan het basisinkomen problemen die vergelijkbaar zijn met de invoering van een milieuheffing. Zij kan alleen ingevoerd worden wanneer ook andere landen haar invoeren. Wanneer een basisinkomen wordt ingevoerd wordt de verdeling van arbeid zoals reeds gezegd een probleem. De verdeling van onaangename arbeid wordt echter een nog veel groter probleem. Hoe te voorkomen dat bedrijven die geen mensen meer kunnen krijgen naar elders vertrekken en zo het economische fundament van het basisinkomen verder verzwakt?

Met Dahrendorf kan gesteld worden dat de huidige economische omstandigheden een 'basic-income-guarantee' nog noodzakelijker maken dan ze al was⁷², de kans om via betaalde arbeid in het eigen levensonderhoud te voorzien wordt immers voor veel mensen steeds kleiner. Dit is echter geen argument om de relatie tussen arbeid en sociale zekerheid dan maar volledig door te snijden. Deze aanpak lijkt meer problemen met zich te brengen dan dat hij oplost.

⁶⁹] C. Offe, op. cit., blz. 129-150.

⁷⁰] Zie: R. Kloosterman, T. Elfring, *Werken in Nederland*; Schoonhoven, Academie service, economie en bedrijfskunde, 1991, blz. 61 e.v.

⁷¹] C. Offe, op. cit., blz. 97-98; B. Jordan, op. cit., blz. 216-219.

⁷²] R. Dahrendorf, op. cit., blz. 177.

Het wordt tijd de balans op te maken. In het voorgaande heb ik getracht op empirische gronden de liberale benadering van sociale rechten te weerleggen. Sociale rechten hebben niet per definitie perverse gevolgen. Wel dient erkend te worden dat een adequate garantie van sociale zekerheid kan leiden tot een bestending van uitkeringsafhankelijkheid. Deze bestending vloeit vooral voort uit de invloed op de sociale zekerheid van organisaties die zijn betrokken bij de interpretatie en de uitvoering van sociale zekerheidswetten en uit het keuzeproces dat burgers maken wanneer zij eenmaal afhankelijk zijn geworden van een sociale zekerheidsuitkering. Dit gegeven roept vooral vragen op over de opzet, de organisatie en de uitvoering van sociale zekerheid. Hierover het volgende:

1. *Reciprociteit van rechten en plichten*

Sociale rechten impliceren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de opvattingen van Dahrendorf⁷³ en Van Gunsteren⁷⁴, *reciprociteit van rechten en plichten*. Deze reciprociteit heeft echter nauwelijks betrekking op burgerlijke en politieke rechten, zoals Adriaansens lijkt te veronderstellen⁷⁵, wel op sociale rechten en plichten. De door Van Gunsteren geschetste neo-republikeinse benadering van burgerschap dient aangevuld te worden met deze *reciprociteit van sociale rechten en plichten*.

2. *Arbeid integraal onderdeel burgerschap*

De door Van Gunsteren geformuleerde eis dat sociale rechten zodanig verstrekt dienen te worden dat zij burgerschap niet ondermijnen heeft tot gevolg dat de sociale rechten getoetst dienen te worden op de bijdrage die zij leveren aan de *autonomie van het individu*, hét centrale concept in moderne opvattingen van burgerschap. Wanneer vastgehouden wordt aan een opvatting van burgerschap waarin er geen 'quid pro quo' relatie bestaat tussen sociale rechten en plichten, leidt dit naar mijn mening tot een ernstige ondermijning van de sociale rechten ten gevolge van de economische en sociologische logica van sociaal beleid. Dahrendorf verdedigt de stelling dat er geen quid pro quo relatie bestaat op basis van het uitgangspunt dat burgerschap betrekking heeft op de publieke sfeer en dat arbeid thuis hoort in de private sfeer (het is een privaat contract tussen burgers). Deze stelling is mijns inziens niet houdbaar. Moderne opvattingen van burgerschap, dat wil zeggen opvattingen die een plaats inruimen voor sociale rechten, leiden tot een vervaging van de scheiding publiek-privaat. In het moderne sociale contract, vormgegeven in de verzorgingsstaat, is *arbeid* juist de verbindende schakel tussen de publieke en de private sfeer. De verzorgingsstaat, als hedendaagse verwerkelijking van een moderne conceptie van burgerschap, is georganiseerd rondom het verschijnsel arbeid. Het is juist dat de moderne arbeidsmarkt sterk in beweging is en dat volledige werkgelegenheid niet zo eenvoudig vanzelf zal ontstaan, maar dit levert mijns inziens onvoldoende argumenten op om de relatie tussen arbeid en inkomen en tussen arbeid en burgerschap te doorbreken. Het alternatief, een basisinkomen, dat een radicale breuk met het moderne sociale contract vertegenwoordigt, lijkt geen volwaardig alternatief.

^{73]} R. Dahrendorf, op. cit.

^{74]} H.R. van Gunsteren, op. cit.

^{75]} H.P.M. Adriaansens, op. cit., blz. 285.

3. Arbeidsplicht

De eis van reciprociteit van sociale rechten en plichten heeft belangrijke gevolgen voor onze visie op arbeid en inkomen als sociale rechten. Inkomen als sociaal recht impliceert dan ook een *arbeidsplicht*. Deze reciprociteit leidt echter niet tot een recht op arbeid. Het spiegelbeeld van het recht op inkomen is een plicht tot arbeiden en niet een recht op arbeid. Het recht op arbeid dient om empirische redenen, de onbedoelde effecten van de invoering van een recht op arbeid, en logische redenen, de reciprociteitsredenering, te worden afgewezen.

4. Minimumloon en volledige werkgelegenheid

De eis dat de wijze van uitvoering van sociale rechten en plichten een bijdrage aan burgerschap dient te leveren heeft twee belangrijke consequenties. In de eerste plaats noodzaakt zij tot de garantie van *adequaat sociaal minimum* dus de garantie van een adequaat minimumloon/minimuminkomen. Wanneer niet aan deze *adequaatheidseis* wordt voldaan zullen burgers die volledig afhankelijk zijn van sociale voorzieningen nooit een autonome sociale positie kunnen verwerven. In de tweede plaats noopt zij tot een activerend sociale zekerheids- en arbeidsmarktbeleid, gevoed door het *streven naar een zo volledig mogelijke werkgelegenheid*. Wanneer op burgers de plicht wordt gelegd alles in het werk te stellen om zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien, dient de gemeenschap er voor te zorgen dat de burger hiertoe ook de mogelijkheden krijgt aangereikt.

Bovenstaande conclusies zijn noch puur empirisch, noch puur normatief. Zij zijn normatief omdat een notie van sociale rechtvaardigheid centraal staat in iedere opvatting van burgerschap⁷⁶. Visies op de aard en de verdeling van rechten en plichten en op lidmaatschap zijn een afgeleide van visies op sociale (verdelende) rechtvaardigheid. In het belang dat ik in het bovenstaande heb toegekend aan de aard van het moderne sociaal contract, en daarmee de belangrijke positie die ik heb toegekend aan arbeid, zowel in moreel als organisatorisch opzicht, volg ik Walzer⁷⁷. Dit is ten dele een normatieve keuze. De discussie is empirisch omdat de betekenis van burgerschap sterk afhankelijk is van de maatschappelijke omstandigheden: ‘...citizenship is not a notion that can be discussed intelligibly in a static and empty social space’⁷⁸. Dit betekent dat de inhoud van het begrip burgerschap afhankelijk is van de kenmerken van de gemeenschap waarbinnen het gedefinieerd wordt. Dit leidt er mijns inziens toe dat de aard van het moderne sociaal contract, zoals dat vorm heeft gekregen in de moderne verzorgingsstaat, (met arbeid als centrale categorie) een belangrijke rol dient te spelen in discussies over modern burgerschap.

⁷⁶] C. Mouffe, op. cit.

⁷⁷] M. Walzer, op. cit.

⁷⁸] J.N. Shklar, op. cit., blz. 9.

De journalist als burger

W.J. Witteveen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	183
2.	De veronderstelde burger	185
3.	Een vergeten burger	187
4.	Het nieuwe burgerschap	189
5.	De journalist als brenger van het nieuws	193
6.	De verborgen retoriek van het nieuwsverhaal	195
7.	De journalist als bemiddelaar	197
8.	Verantwoordelijkheid en macht	201
9.	De selectiviteit van het nieuwsverhaal	205
10.	De journalist als burger	209
11.	De geladenheid van het nieuwsverhaal	211
12.	Scylla en Charybdis (1)	215
13.	De bard en het kritische publiek	217
14.	Scylla en Charybdis (2)	221

Inleiding

Het burgerschap is in discussie. Als men burgerschap als een democratisch ambt opvat, kan men zich afvragen hoe men zich bij de uitoefening van een beroep of functie tevens als burger kan gedragen. Het burgerschap van werknemers in bedrijven, van ambtenaren bij de overheid passeert de revue. In dergelijke beschouwingen wordt zelden iets gezegd over het burgerschap van journalisten. Daar is een goede reden voor: kan men van de pers meer verlangen dan dat zij vrij en onafhankelijk functioneert? Is het uitspreken van verdergaande verwachtingen niet al snel een manier om de met moeite bevochten persvrijheid in te perken? Het thema van plichten die met rechten corresponderen, dat centraal staat in de beschouwingen over burgerschap (denk aan het thema van de verantwoordelijkheid van de werknemer in een complexe (overheids)organisatie die zich gedwongen ziet tot klokkenluiden), klinkt als het om de pers gaat suspect¹. Toch zijn er goede redenen om het burgerschap van journalisten aan een onderzoek te onderwerpen. Een goed functionerende pers is onontbeerlijk voor de democratie en dus ook voor het burgerschap in de democratie. Het is dan een intrigerende vraag hoe journalisten in de uitoefening van hun beroep het burgerschap van anderen – hun lezers en kijkers – beïnvloeden. De journalist als burger zien, betekent het uitvoeren van een gedachtenexperiment dat kan leiden tot een wat andere blik op wat men de ‘sociale constructie van het nieuws’ kan noemen: de samenwerking (en tegenwerking) tussen politici, bestuurders, journalisten en het publiek om tot kennis en begrip te komen van wat er zich in de wereld aan nieuwswaardige gebeurtenissen afspeelt.

Zoals bij een gedachtenexperiment passend is, zal nu geen rechtlijnig betoog volgen dat ik ten gerieve van de lezer even in een paar stellingen kan samenvatten. Redenerend over het burgerschap van de journalist kom ik op vragen die andere vragen oproepen die er in belang niet voor onderdoen. Omdat de kwestie van het burgerschap tot abstractie noopt, heb ik soms gezocht naar praktijkvoorbeelden. Zien wat er gebeurt bij de sociale constructie van het nieuws is noodzakelijk om een oordeel over journalistiek burgerschap te vormen. Aan de lotgevallen van het tweede kabinet Lubbers ontleen ik enkele nieuwsverhalen die effect hebben op het burgerschap en daarom zelf uitingen zijn van burgerschap. Maar dat ligt een aantal stappen voor ons uit. Ik begin bij de plaats die het staatsrecht de burgers in een representatieve democratie toedentk.

¹] M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990.

In een representatieve democratie is voor de burger geen hoofdrol op het politieke toneel weggelegd. Dat volgt rechtstreeks uit het contrast met de directe democratie. Daar zijn het de burgers – vrije mensen die in staat en bereid zijn te regeren en geregeerd te worden – die door hun participatie in de publieke discussie wel een zichtbare rol spelen in het theater van de politiek. Michael Walzer vat de marginale positie van de burger in de representatieve democratie goed samen: 'Politics in the contemporary democratic state does not offer many people a chance for Rousseauian self-determination. Citizenship, taken by itself, is today mostly a passive role: citizens are spectators who vote'². Als politiek theater is, zitten de burgers als toeschouwers in de zaal. Op het toneel speelt zich het politieke spektakel af, een complex spel met tal van acteurs. De burgers worden geacht zich enigszins te herkennen in het optreden van hun vertegenwoordigers.

De burger, in het voorgaande getypeerd als speler en toeschouwer, is in onze cultuur primair een staatsrechtelijke categorie. In de negentiende eeuw, toen staatsrechtelijke kwesties nog de kern uitmaakten van de politieke strijd, is een verzameling leerstukken ontwikkeld (vertegenwoordiging, ministeriële verantwoordelijkheid, machtscheiding, decentralisatie, openbaarheid, grondrechten, legaliteitsbeginsel) die men onder de noemer van de klassieke rechtsstaat samen kan nemen; later is met de opkomst van de verzorgingsstaat hier nog een sociale dimensie aan toegevoegd. Telkens wordt in deze leerstukken het burgerschap verondersteld. De minimale staatsrechtelijke definitie – burger is hij die volwaardig lid is van de politieke gemeenschap – wordt dan aangevuld met normen en verwachtingen die het functioneren van de burger betreffen in de politieke instellingen. Burgerrechten en burgerplichten krijgen reliëf in het kader van de langs staatsrechtelijke lijnen georganiseerde representatieve democratie. Het is dan echter opmerkelijk dat die leerstukken van het staatsrecht, met uitzondering van de grondrechten, zo weinig over het burgerschap te zeggen hebben. Burgerschap blijft een vrijwel lege categorie. Dit is geen voordeel. De trias politica geeft bijvoorbeeld een scenario voor het optreden van drie hoofdrolspelers: wetgever, bestuur en rechter³. Als de burgers, als vierde hoofdrolspeler, niet op de achtergrond hierbij gedacht worden is het moeilijk aan een trias scenario betekenis toe te kennen. Wetten worden gemaakt met medewerking van vertegenwoordigers van de burgers en met de bedoeling burgers te binden. Het bestuur behartigt door de wetgever omschreven taken, bij de uitoefening waarvan de burgers onvermijdelijk betrokken zijn. Rechtspraak volgens de wet en rechterlijke controle op het bestuur komen alleen in het spel als burgers, nu partijen geheten, zich tot de rechter wenden of bij een gerechtelijke procedure betrokken raken. De trias politica werkt met een veronderstelde burger. Wat voor activiteiten een burger geacht wordt te ondernemen laat deze staatsrechtelijke leer in het vage.

Burgerschap is voor de staatsrechtelijke constructies van de wereld van het politieke handelen echter geen zwakke vooronderstelling. De belangen van de burgers zijn zelfs het *doel* van de trias politica: de verschillende arrangementen die men zich als vormen van machtscheiding en machtsevenwicht kan voorstellen hebben met elkaar gemeen dat ze gefundeerd zijn op de wens de burgerlijke vrijheden te beschermen en tirannie tegen te gaan. Het burgerschap overstijgt de trias politica. Anders gezegd, omdat het doel van de trias

^{2]} M. Walzer, 'The civil society argument'; in: *Dimensions of radical democracy*, door C. Mouffe (red.); Londen en New York, Verso, 1992, blz. 99.

^{3]} W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991, blz. 8-14.

gelegen is in bescherming van een vrije sfeer komen de activiteiten van de burgers, als uitingen van vrijheid, buiten de politieke sfeer te liggen. Het onderscheid tussen een private en een publieke sfeer is een bij uitstek negentiende eeuws onderscheid, dat bij de wording van het staatsrecht een grote rol heeft gespeeld⁴. Tegelijkertijd is het feitelijke functioneren van een door een combinatie van machtenscheiding en machtsevenwicht gekenmerkt politiek bestel geheel van burgerlijke activiteiten afhankelijk. Vrije verkiezingen gaan vooraf aan het optreden van vertegenwoordigers en aan een regering die zich een mandaat toemeet. Het bestuursoptreden heeft de maatschappij niet alleen als object, maar wordt ook door initiatieven vanuit de maatschappij, vaak van individuele of georganiseerde burgers, voortgedreven. Rechtspraak is tot op grote hoogte rechtsstrijd tussen burgers (Jhering's 'Kampf um's Recht'); een spel dat soms wordt gespeeld over de band van de overheid. Omdat burgerschap en de wijze waarop het zich feitelijk manifesteert zo belangrijk is, wordt voor het naar de achtergrond schuiven van de burger een hoge prijs betaald. Er kan een zeer grote discrepantie bestaan tussen de staatsrechtelijke scenario's en de gang van zaken in de 'werkelijkheid'. Kennelijk heeft het staatsrechtelijke discours geen inhoudelijk bepaalde burgerschapsconceptie nodig. Maar het gevolg is wel dat men in de staatsrechtelijke discussie het probleem laat rusten hoe burgerschap ontstaat, onder welke voorwaarden het gedijt of verkommert, en hoe het wordt gereproduceerd. Ook deze kwesties worden buiten de sfeer van het publiek recht gesitueerd; ze horen thuis bij politieke partijen, bij het onderwijs, zelfs bij overheidsvoorlichting.

⁴] E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*; Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1987.

In de klassieke scenario's van de trias politica, die hun wortels hebben in de achttiende eeuw, komt de pers in het geheel niet voor. Ook in latere versies wordt de aanwezigheid van een vrije en onafhankelijke pers wel zeer op de achtergrond gehouden (maar hoe kunnen er vrije verkiezingen zijn zonder pers, hoe kan er sprake zijn van openbaar bestuur als er geen kritische pers is?). Met de democratisering van de politiek in de tweede helft van de negentiende eeuw komt de pers uiteraard in de belangstelling van het staatsrecht te staan, maar de rol van de pers wordt vooral geschoven onder de klassieke vrijheidsrechten (vrijheid van drukpers). De pers wordt in elk geval niet als schrijvende macht toegevoegd aan de trias politica.

Zo erg is dat intussen niet. Men is het er immers in en buiten de juridische discussie snel over eens dat de representatieve democratie een goed functionerende, vrije pers nodig heeft. In de bijdrage aan de democratische discussie vindt de mediavrijheid een van haar grondslagen. Als een democratie zich hierdoor kenmerkt dat 'alle burgers gelijkelijk invloed uitoefenen op het beleid', dan is de communicatievrijheid daarvoor een 'onmisbare voorwaarde', heet het in een proefschrift over de vrijheid van de media. In een representatieve democratie zijn de nieuwsmedia van nog groter belang dan in een directe democratie. 'De betekenis van de media voor de communicatievrijheid is des te groter nu de burgers niet rechtstreeks bij de besluitvorming zijn betrokken' ⁵.

Veel onduidelijker dan *dat* de democratie een vrije pers nodig heeft, is echter *hoe* de bijdrage van de media aan de democratische discussie eigenlijk gestalte krijgt en beoordeeld kan worden. Er is een bekende discussie over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de journalist. Deze beweegt zich tussen twee polen. Enerzijds wordt verdedigd dat de waarde van de pers gelegen is in haar bijdrage aan een 'free market place of ideas', een markt waarop uit de botsing der meningen de waarheid kan ontspringen. Deze liberale benadering combineert een mensenrechtenperspectief (belang van onbelemmerde vrije meningsuiting voor de politieke gemeenschap) met een economische visie (de openbare meningsvorming gedijt het best in een commercieel persbestel). Anderzijds is er het idee van de verantwoordelijkheid van de journalist dat, eveneens vertrekkend vanuit een principiële vrijheid om te publiceren en informatie te verschaffen, van de journalist verwacht dat deze zijn taak in 'verantwoordelijkheidsbesef tegenover de maatschappij' uitoefent ⁶. Dit is een benadering die een beroepsethiek (bij voorkeur blijkend uit journalistieke gedragscodes) combineert met een sociologische instelling. Zo verwacht de Amerikaanse Commission on the Press in een rapport uit 1947 dat het verantwoordelijkheidsbesef van de journalist onder meer uitmondt in 'the presentation and clarification of the goals and values of the society' ⁷.

'Free market place of ideas' en 'maatschappelijke verantwoordelijkheid van de journalist' staan op gespannen voet met elkaar. Hoe meer men de taken van de journalist in criteria of zelfs regels probeert neer te leggen, hoe geringer immers de vrijheid wordt. Ook als men het over bepaalde normen eens is, en die in een beroepsethische code zou neerleggen, blijft de vraag hoeveel vrijheid er moet zijn om ze te interpreteren. Over zulke mooie zaken als betrouwbaarheid en volledigheid van informatie, de representativiteit van de opinies, de scheiding van feit en commentaar, de onafhankelijkheid, pluriformiteit en non-

⁵] G.A.I. Schuijt, *Werkers van het woord*; Deventer, Kluwer, 1987, blz. 61.

⁶] G.A.I. Schuijt, *op. cit.*, blz. 67.

⁷] *Ibid.*

commercialiteit kan men heel anders denken. Wil men daar eenduidigheid dan wordt de persvrijheid te zeer beperkt. Schuijt vertolkt daarom de mening van veel mediajuristen als hij concludeert: 'De norm van de maatschappelijke verantwoordelijkheid is slechts een middel om de maatschappelijke waardering tot uitdrukking te brengen voor de wijze, waarop media of bepaalde categorieën media de mediafuncties vervullen. Het is géén bindende rechtsnorm voor de media en het is ook niet gewenst de maatschappelijke verantwoordelijkheid bindend aan de media op te leggen'⁸.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid moet zo wel een vrijblijvend begrip blijven. Als 'hoera-woord' heeft het betekenis als signaal dat de pers vooral kritisch moet zijn. Tot veel precisie in het debat nodigt het niet uit. Het is vooral een retorisch woord, dat in ethische discussies meer effect heeft dan in de praktijk van het maken van een krant of van een televisieprogramma. De opdracht de waarden van de samenleving te verhelderen, wordt door Schuijt zelfs als niet meer dan een tijdgebonden eis uit de koude oorlog beschouwd. Door te spreken over de verantwoordelijkheid van de journalist komen enkele belangrijke kwesties niet uit de verf. Het blijft in de eerste plaats onduidelijk hoe de journalist zich verhoudt tot de burger, die andere veronderstelde maar cruciale factor in de representatieve democratie. Wat draagt de pers bij aan het kweken, instandhouden en reproduceren van burgerschap? En omdat dat een vraag is die niet aan de orde komt, blijft in de tweede plaats de in principe wel onder de maatschappelijke verantwoordelijkheid vallende kwestie onderbelicht hoe de journalist zich zelf als burger heeft te gedragen. Terwijl men beschouwingen kan vinden over het conflict tussen de burgerschapsrol en de beroepsrol van ambtenaren, werknemers van bedrijven, politiemensen en militairen, ontbreken soortgelijke beschouwingen over de journalist grotendeels. De journalist is een vergeten burger.

⁸] G.A.I. Schuijt, op. cit., blz. 70.

De discussie over het ‘nieuwe burgerschap’ wordt gevoed door verschillende intellectuele stromingen. Elk van deze stromingen verwerpt een onderdeel van de heersende liberale opvattingen over de representatieve democratie. Zonder uitputtend te zijn kan men wijzen op gemeenschapsdenkers, aanhangers van directe democratie en neo-republikeinen. De gemeenschapsdenkers verwerpen het individualisme dat onderdeel is van het liberalisme: uiteindelijk is een verzameling losse individuen geen politieke gemeenschap; het bestaan van een ‘civil society’ (Walzer) is een voorwaarde voor individuele ontplooiing en niet een gevolg ervan⁹. Degenen die meer directe democratie willen, verwerpen de zinvolheid van het optreden van vertegenwoordigers: het spreken namens anderen die men niet goed kent werkt vervreemdend, leidt tot een opeenstapeling van ficties, bindt de achterban niet werkelijk aan compromissen. Participatie in de openbare discussie heeft waarde op zich, leidt namelijk tot ‘self-legislation’ en tot de vorming van een politieke gemeenschap die de leden tot burgers maakt en individuele belangen in algemene belangen (‘public goods’) vertaalt (Barber)¹⁰. Ook de neo-republikeinse denkers (MacIntyre, Skinner) verwerpen het klassieke liberalisme en de daarbij passende opvattingen over representatie: zij bepleiten een terugkeer naar de polis, waarbinnen deugdzzaam politiek handelen mogelijk is, al verschillen zij daarbij in mate van nostalgie en in referentiepunt (MacIntyre wil eigenlijk terug naar Aristoteles, Skinner wordt geïnspireerd door Machiavelli)¹¹.

