



# Koester de grondrechten en gedeelde waarden

idee

jaargang 29 nummer 4 september 2008

sociaal-liberale kringen

Wij treden de wereld tegemoet met respect en mededogen. Dat geldt voor de mensen en de natuur om ons heen. De aarde is niet zomaar een gebruiksvoorwerp. Méér respect en zorgvuldigheid zijn noodzakelijk. Stop met het uitputten en vervuilen van onze leefomgeving en bestrijdt het aantasten van natuur en milieu actief. Niet het behoud maar het aantasten van natuur vereist rechtvaardiging.

# Koester de grondrechten en gedeelde waarden

Vrijheid voor- en gelijkwaardigheid van ieder mens; ongeacht diens opvattingen, geloof, seksuele geaardheid of herkomst, zijn fundamentele waarden van onze samenleving. Wij staan pal voor vrijheid van meningsuiting (mits respectvol gehanteerd), respect voor onze democratische rechtstaat, lichamelijke integriteit en zelfbeschikking en geweldloze oplossing van conflicten. Wij beschermen hartstochtelijk de grondrechten van onszelf en anderen.

- 5 **Koester de grondrechten en gedeelde waarden**  
door Arthur Olof en Corina Hendriks >> inleiding op het thema
- 6 **Mensen en hun rechten**  
door Hans Engels >> Over democratie, rechtstaat en grondrechten
- 10 **De vrijheid van godsdienst**  
door Annelou van Egmond en Alexander Pechtold
- 16 **No place to hide: Privacy als grondrecht**  
door Heleen Uijt de Haag en Corina Hendriks >> Interview met Jacob Kohnstamm
- 23 **BIBOB**  
door Medy van der Laan >> De weerbare overheid bij criminele praktijken
- 28 **BIBOB**  
door Marina den Houdijker en Aniel Pahladsingh >> langs de menselijke maat
- 32 **Herkenning in het recht vraagt om betrokkenheid**  
door Constantijn Dolmans >> Interview met Mark Hartog
- 38 **Alle kinderen hebben dezelfde rechten**  
door Carla van Os en Martine Goeman
- 42 **Recht op ruimte**  
door Shanta Singh en Ronald Mauer >> Jongeren in Amsterdam-West
- 46 **De sociologie van Artikel 1**  
door Alex Dijk en Corina Hendriks >> De context van gelijkheid en discriminatie
- 49 **Grondrechten en gedeelde waarden in het Amazonegebied**  
door Lucy Arnot
- 53 **Geweldloos oplossen van conflicten**  
door Bas van der Leij >> Een internationaal perspectief
- 57 **Verslaving als keuze**  
door Victor Everhardt >> Over een eigen wil, genen, chemie en moraal
- 60 **Postbus 66**
- 61 **Voorbij de verzorgingsstaat**  
door Dennis de Kool

>> 21 Mous 56 Van Lierop 66 Mijn idee

## Koester de grondrechten en gedeelde waarden

Als in onze veelkleurige samenleving iets buiten kijf staat, zijn het de fundamentele vrijheden en rechten die verankerd zijn in de Nederlandse Grondwet. Niet voor niets wil de regering dit 'sociale bindmiddel' nieuw leven inblazen. Blijkbaar is dat dus toch nodig. De mate waarin deze waarden gedeeld worden, staat namelijk steeds meer ter discussie. Hoe komt dat? Is dat terecht? En wat betekent dat voor onze samenleving? Daarover gaat dit themanummer van *idee*, met de vijfde richtingaanwijzer van D66 (Verkiezingsprogramma 2006) als vertrekpunt: Koester de grondrechten en gedeelde waarden. In zijn inleidende artikel over (de noodzakelijk wederkerige) volkssoevereiniteit, democratie en rechtsstaat betoogt Eerste Kamerlid Hans Engels dat de 'natuurlijke' grondrechten een begrenzing geven aan de staatsmacht, die juist in het leven is geroepen om ze te waarborgen. De scheiding van uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht (*trias politica*) is onontbeerlijk voor een juiste balans. Botsende grondrechten, zoals tussen gelijkheid, godsdienstvrijheid en vrijheid van meningsuiting, leiden tot 'kakofonie' en heftige discussies, vooral omdat de drievuldige staat steeds weer nieuwe normen moet bepalen zonder aan vaste waarden afbreuk te doen. Dat is niet eenvoudig. D66-leider Alexander Pechtold en *idee*-redacteur Annelou van Egmond gaan uitgebreid in op de scheiding van kerk en staat, die een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is voor de vrijheid van godsdienst. Ze pleiten voor wederzijdse religieuze tolerantie, juist nu van groot belang met de opkomst van de islam in Nederland. De islam vormt geen bedreiging voor Nederland, mits de scheiding van kerk en staat gehandhaafd wordt, met vertrouwen in de rechtstaat en democratie. Dat verdeeldheid over de grondrechten langs etnische lijnen ('allochtoon-autochtoon') zou lopen, zoals populistische politici en media graag willen doen geloven, is nog nooit aannemelijk gemaakt, stelt hoogleraar rechtssociologie Marc Hertogh. In een gesprek wijst Hartog op de vier 'juridische burgerschapsstijlen' in de 'verhardende meritocra-

tie'. Cynisme over de rechtsstaat heeft eerder een sociaaleconomische basis en leeft onder kansarme jongeren van uiteenlopende afkomst. Shanta Singh en Ronald Mauer, D66-deelraadsleden in Amsterdam-West, wijzen daarbij op een te grote inperking van het 'recht op ruimte' en gebrek aan perspectief. Uitleg en transparantie zijn van groot belang bij de wet BIBOB; de wet bedoeld om criminelen uit de 'bovenwereld' te weren. D66'er Medy van der Laan, indertijd als ambtenaar betrokken bij de totstandkoming van deze wet, en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten kruisen de degens over deze wet. Tast de wet BIBOB de grondrechten van mensen aan?

Meer in het algemeen geldt het 'noli tangere' voor de persoonlijke levenssfeer. Jacob Kohnstamm, voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (CBP), betwijfelt of inperkingen van de privacy werkelijk de veiligheid ten goede komen: 'Het vervelende van terrorisme is dat er relatief zo ontzettend weinig terroristen zijn. Je gaat de speld echt niet beter vinden als je er eerst een hooiberg omheen bouwt'. Inperking van de bescherming van de persoonlijke ruimte maakt samenleven moeilijker, is zijn stelling. Juist omdat privacy 'het cement voor de samenleving' is.

Het recht om jezelf te mogen zijn speelt op unieke wijze een rol bij het inheemse volk dat onlangs in beeld kwam in het Amazonegebied. *Survival International* is blij dat daarmee voor iedereen is aange-toond dat je niet kunt spreken van een 'monster van Loch Ness', een vermeend verzinsel van milieuactivisten. Respect voor het leefgebied en de landrechten van geïsoleerd levende volken is een absolute voorwaarde om hun uitsterven te voorkomen. Voor alle flora en fauna geldt dat beter overleven slechts mogelijk is door ervan af te blijven. Dat is niet anders bij een geïsoleerd levend volk of een individuele burger. Laat mensen zichzelf zijn en respecteer hun grondrechten. *Defence for Children* geeft staatssecretaris Albayrak tien punten mee om dat zeker te stellen bij de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Want waar grondrechten niet langer vanzelfsprekend zijn, wordt samenleven moeilijker.

thema-redacteuren

Arthur Olof en Corina Hendriks

De richtingwijzer ‘Koester de grondrechten en gedeelde waarden’ gaat over de vrijheid en gelijkwaardigheid van ieder mens ongeacht opvattingen, geloof en seksuele geaardheid, maar ook over het respect voor onze democratische rechtstaat. Hoe verhouden de grondrechten zich tot de democratische rechtstaat?

door Hans Engels

# Mensen en hun rechten

## Over democratie, rechtstaat en grondrechten

D66 voelt zich al sinds 1966 sterk betrokken bij thema's als democratie, rechtsstaat en grondrechten. Maar in debatten, zowel binnen als buiten de partij, worden deze termen niet altijd op dezelfde manier gehanteerd en ook vaak door elkaar gebruikt. Dat komt omdat democratie, rechtsstaat en grondrechten een verschillende oorsprong, achtergrond en betekenis hebben. Ook al spreken wij tegenwoordig over de democratische rechtsstaat als een volstrekt logisch geheel, de begrippen democratie en rechtsstaat komen uit verschillende ideeën en beginselen voort. Democratie en rechtsstaat staan met andere woorden in een wederkerige verhouding tot elkaar. De rechtsstaat is er om het rechtskarakter van de democratie te waarborgen, terwijl de democratie als motor van de rechtsstaat fungeert. Wat is nu de plaats en betekenis van de grondrechten in deze samenballing van staatsrechtelijke beginselen?

### De soevereine staat (staat en macht)

Onder grondrechten verstaan wij in het algemeen de aan ieder individueel mens toekomende rechten en vrijheden die de staat heeft te eerbiedigen en te waarborgen. De notie dat de staat er is ten behoeve van de samenleving en niet andersom ligt aan de erkenning van grondrechten ten grondslag. Maar dat is niet altijd zo geweest. Hoewel grondrechten al eerder in de politieke geschiedenis opduiken (bijvoorbeeld in de Britse *Magna Charta* van 1215), zijn zij toch vooral verbonden met het ontstaan van de moderne westerse staat aan het eind van de Middeleeuwen. Aan die ontwikkeling hebben vele grote denkers een bijdrage geleverd. Zij gingen op zoek naar een rechtvaardiging van centrale machtsvorming om in het door godsdienstoorlogen geteisterde Europa orde en vrede te herstellen.

# rechten

Zo werden Machiavelli en Hobbes de grondleggers van moderne staatstheorieën waarin voor de, tot dan toe gebruikelijke, metafysische en vooral christelijk-religieuze denkbeelden geen plaats meer was. De definitieve breuk tussen kerk en staat noodzaakte tot nieuwe, meer rationele antwoorden op de vraag naar het evenwicht tussen statelijke macht en de maatschappelijke aanvaarding daarvan, tussen soevereiniteit en legitimiteit, tussen macht en gezag. Eerst moest de soevereine staat er zijn voordat recht en democratie hun plaats konden krijgen. Machiavelli zag als eerste de noodzaak en functie van politieke macht om tot een staat van orde en vrede te komen. Een politieke samenleving berust niet op een door moraal of ethiek gestuurde goddelijke of natuurlijke orde, maar op de aanvaarding van statelijke machtspolitiek die orde en vrede bewerkstelligt. Hobbes ontdekte de natuurlijke rede die mensen in staat stelt

op grond van een – overigens fictief – verdrag tussen staat en samenleving (statelijke bescherming in ruil voor gehoorzaamheid) tot een ordelijke, vredige en daarmee vrije samenleving te komen.

### Machtenscheiding en grondrechten (staat en recht)

Het was Locke die als eerste de vraag naar de juridische begrenzing van statelijke macht stelde. Anders dan Hobbes legde hij in de eerste plaats de soevereiniteit niet bij de staat of de vorst, maar bij de politieke gemeenschap. Om ervoor te zorgen dat een in de politieke gemeenschap noodzakelijke regeringsfunctie geen absoluut machtsinstituut zou worden, introduceerde hij de – later door Montesquieu bewerkte – idee van de machtenscheiding. In de tweede plaats, en daarmee raken we de kern, wees Locke op het bestaan van uit de menselijke rede voortvloeiende onvervreembare

rechten voor de individuele mens. Weliswaar konden vrije, individuele mensen hun *consent* geven aan een contract tot instelling van een politieke gemeenschap, waarbij zij hun uit het natuurrecht stammende recht op eigenrichting opgaven. Maar zij konden niet hun overige in het natuurrecht gewortelde individuele rechten in het contract inbrengen. Deze pre-contractuele rechten (waaronder de rechten op *life, liberty and property*) werden later voor het eerst in de Amerikaanse *Declaration of Independence* als grondrechten aangeduid. De instelling van een politieke gemeenschap en een daarvoor onmisbare vorm van *government* had als hoofddoel de handhaving van die liberaal getinte individuele grondrechten. Bij Locke vinden we dus de wortels van de rechtsstaat: machtscheiding en grondrechten.

### **Volkssoevereiniteit (staat en democratie)**

Een geheel andere toepassing van het model van een sociaal contract om de individuele vrijheid van burgers ten opzichte van de staat te waarborgen vinden we bij Rousseau. De vrijheid is optimaal waar mensen hun individuele wil opgeven in ruil voor de gemeenschappelijke wil van een verband. Van nature vrije en gelijke mensen scheppen daarmee een gemeenschap door zich via een verdrag met elkaar te verenigen. Voor het opgeven van hun eigenstandigheid worden mensen burgers en krijgen zij vrijheid en gelijkheid voor de wet. Omdat het verband zichzelf regeert door de gemeenschappelijke wil, regeren burgers in wezen zichzelf. De gemeenschappelijke wil (*volonté générale*) is niet een optelling van individuele willen of van afgevaardigden naar een wetgevend lichaam, maar is de uitdrukking van de soevereiniteit van het volk.

Deze volkssoevereiniteit verklaart waarom in de Franse *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* zo'n belangrijke plaats wordt toegekend aan de wet. De wet is namelijk de uitdrukking van de gemeenschappelijke wil en dus van de volkssoevereiniteit. In de theorie van Rousseau komen rechtsstatelijke noties dan ook niet voor. Een soeverein volk, dat zichzelf met ieders instemming de wet stelt, heeft geen behoefte aan bescherming tegen een wetgevend of uitvoerend orgaan via grondrechten of een machtscheiding.

### **Democratie, rechtsstaat en grondrechten**

In de Franse *Déclaration* zijn voor het eerst de drie nog steeds aan de West-Europese constituties ten grondslag liggende hoofdbeginselen van volkssoevereiniteit, machtscheiding en grondrechten samengebracht. Deze verbinding gaf de stoot tot de doorontwikkeling van soevereine natiestaten naar de parlementaire, democratische rechtsstaten zoals wij die nu kennen. Een democratische rechtsstaat is samengevat een staat met:

- > een constitutie, waarin
- > het staatsgezag zijn bron vindt in de volkssoevereiniteit,
- > een machtscheiding geldt met
  - een democratisch gelegitimeerde wetgever,
  - een aan de wet(gever) gebonden bestuur en
  - onafhankelijke rechtspraak en
- > gegarandeerde grondrechten.

Dit schematische beeld illustreert dat de grondrechten in een democratische rechtsstaat niet de uitdrukking zijn van de democratie, maar van de rechtsstaat en dat zij in die zin niet boven, maar naast andere staatsrechtelijke principes staan. De immanente spanning tussen democratie en rechtsstaat komt heel mooi tot uitdrukking in het debat over constitutionele toetsing. Moet de democratisch gelegitimeerde wetgever (regering en parlement) zelf wetten aan de Grondwet blijven toetsen of moet de onafhankelijke rechter dat uit een oogpunt van machtscheiding en rechtsbescherming gaan doen?

### **Beperkte grondrechten**

Omdat grondrechten de uitdrukking zijn van fundamentele opvattingen over de inrichting van de samenleving, de menselijke waardigheid en de verhouding tussen staat en burgers zijn zij belangrijk voor de rechtsontwikkeling en het overheidshandelen. Daarmee zijn ze tegelijkertijd mede bepalend voor de procedurele en inhoudelijke kwaliteit van de politieke besluitvorming. Hoewel aan de grondrechten een universele betekenis wordt toegekend, zijn zij nog niet wereldwijd geaccepteerd. In grote delen van de wereld zien wij nog veel mensenwaardige situaties door geweld, onrecht, onderdrukking en armoede. Maar ook in moderne staten met erkende grondrechten zoals Nederland hebben de grondrechten geen absolute waarde en betekenis. Hoewel aan

grondrechten een sterke normatieve betekenis wordt toegedicht, blijken zij niet zelden aanleiding te geven tot scherpe en heftige politieke en maatschappelijke debatten. Over de reikwijdte van rechten als de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (*privacy*) en niet te vergeten het recht op gelijke behandeling (*anti-discriminatieverbod*) lopen de opvattingen behoorlijk uiteen. Daar komt bij dat de zowel in de Grondwet als in het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens gewaarborgde grondrechten langs democratische weg wettelijk kunnen worden beperkt. Een beperking van een grondrecht is weliswaar aan hoge juridische eisen gebonden, maar dat neemt niet weg dat grondrechten binnen een rechtsorde afgewogen moeten worden tegen andere rechten en belangen. De normatieve invloed van de grondrechten op de inhoud van politiek en recht is met andere woorden bovengemiddeld sterk, maar de gelding van grondrechten is daarmee niet absoluut. Daar komt verder nog bij dat grondrechten zowel een maatschappelijke als een politieke, juridische en filosofische context kennen. Die maakt de interpretatie en toepassing tamelijk complex.

### **De werking van grondrechten**

In de toepassing van grondrechten liggen principiële en praktische benaderingen om die reden dicht bij elkaar. Dat geldt met name voor de vraag in hoeverre grondrechten door burgers ten opzichte van elkaar kunnen worden ingeroepen. Dat geldt nog sterker voor de samenloop of botsing van grondrechten. Sinds het zogenaamde revoltejaar 2002 zit er veel spanning op de verhouding tussen godsdienstvrijheid, het discriminatieverbod en de vrijheid van meningsuiting. Met name de aanscherping van de maatschappelijke verhoudingen die samenhangt met de angst en onzekerheid over de dreiging van terroristische aanslagen en de invloed van de islam heeft de aandacht voor de bescherming van culturele en levensbeschouwelijke identiteiten door grondrechten verhoogd. Een greep uit vele voorbeelden. Hoe moet je gelet op de vrijheid van vereniging en het kiesrecht omgaan met een politieke partij die handelt in strijd met democratische en rechtsstatelijke waarden? Kan een verkrachter zich beroepen op de onaan-

tastbaarheid van het menselijk lichaam ter voorkoming van een HIV-onderzoek? Kan een roddelblad zich beroepen op de persvrijheid tegenover een burger die zich in zijn persoonlijke levenssfeer aangetast voelt? Mag een gemeente faciliteiten weigeren aan instellingen die homo's discrimineren? Mag een kerkgenootschap weigeren vrouwen te benoemen in een geestelijk ambt? Mag een orthodox-protestantse school een homoseksuele leerkracht ontslaan? Mag een christelijke school leerlingen weigeren? Mag een gezelligheidsvereniging niet-blanken als lid weigeren? Deze voorbeelden maken duidelijk dat de antwoorden niet altijd even moeilijk lijken, maar blijkbaar worden gecompliceerd door persoonlijke normativiteiten. In de praktijk blijken grondrechten als bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel bovendien tamelijk algemeen te zijn geformuleerd. We komen hier niet uit door bepaalde grondrechten in juridische zin belangrijker te maken dan andere. In het erkennen en respecteren van grondrechten komen minderheden dan nog meer tegenover elkaar te staan, zeker als het om levensbeschouwelijke zaken gaat. Het is aan de rechter om steeds maar weer die afweging te maken en ervoor te waken dat een grondrecht niet geheel wordt opgeofferd aan een ander grondrecht.

### **Gedeeld of verdeeld?**

Ons verkiezingsprogramma stelt lichamelijke integriteit, geweldloosheid en een respectvolle vrijheid van meningsuiting als bovengeschikt voorop. Kijkend naar wat hierboven over de plaats en betekenis van de grondrechten is gezegd (zij zijn onderdeel van de democratische rechtsstaat en niet absoluut van karakter) lijkt dat een uitspraak die eerder verdeelt dan verenigt. Maar er staat bij 'inclusief respect voor onze democratische rechtsstaat' en 'wij beschermen de grondrechten van onszelf en die van anderen'. Dat zijn de 'zonder meer' en waarlijk gedeelde waarden, die de grondrechtelijke focus van D66 in een vruchtbaar perspectief plaatsen.

**Hans Engels** is lid van de Eerste Kamer voor D66 en hoogleraar staatsrecht in Leiden en Groningen.

De vrijheid van godsdienst en de scheiding van kerk en staat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Je kunt niet het één bepleiten zonder het ander te respecteren. Scheiding van kerk en staat is echter ook heel goed voorstelbaar in een dictatuur en daarom is voor het garanderen van elke vrijheid, en dus ook die van godsdienst, een democratische rechtstaat nodig. Dan is er ruimte voor iedereen om zijn geweten te volgen; geloven of niet.

door **Annelou van Egmond** en **Alexander Pechtold**

# De vrijheid van godsdienst

God is niet dood, hij leeft! Hierover verschillen wij van mening met Nietzsche<sup>1</sup>. God, maar ook Allah, ontnemen hun bestaansrecht aan het feit dat ze leven in de gedachten van miljarden en dat ze in meer of mindere mate richtinggevend en kaderstellend zijn voor hun handelen en denken. Als dat niet genoeg bewijs is, kijk dan naar de prachtige gebouwen, houtsnijwerken, verhalen, schilderijen en kandelaars die, geïnspireerd op een God en vaak gefinancierd door een kerk, ons culturele erfgoed schragen. Het is belangrijk dit aan het begin van dit artikel vast te stellen want naar ons idee gaat de discussie over de vrijheid van godsdienst te vaak over de vraag of er eigenlijk wel een God is. Voor ons is God een realiteit, niet zo zeer in ons eigen hoofd en hart, als wel in dat van anderen. Wij accepteren en respecteren dat. De vraag is vervolgens in hoeverre het feit dat veel mensen geloven in een hogere macht van invloed is of zou moeten zijn op de inrichting van de samenleving.

Dat er spanning is tussen religie en het publieke domein blijkt uit de vele discussies die er ook recent gevoerd zijn over de mate waarin mensen in Nederland, en vooral relatieve nieuwkomers, 'openlijk religieus' mogen zijn. Helaas, in ieder geval naar ons idee, gaat het daarbij veelal over uiterlijkheden zoals wel of niet een bourka en wel of niet in bourkini in het zwembad. Mensen die openlijk religieus willen zijn beroepen zich op de vrijheid van godsdienst en mensen die daar paal en perk aan willen stellen schermen met de scheiding van staat en kerk. Het lijkt wel of die twee inzichten radicaal tegenover elkaar staan.

De notie van een heldere scheiding van staat en kerk en dus van de privatisering van het geloof danken we aan John Locke die in 1684 daartoe pleit voor 'tolerantie'<sup>2</sup>. Deze tolerantie is een kenmerk van de seculiere staat die zich uitsluitend bemoeit met burgerlijke, of uitwendige, zaken terwijl de

innerlijke opvattingen van mensen buiten de invloedssfeer van de overheid vallen. Er zijn volgens Locke twee sferen, één van de politiek en één van de religie, die elkaar wederzijds uitsluiten. Bij een scheiding tussen kerk en staat is godsdienst daarmee gevrijwaard van overheidsbemoeienis en is tegelijkertijd het publieke domein vrij van godsdienst; de staat associeert zich niet met de ene godsdienst ten koste van een andere. Voor de moderne westerse overheid is iedere godsdienst even belangrijk, zoals in de Verenigde Staten, of onbelangrijk, zoals in Frankrijk. Overigens geeft John Locke meteen al aan dat de overheid altijd het recht houdt religieuze praktijken te toetsen aan burgerlijke wetten. De staat mag niet eenduidig bepalen welk menselijk handelen God, welke dan ook, welgevallig is maar de staat mag wel, en als enige (!), aangeven wat onrechtmatig is.

Deze scheiding tussen kerk en staat wordt daarna eigenlijk als zodanig niet meer ter discussie gesteld en zelfs als bewijs van 'verlichting' of zelfs beschaving opgevoerd. Het begrip is 'heilig'. Daarmee zijn wij het op zich eens, alleen moeten we tot de conclusie komen dat de scheiding van kerk en staat alleen niet langer de oplossing is, of een voldoende voorwaarde is, voor het garanderen van de vrijheid van godsdienst. Wij zien daarvoor drie redenen. Ten eerste is de vrijheid van godsdienst, net als veel andere grondrechten, langzaam aan veranderd van een verticaal in een horizontaal recht. Ten tweede vraagt de scheiding in sferen die ten grondslag ligt aan de scheiding tussen macht en moraal om twee redelijk homogene blokken en dat is met de komst van de islam in Nederland niet meer het geval. Ten derde blijkt voor veel aanhangers van niet westerse religies de scheiding tussen een publieke persoon en een privé persoon onvoorstelbaar. Voor hen is privatisering van het geloof een vreemde gedachte-kronkel.

