

## 8. PARTICIPATIE-RECHTEN VAN KINDEREN

### Intro

Bij de bespreking van de democratie is verondersteld dat alleen volwassenen kunnen en mogen deelnemen aan politieke beraadslaging en besluitvorming. De aanname dat kinderen zijn uitgesloten van participatie werd niet geproblematiseerd totdat in een van de laatste subparagrafen van hoofdstuk 5 de exclusiviteit van de inclusiviteit ter sprake kwam. Geconstateerd werd dat de participatie-drempel —wie *kan* en wie *mag* meeregeren?— problematisch is en aangekondigd werd dat ik er later op zou terugkomen (zie 5.4 onder 'Exclusieve inclusiviteit').

Dit hoofdstuk is aan deze kwestie gewijd, met name aan de politieke ongelijkheid tussen volwassenen en kinderen. Kinderen hebben in politieke aangelegenheden niet dezelfde participatie-rechten als volwassenen. In de praktijk is deze rechtsongelijkheid de gewoonste zaak van de wereld en onder theoretici wordt ze doorgaans niet of nauwelijks onrechtvaardig gevonden. De laatste decennia twijfelt een enkeling. Ik sluit me bij de twijfelaars aan. Waarom hebben kinderen in een democratie geen politieke rechten? Met welke redenen pleegt men die ongelijkheid te rechtvaardigen? Wat zijn zulke redeneringen waard? Wat stellen de critici daar tegenover en hoe deugdelijk zijn *hun* redeneringen en alternatieven? Een van mijn conclusies zal zijn dat hier en nu (Nederland, anno halverwege de jaren negentig) de stemgerechte leeftijd zo'n twee of drie jaar te hoog ligt, maar niet meer dan drie jaar.

### 8.1 Ondeugdelijke argumenten tegen rechtsgelijkheid

#### *Rechtsongelijkheid*

Kinderen mogen niet deelnemen aan de politieke beraadslaging en besluitvorming in een democratie. Daar zijn ze nog niet aan toe, zo luidt de gangbare mening: ze missen de nodige capaciteiten en kwaliteiten. Dat is een goede reden om ze uit te sluiten. »The only defensible ground on which to exclude children ... is that they are not yet fully qualified«, aldus Dahl (1989, p. 127). Hij denkt dat de incompetentie van kinderen buiten kijf is: »So far as I am aware, no one seriously contends that children should be full members of the demos ...« (ibidem, p. 126). Dahl vergist zich: de uitsluiting van kinderen is niet onomstreden. Politieke participatie-rechten behoren tot de rechten waarvan sommigen menen dat ze hoognodig ook aan kinderen toegekend moeten worden. Zo pleiten onder anderen Holt, Farson, Cohen en Franklin, de bekendste woordvoerders van de *Children's Liberation Movement*<sup>1</sup>, voor »the right to vote and take full part in political affairs« als kinderrecht<sup>2</sup>. Wat de 'kinderbevrijders' voorstaan gaat mijns inziens te ver, maar ik geloof wel dat de ongelijkheid op dit punt tussen *de* kinderen en *de* volwassenen moeilijk te rechtvaardigen is.

Vier argumenten tegen toekenning van politieke participatie-rechten aan kinderen zijn op zichzelf op de keper beschouwd onhoudbaar. Een vijfde argument is *wel* steekhoudend, maar *alleen tot op zekere hoogte en in zekere zin*.

---

<sup>1</sup> Vgl. Apostel, 1989, p. 75; Veerman, 1992, pp. 133-148.

<sup>2</sup> Het citaat is van Holt, 1975, pp. 15-16; 1977, p. 324. Zo ook: Farson, 1974, pp. 175-185; Cohen, 1980, p. 114; Franklin, 1986, p. 49. Voor vergelijkbare geluiden zie eveneens: Görtzen, 1982, 1984; Verhellen, 1979.