Zonder in de (belangrijke) verschillen tussen deze benaderingen te treden, kan wel worden geconstateerd dat de nieuwe burgerschapsconcepties in een relatie van tegenstelling worden geplaatst met bekende noties van burgerschap uit de representatieve democratie. Door deze tegenstellingen komt de pers in geen van deze verhalen voor. Onduidelijk blijft zo of devooronderstellingen van de bestreden opvattingen op dit punt worden overgenomen of mee moeten worden verworpen. Wat is de plaats van een sterke pers in Barbers ‘strong democracy’? Wat kan Skinner, die zich op tijden oriënteert waarin er nog geen onafhankelijke media waren, in de polis voor plaats inruimen voor burgers die als journalisten politiek handelen? Hoe dragen de media bij aan de maatschappelijke conversatie die wezenlijk is voor Walzers heterogene en op pluralistische verdelingscriteria geschoeide burgerlijke gemeenschap?

Deze vragen betekenen niet dat er in de nieuwe benaderingen van het burgerschap geen ruimte zou zijn voor de journalist als burger. In het neo-republikeinse perspectief bijvoorbeeld zou het ‘ambt’ van burger naar verschillende maatschappelijke rollen en hoedanigheden moeten worden uitgewerkt, waardoor de journalist in het rijtje komt te staan van werknemers, ambtenaren, politiemensen en militairen. Maar men zou ook de vraag willen stellen, niet hoe journalisten zich als goede burgers kunnen gedragen, maar waarin hun bijdrage bepalend is voor de verwerkelijking van het burgerschap in het algemeen. Er zijn drie overwegingen om het nieuwe burgerschap in die richting te gaan zoeken.

- In de eerste plaats vinden de nieuwe burgerschaps-concepties dat de leden van de gemeenschap zich door te participeren in de openbare meningsvorming pas werkelijk tot burgers zullen ontwikkelen. Hiermee wordt een lijn doorgetrokken

⁹] Zie het in noot 1 genoemde artikel.

¹⁰] B. Barber, *Strong democracy*; Berkeley, University of California Press, 1984, hoofdstuk 6.

¹¹] A. MacIntyre, *After virtue*; Londen, Duckworths, 1981; Q. Skinner, ‘On Justice, the Common Good and the Priority of Liberalism’; in: *Dimensions of Radical Democracy*, op. cit., blz. 211-224.

die in het utilistische liberalisme van J.S. Mill al nadrukkelijk aanwezig is. In dit ontplooiingsperspectief¹² is deelname aan politieke discussies een belangrijk middel tot de vorming van de burgers; dit als antwoord op het probleem hoe bij de uitbreiding van het kiesrecht verzekerd kan worden dat de nieuwe groepen burgers zich in voldoende mate zullen oriënteren op het algemeen belang. 'It is by political discussion that the manual labourer, whose employment is a routine, and whose way of life brings him in contact with no variety of impressions, circumstances, or ideas, is taught that remote causes, and events that take place far off, have a most sensible effect even on his personal interests; and it is from political discussion, and collective political action, that one whose daily occupations concentrate his interests in a small circle round himself, learns to feel for and with his fellow-citizens, and becomes consciously a member of a great community'¹³. De visie die hieruit spreekt is dat burgers de taak hebben om deel te nemen aan openbare debatten over politieke aangelegenheden. Zij moeten over de nodige kennis beschikken, maar zullen door het debat worden gestimuleerd zich te scholen. Al doende zullen zij erin slagen een algemeen perspectief in te nemen, waardoor zij minder hun eigen belang als wel het algemeen belang op het oog zullen hebben. Een dergelijke burgerschapsvorming is afhankelijk van de kwaliteit van het openbare debat. Vrijheid van meningsuiting is daarvoor een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde. De pers moet er daadwerkelijk voor zorgen dat het openbare debat zich in de media afspeelt, zodat lezers en kijkers zich tot burgers kunnen ontwikkelen. Barber, die de instellingen van de representatieve democratie afwijst en ook wantrouwend staat tegenover de media, verwacht van de burgers een conversatie op hoog niveau waarbij elke deelnemer niet alleen een inbreng heeft, maar ook in staat is de discussie in nieuwe begrippen te vatten en daarmee een andere wending te geven. 'If the definition of democracy as popular sovereignty has any meaning, then it is sovereignty over language – over talk fashioned by and for the talkers themselves. Democratize language, give each some control over what the community will mean by the crucial terms it uses to define all citizens' selves and lives in public and private, and other forms of equality will follow'¹⁴. Hoewel Barber op deze bevolgen woorden een sneer in de richting van 'talk specialists' als journalisten, managers en bureaucraten laat volgen, is het toch moeilijk in te zien hoe een dergelijk democratisch ideaal van gelijk controle over de centrale begrippen van het politieke debat zou kunnen worden verwezenlijkt zonder een op dit doel gerichte inspanning van de pers.

- In het verlengde hiervan kan als tweede overweging worden genoemd de wenselijkheid dat de burgers het openbare debat kritisch volgen, in staat zijn het te doorzien, er een eigen positie in te bepalen. Nu staat niet zozeer de eigen ontplooiing voorop, als wel het oordeelsvermogen. Dit vooral door de neo-republikeinen toegejuichte kenmerk van het burgerschap – de burger is alleen tot regeren en geregeerd worden in staat als zijn oordeelsvermogen goed ontwikkeld is – is ook weer tot op grote hoogte afhankelijk van een goed functionerende pers. Ook die gedachte is al in het liberale utilisme te vinden. Bij Bentham is het belang van de publieke opinie af te lezen aan zijn beroemde 'greatest happiness principle': iedereen streeft ernaar in een situatie te raken waarin tegenover de grootste bevrediging de geringste opofferingen staan (pleasure vs. pain), en dit dan tevens voor het grootste aantal mensen (the greatest happiness for the greatest number). Bentham vertrouwt erop dat naarmate de publieke opinie meer invloed krijgt op het gedrag van functionarissen zij steeds meer zal samenvallen met het utilitaristische beginsel. Om deze nogal optimistische gedachte uit te werken lanceert Bentham het idee van het

^{12]} A.A.M. Kinneking, *Liberalisme*; 's-Gravenhage, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 1988, blz. 17-21.

^{13]} J.S. Mill, *Representative Government*; Oxford, Oxford University Press, 1975 (1861), blz. 276.

^{14]} B. Barber, op. cit., blz. 193.

'Public Opinion Tribunal'¹⁵. Hij vergelijkt de werking van de publieke opinie met die van een rechtbank, waarvan alle leden van de samenleving deel uitmaken. De pers is een soort subcommissie van het Public Opinion Tribunal. De functies die het tribunaal uitoefent zijn er vier: de 'statistic function' (het verspreiden van informatie), de 'censorial function' (het uiten van kritiek), de 'executive function' (het uitoefenen van morele druk in de vorm van beloningen en straffen) en de 'melioration-suggestive' function (het voorstellen van nieuwe arrangementen). De analogie met een rechtbank hanteert Bentham welbewust als een fictie, om duidelijk te maken hoe men over de publieke opinie moet denken. Hier is de gedachte dat burgers een ambt uitoefenen gepreciseerd tot het idee dat het ambt van burger een quasi-juridisch karakter heeft: de collectiviteit van burgers is een oordelende instantie, zoals een rechter of een jury.

- Dit zijn overwegingen die in de lijn liggen van de denktradities van de representatieve democratie. Voor een nieuw algemeen burgerschap is een goed functionerende pers onmisbaar. Daar komt een derde, meer eigentijdse overweging bij. Gebeurtenissen in de wereld zijn geen feiten waarover men op objectieve wijze bericht kan doen, ze betekenen voor verschillende mensen niet hetzelfde. De feiten zijn 'theory laden'. De veelheid van gebeurtenissen wordt tot politiek nieuws dankzij sociale constructie¹⁶. Als we ons een wereld voorstellen die alleen bestaat uit politici en burgers, of zelfs een waarbij elke burger een soort politicus is (Barber), kunnen wij ons niet voorstellen hoe die sociale constructie van het nieuws tot stand komt. Er zijn altijd bemiddelaars nodig die zich toeleggen op de waarneming, selectie, interpretatie en beoordeling van gebeurtenissen. In een ontwikkeld politiek systeem kunnen de leden niet door directe waarneming van de belangrijkste gebeurtenissen op de hoogte blijven, zij zijn voor hun kennis van de 'feiten' aangewezen op bemiddelaars. Vooral in een interdependente wereld, waarin gebeurtenissen aan de andere kant van de wereld door kunnen werken in het eigen leven, bestaat er geen onbemiddelde waarneming. De journalisten vervullen hun burgerschapsrol primair door de wijze waarop zij aan een kwalitatief hoogwaardige bemiddeling van het 'nieuws' bijdragen.

¹⁵] F. Rosen, *Jeremy Bentham and Representative Democracy*; Oxford, Oxford University Press, 1983, hoofdstuk 2.

¹⁶] Dat is de teneur van heel verschillend getinte media studies, zie bijvoorbeeld: M. Edelman, *Constructing the political spectacle*; Chicago en Londen, University of Chicago Press, 1988; J. Fiske and J. Hartley, *Reading television*; Londen, Methuen, 1978; G. Tuchman, *Making news*; New York, Free Press, 1978.

De meest voor de hand liggende manier om het publiek aan te spreken is door op te treden als *brenger van het nieuws*. Aan de aanbodzijde van nieuwsverhalen is hier sprake van een compleet rolmodel. De pers geeft de gebeurtenissen weer, verklaart ze voor het publiek, geeft er commentaar op. De professionele journalist heeft geen andere ambities dan het nieuws zo goed mogelijk te verslaan. De journalist verricht een vorm van publieke dienstverlening. De gedachte van de journalist als brenger van het nieuws appelleert aan hooggestemde idealen: objectiviteit, eerlijkheid, dienstbaarheid, ethiek, marktgerichtheid.

Dit is een verhaal dat we graag willen horen. Ferry Mingelen van *Den Haag Vandaag* gaf er kort na de paspoortaffaire tijdens een forumdiscussie over de pers zijn eigen versie van. Politieke televisieprogramma's hebben geen invloed op de politiek. Eerst zijn er de harde nieuwsfeiten, soms in de vorm van geruchten op het Binnenhof. Dan volgt het gesprek in de studio waarbij politici stevig worden ondervraagd, maar dit ook alweer zonder als journalist zelf stelling te nemen in een politieke controverse, alleen met de bedoeling de kijkers de waarheid achter de vaak onduidelijke uitspraken van de politici te laten ontdekken.

Als de journalist zich in de rol plaatst van brenger van het nieuws, komt tegelijkertijd de burger als consument van het nieuws in beeld. Zonder ontvangers hebben boodschappers nu eenmaal geen boodschap. De burger die in het plaatje past is een autonome burger die zelf uitmaakt wat te doen of niet te doen met de aangeboden informatie. Zo bevestigt het brengen van het nieuws het liberale burgerschapsideaal: de zelfstandige, tot oordeelsvorming geroepen individu die, als ware hij rechter, zich een nauwkeurig beeld vormt van de feiten, dankzij de belangeloze inspanningen van de pers.

Maar dit ideaalbeeld is te mooi. Het dekt de praktijk maar half. Mingelen is zelf een presentator die feiten en commentaar niet strikt scheidt. Het medium televisie leent zich in het algemeen niet goed voor het procédé van de strikte scheiding van verslag en commentaar. Men laat niet zomaar iets zien, maar kadert zorgvuldig geselecteerde nieuwsfeiten in in een bekend scenario, in een 'normaal' verwachtingspatroon. In de studio wordt van de verhalen die de politici vertellen een collage gemaakt waar ook stukjes begeleidend commentaar, vertelde of in beeld gebrachte voorgeschiedenis en eigen reportages in voorkomen. Het mooiste is het als politici en journalisten het nieuws gezamenlijk in een vraaggesprek uiteenzetten. Maar telkens worden verhalen over gebeurtenissen verweven met visies op gebeurtenissen. De kijker krijgt het nieuws alleen in duidelijke kaders aangereikt. Brengen is maken.

De verborgen retoriek van het nieuwsverhaal

6

Deze stelling vraagt om een voorbeeld. Uit de geschiedenis van het tweede kabinet Lubbers licht ik een berichtje dat verschijnt in *NRC Handelsblad*, op de dag dat Lubbers naar de Koningin gaat om het ontslag van zijn kabinet aan te bieden.

Verwarde man dringt auto van Lubbers binnen

DEN HAAG, 5 mei – Een 49-jarige Hagenaar die premier Lubbers woensdag na zijn onderhoud met de Koningin lastig viel en zijn auto binnendrong is onderzocht door twee psychiaters en gedwongen opgenomen in een psychiatrische inrichting. De man opende het linkerachterportier van de auto toen die door het hek van Huis ten Bosch reed. Lubbers wist hem van zich af te duwen en ijlings te hulp geschoten marechaussees overmeesterden samen met de chauffeur de man, die bij het fouilleren een valmes op zak bleek te hebben. Volgens een woordvoerder van de Haagse politie maakte hij een ‘verwarde’ indruk. De secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken zal op korte termijn ‘wellicht’ de premier vragen voortaan zijn deur op slot te doen ¹⁷.

Dit nieuwsverhaal beantwoordt geheel aan de verwachtingen omtrent het politiebericht. Het is neutraal gesteld en beperkt zich tot de harde feiten. De leeftijd van de Hagenaar wordt genoemd; er wordt verslag gedaan van psychiatrisch onderzoek; een woordvoerder van de politie wordt aangehaald. Pas nadat de dader getypeerd is als een ‘verwarde’ man (lees: psychiatrische patiënt), worden de gebeurtenissen beschreven. Meteen na de goede afloop komt de Haagse politiewoordvoerder aan het woord; met de herhaling van het stigma van ‘psychisch gestoorde man’ is het bericht rond. Neutraler kan het niet. Hoewel? Enig inzicht in de motieven van de man is niet geboden. De gestoordheid moet het vermoeden van een politiek motief wegnemen, maar kunnen niet ook verwarde mensen uit politieke overtuiging handelen? In dat geval zou het bericht wel wat belangrijker gebracht mogen zijn, in het schema van de ‘aanslag op de politicus’. Het neutraal schijnende bericht heeft een mogelijke interpretatie van de gebeurtenis afgewezen; in overleg tussen politie en pers is een keuze gemaakt, die inhoudt dat nader onderzoek naar de politieke aspecten niet nodig is en garandeert dat we er als lezers nooit meer iets over zullen horen. Ook ten aanzien van het optreden van Lubbers is het bericht niet geheel neutraal te noemen, al ligt dat minder aan de bewoordingen van het verhaal als wel aan de bij de lezer bekende voorgeschiedenis. Lubbers heeft het imago van een doortastend man die optreedt als hij kleine criminaliteit op het spoor komt. Hij heeft inbrekers betrapt en zodoende het goede voorbeeld gegeven. Dit positieve imago van Lubbers wordt door de gebeurtenissen versterkt; het karakteroordeel van de lezer wordt erdoor beïnvloed. Het verhaal van de NRC is bij eerste lezing een realistische beschrijving van een gebeurtenis; bij tweede lezing is het ook een typering van de karakters van betrokkenen, waarbij Lubbers de positie krijgt toebedeeld van een redelijke held, die respect verdient.

Hoe neutraal een verhaal over de feiten ook is gesteld, het wordt door de lezer onvermijdelijk in een context geplaatst. Voor Edelman, die sterk de nadruk legt op de rol van de lezer of kijker bij het construeren van zijn eigen politieke werkelijkheid, is de kracht van nieuwsverhalen zelfs gelegen in de meer-

^{17]} *NRC Handelsblad*, 5 mei 1989.

duidelijkheid, in combinatie met de nodige dramatiek. Dat maakt het makkelijk voor het publiek 'to project meanings into the news that reinforce their prior beliefs'¹⁸. De keuze van een context is echter niet een geheel vrije beslissing van de kant van het publiek. De context wordt door de conventies van het politiebericht ook opgeroepen. Over incidenten die veroorzaakt worden door 'verwarde mannen' bestaan stereotype opvattingen die de lezer, bij gebrek aan directe waarneming, spontaan te binnen schieten. Waarnemen en waarderen gaan hand in hand. De ruwe feiten zijn pas begrijpelijk vanuit een waarderend standpunt. De lezer wordt aangesproken als burger met een bepaalde positie. De inhoud daarvan duidt op acceptatie van de status quo: uit het bericht spreekt het vertrouwen dat het mogelijk is in de politiek greep te krijgen op onvoorziene en bedreigende gebeurtenissen. Met het nieuwsverhaal worden ook andere boodschappen overgebracht. Het is dan niet de journalist maar de burger zelf die bij zijn constructie van het nieuws een bepaalde burgerschaps-houding aanneemt.

Nieuwsverhalen, hoe neutraal ook geformuleerd, hoe zorgvuldig ook op feitelijke juistheid gecontroleerd, brengen een keten van interpretaties teweeg en geven alleen al daarom aanleiding tot het zoeken naar een verborgen retoriek. Daarbij moet wel bedacht worden dat die er niet bewust ingelegd hoeft te zijn. (Vaak is dat ook wel het geval: denk aan de slechts in schijn neutrale weergave van oorlogshandelingen, waarbij een van beide partijen in termen wordt beschreven die begrip of zelfs enthousiasme voor die partij verraden. Schrijven in het vereenvoudigende schema van vrienden en vijanden is iets dat ook veel voorkomt buiten het oorlogsnieuws.) Wie de retoriek zoekt achter de objectieve berichtgeving wordt geconfronteerd met de normale verwachtingen over hoe men zich in de maatschappij gedraagt, met stereotypen, vooroordelen, kortom met de sociologie van de maatschappelijke verbeelding¹⁹. Journalisten die het nieuws zo objectief mogelijk verslaan, vervullen hun ambt van burger. Maar de in die stijl van werken bij het publiek opgeroepen algemene burgerschapsconceptie is de heersende overtuiging. Het brengen van het nieuws houdt burgerschapsverwachtingen in stand, maar wijzigt ze niet; nodigt niet uit tot reflectie, levert zo ook geen bijdrage aan het creëren van nieuw burgerschap.

^{18]} M. Edelman, op. cit., blz. 91.

^{19]} De stereotype beschrijvingen door journalisten lijken sterk op die door sociologen (in wetenschappelijk onderzoek); vgl. R. Edmondson, *Rhetoric in sociology*; Londen, Macmillan Press, 1984, blz. 110-144.

Het rolmodel van de journalist als bringer van het nieuws heeft voordelen die de nadelen altijd overschaduwen. Waar blijven we als we de idealen van objectiviteit en ongebondenheid, van publieke dienstverlening zouden laten vallen? Zover wil toch niemand gaan? Nog voor de ontmaskering van verborgen retoriek in nieuwsverhalen voltooid is, wendt men de steven: het gaat om incidenten, meer niet. Snel worden de sterke kanten van het model weer benadrukt. De praktijk moet zich maar meer gelegen laten liggen aan de eisen. Zo komen de zwakke kanten niet echt uit de verf. Maar die zijn er toch wel degelijk. Door de journalist voor te stellen als bringer van het nieuws wordt een te passief beeld gegeven van wat journalisten doen. De eigen inbreng bij de constructie van het nieuws wordt door het rolmodel niet bestreken. En waar er eigenlijk geen beeld is, kan ook geen norm voor goede journalistiek bestaan. Over de constructieve journalistieke bezigheden die meer zijn dan het overbrengen van nieuws kan geen discussie plaatsvinden. De discussie kan hooguit gaan over de vraag of het nieuws wel zuiver, correct, eerlijk is overgebracht door de boodschapper. Niet over de vraag of de manier van formuleren zinnig is, of de eigen inbreng van de journalist waardevol is, of voldoende recht is gedaan aan verschillende lezingen van de feiten. Met de voorstelling van de journalist als iemand die uitsluitend een boodschap overbrengt worden te veel journalistieke activiteiten onzichtbaar en onbespreekbaar. Het wordt ook te makkelijk om kritiek op de pers in de wind te slaan. 'Je moet met je kritiek nooit bij de boodschapper van het nieuws zijn'. Objectiviteit wordt al snel verward met neutraliteit, niet-betrokkenheid; alsof er voor iemand die het nieuws brengt maar één verantwoorde manier is om dat te doen en daarbij nauwelijks sprake is van kwaliteitsverschillen.

Het idee van het brengen van het nieuws hoeft niet tot rolmodel te worden opgeblazen. In een andere visie op de taak van de journalist, die de bemiddeling centraal stelt, kan het een waardevol element blijven. Ook hier kunnen we van een optreden van de journalist als burger spreken, dienstbaar aan de communicatie die een democratie vereist. Zonder de inspanningen van de media zou het vrijwel onmogelijk zijn om als politicus een goed beeld te krijgen van wat er in de maatschappij leeft en zou het voor de burgers onmogelijk zijn de politiek op de voet te volgen. Wat deze bemiddelende taak van de pers zo belangrijk maakt, is de heterogeniteit en pluraliteit van de politieke cultuur. Dat maakt het, in de eerste plaats, niet vanzelfsprekend dat iedereen elkaars taal verstaat. Om een groot aantal redenen, die hier moeten blijven rusten, is het politieke en bestuurlijke taalgebruik steeds verder af komen te staan van de omgangstaal. Er is een aanhoudende stroom nieuwe woorden die in politieke discussies opduiken. Politici, bestuurders, voormannen van maatschappelijke organisaties spreken hun eigen jargon, en hebben er soms al moeite mee elkaars jargon te verstaan; de gewone burger wordt door het gespecialiseerde taalgebruik van de ambtsdragers buitengesloten. Men heeft het metaforisch wel over een kaasstolp die over de politiek ligt en de afstand tussen burger en politiek vergroot. Daar komt, in de tweede plaats, een grotere diversiteit bij in de sfeer van de normatieve verwachtingen die men van andere burgers en van de overheid heeft. De maastaven waaraan de prestaties van de overheid worden gemeten zijn niet ondubbelzinnig, berusten niet op een fundament van consensus. Er is geen probleem denkbaar, geen beleid voorstelbaar of het kan en wordt vanuit verschillende perspectieven bekeken. Noemers die de botsing van perspectieven overstijgen, zoals het algemeen belang, zijn vaak inhoudsloze abstracties. Pas door bemiddeling krijgen ze inhoud.

Het is zaak het gemakkelijke woord 'bemiddelen' preciezer af te bakenen. Bemiddelen is een soort vertalen: 'the art of confronting unbridgeable disconti-

nities between texts, between languages, and between people'. De vertaler maakt een eigen tekst in reactie op de mededelingen van anderen, 'recognizing the impossibility of full comprehension or reproduction'²⁰. Deze omschrijving van James Boyd White beklemtoont de onmogelijkheid dat vertalingen ooit een vlekkeloze weergave bieden van het perspectief van de ander. Het idee van een neutraal medium waarin gebeurtenissen objectief besproken kunnen worden, dat bij het brengen van het nieuws hoort, wordt zo vergaand gerelativeerd. De onmogelijkheid van een perfecte vertaling die helemaal recht doet aan de originele uitingen, heeft ethische implicaties. De activiteit van het bemiddelen legt verantwoordelijkheden op.

Hoe kan de journalist bemiddelen en zo optreden als vertaler? De belangrijkste taak is hier zichtbaar maken welke perspectieven er in een bepaalde discussie worden ingenomen, door welke personen, ambten, groepen, en organisaties. Ook kan het zijn dat belangrijke perspectieven om een of andere reden gemist worden, zelfs dat ze monddood worden gemaakt. Dat moet dan gesignaleerd worden. Dit alles vereist een flexibeler gebruik van de beschikbare genres. Nieuwsverhalen waarin verschillende bronnen zijn verwerkt tot een doorlopend verslag maken het de lezer te gemakkelijk om zich niet in de perspectieven te verdiepen van de groepen waarmee hij niet direct affiniteit voelt. Commentariërende beschouwingen hebben de neiging alleen de stem van de auteur aan het woord te laten. De verschillende genres moeten naast elkaar voldoende diversiteit bieden. Ze kunnen ook op elkaar inwerken (door tegenspraak bijvoorbeeld) en zo de lezer tot nadenken dwingen. Het is in dit verband opmerkelijk dat *NRC Handelsblad*, de krant die de scheiding van nieuws en commentaar predikt, al is dat dan vooral te merken in de reclameslogan dat pas op de opiniepagina het commentaar te vinden is, langzaam lijkt toe te groeien naar de hier bepleite gevarieerde aanpak. Bij de aanvaarding van de Anne Vondelingprijs 1991 zei politiek redacteur Rob Meines daar behartigenswaardige woorden over:

'Het spannende in politiek Nederland zit niet meer in het nieuws zelf, maar in de uitleg ervan, in de vraag welke hoge ambtenaren of welke ambtelijke werkgroep welke voorstellen heeft gedaan of juist niet heeft gedaan, in de vraag waarom de bewindsman het ene voorstel wel en het andere niet heeft gevolgd, in de vraag ook wie op welk moment even aan welk touwtje mag trekken en vooral waarom. Dit alles vergt een andere journalistieke aanpak. Het adagium van de scheiding tussen nieuws en commentaar voldoet niet meer. Willen artikelen enigermate recht doen aan de gecompliceerde werkelijkheid van hedendaagse thema's dan zullen dat collage-artikelen moeten zijn met elementen van nieuws, van interpretatie, van analyse, van beschouwing, compleet met reportage-aspecten, sfeer-tekening, portretbestanddelen. Op die manier ontstaan momentopnamen van een stukje werkelijkheid, die de lezer inzicht geven in een bepaalde gebeurtenis, waardoor hij de achtergronden van andere gebeurtenissen ook beter kan beoordelen'²¹.