De vrijheid van godsdienst vindt tijdens de codificatiegolf in de negentiende eeuw zijn weg naar menige westerse grondwet. In Nederland is het artikel 6<sup>3</sup>. In alle gevallen is het vooral bedoeld als recht dat burgers, alleen en samen, kunnen afdwingen van de autoriteiten. Daarmee is het een verticaal recht, een recht om bij je godsdienstoefening en -beleving gevrijwaard te blijven van staats-

bemoeienis. Zeker niet een recht om je, andersom, met een beroep op een levensovertuiging buiten en boven de wet te plaatsen! En dat is niet omdat de overheid door een God boven ons is gesteld, zoals de apostel Paulus in Romeinen 13<sup>4</sup> stelde, maar omdat die overheid op grond van eerlijke verkiezingen een uniek en eindig mandaat heeft verworven om te regeren en ook tijdens de uitoefening van dat mandaat voortdurend door onze eigen volksvertegenwoordigers wordt gecontroleerd.

In plaats van zich te verweren tegen een bemoeizuchtige staat zijn in Nederland de christelijke kerken tot enkele tientallen jaren geleden vooral bezig geweest zich ten opzichte van elkaar te profileren. Met een beroep op de vrijheid van godsdienst claimde men eigen territoria, ook in het publieke domein. Kwam er een katholieke school, dan ook een hervormde, en een gereformeerde. Ieder had een eigen voetbalvereniging, een omroep, een vakbond, een woningbouwvereniging. Op het hoogtepunt van de verzuiling mengden ook de snel groeiende seculiere krachten, zoals socialisten en vrijzinnigen zich in deze strijd. De overheid wordt in dit geweld steeds meer een soort arbiter. Het recht op vrijheid van godsdienst wordt een horizontaal recht dat zich manifesteert in vergelijking met andere godsdiensten en levensovertuigingen en waarmee aanhangers van verschillende denominaties elkaar om de oren slaan.

Deze maatschappelijke ordening verandert in de laatste decennia van de vorige eeuw in rap tempo, mede op aandringen van D66, in een vrijere, gesecculariseerde samenleving waar burgers niet

**'Als je gelooft in vrijheid dan houdt dat ook in de vrijheid van iemand om te geloven, zelfs of misschien wel juist, in iets is dat jezelf niet gelooft'**



Foto Herman Wouters

meer automatisch binnen hun eigen zuil studeren, sporten, dansen en trouwen. En net op de valreep van dat proces van ontzuiling meldt zich een nieuwe speler in de vorm van de Islam. Deze voor Nederland tot dan vreemde religieuze gemeenschap begint, met een beroep op de vrijheid van godsdienst zoals die in Nederland inmiddels wordt ingevuld maar geheel tegen de trend in, met eigen scholen, eigen voetbalverenigingen en ventileert tamelijk dwingende opvattingen over seksualiteit, voortplanting, leven en dood.

Daarmee geeft ze ons een uitgelezen kans om te bewijzen hoe vrijzinnig we eigenlijk zijn...

Niet alle immigranten die vanaf de jaren zestig naar Nederland komen zijn islamitisch, velen zijn zelfs voor religieuze autoriteiten op de vlucht, maar er is met hun komst toch sprake van de introductie van een nieuwe, niet-christelijke geloofs-overtuiging en cultuur. En ook Allah kent 'kostgangers' in vele varianten, van los tot streng, en zelfs gesecculariseerd of afvallig. Wie zijn wij om te

bepalen of God en Allah dezelfde zijn maar veel direct betrokkenen zien in ieder geval grote verschillen. Daarmee komt het relatief homogene profiel van de entiteit 'kerk' als autonome sfeer ten opzichte van de staat onder druk te staan. Dit komt omdat er een zeer in het oog springend verschil, in ieder geval voor een democraat, is in de verhouding tussen de wereldse en de religieuze orde in de meer orthodoxe varianten van het christelijke geloof en bij de islam. Streng christenen zijn veelal brave burgers die, wel is waar op ons inziens ver-

keerde gronden maar toch, het gezag van de staat accepteren. Sommige orthodoxe moslims daarentegen erkennen slechts de eigen religieuze voorman als autoriteit met voorbijgaan aan de staat en zeker aan onze westerse rechtstaat. Dit is al een aantal malen uitgemond in eigenrichting en dat is volstrekt onacceptabel. Bovendien ontken men op die wijze de wederkerigheid van vrijheid van godsdienst enerzijds en scheiding van kerk en staat anderzijds.

## 'De komst van de Islam geeft ons een uitgelezen kans om te bewijzen hoe vrijzinnig we eigenlijk zijn'

Voor de meer vrijzinnige christenen en moslims ligt er de vraag in hoeverre men, met behoud van eigen instituten, samen kan optrekken in het publieke domein. Binnen het CDA is er een stroming, met daarin bijvoorbeeld premier Balkenende, die meent dat de overeenkomsten groter zijn dan de verschillen en dat Nederlandse moslims dus zonder problemen kunnen invoegen bij de christendemocraten. Anderen in het CDA en zeker bij CU en SGP zien in moslims helemaal geen natuurlijke bondgenoten. Die huiver is begrijpelijk om religieuze motieven, die wij vanzelfsprekend niet kunnen duiden, maar ook uit strategische overwegingen. Wie zich associeert met een geloof waarvan de meer uitgesproken exponenten de toezegging om zich te voegen naar het wereldse gezag niet willen of kunnen doen brengt zijn eigen duur bevochten vrijheid in gevaar.

Noodzakelijke voorwaarde voor de afspraak staat en kerk te scheiden is de 'privatisering' van het geloof. Simpel gezegd houdt dat in dat mensen in hun eigen huis en in hun eigen kerk de vrijheid hebben om zich aan alle consignes van hun geloof te houden. Dat is hun 'eigen zaak'. In het openbaar echter gelden de reguliere wetten en de algemeen geldende fatsoensnormen. Dit is altijd een gekunstelde afspraak geweest want ook van belijdende

christenen kun je niet verwachten dat ze bij het betreden van de publieke ruimte ineens al hun overtuigingen uitschakelen. Binnen de grenzen van het redelijke hebben we dat ook nooit gedaan, zowel wat betreft kleding als omgangsvormen. Met ouders die hun kinderen niet willen laten intenten tegen polio hebben velen wel grote moeite maar uiteindelijk vinden we zelfs dan een modus vivendi. Ook hier weer gooit een deel van de moslims in zekere zin roet in het eten doordat ze dat spelletje van ons niet meespelen. Hoe kun je nou thuis moslim zijn en op straat niet?! Maar daarmee is geloof ineens veel zichtbaarder in het publieke domein, zeker als mensen ook nog eens gaan aandringen op aanpassingen van dat publieke domein zodanig dat men er uiting kan geven aan zijn geloof. Dat kan tamelijk onschuldig met pijltjes richting Mekka op het plafond van een hotelkamer, via gebedsruimtes in scholen en universiteiten naar protesten tegen homoseksuele docenten op scholen en mannelijke artsen in de verloskamers. En dan zijn we dus ongemerkt een grens overgegaan en roept men om nieuwe regels. Hoe voorkomen we dat we het kind met het badwater weggooien? Het is uitgesloten dat we onze rechtstaat opofferen aan de vrijheid van godsdienst maar het omgekeerde mag ook niet gebeuren. Dat vraagt inzet van beide kanten; van mensen die een geloof belijden en van mensen die dat niet (meer) doen.

In Nederland is ruimte voor eindeloos veel geloven en levensopvattingen. Die mogen allemaal rekenen op het respect van de overheid en van burgers onderling zolang zij zich aan alle Nederlandse wetten, de Grondwet voorop(!), houden. Dit is niet onderhandelbaar en wordt bewaakt door het

Openbaar Ministerie. Die wetten maken we echter wel samen en daarmee is democratie de noodzakelijke aanvulling van de systematiek. Iedereen die hier stemgerechtigd is mag zich bemoeien met de wetgeving en binnen de democratische kaders streven naar regelgeving die past bij de eigen opvattingen. Echter, zolang de democratisch bepaalde regels niet één op één overeenkomen met de eigen leefregels, heeft men er zich toch gewoon aan te houden. Eigenrichting, binnen de eigen kring maar ook daarbuiten, is onaanvaardbaar net als aanzetten tot geweld.

In Nederland mag iedereen meepraten en, ook weer binnen de grenzen van de wet, zeggen wat hij of zij vindt. Op straat, in de krant, op de televisie, in de tram heeft iedereen een mening. Slimme opmerkingen worden afgewisseld met ondoordachte suggesties, overstemd door simpele oplossingen en verworpen op basis van zinnige maar ook onzinnige argumenten. Deze kakofonie noemen we het publieke debat en daar komt als het goed is nooit een eind aan. Dat is de zuurstof van de democratie. Waar je in Nederland nergens mee komt is kleinzieligheid en lange tenen, wat zeker niet betekent dat we elkaar hier de hele dag moeten beledigen.

Dat brengt ons bij de inspanningen die gevraagd mogen worden van de mensen in Nederland die niet geïnspireerd worden door een geloof of in ieder geval niet in die mate dat ze het als richtlijn van al hun handelen zien. Onder die mensen rekenen wij onszelf. Het is veel te gemakkelijk om je schouders op te halen over 'godsdienstfanaten' in de overtuiging dat ook deze mensen uiteindelijk zullen inzien dat er 'niets is tussen hemel en aarde' en dat het gewoon een kwestie van wachten is tot

Nederland een seculier land is. Bij die impliciete opvatting hoort de neiging om er tot die tijd voor te zorgen dat de invloed van gelovigen op de regelgeving tot een minimum beperkt blijft. Is dat niet wat angstig? Wij moeten zelfverzekerd zijn, open voor debat. Met goede argumenten en in coalitie met anderen brengen we onze suggesties voor de inrichting van de samenleving naar voren. Heel belangrijk daarbij is het garanderen van de rechten van minderheden. Democratie is niet eenvoudigweg 'meeste stemmen gelden', waarbij de meerderheid vervolgens zijn wil kan doordrukken ten koste van de minderheid. In onze democratie wordt de meerderheid gevormd door steeds wisselende coalities van minderheden. Dat heeft tot nu toe een behoorlijke rechtstaat opgeleverd waarin iedereen af en toe, als onderdeel van een minderheid, ruimte krijgt voor het volgen van het eigen geweten. Dat moet zo blijven. Het recht van de één moet geen dwang voor de ander worden. De publieke ruimte, het woord zegt het al, delen we met zijn allen en dat betekent dat niemand het exclusieve recht heeft daar een stempel op te drukken. Het is naar zijn aard een neutrale zone, maar dat betekent niet dat we daar allemaal geheel blanco moeten rondlopen. Over die marges moeten we met elkaar in gesprek blijven.

Wij geloven niet in God, maar wel in vrijheid, gelijkheid en broederschap. Als je gelooft in vrijheid dan houdt dat ook in de vrijheid van iemand om te geloven, zelfs of misschien wel juist, in iets is dat jezelf niet gelooft. Dit laat onverlet dat wij stevige kritiek hebben op die levensopvattingen die hun volgelingen in hun vrijheid beperken, en dat zijn er velen. Dat geldt ook voor religies die uitgaan van ongelijkheid, bijvoorbeeld tussen mannen en

vrouwen of tussen heteroseksuelen en homoseksuelen. Ons geloof in broederschap betekent dat we waar mogelijk op zoek zijn naar wat ons als mensen verbindt, niet wat ons scheidt. Zolang het niet in strijd is met de wet willen we verdraagzaam zijn en ander gedrag en een ander uiterlijk accepteren. Wij pleiten voor wederzijdse tolerantie, tussen staat en kerken, tussen de meerderheid en de minderheid van het moment en tussen alle minderheden onderling. En daarmee zijn we weer terug bij John Locke, maar dan anders.

Sta faseverschillen toe, sleep mensen niet aan hun haren de 21<sup>ste</sup> eeuw in. Geef iedereen de tijd en de ruimte. Biedt mensen de mogelijkheid om te studeren, te werken en te leven in vrijheid. Verleid ze tot emancipatie. Daarvoor is het niet nodig het eigen geloof op te geven maar dat mag wel! Het allerbelangrijkste dat wij moeten doen is, naast het wel duidelijk maar niet al te krampachtig handhaven van de scheiding van kerk en staat, vertrouwen in de rechtstaat en in onze democratie.

**Alexander Pechtold** studeerde kunstgeschiedenis. Hij was veilingmeester, wethouder, burgemeester en minister. Op dit moment is hij partijleider en fractievoorzitter van D66. Alexander's familie heeft een katholieke achtergrond.

**Annelou van Egmond** studeerde politicologie en rechten. Zij was o.a. woordvoerder van de VN, onderwijsorganisaties en ministeries. Zij is redacteur van *idee*. Annelou heeft een eigen communicatieadviesbureau en groeide op in een Nederlands hervormd/humanistisch en vrijmetselaars huishouden.

‘De publieke ruimte, het woord zegt het al, delen we met zijn allen en dat betekent dat niemand het exclusieve recht heeft daar een stempel op te drukken’

1. De vrolijke wetenschap, Friedrich Nietzsche 1882
2. Een brief over de tolerantie, John Locke 1684
3. Artikel 6 Grondwet: 1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht

- buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.
4. Alle ziel zij den machten, over haar gesteld, onderworpen; want er is geen macht dan van God, en de machten, die er zijn, die zijn van God geordineerd. – Romeinen 13 (Statenvertaling).



De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens is een belangrijk grondrecht in het Nederlandse rechtsbestel. Privacybescherming gaat om veel meer dan de bescherming van het individu, meent Jacob Kohnstamm, voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (CBP). 'Het is het cement van de samenleving, en gaat ook over gelijke behandeling, het tegengaan van discriminatie, en het voorkomen van schade. Het gaat om vertrouwen in elkaar'.

door Heleen Uijt de Haag en Corina Hendriks

## *No Place to Hide* Privacy als Grondrecht

### Interview met Jacob Kohnstamm

Stel: je zoekt iets voor de verjaardag van vriend of vriendin. Kijk voor het gemak eens op Hyves, Facebook, lees zijn of haar blog of google op internet, en je komt vast op goede ideeën. Informatie over alles en iedereen is snel gevonden op internet, en zal ook niet makkelijk verdwijnen. Op zich geen probleem, want internet is immers de plek waar we elkaar steeds vaker ontmoeten en waar (virtueel) wordt geleefd. Maar wat als een nieuwe werkgever je vriendin niet aanneemt, omdat op Hyves te lezen is dat ze in therapie is? Met kwesties als deze houdt Jacob Kohnstamm zich dagelijks bezig als voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Informatie over personen is niet alleen wijdverbreid op internet. Persoonsinformatie wordt ook opgeslagen, gedeeld en verspreid door allerlei organisaties en

instanties: overheid, sociale dienst, zorgverzekeraars, werkgevers, en ga zo maar door. Oneigenlijk gebruik van deze informatie ligt altijd op de loer. Kohnstamm: 'Als een voorval een ingrijpende inbreuk is op de privacy, structureel van aard is, waar veel mensen last van kunnen hebben, en voor ons handhaafbaar is, dan houden we ons er mee bezig. We gaan niet alle 6500 individuele klachten over inbreuken die bij ons binnenkomen behandelen'. Dit betekent niet dat deze mensen botvieren. De websites van het CBP ([mijnprivacy.nl](http://mijnprivacy.nl) en [cbpweb.nl](http://cbpweb.nl)) bieden ze informatie, hetgeen ook de zelfredzaamheid stimuleert.

#### **Cement van de samenleving**

Het recht op privacy is veel minder bekend dan bijvoorbeeld het recht op gelijke behandeling en

de vrijheid van meningsuiting. Toch hoort dit privacyrecht in het rijtje met grondrechten. Artikel 10 van de Grondwet stelt onder meer dat iedereen het recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer en dat 'de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens'. In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is deze bescherming geformaliseerd. Het CBP controleert of organisaties en bedrijven zich aan deze wet houden.

Over het recht op privacy bestaat volgens Kohnstamm, net als over de andere grondrechten, een groot misverstand. 'Privacybescherming, net als alle andere grondrechten, lijkt ogenschijnlijk het individu te dienen. Een inbreuk hierop in naam van de veiligheid wordt daarentegen gezien als iets wat het collectief aangaat. Privacybescherming gaat echter wel degelijk ook het collectief aan. Het is het cement van de samenleving. Omdat de mens tot alle kwaad bereid is, hebben we er een rechtstaat omheen gebouwd om hem een beetje in te tomen. Laat het recht prevaleren boven de sterkste!'. Volgens Kohnstamm gaat het recht op privacy dan ook niet alleen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. 'Het gaat over gelijke behandeling, het tegengaan van discriminatie, het voorkomen van schade en het bouwen van een aantal grondslagen op basis waarvan jij en ik op elkaar kunnen vertrouwen dat we met elkaar kunnen samenleven en werken. We hebben het over sociale cohesie'. Als de bescherming van de persoonlijke ruimte wordt ingeperkt, wordt samenleven steeds moeilijker.

### Privacy en veiligheid

Toch is de inperking van de persoonlijke levenssfeer de laatste jaren meer regel dan uitzondering geworden. Na de terroristische aanslagen in New York, maar ook in Madrid en London, heeft de veiligheid van burgers prioriteit gekregen, en wordt er veelvuldig een inbreuk gemaakt op de privacy van personen. Als mensen wordt gevraagd naar een afweging tussen veiligheid en vrijheid, kiezen de meeste mensen vaak voor minder privacy. 'Het is een vraag waar Maurice de Hond rijk mee is geworden, maar is verder van geen enkele betekenis', meent Kohnstamm. 'De tegenstelling tussen privacy en veiligheid is een valse. De ham-

vraag is veeleer: is meer veiligheid te creëren ten koste van de privacy? Overheden, politie en justitie zullen naar mijn mening eerst moeten bewijzen dat dit het geval is. Tot nu toe is dit bewijs er niet.' Voor Kohnstamm zijn steeds de drie volgende overwegingen relevant. Kunnen politie en justitie met de middelen en bevoegdheden die ze nu hebben, doen wat ze geacht worden te doen? Als vervolgens is aangetoond dat de bevoegdheden niet voldoende zijn – dan moet ten minste aannemelijk worden gemaakt dat met meer bevoegdheden het doel wel wordt bereikt. Ten slotte zal de wet slechts voor een beperkte periode mogen gelden en dan moeten verdwijnen, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat er een aantal dingen wel gewerkt hebben.

Volgens Kohnstamm is de vraag naar meer opsporingsbevoegdheden van politie en bijvoorbeeld AIVD daarom ook niet zonder meer gerechtvaardigd. 'Als de politie echt denkt: "die Kohnstamm, die moeten we in de gaten houden", dan kunnen ze van alles over me vastleggen; telefoongesprekken, parkeergegevens. Daar ligt het probleem niet'. Hij wijst op het Nederlandse voorbeeld van Mohammed B. 'De AIVD wist alles over Mohammed B. Sterker nog, het desbetreffende rapport van de AIVD is zelfs bij Mohammed B. zelf aangekomen! Het registreren van nog meer gegevens van personen kan zelfs contraproductief zijn', meent Kohnstamm. Schertsend: 'Het vervelende van terrorisme is dat er relatief zo ontzettend weinig terroristen zijn. Je kunt je helemaal rot dataminen, maar de kans dat je een verkeerde trefker hebt, is heel groot. Je gaat de speld echt niet beter vinden als je er eerst een hooiberg omheen bouwt'.

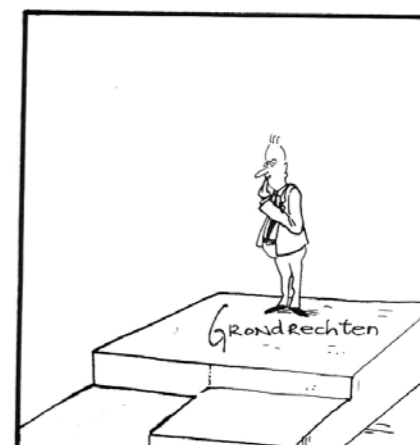
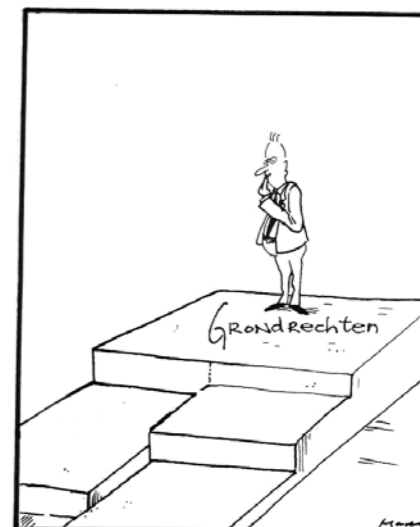
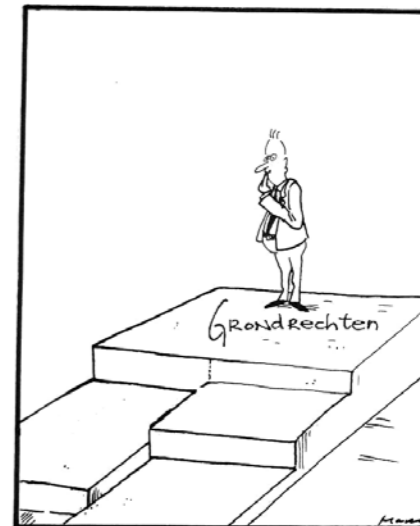
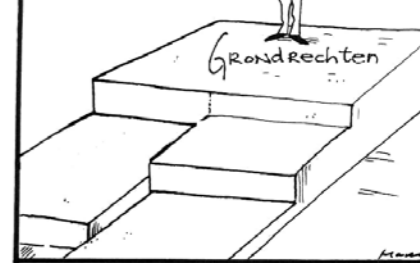
Privacybescherming zorgt juist voor meer efficiëntie in bestuur en organisatie. 'De essentie van de Wet bescherming persoonsgegevens is: verzamel pas persoonsgegevens als je echt heel zeker weet en aannemelijk kunt maken, dat je die ook echt nodig hebt. En als je gegevens verzamelt, ga deze dan niet ook voor een ander doel gebruiken. En – heel *Balkenendiaans* – ga met verzamelde gegevens fatsoenlijk om', aldus Kohnstamm. Een goed voorbeeld van dataminimalisatie is de recente discussie over de kilometerbeprijzing. Doel: differentiatie naar plaats en tijd in de wegenbelasting. Dit

kun je volgens Kohnstamm op twee manieren doen. Je kunt een kastje in de auto plaatsen die voortdurend informatie zendt naar een centrale database waar je bent en hoe laat. Gevolg is dat er veel gegevens langdurig worden opgeslagen, waarmee niemand iets te maken heeft. Je kunt ook een kastje in de auto plaatsen die aan het einde van de dag aan de centrale database slechts meldt hoeveel wegenbelasting je over die dag verschuldigd bent. 'Wat heb je nodig? Dat is de vraag', meent Kohnstamm.

