

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15251>

Please be advised that this information was generated on 2021-02-25 and may be subject to change.

# Overheid en gelijkheid

Het beleid van de overheid is de laatste decennia gekenmerkt geweest door een streven naar gelijkheid. Nu kan het gelijkheidsbeginsel globaal genomen op twee wijzen worden uitgelegd.



door prof. mr. C. A. J. M. Kortmann  
hoogleraar te  
Nijmegen

In de klassieke rechtstaatsidee had het een voornamelijk formele betekenis. Ongeacht de feitelijke situatie waarin een staatsburger verkeerde – arm of rijk, groot of klein, blank of zwart, man of vrouw, enz. – werden hem in zijn kwaliteit van burger bepaalde rechten toegekend of verplichtingen opgelegd. Differentiatie in de wetgeving en het overige beleid vond slechts plaats op grond van zeer grove, in principe voor een ieder inzichtelijke en veelal objectieerbare criteria.

Het hoofdbeginsel was de 'blinde' regeling, die als volgt luidde: Hij (dit duidde ook een zij aan) die (volgt een abstracte omschrijving van feiten of handelingen) moet of mag (volgt een aanduiding van rechten of plichten). De hij of zij was in beginsel dé Nederlander, dé ingezetene, dé inwoner van een provincie of een gemeente.

Vooralsindes de tweede wereldoorlog is echter steeds meer getracht het gelijkheidsbeginsel materieel te verwezenlijken. Allerlei feitelijke verschillen zoals die in inkomen, (gezins)milieu, taalvaardigheid, leeftijd, enz. zijn in het beleid in ruime zin en in de wetgeving in het bijzonder verwerkt met als doel een feitelijke gelijkheid te creëren en, zoals dat tegenwoordig zo fraai heet, achterstandsituaties op te heffen.

Men ziet het in het inkomens(overdrachten)beleid, in het onderwijsbeleid, in het woonruimtebeleid en niet in de laatste plaats in het beleid dat gevoerd wordt om de positie van de vrouw op de arbeids-

markt te verbeteren. (Men is nog niet zover dat men uit het feit dat mannen gemiddeld zes jaar korter leven dan vrouwen de noodzaak afleidt om de mannen uit deze 'achterstandsituatie' op te heffen bij voorbeeld door hun meer vakantiedagen dan aan vrouwen toe te kennen en in de gezondheidszorg bijzondere aandacht aan mannen te besteden; wie weet komt dit nog).

## Fundamenteel ter discussie

Dit materiële gelijkheidsstreven, dat zeker zijn goede zijden heeft, is in het eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, getiteld *Deregulering van overheidsregelingen* (TK 1983-1984, 17931, nr. 9) fundamenteel ter discussie gesteld.

Een belangrijke passage uit het eindbericht (blz. 39) luidt: 'het valt op dat de wetgever soms (is het niet vaak?, C. K.) de maatschappelijke omstandigheden in al hun geschakeerdheid op de voet tracht te volgen... Vele van deze verfijningen worden gemotiveerd met een beroep op het materiële gelijkheidsbeginsel, dat gelijkheid of ongelijkheid van behandeling naar rato van de in aanmerking te nemen feitelijke gelijkheden of ongelijkheden voorschrijft. De toepassing van dit beginsel leidt tot zeer ver gaande regelverfijning... Intussen kan de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen er toe leiden dat de produktie van de regelgever al na zeer korte tijd niet meer aansluit op de maatschappelijke situatie'.

Kortom: een ver gaand nastreven van materiële gelijkheid is op zich zelf reeds niet goed mogelijk voor de wetgever(s). Maar dat is nog niet alles. Want aangenomen dat de wetgever er – tijdelijk – wel in slaagt bij te blijven, dan moet die beoogde feitelijke gelijkheid ook nog worden gerealiseerd. Daarvan zal naar het oordeel van de commissie zelden sprake zijn, 'omdat met het toenemen van de ingewikkeldheid van een regeling het moeilijker wordt haar gelding integraal te effectueren. De handigsten of gelukkigsten profiteren...; in zijn streven naar grotere gelijkheid scheidt de wetgever vaak onbedoeld ongelijkheden...'

## Heilloze spiraal

Men zou nog kunnen stellen dat dit aanvaardbaar is, indien het saldo positief is: de door de wet gecreëerde gelijkheid overtreft de daaruit voortgevloeide ongelijkheden. Afgezien van de vraag of dit vast te stellen zou zijn, een aspect van het materiële gelijkheidsstreven baart de meeste zorgen.

Inzake de regelingen die de maatschappelijke inkomensoverdrachten beheersen stelt de commissie (blz. 37): 'de toegenomen complexiteit van de regelingen ter zake hebben voor de contribuabelen en uitkeringsgerechtigden een niet meer te traceren ratio, in die zin dat schijnbaar gelijke gevallen onder verschillende voorschriften vallen...' (en, zo is er aan toe te voegen, schijnbaar ongelijke gevallen onder een en dezelfde regeling vallen).

Met deze uitspraak heeft de commissie mijns inziens de kern van het probleem geraakt. De wetgevers hebben de laatste decennia zo sterk gedifferentieerd in hun regelingen, dan wel differentiatie mogelijk gemaakt door delegatieconstructies en de toekenning van discretionaire bevoegdheden, dat bij wijze van spreken voor ieder individu afzonderlijk een bijzondere regeling geldt.

Waarom dit zo is en zelfs dát dit zo is, is voor de meerderheid van de burgers niet meer te begrijpen. Dit leidt in de woorden van de commissie tot toenemende 'on gehoorzaamheid' en een 'verminderd respect voor het recht'. Een 'heilloze, vicieuze spiraal' (eindbericht, blz. 37). Het is de hoogste tijd voor een herwaardering van het formele gelijkheidsbeginsel.

## Kamerleden vergissen zich

VNG-voorzitter Drijber beschuldigde in zijn jaarrede kamerleden ervan geen reëel zicht te hebben op de werkelijke situatie van de gemeentelijke financiën. 'Zo konden we de afgelopen week op de voorpagina van Binnenlands bestuur lezen, dat een bekend senator vond dat de gemeentefinanciën er rooskleurig bij staan. Hij baseerde zich daarbij op oude en onzorgvuldige cijfers die in datzelfde blad al zijn weerlegd. En een ander bekend Tweede-Kamerlid pleitte in dat blad voor een door het rijk af te dwingen personeelsvermindering bij de gemeenten.

Blijkbaar was hem niet bekend, dat dit al lang het geval is als gevolg van de rijksbezuinigingen, en blijkbaar wist hij ook niet, dat de gemeenten tot en met 1984 volgens de normen van de evenredigheidsnota al tweemaal zoveel hebben bezuinigd als de rijksoverheid', aldus Drijber.

De verdere tekst van zijn rede stond reeds afgedrukt in De NG van 25 mei, nr. 21.