Bemiddeling door de pers is, anders dan het brengen van het nieuws, tweerichtingsverkeer. Over de politieke gebeurtenissen worden samenhangende verhalen verteld aan de kijker/lezer, geen objectieve verslagen maar berichten die vanuit een herkenbare waarnemerspositie worden opgesteld. Bemiddeling naar de burgers maakt gebruik van technieken uit de kunst van het verhalen vertellen: het selecteren van belangrijke thema's, het uitvergroten of verkleinen van bepaalde gebeurtenissen, het schetsen van verschillende perspectieven op dezelfde feiten, het aanbrengen van samenhang, het geven van commentaar. In omgekeerde richting verschaft de journalist de politicus

²⁰] J.B. White, *Justice as translation*; Chicago, Chicago University Press, 1990, blz. 257-258.

²¹] R. Meines, 'Journalistieke métier is aan vernieuwing toe'; *NRC Handelsblad*, 25 juni 1992.

informatie over de zaken die de burgers interesseren. Die veronderstelde belangstelling is de achtergrond van waaruit vragen worden gesteld aan politici; bij het beantwoorden van die vragen beseffen de politici dat ze via de journalist in contact treden met een publiek. Ook hier wordt er bemiddeld op basis van activiteiten die uit de koker van de verhalenverteller komen: de journalist is geen zuivere spiegel van een maatschappelijke mening maar maakt zijn eigen keuzes uit wat er om hem heen te horen is, legt accenten, maakt zich tot stem van het volk. Dit alles om zich zodra er reactie komt van de kant van de politici weer bezig te houden met politieke nieuwsverhalen. Bemiddelen vereist flexibiliteit en reflectie.

Het rolmodel van de journalist als bemiddelaar tussen politiek en burger geeft een andere invulling aan waarden die ook hoog genoteerd staan in het rolmodel van de journalist als brenger van het nieuws. Eerlijkheid, objectiviteit en publieke dienstverlening blijven waardevol. Bemiddelen is een zichtbare activiteit. De eerlijkheid van de bemiddelaar is niet door een waas van neutraliteit afgeschermd tegen kritiek. De objectiviteit blijkt uit de manier waarop verschillende opvattingen en perspectieven een plaats krijgen in het verhaal. Publieke dienstverlening is het doel waarop de bemiddeling gericht is. Aan de idealen van de brenger van het nieuws voegt de bemiddelaar tussen politiek en burger het ideaal toe van de controleerbaarheid van zijn eigen optreden. Anders dan de brenger van het nieuws die geen kritiek van betekenis hoeft te ondergaan, heeft de bemiddelende journalist een zekere verantwoordelijkheid tegenover politici en burgers.

Bemiddelende journalistiek is vatbaar voor kritiek. Daarbij komt men al snel in de terminologie van verantwoordelijkheid en macht terecht, niet omdat de 'kennismacht' van de journalist de belangrijkste soort macht zou zijn, maar omdat het verantwoordelijk stellen nu eenmaal macht bij de aangesprokene vooronderstelt²². Kritiek op de journalistieke bemiddeling bij de sociale constructie van het nieuws relateert die veronderstelde macht van de journalist vaak aan een ideaalbeeld, waarin die macht als ongevaarlijk kan worden voorgesteld. Het is niet verrassend dat we hier het idee van het brengen van het nieuws weer tegenkomen. George Orwell, die meevocht in de Spaanse burgeroorlog, had dit te zeggen over de oorlogsverslaggeving:

'Early in life I have noticed that no event is ever correctly reported in a newspaper, but in Spain, for the first time, I saw newspaper reports which did not bear any relation to the facts, not even the relationship which is implied in an ordinary lie. I saw great battles reported where there had been no fighting, and complete silence where hundreds of men had been killed. I saw troops who had never seen a shot fired hailed as the heroes of imaginary victories; and I saw newspapers in London retailing these lies and eager intellectuals building emotional superstructures over events that had never happened. I saw, in fact, history being written not in terms of what happened but of what ought to have happened according to various 'party lines''²³.

Over de Falklandoorlog en de Golfoorlog zijn recent soortgelijke geluiden te horen geweest, al wordt de verantwoordelijkheid daar primair gelegd bij de militairen die de pers inschakelden voor hun propaganda. Bij de duidelijke stellingname van Orwell past de kanttekening dat hij gebruik maakt van de veronderstelling die nu juist niet meer houdbaar is gebleken, te weten dat de pers een objectief verslag kan en moet doen van gebeurtenissen die zich 'werkelijk' hebben voorgedaan. Tony Bennett, die signaleert dat Orwell naar aanleiding van de hiervoor geciteerde passage vreest dat 'the very concept of objective truth is fading out of the world', verzet zich tegen het idee dat het mogelijk is een adequate en onomstreden weergave van de feiten tot stand te brengen: "This is merely to keep alive the notion that there may be forms of signification that are adequate in relation to the 'real real' they are alleged thus to represent, forms which are, so to speak, neuter in that they allow the real to reveal itself 'as it really is'. (...) In spite of appearances, politics is thus evacuated from the world of signs. (...) The sphere of ideology, as a sphere of struggle, is defined not by the clash and reverberation of sign versus sign – or competing systems of signification locked in combat – but by the simple opposition of truth versus falsehood"²⁴. Kortom, de gedachte van een objectieve waarheid levert niet het juiste criterium op om het gedrag van de verantwoordelijke journalist aan af te meten. Die verantwoordelijkheid moet worden gezien tegen de achtergrond van de relatieve waarheid die het gevolg is van met elkaar concurrerende betekenisystemen. De macht van de journalist, door Orwell grijpbaar gemaakt, glipt zo tussen de vingers van de criticus weg: het is al gauw de schuld van grotere structuren, van spelregels die een speler niet op eigen houtje kan aanpassen, of zelfs van een Ideologisch Systeem.

²²] Zie de bijdragen van M.A.P. Bovens, A.E. Komter en W.J. Witteveen; in: *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, door M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt en W.J. Witteveen (red.); Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989.

²³] G. Orwell, *Homage to Catalonia*; Harmondsworth, Penguin, 1974, blz. 233.

²⁴] T. Bennett, 'Media, 'reality', signification'; in: *Culture, Society and the Media*; door M. Gurevitch e.a. (red.), Londen en New York, Methuen, 1982, blz. 295.

De ongrijpbaarheid van journalistieke macht wordt groter naarmate men zich van de omstreden teksten of programma's verder verwijderd. De macht van de individuele journalist kan opgaan in een collectieve macht die, zoals Bennett aangeeft, een systematisch karakter bezit en die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in binnen het beroep geaccepteerde codes voor het eigen gedrag, spelregels voor het maken van het 'produkt', eisen die voortvloeien uit het discours, of taalweefsel, waar de journalist in meepraat. Ook kan de invloed van de individuele journalist te herleiden zijn tot de groep waarvan hij deel uitmaakt.

Een voorbeeld van een buiten de macht van de journalist gelegen factor is de drang om het politieke nieuws zoveel mogelijk te vertellen als een verhaal over het handelend optreden van personen. Gebeurtenissen worden niet alleen in verband gebracht met het optreden van politieke leiders, aan deze leiders wordt stelselmatig meer invloed toegeschreven dan zij kunnen bezitten. In het politieke nieuws lijkt het alsof Haagse politici een beslissende invloed hebben op de toestand van de economie, de kosten van de gezondheidszorg of de kwaliteit van het milieu. De complexiteit die hier aan de orde is, wordt tot het beleid van politici en bestuurders teruggebracht. Waar hebben zij zich voor verantwoordelijk gesteld? Wat waren de niet gehaalde aspiraties? Welke machtsstrijd heeft het beleid doen mislukken? Zulke vragen stellen de persoon van de handelende politicus te sterk op de voorgrond en leiden tot een sterk gestileerde, reducerende weergave van het politieke nieuws, waar de politici en bestuurders overigens zelf van harte aan meewerken: zij hebben er belang bij hun daadkracht en greep op de ontwikkelingen te demonstreren. De Amerikaanse politicoloog Edelman die het in dit verband heeft over 'the construction and uses of political leaders' keert zich tegen een zijns inziens aan het politieke spektakel inherente tendens tot reductie:

"There is an important sense in which leaders deserve praise and blame for the conditions in which people live. They do identify themselves with particular courses of action and inaction and so deserve responsibility for them. But the assumption that leaders have caused the events for which they take responsibility is reductionist because it ignores the consequences of historical developments, material conditions, and interpretations of those conditions. Except as minor elements of a complex transaction, leaders cannot provide security or bring about change. Their posture of doing so confounds both understanding and public policy'²⁵.

In de Verenigde Staten, waar de personificatie van de politiek grote hoogten heeft aangenomen, spreken media-onderzoekers wel over een 'melodramatische imperatief'²⁶. Alles wat abstract is en moeilijk te doorgronden, zoals het functioneren van de economie, wordt vertaald in beslissingen van mensen. De economie wordt in dramatische termen zo iets als de gevaarlijke natuur die onberekenbaar is en waar onverwachte, bedreigende dingen gebeuren. (De dollar valt! Kan President Bush de val van de dollar stoppen?) Een dergelijk personalisme is in Nederland minder sterk aanwezig. Tijdens de paspoortaffaire zien we er wel voorbeelden van: de complexe problematiek van het falende paspoortbeleid werd al snel gereduceerd tot een persoonlijk conflict tussen Lubbers en Voorhoeve.

De melodramatische imperatief illustreert een algemeen probleem van het onder ogen zien van de kennismacht van de pers. Die macht is groot en identificeerbaar, maar tegelijk onpersoonlijk want het gevolg van geaccepteerde conventies die bepaalde 'genres' beheersen. In die spanning tussen individuele bijdrage aan de sociale constructie van het nieuws en structurele kenmerken van het taalweefsel dat de media gevangen houdt, vervluchtigt de verantwoordelijkheid van de journalist.

²⁵] M. Edelman, op. cit., blz. 65.

²⁶] D. Nimmo en J.E. Combs, *Mediated political realities*; New York en Londen, Longman, 1983, blz. 45.

In de Nederlandse verhoudingen worden de macht van de journalist en ook het burgerschap van de journalist gezien als een aangelegenheid voor de beroepsgroep van journalisten. In redactiestatuten, die niet door de overheid mogen worden verordonneerd, verwacht men normering van het journalistieke optreden. Van klachtprocedures bij door vakgenoten bemande instanties verwacht men meer heil dan van rechterlijke controle, waarvoor ook sprake moet zijn van onrechtmatig gedrag (belediging, smaad, beschadigen van eer en goede naam). De keerzijde van dit door gerechtvaardigd vertrouwen in de vrijheid van meningsuiting ingegeven beleid is dat de individuele journalist onder de sociale controle valt van zijn collega's. Voor Jan Blokker is de krantedirectie als 'broedplaats en broeinest van onderlinge beïnvloeding' een van de meest beperkende invloeden op de vrijheid van de journalist.

'De vrijheid en de onafhankelijkheid van de journalist staan onder toenemende druk van maatschappelijke oordelen en vooroordelen, van taboes die hij niet zelden zelf kiest, of die hij zich vanwege een adat van sociale controle ter redactie laat aanleunen. (...) Langs een veelvoud van riskante afgronden gaat de journalist die moet berichten over een toneelstuk van Fassbinder, de vrije beschikbaarheid van heroïnespuiten, de levenswandel van Winnie Mandela, de oorzaken van aids, de mogelijke erfelijkheid van criminaliteit, het gat in de ozonlaag of de betekenis van vrouwenstudies voor de toekomst van de wetenschap'²⁷.

Het is dan ook niet waar dat zelfregulering alleen maar zegeningen heeft gebracht; Blokker noemt in een adem de zelfcorrectie en zelfbeperking die ermee samenhangen. Ook deze meer sociologisch getinte benadering van de macht van de journalist leidt tot ambivalente conclusies: de macht van journalisten laat zich niet isoleren uit de context van het persbedrijf. Het meest interessant is de macht van de journalist wanneer deze zelfleiding tracht te geven, bij voorkeur via het redactionele commentaar. De pers neemt dan een politieke functie op zich die we kunnen beschouwen als een noodzakelijk onderdeel van de 'checks and balances' van het politieke bestel. Als de krant het kabinet kapittelt of zelfs 'voor de laatste maal waarschuwt', zien we een manifestatie van de gedachte van Madison dat 'ambition must be made to counteract ambition'²⁸. Of, zoals Blokker het fraai omschrijft: 'Elke verantwoordelijke matigt zich macht aan. Maar als de pers een macht is – en men zegt dat, ze zegt het dikwijls ook zelf – dan is ze per definitie de vijand van ieder ander die zich in de samenleving met macht wil laten gelden.'

²⁷] J. Blokker, 'Journalist tussen kroon en mestvork'; *NRC Handelsblad*, 5 maart 1992.

²⁸] A. Hamilton, J. Madison en J. Jay, *The Federalist Papers*; New York, Mentor Books, 1788 (1961), No. 51.

De selectiviteit van het nieuwsverhaal

9

De journalist is als bemiddelaar iemand die keuzes maakt en daarvoor uitkomt. Dat roept natuurlijk de vraag op die men zolang men alleen als brenger van het nieuws optreedt makkelijk kan vermijden (zij het ten onrechte): hoe goed verricht de pers deze selecterende taak? Gaat er bij die selectie veel belangrijks verloren? Welke strategieën zijn er beschikbaar om binnen de schaarse ruimte die het medium biedt verantwoorde keuzes te maken uit de stroom van informatie?

De paspoortaffaire biedt een interessant moment om de selectiviteit van het nieuwsverhaal te onderzoeken. Na de vele perikelen rond de ministeriële verantwoordelijkheid voor het falende paspoortbeleid (waarbij twee bewindslieden zich genoopt zagen af te treden) zegt minister Van den Broek uiteindelijk de samenwerkingsovereenkomst met het bedrijf KEP voor de productie van paspoorten op. KEP en de banken die dit bedrijf hebben gefinancierd leggen zich niet bij dit besluit neer en kondigen aan juridische stappen te overwegen. Er volgt een kamerdebat (7 november 1988), waarin een grote hoeveelheid informatie de revue passeert, vanuit verschillende perspectieven op het aangekondigde besluit. Op dit dramatische moment wil iedere betrokkene tegelijkertijd zijn zegje doen. De minister schrijft een brief aan de Kamer. De banken schrijven een boze brief aan de minister, waarvan zij afschriften beschikbaar stellen aan de Kamer en aan de pers. De directie van KEP laat zich niet onbetuigd. De Tweede Kamer debatteert zes uur lang over de zaak. In dit debat komen maar liefst 17 verschillende kwesties aan de orde, en dat niet een voor een, maar in wisselende combinatie in de betogen van alle sprekers.

De kranten maken bij hun selectie gebruik van een aantal technieken. Om te beginnen wordt de episode die aan de orde is bekeken vanuit een al bekende *voorgeschiedenis*. Dit is in zoverre eenvoudig dat al maandenlang over de paspoortaffaire verslag wordt gedaan. Met enkele steekwoorden (zoals 'ministeriële verantwoordelijkheid') en met korte samenvattingen van het voorafgaande wordt de kennis van de lezers geactiveerd. Vervolgens wordt er één *centraal thema* aangewezen, waaraan alle overige thema's ondergeschikt zijn. Lange tijd was dit het thema van de ministeriële verantwoordelijkheid. In deze episode maken de kranten de wending naar een nieuw thema: de juridische aansprakelijkheid van de overheid bij het niet-nakomen van de afspraken met KEP. Maar die wending gaat met enige vertraging gepaard. Veel kranten aarzelen nog tussen de politieke en de juridische context. Die aarzeling kan te maken hebben met een wisseling van journalistieke deskundigheid. Het is niet voldoende goed ingevoerd te zijn in de Haagse politieke verhoudingen, er moet opeens bericht worden over zoets lastigs en abstracts als het aansprakelijkheidsrecht. Het oude thema blijft doorwerken. Zo is er tijdens het Kamerdebat een korte discussie over de vraag of Van den Broek zich nog wel geroepen voelt zelf de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid te dragen. Dit is niet meer dan een achterhoedegevecht, want de zaak is al beslist bij het debat over de positie van Van den Broek. Maar de krachteloze discussie hierover wordt, hoe ritueel ook uitgevoerd (de fractieleiders of de minister-president raken er niet bij betrokken) nog wel in de kranten tot prominent thema gemaakt.

Het centrale thema wordt verwoord door *belangrijke acteurs*; wat de minder belangrijke spelers te zeggen hebben verdwijnt naar de achtergrond. In de berichtgeving is een duidelijke hiërarchie te onderkennen tussen de spelers in het drama: in deze fase staan de politici nog steeds bovenaan. De opvattingen in het bedrijfsleven komen minder prominent in beeld. In het dagblad *Trouw*

worden de verhoudingen tussen spelers met hoofdrollen en bijrollen al meteen op de voorpagina duidelijk. De hoofdkop luidt: BREUK MET KEP TOEGEJUICHT. Dit is het verhaal van de politici. De onderkop luidt: BEDRIJF WIL TOCH BEWIJZEN DAT HET GOED PASPOORT KAN MAKEN. Dat 'toch' geeft de futiliteit van het streven van KEP aan (een waardeoordeel van de journalist) en maakt meteen het verhaal van KEP ondergeschikt aan het politieke verhaal. De hoofdkop slaat op verhalen op de voorpagina, de onderkop wordt pas verderop in de krant in reportages en achtergrondstukken uitgewerkt.

Door verschillende rubrieken in te schakelen is de krant niet tot één verhaal beperkt, maar kunnen *verschillende perspectieven* naast elkaar worden geplaatst en kan een representatiever beeld worden gegeven. Dit is een effectieve manier om bij schaarse ruimte binnen de gemaakte keuzen toch een grotere variatie mogelijk te maken. De verschillende verhalen van de spelers in het paspoortdrama komen, nu er naast een politiek ook een juridisch thema is opgedoken, meer uit elkaar te staan. De krant wordt een medium dat het publiek de keuze laat welk verhaal het wil volgen. Dat komt vooral sterk naar voren als je de berichtgeving over een paar weken volgt. Behalve KEP komen ook woordvoerders van de banken op de financiële pagina's aan bod. Een enkele juridisch geschoolde journalist geeft wat achtergrondinformatie over de kansen van KEP en de banken in een gerechtelijke procedure. Experts op het gebied van de productie van paspoorten blikken terug op de voorgeschiedenis. Soms bevatten die verschillend getinte bijdragen verwijzingen naar de voorgeschiedenis (het politieke verhaal), maar niet altijd. Dat betekent dat de lezer in die gevallen twee episodes tegelijk wordt voorgezet en zelf moet kiezen wat daarvan als hoofdverhaal te beschouwen en wat als subplot.

In aanmerking genomen de schaarse ruimte die de pers ter beschikking staat naast het andere nieuws, zijn de gehanteerde strategieën om een zich complicerend verhaal hanteerbaar te maken verrassend effectief. Weliswaar is er vergeleken met de veelheid aan onderwerpen die door de verschillende deelnemers aan het kamerdebat aangesneden worden een vergaande selectie toegepast. Allerlei zaken komen in de pers in het geheel niet voor. Denk bijvoorbeeld aan het droevige lot van de fotografen die hun investeringen gedaan hebben om nieuwe paspoortfoto's volgens het boekje te kunnen maken, waarvoor De Visser (PvdA) welsprekend aandacht heeft gevraagd in de Kamer. Geen enkele krant maakt er melding van. Maar het is niet zo dat de belangrijke kwesties niet aan bod komen. Ook worden de verschillende perspectieven van de betrokkenen naar voren gebracht. Binnen de noodzakelijkerwijs beperkte ruimte is de berichtgeving over de onderzochte episode bepaald efficiënt te noemen. Waar de Kamer in zes uur debatteren er niet in slaagt alle kanten van de zaak te belichten, kan de krant dat relatief beter.

Bemiddelende activiteiten van de pers komen onder meer tot uitdrukking in pogingen de complexiteit van een probleem te laten zien door verschillende gezichtspunten representatief weer te geven. Die verschillende visies zijn niet gemakkelijk op één noemer te brengen. De pers geeft ook niet aan hoe dat zou kunnen. Is het wel mogelijk de betrokkenen en het publiek een oplossing voor te houden die ieder belang recht doet? Het antwoord is aan de lezer die zich daarmee in een burgerschapsrol geplaatst ziet worden: de burger moet zelf zijn oordeel vormen op basis van conflicterende verhalen. De lezer als een soort rechter. Ook het bemiddelen doet een beroep op een bestaand beeld van wat de burger doet. De nadruk ligt alleen minder op het bevestigen van de status quo. Want uit de botsing der perspectieven vloeit voort dat de politici, net zo min als andere spelers in het drama, de gebeurtenissen in hun greep hebben en een voor ieder acceptabele oplossing uit de hoge hoed kunnen toveren. Men klaagt bij zo'n gebrek aan door de politiek te bieden zekerheid wel over het gevaar van afnemend aanzien van de politiek. Maar als in die situatie de burgers zelf tot oordelen overgaan, hoeft dat niet zo te zijn. Als zij de gang van de gebeurte-

nissen bijvoorbeeld als een tragische interpreteren, worden de inspanningen van de betrokkenen daarmee niet veroordeeld. De paspoortaffaire is een interessant bedrijfsongeval waar men lessen uit kan trekken over de wijze waarop dit soort projecten beter kan worden aangepakt en over een betere verdeling van de verantwoordelijkheden. De prijs voor die les bestaat uit de te verwachten financiële schade, die uiteindelijk voor rekening lijkt te komen van de burgers in hun hoedanigheid van belastingbetalers. Er zijn uiteraard andere interpretaties denkbaar, waaronder begrepen interpretaties die in de paspoortaffaire een symbool zien voor het falen van de politieke besluitvorming in het algemeen. Toch, als de burger begint te oordelen, is een vorm van neo-republikeins burgerschap binnen bereik.

Langzaam komt een andere manier in zicht om het burgerschap van de journalist te appreciëren. Men let dan op de reflectie die de journalist betracht op zijn eigen métier, op de rollen van de spelers van het politieke spel, en op de mogelijkheden van het burgerschap in een democratie. Stelt men zich op het standpunt van Edelman dat de sociale constructie van het nieuws een door wetmatigheden beheerst proces voorstelt, dan is er voor een dergelijke reflectie weinig ruimte. Als de pers vooral is gebonden aan de melodramatische imperatief en een zeer beperkt repertoire heeft om gebeurtenissen van vaste betekenis te voorzien (zoals het vriend-vijand schema), is reflectie evenmin goed mogelijk. Zodra de aandacht zich op de achtergronden van het nieuws richt, verdwijnt het drama dat de aandacht van de lezers en kijkers vasthield. 'To explain entails attention to patterns in past events that make current ones more understandable and so less surprising, a process that narrows the appeal of an account and defines it as scholarship rather than news', schrijft Edelman droog²⁹. Hij ziet een soort wet waarbij de schokkende, dramatische gebeurtenissen die in eenvoudige schema's te begrijpen zijn, de aandacht wegzuigen van de achtergronden die verklaringen bieden voor wat er is gebeurd en staat te gebeuren. Het verbreden van de horizon heeft als prijs een drastische inkrimping van het publiek.