- (1) Kinderen leveren geen bijdrage aan het gemeenschappelijke welzijn en welvaren ('the common good').
- (2) Kinderen hebben geen eigen belangen die door politieke beslissingen geraakt worden.
- (3) Alle volwassenen zijn kind geweest en alle kinderen worden volwassen; de politieke ongelijkheid is niet onrechtvaardig, want niemand wordt benadeeld of bevoordeeld.
- (4) Kinderen zijn geen rechtssubjecten of geen normale rechtssubjecten in het privaatrecht en het strafrecht.
- (5) Kinderen zijn incompetent: het ontbreekt hen aan de nodige capaciteiten.

De eerste vier argumenten wil ik in deze paragraaf successievelijk bespreken en kritiseren. Het vijfde argument vormt daarna het vertrekpunt voor verdere overweging.

### *Geen bijdrage (1)*

Ten eerste: kinderen leveren geen bijdrage aan het gemeenschappelijke welzijn en welvaren ('the common good'). Non-contributie is een ouderwetse reden om groepen en categorieën mensen uit te sluiten van politieke participatie: wie niks bijdraagt aan het gemeenschappelijke welzijn en welvaren kan geen aanspraak maken op medezeggenschap in gemeenschappelijke aangelegenheden. In het verleden werd dit argument veel gebruikt onder andere in de oppositie tegen het gunnen van politieke rechten aan slaven en arbeiders (vgl. Wringe, 1981, pp. 59-61). In sommige staten legitimeerde het de traditie waarin »men had votes only if they reached a certain property qualification« (Kelly, 1992, p. 352); »it was long believed ... that the right to participate should be the prerogative only of those with property, or other significant economic stake in the community« (Cohen<sup>3</sup>, 1971, p. 255). De logica luidde aldus: wie geen belastingen betaalt of anderszins investeert in de gemeenschap, hoeft ook geen inspraak en stem te hebben in de besteding van belastinggelden en in het staatshuishouden überhaupt. Tegenwoordig betaalt bijna iedereen belastingen en worden bovendien ook andere inspanningen —betaalde en onbetaalde arbeid— beschouwd als bijdragen aan het gemeenschappelijke 'goed'. Maar in het geval van kinderen lijkt non-contributie nog steeds een goede grond voor uitsluiting: kinderen investeren nagenoeg niks in de gemeenschap; waarom zouden ze dan wat te zeggen moeten hebben?

Het non-contributie-argument is om twee redenen onhoudbaar, *ook* als ratio voor politieke ongelijkheid tussen volwassenen en kinderen. Bijdrage als voorwaarde voor politieke participatie was gebaseerd op de aanname dat *alleen* van degenen die een bijdrage leveren, de belangen in het geding zijn in politieke beslissingen. De daarin veronderstelde opvatting van wat de politieke praktijk behoort te doen en vermag, en van wat belangen zijn, past niet bij de democratie (althans niet bij het democratische ideaal zoals dat hier eerder uitgelegd en verdedigd is; zie 5). De principes van gelijke zorg en gelijk respect schrijven voor dat met ieders belang gerekend wordt, waarbij 'belang' staat voor wat mensen nodig hebben en nodig vinden en niet voor wat ze genvesteerd of gepresteerd hebben. Kinderlijke belangen tellen even zwaar mee als die van volwassenen.

Om met Schrag te spreken: »The fact that the young child is not yet able to contribute either his talents or his resources to the polity does nothing to reduce his concern for the decisions that are made« (1975, p. 445). Cohen hierover: »Now it is generally agreed that differences in economic interests do not justify such discrimination. However great these differences may be they are relatively unimportant when compared with the interests

---

<sup>3</sup> NB. Deze Cohen is Carl Cohen, niet te verwarren met de Cohens uit het vorige hoofdstuk: Joshua Cohen en Jean Cohen en ook niet te verwarren met de zoëven genoemde kinderbevrijder en filosoof Howard Cohen. De kinderbevrijder Cohen komt verder niet aan het woord evenmin als Jean en Joshua; Carl Cohen meer dan eens.

shared equally by all. Whatever his rank or wealth, every man has not only a stake in the political community but equally with all others the highest stake; for it is his life which is under that government, and that is a matter that concerns no citizen less than any other« (1971, p. 255).