### Kentering

De hooiberg van persoonsinformatie begint steeds meer mensen in de samenleving zorgen te baren. De laatste tijd lijkt er een kentering plaats te vinden. Privacy wordt weer belangrijker gevonden. Op 11 oktober vindt er op het Malieveld de eerste privacy demonstratie in Nederland plaats. En onlangs was er een grote demonstratie van jongeren in Berlijn. 'Je merkt dat er iets verandert', meent Kohnstamm. 'Mensen krijgen het gevoel dat ze niet meer onbespied door het openbare en private leven kunnen gaan; no place to hide. Mensen beginnen ook in te zien dat je terroristische aanvallen niet voorkomt door de persoonlijke levenssfeer van mensen in te perken'. Toch rekent Kohnstamm zich niet rijk met de huidige opleving in het privacydebat. 'Eén terroristische aanval en de kans is groot dat de gewonnen aanhang smelt als sneeuw voor de zon'.

Bovendien zijn heel veel mensen zich nog niet echt bewust van de mogelijke negatieve gevolgen van de brede toegankelijkheid van informatie op bijvoorbeeld internet. De meeste mensen beweren dat het voor hen geen probleem is, want ze hebben immers toch niets te verbergen. Maar dat gelooft Kohnstamm niet. Mensen hebben volgens hem altijd iets te verbergen. 'Of anders hebben ze wel een vervloekt saai leven', grapt hij. 'Als je mensen confronteert met vragen als: "hoeveel verdien je?; hoe vaak doe je iets met wie en wat?", dan zijn ze minder geneigd om deze meteen te beantwoorden. Niet iedereen hoeft dit te weten! Het zijn met name mensen met kinderen die veel activistischer zouden moeten zijn. Het is echt schrikbarend wat je allemaal kunt vinden op internet. Kinderen zijn zo gemakzuchtig of onbekend met het effect van internet. Zo bestaat er altijd het risico dat als je over tien of twintig jaar solliciteert, je werkgever je niet



wil omdat je wel erg veel hebt zitten rotzooien in je verleden. Een organisatie als Oudersonline ver-richtt goed werk in dit opzicht. Ze attenderen ouders op de risico's'.

#### Privacy in de EU en VS

Het wordt weleens vergeten dat de Wet bescher-ming persoonsgegevens en de oprichting van een toezichthouder het gevolg is van Europese richt-lijnen. In de Europese Unie hebben alle landen een organisatie zoals het CBP, die op reguliere basis samenkomen. Laat onverlet dat je privacy volgens

## ‘Mensen beginnen in te zien dat je terroristische aanvallen niet voorkomt door de persoonlijke levenssfeer van mensen in te perken’

Kohnstamm steeds cultureel moet verklaren. ‘Het begrip betekent in Frankrijk nu net even wat anders dan in Italië’. Ook in de vs wordt het recht op privacy anders benaderd dan in de Europese Unie. ‘Europa heeft het, zoals bijna altijd, wat so-cialer en preventiever ingestoken dan de vs. Wij zeggen “verzamel geen gegevens, tenzij”. In Amerika mag je alles verzamelen. Maar als je ie-mand schade berokkent, dan hang je aan de hoog-ste boom. Het systeem in de vs is veel repressie-ver’. Er is volgens Kohnstamm nog een tweede verschil tussen de EU en de vs, en die is constitu-tioneel bepaald. In de vs zijn geen toezichthou-ders toegestaan. ‘In plaats daarvan heb je sterke burgerrechtenbewegingen, die wij in Europa nauwelijks hebben’. Volgens Kohnstamm zou je

beide moeten hebben: een sterke toezichthouder en een sterke burgerrechtenbeweging. ‘Dit is no-dig omdat mensen het niet in hun eentje tegen be-drijven en overheid kunnen opnemen’. Dit is voor-al moeilijk omdat de schade vaak immaterieel is. ‘Het gaat om grondrechten, gelijke behandeling, privacy, non-discriminatie, en deze laten zich vaak slecht vertalen in harde euro's’.

#### Privacy en D66

‘Bij D66 staat de “optimale individuele ont-plooiing en solidariteit” centraal. Dit impliceert een spanningsveld. We moeten elke keer weer naden-ken over hoe je optimale individuele ont-plooiing en solidariteit tegelijkertijd kunt regelen. En dat is een reden waarom mensen D66 als onbetrouwbaar ervaren’, zegt Kohnstamm. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is voor D66 een groot goed. ‘Merkwaardig genoeg vinden we in dat op-zicht een politieke tegenpool aan onze zijde: de ChristenUnie. Wat voor ons de ruimte voor opti-male individuele ont-plooiing is, is voor hen de soevereiniteit in eigen kring’, aldus Kohnstamm.

Is Jacob Kohnstamm anders gaan denken over de bescherming van zijn eigen persoonlijke levens-sfeer sinds hij voorzitter van het CBP?

‘Ik heb niets te verbergen! Oh ja, dan heb ik een saai leven. Zonder gekkigheid. We hebben hier op het CBP eens informatie van medewerkers op het internet achterhaald. Dat hebben ze ook van mij gedaan. Er is toen wel iets uitgekomen waarvan ik me niet bewust was en waarvan ik wel even schrok. Vroeger (en nog steeds) tekende ik petitie op het internet. Met één druk op de knop, zijn al deze petitie op een rij te zetten. Daar kan een beeld uit naar voren komen dat weinig ruimte laat voor nuance. Ik geloof echter niet dat ik daardoor die petitie niet meer zou tekenen. Maar het is wel iets waar ik nu bewuster over nadenk’.

**Heleen Uijt de Haag** en **Corina Hendriks** zijn redacteurs van *idee*.

# Mous De deugd in het midden

Het is met richtingwijzer 5 als met de Bijbel: je moet niet lezen wat er staat, maar je moet lezen wat er bedoeld wordt. Anders groeit er wel degelijk een vraagteken boven je hoofd in die wollige woordenbrij over vrijheid en gelijkwaardigheid, van gerichtheid, geaardheid, herkomst en geweldloze belangenconflicten. De bedoe-ling is duidelijk: D66 stelt mensenrechten boven alles en wil ook dat de overheid al haar kinderen even liefheeft. Helaas weet iedere politicus, iedere ouder en ieder kind, dat de praktijk van deze gedachte weerbarstiger is dan de theorie. De gevoer-de discussie over de Spelen in China – nu gelukkig weer helemaal voorbij – is daarvan een sprekend voorbeeld. Want als de volksvertegenwoordiging het serieus had gemeend, dan had men al jaren geleden, toen China werd aangewezen, uit het IOC moeten stappen. Maar ja, het Nederlandse volk heeft twee hartstochten: sport en roddels. Het laatste met als absolute topper de pikanterieën over het konings-huis. En wie durfde deze mooie mix, deze uitgelezen kans voor Oranje, omwille van een principe aan de nationale trots te onttrekken? Niemand natuurlijk en dat getuigt van gezond politiek verstand. We hebben er weer een hoop publieke darlings bij.

De democratie wijst het volk, de kiezer, aan als hoogste macht. En sinds de val van het regentendom zijn veel politici steeds wonderlijker gedrag gaan vertonen ten opzichte van de volkse macht. Tegelijk moet het land geleid worden door mensen van statuur. Want eenmaal in het kabinet moet er een eind komen aan het gevele en nemen pappa Jan-Peter en oom Wout hun plekken in om de grondrechten van alle burgers te bewaken (oom André worstelt wat met de materie, die wil een christelijke natie). Dan beginnen de moeilijkheden. Want hoe zou je die gelijke behandeling op ‘allen die zich in Nederland bevinden’ (Art 1, Grondwet) in de prak-tijk moeten toepassen? De discussie die de laatste jaren zo hevig wordt gevoerd over de vrijheid van meningsuiting, ‘het recht te beledigen’ (Hirsi Ali) versus het inmiddels weer slapend verbod op blasfemie – niemand kan ontkennen dat de gelijkwaardigheid van iedere mening nogal onder druk staat.

D66 stelt zich onvoorwaardelijk op achter de Grondwet en de rechten van de mens, maar wat betekent dat concreet in de politieke praktijk? Spreken wij consequent van de Islamitische beschaving, sinds de joods-christelijke-humanistische cultuur steeds vaker onder de historisch onjuiste zelfde noemer van ons westers gedachte-goed wordt geveegd? Houden wij voor ogen dat alle goedbedoelde pogingen tot integratie, vooral het verplichtend karakter daarvan, de opvatting onderlijnen dat er tweederangs burgers bestaan? Laten wij onze eigen Han Entzinger roepen in de woestijn? Willem Schinkel - theoretisch socioloog - heeft een behartenswaardig boekje geschreven dat ‘De gedroomde samenleving’ heet. Iedereen die zich in het politieke debat mengt zou dat moeten lezen. Omdat het genadeloos de denkfouten blootlegt die voortkomen uit wat hij ‘sociale hypochondrie’ noemt. De samenle-ving als een lichaam met allerlei ingebeelde kwalen, die het oog voor wat er werke-lijk mis is vertroebelen en werkelijke liberale gezondheid frustreren.

Alexander Pechtold en zijn fractie weten het wel.

**Marijke Mous**  
is adviseur  
bestuurscommunicatie  
en griffier in de  
gemeente Loenen

De laatste tijd staat de Wet BIBOB sterk in de belangstelling. De wet werd ingevoerd in 2003 en wordt toegepast om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert bij aanbestedingen, vergunningen en subsidies. Medy van der Laan, betrokken bij de totstandkoming van de Wet BIBOB, en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NFCM) gaan in twee bijdragen in op de vraag of Wet BIBOB de rechten van mensen aantast.



## > BIBOB

De rechten van mensen

Twaalf jaar geleden was D66'er Medy van der Laan als ambtenaar de projectleider die de Wet BIBOB tot stand moest brengen. Zij heeft alle juridische en praktische dilemma's doorgelopen en uitgediscussieerd met vooral tegenstanders, voordat dit wetsvoorstel uiteindelijk het levenslicht zag in 2003. Tast deze wet de grondrechten aan? 'Ik denk van niet. In deze wet wordt de aanvrager niet schuldig of onschuldig bevonden maar beoordeeld op zijn of haar integriteit'.

door Medy van der Laan

## > BIBOB

Een weerbare overheid bij criminele praktijken

Dertien jaar geleden, in 1995, was er crisis in opsporingsland. De spraakmakende IRT-affaire resulteerde in de instelling van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, de commissie-Van Traa. Onder de vele aanbevelingen van deze commissie sprong er één minder in het oog, maar zij was niet minder belangrijk: bestuurlijke en wettelijke maatregelen zijn nodig om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit haar activiteiten via de bovenwereld zou uitbreiden. Heel concreet: voor die gevallen waarin criminelen een vergunning nodig hebben voor een onderneming die als dekmantel kan fungeren. Als belangrijkste terreinen werden horeca, milieu en bouw genoemd.

### Informeel 'negatief advies'

De commissie-Van Traa had de urgentie van een dergelijke wet vergroot. Gebleken was immers dat overheden grenzen verkenden van (opsporings)

methoden, gericht op de georganiseerde criminaliteit, met onvoldoende juridische basis. Bij gemeenten was het algemeen bekend dat met enige regelmaat in het driehoeksoverleg de officier van justitie een mondelinge tip aan de burgemeester gaf over het al dan niet verstrekken van bijvoorbeeld een horecaverunning. Vanwege dit informele 'negatieve advies' verzond de betrokken gemeente een lijst en wees af, ofwel zat met de handen in het haar en verleende de vergunning, waarna de politie de zaak extra in het oog moest houden. In beide gevallen een onbevredigende uitkomst: in het eerste geval werden aan de aanvrager van de vergunning zijn rechten ontnomen om inzicht te krijgen in de echte reden van de afwijzing én stond de integriteit van het openbaar bestuur – met de beste intenties – onder druk. In het tweede geval was de vergunningaanvrager tevreden maar droeg de samenleving de negatieve consequenties. Er was geen mogelijkheid voor een

## ‘Bureau BIBOB moet bewijzen dat er een ernstig gevaar is dat de aanvrager strafbare feiten gaat plegen. De bewijslast ligt dus bij het bestuursorgaan’

gemeente om een vergunning te weigeren, ook al waren er sterke vermoedens dat een onderneming als dekmantel fungeerde. De weerbaarheid van een gemeente was op dit vlak zeer laag. Een bestaand alternatief instrument, de verklaring van geen bezwaar, voldeed niet om een beetje doorgewinterde crimineel tegen te houden. Dit instrument was eenvoudig te omzeilen met stromannen zonder strafblad of de oprichting van nieuwe, *schone* BV's.

### BIBOB is uniek

Wat behelst de Wet BIBOB nu eigenlijk? De wet regelt dat de aanvrager van een vergunning, subsidie of aanbesteding – als daar aanleiding voor is – kan worden getoetst op het ernstige gevaar dat hij criminele activiteiten gaat plegen via de onderneming waarvoor hij de aanvraag indient. Ook kan op basis van de Wet BIBOB een vergunning worden ingetrokken. In de rest van deze bijdrage spreek ik alleen over de vergunning, maar hetzelfde geldt steeds voor subsidies en aanbestedingen.

De Wet BIBOB is uniek. Hij plaatst strafrechtelijke aspecten in een regulier bestuurlijk instrumentarium. Normaal wordt een vergunning alleen afgewezen als aan bepaalde eisen niet is voldaan, maar de Wet BIBOB maakt het mogelijk een vergunning af te wijzen vanwege iets dat naar verwachting gaat gebeuren. De Wet BIBOB spreekt over ‘het ernstige gevaar dat er strafbare feiten zullen worden gepleegd’ (zie kader). De wetgever maakt een bijzondere beweging door de kans centraal te stellen dat een strafbaar feit gaat plaatsvinden in plaats van maatregelen achteraf.

Omdat het om informatie en deskundigheid gaat die een gemeente niet in huis heeft, gevoelige informatie waar niet zomaar iedereen over mag beschikken en ter bescherming van de aanvrager, is het bureau BIBOB opgericht om het onderzoek uit te voeren en een advies te geven aan het betreffende bestuursorgaan. In dat onderzoek gaat het niet

om veroordelingen, maar juist ook om gegevens die wijzen op criminele activiteiten waarvoor nog geen veroordeling heeft plaatsgevonden. Denk aan verdachte BV-constructies, aanwijzingen in politieregisters die nog niet tot een rechtszaak hebben geleid, lopende onderzoeken naar fiscale en economische delicten en dergelijke. Ook internationaal onderzoek kan hierin worden betrokken.

### Onbetrouwbaarheid inschatten

De vraag die terecht wordt gesteld is of dit bestuurlijke instrument niet het strafrechtelijke adagium met voeten treedt dat je onschuldig bent tot je schuld is bewezen? Ik denk van niet. In deze wet wordt de aanvrager niet schuldig of onschuldig bevonden maar beoordeeld op zijn of haar integriteit. Je wordt bij een afwijzing dus onvoldoende betrouwbaar geacht om een onderneming te exploiteren op een terrein met verhoogd risico op criminele activiteiten (m.n. horeca, milieu, bouw). We hebben hier te maken met een bestuursrechtelijk instrumentarium. Bij het BIBOB-instrumentarium wordt geen straf opgelegd maar het ontplooiën van een economische activiteit in een concreet geval op een concrete locatie niet toegestaan. Dit kan natuurlijk een belangrijke impact op het leven van een aanvrager hebben, maar het is geen straf; het is een onderbouwde inschatting van zijn onbetrouwbaarheid.

Maar hoe bewijs je als bestuursorgaan de onbetrouwbaarheid van een aanvrager? Een veroordeling voor het witwassen van geld is een duidelijk bewijs. Maar wat te doen als verschillende informatiebronnen duiden op criminele activiteiten maar nog geen veroordeling heeft plaatsgevonden (een belangrijk kenmerk van de strijd tegen de georganiseerde misdaad: ongrijpbaarheid). Dit is een kwetsbaar punt dat bij de voorbereiding van de wet vele hoofdbrekens heeft gekost. Het is

klip, klaar en helder: je kunt als bestuursorgaan nooit vooraf met 100% zekerheid bewijzen dat criminele activiteiten zouden hebben plaatsgevonden als de vergunning was verleend. Daarom kiest de wet voor een andere aanpak. De wet voorziet in een onderbouwing dat op basis van een combinatie van gegevens uit politieregisters (inclusief economische en fiscale delicten), privaatrechtelijke ondoorzichtige constructies en al dan niet juiste verstrekte informatie dat een ernstig gevaar zal ontstaan dat strafbare feiten gaan plaatsvinden.

### Voor- en tegenstanders

Worden met deze wet grenzen van onze grondrechten overschreden? Gaan we als samenleving met deze wet te ver in onze bestrijding van de georganiseerde misdaad? De discussie kon toen en nu als volgt worden samengevat. Voorstanders vonden dat het belang van de samenleving en het voorkomen van (een groei van) criminele activiteiten in de bovenwereld het rechtvaardigt dat een dergelijk instrumentarium wordt ingezet. De economische individuele consequentie van een BIBOB-afwijzing staat volgens hen in verhouding tot het maatschappelijk belang. Als je geen horecavergunning krijgt, kun je op een terrein waar de Wet BIBOB niet van toepassing is alsnog prima andere economische activiteiten ondernemen. Ook gaat een belangrijke preventieve werking uit van de wet. Als de aanvrager weet dat het niet helemaal pluis is en alles kan worden onderzocht, inclusief ingenieuze BV-constructies, kiest hij ervoor helemaal geen vergunning aan te vragen. De tegenstanders stellen zich op het principiële standpunt dat het BIBOB-instrument – doordat het voor de aanvrager consequenties verbindt aan de kans op toekomstige strafbare feiten – per definitie niet mag worden gehanteerd, ongeacht het maatschappelijk belang van bestrijding van ernstige criminaliteit waarop deze wet zich richt.

### Waarborgen

Ook de voorstanders waren en zijn zich ervan bewust dat een dergelijke constructie extra waarborgen, een uiterst zorgvuldig uitvoering van de wet en een solide onderbouwing van een afwijzing vergt. Het is dan ook terecht dat de wet een aantal belangrijke waarborgen bevat.

Ten eerste geldt deze wet niet voor alle vergunningen, maar voor een zeer beperkt aantal waarvan wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat daarbij een verhoogd risico aanwezig is op criminele activiteiten. De horeca- en milieuwetgeving zijn de belangrijkste. Daarmee neemt deze wet bij voorbaat al terughoudendheid in acht. Ten tweede is het proportionaliteitsbeginsel in deze wet nader uitgewerkt. De wet geeft duidelijk aan dat de aard, ernst en omvang van de (strafbare) feiten duidelijk in verhouding moeten staan tot het weigeren van de vergunning. Ten derde mag een bestuursorgaan alleen overgaan tot het inwinnen van een BIBOB-advies als daarvoor relevante aanwijzingen bestaan. Zo zal iemand die dertig jaar een keurige onderwijzer is geweest en een lunchroom wil beginnen, nooit onderworpen kunnen worden aan een BIBOB-toets.

### Omkering bewijslast

Een ander punt is ook van belang. Critici beweren dat bij toepassing van de Wet BIBOB sprake is van omkering van de bewijslast. Dit is niet het geval. Op basis van verstrekte bedrijfskundige informatie door de aanvrager en een eerste algemeen onderzoek in de politieregisters kan het Bureau BIBOB beoordelen of er aanleiding is tot dieper onderzoek over te gaan. Het Bureau BIBOB moet bewijzen dat er een ernstig gevaar is dat de aanvrager strafbare feiten gaat plegen op basis van (strafbare) feiten uit het verleden en informatie in politieregisters over de aanvrager. De aanvrager kan zich verweren tegen de onderbouwing van het

advies, gelijk aan de positie van een burger die een bezwaarschrift indient. De bewijslast ligt dus bij het bestuursorgaan: had het bestuursorgaan op basis van het advies van het Bureau BIBOB tot de weigering of intrekking mogen overgaan?

De Wet BIBOB is een zeer vooruitstrevende wet. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel werden we met belangstelling gevolgd door andere landen in Europa en daarbuiten. De Wet BIBOB is in het leven geroepen voor de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit en heeft waar grenzen werden opgezocht tegelijk belangrijke waarborgen ingebouwd.

### Weerbare overheid

Is de wet te vooruitstrevend? Ik vind van niet. Als voormalig projectleider ben ik vanzelfsprekend een voorstander van deze wet. Ik ben van

mening dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad en ernstige economische delicten een weerbare overheid vraagt. De (georganiseerde) criminaliteit zal alles doen om haar praktijken uit te breiden in de bovenwereld. Een overheid die wel een vergunning mag afwijzen bij het ontbreken van een brandwerende deur maar een vergunning moet verlenen bij verdachte criminele praktijken, kan haar beschermende rol in de samenleving niet waarmaken.

**Medy van der Laan** is juriste en was staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het kabinet-Balkenende II (2003-2006). Voordien bekleedde zij onder meer diverse hoge ambtelijke functies bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en was politiek assistent van staatssecretaris Jacob Kohnstamm van Binnenlandse Zaken in kabinet-Kok I (1994-1998).

# Wet Bevordering integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB)

## Artikel 3

1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:
  - a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
  - b. strafbare feiten te plegen.
2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
  - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
  - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
  - c. de aard van de relatie en
  - d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.
3. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
  - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
  - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
  - c. de aard van de relatie en
  - d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.
4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:
  - a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
  - b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
  - c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.
5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:
  - a. de mate van het gevaar en
  - b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.
6. Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.
7. Voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het weg nemen of beperken van dergelijk gevaar.

Is de Wet BIBOB verenigbaar met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten NJCM gaat in op deze vraag en bespreekt of de wet voldoet aan de eisen van een eerlijk proces.

door Marina den Houdijker en Aniel Pahladsingh

## > BIBOB

### Langs de mensenrechtelijke meetlat

Met de invoering van de Wet BIBOB op 1 juni 2003 beoogde het bestuur een instrumentarium in handen te krijgen om te voorkomen dat het als aanbesteder, subsidie- en vergunningverlener ongewild criminele activiteiten zou faciliteren<sup>1</sup>. De Wet BIBOB staat vaak ter discussie in de media waarbij kritiek en zorg worden geuit, zowel over de toepassing van de wet door bestuursorganen als over uitspraken van de bestuursrechter<sup>2</sup>. Uit het debat over de Wet BIBOB anno 2008 bespreekt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten NJCM hier twee onderwerpen die vanuit een mensenrechtelijk perspectief interessant zijn.

#### De Wet BIBOB

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om over te gaan tot een antecedentenonderzoek van gegadigden voor een overheidsopdracht (art. 5), subsidieaanvragers (art. 6) en vergunningaanvragers (art. 7). Op basis van de uitkomsten van het antecedentenonderzoek kan het bestuursorgaan besluiten een vergunning, subsidie of aanbesteding te weigeren, dan wel een reeds verleende beschikking in te trekken (art. 3).

Bestuursorganen kunnen voor het antecedentenonderzoek het Bureau BIBOB om advies vragen, maar dat hoeft niet (art. 9). Het gebeurt echter wel steeds vaker<sup>3</sup>, want het Bureau heeft toegang tot een veelheid aan open en gesloten informatiebronnen (art. 12 en 27) en de kosten van een adviesaanvraag zijn relatief gering (500 euro). Ook als het Bureau BIBOB om advies is gevraagd nemen bestuursorganen uiteindelijk zelf het besluit. Het door Bureau BIBOB gegeven advies is niet bindend, het bestuursorgaan dient een afwijking wel te motiveren. Het BIBOB-instrumentarium kan niet te allen tijde worden ingezet. In het Besluit BIBOB zijn de sectoren en inrichtingen aangewezen waarbinnen bestuursorganen de aanvragers, gegadigden en vergunninghouders aan een antecedentenonderzoek kunnen onderwerpen<sup>4</sup>. Bovendien moeten bestuursorganen bij de uiteindelijke toepassing van hun bevoegdheden uit artikel 3 de proportionaliteit niet uit het oog verliezen. Een weigering of intrekking mag alleen dan plaatsvinden als zij evenredig is aan a) de mate van het gevaar dat bij verlening of behoud criminele activiteiten worden

gefaciliteerd, of b) de ernst van de strafbare feiten die eventueel zouden worden gepleegd (art. 3 vijfde lid).