In de gedachtengang van White over bemiddelen als een vorm van vertalen, is reflectie en het beroep dat daarmee wordt gedaan op intellectuele en ethische capaciteiten bij vertaler en publiek juist het bepalende kenmerk van een verantwoordelijke omgang met de taal. Hij schrijft niet over journalisten maar over juristen; wat hij daarover te zeggen heeft laat zich echter naar de situatie van de journalist vertalen. (Uiteraard niet zonder betekenisverlies.) 'What is true for the lawyer is true for the law as well: it is a discourse that mediates among virtually all the discourses of our world, all ways of talking, and it does this not on the premise that meaning can be translated from one discourse directly into a different one, but by the creation of texts that are new compositions'³⁰. Lees journalist voor 'lawyer' en pers voor 'law'. In het politieke nieuws wordt bemiddeld tussen verschillende talen die de politieke actoren hanteren en het resultaat van die bemiddeling is een eigen compositie. (Denk aan het voorbeeld dat Meines geeft van collages van teksten met verschillende perspectieven.) En: 'To translate at all requires that one learn the language of another, recognize the inadequacy of one's own language to that reality, yet make a text, nonetheless, in response to it'³¹. In de reflectie die onderdeel is van de activiteiten van de journalist komt het thema naar voren van de beperkingen van eigen en andermans taal, zonder dat dit besef tot zwijgen leidt. In het politieke nieuws komt de reflectie van de journalist als burger vooral naar voren als reflectie op de retoriek die in het politieke debat aan de orde is. Door de aandacht te vestigen op de retoriek van politici en bestuurders, maar ook door de eigen retorische mogelijkheden van de journalistieke genres wat aan te zetten, draagt de journalist bij tot bewustwording bij lezers en kijkers van de retorische aard van de sociale constructie van het nieuws. Vooral het commentariërende werk van de journalist biedt hiervoor goede mogelijkheden.

²⁹] M. Edelman, op. cit., blz. 102.

³⁰] J.B. White, op. cit., blz. 261.

³¹] J.B. White, op. cit., blz. 252.

De geladenheid van het nieuwsverhaal



Een voorbeeld kan weer niet gemist worden. Laten we terugkeren naar het verhaal over Lubbers en de verwarde man. Een artikel van Tony van der Meulen in *De Tijd* begint met het volgende verhaal.

De aanbidding van Lubbers

Terwijl een lakei de premier uitliet, inventariseerde de vorstin hoe haar rijk er nu bij lag. Een paar jaar geleden wist ze nog uit haar hoofd hoeveel werklozen er waren en wat een minimumloner per maand te verteren had, maar ja: nu was het allemaal winst en milieu waar ze van hoorde. Ze was de monarch van een van de vuilste landen op aarde geworden en met een zekere regelmaat las ze courantenstukjes over de nieuwe armoede in haar koninkrijk. Maar de eerste minister zei dan altijd dat ze dat anders moest zien. En meneer De Graaf, die op Sociale Zaken over de armen ging en uit de christelijke vakbond kwam, had zelf een broer (of neef, dat was ze even kwijt) die van een minimum leefde en toch heel erg gelukkig was, en somtijds zelfs blij. Meneer Ruding, die ook wel eens langs kwam ten paleize, legde graag uit dat ontevreden mensen altijd op de televisie en in de krant komen, 'maar tallozen zijn ook zeer gelukkig met ons beleid'. Meneer De Korte, die ze wat moeilijk kon verstaan, had al eens verteld dat de bijstand aan de lage kant was, maar toch altijd nog beduidend hoger dan in Burundi of België, en iedereen kluste toch zwart bij; 'majesteit, minima is een fictief begrip want eigenlijk bestaan ze niet'.

Maar op het Journaal had ze laatst een mevrouw gezien die in een vrij oude jas een supermarktkarretje voortduwde en langdurig aarzelde over de aanschaf van een blikje tomatensoep van f 1,29. Omdat ze de dag erna Brinkman over de vloer kreeg, was ze daar toch maar eens over begonnen. Hij had toegegeven dat zulk een leven 'verdraaid lastig' was, maar hij voegde er wel aan toe dat men dit in een breder perspectief diende te zien. Want was het niet zo dat mensen in de meest behoeftige omstandigheden toch tot de prachtigste voorbeelden van naastenliefde en zorgzaamheid jegens de medeburger kwamen? Brinkman had haar ook eens in spannende zinnen verteld dat oude vrouwtjes die in de jaren dertig vlas oogstten voor één dubbeltje per dag, door het zo ontstane gemeenschapsgevoel eigenlijk een stuk gelukkiger waren dan de mensen in de bejaardentehuizen van nu. Zorg kan ook te ver doorschieten, majesteit, had hij er priemend aan toegevoegd.

Het bleef haar opvallen dat die ministers van d'r toch wat makkelijk en vergoelijkend over dit soort dingen spraken. En ze nam zich voor haar volgende Kersttoespraak te wijden aan het fenomeen dat de toegenomen welvaart niet geheel evenredig ten goede kwam aan haar onderdanen. Want de vorige kerst was ze met haar milieu-zorg toch ook een stuk verder gegaan dan de premier. En daarover was zelfs De Telegraaf bijzonder te spreken geweest.

Een hoveling verloor haar uit dit getob met de melding dat er sprake was van enig gedruis aan de paleispoort: een man met een mes drong de auto van de premier binnen. De eerste minister, die al een ruime ervaring heeft in het aanvatten van geboefte, verweerde zich kranig en werkte de indringer de dienstauto uit, waarna een schildwacht het karwei afmaakte. De dader werd nog even kort verhoord door het NOS-journaal en daarna gevangelijk weggevoerd.

Vanachter haar vitrage sloeg de vorstin dit alles gade. Ze schudde het hoofd en ging, om de zinnen te verzetten, maar wat staatsstukken tekenen.'

Het contrast tussen dit verhaal in *De Tijd* en het koele nieuwsbericht in *NRC Handelsblad* zou niet groter kunnen zijn. In de vorm van een sprookjesachtige vertelling over Koningin en eerste minister worden bekende feiten en gebeurtenissen op een rijtje gezet. Het incident met de 'verwarde man' wordt niet alleen heel anders beschreven, maar neemt in dit verhaal ook een betrekkelijk ondergeschikte positie in. Het hoofdonderwerp van het verhaal is niet de gebeurtenis op zich, maar de karakters en opvattingen van de personen die ten tonele worden gevoerd. De auteur veroorlooft zich grote vrijheden in zijn verhaal van de gebeurtenissen; hij gaat meer in op gebeurtenissen waar geen journalisten bij aanwezig zijn geweest dan op de gebeurtenis die kon worden waargenomen. Dit doet de auteur bovendien heel openlijk. Hij kiest bewoordingen die meteen de associatie met gefingeerde verhalen, met sprookjes, oproepen en die niet gebruikt worden in realistische verslagen van werkelijke gebeurtenissen.

Zo komen er lakeien, hovelingen en schildwachten voor in het verhaal en wordt het incident aangekondigd als 'gedruis aan de paleis-poort'. Het sprookjes-effect is vooral het gevolg van de keuze van perspectief. Je mag als lezer meedelen met de Koningin die wat peinst over de opvattingen van de leden van het kabinet, op het moment dat dat kabinet haar de portefeuilles heeft aangeboden. Het thema van de koninklijke mijmeringen is de kwaliteit van de bewindslieden. Wat heeft ze eigenlijk aan mensen die 'vergoelijkend' spreken over de armoede in haar koninkrijk? Het incident, de algemeen bekende gebeurtenis, wordt gebracht als interruptie van die mijmeringen. Het krijgt een symbolische betekenis in het verhaal: minister-president, schildwacht en NOS-Journaal pakken gezamenlijk de bedreiging door de man met het mes aan. Als we 'de man met het mes' even vervangen door 'de dreigende armoede en werkloosheid' ontstaat een interessante parallel: krachtige aanpak van het 'probleem', maar geen oplossing ervan (het probleem wordt als het ware 'gevankelijk weggevoerd'). De Koningin 'slaat dit alles gade' en 'schudt haar hoofd'. Haar mening over de minister-president is kennelijk bevestigd.

Het verhaal in *De Tijd* is onderdeel van een groter artikel. De kop DE AANBIDDING VAN LUBBERS staat in vette letters onder een foto van Lubbers achter de regeringstafel in de Tweede Kamer; de helft van de foto wordt in beslag genomen door fotograferende journalisten. Als je je alleen tot deze informatie beperkt, wordt er al veel duidelijk over het onderwerp. 'Aanbidding' is in verband met een politicus een metaforische term. Lubbers wordt niet letterlijk aanbeden, als een god of idool, maar hij wordt kritiekloos, met overdreven respect benaderd. Door wie? Dat laat de foto zien: de fotografen buigen zich naar voren om hun plaatjes van Lubbers te schieten; de aanbidding vindt plaats door de pers. Het is ook meteen duidelijk dat dit een opiniërend artikel gaat worden: de pers wordt immers geacht onafhankelijk en kritisch te zijn en zich niet voor de groten der aarde in het stof te buigen.

In het sprookje wordt het perspectief dat foto en titel gevestigd hebben – de aanbidding van Lubbers door de pers – omgekeerd. Degene die meer recht heeft op respect en op buigingen, misschien zelfs op aanbidding, vertelt Haar verhaal over het regeringsbeleid. Dat verhaal van de Koningin blijkt een zeer kritisch verhaal te zijn, waarin de opvattingen van de bewindslieden ironisch beschreven worden. De Koningin richt haar blik op een Journaalbeeld: de mevrouw die zich geen tomatensoep lijkt te kunnen veroorloven. De opmerkingen van de ministers zijn rationalisaties, ideeën waardoor je niet naar die mevrouw hoeft te kijken. De Koningin kijkt wel. Zo komt identificatie tot stand tussen het perspectief van de koninklijke verteller en van de onderdaan. Dit wordt nog versterkt door de neiging om je als lezer met de verteller te iden-

tificeren (je denkt mee met de Koningin). De kritische strekking van het sprookje schuilt ten dele in de tegenspraak met titel en foto. Als degene die zelf de hoogste positie in het land heeft het perspectief inneemt van mensen die door het beleid van het kabinet niet uit de moeilijkheden geholpen zijn, vallen de politici van hun voetstuk. Het verhaal over het incident krijgt nu nog een tweede betekenis: machtsmiddelen worden niet zomaar ingezet tegen een bedreiging, maar tegen de dreiging dat de politicus van zijn voetstuk valt. De orde wordt met geweld gehandhaafd.

Tegenover de meerduidigheid van het sprookje staat de rechtlijnigheid van het in strakke letter gedrukte betoog van de schrijver van het verhaal in de *Tijd*. Nadat de auteur aan de hand van een aantal voorbeelden de kritiekloze houding van de pers heeft beschreven en gehekeld, constateert hij dat men tegenover Lubbers de houding inneemt die men heeft jegens een burgemeester die met pensioen gaat en bedankt wordt voor zijn goede diensten. Maar die dank komt te vroeg. 'Ik voel me bijna als degene die de receptie verstoort, maar was er toch nog niet iets met dit land?' Dan volgt een met citaten uit eerdere nummers van *De Tijd* geschraagde opsomming van mislukt beleid. En dan volgt weer een stuk sprookje, met de volgende tekst:

'Buiten werd het alweer donker, een lakei kwam de luiken sluiten en omdat ze nu toch geen echt kabinet meer had nam de vorstin alle tijd om rustig wat te rommelen en te bladeren. En alsof de duvel ermee speelde, her en der stiet ze op eenzelfde definitie van beschaving: de wijze waarop een volk met zijn zwakkeren omgaat. Ze schreef het met haar gouden vulpen op een goudomrand kaartje: misschien iets voor haar kerstboodschap. Want de kans dat ze zoiets in een wederom door Ruud gemaakte Troonrede zou moeten voorlezen, schatte ze niet bijster hoog in.'

Hier wordt de moraal gegeven, niet alleen van het sprookje maar ook van het betoog van de auteur. Het beleid van Lubbers is geen beschaafd beleid, omdat het de zwakkeren niet goed behandelt. Dat is de werkelijke reden waarom aanbidding van de premier niet terecht is. De slotzinnen worden gebruikt om het perspectief van het sprookje weer met het 'gewone' perspectief van alledag te laten samenvallen. De vorstin kan haar visie op beschaving wel uiten in haar kerstboodschap, maar niet in de Troonrede, want die wordt geschreven door Lubbers. En zo komen we als lezers met een schok terug op aarde, waar Lubbers plotseling 'Ruud' heet (zoals journalisten de premier noemen) en waar de vorstin niet de hoogste macht is, maar zich heeft te gedragen naar de richtlijnen van de minister-president.

Het artikel in *De Tijd* heeft de structuur van een collage. Het door Meines voorgestelde mengsel van teksten over en commentaren bij het nieuws wordt nog aangevuld met een als fictie herkenbaar verhaal. Vergelijken we de uitbundige retoriek van *De Tijd* met de verborgen retoriek van het bericht in *NRC Handelsblad* dan is het frappante verschil niet gelegen in de aanwezigheid van retorische elementen, maar in de zichtbaarheid ervan. Het neutrale en realistische verhaal van *NRC Handelsblad* is tevens een verhaal over een redelijk heroïsche minister-president. De lezer kan uit de 'objectieve' gebeurtenissen conclusies trekken omtrent diens karakter. Het persoonlijke en fictieve verhaal van *De Tijd*, waarin met een groot aantal retorische middelen een kleine gebeurtenis tot symbool voor het falende regeringsbeleid en voor de te eerbiedige houding van de pers wordt opgeblazen, is ook een verhaal dat refereert aan informatie over het beleid en opvattingen van de betrokkenen bij dat beleid. De onorthodoxe en in het oog lopende vertelstrategie dwingt de lezer tot interpretatie en bevordert zo bij voorbaat al een reflectieve instelling. De lezer kan door het nadrukkelijk 'gekleurde' fictieve verhaal, aangespoord door de duidelijke stellingname van de auteur, zich afvragen wat er allemaal wel en niet deugt aan het beleid van het kabinet.

Als de journalist erin slaagt door zijn eigen reflecties bij het publiek ook een reflectieve instelling op te roepen, doet zich het interessante fenomeen voor dat aan de reflectie op het aangeboden 'verhaal' geen natuurlijke grens is en geen vaste route waarlangs die reflectie verloopt. In semiotische termen gaat het om een 'open tekst' die uitnodigt tot een interpretatieproces dat als 'unlimited semiosis' te boek staat ³². Dit wil niet zeggen dat men als lezer eindeloos kan doorgaan met het bedenken van nieuwe interpretaties, wel dat er meer dan één mogelijkheid is om de gebeurtenissen waarover verteld wordt te duiden en dat het de lezer is die beslist of de interpretatie is afgerond. In het voorbeeld kan men zich voorstellen dat de lezer wordt gefraspeerd door de tegenstelling tussen de mooie woorden waarmee het beleid wordt gepresenteerd en de harde werkelijkheid van de nieuwe armoede; dit roept voor sommige lezers wellicht de principiële kwestie op van de mate van inclusiviteit van de politieke gemeenschap. Daar kun je de grens trekken, maar dat hoeft niet. Het is ook niet de enige richting die de interpreterende lezer kan inslaan.

De auteur als burger en de lezer als burger: bij reflectieve journalistiek is dat de slotsom. Waar reflectie en interpretatie van de grond komen, ontstaat daadwerkelijk een nieuwe vorm van burgerschap. Maar dit betekent niet dat we hier nu de hoogste vorm van journalistiek hebben ontdekt. De reflectieve communicatie komt tot stand op uitzonderlijke momenten, tussen het gewone bedrijf door. Reflectie is ook afhankelijk van reeds aanwezige informatie over de politieke stand van zaken. De kernfuncties van het métier, nieuws brengen en tussen politiek en burger bemiddelen, zijn belangrijker. De pers is terecht georiënteerd op het nieuws, op in een kader te plaatsen actuele gebeurtenissen; de journalistiek is geen exercitie in politieke theorie. Het nieuwe burgerschap dat gedijt bij een reflectieve journalistiek is geen doel maar bijproduct.

³²] U. Eco, *The role of the reader*; Londen, Hutchinson, 1979.

In het voorgaande is het burgerschap van de journalist van een onderbelichte vooronderstelling van de democratische communicatie verheven tot een binnen de democratie zichtbaar ambt. De verandering van status brengt ook een verandering in verantwoordelijkheden. Het gangbare rolmodel van de journalist als brenger van het nieuws hebben we op punten geamendeerd en met andere concepties aangevuld: bemiddeling en reflectie. Het herinterpreteren van het journalistieke burgerschap in deze zin biedt echter niet alleen interessante mogelijkheden, maar scheidt ook enkele gevaren. De journalist moet als burger laveren tussen de Scylla van het meedenken met de macht en de Charybdis van het relativiseren van het politieke spektakel.

Scylla verschijnt in vele gedaanten. Of het nu gaat om de lichtende toekomst onder het communisme, de zegeningen van de vrije markt, de zekerheid van het eeuwige gelijk, het gezag van de wetenschap: telkens doen zich aan de oplettende journalist stemmen voor die met meer gezag zijn bekleed dan andere en die een verleidelijk beeld schetsen, niet van de werkelijkheid die zich voordoet maar van de werkelijkheid zoals die zou moeten zijn en worden zal. Scylla verwacht een sprong van zijn naar behoren, en wie deze sprong blindelings doet loopt op de klippen: men ziet nu ook de nieuwe gebeurtenissen niet meer op zichzelf maar in het licht van het omhelsde geloof, de geaccepteerde leer, de wetenschappelijke consensus. De traditionele opvattingen over de journalist als brenger van het nieuws geven tegen ideële bevoegenheid tenminste nog een zeker tegenwicht. Als de journalist geacht wordt het nieuws mede zelf te maken (sociale constructie immers), als de journalist gaat bemiddelen tussen A en B, lijkt het hek van de dam. Het is verleidelijk mee te gaan denken met de macht, een woordje mee te spreken in het lange proces dat tot 'maatschappelijke verandering' zal, en moet, leiden. Wordt aan deze verleidingen gehoor gegeven, dan komen kernwaarden van het journalistieke métier in gevaar. De betrouwbaarheid van de berichtgeving voor niet bij voorbaat overtuigde lezers en kijkers vermindert. Op de een of andere manier zal ook bij het idee van de sociale constructie van het nieuws inhoud moeten blijven toekomen aan journalistieke onafhankelijkheid. Hier moeten we het hebben van het journalistieke zelfbeeld, gevoelig als dat is voor de door Blokker geschetste invloeden ter redactie. In de concurrentie met andere, niet aan het zelfde vooringenomen standpunt gebonden, media liggen belangrijke prikkels om de taak te blijven vervullen van het adequaat weergeven van de feiten, ook als ze slecht uitkomen.

In deze situatie is een evenwicht altijd onstabiel. Tegenover (maar naar het lijkt ernaast) de journalistieke hulpmiddelen staan public relations campagnes van bedrijven en andere machtige maatschappelijke actoren en staan in omvang steeds groeiende voorlichtingsactiviteiten van de overheid. Voor met het uiterste aan retorisch vernuft opgezette campagnes die altijd vanuit een te voren gegeven beleidsdoel zijn opgezet (roken moet mogen, operatie Centurion is het middel om de problemen bij Philips te beeïndigen, sociale vernieuwing komt ten goede aan achterstandsgroepen) zijn journalisten soms ontvankelijker dan men zou verwachten, uit pure bewondering voor het in de campagne geëtaleerde vakmanschap. Om niet in de ban te raken van een aantrekkelijk ogend heersend perspectief is de eis die met het idee van bemiddelen als een vorm van vertalen is gegeven zo belangrijk, namelijk om aandacht te besteden aan alle relevante perspectieven, alsmede de stem te laten spreken van degenen die uit het debat worden geweerd.

Charybdis is altijd dezelfde kameleon. Het politieke spektakel kan zich in vele gedaanten manifesteren, maar telkens gaat het om hetzelfde: gebeurtenissen

zijn slechts een functie van het betekenissysteem van de waarnemer, meer niet. 'There is nothing but a constant flow of self-referential simulacra without a single instance of communication or judgment'³³. In de schaduw van Charybdis komt de journalist terecht in een postmoderne draaikolk. Als het nieuws meer ideologie is dan werkelijkheid, als de hele notie van een kenbare werkelijkheid zelf ideologie is, dan kunnen er aan de journalistiek ook geen inhoudelijke kwaliteitsmaatstaven gesteld worden. Vermaak, prikkeling en opzien baren worden belangrijker dan degelijkheid, accuraatheid en evenwichtigheid. Een lange intellectuele traditie sinds Nietzsche richt zich op de ontmaskering van retoriek. De journalistieke reflectie op de retorische aspecten van de constructie van het nieuws leidt al snel tot een extreem relativisme. Reflectie in deze zin maakt het brengen van het nieuws en het bemiddelen als vertaler tot luchtige bezigheden waarbij men niet zo nauw hoeft te kijken.

Om uit de aantrekkingskracht van Charybdis te blijven kan de veronderstelling niet worden gemist dat het publiek door de politieke informatie erin kan slagen een burgerschapsrol te vervullen. Men moet het idee hebben dat men de loop van de gebeurtenissen althans ten dele kan beïnvloeden. De dubbele taak van regeren en geregeerd worden past het best bij een gematigd relativisme. (Te absolute zekerheden staan daarbij ook in de weg.) Als Edelman dan ook meteen in het begin van zijn analyse de gedachte wegwuift dat 'citizens who are informed about political developments can more effectively protect and promote their own and the public interest'³⁴, werpt hij de kritische pers met het badwater weg. Net als bij de verleiding van het meedenken met de macht is het bij het vergaand relativeren van het politieke spektakel denkbaar weerstand te bieden binnen de beroepsuitoefening, maar spelen ook de 'checks and balances' uit de omgeving van de pers een rol. De journalist die het willekeurige van het nieuws sterk aanscherpt komt op zijn weg veel mensen tegen die er anders over denken. Alweer is het idee van bemiddelen als vertalen in staat het relativisme te relativeren: wie aan alle perspectieven recht wil doen kan niet tegelijkertijd geloven in het monolithische karakter van het nieuws. In de postmoderne overtuiging dat 'ideas are disconnected from all communicable and verifiable reality'³⁵ wordt het wel erg moeilijk met anderen te praten.

³³] J. Leca, 'Questions on citizenship'; in: *Dimensions of Radical Democracy*, op. cit., blz. 28. In deze door Leca met enige kritiek gegeven formule klinkt de opvatting door van Baudrillard.

³⁴] M. Edelman, op. cit., blz. 1.

³⁵] J. Leca, op. cit., blz. 28.

Denkend over het burgerschap van de journalist komen we onvermijdelijk uit bij het burgerschap in het algemeen. En omgekeerd. Als journalistiek burgerschap een mogelijkheid is, moet een kritisch staatsburgerschap het ook zijn. Maar hoe reëel is eigenlijk de veronderstelling dat burgers zich tot kritische beoordelaars van het politieke spektakel kunnen ontwikkelen?

Aan de geschiedenis van de retorica is, opmerkelijk genoeg, een scenario te ontlenu dat enkele voorwaarden aangeeft voor oordeelsvorming en burgerschap. Het sleutelwoord daarin is: retorische kennis. Waar het om gaat is hoe de kennis van de in de cultuur beoefende retoriek is verdeeld, en wie er gebruik van kunnen maken. Het is interessant de situatie in onze democratie te vergelijken met die in de Atheense polis in de vijfde eeuw voor Christus. De ontwikkeling van retorische vaardigheden en de toegankelijkheid ervan waren toen brandende kwesties. Zolang iedereen die aan een discussie deelneemt over dezelfde vaardigheden beschikt is de vraag naar de aanvaardbaarheid van retorische technieken betrekkelijk onbelangrijk; iemand die een truc uithaalt kan er immers op rekenen door de anderen te worden teruggefloten. Maar in Athene waren de retorische vaardigheden ongelijk verdeeld en was die ongelijke verdeling bovendien van direct belang voor de mogelijkheden om in de polis te functioneren. Wie goed kon spreken kon zich macht en aanzien verwerven; wie dat niet kon had niet alleen weinig perspectief op een politieke carrière, maar liep ook risico's, bijvoorbeeld wanneer hij zich moest verdedigen in een rechtszaak. In de vraag naar scholing in retorische vaardigheden werd voorzien door de sofisten, een klasse van professionele onderwijzers die jonge mannen met ambitie onderwezen in alle vaardigheden die de succesvolle burger moest beheersen en daarnaast ook in het openbaar demonstraties gaven van hun retorische kunst. Vaak gaven zij voor geld retorisch advies of maakten kant-en-klare toespraken voor degenen die daaraan urgent behoefte hadden. Die retorische adviezen werden op een gegeven moment in geschreven vorm vastgelegd, in de zogenaamde *technai*. De retorica die zo tot ontwikkeling kwam was een gevaarlijke kunst, omdat wie in die kunst geschoold was gelijk kon krijgen zonder het te hebben. Dit was een van de redenen waarom Plato in de *Gorgias* de retorica afwees.