Hiermee is natuurlijk nog niet gezegd dat kinderen in politiek opzicht dezelfde rechten zouden moeten hebben als volwassenen, maar wel dat bijdragen aan het gemeenschappelijke `goed' niet samenvalt met belangen hebben, en dat hierom in een democratie het non-contributie-argument geen hout snijdt voor zover ze gebaseerd is op die vereenzelviging.

De tweede reden waarom het non-contributie-argument niet deugt, is dat het *nog* een fundamenteel kenmerk van de democratie miskent. Volgens het democratische ideaal bepalen de leden van de gemeenschap in gezamenlijk, redelijk overleg waarin hun `common good' bestaat. Wat het gemeenschappelijke `goed' is, is uitkomst van politiek beraad. Wie mag aan dit beraad deelnemen? Het non-contributie-argument zegt: alleen degenen die bijdragen aan het gemeenschappelijke `goed'. Maar dan moet voorafgaand aan het overleg over wat het gemeenschappelijke `goed' is, al duidelijk zijn wat het gemeenschappelijke `goed' is. Het non-contributie-argument is dus niet te rijmen met het democratische ideaal. Het is enkel verenigbaar met *ondemocratische* politieke praktijken, dat wil hier zeggen: praktijken waarin voorafgaand aan en onafhankelijk van gezamenlijk beraad vaststaat en bekend is wat `the common good' inhoudt.

Deze redenering ontleen ik aan Cohen: »In order to know which members of the community have the greatest capacities to contribute to the common good we must know with some concreteness the forms that the common good will take. But what those forms will be cannot be known prior to the expression of the interests, needs, and desires of the members generally, and therefore knowledge of the common good cannot be used in allocating the right to express those interests, needs, and desires, and have them fairly weighed« (1971, pp. 259-260).

Schrag heeft me attent gemaakt op Cohen (Schrag, 1975, p. 442). Hij stemt in met Cohens conclusie: »the right to participate cannot be based on the capacity to contribute to the common good« (ibidem), maar verdisconteert dit niet in een redenering als de mijne. Hij bekritiseert Cohen. Schrag meent ten onrechte dat Cohens relativering van de relevantie van »the capacity to contribute« niet strookt met Cohens beklemtoning van de relevantie van de »capacity to participate« (ibidem, p. 443). De kritiek van Schrag is duidelijk misplaatst: hij onderschat het verschil tussen enerzijds kunnen bijdragen aan `the common good' en anderzijds kunnen participeren in politiek beraad.

### *Geen eigen belangen (2)*

Ten tweede: kinderen hebben geen eigen belangen die door politieke beslissingen geraakt worden. Dit argument kent twee kanten: (a) politieke beslissingen raken kinderen minder dan volwassenen en (b) de belangen van kinderen vallen samen met de belangen van hun ouders.

Politieke beslissingen raken kinderen minder dan volwassenen. Schrag verwoordt dit argument aldus: het kind »is not affected by the decisions of the polity in the way adults would be« en bijgevolg »does not have a stake in those decisions and hence ought not to have a voice in making them« (1975, p. 444). Hij weerlegt het met de voor de hand liggende tegenwerping dat er weliswaar politieke beslissingen zijn die kinderen niet *direct* aangaan, maar dat elke beslissing alle kinderen op z'n minst *indirect* aangaat —bijvoorbeeld via de ouders— en dat door sommige beslissingen kinderen ontgeenzeglijk meer geraakt worden dan volwassenen. Bij dit laatste valt niet alleen te denken aan beleid aangaande kinder-opvang, kinderbescherming, speelplaatsen,

onderwijs en dergelijke, maar ook aan bijvoorbeeld milieu-beleid en andere lange-termijn-kwesties. Kinderen hebben nu eenmaal gemiddeld meer jaren voor de boeg dan volwassenen en zijn hierom 'directer' dan volwassenen gebaat bij toekomst-vriendelijk politiek beleid (Wringe, 1981, p. 120; Schrag, 1975, p. 444).