#### Mensenrechtelijke vraagstukken rondom de Wet BIBOB

Zowel over de wet in het algemeen als over de inhoud en het gebruik van de BIBOB-adviezen zijn recentelijk mensenrechtelijke vragen gerezen. Zo kreeg de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in 2006 de vraag voorgelegd of de weigering op grond van de Wet BIBOB om een vergunning af te geven verenigbaar is met de in artikel 6 tweede lid van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) neergelegde onschuldpresumptie. Daarnaast is er in de politiek beroering ontstaan over een tweetal uitspraken van de Afdeling over het gebruik van zogeheten CIE-informatie (informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid) in adviezen van het Bureau BIBOB, de rol van aanvullend bewijs en de vereiste controle van BIBOB-adviezen door het bestuursorgaan zelf<sup>5</sup>. Deze laatste drie punten raken aan de vereisten voor een eerlijk proces, zoals gewaarborgd in artikel 6 EVRM, meer in het bijzonder aan het recht op een proces op tegenspraak en op een deugdelijke bewijsvoering<sup>6</sup>.

#### BIBOB en de vooronderstelling van onschuld

Voordat iemand zich op de onschuldpresumptie, zoals neergelegd in artikel 6 tweede lid EVRM, kan beroepen, dient zijn zaak onder de reikwijdte van dat lid te vallen. Daarvoor zal sprake moeten zijn van een criminal charge, een tegen de betrokkene ingestelde vervolging. De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting bij de Wet BIBOB aangegeven van mening te zijn dat het instrument van de Wet BIBOB, kort gezegd de weigering of intrekking van een vergunning, niet is aan te merken als een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM<sup>7</sup>. In een uitspraak van 22 november 2006<sup>8</sup> heeft de Afdeling in lijn daarmee geoordeeld dat de weigering van een gemeentelijke exploitatievergunning op grond van de Wet BIBOB niet is aan te merken als criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. Dit betekent dat alle daaraan verbonden waarborgen, zoals de onschuldpresumptie, niet van toepassing zijn. Uit een artikel van Van den Berg en Heinen blijkt dat inmiddels in deze zaak een

klacht is ingediend bij het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM, Straatsburgse Hof) waarin de klager betoogt dat de toepassing van de Wet BIBOB wel degelijk is aan te merken als een criminal charge<sup>9</sup>. Van den Berg en Heinen merken terecht op dat het uiteindelijk aan het EHRM is om de knoop door te hakken, maar dat het gelet op de lange doorlooptijden bij het Straatsburgse Hof nog een tijd kan duren voordat Straatsburgse uitsluiting geeft<sup>10</sup>. Het is volgens de auteurs niet uit te sluiten dat het EHRM tot het oordeel komt dat het toepassen van het BIBOB-instrumentarium als een criminal charge moet worden aangemerkt.

Volgens ons is het van belang in gedachten te houden dat ook indien het opleggen van een op de Wet BIBOB gegronde sanctie als een criminal charge wordt aangemerkt, het hanteren van het BIBOB-instrumentarium niet onmogelijk is, maar louter met meer waarborgen omgeven dient te zijn. Immers, wanneer BIBOB-besluiten als criminal charges aangemerkt worden, dienen in de BIBOB-procedure de daarbij behorende rechtswaarborgen gerespecteerd te worden. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan de in de zaak-Bingöl centraal staande onschuldpresumptie, maar ook het zwijgrecht dat een verdachte toekomt, de cautiëplicht (de mededeling dat een verdachte niet tot enige medewerking verplicht is), het *nemo tenetur-begin-sel* (het privilege tegen zelfincriminatie), het recht op een volle rechterlijke toetsing van de evenredigheid van de zwaarte van de opgelegde sanctie en de verdedigingsrechten zoals neergelegd in artikel 6 derde lid EVRM. Bij de huidige toepassing van BIBOB is bescherming ten aanzien van voormelde punten niet altijd gewaarborgd. Zo spelen bij de vaststelling van de mate van gevaar in de zin van artikel 3 eerste lid, Wet BIBOB vermoedelijk gepleegde strafbare feiten een rol zonder dat een rechterlijke veroordeling voor deze strafbare feiten noodzakelijk is. Anders gezegd, de schuld van betrokkene hoeft niet in rechte te zijn vastgesteld, wat op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie. In die zin zal het aanmerken van bepaalde BIBOB-besluiten als criminal charges gevolgen hebben voor de nationale uitvoeringspraktijk en rechtspraak, gevolgen die gelet op het ingrijpende karakter van de wet wat ons betreft vallen toe te juichen.

# ‘Recente aanscherpingen van de controle op het door Bureau BIBOB gebruikte bewijs zijn belangrijk met het oog op het recht op een eerlijk proces, omdat ze de kans verkleinen dat de betrokkene te maken krijgt met al te zachte vermoedens die zeer moeilijk, zo niet onmogelijk weerlegbaar zijn’

## BIBOB, een proces op tegenspraak en deugdelijke bewijsvoering

Het Evaluatierapport Berenschot constateert dat veel bestuursorganen de wet zien als een waardevolle aanvulling op het instrumentarium voor bestuurlijke bestrijding van de criminaliteit. Zoals reeds opgemerkt, vragen bestuursorganen in toenemende mate een BIBOB-advies aan. Met een kwantitatief stijgende rol van de BIBOB-adviezen is het uiteraard van belang dat ze kwalitatief goed zijn. De Afdeling kreeg dit punt niet lang geleden ter beoordeling voorgelegd, toen haar gevraagd werd aan te geven in hoeverre een bestuursorgaan mag afgaan op de expertise van het Bureau BIBOB, welke rol CIE-informatie bij het advies mag spelen en wat daarbij de functie van ‘steunbewijs’ kan zijn<sup>11</sup>.

Bij het eerste punt is het uitgangspunt volgens de Afdeling dat het bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau BIBOB, in beginsel van het advies van het Bureau mag uitgaan. Wel dient een bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen,

in het bijzonder dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusie kunnen dragen. ‘Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is’, aldus de Afdeling<sup>12</sup>.

Over de betekenis van CIE-informatie ter motivering van een BIBOB-besluit had de Afdeling zich ook al uitgelaten in een uitspraak van 18 juli 2007<sup>13</sup> in een zaak van de gemeente Papendrecht. Op basis van deze uitspraak was bij velen de indruk ontstaan dat de Afdeling weinig belemmeringen zou opwerpen bij het gebruik van CIE-informatie in het kader van de Wet BIBOB. Vanwege de uitspraken van de Afdeling van 27 februari 2008 in de zaken van de gemeenten Groningen en Dordrecht blijkt dat die indruk moet worden bijgesteld. De Afdeling heeft de eisen voor het gebruik van CIE-informatie aanzienlijk aangescherpt door, afhankelijk van de aard van de informatie, ‘steunbewijs’ te verlangen die overtuigend en duidelijk is én direct herleidbaar tot de betrokkene.

Overkleeft-Verburg wijst erop dat de door de Afdeling gestelde beperkingen aan het gebruik van CIE-informatie ter motivering van weigerings- en intrekingsbesluiten onder de Wet BIBOB lijkt op de wijze waarop het gebruik van dit type informatie in het strafrecht is geregeld. In het strafrecht wordt CIE-informatie niet gezien als bewijs, maar als *intelligence*: de informatie mag niet als bewijsmiddel worden gebruikt maar kan slechts, mits concreet genoeg, de grondslag vormen voor een verdenking in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering. De aanscherping van de Afdeling rond het gebruik van CIE-informatie valt zodoende niet alleen toe te juichen vanuit de positie van de betrokkene, maar ook vanuit de rechtseenheid.

## Conclusie

Bij de toetsing van de toepassing van de Wet BIBOB door bestuursorganen is de Nederlandse rechter recentelijk met een tweetal mensenrechtelijke vraagstukken geconfronteerd. In de eerste plaats werd de Afdeling eind 2006 verzocht te oordelen of de Wet BIBOB wel in overeenstemming is

met de onschuldpresumptie van artikel 6 tweede lid EVRM. Vanwege het negatieve antwoord van de Afdeling omtrent deze toepasselijkheid is het EVRM gevraagd of het hanteren van het instrumentarium van de Wet BIBOB valt aan te merken als een *criminal charge*.

Daarnaast heeft de Afdeling zelf begin 2008 een aantal aanscherpingen doorgevoerd met betrekking tot (de controle van het bestuursorgaan op) het bewijs dat het Bureau BIBOB in adviezen gebruikt. Dit zijn belangrijke aanscherpingen met het oog op het recht op een eerlijk proces, omdat ze de kans verkleinen dat de betrokkene te maken krijgt met al te zachte vermoedens die zeer moeilijk, zo niet onmogelijk weerlegbaar zijn. Deze Afdelingsuitspraken hebben niet geheel onverwacht, Vermeer spreekt in zijn annotatie bij de Groningse zaak van een ‘welhaast Van Kemenadiaanse reflex, geleid tot politiek-bestuurlijke ophef. De burgemeester van Groningen heeft de minister van Justitie opgeroepen onderzoek te doen naar de bruikbaarheid van de Wet BIBOB en een wetswijziging te bevorderen. Er zijn ook Kamervragen ge-

steld. In antwoord op deze Kamervragen hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de werkinstructies voor de medewerkers van het Bureau BIBOB worden aangepast. Zowel het Bureau BIBOB (in zijn advisering) als het bestuursorgaan (in zijn uiteindelijke besluit op basis van dat advies) moeten meer dan voorheen aandacht schenken aan het gewicht van gebruikte CIE-informatie in relatie tot andere feiten en omstandigheden die deze informatie al dan niet ondersteunen. De toezeggingen van de ministers zijn vanuit mensenrechtelijk perspectief en gelet op de stand van zaken in de nationale rechtspraak goede en noodzakelijke ontwikkelingen. Daarbij blijft wel van belang dat het Bureau BIBOB en de bestuursorganen de toezeggingen van de ministers zullen realiseren.

**De auteurs** zijn lid van de werkgroep Staats- en Bestuursrecht van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Dit artikel is namens het NJCM geschreven.

1. *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 883, nr. 3, p. 2-3. Zie voor de wet zelf: *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 883 nr. 2 en voor de inwerkingtreding: *Stb.* 2003, 216.
2. Zie Evaluatie Berenschot maart 2007, p. 33-35 voor een overzicht (bijlage bij de brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 juli 2007, *Kamerstukken II*, 2006/07, 31 109, nr. 1).
3. Vooral gemeenten weten steeds vaker de weg naar het Bureau te vinden: Evaluatie Berenschot maart 2007, p. 48-49 en 61.
4. Besluit BIBOB, *Stb.* 2003, 180, art. 3 (sectoren: bouw, ICT en milieu) en art. 4 (horeca- en seksinrichtingen, grow- en smartshops en speelhallen).
5. ABRVS 27 februari 2008, zaaknr. 200705100/1 (zaak Dordrecht), AB 2008/183, m.nt. Vermeer en zaaknr. 200706926/1 (zaak Groningen), AB 2008/182, m.nt. Vermeer en JB 2008/78, m.nt. Overkleeft-Verburg. Zie voor de vragen van de Kamerleden Kuiken en Heerts en van Van Haersma Buma: *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, 2179 en 2180.
6. De genoemde waarborgen vindt men niet letterlijk terug in de tekst van art. 6 eerste lid EVRM, maar zij zijn door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ingelezen in de notie van een eerlijk proces. Zie nader: J. vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM, Deel 2-I*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 451 e.v. Art. 6 eerste lid EVRM is ook van toepassing op een geschil over burgerlijke rechten of verplichtingen (*civil rights and obligations*). Hiervan is sprake bij het hanteren van het BIBOB-instrumentari-

- um. Het tweede en derde lid van art. 6 EVRM zijn alleen inroepbaar indien sprake is van een ingestelde vervolging.
7. *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 883, nr. 3, p. 38.
8. ABRVS 22 november 2006, AB 2007/232, m.nt. Vermeer; *Gst.* 2007/44 m.nt. Van den Berg en Heinen.
9. Bingöl/Staat der Nederlanden, appl.no. 18450/07 (informatie uit artikel Van den Berg en Heinen).
10. A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet BIBOB en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gst.* 2007, 141.
11. ABRVS 27 februari 2008 (zaak Groningen), AB 2008/182 m.nt. Vermeer en JB 2008/78, m.nt. M.O.-V; ABRVS 27 februari 2008 (zaak Dordrecht), AB 2008/183, m.nt. Vermeer.
12. Zaak Groningen en zaak Dordrecht, r.o. 2.5. Zie de annotatie van Overkleeft-Verburg omtrent de problematiek dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het Bureau, zodat eigen verificatie veelal niet mogelijk is.
13. ABRVS 18 juli 2007, AB 2007/357, m.nt. Vermeer.
14. Zaak Groningen r.o. 2.8 en zaak Dordrecht r.o. 2.6. De term steunbewijs is van Vermeer in AB 2008/182, resp. 183.
15. Persbericht gemeente Groningen 3 maart 2008, te raadplegen via [www.servicecentrumhandhaving.nl](http://www.servicecentrumhandhaving.nl).
16. Zie noot 5.
17. Antwoord Minister van Justitie en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, 4464.

‘In ons land zijn er steeds meer tekenen van “rechtsvervreemding”, een groeiende kloof tussen recht en samenleving, tussen de officiële rechtstaat en de rechtstaat van het publiek. Sinds Fortuyn hebben we het onophoudelijk over de groeiende kloof tussen samenleving en politiek. Waarom zou het recht dan buiten schot blijven?’ aldus Marc Hertogh, hoogleraar rechtssociologie te Groningen. Een gesprek met hem over het afnemende vertrouwen in de rechtspraak en het toenemend maatschappelijk protest tegen rechterlijke uitspraken.

door **Constantijn Dolmans**

# Herkenning in het recht vraagt om betrokkenheid

## Interview met Marc Hertogh

*Het thema van dit nummer van Idee is: ‘Koester de grondrechten en gedeelde waarden’. Hoe kijkt u tegen gedeelde waarden aan in een samenleving met toenemende diversiteit?*

‘Bij het begrip “gedeelde waarden” gaat men vaak ten onrechte uit van een wij/zij schema. Deze veronderstelling komt er op neer dat de kernwaarden van de rechtsstaat door autochtone Nederlanders worden onderschreven, maar door allochtonen worden afgewezen. Dit is echter een karikatuur. Ten eerste is het maar helemaal de vraag of iedereen in Nederland wel dezelfde waarden deelt. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de beleving van het recht door allochtonen helemaal niet zoveel afwijkt van de beleving door autochtonen. Als er

al verschillen bestaan, dan toch vooral op basis van opleiding en leeftijd, niet langs etnische lijnen. Jongeren in bijvoorbeeld Rotterdam met hetzelfde opleidingsniveau en dezelfde sociaal-economische achtergrond delen vaak onderling dezelfde visie op recht en democratie; ongeacht of hun (groot)ouders uit Dordrecht, Turkije of Marokko komen.’

*Wat is de rol van de Grondwet bij de ontwikkeling van een visie op recht en democratie?*

‘De kennis over de Grondwet is niet heel erg groot. De Grondwet speelt in ons land traditiegetrouw geen grote, directe rol. De regering wil dat nu gaan veranderen. “Deze tijd vraagt niet alleen om

een Grondwet die registreert en normeert, maar ook om een Grondwet die een educatieve, instructieve en bindende functie heeft,” aldus minister Ter Horst eerder dit jaar. Bij die ambitie heb ik echter de nodige bedenkingen.

Het idee van de Grondwet als maatschappelijk bindmiddel berust op drie wankel empirische veronderstellingen. Allereerst het genoemde verschil tussen “wij” en “zij”. De veronderstelling dat de grondrechten door autochtonen worden gedeeld maar door allochtonen worden afgewezen is niet in overeenstemming met de werkelijkheid. De tweede veronderstelling is dat de Grondwet een effectief instrument is om de sociale binding in de samenleving te vergroten. Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat de mogelijkheden om door middel van wetgeving het gedrag van mensen te beïnvloeden, laat staan hun gedachten, uiterst beperkt zijn. De derde veronderstelling is dat de ‘onzichtbare Grondwet’ een probleem is. Maar veel belangrijker dan de zichtbaarheid van de Grondwet, en het recht in het algemeen, is hoe het recht door mensen wordt beleefd.’

*Hoe beleven mensen het recht en welke verschillen ziet u daarin?*

‘Je kunt daarbij twee belangrijke vragen onderscheiden: “Kent men het recht?” en “Herkent men zich in het recht?” Op basis hiervan onderscheid ik vier *juridische* burgerschapsstijlen: de juridisch actieven, de gezagsgetrouwen, de cynici en de buitenstaanders. Elke stijl correspondeert met een andere houding ten opzichte van het recht. De juridisch actieven kennen en herkennen het recht, de gezagsgetrouwen kennen het recht niet of nauwelijks maar herkennen zich er wel in; de cynici kennen het recht wel maar herkennen zich er niet in en tenslotte de buitenstaanders, die het recht niet kennen noch zich erin herkennen.’

‘Tegenwoordig zijn het niet alleen maar buitenstaanders die kritisch zijn over het recht maar juist ook cynici – mensen die het recht goed kennen en er dagelijks mee werken. Meer kennis over het recht betekent niet automatisch dat men zich in het recht herkent. Goed ingelichte mensen maken zich sterk voor de onschuld van Lucia de B., ambtenaren voeren een uitspraak van de rechter

## Matrix vier stijlen juridisch burgerschap

### Veel kennis

*veel herkenning*  
> Juridisch actieven  
*geïnformeerde*  
*vereenzelviging*

### weinig herkenning

> Cynici  
*geïnformeerde*  
*vervreemding*

### Weinig kennis

*veel herkenning*  
> Gezagsgetrouwen  
*ongeïnformeerde*  
*vereenzelviging*

### weinig herkenning

> Buitenstaanders  
*ongeïnformeerde*  
*vervreemding*

niet uit omdat ze het er niet mee eens zijn. Niet alleen direct betrokkenen of de *usual suspects* zijn kritischer maar ook mensen die goed zijn geïnformeerd. Dit fenomeen van rechtsvervreemding is meer verspreid onder de bevolking dan voorheen. Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de recente oproep van juristen voor een meer humane uitvoering van levenslang.’

*Moet je de rechterlijke macht niet gewoon zijn werk laten doen?*

‘De rechterlijke macht reageert soms te verkrampd als anderen, met name politici, zich uitlaten over rechterlijke uitspraken. Natuurlijk moet je een beetje voorzichtig zijn om elkaar niet teveel voor de voeten te lopen, met name als het gaat om lopende strafzaken. Maar het is niet meer van deze tijd om het recht alleen maar aan juristen over te laten. Juristen zijn erg gewend om vanuit gezagspositie te werken. De wet zegt zus of zo dus moet het op die manier. Maar de burger wil overtuigd worden. Rechters spelen hierin een belangrijke rol. Er gebeurt al het een en ander zoals de verbetering van de motivering bij vonnissen maar rechters zouden zich nog meer moeten richten op het overtuigen van partijen bij een vonnis. De doelgroep is immers niet de collega juristen maar de betrokken partijen. Daarnaast missen mensen zowel bij strafzaken als bij civiele zaken de mogelijkheid om tijdens het proces of na afloop ervan vragen te kunnen stellen als ze het oordeel van de rechter niet helemaal begrijpen. Ik confronteer mijn studenten steevast met de laatste woorden

van de *Rijdende Rechter* als hij zijn uitspraak doet: "Dit is mijn uitspraak en hier moet u het mee doen". Dertig seconden later gaan partijen op de achtergrond met elkaar op de vuist. Uit onbegrip, frustratie, omdat ze zich in de kronkelende wegen van het recht niet herkennen. Nogmaals, er gebeurt al veel aan de motivering van uitspraken maar het overtuigen van partijen en de mogelijkheid geven tot reflectie en vragen stellen kan de acceptatie van rechtspraak verder bevorderen.'

*Hoe kunnen we rechtsvervreemding verder tegengaan?*

'Rechtsvervreemding is een complex fenomeen waar je niet met één druk op de knop een oplossing voor kunt vinden. Allereerst is rechtsvervreemding een gradueel begrip; voor de een betekent het alleen maar dat hij zijn schouders ophaalt; een ander schrijft eens een ingezonden brief; maar weer iemand anders gaat misschien wel demonstreren. Het is ook in zekere mate onomkeerbaar door globalisering, individualisering en toenemende maatschappelijke diversiteit. Je kunt het niet tegengaan door een paar slimmigheidjes of door grote systeemaanpassingen. We moeten ermee leren leven en ons ook niet teveel focussen op het strafrecht. Soms heb ik het gevoel dat 90% van de discussie gaat over het strafrecht terwijl – als het goed is – de gemiddelde burger daar niet of nauwelijks mee te maken krijgt. Het gevoel van rechtsvervreemding is breder en gaat ook over de acceptatie van bestuursrecht of burgerlijk recht of de implementatie van Europese richtlijnen.'

*De helft van onze wetgeving komt uit Europa. Het lijkt me dat dit recht verder van de burger afstaat en mensen het minder goed kennen?*

'In algemene zin klopt dat. Bovendien betekent

Europa ook regels die misschien niet altijd aansluiten bij de rechtscultuur van een land. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van Europese wetgeving voor ons liberale euthanasie- en soft drugsbeleid. Het eerste dat politici en juristen moeten doen is dit proces van vervreemding serieus nemen. Het "Nee" tijdens het referendum over de Europese Grondwet is een duidelijk signaal van de Nederlandse burger dat hij of zij zich niet thuis voelt bij de Europese gevoelens van de politieke elite. Politici kunnen Europa heel belangrijk vinden maar veel mensen vinden dit kennelijk niet. Los van de politieke vraag of het nieuwe Europees verdrag goed of slecht is, betekent het voorbehouden van de beslissing hierover aan politici dat de rechtsvervreemding waarschijnlijk alleen maar toeneemt.'

*Om het recht minder elitair te maken, is lekenrechtspraak een oplossing voor toenemende rechtsvervreemding?*

'Op zich is het vertrouwen in het recht in landen als de vs en het Verenigd Koninkrijk (die lekenrechtspraak kennen) niet groter dan in Nederland. Toch vind ik dat we serieus naar lekenrechtspraak en andere vormen om burgers bij de rechtspraak te betrekken moeten kijken. De minister van Justitie was wel heel erg snel met zijn conclusie dat lekenrechtspraak niet past in de Nederlandse rechtscultuur. We voeren dan meteen een discussie over stelselwijziging. Ik zou willen pleiten voor kleine stappen en experimenten. Zet een pilot op voor lekenrechtspraak. Redeneer ook uit de eigen kracht van het vak: je hebt als professionele rechtspraak niets te verbergen. Zo heeft het spreekrecht voor slachtoffers – na de aanvankelijke bezwaren – geleid tot meer tevredenheid bij betrokkenen.

Een ander voorbeeld. Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord hebben twee commissies gekeken of er aanleiding is om afgesloten strafzaken opnieuw te openen. Dat is ook gebeurd bij de zaak Lucia de B. Er wordt nu nagedacht of zo'n commissie permanent zou moeten worden ingesteld. Ook dit is een goede gelegenheid om eens na te denken over een college dat niet alleen uit juristen bestaat, maar ook uit andere deskundigen. En waarbij ook de burger een reële kans heeft om een zaak aan te kaarten. Probeer ook hier burgers eens meer serieus te nemen.'

*Politici – ook D66ers – hameren vaak op de noodzaak van burgerschap. In hoeverre is dit de retoriek van een machteloze politiek?*

'De discussie over burgerschap blijft vaak op een te abstract niveau hangen. Bovendien moeten burgers vooral zelf beslissen hoe ze hun burgerschap invullen. De huidige roep om burgerschap vanuit de politiek is ronduit potsierlijk. Potsierlijk omdat dit kabinet de ene dag burgers omroept om meer burgerschap te tonen; maar de volgende dag voorbeelden van goed burgerschap – zoals de Nationale Conventie of het Burgerforum Kiesstelsel – vrolijk van tafel veegt. Nog gekker is het opleggen van gemeenschappelijke waarden vanuit de politiek. Wat de politiek wel zou moeten doen is voorwaarden scheppen voor mensen om zelf aan hun burgerschap invulling te geven. In het geval van lekenrechtspraak geef je mensen de gelegenheid betrokken te zijn.'