In het democratische Athene viel het uiteindelijk met die gevaren wel mee. De retorische kunstgrepen werden algemeen bekend. De concurrentie van de sofisten voorzag de markt van een voldoende groot aanbod aan retorische informatie om in de vraag te voorzien. Denkers als Aristoteles gaven vervolgens een theoretische rechtvaardiging van de retorica. Opmerkelijk daarin is de stelling dat reflectie op het gebruik van trucs en handigheidjes ertoe leidt dat de retorische technieken op ethische wijze gebruikt gaan worden. Het zijn niet de technieken zelf die verkeerd zijn, maar het gebruik voor verkeerde doeleinden. Wie het repertoire van constructies in de vingers heeft kan pogingen tot misleiding doorzien en beschikt bovendien over het gereedschap dat nodig is om een debat over politieke onderwerpen – waarover in principe geen objectieve kennis mogelijk is – op adequate wijze te voeren.

De situatie die Aristoteles voor ogen heeft, is er een waarin er tussen de deelnemers aan een openbaar debat geen grote verschillen in retorische vaardigheden bestaan. In die situatie is het niet meer goed mogelijk om met sofistieke trucs het debat te winnen. Het publiek is immers tot oordelen in staat. Zoals de Nederlandse retoricus Guépin het eens heeft omschreven: 'De retoricus heeft rekening te houden met het publiek waar hij zich op richt. Als nu dat publiek sommige kunstgrepen als 'sofistieke trucs' verwerpt, en de 'sofistieke' retoricus minacht of verafschuwt juist vanwege het gebruik ervan tegenover het

publiek? Dan zal de retoricus tegenover dat publiek niet meer kunnen winnen, tenzij hij bereid is niet meer 'vals' te spelen'³⁶. Hoe groter en invloedrijker het geschoolde publiek is, hoe lonender het wordt om keurig en zakelijk te argumenteren. Guépin concludeert dan ook dat hoe groter de elite is die beschikt over retorische kennis, hoe democratischer de samenleving zal zijn. Bovendien kan men verwachten dat de kwaliteit van het openbare debat omhoog gaat. In de wetenschappelijke discussie en in de uitwisseling van argumenten in de rechtszaal ziet men waartoe de vorming van een in praktische retoriek geschoold, kritisch oordelend publiek kan leiden. Dankzij de aanwezigheid van het forum (de vakgenoten, de rechter) gaan de pleiters zorgvuldiger argumenteren.

Schakelen we dan weer terug naar het burgerschap van de journalist, dan kan men zich de bijdrage van de pers aan dit optimistische scenario op verschillende manieren voorstellen. Reflecterende en bemiddelende journalistiek plaats de burger, zoals we hebben gezien, in de rol van kritische beschouwer van het politieke spektakel. Vanuit die grondhouding kan dan vervolgens worden gehoopt op een kwaliteitsverbetering van het openbare debat. Maar is dit in vergelijking tot het overheersende brengen van het nieuws niet een marginaal verschijnsel? Kan een door de melodramatische imperatief beheerst nieuwsverhaal iets uitstaande hebben met het uitlokken van een oordeel bij het publiek? Wordt de kritische functie niet vooral aangetroffen in media met weinig invloed?

Men kan echter de stelling verdedigen dat ook in de kern van de nieuwsvoorziening al een tendens tot reflectie en oordeelsvorming is ingebakken. Zo hebben de mediaonderzoekers Fiske en Hartley zelfs in het meest massale en invloedrijke medium televisie een dergelijke tendens aangetroffen. In de politieke nieuwsvoorziening zelf ontstaat de dynamiek die tot kwaliteitsverbetering leidt. Anticipatie op de publieksreactie stimuleert de makers van met name nieuwsprogramma's om zich rekenschap te geven van de centrale waarden van de cultuur en om de pluriformiteit daarvan te weerspiegelen. Bij communicatie door de televisie doet zich namelijk de ongebruikelijke situatie voor dat beide partijen in het communicatieproces elkaar niet kennen en dat dus rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de boodschap door de ontvanger geheel anders zal worden begrepen dan deze bedoeld was. 'This (...) imposes a discipline on the encoders which ensures that their messages are in touch with the central meaning systems of the culture, and that the codes in which the message is transmitted are widely available. The very possibility that the audience might use the message in ways not intended by the encoder has a double effect: it drives the professionals towards the centre of their culture (...) and, conversely, it protects the audience members from direct coercion or even influence towards any particular version of the truth'³⁷.

De programmamakers oriënteren zich op de centrale waarden van de cultuur. Daarbij laten ze verschillende beelden van de werkelijkheid zien. Dit is een gevolg van de belangrijke functie die televisie heeft voor de samenleving. Fiske en Hartley vergelijken de rol van de televisie met de rol van de bard in de traditionele samenlevingen vóór de uitvinding van het schrift. Zoals de bard de taak had om de gemeenschap een beeld van de eigen cultuur voor te houden en zich daarbij niet kon veroorloven om de conflicten in de waarden van die cultuur, de verschillende mogelijkheden, de variatie, uit zijn verhaal of epische gedicht weg te laten, zo heeft ook de televisie een spiegelende functie. In tegenstelling tot de schriftcultuur, die heterogeniteit bevordert (iedere lezer en schrijver bouwt zich een eigen wereldbeeld op door uiteenlopende bronnen te

³⁶] J.P. Guépin, *De beschaving*; Amsterdam, Bert Bakker, 1983, blz. 30.

³⁷] J. Fiske en J. Hartley, op. cit., blz. 81-82.

combineren en verwerken), is de televisie gericht op het creëren of in stand houden van de homogeniteit, juist door de verschillen die deel uitmaken van de cultuur te laten zien. Alle televisieprogramma's hebben op hun manier (er zijn genreverschillen) zo'n bardische functie³⁸. Communicatie vindt echter pas plaats als de kijker zijn eigen reactie op die 'bardische verhalen' opbouwt door ze te plaatsen in zijn eigen omstandigheden en zich de verhalen toe te eigenen. De televisiekijker krijgt de bouwstenen aangereikt voor een oordeel. Omdat de televisie op verschillende manieren de politieke gebeurtenissen weergeeft en vormgeeft is de mogelijkheid om op vormverschillen te letten en zo aandacht te hebben voor de manier waarop het nieuws gebracht wordt, ingebouwd in de dagelijkse praktijk van het televisiekijken. De kijker als oordelende burger. Dat kan soms zelfs zo ver gaan dat de wijze waarop de televisie de werkelijkheid presenteert, wordt afgewezen. Soms roept een televisieprogramma dezelfde reacties op als de bard Assurancetourix in het dorp van Asterix en Obelix.

³⁸] Die bardische functie verdelen Fiske en Hartley in zevenen: 1. To articulate the main lines of the established cultural consensus about the nature of reality; 2. To implicate the individual members of the culture into its dominant value-systems; 3. To celebrate, explain, interpret and justify the doings of the culture's individual representatives in the world out-there; 4. To assure the culture at large of its practical adequacy in the world; 5. To expose any practical inadequacies in the culture's sense of itself; 6. To convince the audience that their status and identity as individuals is guaranteed by the culture as a whole; 7. To transmit a sense of cultural membership. J. Fiske en J. Hartley, op. cit., blz. 88.

De omzwervingen in dit artikel over de journalist als burger, begonnen bij het staatsrecht en uitgekomen bij een stripverhaal, leiden niet tot een keurig lijstje beleidsaanbevelingen. Uit een gedachtenexperiment over pers en burgerschap komt niet automatisch een pakket maatregelen gerold. Daarom eindig ik met een paar losse opmerkingen over wat de overheid wel en niet moet doen om het journalistieke burgerschap althans niet te hinderen.

De journalist die zich als burger opstelt, stimuleert het kritische burgerschap in het algemeen. De bijdrage van de pers aan het neo-republikeinse burgerschap is een indirecte. Kan of moet de overheid er nu voor zorgen dat de pers deze indirecte bijdrage levert? Moet het persbeleid dat in het teken staat van de vrijheid, pluriformiteit en onafhankelijkheid van de media ook het bevorderen van burgerschap als doelstelling nemen? De mogelijkheden voor een dergelijke verbreding van het persbeleid lijken mij eigenlijk nogal bescheiden. Bemiddeling en reflectie, als aanvulling op het brengen van het nieuws, ontstaan vanzelf als de pers werkelijk vrij, onafhankelijk en pluriform functioneert. De verantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt voor het instandhouden van enkele voorwaarden voor het persbestel dekt ook de mogelijke verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de door de media gestimuleerde aspecten van het kritisch staatsburgerschap. De situatie is vergelijkbaar met het instandhouden van de vrije markt: Adam Smith besefte al dat een vrije markt mede door overheidsoptreden gemaakt en instandgehouden wordt (dit komt vooral tot uitdrukking in de beschikbaarheid van een goed ontwikkeld stelsel van burgerlijk recht en in de handhaving van elementaire eisen van de rechtsstaat). Omdat er geen volledig vrije markten bestaan, ook niet als 'free market place of ideas', kan het geen kwaad de vraag te blijven stellen of er in de perswereld wel voldoende 'checks and balances' zijn ingebouwd die de vrijheid en verantwoordelijkheid van individuele journalisten beschermen.

Soms onderneemt de overheid activiteiten die op gespannen voet staan met de vrijheid van de pers en met het journalistieke burgerschap. Wat bijvoorbeeld te denken van de toegenomen aandacht voor public relations en voorlichting? 'Management by speech' wordt vervangen door het huisstijl-denken, waarbij het erom gaat in de organisatie een wij-gevoel te creëren opdat men ook naar buiten toe sterker overkomt. Voorlichting is geen toelichting meer op het beleid, maar poogt het gedrag van de burgers te beïnvloeden door middel van dure en grootschalige campagnes (die overigens vaak weinig aantoonbaar effect hebben)³⁹. Op het eerste gezicht lijkt het of de overheid hier bezig is met het stroomlijnen van de maatschappelijke discussie en het kweken van burgerzin. Maar public relations en gedragsbeïnvloedende voorlichting kunnen het journalistieke burgerschap ondermijnen. De zorg voor het imago leidt tot lobbyen, tot pogingen de pers voor het eigen karretje te spannen⁴⁰. De overheid die de pers op deze wijze strategisch poogt in te schakelen voor de eigen doelen, bedreigt de vrijheid van de pers. De journalist wordt in de richting van de Scylla van het meedenken met de macht gelokt.

³⁹] K.M. Paling, 'Het Postbus 51-regeren'; *Intermediair*, 3 april 1992, blz. 21-23; T.J. Meeus, 'Handel in illusies'; *NRC Handelsblad*, 6 juni 1992.

⁴⁰] Zo schakelde minister Smit-Kroes van verkeer en waterstaat een public-relations adviseur in om Commissaris van de Koningin Vonhoff, met wie ze in conflict was over de spreiding van de PTT, zwart te maken. De adviseur: 'Ik liep voor Smit-Kroes rond op het Binnenhof en zaaide via allerlei mediacontacten verwarring over de bedoelingen van Vonhoff. Hij reageerde daarop door een dure campagne via een reclamebureau te starten. Dat viel in Den Haag zo slecht dat hij vanaf dat moment serieuze moeite had om aandacht voor zijn verhaal te krijgen. Het was een prachtig succes.' Geciteerd in het artikel van T.J. Meeus, op. cit.

Is een te strategisch opererende overheid erop gericht de kritische reflectie uit te schakelen, gedragsbeïnvloedende voorlichting bedreigt de bemiddelende functie van de pers. Bij gedragsbeïnvloedende campagnes is het de overheid die bepaalt in welk perspectief het probleem en de oplossingen verschijnen. Er is meestal geen sprake van tweerichtingsverkeer. Voorlichting die het publiek tracht te manipuleren met reclametechnieken is een vorm van quasi-bemiddeling die in de plaats komt van het openbare debat dat burgers als mondige mensen behandelt. Vooral als voorlichting in de plaats komt van ander beleid (Paling heeft het over 'symbolisch regeren') dreigt het gevaar van een afglijden naar Charybdis: als een tijdlang allerlei campagnes hebben gefaald en er ook geen problemen worden opgelost door andere maatregelen, zal men het hoofd wel laten hangen. Men vervalt in relativisme en defaitisme. Door het vergroten van de openbaarheid van het bestuur wordt het burgerschap meer gediend dan door het inschakelen van public relations adviseurs. Met het beperken van de voorlichting tot de klassieke taken van het informeren, toelichten en verklaren is de democratie meer gediend dan met quasi-bemiddeling of oproepen tot burgerzin.

De overtuigende overheid

M. Bolle en H.R. van Gunsteren

Inhoudsopgave

1.	Voorlichting, een omschrijving	231
2.	Voorlichting van en voor burgers	233
3.	Overtuigen met veel middelen	235
4.	De zuigkracht van de dagelijkse praktijk	237
5.	Effectiviteit	241
6.	Te koop	243

”Ik vroeg hem: ‘En welke indruk maakten ze op u?’ ‘Welke indruk? Dezelfde als men altijd ondervindt bij het aanhoren van zulke kletsers, die zo’n onverdiende drukte maken om dingen die niets om het lijf hebben.’”¹

’Integendeel, waar tijdens onze lange betogen alle andere stellingen werden weerlegd, blijft alleen deze rustig overeind: dat men zich meer in acht dient te nemen voor het begaan dan voor het ondergaan van onrecht; dat onze eerste en grootste zorg moet zijn niet goed te schijnen, maar het te zijn, zowel in het private als in het openbare leven; dat, zo iemand in een of ander opzicht slecht wordt, hij gestraft moet worden; dat, na het rechtvaardig zijn, het op een na beste is: rechtvaardig te worden en zijn schuld door bestraffing uit te boeten; dat elke vorm van vleierij, zowel tegenover zichzelf als tegenover de anderen – om het even of die talrijk of weinig talrijk zijn – dient te worden gevlucht; dat de redkunst, zoals alle andere activiteiten, altijd in deze zin dient te worden aangewend: namelijk met het oog op wat rechtvaardigheid is.’²

¹] Plato, *Euthydemus*; 304-305; in: *Plato verzameld werk*, vertaling X. de Win, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., 1965, blz. 78.

²] Plato, *Gorgias*; 526-527; in: *Plato verzameld werk*; op. cit., blz. 209-110.

Inleiding

De stemming over 'Maastricht', de Europese politieke en monetaire unie, lijkt in het najaar van 1992 niet onverdeeld gunstig. De Denen hebben in een referendum tegen gestemd, de Fransen weliswaar voor, maar met een 'petit oui'. Eén conclusie kan in ieder geval worden getrokken: een verenigd Europa staat ver van de burger af. Het Nederlandse kabinet besluit daar wat aan te doen. Door het hele land worden in de laatste maanden van het jaar tal van bijeenkomsten gehouden, waar de meest betrokken leden van het kabinet een toelichting geven op de Europese voornemens. Premier Lubbers bijt met de eerste bijeenkomst het spits af. Daarvan teruggekeerd ondervraagt Leonard Ornstein, verslaggever van VPRO-radio, de premier over zijn bevindingen. Hij vraagt: 'Hoe liep de propagandabijeenkomst voor Europa?' De premier weigert de vraag te beantwoorden.

Propaganda is een begrip met een sterk negatieve lading. Associaties met de Tweede Wereldoorlog en Goebbels schieten velen onmiddellijk door het hoofd. Voorlichting heeft een vriendelijker klank. Maar in relatie gebracht met wat de overheid op dit gebied aan activiteiten ontplooit, overheerst ook hier vaak scepsis. De laatste jaren des te sterker, na alle publiciteit over houdings- en gedragsbeïnvloedende Postbus 51-campagnes, uit de hand gelopen sponsoring van televisieprogramma's, en veelvuldig 'lekken' van vertrouwelijke informatie. Geringschattend klinken bovendien begrippen als mannetjesmakerij, het verkopen van beleid, 'his master's voice'.

In deze bijdrage zal blijken dat voorlichting en propaganda veel gemeenschappelijke kenmerken hebben. We zullen bezien of, en in hoeverre, het besef dat de voorlichter niet alleen overheidsfunctionaris is, maar tegelijkertijd ook burger, en haar afwegingen dus vanuit die beide perspectieven maakt, kan voorkomen dat overheidsvoorlichting naar propaganda afglijdt.

In paragraaf 1 wordt voorlichting gedefinieerd en geplaatst ten opzichte van andere, verwante vormen van communicatie, zoals public relations en reclame. Binnen het terrein van de voorlichting wordt de specifieke plaats van overheidsvoorlichting gemarkeerd. De daarop volgende paragraaf belicht de kant van de burgers en van de republiek. In paragraaf 3 komen beiden bij elkaar: wat betekent burgerschap voor de praktijk van de voorlichting? Voorlichten is overtuigen met veel middelen, maar er zijn enkele beperkingen. Welke die zijn, wordt eveneens in deze paragraaf beschreven. In de daarop volgende paragraaf komt de zuigkracht van de dagelijkse praktijk aan de orde als bedreiging van goede overheidsvoorlichting. Daarmee is het betoog afgerond. Toch zijn er ook nog een vijfde en een zesde paragraaf. Deze paragrafen zijn gewijd aan twee afzonderlijke onderwerpen, die met de beroepsuitoefening van de overheidsvoorlichter te maken hebben en bovendien momenteel sterk in de publieke belangstelling staan. Dat zijn achtereenvolgens de effectiviteit van de voorlichting en de commercialisering, onder meer tot uitdrukking komend in sponsoring.

Voorlichting, een omschrijving

Voorlichting is doelgerichte of intentionele informatie-overdracht. Effectieve voorlichting is richtinggevend en verwezenlijkt door te sturen de intenties van de (organisatie van de) voorlichter. Het telefoonboek is geen voorlichting, maar verschaft pure informatie zonder verdere bedoelingen. Een straatlantaarn op een driesprong biedt de wandelaar geen houvast bij zijn routebepaling. Met een zaklantaarn de wandelaar bijlichten op een donker pad is wel richtinggevend, zelfs als je op het pad blijft en er geen kruispunten zijn. De straatlantaarn en het telefoonboek kunnen worden vergeleken met informatie-overdracht; het bijlichten met de zaklantaarn kan worden vergeleken met voorlichten. De intentie in dit geval is dat de wandelaar een bepaalde, door de 'bijlichter' (voorlichter) gewenste route aflegt. Het woord, 'voorlichten', drukt dat goed uit. Er zit in voorlichten daarom ook een element van overtuigen: hoe blijft de wandelaar op het pad, waarop de voorlichter hem hebben wil? Voorlichting moet de kloof overbruggen tussen de intenties of doelstellingen van de organisatie die de voorlichting bedrijft en degenen tot wie deze organisatie zich wil richten en van wie deze organisatie iets wil, instemming of gewenst gedrag.

Met voorlichting verwante vormen van communicatie zijn public relations, reclame, en propaganda. Het verschil tussen voorlichting en public relations wordt heel verschillend beoordeeld. Voorlichting is overwegend ad hoc, gaat over een welbepaald onderwerp: over een beleidsmaatregel, een wet. Public relations gaat niet zozeer over een specifiek onderwerp, een beleidsmaatregel, een produkt, als wel over een organisatie (of een persoon) als zodanig of aspecten van een organisatie – zoals milieuvriendelijkheid, klantgerichtheid, enzovoorts – en is gericht op een (langlopend) traject van imagoverbetering. Het verschil tussen voorlichting en reclame is dat reclame directe marketingdoelstellingen nastreeft: toename van de verkoopcijfers van goederen of diensten. Reclame is, net als voorlichting, weliswaar gericht op gedragsverandering, maar dan eendimensionaal, namelijk een zodanige gedragsverandering dat mensen overgaan tot de aanschaf van een bepaald produkt of een bepaalde dienst in plaats van een ander produkt of een andere dienst.

Hoewel normatief een duidelijk onderscheid tussen voorlichting en propaganda bestaat, is het verschil ertussen in feite moeilijk aan te geven. Bovendien verschillen de inzichten over waar de grens tussen beide ligt per persoon: wat de één te goeder trouw als voorlichting ziet, verwerpt de ander niet zonder reden als propaganda. Zowel voorlichting als propaganda zijn gericht op houdings- en gedragsbeïnvloeding. Propaganda is per definitie ideëel, voorlichting heeft bijna altijd ook een ideële lading – naast bijvoorbeeld een technische of zakelijke kant. Voorlichting en propaganda bevinden zich op een glijdende schaal. Voorlichting moet te allen tijde controleerbaar zijn, in openheid worden bedreven. Gebeurt dat niet dan dreigt voorlichting gemakkelijk af te glijden naar propaganda. Een verklaring voor de verontrustende verstrengeling van overheidsvoorlichting en propaganda wordt uitgewerkt in paragraaf 2.

Behalve de overheid geven ook tal van instellingen, maatschappelijke organisaties, enzovoort, voorlichting. Deze bijdrage gaat over voorlichting in de publieke sector, niet alleen bij de overheid, maar ook elders. De invalshoek is vaak die van de rijksoverheid.

Voorlichtingsactiviteiten kunnen in twee groepen worden ingedeeld: voorlichting rond de presentatie van beleid en voorlichting als instrument van beleid. Het eerste is vooral persvoorlichting, maar ook het publiceren van een beleidsnota, het aangaan van een gesprek met betrokken partijen, of bepaalde

vormen van publieksvoorlichting, zoals het telefonisch beantwoorden van vragen over actuele beleidsaangelegenheden. Het tweede, voorlichting als instrument van beleid, is overwegend publieksvoorlichting. Het gaat dan vooral om houdings- en gedragsbeïnvloedende campagnes, die vaak gepaard gaan met verschillende massamediale communicatievormen. Deze indeling in twee groepen komt in de plaats van het onderscheid in vier soorten voorlichting van de zogenoemde commissie Biesheuvel: openbaarheidvoorlichting, dienstverlenende voorlichting, public relations, en instrumentele voorlichting³. In de praktijk overlappen deze vier vormen elkaar namelijk voor een belangrijk deel.

Openbaarheidsvoorlichting blijkt in veel gevallen ook, of vooral, public relations; dienstverlenende en instrumentele voorlichting vallen zeker op gemeentelijk en provinciaal niveau voor een groot deel samen. Dienstverlening is zelden of nooit een doel op zich van voorlichting. En wat ontbreekt is de relatief nieuwe vorm van communicatie die bij de overheid nu veel wordt gebezigd, namelijk het voeren van een dialoog, van overleg, het gesprek met voor- en tegenstanders om op basis van een gedachtenwisseling gewenst gedrag te bewerkstelligen. Een indeling in vier elkaar overlappende categorieën die bovendien niet het hele communicatieterrein omvatten lijkt daarom achterhaald. Liever kiezen wij voor een eenvoudiger, maar doelmatiger indeling in de twee hierboven genoemde categorieën: voorlichting rond de presentatie van beleid, en instrumentele voorlichting.

De praktijk van de overheidsvoorlichting loopt sterk uiteen. Aan de ene kant van de schaal staat de voorlichter die zich bezighoudt met het louter openbaar maken. De 'precieze' voorlichter is inmiddels veelal hardhandig van het toneel verwijderd. Voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Kroes, huurde bijvoorbeeld een pr-bureau in, omdat zij haar voorlichtingsdienst te precies vond: zij voelde zich politiek en anderszins onvoldoende geprofileerd. Uitwassen van het andere type, de 'rekkelijke', bestaan eigenlijk ook niet meer. De klassieke mannetjesmaker was er een voorbeeld van. De professionalisering, die het vak van voorlichter in de afgelopen 15 tot 20 jaar heeft doorgemaakt, heeft deze typen uitgeroeid. De precieze was veelal een oud-journalist, de rekkelijke een handige jongen, die toevallig in het vak terecht was gekomen. Een soortgelijke discussie, over 'neo-rekkelijken' en 'neo-preciezen' laaide onlangs wel weer op naar aanleiding van het 'lekker' van vertrouwelijke informatie. De 'neo-rekkelijke' is de voorlichter die de profilering van haar minister stelt boven die van het kabinet als geheel, en stukken laat lekken naar journalisten, die de betreffende minister op haar voordeligst laten uitkomen ten koste van de profilering van andere leden van het kabinet. Tussen de 'neo-rekkelijken' en de 'neo-preciezen' zitten vele verschillende taakopvattingen van diverse overheidsvoorlichters.