De belangen van kinderen vallen samen met de belangen van hun ouders. Kinderen zouden geen belangen hebben onafhankelijk van die van hun ouders en daarom zouden ze geen eigen stem hoeven hebben in politieke beraadslaging en besluitvorming. Zoals bekend werden vrouwen tot voor kort om vergelijkbare redenen uitgesloten van politieke participatie: hun belangen zouden één zijn met die van hun echtgenoten (vgl. Okin, 1989, p. 202)<sup>4</sup>. Over de verhouding tussen kinderlijke en ouderlijke belangen en de betekenis daarvan voor kinderlijke rechten is in hoofdstuk 7 reeds gesproken (zie 7.2-4). Hier volsta ik met de eenvoudige opmerking dat het niet aangaat congruentie, identiteit of harmonie van belangen te vooronderstellen<sup>5</sup>. Daar komt nog iets bij: *ook al zouden* de kinderlijke belangen inderdaad identiek zijn aan die van hun ouders, dan nog zou dit geen reden zijn om kinderen politieke rechten te onthouden. Wat is er tegen afzonderlijke aanspraken in geval van corresponderende belangen? En zelfs *als* er iets op tegen zou zijn, waarom zouden dan per se de ouders wel en de kinderen niet aanspraak maken op politieke participatie? Immers, om met Wringe te spreken, »if children's interests are identical with those of adults, this is in itself no more an argument for excluding the former from participation in favour of the latter than vice versa« (1981, p. 119).

### *Niet onrechtvaardig (3)*

Ten derde: alle volwassenen zijn kind geweest en alle kinderen worden volwassen; de politieke ongelijkheid is niet onrechtvaardig, want niemand wordt benadeeld of bevoordeeld. Verschillende auteurs die de traditionele ongelijkheid tussen kinderen en volwassenen kritiseren zien wel wat in dit argument: het onrecht is slechts tijdelijk (Wringe, 1981; Schrag, 1975; Lindley, 1989).

Op het eerste gezicht is hun instemming begrijpelijk. Dat kinderen anders dan volwassenen geen participatie-rechten hebben, is vanwege het tijdelijke karakter niet vergelijkbaar met onrecht jegens een bepaalde bevolkingsgroep, bijvoorbeeld onrecht jegens vrouwen, slaven, arbeiders of zwarten. In de retoriek van voorvechters voor kinderrechten wordt het maken van politiek of moreel onderscheid tussen volwassenen en kinderen wel eens al te gemakkelijk vergeleken met discriminatie tussen mannen en vrouwen, tussen witten en zwarten, enzovoorts, en wordt de strijd voor gelijke rechten voor kinderen soms op één lijn gesteld met anti-sexisme, anti-racisme en dergelijke (zo bijvoorbeeld: Verhellen, 1989, pp. 9, 12 en 18). Lindley stelt dat terecht aan de kaak:

»(T)he analogy ... is misleading. For childhood ... is a phase through which all adults have passed. The present restriction of selfdetermination of children is not a case of one group of people being badly treated throughout their lives in order that another can gain an unfair advantage, since, if we consider people's whole lives, the paternalistic restrictions on children apply equally to everyone« (1989, p. 87).

---

<sup>4</sup> Volgens Okin hebben vrouwen ondertussen weliswaar de zelfde politieke rechten gekregen als mannen en wordt weliswaar niet langer uitgegaan van het samenvallen van de belangen van echtelieden, maar zijn vrouwen er toch weinig op vooruitgegaan. Zowel in de praktijk als in de theorie, zelfs de liberale politieke filosofie, wordt miskend hoezeer hardnekkige conventionele rolpatronen daadwerkelijke gelijkheid belemmeren (Okin, 1989).

<sup>5</sup> Voor kritiek op de idee dat de belangen van kinderen per definitie harmoniëren met die van ouders vgl. bijv. Archard, 1990, 1992, 1993; LaFollette, 1980, 1989; Apostel, 1989; Blustein, 1982; Gutmann, 1980; Feinberg, 1980b; Young, 1980; Henley, 1979.