'Draagvlak voor het recht is niet vanzelfsprekend. Als je als overheid voor het minste of geringste naar de wet grijpt, dan werk je vervreemding in de hand. Deze instrumentalisering van het recht

heeft een ongunstige uitwerking op het maatschappelijk draagvlak voor het recht. Als je het recht te pas en te onpas gebruikt voor politieke doelstellingen, dan draag je bij aan de verdere 'onttovering' van het recht. Je ontnemt dan de algemene acceptatie en ontdoet het recht van zijn normatieve lading. Neem bijvoorbeeld de hele discussie over het boerkaverbod. Het is toch bizar dat we algemene wetgeving gaan maken over een zeer beperkte groep mensen. We praten hier over tientallen, misschien honderd vrouwen. Het is effectiever om die mensen – bij wijze van spreken – een huisbezoek te brengen, erover te praten, dan om met een algemeen verbod te komen. Welk probleem los je daarmee op?'

*Wat wilt u tenslotte politici van harte meegeven?*

'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat geldt voor de politiek maar ook voor het vertrouwen in ons rechtssysteem. Door incidenten verschuiven mensen van de ene naar de andere juridische burgerschapsstijl. Gezagsgetrouwen die buitenstaander worden; mensen die zich daarvoor nauwelijks druk maakten over het recht zijn plotseling boos of teleurgesteld. Het is lastig om dan het vertrouwen in het rechtssysteem te herwinnen. De stap terug naar vertrouwen is nauwelijks te maken. Tegelijkertijd maken professionals – de juristen, rechters, officieren van justitie en andere spelers in ons rechtssysteem – fouten. Ik wil dus niet alleen politici maar ook juristen iets meegeven: laat dan duidelijk zien dat je burger serieus neemt en betrek die burger bij de oplossing!'

Constantijn Dolmans is redacteur van *idee*.

**'Meer kennis over het recht betekent niet automatisch dat men zich in het recht herkent'**



Foto © Roland Pierik

# Richting- wijzers van D66

Om de meest prangende politieke, sociale en economische vraagstukken van dit moment effectief tegemoet te kunnen treden, formuleerde D66 vijf 'richtingwijzers'.  
*Idee wijdt de komende 5 nummers aan de uitleg en verdieping van deze uitgangspunten >*

## **Vertrouw op de eigen kracht van mensen**

Wij vertrouwen op de eigen kracht en ontwikkeling van mensen. Wij zien de toekomst met optimisme tegemoet. Mensen zijn zo creatief dat ze steeds opnieuw zelf oplossingen vinden. De sleutel voor verandering ligt bij mensen zélf. De overheid moet de kracht, vindingrijkheid en creativiteit van mensen ondersteunen en ruimte geven. Niet betuttelen. Wat mensen voor zichzelf en anderen kunnen doen is veel belangrijker en effectiever dan wat de overheid kan doen.

## **Beloon prestatie en deel de welvaart**

Mensen zijn gelijkwaardig, maar gelukkig niet allemaal hetzelfde. De overheid moet ruimte laten voor die verschillen. Wij willen een dynamische, open samenleving, met ruimte voor eigen beslissingen en eigen manieren van ontwikkelen. Wij streven naar economische zelfstandigheid voor zoveel mogelijk mensen en het belonen van individuele prestaties. We willen dat zoveel mogelijk mensen meedoen in het maatschappelijk en economisch proces. Voor mensen die zich niet kunnen redden dragen we gezamenlijk verantwoordelijkheid.

## **Denk en handel internationaal**

Nederland staat niet op zichzelf. Samenlevingen zijn op steeds meer manieren met elkaar verbonden. Internationale samenwerking en economische vooruitgang zijn sleutels naar een wereld met minder oorlog en conflicten. Wij onderkennen dat Europa steeds meer ons binnenland wordt. Bij alles wat we doen vragen we ons af welke effecten dat heeft op anderen in de wereld. Daarbij handelt D66 steeds pragmatisch, nuchter en op basis van feiten.

## **Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving**

Wij treden de wereld tegemoet met respect en mededogen. Dat geldt voor de mensen en de natuur om ons heen. De aarde is niet zomaar een gebruiksvoorwerp. Méér respect en zorgvuldigheid zijn noodzakelijk. Stop met het uitputten en vervuilen van onze leefomgeving en bestrijdt het aantasten van natuur en milieu actief. Niet het behoud maar het aantasten van natuur vereist rechtvaardiging.

## **Koester de grondrechten en gedeelde waarden**

Vrijheid voor- en gelijkwaardigheid van ieder mens; ongeacht diens opvattingen, geloof, seksuele geaardheid of herkomst, zijn fundamentele waarden van onze samenleving. Wij staan pal voor vrijheid van meningsuiting (mits respectvol gehanteerd), respect voor onze democratische rechtstaat, lichamelijke integriteit en zelfbeschikking en geweldloze oplossing van conflicten. Wij beschermen hartstochtelijk de grondrechten van onszelf en anderen.

Staatssecretaris Albayrak van Justitie werkt aan de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen en migranten, vaak zakelijk afgekort als amv: alleenstaande minderjarige vreemdeling. Op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind komen *Defence for Children* en Unicef met een tienpuntenplan dat als leidraad zou kunnen dienen voor de herijking. Bescherm *alle* kinderen beter.

door Carla van Os en Martine Goeman

# Alle kinderen hebben dezelfde rechten

Tienpuntenplan Unicef en DCI voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Je bent jong, vijftien jaar en in China geboren. Je werkt als afwasser in een Chinees restaurant in Rotterdam. Je verdient twee euro per uur en krijgt een bed en eten. Op een avond valt de politie binnen. Je hebt geen verblijfsdocument. Je bent bang, heel bang. Ze zetten je in een gevangenis en brengen je naar de Chinese ambassade. Maar daar kennen ze je niet. Opgesloten. Een half jaar later word je vrijgelaten. Je durft niet terug naar het restaurant en gaat op zoek naar een andere plek om te werken. Je besluit naar Den Haag te gaan omdat daar veel Chinezen wonen. Je dwaalt wat rond op straat en hebt geen idee waar je vanavond zal slapen. Tot een man je aanspreekt en vraagt of je wat wil verdienen.

De kinderbescherming, de kinderrechter, jeugdzorg, waar zijn alle zorgzame hoeders van de kinderbelenen in het vreemdelingenbeleid? Hoogste tijd, inderdaad, voor een flinke herijking. Een herijking waarbij het belang en de ontwikkeling van de minderjarige voorop staat. Gewoon, omdat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: het Kinderrechtenverdrag) dat vraagt. En dat verdrag is slechts een reflectie van wat ook elke niet-jurist als 'normaal' beschouwt wanneer hij denkt over wat kinderen nodig hebben om goed en gezond op te kunnen groeien.

## Belang van het kind staat voorop

Het Kinderrechtenverdrag kent vier basisbeginselen die richting geven aan de invulling van de andere rechten uit het verdrag<sup>1</sup>. Het belang van het kind staat voorop bij beslissingen die het kind betreffen (artikel 3), het kind kan zich goed ontwikkelen (artikel 6), het kind mag meepraten over zaken die hem aangaan (artikel 12). En wat amv's betreft is het vierde basisbeginsel van groot belang: alle kinderen die in het land zijn, hebben *dezelfde* rechten, oftewel: discriminatie op grond van verblijfsstatus is verboden (artikel 2). Zowel de overheid als sommige rechters in Nederland proberen daar wel eens onderuit te komen door te stellen dat het niet hebben van een verblijfsvergunning wel degelijk uitsluiting rechtvaardigt. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de *pre-session* over de implementatie van het Kinderrechtenverdrag in Nederland in oktober 2008. Bij die gelegenheid luistert het VN-Comité inzake de Rechten van het

Kind naar de belangrijkste zorgen van jongeren- en kinderrechtenorganisaties, verenigd in het Kinderrechtencollectief. In januari 2009 zal het Comité dan de Nederlandse overheid aan de tand voelen. Het Comité heeft al bij verschillende gelegenheden laten weten dat het onacceptabel is dat kinderen worden uitgesloten van de werking van het Kinderrechtenverdrag. Heel expliciet heeft het Comité dit beginsel in het zesde *General Comment*<sup>2</sup> uitgewerkt voor amv's: 'The principle of non-discrimination, in all its facets, applies in respect to all dealings with separated and unaccompanied children. In particular, it prohibits any discrimination on the basis of the status of a child as being unaccompanied or separated, or as being a refugee, asylum seeker or migrant.'

Als we het Kinderrechtenverdrag en de interpretatie daarvan door gezaghebbende kinderrechtexperts vergelijken met de Nederlandse omgang met amv's, zijn er dringende verbeterpunten te signaleren. Samen met Unicef komt *Defence for Children* tot een tienpuntenplan dat als leidraad kan dienen voor de herijking van het beleid.

## Beter luisteren en later horen

Minderjarige asielzoekers en migranten zouden niet onmiddellijk gehoord moeten worden door immigratieautoriteiten of de politie en ook niet onmiddellijk na aankomst in Nederland. Voor het hele traject van de verblijfsprocedure of terugkeer is het van het grootste belang om de achtergronden van het kind goed te kennen. Eerst zal een vertrouwensband met de minderjarige opgebouwd moeten worden, en dat gaat niet op een politiebureau of in een aanmeldcentrum. Daarvoor zijn rust en veiligheid nodig. Mentoren zullen beter dan immigratieautoriteiten in staat zijn om het verhaal van de minderjarige helder te krijgen, zodat er ook direct het beste traject ingezet kan worden voor verblijf of terugkeer.

Luisteren betekent ook: de mening van het kind meenemen in de beslissingen die hem aangaan, zoals de plaats waar hij het best kan verblijven en de eventuele wijze van terugkeer naar het land van herkomst.

## Een goede voogd vanaf de eerste dag

Minderjarigen staan onder gezag, zo staat in het Burgerlijk Wetboek (BW 1:245). Dat betekent dat de

## ‘Het is onaanvaardbaar om minderjarigen op grond van hun verblijfstitel hun vrijheid te ontnemen’

amv vanaf de dag van aankomst of aantreffen een voogd moet hebben. De Chinese afwasser uit het voorbeeld had onmiddellijk gemeld moeten worden bij een voogdijinstelling, Nidos in dit geval. De voogd moet voor het belang van het kind staan en onafhankelijk zijn van het migratiebeleid. Misschien is het daarom raadzaam dat de voogden van Nidos betaald worden door de Minister voor Jeugd en Gezin in plaats van door de Minister van Justitie, die immers gaat over de handhaving van het restrictieve toelatingsbeleid.

### Professionele begeleiding vanaf de eerste dag

Een kind dat zonder ouders in een vreemd land aankomt is per definitie een kind in nood. Wat ook de redenen voor de migratie mag zijn, er is iets aan de hand met dit kind en het is de taak van de Nederlandse overheid om uit te zoeken wat er moet gebeuren. Veel minderjarige kinderen die in hun eentje naar Nederland komen zijn getraumatiseerd. Heel direct door oorlogservaringen, omdat ze uitgebuit of verhandeld zijn door familie of anderen of, minder direct, omdat ze moesten vertrekken uit hun vertrouwde omgeving en een loodzware verantwoordelijkheid voor de achterblijvers met zich meedragen. Om dit soort kinderen en jongeren zo goed te mogelijk begeleiden is professionaliteit, ervaring, tijd, continuïteit en toewijding vereist. Dat betekent minimale wisselingen in mentorschap en het bouwen aan vertrouwen als eerste prioriteit.

### Recht op een dak boven je hoofd

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) regelt de opvang van minderjarige asielzoekers die zonder ouders naar Nederland komen en ouder zijn dan twaalf jaar. Niet alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn echter asielzoekers.

De voogdijinstelling, Nidos, gaat alleen over plaatsing in pleeggezinnen van kinderen die jonger zijn dan twaalf. De voogd blijft uiteraard wel gedurende de hele minderjarigheid verantwoordelijk voor goede opvang. Omdat COA in beginsel niet gaat over migrantenopvang, ontstaat een vacuüm als de voogd opvang wil realiseren voor een minderjarige die ouder is dan twaalf jaar maar geen asielzoeker is. Om het recht op onderdak voor elk kind te waarborgen moet of COA zijn doelgroep verbreden of Nidos ook de opvang voor kinderen ouder dan twaalf jaar elders kunnen regelen.

### Recht op gezinsleven

Elk kind heeft het recht om op te groeien in een gezinssituatie. Net zoals dat gebeurt bij Nederlandse kinderen die (tijdelijk) niet in hun eigen huis kunnen wonen, moeten amv's zoveel mogelijk in pleeggezinnen worden opgevangen. De nu gehanteerde leeftijdsgrens van twaalf jaar voor vreemdelingen wordt gehanteerd is discriminerend. Kinderen horen bij hun ouders te wonen als en zolang dat in hun belang is. Daarom is het terecht dat de Nederlandse overheid onderzoek doet naar de gezinssituatie in het land van herkomst. Daarbij moet echter veel meer dan nu serieus gekeken worden naar de redenen van vertrek. Niet zelden hebben ouders een rol gehad in het verhandelen van hun kind en is het dus niet in het belang van het kind om naar dit gezin terug te keren.

### Recht op kindbescherming

Kinderen die niet bij hun ouders kunnen wonen, hebben recht op extra bescherming. In het Nederlandse kindbeschermingsrecht toetst de rechter geregeld besluiten tot uithuisplaatsing of ondertoezichtstelling. De kinderrechter gaat in feite over 'adequate opvang'. Dit beginsel zou ook moeten gelden in het vreemdelingenrecht. De vreem-

delingenrechter toetst of een minderjarige in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, de kinderrechter zou moeten gaan over de vraag waar het kind opgevangen wordt in afwachting van permanent verblijf of terugkeer. De Raad voor de Kinderbescherming zou dan een adviserende rol kunnen vervullen, net zoals bij Nederlandse kinderen. De kinderrechter moet ook beoordelen in aanmerking moet komen voor extra beschermde opvang, onder meer om kinderhandel tegen te gaan.

### Niet opsluiten

Het is onaanvaardbaar en in strijd met het Kinderrechtenverdrag om minderjarigen op grond van hun verblijfstitel hun vrijheid te ontnemen. Het opsluiten van minderjarigen zonder dat zij een strafbaar feit hebben begaan, dient geen enkel pedagogisch doel. Ook is het niet effectief om terugkeer te bewerkstelligen omdat minderjarigen beschadigd en verzwakt uit de vreemdelingenbewaring komen en nog minder dan voorheen bereid zullen zijn om hulp van volwassenen in te roepen.

### Terugkeer: in het belang van het kind

Als de amv niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning moet bekeken worden of terugkeer gerealiseerd kan worden.

Hierbij moet het belang van het kind voorop staan. Allereerst zal de voogd en/of mentor contact moeten zoeken met de volwassenen, meestal familieleden, die in het land van herkomst de zorg voor de minderjarige op zich moeten nemen. Er moet sprake zijn van een veilige en persoonlijke overdracht van het gezag. Het ligt voor de hand dat de Centrale Autoriteit in Nederland hierbij een bemiddelende rol speelt. Louder het bestaan van 'adequate opvang' in de vorm van – soms door de Nederlandse overheid gefinancierde – weeshuizen wil niet altijd zeggen dat deze opvang voor elke jongere toegankelijk en geschikt is.

### Oog voor worteling: korte procedures

De amv moet zo snel mogelijk weten waar hij aan toe is. Daarvoor moet eerst méér tijd uitgetrokken worden om de achtergronden en noden van de jongere in kaart te brengen. De mentor speelt hierin – onder coördinatie van de voogd – een cruciale rol. Dit proces zal enkele maanden in beslag nemen. Pas daarna kan bepaald worden

welke verblijfsrechtelijke procedure voor de minderjarige gestart moet worden.

Als vast komt te staan dat een jongere niet in aanmerking komt voor verblijf in Nederland, moet onderzocht worden of terugkeer gerealiseerd kan worden op een veilige manier. Alles bij elkaar mag dit niet langer dan twee jaar duren omdat de ontwikkeling van de minderjarige opnieuw geschaad wordt als de amv wordt uitgezet terwijl hij of zij geworteld is geraakt in de Nederlandse samenleving.

### Verblijf als terugkeer niet kan: sluitend beleid

Het beleid voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen en migranten moet sluitend zijn. In de huidige praktijk komt het vaak voor dat een jongere geen vergunning als alleenstaande minderjarige vreemdeling krijgt omdat er sprake zou zijn van adequate opvang in het land van herkomst, terwijl terugkeer niet gerealiseerd kan worden. Dit mag niet gebeuren. Als na bijvoorbeeld twee jaar blijkt dat de terugkeer van een jongere naar het land van herkomst niet uitvoerbaar is, moet hij of zij een permanente verblijfsvergunning krijgen.

De herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarigen die vanuit het buitenland in Nederland terecht komen vereist een radicale omslag in het denken van de Nederlandse overheid. Een overheid die het Kinderrechtenverdrag serieus neemt, stelt daarbij het belang en de ontwikkeling van jongeren voorop. Het hier beschreven tienpuntenplan geeft daarvoor een voorzet. De eer van het inkoppen is aan de staatssecretaris.

### Carla van Os en Martine Goeman

zijn juristen bij *Defence for Children*.

1. Zie voor informatie over het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind: [www.kinderrechten.nl](http://www.kinderrechten.nl).
2. UN doc CRC/GC/2005/6, General Comment, nr. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, para. 12. [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument)

Jongeren ‘hangen’ vaak rond pleintjes en speelvelden. Hebben zij hier recht op? Een antwoord en impressie uit Amsterdam-West van D66-deelraadsleden Shanta Singh (de Baarsjes) en Ronald Mauer (Osdorp).

door **Shanta Singh** en **Ronald Mauer**

# Recht op ruimte

## Jongeren in Amsterdam-West

Amsterdam-West kent een grote diversiteit aan bewoners. Het gaat niet alleen om etnische diversiteit, maar bijvoorbeeld ook om diversiteit in welvaart, in sociale positie en tussen generaties. Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw ging het een lange tijd niet zo goed in Amsterdam-West, maar ook nu vallen enkele wijken van de stadsdelen in West onder de wijkaanpak van minister Vogelaar. Er wonen veel jongeren in Amsterdam-West, veelal van allochtone afkomst, en deze jongeren laten af en toe van zich horen. Op het August Allebéplein en het Mercatorplein hebben zich wel eens problemen met hen voorgedaan; er zijn groepen die overlast geven, sommige zijn zelfs crimineel. Maar jongeren nemen ook tal van initiatieven. In dit artikel onderzoeken wij welke grondrechten in het geding kunnen zijn als het gaat om jongeren in een woonwijk in Amsterdam-West. Het is een normatieve insteek die ook belangrijk is bij het creëren van Vogelars ‘Prachtwijken’.

### Claim op de ruimte

Amsterdam-West valt uiteen in een deel binnen de Amsterdamse ringweg, grotendeels voor 1945 gebouwd, en een deel buiten de ringweg dat na 1945 is gebouwd. Het deel binnen de ring is zeer dicht bebouwd. Jongeren die bij elkaar komen op pleinen en plantsoentjes kunnen al snel overlast veroorzaken. Buiten de Ring kenmerkt Amsterdam-West zich door grote uitgestrektheid, waardoor er weinig toezicht op jongeren is. In beide situaties kun je zeggen dat jongeren een claim leggen op de stedelijke ruimte. Die claim van jongeren op de ruimte ervaren andere bewoners vaak als bedreiging. Het fenomeen ‘hangjongeren’ is voor sommige mensen een reden om te verhuizen. Wij proberen hier op een andere manier naar dit probleem te kijken. In hoeverre kan de publieke ruimte worden geclaimd door een groep mensen? Wij introduceren hiervoor een figuurlijk grondrecht op ‘ruimte’.

‘Recht op ruimte’ wordt niet als zodanig in de grondwet of in verdragen gedefinieerd. Toch vinden wij het de moeite waard om dit recht als grondrecht in de stedelijke context te introduceren. Het betreft dan een recht in figuurlijke zin, af te leiden uit grondrechten als persoonlijke vrijheid, bewegingsvrijheid, rust en vrije tijd. Het recht op ruimte in figuurlijke zin past bij het achterliggende idee van grondrechten, dat iedereen moet kunnen zijn zoals hij of zij zelf wil.

### Ontwikkeling en ruimte

Het recht van kinderen op ontwikkeling is in verschillende verdragen vastgelegd<sup>1</sup>. Het grondrecht om je te ontwikkelen slaat niet alleen op een formele omgeving, zoals school of werk, maar ook op ontwikkeling in de informele omgeving, bijvoorbeeld na schooltijd op het gebied van cultuur of vrije tijd<sup>2</sup>. Voor jongeren kan dit in de publieke ruimte zijn. Zij willen elkaar buiten schooltijd in hun vrije tijd opzoeken en niet thuis bij elkaar afspreken. Zij willen zich immers onttrekken aan ouderlijk of ander gezag. Dit is een fenomeen dat zich steeds weer herhaalt, en waarschijnlijk nog het meeste in een stedelijke omgeving. Ontmoetingen van jongeren leveren steeds weer andere subculturen op. Soms georganiseerd rond muziek, soms etnisch of politiek. Jongeren creëren nieuwe dingen zoals een popcultuur en streetdance. Het grondrecht op ontwikkeling betekent dat deze subculturen gerespecteerd moeten worden. Het recht op zelfbeschikking impliceert immers dat jongeren zelf mogen beschikken over hun leven en hun vrije tijd. Omdat jongeren bij voorkeur in de openbare ruimte samenkomen, heeft dat impact op de publieke ruimte. Jongeren hebben een eigen manier om gebruik te maken van de openbare ruimte (hangen, skaten, kraken). Het gebruik dat jongeren maken van de publieke ruimte botst soms met behoeften van andere gebruikers van de openbare ruimte.

### Schaarste aan ruimte

Als ‘recht op ruimte’ een grondrecht is, moet het ook voor iedereen beschikbaar zijn. In een stedelijke omgeving kan dit problemen veroorzaken. Dichte bebouwing zorgt voor een schaarste aan ruimte. Het gebruik van openbare ruimte door een groep kan het gebruik van ruimte door een

andere groep belemmeren. Vaak is beschikbare ruimte in gebouwen al verdeeld en is het moeilijk voor nieuwe groepen om aanspraak te maken op ruimte. Waar jongeren een claim leggen op de openbare ruimte, voelen buurtbewoners zich vaak niet meer prettig in diezelfde openbare ruimte. Vooral ouderen ervaren dit. Jongeren geven vaak aan behoefte te hebben aan een specifieke ruimte. Maar daar kan niet altijd in worden voorzien. Ruimtegebruik van jongeren van de stedelijke ruimte moet vanzelfsprekend niet botsen met het gebruik dat andere bewoners binnen de stedelijke omgeving ervan willen maken. Een uitvloeisel van ‘recht op ruimte’ is echter ook dat jongeren respect moeten tonen voor hun omgeving. Ook anderen moeten zich veilig kunnen voelen in de publieke ruimte, maar de omgeving moet jongeren ook accepteren. En daar ontbreekt het vaak aan. Klagen over jongeren is van alle tijden, maar levert in stedelijke omgevingen weinig op. Beter is het om jongeren ook hun rechten te gunnen op de openbare ruimte.