Een ander verschil tussen overheidsvoorlichters is de breedte van de definitie van voorlichting die zij aanhangen. De één beperkt zich tot louter informatie-overdracht met behulp van een medium aan voorlichting klassieke doelgroepen: de pers, het grote publiek. De ander breidt haar taak uit tot communicatie in de brede zin van het woord, en betreft in de voorlichtingspraktijk ook specifieke doelgroepen, naast pers en het brede publiek. Meer educatie- en overleg/dialoog-achtige vormen van communicatie worden in deze taakopvatting betrokken bij het voorlichtersvak.

Voorlichting is een uitvoerende discipline, maar tegelijk ook een conceptuele. Een voorlichter maakt een voorlichtingsplan en voert het ook uit.

³] Commissie Biesheuvel, *Openbaarheid openheid*; rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970.

Voorlichting van en voor burgers 2

Overheidsvoorlichting dient de autonomie en oordeelkundigheid van burgers te respecteren. Waar deze in gevaar zijn of tekort schieten, dienen ze door overheidsvoorlichting beschermd en bevorderd te worden. Deze dubbele taak van het respecteren *en* garanderen van autonome oordeelsvorming van de burgers levert spanningen op. Deze kunnen niet geëlimineerd worden. Helder onderkennen ervan doet echter wel inzien dat propaganda een inherent risico van voorlichting is, dat niet door een eenvoudige vakmatige handgreep of definitie op afstand kan worden gehouden.

De burger kiest, maar kiest zij wel echt? De waarden of het wereldbeeld op grond waarvan zij kiest kunnen gebrekkig tot stand zijn gekomen ⁴. Zij kan kiezen in een vlag van woede, op grond van onjuiste of eenzijdige informatie. 'Wishful thinking' of door reclame en sociale druk gestuurde voorkeuren laten de formele keuzevrijheid onverlet, maar betekenen materieel een gebrek aan vrijheid. Dit is zeker het geval waar het evident is dat de kiezende persoon, als zij bekend zou zijn geweest met de causale processen die haar voorkeur en wereldbeeld produceerden, anders gekozen zou hebben dan zij deed. Wie mensen tegen dergelijke achter hun rug om verlopende processen wil beschermen, verzeilt al snel in paternalisme, toedichten van een 'vals bewustzijn' en het toeschrijven van onwelgevallige keuzen aan een 'informatieachterstand'.

Als het bovenstaande waar is, dan zal overheidsvoorlichting die op burgerlijke vrijheid mikt zich ook met premissen en processen van burgerlijke oordeelsvorming bezig moeten houden. Hier ligt het onvermijdelijke gevaar van propaganda. Immers, professioneel inzicht in deze processen kan zowel ten behoeve van vrijheid als van subtiele misleiding gebruikt worden. Zelfs goede intenties van de voorlichter zijn hier niet voldoende. De voorlichter kan zelf denken dat hij de vrijheid van burgers dient, maar in het nastreven hiervan in feite de burger, en dus ook zichzelf, misleiden. Bemoeienis van voorlichters met processen en premissen van keuzevorming is, zo concluderen we, zowel onvermijdelijk als inherent gevaarlijk.

Voorlichting die burgerschap wil bevorderen moet zich niet alleen op autonomie en oordeel richten, maar ook de loyaliteit van de burgers koesteren en bevorderen. Ook hier liggen gevaren. Behoud van geloofwaardigheid van de boodschapper en van de overheid is essentieel voor de effectiviteit van voorlichting en beleid. Alleen een geloofwaardige overheid kan op loyaliteit rekenen die voor het implementeren van beleid in een complexe samenleving onmisbaar is. Waar behoud van geloofwaardigheid echter tot zelfstandig doel wordt verheven, is de verleiding groot om aan de verwezenlijking hiervan incidenteel waarheid en evenwichtigheid van voorlichting op te offeren.

Voor de uitoefening van burgerschap is een bepaald 'weten' nodig. Vroeger, toen de kring van burgers beperkter en de maatschappij eenvoudiger was, kon men misschien nog volhouden dat rekenen, taal en wetkennis hiervoor voldoende waren. Thans weet iedereen, dat er meer nodig is voor een minimaal competent optreden van burgers, namelijk toegang tot organisatie en specialistische kennis. Overheidsvoorlichting springt hier in om het ideaal van algemene toegang en eenvoud ook in deze tijd zoveel mogelijk te realiseren. Hierbij rijzen problemen.

⁴] J. Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*; Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

De voorlichter helpt niet alleen de burgers om zich te oriënteren en te organiseren, maar is zelf ook onderdeel van een organisatie met eigen intentie. De overheid wil iets, en om dit te verwezenlijken moeten vrijheden beperkt of tenminste anders gestructureerd worden. Dit ingrijpen in de vrijheid was vroeger aan de wet voorbehouden, maar is heden ten dage in feite in handen van beleidsmakers. De voorlichter is volgend. Formeel zijn de politieke superieuren meestal wel wettelijk en democratisch gelegitimeerd, maar materieel hebben zij binnen ruime grenzen de vrije hand. Met name bij instrumentele voorlichting zal alleen voorgelicht worden voorzover dit nuttig wordt geacht in verband met de verwezenlijking van de beleidsdoelen. Voorlichting wil dan de burger ertoe brengen om zich zodanig te gedragen dat het beleidssysteem kan functioneren.

Het 'weten' dat voor effectief burgerschap nodig is, kan ook nog langs andere weg in het gedrang komen. In de hedendaagse plurale samenleving is effectieve voorlichting meestal situationeel, gericht op bepaalde groepen en personen, en verbonden met bepaalde netwerken van communicatie en invloed. Zulke voorlichting staat op gespannen voet met het oude burgerlijke ideaal van gelijkheid. De informatiever schillen tussen burgers worden erdoor vergroot.

Deze beschouwingen over voorlichting uit het oogpunt van burgerschap kunnen uiteraard niet voorbijgaan aan het gegeven dat de voorlichter behalve vakman en dienaar van de politieke leiding zelf ook burger is. De vraag wie de voorlichter representeert, of zou dienen te representeren, is derhalve niet eenduidig te beantwoorden. Hij representeert zowel de beleidsmaker, als zijn vak(genoten) en zijn medeburgers. Deze multi-pele vertegenwoordiging kan loyaliteitsconflicten opleveren, waarin hij als oordeelkundig burger een zinnige opstelling moet kiezen. De voorstelling als zou de voorlichter uitsluitend zijn politieke superieur en de daarachter liggende gekozen volksvertegenwoordiging representeren, is niet houdbaar. Deze visie maakt van de voorlichter een ja-knikker. De burger geeft, ook waar hij bijzondere ambten en functies vervult, zijn oordeel waar het passend is om geregeerd te worden en waar om 'nee' te zeggen nooit uit handen. De representativiteit van voorlichting kan niet uitsluitend in termen van vakmatigheid of van trouw aan 'his master's voice' beoordeeld worden.

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke eisen burgerschap aan voorlichting stelt. In deze paragraaf wordt eerst aangegeven waarom enkele voor de hand liggende pogingen om aan deze eisen te voldoen bij nader inzien niet kunnen slagen. Vervolgens wordt een handelingspraktijk van voorlichting geconcipeerd, die wel recht doet aan de eisen die de burger stelt. Specifieke beperkingen worden opgesomd die vanuit het perspectief van burgerschap aan het overtuigen met vele middelen moeten worden gesteld. In paragraaf 4 bekijken we in hoeverre het mogelijk is hieraan te voldoen in de dagelijkse praktijk van overheidsvoorlichting.

Al met al is er zeker wel iets mis met voorlichting en is er een noodzaak om grenzen te stellen. Maar de definities en grenzen die, ook door de voorlichters zelf, gehanteerd worden zijn vaak bij nader inzien niet houdbaar. Ze staan te ver buiten de realiteit om hierop greep te kunnen geven. Ook het publieke debat over voorlichting slaat vaak de plank mis. Het is kennelijk moeilijk om in focus te krijgen waar het om gaat, om dingen bij de naam te noemen en van geliefde mythes afstand te nemen. De kracht van voorlichters, hun competentie bij uitstek, is nu juist het kernachtig formuleren. Waarom is het zo moeilijk dit ook ten aanzien van hun eigen functioneren in praktijk te brengen?

Voorlichting is niet alleen het transparant maken van beleid, van overheids-handelen, voorlichting betekent ook overtuigen. Luie journalisten zeggen nog wel eens dat de voorlichter niet anders moet doen dan pure informatie doorgeven. Voorlichting behoort volgens hen neutraal te gebeuren. De informatie die voorlichters geven moet bij wijze van spreken en voorzover het de feiten betreft rechtstreeks in de krant kunnen. Luie journalisten krijgen graag zo'n presenteerblaadje aangereikt. Neutrale voorlichting is echter niet alleen de wensdroom van luie journalisten, maar is ook gevaarlijk. Dat wil zeggen de suggestie van neutrale voorlichting is gevaarlijk, want deze bestaat niet. Er is niet zoiets als neutrale informatie. Elke informatie is gekleurd met de waarden en normen van degene die de informatie overdraagt. Neutrale voorlichting, objectieve voorlichting bestaat niet. En veel gevaarlijker dan door voorlichters openlijk beleden ideologieën zijn de impliciete waarden en normen die achter zogenoemd neutrale voorlichting schuil gaan. Neutrale voorlichting miskent bovendien de positie van de voorlichter binnen een organisatie. Die organisatie verwacht immers loyaliteit en betrokkenheid. Als voorlichters een neutrale positie kiezen, zou dit gemakkelijk worden geïnterpreteerd als verraad.

De mogelijkheden van voorlichting liggen binnen bepaalde grenzen. Mannetjesmakerij is maar zeer ten dele mogelijk. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk een duurzaam krachtadig beeld op te roepen van een slappe persoonlijkheid. Evenmin is het mogelijk een slecht draaiende organisatie een goed imago te bezorgen. 'Be good and tell it' is een van de weinige adagia met een hoog waarheidsgehalte binnen de discipline. Er valt wel wat te sleutelen, maar slechts binnen smalle marges. Goede voorlichting kan wel een positief imago scheppen voor een goed marcherende organisatie.

Gedragsverandering door voorlichting is ook maar beperkt mogelijk. Voorlichting alleen, zo is uit onderzoek gebleken⁵, haalt weinig uit. Voorlichting ingezet samen met andere instrumenten van beleid kan wel effect hebben.

^{5]} C.J.M. van Woerkom, *Voorlichtingskunde en massacommunicatie: Het merkplan van de massamediale voorlichting*; proefschrift Landbouwhogeschool Wageningen, 1982 (de handelseditie is uit 1984).

Maar ook voor gedragsbeïnvloedende voorlichting geldt dat deze op zijn minst aan moet sluiten bij in de doelgroep levende waarden en niet al te revolutionaire veranderingen moet nastreven. Gedragsbeïnvloeding met behulp van voorlichting is bovendien een proces van lange adem, waarbij meer gedacht moet worden aan jaren dan aan maanden.

Net als bij andere beleidsinstrumenten dreigt ook bij voorlichting een overkill. Met name bij de gedragsbeïnvloedende campagnes lijkt in toenemende mate sprake van kolonisatie van de leefwereld van burgers. Dat de overheid wijst op de gevaren van roken, lijkt algemeen geaccepteerd. Maar dat de overheid bedillig aanspoort minder vet te eten, en zelfs verzadigde vetzuurarme kerstmenus distribueert, gaat een brug te ver. Het doet te kort aan het beeld van de mondige, tot zelfstandige oordeelsvorming in staat zijnde burger.

Hoewel de voorlichter deel uitmaakt van een organisatie en in een ondergeschikte positie staat ten opzichte van de top van de organisatie, betekent dat niet dat zij zich als slaaf moet opstellen. Zo nodig moet zij daarom opdrachten van haar baas weigeren. Maar de grens ligt subtieler dan dat. Hoewel de voorlichter kleur moet bekennen – degenen tot wie zij zich richt moeten begrijpen dat zij staat voor de belangen van de organisatie waarvan zij deel uitmaakt – moet zij, wil zij geloofwaardig zijn, niet eendimensionaal ‘her master’s voice’ zijn. Haar geloofwaardigheid komt het ten goede als zij ook de zwakkere plekken kan erkennen. Niet in een poging tot misplaatste openhartigheid, maar in een poging een genuanceerd en geloofwaardig beeld te schetsen.

De voorlichter moet zich dus niet beroepen op neutraliteit, of problemen te lijf gaan die in wezen geen communicatieproblemen zijn. Van voorlichting mogen geen wonderen worden verwacht. De voorlichter moet zich ook ten opzichte van de top van haar organisatie kritisch opstellen als burger en haar eigen professionele ethiek en burgerlijke verantwoordelijkheden in de gaten houden wil zij geloofwaardig blijven. Als de voorlichter dit allemaal *niet* moet doen, rijst de vraag: wat dan wel? Het eenvoudige antwoord luidt: haar professie uitoefenen, dat wil zeggen, overtuigen met vele middelen, en haar burgerschap uitoefenen.

Overheidsvoorlichting en burgerschap zijn niet onverenigbaar. Burgerschap verbiedt voorlichten als overtuigen niet, maar stelt daaraan wel beperkingen. De overheidsvoorlichter moet niet anderen de mond snoeren. Pluriformiteit in het informatie-aanbod is noodzakelijk. Daar waar die pluriformiteit er niet is, behoort de voorlichter het tot haar taak te rekenen die zo nodig te scheppen of uit te lokken. Evenmin mag de overheidsvoorlichter zich bedienen van vormen van voorlichting (zoals ‘subliminal information’) waartegen het individu zich niet te weer kan stellen.

Van voorlichting van de overheid moet altijd duidelijk de afzender bekend zijn, overheidsvoorlichting mag niet heimelijk zijn. De overheid kan zo worden aangesproken op de boodschap die zij verkondigt. De overheid heeft bovendien een verplichting tot openheid tegenover de samenleving, die recht heeft op informatie over de wijze waarop de overheid gemeenschapsgeld besteedt. De wet openbaarheid van bestuur zou daaraan een wettelijke basis moeten geven, maar het natuurlijke wantrouwen van veel ambtenaren ten opzichte van openbaarheid klinkt nog altijd door in deze wet. De wet heeft er vooral ook voor gezorgd dat er een soort informeel circuit van ‘grijze stukken’ is ontstaan die in ieder geval niet onder de bepalingen van de wet vallen. Heimelijkheid is slecht voor de voorlichting en bovendien slecht voor de overheid: openheid levert ook iets op, namelijk vertrouwen.

De hierboven vanuit burgerschapsperspectief geformuleerde eisen leveren in de praktijk maar een beperkte inbreuk op de vrijheid om met alle middelen te overtuigen, maar maken wel dat voorlichting, die op deze wijze wordt bedreven, kan voldoen aan de eisen die de republiek stelt.

De zuigkracht van de dagelijkse praktijk

4

Hoe moeilijk is het om in de dagelijkse praktijk aan deze eisen te voldoen? De conceptie van voorlichting als overtuigen met veel middelen binnen de beperkingen die burgerschap eraan stelt, kan onder druk komen te staan.

Die druk kan ontstaan indien de politieke leiding van de overheidsorganisatie in handen zou komen van een gekozen neo-fascistische volksmenner. Dan kan overtuigen wel eens tegen de belangen van de publieke zaak in gaan. Problemen ontstaan ook als de ambtelijke of politieke leiding van de organisatie of collega-voorlichters zich niet willen houden aan één van de gedragsregels. De voorlichter is tegelijkertijd zelf ook burger. Op dat kompas zou hij kunnen gaan varen, maar dat betekent wel dat hij in een merkwaardige positie komt ten opzichte van zijn superieuren. Blijft hij halsstarrig, dan zal hij opzij worden geschoven. In de huidige beroepspraktijk van de voorlichting bij de rijksoverheid blijkt de ruggegraat van voorlichters niet altijd even stevig. Fundamentele gedachten over overheidsvoorlichting zijn steeds van anderen dan de voorlichters zelf gekomen⁶. In het beste geval ontleent de voorlichter, vaak oud-journalist, een – flinterdunne – gedragscode aan de beroepsethiek van de journalist. Reflectie op het vak van voorlichting is er niet of nauwelijks. Niet-geïnternaliseerde gedragsregels wijken dan ook gemakkelijk voor de weerbarstige praktijk. In een waas van belangrijkheid en het politieke primaat 'de minister wil' wordt het toch al dunne en niet erg doordachte gedragsregeltje gemakkelijk terzijde geschoven. Want anders lig je eruit.

De Haagse realiteit – datgene wat in Den Haag voor de waarheid wordt aanzien – kan sterk verschillen met de dagelijkse realiteit van de meeste Nederlanders. De Haagse realiteit kan het beste worden gekarakteriseerd als een vorm van misplaatst egocentrisme. Den Haag is in deze realiteit de spil van de Nederlandse samenleving, het kloppende hart waar de discussies de kern raken van de topics in de samenleving en beleidsmaatregelen (wet- en regelgeving) effectief zijn en de problemen in de samenleving oplossen. Meningingen worden op en rond het Binnenhof, in perscentrum Nieuwspoor en in de wandelgangen van de Eerste en Tweede Kamer, gevormd op basis van wat anderen zeggen, treffend het papegaaicircuit genoemd. Steek een gerucht in en tien gesprekken later kom je je eigen gerucht weer tegen. Vooral aardig bij benoemingen. Verkondig een voor de hand liggende mening en iedereen neemt die mening over. Je hoort erbij, omdat je er ook zo over denkt. Zo worden meningen versterkt. De marges voor afwijkende meningen zijn smal. Geloofwaardigheid staat synoniem met conformisme.

De wankel ruggegraat van voorlichters heeft tot gevolg dat de voorlichter te veel geregeerd wordt door de wensen en verlangens van anderen. Dat is overigens een eeuwenoud probleem. Het is hetzelfde probleem dat Plato had met de sofisten: de sofisten beheersten weliswaar de kunst van het overtuigen, maar misten de visie op de doeleinden, waarvoor deze gave moest worden ingezet. Het ontbreken van een ruggegraat bij veel voorlichters is daarom een bedreiging van de hierboven beschreven voorlichtingsconceptie.

Een ander probleem dat de voorlichter parten speelt, is diens plaats binnen de organisatie. Zij hoort niet echt bij de beleidsmakers, kiest door haar politiek-

⁶] Commissie Biesheuvel, op. cit.; Commissie van den Heuven-Goedhart: *Overheidsvoorlichting*; rapport der adviescommissie overheidsbeleid inzake voorlichting ingesteld 6 maart 1946. 's-Gravenhage, Algemeene Landsdrukkerij, 1946.

publicitaire invalshoek niet altijd bevriendelijke standpunten, en wordt daarom gewantouwd. Aan de andere kant staan de journalisten, waarmee zij op vertrouwelijke voet moet staan, maar die haar net zo goed wantrouwen. De journalist weegt steeds in het verhaal van de voorlichter af in hoeverre doeleinden van de organisatie of van de politieke leiding een rol spelen, in hoeverre die de ongetwijfeld altijd bestaande keerzijde van de medaille versluieren. De positie van de voorlichter is er daarom een met weinig bondgenoten: zij staat met één been binnen en met één been buiten de organisatie. Dat is een onduidelijke positie die per definitie veel vijanden oplevert. Daarom schurkt de voorlichter vaak dicht tegen de politici aan, die aan de leiding staan van de organisatie. Maar ook dat blijkt een wispelturige aangelegenheid. Wethouders, ministers komen en gaan, en schrijven in de tussenliggende jaren maar al te graag de negatieve publiciteit op het conto van de voorlichter.

Communicatie is een heilig woord geworden. Alles draait om communicatie. Terwijl de voorlichter daarin is gespecialiseerd, heeft iedereen er verstand van. De 'dialogue' is geïnstitutionaliseerd en instrument van beleid geworden. Voorlichting moet niet eens wensen daar een sleutelpositie in te hebben. Wel heeft de voorlichter verstand van de middelen om te communiceren en de wijze waarop de boodschap moet worden geformuleerd om effectief te zijn. De voorlichter kan daarin een wezenlijke, adviserende taak hebben. Bij de meer 'klassieke' vormen van communicatie, presentatie van beleid, campagnes, heeft voorlichting wel degelijk ook een leidende rol, althans voorzover deze vormen van voorlichting betrekking hebben op wat wordt beschouwd als de kerntaken van de overheid. Dat houdt in dat voorlichting zich vooral moet bezighouden met voorlichting over die beleidsterreinen en ontwikkelingen daarbinnen die politiek relevant zijn. Maar het gevecht om de competentie en de bevoegdheden woedt in alle hevigheid.

Voorlichting is een onderdeel van de beleidsstrijd. Om daaraan zekere grenzen te stellen, zijn er op het niveau van de rijksoverheid afspraken gemaakt, waarvan de bekendste luidt dat over niet in het parlement aanvaard beleid geen massamediale, rechtstreeks op het publiek gerichte voorlichting wordt gegeven. Dat laat voldoende ruimte om op tal van manieren voorlichting in te zetten voor beleid in wording. Een bekend fenomeen is inmiddels de 'proefballon', een nog tamelijk onvoldragen idee wordt in de publiciteit gebracht om te zien hoe het wordt ontvangen. Veel wordt ook geklaagd over het lekken. Vaak gebeurt dat zonder strategische bedoeling, simpelweg om te laten zien hoe goed geïnformeerd iemand is. Maar ook het laten lekken van informatie in de hoop maatschappelijke weerstand op te wekken komt vaak voor. Regelmatig wordt in het kabinet het lekken aan de orde gesteld. Er zijn inmiddels officiële, vertrouwelijke documenten, die jaar na jaar worden 'gelekt' (zoals de voorjaarsbrief van de minister van Financiën). De praktijk wijst echter uit dat te grote belangen op het spel staan om niet te lekken. Wel openlijk bedreven, geoorloofde voorlichting tijdens de beleidsstrijd is bijvoorbeeld het zo voordelig mogelijk presenteren van een beleidsvoornemen, of het publiceren van informatie waaruit blijkt dat er een probleem is dat met het voorgestane beleid kan worden opgelost. In deze strijd afzijdig blijven betekent de slag op zijn minst publicitair, maar waarschijnlijk ook anderszins verliezen. Immers, de andere partijen bedienen zich ook van het instrument voorlichting. De vergelijking met wasmiddelenreclame dringt zich op: daaraan wordt vooral geld besteed, omdat de concurrentie ook reclame maakt. Geen reclame betekent dan onherroepelijk omzetsdaling. Gezamenlijke afspraken blijken niet te maken. Voorlichting is dus onvermijdelijk onderdeel van de beleidsstrijd. En dat ligt ook voor de hand, omdat de beleidsstrijd steeds meer overtuiging vergt van steeds meer betrokken groepen in de samenleving.

Een bedenkelijker ontwikkeling is die van de proliferatie van voorlichting. Niet alleen houden steeds meer decentrale afdelingen binnen organisaties

– waar voorlichting in de regel een staffunctie is – zich met voorlichting bezig, maar ook steeds meer zelfstandige, op afstand van de overheid geplaatste stichtingen en instellingen nemen voorlichtingsactiviteiten in hun taken op. Steeds meer organisaties, en meer mensen binnen die organisaties, doen aan voorlichting. Het vak deprofessionaliseert daardoor. Beleidsambtenaren met een vaak niet eens aan de voorlichting verwante theoretische basis of ervaring worden met voorlichting belast. Dat leidt tot niet effectieve en zelfs contraproductieve inspanningen, tot vermindering van de controle op het toch al glibberige voorlichtingstraject, en tot verdere verkokering en een algemeen onvermogen tot onderlinge afstemming van communicatiedoelstellingen. A fortiori gelden de argumenten van verkokering en oncontroleerbaarheid voor de voorlichting die vanuit tal van zelfstandige stichtingen wordt gegeven.

Het disciplineren, vertellen hoe mensen behoren te leven, heeft inmiddels ongekende vormen aangenomen. Ten eerste doordat de overheid zich überhaupt met steeds meer zaken gaat bezighouden. Dat is overigens niet alleen de schuld van de overheid; met een zekere gemakzucht veronderstellen velen ook dat de overheid zich tal van problemen wel zal aantrekken. De overheid grijpt dus steeds dieper in het dagelijks leven in. Bovendien doet zij dat steeds vaker met behulp van voorlichting. Immers, wetgeving heeft in de afgelopen jaren bewezen lang niet in alle gevallen effectief te werken. Wetgeving past bovendien een ‘terugtrekkende’ overheid minder.