Hiermee is politieke ongelijkheid evenwel niet goedgepraat, hooguit verzacht het de pijn. »The injury is temporary« relativeert Schrag (1975, p. 455), maar hij voegt er *niet* aan toe dat de tijdelijkheid de ongelijkheid allerminst rechtvaardigt. Voor hetzelfde geld zouden in plaats van alle kinderen andere categorieën leden uitgesloten kunnen worden van politieke participatie, bijvoorbeeld alle dertigers. In de trant van de argumentatie van Lindley zou immers beweerd kunnen worden: `Tussen dertig en veertig jaar oud zijn is een fase die nagenoeg iedereen doormaakt. De beperking van de zelfbepaling van dertigers betekent niet dat de ene bevolkingsgroep de andere slecht behandelt »throughout their lives« om daarvan in oneerlijke mate te profiteren, want over het geheel genomen ondergaat (of: overkomt) de beperking iedereen, en iedereen even lang'.

De gelijkenis met slaven, zwarten en vrouwen deugt inderdaad niet, maar de tijdelijkheid van het kind-zijn is niet het doorslaggevende verschil. Het enige kenmerk van kinderen dat ertoe doet en dat ze —naar het heet— niet alleen onderscheidt van slaven, zwarten en vrouwen, maar ook van alle andere volwassenen, is hun incompetentie. Over de deficiënte capaciteiten van kinderen als rechtvaardiging van politieke ongelijkheid kom ik later te spreken (vijfde argument)

Een redenering die zowel Wringe als Schrag aanvoert om aannemelijk te maken dat de ongelijkheid toch *wel* door de tijdelijkheid ervan gerechtvaardigd wordt, gaat als volgt.

Het risico van uitgesloten zijn van politieke participatie is dat de eigen belangen onvoldoende behartigd worden (onvoldoende bekend en bepleit worden). Kinderen hoeven zich hierover echter geen zorgen te maken. Iedereen kent kinderen en/of heeft kinderen of kleinkinderen, dus zal niemand bewust uit zijn op beschadiging van de belangen van kinderen (Schrag, 1975, p. 454). Kinderen kunnen hun belangen wel kenbaar maken zonder dat ze zelf deelnemen aan de politieke praktijk; bovendien kan men kinderen best naar hun meningen en wensen vragen (Wringe, 1981, p. 121). De kans dat een politicus geen rekening houdt met de belangen van kinderen alleen omdat ze nu geen stem hebben is erg klein: kinderen worden vanzelf kiesgerechtigden en dan zijn ze »perfectly capable of rewarding or punishing those politicians who have treated them well or badly in the recent past« (Wringe, 1981, p. 122; zo ook Schrag, 1975, p. 454).

Tot zover Wringe en Schrag. Ik geloof dat ze zich vergissen. Als kinderen *om deze redenen* uitgesloten mogen worden van politieke participatie, dan kunnen ook allerlei categorieën volwassenen uitgesloten worden, bijvoorbeeld —wederom— alle dertigers, of —het gaat hier alleen om de tijdelijkheid— alle zwangere vrouwen; dan kunnen zelfs —andersom— de kiesgerechtigden per verkiezing bij loting worden aangewezen. Maar de redenering klopt natuurlijk niet. Opnieuw is het niet de tijdelijkheid, maar de deficiënte capaciteit van kinderen die de doorslag geeft. Anders zou noch Wringe noch Schrag zonder met zichzelf in tegenspraak te komen vrede kunnen hebben met de veronderstelling dat anderen wel weten wat voor de kinderen van belang is en dat consultatie en representatie niet onderdoen voor participatie.

#### *Geen normale rechtssubjecten (4)*

Ten vierde: kinderen zijn geen normale rechtssubjecten in het privaatrecht en het strafrecht.

In het privaatrecht zijn kinderen *minderjarig*. Minderjarigen staan onder gezag van volwassenen, hun wettelijke vertegenwoordigers, gewoonlijk de ouders. Bovendien kunnen minderjarigen geen »onaantastbare rechtshandelingen« verrichten en niet »zelfstandig in rechte optreden«: ze zijn —naar het officieel heet— *handelingsonbekwaam*, respectievelijk »materieel handelingsonbekwaam« en »processueel onbekwaam« (vgl. Fiege, 1989, 1993; Van der Linden et al., 1990, pp. 26-27).