### Creatieve oplossingen

In 2007 veroorzaakten jongeren in de Chassébuurt in De Baarsjes (West binnen de ring) veel overlast. Ze hingen op straat, maar scholden ook mensen uit en vernielden bezittingen. De oorzaak van de overlast lag onder andere in een pasjessysteem voor toegang tot het jongerenwerk. Voor het samenkomen in het jongeren centrum moest een pasje worden aangevraagd. Veel jongeren weigerden dit en gebruikten uit frustratie voor hun vrijetijdsbesteding de publieke ruimte op een negatieve manier. Een ander probleem was dat de jongeren een hangplek wilden, maar dat het jongerenwerk daar niet meer in voorzag. Er ontstond veel overlast in de buurt die zich specifiek richtte tegen het jongeren centrum, maar uitstraalde over de hele omgeving en tot veel ordeproblemen leidde. Met steun van bewoners en deskundigen op het gebied van jongerenbeleid werd een stichting opgericht die voor de betreffende jeugd alternatief

‘Gun jongeren het recht op ruimte in stedelijk gebied’

## ‘Als recht op ruimte een grondrecht is, dan moet het ook voor iedereen beschikbaar zijn. In een stedelijke omgeving kan dit problemen veroorzaken’

jongerenwerk – vooral een hangplek – wilde bieden. Bijzonder aan dit initiatief was dat het van de jongeren zelf uitging. Een direct effect was dat de overlast in de buurt afnam. Een ander effect was dat maatschappelijke organisaties de jongeren gingen ondersteunen om een eigen jongerentrefpunt te creëren. Parallel met deze ontwikkelingen pakte de politie enkele jongeren op die van strafbare feiten werden verdacht. De jongeren uit het criminele circuit werden zo gescheiden van de opstandige jongeren.

In West buiten de ring is letterlijk ruimte gemaakt voor een initiatief om het creatieve talent van ‘jongeren zonder perspectief’ te benutten. In Slotervaart wordt creatief talent van ‘hangjongeren’ gebruikt in het project ISH-events. Dit is een school waar jongeren onder professionele begeleiding theaterproducties maken die geïnspireerd zijn op de ‘straatcultuur’. De producties

worden in het buitenland opgevoerd. Een ander initiatief in Osdorp, ‘Youth on the move’, geeft ook ruimte aan jongeren. Onder deze naam organiseren jongeren voor andere jongeren een festival dat door verschillende wijken trekt.

### Eigen initiatief en geen bevoogding

Het bijzondere aan de ontwikkelingen rond de Chasséegroep en aan de projecten in Nieuw-West is het eigen initiatief om op een positieve manier ruimte in te nemen. In plaats van jongerenwerk vanuit de lokale overheid was er meer sprake van opbouwwerk, waarmee de jongeren beter vorm konden geven aan hun plannen. Wat ons betreft impliceert het recht op ruimte binnen de stedelijke context met betrekking tot jongeren ook het grondrecht om niet bevoogd te worden. Jongeren reageren op het ontkennen van grondrechten, op gebrek aan ruimte en op bevoogding. Reacties kunnen als vanouds zijn: protest (voor-

beelden: de provobeweging, kraken) of acties uit frustratie, zoals hangjongeren die overlast geven omdat ze niets anders te doen hebben. Tegenwoordig heb je ook heftiger reacties waarbij jongeren zich terugtrekken uit de publieke ruimte, zoals radicalisering, zelfdestructie, zelfmoord of passiviteit (de hele dag achter de computer). Protest kan een onvermijdelijk maatschappelijk signaal zijn. Maar daarnaast zijn er andere, meer positieve reacties mogelijk zoals politiek activisme, participatie, (contact tussen culturen en generaties) culturele en subculturele uitingen (rap). We gaven hierboven een paar voorbeelden.

### Conclusie

In stedelijk gebied vinden spanningen tussen diverse groepen vaak plaats in de openbare ruimte. Jongeren leggen al decennia lang een claim op de publieke ruimte. Wij onderzochten of hierbij grondrechten in het geding zijn. Naar ons idee

gaat het in stedelijke gebieden vaak om verschillende claims op de ruimte. Bewoners hebben recht op een deel van de ruimte. Ook jongeren hebben recht op een deel van de ruimte, niet alleen letterlijk maar ook figuurlijk. Het recht op ruimte zien wij parallel aan het recht op ontwikkeling en expressie. Bevoogding van jongeren bij het gebruik van de ruimte gaat ons inziens in tegen het figuurlijke ‘recht op ruimte’. Gun jongeren tot op zekere hoogte een recht op ruimte in stedelijk gebied. Het bestrijden van overlast zonder jongeren in hun ruimtegebruik te respecteren, zal weinig effect hebben en tast een grondrecht aan.

### Shanta Singh en Ronald Mauer

1. Artikel 6, lid 2 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind
2. Artikel 31 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind garandeert het recht op ontspanning



Volgens Pim Fortuyn konden we wel zonder artikel 1 van de Grondwet, dat discriminatie verbiedt. Mariëtte de Heide, directeur van Art. 1, het artikel dat discriminatie verbiedt, een landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie is het hier niet mee eens. Mensen als gelijkwaardig beschouwen is de kern van een beschaafde samenleving. Maar met het wetboek in de hand alleen kom je er niet: 'Er is niet één waarheid, één norm. Er moet altijd naar de context gekeken worden om de juiste, effectieve interventie te bepalen'.

door Alex Dijk en Corina Hendriks

# De sociologie van Artikel 1

## De context van gelijkheid en discriminatie

'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan'. Zo luidt artikel 1 van de Nederlandse Grondwet. Volgens velen de hoeksteen van de Nederlandse democratische rechtstaat, volgens anderen een hinderlijk artikel dat afgeschaft zou moeten worden. Vereniging Art. 1, gevestigd in Rotterdam, komt op voor dit artikel in de Grondwet. Een gesprek met directeur Mariëtte de Heide.

*Waarom is artikel 1 het eerste artikel van onze grondwet?*

'De Grondwet heeft een lange historie. Dit gaat eigenlijk terug tot de Franse tijd, een periode waarin het gelijkheidsbeginsel erg belangrijk was. Daarom staat dit artikel op de eerste plaats.

Wettelijke zijn alle grondwetsartikelen echter nevensgeschikt. Als het gelijkheidsbeginsel verwoord was in bijvoorbeeld artikel 9, dan hadden we waarschijnlijk zo geheten. Toch is voor ons het gelijkheidsbeginsel wel de basis voor een beschaafde samenleving en daarmee een goed uitgangspunt. Als je een wet begint met de uitspraak dat iedereen die zich binnen de grenzen van een land bevindt, in gelijke gevallen gelijk behandeld moet worden, dan vind ik dat een van de meest essentiële uitspraken die je kunt doen'.

*Artikel 1 ligt onder vuur, sommige partijen pleiten zelfs voor afschaffing. Kunt u dit als voorvechter van dit artikel begrijpen?*

'Artikel 1 is een moeilijk artikel om te verdedigen en is beslist geen sexy onderwerp. Artikel 1 gaat over gelijkheid en gelijkwaardigheid. Maar een mens wil niet aan iedereen gelijk zijn; de mens wil

tot een eigen groep behoren en zich daarmee onderscheiden. Zo worden we opgevoed. De mens is een sociaal wezen en heeft het gevoel nodig dat hij of zij bij een sociaal verband hoort *waar anderen juist niet bij horen*. Het lastige van artikel 1 is dus dat het tegen een natuurlijke drang ingaat die zegt 'wij horen bij elkaar en zij zijn anders': mensen moeten bij artikel 1 over de grenzen van hun eigen veiligheid heen stappen.

Wij van Art. 1 houden ons de laatste tijd steeds meer bezig met deze meer psychologische en sociologische perspectieven op het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Volgens ons bieden deze perspectieven een veel beter handvat om te interveniëren dan het opgeheven vingertje. Je kunt discriminatie bestrijden met het wetboek in de hand en vervolgens een rechtszaak winnen maar het effect zal waarschijnlijk averechts zijn; de mensen om wie het gaat, raken nog een stapje verder van de samenleving vervreemd'.

*Wat doet Art. 1 precies?*

'Art. 1 is een samenvoeging van het voormalige landelijke bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie (LBR) en de regionale bureaus tegen racisme. In de nieuwe organisatie fungeert het landelijk bureau voornamelijk als het centrale expertisecentrum. In verschillende gemeenten door het land heen zijn de Anti-Discriminatie Buro's (ADB's) het aanspreekpunt voor burgers en zij registreren incidenten van discriminatie en behandelen klachten. De vereniging is voor 100% gesubsidieerd maar is onafhankelijk.

En dat kan gelukkig. Nederland is een land waar de overheid haar eigen kritiek durft te organiseren en subsidiëren. Dit is soms moeilijk uit te leggen aan bezoekers uit andere landen waar dit vaak niet het geval is.

Bij het landelijk bureau werken ongeveer dertig vaste medewerkers en een aantal vrijwilligers. Een van de hoofdactiviteiten is het bijhouden van het archief en bibliotheek. Verder geven wij gevraagd en ongevraagd advies over alles wat met discriminatie te maken heeft. Gezien onze geschiedenis als LBR zijn we momenteel met name expert op het gebied van racisme, maar we bouwen nu ook kennis op over andere vormen van discriminatie, zoals op seksualiteit, geloof en politieke overtuiging'.



*Art.1 als een belangenvereniging voor alloctonen?*

'Dat is een groot misverstand. Als we al een belangenvereniging zouden zijn, dan is dat voor het algemeen belang; de beschaafde samenleving. We komen op voor alle minderheden in de samenleving. En dat is ook een boodschap die we uitdragen: op de een of andere manier behoren mensen altijd wel tot een minderheid'.

*Is het debat over discriminatie veranderd in de loop van de tijd? Zo ja, hoe?*

'Als we het hebben over discriminatie en integratie, dan is de Nederlandse situatie toch wel een beetje een unieke. In veel andere landen wordt integratie gezien als iets dat een nieuwkomer moet bevechten en graag wil: in Nederland wordt het als een verplichting gezien die aan de nieuwkomer moet worden opgelegd. Alsof die nieuwkomers niet zouden willen integreren en dat wij integratie met boetes en andere maatregelen moeten afdwingen!

In mijn ogen hebben we het over onszelf uitgeroepen dat de situatie is zoals hij nu is. De oplossingen blijven op dit moment steken in het paradigma dat ik net schetste; integratie afdwingen door middel van repressie. Waarom gaan wij er niet van

uit dat de nieuwkomer de taal graag zou willen leren, wél graag wil integreren? Dan heb je een andere setting waarin je dan ook hele andere beleidsmaatregelen neemt.

Het derde ECRI rapport, de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, van afgelopen februari deed nogal wat stof opwaaien. Nederland kwam er aanzienlijk slechter af dan Nederlandse politici graag over zichzelf denken. Bovendien vinden velen in Nederland, ons land bijna té tolerant'.

*Welk argument mist u in het debat?*

'Het totale gebrek aan empathie; het vermogen van weldenkende mensen om eens stil te staan bij hoe het komt dat iemand roept wat hij roept, waar het vandaan komt en waarom hij het nodig vindt om dat te roepen. Je kan natuurlijk een jonge moslim vervolgen als hij iets gekks roept. Maar dat is, zoals eerder opgemerkt, een weg die hem alleen maar bevestigt in zijn beelden. Hij wordt opnieuw niet geaccepteerd. Het onmiddellijk grijpen naar repressieve maatregelen en jezelf niet afvragen waar het discriminerend gedrag vandaan komt, vind ik een buitengewoon zorgelijke ontwikkeling in het Nederlandse debat. Ter verduidelijking, met empathie bedoel ik niet dat je het alleen bij het begrip moet laten maar dat je betere en effectievere interventies kunt plegen als je de context beter begrijpt. Er moeten wel degelijk interventies gedaan worden. Discriminerende uitspraken blijven onacceptabel!

## 'Relatieveer ook eens een beetje! De Nederlandse cultuur is ook maar een gegroeide cultuur'

Een actueel voorbeeld in dit kader is Mohammed Enait die aanvankelijk weigerde vrouwen handen te geven. Na een uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling weigerde hij echter iedereen een hand te geven – dus niet alleen vrouwen. Om niet te discrimineren. Maar daar wordt veel aanstoot aangenomen. Daar tegenover staat dat als er een

Japane zakendelegatie komt, met een zak geld, en die buigen en geen handen geven, dan is het wel geaccepteerd. Er is dus niet één waarheid, één norm. Er moet altijd naar de context gekeken worden om de juiste, effectieve interventie te bepalen. Dit is niet iets dat een rechter met één uitspraak voor altijd kan beslechten. Om die context goed te begrijpen, moet er begonnen worden met dialoog. Relatieveer ook eens een beetje, de Nederlandse cultuur is ook maar een gegroeide cultuur. Dat is precies de Art. 1 boodschap; kijk naar intenties, zoek de oplossing en niet de confrontatie. In tijden van de opkomende Verdonk-en is dit een boodschap waar de politiek soms geen belang bij lijkt te hebben'.

*Bent u zelf wel eens gediscrimineerd?*

'In de tijd dat ik carrière aan het maken was in het onderwijs heb ik hoogstens een glazen plafond ervaren in mijn ambitie om rector te worden. Er waren vaak bijna ongelovige reacties als ik mij voorstelde als rector. Die mij overigens niet hebben verhinderd zeven jaar lang rector te zijn van een scholengemeenschap in Houten. Maar dat is wel de enige ervaring met discriminatie die ik persoonlijk heb gehad dus dat was niet mijn intrinsieke motivatie om directeur van Art. 1 te worden. Wel neem ik mijn verleden mee om te begrijpen hoe mensen over elkaar denken, over gelijkheid en discriminatie. Ik ben opgegroeid in de katholieke zuil in Brabant, en ik had nog nooit een homo gezien totdat ik achttien was. Ik heb gelukkig altijd kansen gekregen om mij te ontwikkelen en naar de universiteit te gaan. Daarbij hebben mijn ouders mij altijd opgevoed met het idee dat iedereen er mocht zijn, "dus homo's ook". Als ik dan vanuit dat kader terugdenk aan de eerste keer dat ik kennis maakte met een homo, dan was dat voor mij toch even schrikken. Ondanks mijn ontwikkeling en opvoeding. Als ik destijds al raar keek toen ik voor het eerst een homo zag, hoe moeten dan bijvoorbeeld moslims dat ervaren? Van mijn verleden heb ik geleerd dat je opvoeding van groot belang is voor hoe je dingen ziet en hoe gemakkelijk je het vreemde kan accepteren, en dat is iets dat voor iedereen geldt'.

**Alex Dijk** en **Corina Hendriks** zijn respectievelijk gastredacteur en redacteur van *idee*.

*Survival International* publiceerde onlangs unieke foto's van een geïsoleerd levende volksstam in een van de meest afgelegen delen van het Amazonegebied. De foto's tonen leden van de stam met een roodgeverfd lichaam die hun pijl en boog richten op het vliegtuig van waaruit de foto's werden genomen. Miljoenen mensen kregen de ongekende 'krijgers' te zien. Wie zijn de mensen op deze foto's? Hoe kunnen we de grondrechten en waarden van zulke geïsoleerd levende kwetsbare groepen benaderen? En wat kan Europa doen om ze te beschermen?

door **Lucy Arnot**

# Grondrechten en gedeelde waarden in het Amazonegebied

De gefotografeerde stam behoort tot zo'n honderd volksstammen in de wereld die ervoor hebben gekozen om contact met 'buitenstaanders' af te wijzen. De meeste ervan leven in Zuid-Amerika, vooral in Brazilië en Peru, maar er zijn ook meer dan veertig stammen in West-Papoea en een op de Indiase Andaman-eilanden.

## Geïsoleerd levende stammen

Hoewel er geen precieze definitie bestaat, verwijst de term 'geïsoleerd' over het algemeen naar stammen die geen (vreedzaam) contact met buitenstaanders hebben. Soms hebben erg geïsoleerd levende volksstammen sporadisch contact met nabijgelegen stammen, mogelijk om goederen uit te wisselen, maar ze hebben geen geregeld contact

met andere mensen die niet in stamverband leven. Dit betekent niet dat zij 'onbekend' of 'onontdekt' zijn, zoals vaak omschreven. We weten dat ze bestaan! In de loop der jaren heeft *Survival International* een enorme hoeveelheid documentatie verzameld om de exacte locatie van deze geïsoleerde stammen vast te stellen, zoals getuigenverklaringen, fysiek bewijs en verklaringen van nabijgelegen stammen.

## Monster van Loch Ness

Desondanks wordt hun bestaan nog vaak betwist. Zo beweert de president van Peru dat hun bestaan een verzinsel is van 'milieuactivisten'. Een woordvoester van de nationale oliemaatschappij, PeruPetro, vergelijkt ze zelfs met het

monster van Loch Ness: 'Iedereen lijkt van de geïsoleerde stammen gehoord te hebben of ze gezien te hebben, maar er is geen bewijs'. Daarom waren de foto's van de stam zo belangrijk; ze tonen de hele wereld onomstotelijk dat deze geïsoleerde volksstammen wel degelijk bestaan. Ook de problemen waarmee zij te maken hebben kwamen zo onder de aandacht.

De stam is gefotografeerd in Brazilië, waar ze vanuit Peru noodgedwongen naartoe gevlucht waren om te ontsnappen aan de illegale houtkappers in hun leefgebied.

Geïsoleerd levende stammen zijn de meest kwetsbare mensen op aarde, bedreigd door ziektes waartegen ze geen weerstand hebben en door het geweld waarmee illegale houtkappers, boeren en stropers hun leefgebieden binnendringen. Jorge, een Murunahua-man uit Peru, verloor een oog toen hij werd beschoten door illegale mahonie-houtkappers bij het eerste contact: 'Toen de houtkappers contact met ons zochten, kwamen we de jungle uit. Daarna volgde de ziekte, hoewel we toen niet wisten wat een verkoudheid was. De helft van ons ging dood. Mijn tante stierf, mijn neef ook. De helft van mijn familie ging dood'.

### Wereldwijde campagne

*Survival International* strijdt al bijna veertig jaar voor de bescherming van land, rechten en toekomst van inheemse volksstammen overal ter wereld. Zij voert over de hele wereld campagne voor inheemse volksstammen en krijgt daarbij steun van mensen uit meer dan tachtig landen. De Indiase regering zag bijvoorbeeld in 2000 af van de gedwongen verplaatsing van de geïsoleerd levende Jawarastam nadat zij dagelijks honderden brieven van aanhangers van *Survival International* had ontvangen. Maar ondanks alle successen moet nog veel werk worden verzet.

Met een unieke film met *Survival International's* ambassadrice Julie Christie als verteller ging de campagne voor geïsoleerd levende volksstammen van start. De campagne roept op tot erkenning en bescherming van hun landrechten; daar is hun toekomst op gebaseerd. Opgedrongen contact met de buitenwereld leidt onherroepelijk tot de ondergang van complete gemeenschappen. Als de landrechten gewaarborgd zijn, is er meer perspectief.

### Mensenrechten

Mensenrechten, de grondrechten van ieder mens, zijn in nationale en internationale wetten en verdragen vastgelegd. Maar hoe kunnen ze gelden voor de mensen op de foto's en hun recht om in afzondering te leven?

Er bestaan twee gangbare opvattingen hierover. Ten eerste zijn er mensen die vinden dat geïsoleerd levende volksstammen 'behouden' moeten blijven; ze maken geen deel uit van de moderne wereld en bieden juist een blik op het verleden. Maar de mensen op de foto's zijn geen overblijfselen uit vroegere tijden die op de een of andere manier de 'vooruitgang' misliepen. Ze maken deel uit van de huidige wereld. Mensenrechten gelden evenzeer voor hen, ook al kennen ze die zelf net zo min als de buitenwereld.

Ten tweede zijn er mensen die vinden dat geïsoleerd levende volksstammen de kans moeten krijgen 'onze' wereld te leren kennen. Maar de stam op de foto's heeft vrijwel zeker kennis van de 'buitenwereld'; zelfs de stam die in het grootste isolement leeft, de Sentinelezen op de Andaman-eilanden, is in aanraking geweest met buitenstaanders door vrachtschepen die nabij hun leefgebied vergingen.

### Confrontaties met buitenstaanders

Een poging tot vreedzaam contact met burens is voor geïsoleerd levende volksstammen uitsluitend mogelijk wanneer zij veilig in hun eigen gebied leven. Helaas komt dit zelden voor; de meeste confrontaties met buitenstaanders zijn gewelddadig. Het gaat meestal om kolonisten, veeboeren, houtkappers, mijnwerkers, boeren en anderen die op hun land uit zijn. In de Amazone zijn geïsoleerd levende Indianen vaak beschoten en uitgemoord. Wie weet wat de stam op de foto's in de loop der jaren heeft meegemaakt en ondergaan? Waar het om gaat is dat zij ervoor kiezen in isolement te leven. In de jaren tachtig stierf een vijfde van de Braziliaanse Yanomamistam toen mijnwerkers hun gebied binnendrongen. Hun landrechten, die dankzij twintig jaar campagne voeren onder leiding van *Survival International* nu gewaarborgd zijn, bieden hun tegenwoordig de mogelijkheid zelf de regie te voeren hoe zij zich aan de Braziliaanse samenleving aanpassen. Zij beheren eigen scholen in eigen dorpen en leiden hun welzijnswerkers zelf op zonder afbreuk te doen aan de eigen taal,

cultuur en levenswijze. Tijdens een bezoek aan Londen vorig jaar maakte Yanomami-leider en sjamaan Davi Kopenawa duidelijk hoe hij over de campagne dacht: 'Als *Survival International* er niet was geweest, waren we nu allemaal dood geweest'. Geïsoleerd levende stammen moeten niet 'behouden' blijven of met de 'buitenwereld' in contact worden gebracht. Beide opvattingen rieken naar kolonialistisch paternalisme: 'Wij weten wel wat goed voor hen is.' Nee, we moeten juist voor hun recht opkomen om zelf te bepalen hoe ze willen leven en zich op eigen wijze en in eigen tempo aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Het waarborgen van hun landrechten maakt dit mogelijk.

### Internationale verdragen

De Universele Verklaring van de Rechten van Inheemse Volken die in september 2007 is geratificeerd, heeft een internationale norm gesteld voor de behandeling van inheemse volken. Zij is echter niet juridisch bindend en kent ook geen sterke arm.

*Survival International* voert ook campagne voor ratificatie van ILO-Conventie 169 van de Internationale Arbeidsorganisatie, het enige internationale verdrag dat de rechten regelt voor inheemse volken op hun eigen leefgebied en een stem in projecten die dat kunnen aantasten. Anders dan de VN-verklaring is de ILO-Conventie wel juridisch bindend voor alle overheden die haar ratificeren.

Negentien landen deze conventie geratificeerd en naarmate hun aantal toeneemt, krijgt zij meer kracht. Nederland en Spanje zijn de enige twee Europese landen die tot dusver hebben getekend.

### Toepasbaarheid

Landen werpen allerlei bezwaren op tegen de ratificatie. Zo weigert het Verenigd Koninkrijk omdat het geen relevantie voor dit land zou hebben, aangezien er geen inheemse volken zouden leven. De conventie stelt echter nergens dat alleen landen met inheemse volken zouden kunnen tekenen. Sterker nog, de ILO verwerpt dit argument met de volgende voorziening: 'Ratificatie... is een

© Gleason Miranda/Funai





© Fiona Watson/Survival

blijk van solidariteit met inheemse volken en stammen. De principes van deze conventie kunnen ook als leidraad fungeren voor ontwikkelingshulp en -samenwerking en programma's die door de deze landen worden gesteund en ontwikkeld om inheemse volken en stammen te steunen<sup>1</sup>. Bredere ratificatie van ILO-Conventie 169 door Europese landen zou een belangrijk signaal afgeven aan landen die wel inheemse volken kennen. Hoe breder de steun voor deze conventie zal zijn, des te moeilijker zal het voor elk land worden haar te negeren, of ze er nu partij bij zijn of niet. Met de ratificatie heeft Nederland een krachtig signaal afgegeven van solidariteit met geïsoleerd levende volken en andere stammen. Het moet nu eraan werken dat de rest van Europa hierin zal volgen.