In de overlegcultuur die Nederland kenmerkt, is het wetgevingstraject bovendien inmiddels een zaak van lange adem geworden, in de meeste gevallen zelfs langer dan het politieke leven van een minister of staatssecretaris. Voor een daadkrachtig bestuurder voorwaar geen plezierig vooruitzicht. Voorlichting kent al die problemen niet. Als het echt moet is een massamediale campagne in twee weken uit de grond gestampt. De minister hoeft er met praktisch niemand over te overleggen, en eigenlijk zijn er geen of bijna geen tegenstanders. Tenslotte zijn de kosten relatief laag. Voor 1 tot 2 miljoen kan al een heleboel. En het is voor iedereen gelijk overduidelijk dat een bepaald probleem wordt aangepakt – politiek gezien niet onbelangrijk.

In de vorige paragraaf hebben we voorlichting geconcipieerd als overtuigen met diverse middelen. We hebben gezien dat daaraan vanuit burgeroogpunt bepaalde beperkingen zijn te stellen. In deze paragraaf hebben we gezien hoe persoonlijke eigenaardigheden en de dagelijkse praktijk waarin de voorlichter werkt het handhaven hiervan kunnen bemoeilijken. Er is een zekere spanning tussen de eisen van burgerschap en die van de organisatie en professe van de voorlichter. Hoe dient hiermee te worden omgegaan?

Het zal niet verbazen dat we weinig soelaas verwachten van een mikken op neutraliteit en het formuleren van extra regels over wat wel en niet mag. We zien meer in het benadrukken van oordeelsvorming door de individuele burger-voorlichter en de verantwoording die hij daarover achteraf in fora van vakgenoten en medeburgers moet afleggen. Voorlichting is geen onschuldige functie in de republiek. Daarom is heimelijkheid daar uit den boze. Zonder openheid zijn verantwoording, leren en correctie niet mogelijk. De voorlichter die heimelijk opereert staat uiteindelijk alleen en weerloos.

Met de beschouwing over de zuigkracht van de praktijk als bedreiging voor de voorlichtingsconceptie vanuit burgerschapsperspectief, in paragraaf 4 beschreven, is dit betoog afgerond. Er zijn echter nog twee afzonderlijke onderwerpen, die nauw aan de voorlichtingspraktijk raken. Dat zijn effectiviteit en commercialisering, die respectievelijk in deze en de volgende paragraaf zullen worden behandeld.

Er is veel te doen over voorlichting. Iedereen windt zich er over op. Over het lekken, over het bedillerge van alle overheidscampagnes, over de uitwassen als gesponsorde optredens van ministers. Tegelijkertijd oefent voorlichting op velen een onweerstaanbare aantrekkingskracht uit. Voorlichting is 'glamourland'. De krant, de televisie suggereren belangrijkheid. Daar gebeurt het. Wie meetelt moet daar bij zijn. En wie zou er niet mee willen tellen? Er gaat in overheidsvoorlichting bovendien in totaliteit inmiddels een flink bedrag om. Schattingen belopen 660 miljoen alleen bij de rijksoverheid (1992). Geld besteed aan voorlichting is moeilijk te traceren op de begrotingen, maar vermoedelijk is het nog heel wat meer.

Maar levert voorlichting eigenlijk wel iets op? Geven we er niet tevergeefs zo veel geld aan uit? Houden we er ons niet ten onrechte in zo grote getale en zo intensief mee bezig ⁷⁾?

De gulden regel in de voorlichting is dat de boodschap beter overkomt naar mate de zender dichter bij de ontvanger staat. Hoe groter die afstand des te minder effect. De rijksoverheid heeft per definitie een grote afstand tot de burger en is daardoor gedwongen haar toevlucht te nemen tot massamediale publieksvoorlichting. Dat legt beperkingen op aan de boodschap en aan de bij de campagne ingezette media. De boodschap is noodgedwongen een voor iedereen dezelfde, uitermate versimpelde mededeling. De media zijn massaal, en doen tekort aan de pluriforme samenleving, waar (functioneel) analfabeten en anderstaligen een substantieel deel van de bevolking uitmaken.

Uit tal van onderzoeken blijkt telkens weer dat degenen die het meeste baat hebben bij informatie de beter geïnformeerden zijn. Met andere woorden: iedere massamediale campagne levert een grotere informatiekloof op tussen de elite, die veel weet en de brede onderlaag die steeds minder weet. Voorlichting die juist gericht is op die onderlaag schiet dan ook haar doel voorbij. Voor een deel gaat het hierbij om echte 'doofheid' voor de boodschap, voor een deel zijn mensen oostindisch doof. Doof zijn de absolute minima voor een campagne om een eenmalige uitkering aan te vragen via advertenties in de landelijke dagbladen. De minima hebben namelijk geen geld om een krant te kopen. Als de minister van Justitie een tv-dramaserie over normbesef wil sponsoren, dan schiet hij ten ene male aan zijn doel voorbij, omdat degenen die volgens hem normbesef ontberen, oostindisch doof zijn voor een serie daarover. Het is slecht communiceren met gedesinteresseerden. Er moet om te overtuigen altijd een gemeenschappelijke basis zijn, vanwaaruit argumenten kunnen worden uitgewisseld. Die gemeenschappelijke basis ontbreekt tussen geïnteresseerden en gedesinteresseerden. 'It takes two to tango' geldt zeker ook voor overtuigen.

⁷⁾ De Algemene Rekenkamer heeft in 1991 een onderzoek afgerond naar de effectiviteit van voorlichting. Daaruit bleek niet zo zeer in welke mate voorlichting effectief was, maar wel dat er onvoldoende onderzoek wordt gedaan naar effecten. Voorlichtingsuitgaven rijksoverheid, Algemene Rekenkamer, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1991, Handelingen Tweede Kamer, 22 620, 1-2, 1991/1992.

Effectiviteit is ook in het geding als verkokerde beleids- en voorlichtingsactiviteiten contraproductief werken ten opzichte van elkaar. Als ouderen enerzijds worden gestimuleerd zolang mogelijk zelfstandig te wonen, bijvoorbeeld met behulp van thuiszorg, dan moet niet tegelijkertijd bekend worden gemaakt, dat ouderen die intensieve zorg nodig hebben, en een indicatie hebben voor een verzorgingstehuis, niet langer voor individuele huursubsidie in aanmerking komen. Tegen zo'n negatieve prikkel is geen voorlichting gewassen.

Onderzoek naar voorlichting⁸ toont ook aan dat voorlichting effectiever is, wanneer tegelijk ook andere beleidsinstrumenten worden ingezet. Voorlichting alleen haalt beduidend minder uit, hoewel deze vorm van 'window dressing' regelmatig voorkomt. Wetgeving blijkt bijvoorbeeld politiek niet haalbaar, of duurt te lang. Of het probleem is niet interessant genoeg om er veel geld voor uit te trekken. In dergelijke gevallen wordt nog wel eens gegrepen naar een ostentatief instrument als voorlichting. Voorlichting voor een snel, goedkoop en in het oog springend resultaat.

De neerwaartse spiraal in dit verband is voorlichting volgens de redenering: als het slecht gaat moet er meer aan voorlichting worden gedaan. Voorlichting heeft nog nooit problemen van een organisatie opgelost. Voorlichting kan alleen vertellen hoe goed of slecht het gaat in een organisatie. Als het slecht gaat kan voorlichting niet door de intensiteit te verhogen zorgen dat het beter gaat. Evenmin kan op deze wijze voor langere tijd die indruk worden gewekt. Potempkins bordkartonnen filmstudiodorpen in dorre siberische steppen mochten Catharina de Grote misschien aanvankelijk verblinden, uiteindelijk liep het slecht met Potempkin af. De inzet van het beleidsinstrument voorlichting wordt zo een vorm van symbolisch beleid. Nu is de politiek per definitie symbolisch – het gaat er om woorden –, maar van ontarding is sprake zodra er woorden worden verplaatst in de volle overtuiging dat de werkelijkheid er niet door zal veranderen. Voorlichting moet zich hieraan niet schuldig maken. Het maakt de overheid ongeloofwaardig. Tegelijkertijd valt het niet mee om onder deze omstandigheden de rug recht te houden. Immers ook Haagse politici en parlementaire journalisten hebben het steeds vaker over symbolisch beleid. De Haagse discussie over euthanasie, over het mediabeleid, over het behoud van de zuilen in het onderwijs, over sociale wetgeving – om maar enkele voorbeelden te noemen – staat ver af van de dagelijkse werkelijkheid buiten het Haagse 'papegaaiencircuit'. Politici worden gesterkt in hun opvatting dat wat ze zeggen ertoe doet, omdat parlementaire journalisten klaar staan om alles wat uit hun mond komt rollen, op te tekenen voor hun krant, radio- of televisie-rubriek. Voorlichters, die de kloof moeten overbruggen tussen de Haagse werkelijkheid en de rest van de wereld, krijgen met hun voorlichting over de Haagse werkelijkheid te maken met het omgekeerde effect: de kloof tussen politici en burgers wordt steeds groter. Het vertrouwen van de mensen in de politiek neemt af. En de mensen in het Haagse circuit versterken elkaar in hun opvattingen dat vanuit Den Haag alles wordt geregeld in onze samenleving.

⁸] O.a. C.J.M. van Woerkom, op. cit.

Voorlichting en propaganda liggen niet ver uiteen. Ontsporingmogelijkheden zijn er legio voor de overheidsvoorlichter. Daarom behoort het vak met waarborgen omkleed te zijn. Openheid en controleerbaarheid behoren daartoe, herkenbaarheid van de zender van de boodschap, en ook de dubbele rol van de voorlichter: ambtenaar en burger tegelijk. Dat zijn dan ook even zovele argumenten om terughoudend te staan tegenover allerlei vormen van commercialisering.

Eén zo'n vorm van commercialisering is de inschakeling van 'public relations'-bureaus. Particuliere bureaus halen overheidsvoorlichting uit de publieke sfeer en dus uit de sfeer van de burger. De exponentiële groei van bureaus beperkt zich overigens niet alleen tot de voorlichting. Het geldt evenzeer voor bijvoorbeeld organisatie-adviseurs of automatiseringsdeskundigen. Dit is geen pleidooi om er van af te zien deskundigheid van buiten de overheid aan te trekken, maar wel een pleidooi om daarvoor duidelijke kaders te scheppen. Formulering van doelstellingen, bijvoorbeeld van voorlichting, moet niet aan bureaus worden overgelaten. Doelstellingen formuleert de overheid zelf. Uitvoering kan, vanzelfsprekend onder toezicht, ook een bureau doen.

Sponsoring is een andere manier waarop de private sfeer de publieke sfeer verdringt. Ook daar moet de overheid zichzelf beperkingen opleggen. Sponsoring is per definitie strijdig met de uitgangspunten voor overheidsvoorlichting. Sponsoring verheimelijkt de boodschap en de zender van de boodschap. Op de titelrol vóórkomen heft die heimelijkheid niet op. Als de overheid drankmisbruik tegen wil gaan dan moet zij daar openlijk over communiceren in plaats van een Nederlandse pulpserie te sponsoren waarin één van de hoofdpersonen een drankprobleem heeft. Of deze wijze van communiceren effectief is, valt overigens te betwijfelen, maar dat staat los van het fenomeen als zodanig. In wezen is sponsoring door de overheid te vergelijken met fluor in het drinkwater, of jodium in het zout. Misschien is dat goed voor de volksgezondheid, maar er zijn andere motieven dan uitsluitend medische die tot de beslissing hebben geleid geen fluor aan het drinkwater toe te voegen, en wel jodium aan het keukenzout. Zo ligt ook het beeld bij sponsoring: of het een effectieve manier is om te overtuigen is niet de enige vraag die positief moet worden beantwoord om feitelijk te gaan sponsoren. Niet dat de overheidsvoorlichting niet van de moderne media als radio en televisie gebruik mag maken, integendeel. Een instituut als postbus 51, duidelijk herkenbaar - en bekend⁹ - als overheidsinformatie, is een volwaardig instrument voor de overheid. Als postbus 51 als oubollig wordt ervaren - onderzoek geeft dat overigens niet aan¹⁰ - dan kan dit instrument worden vernieuwd. Ook documentaire coproducties tussen de overheid en omroeporganisaties lijken niet strijdig met de principia van overheidsvoorlichting. Maar sponsoring van pulpseries is simpelweg een brug te ver. Dat overigens sponsoring van het 'publieke bestel' überhaupt een contradictio in terminis is, lijkt inmiddels een door iedereen achtergelaten standpunt.

⁹] Zie NSS marktonderzoek, *Onderzoek naar het imago van postbus 51-spots versus reclamespots*; 's-Gravenhage, 1992.

¹⁰] Ibid.

Burgerschap in extremis

A.W.H. Docters van Leeuwen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	249
2.	Veiligheidsdienst in een democratische rechtsstaat: een onvermijdelijke paradox	251
3.	Begin en einde van operatie	253
4.	Medewerking door burgers	255
5.	Rapportage	257
6.	Boodschap aan de realiteit hebben	259

Inleiding

Tevallig is die titel niet als het om inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaat, want wat is een inlichtingen- en veiligheidsdienst? Zo'n dienst onttrekt kennis aan anderen zonder dat zij zich dat bewust zijn. Dat gebeurt op een 'technische' manier of nog erger door gebruik van mensen, in het vakjargon 'bronnen' genoemd. Nog erger, want waar je die mensen toe aanzet is verraad in eigen kring. Dat lijkt mij onethischer dan het aftappen van een min of meer publiek middel als de telefoon. Het moet wel een heel hoog doel zijn dat zulke middelen heiligt. Dat is ook zo, zegt de wet die verwijst naar de maatschappelijke orde en de veiligheid van de Staat ¹.

Maar als dat doel zo hoog is, waarom hebben diensten als de BVD dan zo'n slechte reputatie? Veel misverstanden over met name veiligheidsdiensten en dus ook de BVD zijn ontstaan uit de gevolgen van de opvatting dat de staat zich hoger achtte dan zijn burgers en zich dus tegen hen meende te mogen beschermen. Napoleon begon ermee: zijn veiligheidsdienst onder Fouché verzamelde voor het eerst systematisch informatie over de burgers. Een heel zuiver recent voorbeeld van een dergelijke autocratische opvatting was de Stasi, die ± 140.000 betaalde medewerkers had en ± 1 miljoen bronnen op een bevolking van in totaal 17 miljoen. De Stasi wist toen de DDR echt in gevaar kwam ten gevolge van diverse volksbewegingen niet wat er aan de hand was. Hoe kan dat?

Sun Tzu zei: 'He who is not sage and wise, humane and just, can not use secret agents. And he who is not delicate and subtle can not get the truth out of them' ². En Fonteijn zei: 'democratie behoort kwetsbaar te zijn' ³. Waarom zeiden de onovertroffen schrijver over de krijgskunst van de vierde eeuw voor Christus en de grondlegger van het internationale contra-terroristische overleg (TREVI) zoiets?

In relatie tot het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kent de burgerschapsvraag vier momenten:

- hoe kan een staat een democratische rechtsstaat zijn en toch een veiligheidsdienst hebben?
- waarom begin je of eindig je een operatie? ⁴
- hoe recruteer je bronnen?
- hoe rapporteer je?

¹] Artikel 8 van de Wet op Inlichtingen- Veiligheidsdiensten:

1. Er is een Binnenlandse Veiligheidsdienst.

2. Deze heeft tot taak:

- a. het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;
- b. het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, dan wel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van Onze terzake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;
- c. het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van Onze terzake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.

²] Sun Tzu, *The Art of War*; uitgave in de vertaling Samuel B. Griffith, Oxford, Oxford University Press, hoofdstuk 13, paragraaf 13.

³] De heer mr. A.J. Fonteijn was tot 1977 Directeur-Generaal Politie van het ministerie van Justitie.

⁴] Een operatie is een actie of een samenstel van acties van een inlichtingen- en veiligheidsdienst, gekenmerkt door een conspiratief karakter.

Veiligheidsdienst in een democratische rechtsstaat: een onvermijdelijke paradox

2

De wetgeving heeft een paradox geschapen, namelijk met niet-rechtsstatelijke middelen de rechtsstatelijke belangen beschermen. Verwijzen naar anderen zoals de politie of de pers die ook bronnen hebben en dus dezelfde dingen doen, helpt niet omdat in die gevallen uiteindelijk de rechter kan oordelen. Bij een veiligheidsdienst is dat in de regel niet zo⁵. Niemand houdt van paradoxen. Ze moeten weg; willen ze toch bestaan dan moeten ze sterk gelegitimeerd zijn.

Die legitimatie is van drieërlei aard. In de eerste plaats moet de staat veilig zijn, omdat de staat anders überhaupt niet toekomt aan zijn kernfunctie: het voorkomen van de strijd van allen tegen allen. In de tweede plaats is keer op keer gebleken dat niet-openlijke strijd tegen de staat effectief is. En het is evenzeer gebleken dat het inzetten van niet-openlijke informatie-inwinning daartegen vaak het enige effectieve middel is (de anti-raket raket). In de derde plaats wordt de strijd van allen tegen allen binnen het machtsbereik van de staat natuurlijk niet meer openlijk gevoerd. Maar... die strijd smeult ondergronds en tast zo al niet de veiligheid dan toch zeker de geloofwaardigheid van de staat aan (en derhalve ook indirect het voortbestaan van die staat).

De afwegingen waarom het gaat zijn: Moet bijvoorbeeld voorbij gegaan worden aan het verrichten van, of dreigen met executies binnen een groep allochtonen, omdat vaststaat dat zowel bedreigden als bedreigers onder geen voorwaarde naar de politie zullen gaan? Stel dat een andere staat een groep mensen de vrije hand zou geven om de constitutionele orde van Nederland in ondemocratische zin te wijzigen. Stel dat wij in de gelegenheid zouden zijn daar iets aan te doen. En het omgekeerde: laten wij toe dat dit binnen Nederlands machtsbereik gebeurt?

Als de staat niet veilig is, wie is er dan nog veilig? Een kenmerk van alle serieus te nemen georganiseerde criminaliteit is corruptie van de overheid. Terrorisme richt zich op de burgerij om deze door confrontatie met verschrikkingen tot andere opvattingen te brengen en om de overheid aldus tot andere beslissingen te nopen. Directe verstoring van publieke processen kan natuurlijk ook door het gijzelen of vermoorden van overheidsdienaren. Men bedenke hierbij dat combinaties van de hier aangeduide verschijnselen eerder regel dan uitzondering zijn.

Maar waarom moet dan toch de rechter buiten de deur worden gehouden? Stel een misdadiger wil U informeren over de moordzuchtige plannen en daden van de groep waartoe hij behoort? Stel, een lid van een Ambassade wil U informeren over de spionage die vanuit die Ambassade wordt bedreven. Stel een employé van een exportfirma van een Aziatisch land wil ... Allen weigeren om begrijpelijke redenen contact met de Nederlandse autoriteiten: mag de staat nu toch wel of niet naar hen luisteren?

^{5]} 'Artikel 24, lid 2 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten:

2. De ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, die krachtens een wettelijke bepaling verplicht wordt als getuige of deskundige op te treden, legt slechts een verklaring af omtrent datgene waartoe zijn verplichting tot geheimhouding zich uitstrekt, voorzover Onze betrokken Minister en Onze Minister van Justitie gezamenlijk hem daartoe schriftelijk van die verplichting hebben ontheven. Daarbij wordt voor ambtenaren die in hun functie kennis van hebben gekregen van gegevens welke krachtens de artikelen 11 en 12 door een dienst zijn verstrekt als: 'Onze betrokken Minister' aangemerkt: Onze Minister onder wie de dienst ressorteert, die de gegevens heeft verstrekt.

Principieel gaat het niet om de rechter, maar om de rechtsgang. Die kan moeilijk inhouden dat de rechter slechts naar één partij luistert. De rechtsgang kan ook moeilijk inhouden dat de ene partij niet zou mogen reageren op hetgeen door de andere partij naar voren wordt gebracht. Doet men dit wel, en in sommige landen gebeurt dit ⁶, dan tast men het rechtskarakter karakter van de rechtsgang aan. Dan zijn we nog verder van huis, zou ik zeggen. Natuurlijk moet er wel controle zijn. Er is niets tegen welke controle dan ook, mits deze maar kan voldoen aan de eisen die een absolute bronbescherming stelt zonder in strijd met het eigen wezen te geraken. Effectieve controle door organen van de rechtsstaat die diezelfde functie ook uitoefenen jegens andere organen van die rechtsstaat draagt bij aan de rechtsstatelijkheid van een veiligheidsdienst.

De vraag blijft interessant waarom politici zich zoveel ellende op de hals halen. Niets doen heeft immers grote voordelen: wat verborgen was en bleef kan immers niemand worden aangerekend. Wat toch aan de oppervlakte komt is meteen een voldongen feit. Dus waarom niet de handen schoon gehouden? De constatering moet wel zijn dat de Nederlandse politiek blijkbaar toch niet definitief blind en doof wil zijn voor zaken die men wel zou kunnen kennen en niet overgeleverd wil zijn aan de situatie waarin men niet eens weet wat men niet weet. Maar ... de prijs, i.c. het met het inlichtingenproces gepaard gaande afbreukrisico, is hoog tot zeer hoog.

Dat men in dit opzicht niet in Arcadia wil leven, maar liever de nek riskeert, moet toch wel verwijzen naar emoties die zijn te kenmerken met 'het niet op zich willen laten zitten' en de wens zich niet in de luren te willen laten leggen; kortom, een zekere onverzettelijkheid en weerbarstigheid bij de politiekverantwoordelijken. Burgerschapsdeugden die wij in de gouden eeuw via Claudius Civilus aan onszelf toeschreven.

⁶] Onder andere in Canada.

Meer acuut komt de burgerschapsvraag aan de orde bij begin en eind van operaties. Waaraan begin je? Als het voor de hand ligt is het niet moeilijk, i.c. als er een duidelijke relatie is met de taak, er duidelijke continuïteit is, er geen andere mogelijkheid is enzovoorts. Maar wat doen wij bijvoorbeeld als er veel verhalen rond een persoon of groep zijn maar weinig feiten? Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel zegt dat de inzet van ingrijpende middelen zware feiten vergt, maar wat als de verhalen alarmerend zijn (er wordt een gijzeling voorbereid, er wordt dan en dan een document overhandigd) en de andere mogelijkheden zijn afwezig? Maar dit betekent toch hopelijk niet dat iedereen die maar alarmerend genoeg over zijn buurman spreekt jegens hem een veiligheidsdienst kan activeren?

Duidelijk is dat risico's in de richting van teveel of te weinig niet te vermijden zijn. Merkwaardig is dat er wel discussie nodig is, maar dat die toch bijna altijd snel in consensus eindigt. Daarbij helpt bijvoorbeeld zeer het zich tevoren voor ogen stellen hoe men zich zou moeten verantwoorden jegens de minister, de vaste commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten of de ombudsman. Dat er niet alleen sprake kan zijn van formele deductie begrijpen die organen ook wel, maar dat wil niet zeggen dat de intuïtieve kant van de beslissing de ene keer niet geloofwaardiger naar voren is te brengen dan de andere keer. Ligt er aan de ene kant van de weegschaal dus doordachtheid en behoedzaamheid, aan de andere kant moet er wat de Duitsers zo mooi noemen: 'Zivilcourage' liggen. Het gaat er immers niet om een ambtelijk risico te vermijden, omdat het een risico is.

Het einde van een operatie roept ook weer z'n eigen problemen op. Er zijn dan namelijk geen ambtelijke risico's meer, het werkteerrein is geaccepteerd, de bron functioneert goed en de resultaten zijn de moeite waard. Een buitenlandse collega hield derhalve als regel aan dat jaarlijks hoe dan ook 10 tot 15 procent van de operaties moesten worden beëindigd. De BVD heeft een integrale horizon-methodiek ingevoerd, dat wil zeggen: minstens eens per jaar, in de praktijk vaker, moet over een operatie worden besloten als of het een nieuwe was, anders vervalt deze.

Er zijn nog wel meer instrumentaties beschikbaar, maar de toepassing van welke vernuftigheid dan ook neemt het probleem niet helemaal weg. De kern zit hier in de toepassing van een zekere afschuif van opportuniteit. Benutting van een gevestigde bron moge dan opportuun zijn, is het ook nog steeds fatsoenlijk?