In het strafrecht worden drie leeftijdscategorieën onderscheiden: voor kinderen tot twaalf jaar geldt het strafrecht niet; voor jeugdigen van twaalf tot achttien jaar geldt alleen het jeugdstrafrecht; voor volwassenen vanaf achttien jaar geldt het normale strafrecht. Het jeugdstrafrecht wijkt in twee fundamentele opzichten ingrijpend af van het volwassenenstrafrecht: zowel de straffen (sancties, maatregelen, etc.) als de procedures (rechtspleging: vervolging en berechting) zijn anders (vgl. Van Sloun, 1989; Verpalen, 1989). Een van de strafrechtelijke ongelijkheden tussen jonge kinderen, jeugdigen en volwassenen is dat jonge kinderen nooit aansprakelijk zijn voor wat ze misdoen, jeugdigen normaliter niet of in beperkte mate en volwassenen normaliter altijd volledig.

De privaatrechtelijke en strafrechtelijke uitzonderingspositie van kinderen (nu weer inclusief jeugdigen) brengt met zich mee dat politieke beslissingen vertaald in wetten kinderen weliswaar kunnen raken, maar niet bindend zijn voor kinderen of alleen in beperkte zin voor sommige kinderen. Zoals Archard het uitdrukt: »children ... are affected by laws but not subject to them« (1993, p. 71). Welnu, dit lijkt voldoende reden om kinderen geen inspraak en stem te geven in politieke beraadslaging en besluitvorming. Een belangrijk kenmerk van de democratie is immers dat bindende beslissingen alleen genomen worden door de mensen voor wie die beslissingen bindend zullen zijn: »Binding decisions are to be made only by persons who are subject to the decisions« (Dahl, 1989, p. 107). Buitendien zijn privaatrechtelijke handelingsonbekwaamheid en strafrechtelijke niet-aansprakelijkheid moeilijk te verenigen met politieke competentie: het zou, bijvoorbeeld, »ongerijmd ... zijn als iemand burgerrechtelijk handelingsonbekwaam zou zijn maar tegelijkertijd wel zou kunnen beslissen over het totstandkomen van wetten en aldus rechten en plichten aan elke burger kan opleggen« (Besselink, 1989, p. 109; hij parafraseert hier de motivering van de Nederlandse regering in 1983 om met de verlaging van de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht te wachten tot de verlaging van de leeftijdsgrens voor meerderjarigheid).

Bij nader inzien houdt ook het vierde argument op zichzelf geen steek. In de eerste plaats tonen vernieuwende ontwikkelingen in vooral het privaatrecht nu juist hoe kwetsief het traditionele onderscheid tussen kinderen en volwassenen is. Hoewel de wet inderdaad één vaste leeftijd kent waarop men meerderjarig wordt —dus niet meer handelingsonbekwaam is en onder gezag van wettelijke vertegenwoordigers staat—, wordt zowel door juridisch deskundigen als in jurisprudentie alsook van regeringswege erkend dat de overgang van minderjarigheid naar meerderjarigheid een geleidelijk gebeuren is. Deze erkenning heeft tot een scala aan incidentele uitzonderingen en uitzonderingsregelingen geleid (vgl. Fiege, 1993), waardoor kinderen in feite niet langer zonder meer en in alle opzichten rechtelijk onzelfstandig zijn. In het strafrecht is het voorlopig alleen bij discussies gebleven: het bestaansrecht van een apart jeugdstrafrecht en de legitimiteit van een eigen strafprocesrecht voor jeugdigen staan ter discussie (vgl. Van Sloun, 1989; Verpalen, 1989). Deze nuanceringen zijn niet louter een Nederlandse aangelegenheid: elders voltrekken zich vergelijkbare ontwikkelingen<sup>6</sup>. Zou, zoals het vierde argument wil, politieke competentie afhankelijk zijn van de positie en behandeling van kinderen in het privaatrecht en het strafrecht, dan zouden kinderen vanaf hun twaalfde `trapsgewijs' politieke participatierechten moeten kunnen verkrijgen.