### Conclusie

De publieke reactie op de foto's van deze geïsoleerd levende stam was verbazingwekkend. Honderden mensen sloten zich aan bij onze brievencampagnes en schreven de Peruaanse president met het dringende verzoek om de landrechten van deze volken te beschermen. Als een gevolg van deze toenemende druk heeft de Peruaanse overheid een missie het Amazonegebied in gestuurd om de leefomstandigheden van deze geïsoleerde volken nader te onderzoeken.

Om terug te keren bij de vraag die we in het begin stelden: zijn er nu nog werkelijk mensen op aarde die nog nooit een vliegtuig hebben gezien?

Ons antwoord moet luiden: waarschijnlijk niet, het volk op deze foto's heeft vast wel eens eerder een vliegtuig gezien'. Maar onze preoccupatie met wat deze mensen weten, of niet weten over 'onze' wereld, weerhoudt ons ervan de vraag te stellen die er werkelijk toe doet: wat bedreigt hun leefwijze en hoe kunnen we hun hierin helpen?

Om te spreken met José Carlos dos Reis Meirelles Júnior, leider van de expeditie die deze foto's produceerde: 'Wat in dit gebied gebeurt... is verder bewijs voor de volstrekte irrationaliteit waarmee wij, de "beschaafde" wereld, het leven op aarde tegemoet treden. Het is de hoogste tijd dat we stoppen met het opleggen van onze visie aan anderen, en geïsoleerd levende volken een eigen visie gunnen op de beste omgang met hun eigen leefgebied, leven en toekomst'.

**Lucy Arnot** is lid van Survival International. Met medewerking van Nellie Werner, vertaling Caroline Hulsmann, David Raats en Arthur Olof. Voor meer informatie zie <http://www.survival-international.org>

1. Tomei, Manuela & Sweptson, Lee (1996) *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*. Geneva: ILO

In internationale conflicten is de kans op geweld en het schenden van mensenrechten vaak groot. Strafrechtsdeskundige Bas van der Leij bespreekt hoe internationale belangenconflicten gewelddoos kunnen worden opgelost. 'Bij dit soort conflicten moet er altijd een strafrechtelijke reactie volgen'.

door **Bas van der Leij**

# Gewelddoos oplossen van belangenconflicten

## Een internationaal perspectief

In de vijfde richtingwijzer geeft D66 als een van de centrale waarden het gewelddoos oplossen van belangenconflicten. Hoe vanzelfsprekend dit ook mag klinken, een gemakkelijke opdracht is het geenszins. Zeker als we dat in een internationaal perspectief plaatsen. Bij internationale, interregionale en intergroep conflicten is de kans op geweld vaak groot. De problemen in het Midden-Oosten, Afghanistan, Darfur en Georgië, illustreren dat. Een oplossing van een dergelijk conflict ligt vaak niet binnen handbereik, via bijvoorbeeld een wapenstilstandakkoord. Een wapenstilstand kan dan bij het minste of geringste worden verbroken en een nieuwe golf van geweld kan volgen. Een nieuw conflict is geboren, of misschien beter gezegd, het oude conflict is nooit werkelijk opgelost. Daarom vereisen dergelijke conflicten een structurele aanpak, waarbij op meerdere niveaus en dimensies aan een duurzame uitkomst wordt gewerkt<sup>1</sup>. De oplossing, of misschien beter gezegd het doel, moet dan zijn een duurzame vrede<sup>2</sup>.

Gewelddoosbarstingen zijn niet een logische voorwaarde van een uiteindelijke vreedzame oplossing. Zeker niet. Door Galtung wordt aangegeven dat niet geweld onderdeel uitmaakt van de menselijke natuur, maar het *vermogen* tot geweld. Het zijn dan vervolgens de omstandigheden die de realisatie van dat vermogen bepalen<sup>3</sup>. Aan die omstandigheden kan worden gewerkt om te voorkomen dat (verder) geweld wordt gebruikt om conflicten op te lossen. De vraag is natuurlijk hoe dan. Zo eenvoudig als die vraag luidt, zo ingewikkeld is het antwoord. Het proces waarvan duurzame vrede de uitkomst moet zijn, is er een van geven en nemen, waarbij verzoening tussen (voormalige) rivalen een belangrijke rol speelt. Het disproportioneel 'bestrafen' van een der partijen – zoals Duitsland na de Eerste Wereldoorlog met een enorm bedrag aan herstelbetalingen werd opgezadeld<sup>4</sup> – kan een voedingsbodemp zijn voor nieuwe conflicten, of verdieping van de oude.

Toch kan bestraffing – en in ruimer verband berechting – wel een onderdeel vormen in het oplossen van een internationaal, interregionaal of intergroep conflict. In het oplossen van conflicten tussen *individuen of belangengroeperingen* heeft de rechter zelfs een hele prominente rol. Het is dan zijn of haar taak om in een rechtsgeschied tussen partijen een oordeel uit te spreken. Dat is echter op internationaal (of interregionaal) niveau heel anders. Er is een Internationaal Hof van Justitie (gevestigd in Den Haag in het Vredespaleis) dat zich uitsluitend buigt over rechtsgeschillen tussen landen, mits die landen daar toestemming voor geven<sup>5</sup>. Van die mogelijkheid is tot op heden weinig gebruik gemaakt. Maar dat wil niet zeggen dat berechting hier geen rol van betekenis kan of behoort te spelen. Sterker nog, indien in internationale conflicten sprake lijkt te zijn van mensenrechtenschendingen ben ik van mening dat er altijd een (internationaal) strafrechtelijke reactie moet volgen. Daar komt bij dat berechting wel degelijk, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het proces dat is gericht op verzoening en vrede. Op dat punt wordt nu verder ingegaan.

### Straftribunalen

Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw waren er weinig mogelijkheden om oorlogsmisdadigers strafrechtelijk te vervolgen. Door de val van de Berlijnse muur in 1989 en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie twee jaar later kwam er een wijziging in het internationale politieke klimaat. Hierdoor werd het voor de VN mogelijk om in 1993 het Joegoslavië-tribunaal op te richten. Daarmee is de VN een nieuwe weg ingeslagen in de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Daarbij zijn mensenrechtelijke kwesties uitdrukkelijk onderdeel geworden van het vredes- en veiligheidsbeleid van de VN. In dat beleid past ook het instellen van oorlogstribunalen. Een belangrijk signaal dat hiermee wordt afgegeven is dat ernstige misdaden niet onbestraft zullen blijven. Na het Joegoslavië-tribunaal zijn er een hele reeks nieuwe tribunalen opgericht, waarbij de VN in meer of mindere mate betrokken is geweest<sup>6</sup>.

De bestraffing van oorlogsmisdadigers door een onafhankelijk supranationaal hof is een belang-

rijke stap, maar voor verzoening tussen (voormalig) rivaliserende gemeenschappen is het (nog) onvoldoende. Daar is meer voor nodig. Onder verzoening kan worden verstaan het herstellen van vriendschap tussen rivalen na een conflictbeëindiging of het omzetten van aversie en vijandschap naar een vorm van vriendschap. Een verzoeningsproces begint wanneer psychologische veranderingen plaats gaan vinden. Dit betekent dat de rivaliserende gemeenschappen onder andere hun opvattingen, houding en emoties over het conflict, over elkaar en de toekomstige verhoudingen veranderen in de richting van het herstellen van vriendschap. Daarvoor zal een beleid ontwikkeld moeten worden dat gericht is op verandering van het psychologisch repertoire van de leden van de gemeenschappen die betrokken zijn geweest bij een conflict. Dergelijke veranderingen beginnen soms al voor het conflict uiterlijk is beëindigd en kunnen dan meewerken aan een vreedzame oplossing. Een verzoeningsproces is niet lineair met een constante verandering, maar veeleer een dynamisch proces met tegenslag en vooruitgang.

### Joegoslavië-tribunaal

Terug naar het Joegoslavië-tribunaal. Het doel waarvoor dit tribunaal tot stand is gekomen is om de personen, die verantwoordelijk zijn voor de grove mensenrechtenschendingen begaan in het voormalig Joegoslavië, te veroordelen om zo te komen tot een *herstel van vrede*. Volgens het tribunaal vormen de eigen verrichtingen een bijdrage aan het verzoeningsproces in het voormalig Joegoslavië. Idealiter zou dat voor het proces tegen Karadzic ook moeten gelden. Het is echter de vraag of het tribunaal met voldoende middelen is geëquipeerd om dat te kunnen. Zo is de focus van het tribunaal niet primair gericht op de belangen van individuen. Slachtoffers in het strafproces kunnen alleen maar participeren als getuigen. Een sprekerrecht voor slachtoffers – zoals in Nederland – kent het Joegoslavië-tribunaal niet. Maar als we kijken naar de zaak Karadzic dan appelleert de bestraffing, indien hij schuldig wordt bevonden, aan een gevoel van rechtvaardigheid<sup>7</sup>. Rechtvaardigheid is een belangrijk aspect in het proces naar verzoening<sup>8</sup>.

Maar dat proces bestaat uit meerdere dimensies dan rechtvaardigheid alleen. Uit de ervaringen

opgedaan met onder andere de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie komt naar voren dat waarheidsvinding als functie van het vastleggen van het gemeenschappelijk (gewelddadig) verleden een belangrijk onderdeel is in het proces naar verzoening. Daarnaast vormen onder andere erkenning van slachtofferschap en het binnen een officiële context kunnen vertellen van het eigen verhaal, prominente aspecten in dat proces. Maar ook het erkennen van de humaniteit en identiteit van de mensen van de andere gemeenschap (zoals de gemeenschap waartoe de oorlogsmisdadigers behoren) vormt een uitermate belangrijk onderdeel van de weg naar verzoening<sup>9</sup>. Dat kan ook leiden tot amnestie voor degenen die (oorlogs-) misdaden hebben begaan. Dit zijn aspecten die geen plaats hebben gekregen in het strafproces bij het Joegoslavië-tribunaal<sup>10</sup>. Hierdoor is het tribunaal in dat opzicht in zekere zin gehandicapt. Er moet een bijdrage worden geleverd aan een verzoeningsproces waarvoor het eigenlijk niet de middelen heeft.

Bij de totstandkoming van het Internationaal Strafhof (niet te verwarren met het Internationaal Hof van Justitie) in 2002 heeft men hier veel van geleerd en is meer aandacht gekomen voor de positie van slachtoffers, de mogelijkheden tot schadevergoeding en andere vormen van herstel, zoals rehabilitatie. Daarin kan een duidelijke stap voorwaarts worden gezien in de ontwikkeling van het internationale strafrecht. De restrictieve kaders van bestraffing worden meer losgelaten en een multidimensioneel procesmodel begint vorm te krijgen. Maar misschien zit het venijn hier toch in de staart. De genoemde dimensies van een verzoeningsproces liggen niet altijd in elkaars verlengde. Zo zal een verdachte van oorlogsmisdaden niet snel een volledige bekentenis willen afleggen, als daar geen amnestie tegenover staat. Ook zal bij de berechting van een verdachte de waarheidsvinding in het teken staan van juridisch bewijs en heeft het met een gemeenschappelijke geschiedschrijving weinig (meer) van doen. Dat maakt het (geweldloos) oplossen van internationale, interregionale of intergroep conflicten – ook met de hulp van een straftribunaal – tot een delicaat en meestal langdurig proces.

Dit alles neemt echter niet weg dat het uitgangspunt – het geweldloos oplossen van belangenconflicten – ook bij dergelijke conflicten als centrale waarde krachtig overeind blijft. Het is juist in zaken waarin de beproeving groot is, dat het blijven zoeken naar oplossingen en het vasthouden aan gekozen uitgangspunten de basis vormt voor uiteindelijk succes.

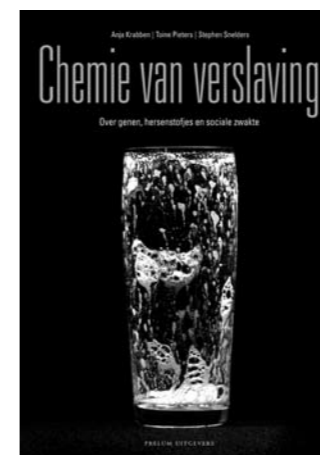
**Bas van der Leij** is als strafrechtdeskundige verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

1. Dit impliceert overigens in het geheel niet dat in een periode van duurzame vrede tussen landen of bevolkingsgroepen geen conflicten kunnen ontstaan. Conflicten zijn van alle tijden, maar in een periode van duurzame vrede worden conflicten gewoonlijk vreedzaam opgelost.
2. Met duurzame vrede wordt hier bedoeld een situatie waarin de kans op een oorlog of een (intern) gewapend conflict zo klein is dat geen enkele betrokken partij daar rekening mee houdt.
3. Zie J. Galtung, 'Violence, War, and Their Impact On Visible and Invisible Effects of Violence', *Polylog, Forum for Intercultural Philosophy* 5 (2004).
4. Volgens berekeningen zou Duitsland tot 1986 herstelbetalingen hebben moeten verrichten als de Tweede Wereldoorlog niet zou zijn uitgebroken.
5. Daarnaast kan het Internationale Hof van Justitie op verzoek van VN-organen of geautoriseerde internationale organisaties ook adviseren in juridische kwesties.
6. In de jaren na de oprichting van het Joegoslavië-tribunaal in 1993, zijn het Rwanda-tribunaal, het speciale tribunaal voor Sierra Leone, het Internationale Strafhof, het tribunaal voor Oost-Timor en het Cambodja-tribunaal opgericht. Momenteel is de VN bezig een bijzonder tribunaal voor Libanon op te zetten in verband met de moord in 2005 op Rafik Hariri, oud-premier van Libanon. Bovendien is er vorig jaar een bilateraal akkoord gesloten tussen Burundi en de VN over de vorming van weer een nieuw tribunaal.
7. Wat onder (sociale) rechtvaardigheid moet worden verstaan blijft hier verder buiten beschouwing.
8. Vergelijk L. Kriesberg, 'Comparing Reconciliation Actions within and between Countries', in Y. Bar-Siman-Tov (ed.): *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press: Oxford 2004.
9. *Ibid.*
10. Ook bij het Rwanda-tribunaal, dat qua opzet en uitvoering zeer vergelijkbaar is aan het Joegoslavië-tribunaal, ligt de nadruk op de ondersteuning en bescherming van slachtoffers als zij in een strafzaak als getuigen optreden en niet op de (individuele) belangen van slachtoffers op herstel of rehabilitatie.



## DE BESTE DE BAAS BOEKRECENSIE

Wat is verslaving? Waarom zijn sommige mensen sneller en meer verslaafd dan anderen? Het boek *Chemie van Verslaving* geeft een goed overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van verslaving en verslavingszorg, meent Victor Everhardt. Meer aandacht voor de keuzevrijheid van de gebruiker was echter wel wenselijk geweest.



### De Chemie van Verslaving

Over genen, hersenstofjes en sociale zwakte  
Krabben, A., Pieters, T., Snelders, S.  
Prelum Uitgevers  
ISBN 9789085620440

## Verslaving als keuze?

Over een eigen wil, genen,  
chemie en moraal

De eerste zin van het boek *Chemie van Verslaving* wil ik u als lezer van Idee niet onthouden. 'Het gebruik van genotsmiddelen om te ontspannen, te vergeten, te durven en te dromen is een existentiële behoefte van mensen'. Toch wordt deze existentiële behoefte vaak als een maatschappelijk probleem gezien. De mens heeft problemen om het gebruik ervan onder controle te houden. Maar wat is verslaving? Wat bepaalt dat je er (schijnbaar) moeiteloos mee kan stoppen of juist vervalt in problematisch gebruik? De lezer van dit boek wordt op een zeer aangename wijze meegenomen in het denken over alcohol- en drugsverslaving. Na lezing ben je op de hoogte van de belangrijke nieuwste ontwikkelingen op dit terrein. Daarnaast wordt dit zeer toegankelijke boekwerk rijk geïllustreerd met ervaringen van gebruikers zelf. Naast Anja Krabben, die als freelance journalist werkzaam is, zijn Toine Pieters en Stephen Snelders mede auteurs van het boek. Beide heren zijn respectievelijk als moleculair bioloog en historicus verbonden aan de afdeling Metamedica van het VU Medisch Centrum.

### Wat is verslaving?

Er bestaat geen eenduidige omschrijving van het begrip verslaving. De schrijvers hebben maar liefst acht modellen gevonden waarbinnen verslaving

verschillend wordt gedefinieerd. Het begon allemaal met het morele model (vanaf 1750). De gebruiker bezit een zwakke en amorele persoonlijkheid en moet via de gevangenis, heropvoedingskamp of anderszins weer terug worden gebracht op het juiste spoor. Vervolgens zijn achtereenvolgens nog zeven modellen ontwikkeld, te weten het farmacologische, symptomatische, ziekte, leertheoretische, sociale, biopsychosociale en het hersenziekte model.

Het farmacologische model (vanaf 1850) stelt de verslavende eigenschappen van de diverse middelen centraal. Het symptomatische model (vanaf 1930) gaat uit van een onderliggende karakterneurose of persoonlijkheidstoornis. Het ziektemodel (vanaf 1940) maakt voor het eerst een duidelijk biologisch en psychisch onderscheid tussen de verslaafden en niet-verslaafden. De bijeenkomsten van de Anonieme Alcoholisten begint nog dagelijks met de zin 'ik ben ziek'. Naast het leertheoretische model (vanaf 1960) dat uitgaat van onaangepast gedrag dat met gerichte gedragstherapie kan worden behandeld, komen wij in de jaren zestig ook het sociale model tegen. De sociale omstandigheden van het individu worden als centraal ijkpunt genomen en het maatschappelijk werk wordt als bijpassende 'behandeling' ingezet. Het biopsychosociaal model (1970- 1990) zoekt de oorzaak van de verslaving in een combinatie van biologische, psychologische en sociale omstandigheden. Sinds 1990 is het hersenziekte model omarmd dat een combinatie voorschrijft van medicatie en gedragstherapie.

### Verslaving en keuzevrijheid

Op dit moment overheerst dus de gedachte dat wij te maken hebben met een chronische (hersens)ziekte. Hiertegen wordt een krachtige oppositie gevoerd. Aan de ene kant door ondermeer de Engelse arts Theodoor Dalrymple. Hij is er van overtuigd dat heroïneverslaving een moreel probleem is. Aan de andere kant is er een stroming, onder andere verwoord door sociaal psycholoog Peter Cohen, die beweert dat verslaving niet bestaat. Het individu bepaalt namelijk zelf wel wanneer hij met zijn intensieve gebruik wil stoppen. Beide stromingen leunen zwaar op de keuzevrijheid van het individu. Deze keuzevrijheid bepaalt of je een genotsmiddel wilt gebruiken én dezelfde vrijheid geeft je de mogelijkheid om daar ook weer mee te stoppen. Dalrymple stelt dat de

persoon hiervoor wel moet worden gestimuleerd met 'hulpmiddelen', zoals bestraffen en verbieden. Maar waar een wil is, is een weg.

Maar hoe vrij ben je als gebruiker? De schrijvers van het boek gaan met name in op de chemische en genetische componenten die daarbij een belemmerende rol kunnen spelen. Als je hersenen blijvend veranderen na gebruik van genotsmiddelen, dan heb je niet meer de vrijheid om zomaar te stoppen. Hetzelfde geldt voor de genetische component. Ieder mens is behept met het pakket dat hij meekrijgt tijdens zijn geboorte. Maar er is meer. Veel gebruikers komen namelijk zonder hulp van buitenaf weer af van hun (al dan niet) problematische gebruik. De keuzevrijheid van het individu geldt dus wel degelijk voor deze groep. Interessant is welke invloeden, los van de chemie en het genenpakket, er nog meer kunnen zijn. Vrienden, familie en de maatschappij zijn factoren die dan interessant worden om nader te bestuderen. Mij valt op dat dit moment van stoppen veelal samenvalt met een specifiek moment in het leven, namelijk wanneer iemand gaat het trouwen, kinderen krijgt en een hypotheek afsluit (in willekeurige volgorde).

### De bril van de deskundige

De bovenstaande modellen, met uitzondering van het biopsychosociaal model, worden nog steeds gehanteerd in de verslavingszorg. Dit verklaart waarom er uiteenlopende behandelvormen worden aangeboden. Van Glenn Mills-achtige vormen van het heropvoedingsideaal tot en met de verstrekking van medicatie al dan niet in combinatie met gedragstherapie. Nu verwacht je dat elke behandelvorm dus wel zijn bijdrage zal leveren aan de vermindering van het probleem. Anders zou je er wel mee stoppen. Toch? De schrijvers merken het volgende op: 'Welke verslaafden die met succes behandeld zijn, zijn na enkele jaren nadien nog steeds van de drank en drugs af? Wij weten het niet'. Dat is geen mooi bericht maar wel waar. Door een gebrek aan kritische zelfanalyse zijn modellen verworpen tot theoretische dogma's. De kritiek op elkaar is hevig maar de overtuigingskracht ontbreekt. Ze missen namelijk de juiste argumenten, te weten: goede onderzoeksresultaten. Ik pleit zelf dan ook voor een benadering waarbij de behandelmethode centraal wordt gesteld.

Hierbij dient vanzelfsprekend de focus te liggen op onderzoek naar de effectiviteit. Daar is ook al wel een en ander over bekend. Sluit vervolgens aan bij het meest effectieve model tot nu toe: het zelfherstellende vermogen van het individu. Probeer deze te versterken door het individu de juiste middelen in handen te geven. Met die bril op is het onderzoek naar DNA, genen en de hersenen zeer interessant te noemen. Genotmiddelen grijpen in op het zeer complexe beloningssysteem van onze hersenen. Daarbij is belangrijk om zo snel mogelijk een goed antwoord te krijgen over korte termijn schade en blijvende schade bij gebruik van de diverse middelen.

### DNA, genen en de hersenen

Het boek besteedt terecht veel aandacht aan de nieuwe ontwikkelingen in de wetenschap, namelijk onderzoek naar DNA, genen en de hersenen. Elke poging mijnerzijds om dit zeer goed en toegankelijk beschreven deel van het boek hier kort samen te vatten heb ik met respect voor de schrijvers nagelaten. Ik wil hierbij slechts wijzen op een aantal zaken die mij zijn opgevallen.

Wij staan aan het begin van kennis over de werking van onze hersenen. Er bestaan zeer indrukwekkende plaatjes over de verschillen in hersenactiviteit van de gebruiker en niet-gebruiker. Laat twee personen naar plaatjes kijken en je ziet dat er veel meer hersenactiviteit is bij de niet-gebruiker. Wij blijken niet te weten waarom dit is en kunnen dus nog geen betekenis geven aan dit verschil. Wat betreft het verhaal rond genen is één zaak helder, het verslavingsgen blijkt niet te bestaan. Toch vinden de schrijvers veel bewijs dat het wel goed is om je eigen familie goed te kennen. Flink drinkers in je familie voorspellen niet dat jij er ook een gaat worden. Het helpt wel om eigen drinkpatronen te verklaren en daarop goed te kunnen anticiperen.

### Tot slot

Natuurlijk zijn er ook een aantal beperkingen van het boek aan te geven. Doordat het boek een diepgaande analyse van 'de chemie' geeft, is de fundamentele kritiek op de 'chemische benadering' van bijvoorbeeld Dalrymple en Cohen snel terzijde gelegd. Dit terwijl het zelfherstellend vermogen van het individu de belangrijkste factor is om weer van je ongewenste gedrag af te kunnen komen.