Op een paar overheidsorganen na hoeft niemand aan de BVD medewerking te verlenen. Medewerking geschiedt dus vrijwillig. Wie het voorafgaande heeft gelezen zal wel willen inzien dat deze vrijwilligheid een essentieel goed is. Hierdoor staat vast dat de staat bij het benutten van een veiligheidsdienst zich niet primair tegen de burgers keert. Integendeel, zich beroepend op voor burgerschap essentiële waarden, verzoekt de staat ingezetenen met klem medewerking te verlenen ter realisering van die waarden. Indien de betrokken burger hier op ingaat, is de BVD net zo goed zijn instrument om die waarden te realiseren als de BVD het instrument van de staat is. Samenwerking tussen de BVD en de burgerij is dus een moment waarop het verschil tussen staat en burger wegvalt, net zoals dat moment zich bij verkiezingen voordoet. Het is geen woordenspel als ik vaststel dat het in beide gevallen om een vrije verkiezing gaat. Het gaat hier niet om reine theorie, maar om de werkelijkheid van alledag. Het is verbazingwekkend waartoe men bereid is aan tijd, inspanning en risico. Daar tegenover staan in praktische zin alleen een minieme vergoeding en wat aandacht. De meeste aandacht is overigens nodig om het risico voor betrokkenen te beperken ⁷.

Waar zit nu de kracht achter die bereidheid? Wie de goede bron benadert, weet dat hij iemand zal aanspreken die zelf ook wel beseft dat er zich in zijn omgeving zaken afspelen die het daglicht niet verdragen. Anderzijds is het zo dat een burger zelf niet veel kan doen zonder zichzelf onmiddellijk ernstig te schaden, terwijl zijn kans op succes gering is. Wat de BVD kan doen, is gevolg geven aan de verzuchting 'konden we maar wat doen', die ook in de Tweede Wereldoorlog zo vaak klonk.

Maar ... stel dat zo'n burger onvermoed iets meldt dat de veiligheid van de staat in het hart treft. En dat, indien gerapporteerd, vrijwel zeker die burger in onvermoed gevaar brengt. Om het moeilijk te maken: stel, het gaat noch van de kant van de burger, noch van de kant van de staat om levensgevaar. Overleg is niet mogelijk. In dat geval staat de verhouding tussen burger en staat opeens weer op scherp. Want gaat de staat nu plotseling wel voor? Was de eendracht tussen staat en burger maar schijn? Toch weer staatsraison in plaats van zelfbinding aan het recht? Regels zijn er in zo'n geval niet echt. De benodigde deugd is doortastendheid.

^{7]} Wie wil weten hoe dat in z'n werk gaat, verwijs ik naar het kerstnummer 1991 van *Vrij Nederland*, 21 december 1991, 52e jaargang nr. 51/52, pag. 42 'Luutsen de Vries, dubbelspion voor BVD en Stasi' door Igor Cornelissen.

Hoe rapporteer je? Duidelijk is dat de BVD rapporteren moet, wil dit orgaan niet het grootste deel van zijn maatschappelijke waarde verliezen. Maar aan wie en hoe? Immers, in welke mate gaat het aan dat meneer A (vertegenwoordiger van de BVD) tegen meneer B (iemand die het weten moet) zegt dat meneer C niet deugt, terwijl meneer C nergens van weet en meneer A bovendien meneer B aanzet om tegen de voornemens van meneer C iets te ondernemen? Meneer A adviseert immers niet voor niets en meet zijn effectiviteit naar de mate waarin zijn adviezen worden opgevolgd.

Dit wijst zonder meer in de richting van discretie. Immers, het is unfair iets rond te strooien dat niet door de wederpartij zonnig voor de rechter kan worden ontzenuwd. Gerechvaardigd lijkt mij wel die overheidsdienaren in te lichten die hun wijziging van handelen zeker zouden hebben overwogen indien zij hetgeen waarvan zij nu door toedoen van de veiligheidsdienst op de hoogte zijn gesteld, openlijk zelf hadden kunnen waarnemen. Het nadeel is dan wel dat er steeds wisselende groepen personen zijn die van steeds wisselende zaken steeds wisselende kennis hebben. Door de noodzakelijke toepassing van het 'need to know' beginsel ontstaat er dus ruimte voor manipulatie. Niet alleen door de veiligheidsdienst zelf, maar ook door degenen die meer 'in the know' zijn dan anderen. Het is dus absoluut noodzakelijk dat er ook buiten de BVD enigen zijn die het overzicht hebben. Dat wijst echter nog meer in de richting van een kennis-elite. En dat nog wel op een terrein als de veiligheid van de staat, dat noodzakelijkerwijze met de macht van de staat is verbonden.

Rooskleurig was de situatie al niet, gezien het feit dat de veiligheid van de staat wordt bepaald door het kunnen bewaren van een aantal geheimen. Die geheimen moeten worden beschermd en de wijze van bescherming moet ook worden beschermd. Bij een aantasting van de veiligheid van de staat moet, zo is uiteen gezet, ook de manier waarop de kennis verkregen is, geheim worden gehouden. Vaak beperkt dit trouwens ook de volledige overdracht van die kennis zelf. Alles wijst dus naar een situatie waarin weinigen alles weten, een klein aantal veel weet, een groot aantal iets weet en velen niets weten. Een situatie die veel weg heeft van laat feodalisme.

Zo kan het natuurlijk niet. Immers, als de staat zozeer wordt gelegitimeerd door de veiligheid van de burgers dat hij middelen als de veiligheidsdienst mag inzetten om zijn eigen veiligheid te beschermen en als de staat bovendien een democratische staat wil zijn, dan kan het toch moeilijk anders dan dat ook de veiligheid van de staat aan het democratische proces wordt onderworpen. Dat proces bestaat echter niet zonder publiek debat. De logica leert derhalve dat ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderworpen dienen te zijn aan het publieke debat. Voor een echt debat is echte informatie nodig. Als het gaat over de veiligheid van de staat moet die uit de aard der zaak ook worden verstrekt door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf, omdat zij nu juist kennis hebben die verder niemand heeft⁸. Doen zij dat niet, dan verliezen zij hun democratische legitimatie met alle gevolgen van dien. Trouwens, mogen al die burgers waarop een beroep is gedaan, wordt gedaan en zal worden gedaan soms ook nog eens horen waaraan ze precies bijdragen?

Maar... de wenselijkheid van discretie en de noodzaak tot geheimhouding waren er ook nog. Vreemd is het niet dat deze typische scylla en charibdis-problematiek aan het eind van de rit weer opduikt, hij was immers aan het begin gegeven.

⁸] De BVD heeft dit gedaan in het rapport Ontwikkelingen op het gebied van de Binnenlandse Veiligheid; Handelingen Tweede Kamer 1991/1992, 22 463, nr. 3.

Eén aspect van burgerschap dat voor de BVD van belang is, is dat potentiële ontvangers van de boodschap soms niet willen horen en niet willen zien. Hoewel de BVD hier niet vanuit gaat, moet hij hier wel rekening mee houden. Behandelden wij zojuist de verfoeilijkheid van een kennisaristocratie, even verfoeilijk is het mijns inziens de ogen te sluiten en wellicht te willen sluiten voor de realiteit. Ook dat komt voor.

Zo zou spionage vanuit de Russische federatie opgehouden moeten zijn; zo zouden vanuit het Islamitisch-fundamentalisme alleen religieuze oogmerken nagestreefd worden; en zo zou de opkomst van rechts door complotten veroorzaakt zijn. Aan dergelijke door verwachtingen bepaalde 'waarnemingen' ligt vermoedelijk een leeghoofdige optimisme ten grondslag, dat er vanuit gaat dat mensen niet slecht, doch hooguit misleid zijn en dat 'we allemaal – all over the world – toch ergens wel in democratie geloven'.

Sta mij toe daar één voorbeeld aan toe te voegen. Een voorbeeld dat bewust de lijn, getrokken rond het terrein van de veiligheid van de staat, te buiten gaat. In Nederland komt slavernij voor. Indien men tenminste mensen die in anonieme rechteloosheid worden uitgebuit, als slaven wil betitelen. Was het maar slavernij, dan zou er tenminste nog sprake zijn van een rechtsverhouding tussen slaaf en heer. Nu is er niets, dus in wezen weer een strijd van allen tegen allen. Een strijd die, het zij herhaald, de staat alleen ten detrimente van zichzelf kan toelaten. Hoe komt het nu dat wij, de BVD niet uitgezonderd, wel aan dit fenomeen voorbij zien, maar niet aan de fenomenen die er de oorzaak en het gevolg van zijn, zoals fraude, aidsbestrijding, belastingontduiking, georganiseerde misdaad, afpersing, terreur en vrouwenhandel. Het gaat om illegalen, zeker, maar doemt hen dat tot rechteloosheid? Er was een tijd dat het zo was. Toen was 'illegaal' een geuzentitel. Mag er na zevenenzeventig jaar nu wel een rechteloze onderklasse zijn die afgedaan kan worden met het woord 'illegaal'?

Misschien is burgerschap in de eerste plaats: het willen opbrengen, te zien wat er te zien is.

Twee cultuurconcepties: implicaties voor burgerschap

A. de Ruijter

Inhoudsopgave

1.	Desintegratie en gemeenschapszin	265
2.	Communicatie en cultuur op basis van verscheidenheid	267
3.	Van gemeenschappelijkheid naar verenigbaarheid	269

Desintegratie en gemeenschapszin

Politici zijn het soms roerend eens. Vertegenwoordigers van verschillende partijen verenigen zich in hun oproep tot burgerschap, tot solidair en verantwoordelijk handelen binnen en buiten de politiek. De bron van de burgerzin ligt in gemeenschappelijke basiswaarden. Deze moeten dus worden aangeboord en gecultiveerd. Juist omdat ze onder geweldige druk staan in de moderne samenleving. Er is immers sprake van toenemende individualisering, emancipering, differentiëring. Verschillende (soms speciaal daartoe in het leven geroepen) instanties bombarderen de burger met immense hoeveelheden, veelal tegenstrijdige, (mis)informatie. Voorlichting is verweven met verleiding en misleiding. Dit geheel leidt gemakkelijk tot een maatschappij van calculerende individuen die alleen uit zijn op maximalisering van het eigen belang, pogend de sociale voorzieningen ten eigen nutte uit te buiten. Hiermee zouden zij juist deze verzorgingsarrangementen in gevaar brengen. // x

In dit pallet van uitspraken van politici is een mengeling van wens- en doemdenken te ontdekken. Het doemgedeelte betreft de boodschap dat de samenleving uit elkaar zal vallen als burgerzin ontbreekt, als het calculerend individu de overhand krijgt. Het wensdeel behelst de boodschap dat als men maar een gemeenschappelijke waarden en normenpatroon ontwikkelt het wel weer goed zal komen.

Wellicht zonder het te weten plaatsen zij zich hiermee in een klassieke sociologische traditie. Lubbers, Hirsch Ballin, Brinkman, Ritzen traden in de voetsporen van o.m. Emile Durkheim die rond 1900 (!) wees op de groeiende gevaren van normvervaging (anomia) door toenemende differentiëring en individualisering, die op hun beurt weer gevolgen waren van toenemende arbeidsdeling. Durkheim betoogde dat de samenhang der maatschappij berust op de solidariteit van de leden der gemeenschap. Zij is niet een zaak van geweld, van repressie, maar van een morele orde. In de moderne samenleving, met haar uitgebreide arbeidsdeling, spelen gevoelens van verbondenheid een veel minder belangrijke rol dan het feit van de onderlinge afhankelijkheid, resultante van specialisatie. Tegelijkertijd besefte Durkheim dat wederzijdse afhankelijkheid niet zo maar solidariteit schept. Zij roept evenzeer gevoelens van wrevel op. Vandaar de opvatting dat contractuele relaties die het gevolg zijn van specialisatie en werkverdeling uiteindelijk toch ook – of vooral – berusten op morele bindingen. Het nakomen van een contract is een plicht. Wordt dat niet als zodanig ervaren, dan ware er geen solidariteit maar strijd. Gemeenschappelijke opvattingen en voorstellingen alsmede de daarmee gepaard gaande moraliteit zijn met andere woorden van eminent belang voor het maatschappelijk functioneren. Men moet hier in opgevoed en opgeleid worden. Dit is in de moderne tijd met name problematisch geworden door het wegvallen van het geloof in religieuze sancties, door het in diskrediet raken van omvattende politieke ideologieën, door sterke migratiegolven en de daarmee gepaard gaande multiculturele en multi-etnische configuraties. Dit stelt extra eisen aan de opvoeding tot moreel besef en tot verbondenheid met de gemeenschap (het vaderland).

In deze visie klinkt de angst, c.q. de overtuiging door dat de samenleving uiteen zal vallen als de leden niet min of meer als kralen aan een snoer van gemeenschappelijke motieven, cognities en normen aaneengeregen zijn. Er mogen wel variaties op een gemeenschappelijk grondthema zijn – het gaat immers om eenheid in verscheidenheid – maar de ene groep moet de andere tot een replica van zichzelf maken met behulp van de socialisatieprocessen. De aanhangers van deze visie concentreren zich dan ook vrijwel altijd op de beheersing van de reproductiemechanismen.

Communicatie en cultuur op basis van verscheidenheid

2

Maakt u
selectie
vraag stellen

Som en
ordening
vld cultuur

Men kan zich echter de vraag stellen of het hebben van dezelfde cognities, waarden en normen wel een functionele voorwaarde is voor samenleving en communicatie. Is het wel nodig dat de participanten in een stabiel sociocultureel systeem dezelfde 'kaart' hebben van dat systeem om het verwachte gedrag onder de verschillende relevante omstandigheden te selecteren? Deze vraag is de afgelopen jaren onderwerp van onderzoek geweest. De conclusie is eenduidig. Cognitieve en normatieve diversiteit is eerder regel dan uitzondering, zelfs in zogenaamde primitieve gesloten samenlevingen. Toch blijven deze systemen intact. Is het dan niet zinvoller om cultuur te omschrijven als een instrument, een voertuig om diversiteit (in belangen, in opvattingen, en wat dies meer zij) te organiseren? Cultuur is niet datgene wat de leden van een groep gemeenschappelijk hebben, maar som en ordening van de cultuurelementen van alle cultuurdragers tezamen. Een cultuur of samenleving in deze visie is niet een systeem van gemeenschappelijke codes, maar een impliciet contract ten aanzien van een verscheidenheid aan gedragsverwachtingen.

Samenleven is in de grond van de zaak het verrichten van op elkaar betrokken handelingen tussen minimaal twee interacterende partijen. De ketens van handelingen kunnen het resultaat zijn van verschillende opvattingen en handelingsstrategieën van de participanten. Er zijn met andere woorden meerder 'kaarten' tegelijkertijd in het spel. Het gaat om het kunnen anticiperen op het gedrag van de ander. Het doet er niet toe of deze verwachtingen gebaseerd zijn op een onjuist beeld van de cognities van waaruit de ander handelt. Volgens sommigen is cognitieve verscheidenheid zelfs een voorwaarde voor het goed, succesvol verlopen van processen in de samenleving. Niet alleen zullen verschillende handelingspraktijken in een samenleving niet functioneren als de participanten volledige gemeenschappelijke kennis van elkaar hebben – ruimte voor verborgen agenda's om maar een voorbeeld te noemen wordt dan wel erg klein – maar de verscheidenheid ('non-sharing') staat ook het ontstaan van een complexer systeem toe dan de meeste participanten kunnen bevatten.

Cultuur is in deze optie niet veel anders dan een informatieverwerkend 'mechanisme' dat via regels functioneert. De klemtoon ligt dus duidelijk op gedrag. Nu is dat gedrag wel regelgeleid zoals hierboven aangegeven, maar aard en werking van de regels zijn niet vooraf bepaald. Regels, expliciete of impliciete richtlijnen zich op bepaalde manieren te gedragen, functioneren op verschillende niveaus. Iemand die aan een interactie gaat deelnemen, kan – vooraf of tijdens deze behandeling – (a) kennis nemen van de relevante regels, (b) deze regels gaan begrijpen, (c) in deze regels gaan geloven, (d) zich naar deze regels gaan gedragen, en (e) deze regels internaliseren. Het doorlopen van alle 'stadia' of niveaus is niet een noodzakelijke voorwaarde voor ontstaan en in stand blijven van handelingspatronen. De concrete alledaagse praxis is hierbij constituerend. Wellicht is een reden voor het impliciete, stilzwijgende karakter van veel regels wel dat ze 'geleerd' worden via participatie en ervaring, niet door expliciete instructie. Hier komt bij dat regels recursief zijn. Dit brengt het vermogen van het individu met zich mee een potentieel oneindig geheel van culturele handelingen te genereren en te interpreteren met behulp van slechts een beperkt aantal regels. Deze eigenschap van regels stelt iemand in staat te anticiperen op – niet voorafgekend – gedrag van anderen.

De mens is met andere woorden een actief optredende agens, verwickeld in een voortdurende scheppende en herscheppende betekenisverlening. De handelingen die de mens in dit kader verricht zijn veelal niet eenduidig, afgegrensd,

stabiel. Veelal richten ze alleen de aandacht, zijn ze 'slechts' attenderend, focaliserend, implicerend. Ze leggen enige structuur op aan de ervaring door deze in een context te plaatsen. De context is een sociopsychologische constructie, een onderdeel van het totaal aan assumpties over de wereld dat een individu heeft. Context in deze zin is niet beperkt tot informatie over de onmiddellijke materiële en sociale omgeving. Elke context is ingebed in een omvattender context. Tijdens zijn gehele leven is men bezig contexten te construeren, en te wijzigen op basis van ervaringen. Dit dwingt ons ook de wereld te zien als een continue stroom van gebeurtenissen, veeleer dan als een aantal eenvoudige constante structuren. Dynamiek – herrangschikking, verandering en herwaardering van het bestaande via concrete handelingspraktijken – is met andere woorden kenmerkend voor samenleven.

Van gemeenschappelijkheid naar verenigbaarheid

3

Bovenstaande conceptie heeft consequenties voor de discussie over burgerschap. Zoals Van Gunsteren, c.s. al hebben geponeerd, is er geen noodzaak pluraliteit te organiseren rondom een gemeenschappelijke grondslag omdat andere communicatie onmogelijk zou zijn, omdat andere de samenleving uiteen zou vallen in elkaar bestrijdende groepen¹. Het gaat niet om het opheffen van verschil – dat is zowel ondoenlijk als overbodig – maar om het reguleren en daarmee erkennen van verschillen. Daar verschil tevens ongelijkheid is behoort hiertoe ook het organiseren van machtheffingen. Als men dit accepteert, dan behoeft men zich ook niet in allerlei conceptuele bochten te wringen. Hierbij wordt onder meer het analytisch acceptabele onderscheid tussen private en openbare cultuur verward met de empirische realiteit. Vanuit het perspectief van de (re) productie van uniformiteit of gemeenschappelijkheid moge het begrijpelijk zijn van een ieder een mentaal onderschrijven en internaliseren van allerlei waarden te eisen voor in elk geval de publieke sfeer en aan de pluraliteit van de moderne samenleving concessies te doen door in de privé sfeer eigen cultuur toe te staan, een (theoretische) grondslag is hier niet voor. Er is slechts verenigbaarheid nodig, niet gemeenschappelijkheid van culture en leefstijlen. Deze verenigbaarheid is niet vooraf gegeven, die moet ontstaan uit handelingspraktijken.

Hier heeft de overheid een essentiële functie. Zij moet verenigbaarheid cultiveren door opvattingen, definities en procedures inzake het openbare domein via publieke debatten waaraan allerlei geledingen participeren te stimuleren en te organiseren. Zij moet tevens de burger leren verschillen tussen normen en waardensystemen te erkennen en daar mee om te gaan. Het probleem of zo men wil de opdracht van de moderne open democratische samenleving is het ontwikkelen van het vermogen bij de burger om met wisselende omgevingen om te gaan, zodanig dat de ander niet wordt ontweken (c.q. buitengesloten of uitgestoten) maar juist als ander wordt bejegend en gerespecteerd, zodat in de woorden van Van Gunsteren, c.s. 'blinde' gegeven verschillen worden getransformeerd tot gewilde en bewust aanvaarde².

Deze burgerschapslessen kunnen maar ten dele in formele curricula tot hun recht komen. De belangrijkste leerschool voor de uitoefening van burgerschap is de dagelijkse praktijk zelf. Men moet dus in de burgerschapspraktijken van een moderne multi-etnische en multi-culturele samenleving kunnen participeren. Dit eist dat de overheid duidelijke grenzen stelt aan pogingen tot segregatie of uitstoting van groepen burgers. Dit eist ook het garanderen en reguleren van de toegang tot en het gebruik van de in onze samenleving noodzakelijke competenties voor participatie. Dit eist tenslotte ook het bevorderen van contacten tussen groepen met verschillende identiteiten, overigens zonder deze groepen op te roepen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk stelsel van basiswaarden. Zo'n oproep is niet nodig, gaat uit van een discutabele conceptie van cultuur en heeft waarschijnlijk bovendien nog een averechts effect ook.

Kortom, wat gaat er nu verloren als de overheid zich beperkt tot het vastleggen van een minimale stelsel van regels, gericht op het reguleren van interacties

¹] Zie *Eigentijds burgerschap*, WRR-publicatie vervaardigd o.l.v. H.R. van Gunsteren, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage, 1992.

²] Ibid.

tussen de onderdanen, op het scheppen en bevorderen van wederzijdse contacten om verenigbaarheid van culturen en leefstijlen tot stand te brengen en zo nodig af te dwingen? Wellicht alleen de illusie dat solidariteit en acceptatie van de ander voortkomen uit gemeenschappelijke waarden?

Een uitgebreide theoretische onderbouwing van de behandelde cultuurconcepties is onder meer te vinden in:

D. Sperber en D. Wilson, *Relevance. Communication and Cognition*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.

J.P. Spradley, *Culture and Cognition: Rules, Maps and Plans*, San Fransisco, Chandler, 1972.

A.F.C. Wallace, *Culture and Personality*, New York, Random House, 1961.

Personalia

Drs. M. Bolle, hoofd Afdeling Pers en Voorlichting van de Centrale Directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Dhr. dr. M.A.P. Bovens, universitair hoofddocent aan de interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden

Dhr. drs. C.E.S. Choenni, politicoloog en onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Utrecht, verricht momenteel (promotie-) onderzoek naar allochtone dienstplichtigen in de krijgsmacht

Dhr. prof.dr. W.J. Dercksen, hoogleraar sociale wetenschappen, in het bijzonder sociaal-economisch beleid, aan de Rijksuniversiteit Utrecht en stafmedewerker WRR

Dhr. mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde

Dr. M.C.H. Donker, hoofd van de afdeling Organisatie- en beleidsonderzoek van het Nederlands Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid

Dhr. prof.dr. J.A.A. van Doorn, publicist, emeritus hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. dr. G. Engbersen, universitair hoofddocent aan de Faculteit Algemene Sociale Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Utrecht

Dhr. prof.dr. C.J.C.F. Fijnaut, hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Katholieke Universiteit Leuven en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. prof.mr. H.R. van Gunsteren, hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversiteit Leiden, raadslid WRR

Dhr. drs. P. den Hoed, stafmedewerker WRR, projectsecretaris

Dhr. prof.dr. W.K.B. Hofstee, hoogleraar psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. drs. E.W. van Luijk, stafmedewerker WRR, historicus, verricht momenteel (promotie-) onderzoek naar de Opiumregie in Nederlands-Indië

Dhr. mr. E.A.G. van der Ouderaa, hoofdinspecteur-titulair bij de Inspectie Vennootschapsbelasting, afd. Grote Ondernemingen Amsterdam, medewerker handboek over de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

Dhr. mr.drs. J.C.I. de Pree, stafmedewerker WRR, jurist

Dhr. prof.dr. A. de Ruijter, hoogleraar sociale antropologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht

Mr.ir. N.A. Stegerhoek, stafmedewerker WRR, jurist

Dhr. dr. R.J. van der Veen, universitair hoofddocent bij de interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden

Dhr. prof.dr. W.J. Witteveen, hoogleraar Encyclopedie der rechtswetenschap aan de Katholieke Universiteit Brabant

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftieng jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid
- 42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks '*Voorstudies en achtergronden*' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster:
Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksmā: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag van de derde Raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1991)
- V74 Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (eds.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**
- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouw-sector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- * Uitverkocht