In de tweede plaats is het nog maar de vraag of het in een democratie in de rede ligt om te veronderstellen dat politieke competentie afhankelijk is van privaatrechtelijke en strafrechtelijke positie en behandeling. Ik wil niet bestrijden dat er veel voor te zeggen valt om asymmetrie of »gaten in het rechtssysteem« (zoals de regering het noemde; cit. Besselink, 1989, p. 109) te vermijden. En *dat* is de kern van het vierde argument: A is geen rechtssubject hier en A heeft wel inspraak en stem in wetgeving daar —dat zou inderdaad ongerijmd zijn. Maar ik vraag me af of

---

<sup>6</sup> Vgl. Archard, 1993, p. 71; Wringer, 1981, pp. 91-92; Fiege, 1993, pp. 109-152.

'aanpassing' van de publiekrechtelijke status aan de privaatrechtelijke status en de strafrechtelijke status de meest geëigende weg is om asymmetrie te voorkomen in een democratie.

Zo ook Besselink (1989, pp. 110-111). Hij heeft het echter alleen over de verhouding tussen passief kiesrecht en privaatrecht. Zijn alternatief lijkt me niet de meest democratische. Hij veronderstelt dat het publiekrecht per definitie voorrang heeft boven het privaatrecht en pleit voor de traditionele gang van zaken: »een publiekrechtelijke overweging, namelijk een reden van staat, prevaleerde boven een privaatrechtelijke ... (zodat) ... de publieke bevoegdheid de private meerderjarigheid bepaalde« (ibidem). Waarom zou publiekrecht altijd per se voor privaatrecht gaan? Is het niet democratischer om in gezamenlijke (politiek-gemeenschappelijke) beraadslaging de voorwaarden voor enerzijds de publiekrechtelijke competenties en anderzijds de privaatrechtelijke competenties onafhankelijk van elkaar te bepalen, rekening houdend met de kenmerken van de onderscheiden praktijken die door publiekrecht en privaatrecht 'geregeld' worden, en vervolgens indien nodig tot afstemming van een en ander te komen? Het is mijns inziens niet nodig op voorhand een rechtsgebied prioriteit te geven.

Volgens mij is het beter om eerst voor de drie onderscheiden rechtsgebieden afzonderlijk te bepalen wat de relevante verschillen zijn tussen kinderen en volwassenen en tot welke ongelijkheden die verschillen noodzaken, en pas vervolgens na vergelijking van de uitkomsten te bepalen hoe eventuele incongruenties of inconsequenties tussen de rechtsgebieden qua verdeling van competenties over leeftijdscategorieën 'geneutraliseerd' kunnen worden. In de volgende paragrafen zoek ik verder naar de voorwaarden voor *politieke* competentie. Hier volgen nog een paar opmerkingen over de privaatrechtelijke en de strafrechtelijke grenzen tussen onvolwassenen en volwassenen.

Differentiatie naar leeftijd in het *strafrecht* kent twee rechtvaardigingen. De eerste is de veronderstelling dat crimineel gedrag jonge kinderen helemaal niet en jeugdigen niet helemaal aan te rekenen is. Hun kwalijke doen en laten zou voornamelijk te wijten zijn aan inadequate opvoedingspraktijken. Anders dan volwassenen worden kinderen niet geacht volledig verantwoordelijk te zijn voor wat ze misdoen. De tweede rechtvaardiging voor leeftijdsdiscriminatie is de gedachte dat het belang van de betrokken kinderen zowel als het algemeen belang op lange termijn er meer mee gediend is dat kinderen adequaat opgevoed, heropgevoed of behandeld worden in plaats van gestraft. De strafrechtelijke ongelijkheid is uiteindelijk gebaseerd op de aanname dat »het niveau van sociale rijpheid« van kinderen te laag is en hun »bevattingvermogen« onvoldoende is om aansprakelijk te kunnen zijn voor wangedrag (Van Sloun, 1989, p. 210) en laag en onvoldoende genoeg om nog 'opvoedbaar' te zijn en baat bij 'opvoeding' te kunnen hebben. Sommigen vragen zich terecht af of het rechtvaardig en redelijk is om verantwoordelijkheid, 'opvoedbaarheid' en baat-kunnen-hebben-bij-'opvoeding' zonder meer aan leeftijd te koppelen. Later zal ik trachten aannemelijk te maken waarom het anders dan elders, juist en zeker in *strafrechtelijke* aangelegenheden niet nodig is om algemene, vaste leeftijdsgrenzen te trekken. Hieraan ben ik pas toe na bespreking van het verband tussen leeftijd en politieke competentie.