Ten tweede geeft het boek alleen een Nederlandse (westerse) visie weer op gebruik en verslaving. Een gemiste kans omdat, zo blijkt na lezing van het eerste hoofdstuk, wij zelfs geen goede definitie kunnen geven van het concept verslaving. Met een open blik naar buiten krijgen wij meer inzicht om onze eigen discussies mee te verrijken en verdiepen. Want of wij het nu hebben over het kauwen van Khat in het de Hoorn van Afrika of van Coca bladeren in de Andes, het gebruik van stimulerende middelen is de mens eigen. Hoe reageren andere culturen op gebruik en de gevolgen van dit gebruik voor het individu en de maatschappij? Interessant maar nu niet aan de orde gesteld. Ten slotte hebben de schrijvers nagelaten om op grond van hun bevindingen conclusies te trekken. Wel hebben zij getracht om op basis daarvan enkele lijnen voor toekomstige ontwikkelingen te schetsen. Deze 'partituren van de toekomstmuziek', zoals zij dit hebben betiteld, zijn niet meer dan een enkele eerste noot gebleken. Aardig wat betreft opzet, maar niet meer dan dat.

Het lezen van het boek bevestigt mijn eigen mening dat een ieder die pretendeert 'de oplossing van het verslavingsvraagstuk' in huis zegt te hebben diep gewantwoord dient te worden. Het vraagstuk is eigenlijk net zo complex als het leven zelf. Helaas zijn er nog teveel dogmatici die gebaseerd op de beschreven modellen elkaar vanuit de loopgraven aan het bevechten zijn. Een dergelijk positie kan alleen worden gerechtvaardigd als je met goede rapportcijfers thuiskomt. Laten wij dus de resultaten in ogen-schouw nemen en met de bewijzen over de (afwezigheid) van effectieve methoden stil gaan staan bij de vraag wat de modellen tot nu toe hebben gebracht. Pas als iedereen bereid is om uit zijn schuttersputje te komen kunnen de in het boek beschreven nieuwe inzichten op werkelijke waarde worden geschat en gewogen. Blijkt de toekomst uit te wijzen dat het te licht is, dan schuiven wij het terzijde. Is het zwaar genoeg dan kunnen wij gezamenlijk een stap vooruit maken...

**Victor Everhardt** is jurist en historicus en thans als voorzitter van het Centrum Alcohol & Drugs werkzaam bij het Trimbos-instituut. Tevens is hij bestuurslid van D66 Utrecht.

## POSTBUS 66

De Nederlandse verzorgingsstaat is toe aan herziening. Door de te sterke focus op verzorgen worden energieke en talentvolle burgers te vaak veranderd in hulpeloze, passieve en onverantwoordelijke slachtoffers. De verzorgende overheid moet letterlijk en figuurlijk plaatsmaken voor actief en verantwoordelijk burgerschap.

door Dennis de Kool

# Voorbij de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat is lange tijd een uiterst succesvol project geweest. Tot de successen behoren een hoge levensstandaard, universele voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en een recht op inkomen in geval van ouderdom, ziekte, invaliditeit, werkloosheid en armoede<sup>1</sup>. Ontwikkelingen als globalisering, individualisering, vergrijzing en ontgroening maken een herziening echter noodzakelijk. De discussie over de hervorming van de verzorgingsstaat heeft vaak een eenzijdige financiële focus, namelijk het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. In deze bijdrage wordt echter een principiële redeneerlijn gevolgd. De geponeerde stelling is dat de overheid in de loop der tijd te veel zorgtaken en verantwoordelijkheden van burgers heeft overgenomen. Het ongewenste gevolg van een overheid die taken naar zich toetrekt is dat burgers zich vaak niet meer verantwoordelijk voelen voor persoonlijke problemen en maatschappelijke vraagstukken.

Zo werd bijvoorbeeld de gezinsvoogd van Savanna verantwoordelijk gehouden voor de dood van dit meisje in plaats van de ouders die haar hadden omgebracht. Als ontsnapte TBS-ers in de fout gaan, worden vaak in eerste instantie de begeleiders of de kliniek aangesproken, in plaats van de dader. Voor probleemjongeren worden doorgaans kostbare overheidsprogramma's opgezet, terwijl de primaire verantwoordelijkheid bij de falende ouders en de jongeren zelf ligt. Buitenschoolse opvang is geen taak van scholen, maar een verantwoordelijkheid van de ouders. Verder is het een merkwaardig gegeven dat in tijden van krapte op de arbeidsmarkt met name de overheid in plaats van het bedrijfsleven en de werknemers een financiële rol speelt bij de kinderopvang. Al deze voorbeelden maken duidelijk dat de eigen verantwoordelijkheden van burgers uit beeld zijn geraakt en daarom bij de verkeerde personen of instanties worden neergelegd. Bovendien doet de overheid

## ‘Burgers kunnen pas verantwoordelijk gedrag gaan vertonen als zij die verantwoordelijkheid ook krijgen’

geen echte pogingen om de te hoog gespannen verwachtingen van burgers te corrigeren, integendeel.

### Kunstmatige solidariteit

Aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat liggen goede en wellicht naïeve bedoelingen ten grondslag. Op het eerste gezicht leek de vervanging van liefdadigheid door publieke ondersteuning zeer humaan. Maar in werkelijkheid leidt dit ogenschijnlijk humane en sociale systeem tot apathie. Liefdadigheid waarop men recht heeft, haalde het motief voor menselijke solidariteit in tijden van tegenspoed weg en tastte zowel de banden van persoonlijke genegenheid aan als ook het plichtsgevoel jegens naaste verwanten. Het verschuiven van de verantwoordelijkheid van het individuele naar het collectieve had een enorm schadelijk effect op hoe mensen dachten en voelden, en daarom op de samenleving als geheel<sup>2</sup>. Liefdadigheidsinstellingen maakten plaats voor overheidsinstellingen. Familie- en gezinsbanden werden zwakker, omdat men immers bij tegenslag kon terugvallen op vadertje staat. Bedoeld als uiting van sociale verantwoordelijkheid, werkte de verzorgingsstaat egoïsme, fraude en bedrog in de hand. De particuliere zorg voor de naaste werd in de verzorgingsstaat afgekocht door het betalen van belasting. De persoonlijke betrokkenheid bij het welzijn van heeft dus plaats gemaakt voor de kunstmatige solidariteit van de verzorgingsstaat.

### Maatschappij van slachtoffers

Een historische analyse leert dat de verzorgingsstaat vier hoofdfuncties vervult, namelijk verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden<sup>3</sup>. Uit dezelfde analyse blijkt dat te veel nadruk is

gelegd op verzorgen en verzekeren, in plaats van verheffen en verbinden. Met alle onbedoelde gevolgen van dien. Te veel mensen namen te gemakkelijk genoegen met de warme deken die de verzorgingsstaat hen aanreikte. Burgers worden op deze manier onnodig verleid om hun verantwoordelijkheden te ontlopen. Een voorbeeld zijn gezonde burgers die zich zonder enige schaamte financieel laten onderhouden door de overheid (*uitkering als keuze*). Daarnaast is een verre van verheffende slachtoffercultuur ontstaan, waarin steeds meer ongewenste gedragingen worden toegeschreven aan factoren die mensen zouden zijn overkomen, zoals een slechte jeugd, niet verworven trauma's of verslavingen. Het gevolg van het claimen van een slachtofferrol is dat de verantwoordelijkheid voor persoonlijke problemen of tekortkomingen bij anderen wordt neergelegd. Ook hier gaat de overheid niet vrijuit. Wie niet hulpeloos is, wordt desnoods hulpeloos *gemaakt*. Een voorbeeld zijn asielzoekers. Asielzoekers zijn per definitie zeer initiatiefrijke mensen met een sterk vermogen om voor zichzelf te zorgen<sup>4</sup>. Deze doorgaans hoogopgeleide mensen worden vaak in een initiatiefloze positie gebracht door de overheid die hen verbiedt te werken. Dit is slechts een tragisch voorbeeld van hoe actieve en talentvolle mensen tegen hun zin in initiatiefloze en hulpbehoevende 'objecten' van de overheid worden veranderd.

### Fluwelen slavernij

Opmerkelijk genoeg is deze ontwikkeling in het verleden reeds voorspeld door de Franse denker en historicus Alexis de Tocqueville (1805-1859). Zijn vrees voor een bevoogdend machtsapparaat die egocentrische individuen van het wieg tot het

graf begeleidt, getuigde van een vooruitziende blik. 'Het is allesomvattend, voorziet en regelt alles tot in details en wel met fluwelen handschoenen (...). Het stelt het op prijs, dat zij een aange-naam leven hebben, als hun gedachten en verlangens zich maar niet richten op iets anders dan hun welverzorgd bestaan. Het spant zich graag in voor hun welvaren, mits het zelf mag uitmaken waarin dat bestaat en het zelf de enige instantie blijft om dat welvaren tot stand te brengen (...). Dit systeem hangt niet de tiran uit, maar maakt de mensen monddood, weifelend en willoos en bereikt daardoor, dat een heel volk niet meer voorstelt dan een troep angstige en tegelijk vlijtige schapen met de regering als de zorgzame herder'<sup>5</sup>. Tocqueville spreekt in dat kader van een 'fluwelen slavernij', waarbij burgers zich over de bevoogding door de staat troosten met de gedachte dat zij hun betuttelaars zelf hebben uitgekozen.

### Overheid als scheidsrechter

Het is dus noodzakelijk dat de burgers weer hun eigen verantwoordelijkheden nemen. Dat kan pas wanneer de overheid hen genoeg ruimte biedt. Een belangrijke eerste stap die daarbij moet worden gezet is het herdefiniëren van de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid. Vertrouwen op de eigen kracht van mensen is de kern van het sociaal-liberale gedachtegoed. Vanuit dat licht bezien is het wellicht noodzakelijk om de verzorgingsstaat niet meer te zien als een 'comfortabel bed op afbetaling', maar als een noodzakelijk kwaad<sup>6</sup>. In deze klassieke benadering is de overheid wel noodzakelijk, maar ligt het initiatief bij de burgers. Net als bij een voetbalwedstrijd moet de overheid als scheidsrechter het spel overlaten aan de spelers, zo onzichtbaar mogelijk zijn en

geen eigen stempel op de wedstrijd willen drukken. De overheid bepaalt echter wel de regels van het spel ('de wet') en beschermt de spelers tegen onaanvaardbaar gedrag van overtreders ('het zwaard'). De beste scheidsrechters zijn vaak onzichtbaar, terwijl alle spelers weten dat overtredingen worden gezien en bestraft. Voor de overheid is dus een belangrijke regulerende rol weggelegd. Deze terughoudende rol is niet zonder reden. Burgers kunnen namelijk pas verantwoordelijk gedrag gaan vertonen als zij die verantwoordelijkheid ook krijgen. Dat betekent dat de overheid terugtreedt op de vele terreinen waarop zij in wezen niets te zoeken heeft. De Duitse filosoof Höffe komt terecht tot de conclusie dat de maatschappij minder moet worden ingericht op verzorgen en meer op kansen bieden en voorwaarden scheppen<sup>7</sup>. Dat vereist wel actief en verantwoordelijk burgerschap.

### Actief en verantwoordelijk burgerschap

Het concept van actief en verantwoordelijk burgerschap is in lijn met het sociaal-liberale vertrouwen in de mogelijkheden van het individu. Bij actief burgerschap staan niet de burgerrechten ('passief burgerschap'), maar de burgerplichten centraal. De plichten van burgers zijn steeds meer naar de achtergrond verdwenen en daar is de verzorgingsstaat mede schuldig aan. In toenemende mate zal dus de wederkerigheid van rechten en plichten weer moeten worden benadrukt<sup>8</sup>. Burgers moeten dus worden geactiveerd, zodat zij zich niet alleen verantwoordelijk gaan voelen voor hun eigen welzijn, maar ook voor hun gezin, familie, buurt of wijk en de publieke ruimte. Uit veel overheidsprogramma's blijkt dat het potentieel van burgers om zelf initiatieven te organiseren

vaak wordt onderschat. Burgers worden pas gestimuleerd om eigen initiatieven te ontplooiën in het publieke domein, wanneer de overheid terugtreedt. Belangrijk daarbij is dat deze burgers zich niet door hun medemensen of de overheid in een passieve slachtofferrol laten duwen. Men moet zich niet afvragen wat anderen kunnen doen om het persoonlijk welzijn of de positie op de maatschappelijke ladder te verbeteren, maar wat men zelf kan doen of laten. Bij tegenslagen moet men niet vertrouwen op de overheid, maar op de eigen kracht.

### Eigen keuzevrijheid

Actief en verantwoordelijk burgerschap vereist ook dat burgers zoveel mogelijk keuzes zelf kunnen maken. Vanuit dat oogpunt bezien zijn bijvoorbeeld subsidies ongewenst, omdat bij subsidies de overheid keuzes maakt. In de Nederlandse subsidiestaat gaat jaarlijks een bedrag om van 22 miljard Euro<sup>9</sup>. Dat is ongeveer 1370 Euro per hoofd van de bevolking. Bij subsidies bepaalt de overheid wat goed is voor de burger, terwijl op principiële gronden de burger zelf moet bepalen waar hij zijn geld wel of niet aan uitgeeft. Ook structurele werkloosheidsuitkeringen verdienen een serieuze heroverweging. Uitkeringen zijn namelijk vaak een

fuik waar men niet meer uit komt. Door uitkeringen wordt men afhankelijk van de overheid. Als gevolg daarvan daalt de eigenwaarde en het maatschappelijke nut van mensen. Structurele uitkeringen maken burgers initiatiefloos en passief. Zo gaat talent verloren. Een aanlokkelijker perspectief voor gezonde mensen zonder werk is een recht op werk of scholing<sup>10</sup>.

### Conclusie

Burgers worden alleen gestimuleerd om eigen initiatieven te ontplooiën wanneer de overheid een stap terugtreedt uit het publieke domein. In deze bijdrage zijn daar geen kortzichtige financiële overwegingen ('bezuinigen'), maar principiële argumenten voor aangedragen. De verzorgingsstaat duwt energieke en talentvolle mensen namelijk vaak onbedoeld in een afhankelijke, hulpeloze en initiatiefloze slachtofferrol. Om deze ontwikkeling tegen te gaan is actief en verantwoordelijk burgerschap vereist met een regulerende rol van de overheid op de achtergrond.

**Dennis de Kool** is als onderzoeker verbonden aan het *Center for Public Innovation* van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Engelen, E., A. Hemerijck, en W. Trommel (red.) (2007). *Van Sociale Bescherming naar sociale investering: zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Lemma: Den Haag, p. 83.
- Dalrymple, Th. (2006) *Beschaving of wat ervan over is*, Nieuw Amsterdam: Amsterdam, p. 203.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam University Press: Amsterdam, p. 11.
- Stroobach, T. (2008). 'Laat asielzoekers toch werken!' in: *idee*, Jaargang 29, Nummer 1, p. 39.
- Tocqueville, A. de (1971). *Democratie en revolutie: bloemlezing*,

- De Bussy: Amsterdam, p. 216-217.
- Schopenhauer, A. (2002). *Parerga en paralipomena: kleine filosofische geschriften*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, p. 273.
- Höffe, O. (2008). 'Sociale gerechtigheid: van verzorgingsstaat naar steun tot zelfredzaamheid' in: *Idee*, Jaargang 29, Nummer 1, pp. 6-9 (vertaald door A. Olof).
- Zie eindnoot 1, p. 321.
- Reinhoudt, J.R. en P. Heemeijer (2004). 'Nederland subsidiestaat', Tocqueville Reeks, nummer 5, Edmund Burke Stichting: Den Haag
- Zie eindnoot 3, p. 12.

# idee

tijdschrift van het Kenniscentrum D66

jaargang 29  
nummer 4  
september 2008

idee verschijnt 6 x per jaar  
ISSN nr. 0927-2518

### redactie

Constantijn Dolmans (vz), Marieke van Doorn, Annelou van Egmond, Corina Hendriks, Frank van Mil, Jeroen Niemans, Arthur Olof, Frits Prillewitz, Heleen Uyt de Haag, Jasper Veen, Emily van de Vijver, Thony Visser.

### eindredactie

Corina Hendriks

### aan dit nummer werkten mee

Lucy Arnot, Alex Dijk, Hans Engels, Victor Everhardt, Martine Goeman, Marc Hertogh, Mariëtte de Heide, Marina den Houdijker, Jacob Kohnstamm, Dennis de Kool, Medy van der Laan, Bas van der Leij, Ronald Mauer, Marijke Mous, Carla van Os, Aniel Pahladsingh, Alexander Pechtold, Shanta Singh, Sophie in 't Veld.

### fotografie

Herman Wouters

### illustraties

Marco van Lierop

### concept

Toon Lauwen, Wilmar Grossouw

### ontwerp/vormgeving

Wilmar Grossouw, Annebel Schipper

### druk

Drukkerij Uleman-De Residentie, Zoetermeer

### uitgave en administratie

Kenniscentrum D66  
Laan van Meerdervoort 50  
Postbus 660, 2501 CR Den Haag  
T. 070 356 60 66  
E. kenniscentrum@d66.nl

Lezersbijdragen zijn welkom. Inlichtingen over voorwaarden en redactiebeleid kunt u opvragen bij de redactie: [idee@d66.nl](mailto:idee@d66.nl)

Een abonnement geldt voor een kalenderjaar en kan niet tussentijds worden opgezegd. Opzeggen kan uitsluitend schriftelijk tot 1 december van de lopende jaargang. Indien de opzegging voor die datum niet bekend is, wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Een jaarabonnement kost € 35, studenten € 20, losse nummers op aanvraag

# Hoe kook je een kikker

Het weekblad de *Economist* vroeg zich onlangs af waarom burgers de groeiende overheidscontrole op hun privéleven zo klakkeloos aanvaardden. De *Economist* vergeleek het met een kikker in een pan water die rustig blijft zitten als hij langzaam aan de kook wordt gebracht. Maar als je een kikker in een pan heet water gooit, springt hij er meteen uit.

De laatste weken wordt er hevig gediscussieerd over het thema burgerlijke ongehoorzaamheid. Er klinkt veel afkeurend gemompel over de dwarse activisten van de jaren tachtig. Nou zal ik geen lans breken voor het overtreden van de wet, maar ik betoog wel dat een vitale democratie kritische en dwarse burgers nodig heeft. Actieve burgers die geen genoegen nemen met een 'paarse krokodil', maar verantwoording afdwingen. Wetten en gezag moeten steeds worden getoetst en uitgedaagd om de democratie wakker en scherp te houden.

Onder meer daarom had ik een verzoek ingediend tot inzage van mijn dossier onder de Amerikaanse wet

openbaarheid van bestuur (*de Freedom of Information Act*), om uit te vinden waarom ik in de vs op een ssss lijst (*Selected for Secondary Security Screening*) sta en al-tijd word onderworpen aan een extra controle. Die bestond meestal uit het handmatig onderzoeken van mijn koffer en handtas, het testen van tas en kledingstukken op chemische sporen, het beantwoorden van vragen, en door een apparaat voor explosievendetectie lopen. Fred Teeven zou zich alles ongetwijfeld seeren glimlachend laten welgevallen, en zeggen dat hij 'toch niets te verbergen' heeft. Maar hoewel het allemaal niet erg belastend is, is het toch ergerlijk, en ik wilde wel eens zien of de rechtsbescherming van burgers wel zo goed werkt als de regering beweert. Er staan in de vs meer dan een miljoen namen op zwarte lijsten, voor het overgrote deel brave burgers. Hoe onzinnig en nutteloos de lijsten zijn mag blijken uit sommige van de namen: Nelson Mandela (ANC-leden staan te boek als terroristen in de vs), Senator Ted Kennedy en zanger Cat Stevens.

Na negen maanden heb ik nauwelijks een serieus antwoord gehad, en een aantal departementen had niet

binnen de termijn geantwoord, dus besloot ik naar de rechter te stappen. Het heeft nog niks opgeleverd waaruit blijkt waarom ik tot risicofactor ben bestempeld. Aangezien de overheid dat soort informatie geheim mag houden is de kans niet groot dat ik het te horen krijg, maar het dwingt de betrokken diensten wel tot het formuleren van een officieel antwoord. De media-aandacht erom heen dwingt ook meer openheid af. In de hele procedure word ik vertegenwoordigd door de advocaten van de Electronic Frontier Foundation, een Amerikaanse privacy organisatie ([www EFF.org](http://www EFF.org)).

De vs hebben niet alleen toegang tot onze persoonsgegevens, maar de douane mag ook zonder tekst en uitleg, zonder gereede aanleiding aan de grens onze laptops, mobieltjes, camera's of iPods onderzoeken en in beslag nemen. De EU is momenteel in het geheim in onderhandeling om hetzelfde in te voeren. Blijven wij als de kikker suffig zitten wachten tot het water het kookpunt heeft bereikt? Of gaan we als wakker burgers eindelijk eens vragen naar het WAAROM?!

**Sophie in 't Veld**

Europarlementariër D66

# Hoe kook je een kikker

Het weekblad de *Economist* vroeg zich onlangs af waarom burgers de groeiende overheidscontrole op hun privéleven zo klakkeloos aanvaardden. De *Economist* vergelijke het met een kikker in een pan water die rustig blijft zitten als hij langzaam aan de kook wordt gebracht. Maar als je een kikker in een pan heet water gooit, springt hij er meteen uit.

De laatste weken wordt er hevig gediscussieerd over het thema burgerlijke ongehoorzaamheid. Er klinkt veel afkeurend gemompel over de dwarse activisten van de jaren tachtig. Nou zal ik geen lans breken voor het overtreeden van de wet, maar ik betoog wel dat een vitale democratie kritische en dwarse burgers nodig heeft. Actieve burgers die geen genoegen nemen met een 'paarse krokodil', maar verantwoording afdwingen. Wetten en gezag moeten steeds worden getoetst en uitgedaagd om de democratie wakker en scherp te houden.

Onder meer daarom had ik een verzoek ingediend tot inzage van mijn dossier onder de Amerikaanse wet

openbaarheid van bestuur (*de Freedom of Information Act*), om uit te vinden waarom ik in de vs op een ssss lijst (*Selected for Secondary Security Screening*) sta en altijd word onderworpen aan een extra controle. Die bestond meestal uit het handmatig doorzoeken van mijn koffer en handtas, het testen van tas en kledingstukken op chemische sporen, het beantwoorden van vragen, en door een apparaat voor explosieversporectie lopen. Fred Teeven zou zich alles ongetwijfeld sereen glimlachend laten welgevalen, en zeggen dat hij 'toch niks te verbergen' heeft. Maar hoewel het al lemaal niet erg belastend is, is het toch eigenlijk, en ik wilde wel eens zien of de rechtsbescherming van burgers wel zo goed werkt als de regering beweert. Er staan in de vs meer dan een miljoen namen op zwarte lijsten, voor het overgrote deel brave burgers. Hoe onzinnig en nutteloos de lijsten zijn mag blijken uit sommige van de namen: Nelson Mandela (ANC-leden staan te boek als terroristen in de vs), Senator Ted Kennedy en zanger Cat Stevens.

Na negen maanden heb ik nauwelijks een sericus antwoord gehad, en een aantal departementen had niet

binnen de termijn geantwoord, dus besloot ik naar de rechter te stappen. Het heeft nog niks opgeleverd waaruit blijkt waarom ik tot risicofactor ben bestempeld. Aangezien de overheid dat soort informatie geheim mag houden is de kans niet groot dat ik het te hooien krijg, maar het dwingt de betrokken diensten wel tot het formuleren van een officieel antwoord. De media-aandacht erom heen dwingt ook meer openheid af. In de hele procedure word ik vertegenwoordigd door de advocaten van de Electronic Frontier Foundation, een Amerikaanse privacy organisatie ([www.eff.org](http://www.eff.org)).

De vs hebben niet alleen toegang tot onze persoonsgegevens, maar de dotane mag ook zonder tekst en uitleg zonder gerede aankleding aan de grens onze laptops, mobieltjes, camera's of ipods doorzoeken en in beslag nemen. De eu is momenteel in het geheim in onderhandeling om hetzelfde in te voeren. Blijven wij als de klikker suffig zitten wachten tot het water het kookpunt heeft bereikt? Of gaan we als wakkeren burgers duidelijk eens vragen naar het WAAROM?!

Sophie in 't Veld  
Europarlementariër D66