Het *privaatrechtelijke* onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen heeft twee doelen. Het eerste betreft het onder gezag staan. Het gezag over de kinderen is een »doelbevoegdheid«: het geeft de ouders of anderen de gelegenheid om de kinderen op te voeden en te verzorgen (Fiege, 1993, p. 1). Het tweede betreft de handelingsonbekwaamheid. Die moet kinderen tegen zichzelf en tegen anderen beschermen. De achterliggende rechtvaardiging voor de hierin begrepen paternalistische, pedagogische en zorgzame houding tegenover kinderen, is de aanname dat het kinderen ontbreekt aan voldoende kennis, inzicht en ervaring en aan de

benodigde capaciteiten. Ik heb er al op gewezen dat het besef ingeburgerd raakt dat de overgang van het ene stadium naar het andere (van het 'nog-niet' kennen en kunnen naar het 'al-wel' kennen en kunnen) een geleidelijk gebeuren is in plaats van een sprong die zich op een bepaalde leeftijd voordoet. Het onderscheid tussen minderjarig en meerderjarig wordt vandaag aan de dag in theorie en praktijk genuanceerd. Een van de overwegingen hierbij is dat de verwerving van de nodige kennis en ervaring zowel als de ontwikkeling van de benodigde capaciteiten bevordert wordt wanneer de kinderen naarmate ze ouder worden minder beschermd en bevoegd worden en meer zelfstandigheid en bevoegdheden gegund worden.

De discussie over de verhouding minderjarig-meerderjarig en de leeftijdsgrenzen, de regelgeving waarin hieraan gehoor gegeven wordt en de relevante jurisprudentie doen vermoeden dat er sprake is van praktische en theoretische verbrokkeling: officieel kent de wet één vaste leeftijdsgrens, maar hier beweert, legitimeert en besluit men zus en daar beweert, legitimeert en besluit men zo. Volgens mij zou het een democratie niet misstaan wanneer deze kwestie integraal onderwerp werd van politiek-gemeenschappelijke beraadslaging en voorwerp van eenduidige besluitvorming. De vragen waarom het gaat, laten zich niet objectief door rechtskundigen of andere deskundigen beantwoorden, dat wil zeggen: niet zonder interpretatie van de maatschappelijke en culturele omstandigheden, niet zonder opvattingen over de feitelijke en wenselijke kenmerken van kinderen, niet zonder ideeën over het rijpen en leren van kinderen, niet zonder voorstellingen van de verhoudingen tussen kinderen en hun ouders, opvoeders en/of verzorgers, enzovoorts. Ondertussen zijn er cruciale belangen in het geding, in elk geval enerzijds de vrijheden en anderzijds de 'needs' van een grote hoeveelheid 'onvolwassenen'. Beslissingen daaromtrent behoren derhalve —in een democratie— tot de competentie van de politieke gemeenschap. Ook hierop kom ik nog terug na de bespreking van het verband tussen leeftijd en politieke participatie-rechten.

## 8.2 Onvoldoende `kundigheid'

### *Incompetentie (5)*

Vier gangbare argumenten tegen het toekennen van politieke participatie-rechten aan kinderen zijn in de voorgaande paragraaf gewogen en te licht bevonden. De enige ratio voor politieke ongelijkheid tussen kinderen en volwassenen die overblijft, is het verschil in capaciteiten. Waaraan ontbreekt het de kinderen, dat ze niet mogen meeregeren? Volgens de redeneringen in hoofdstukken 4 en 5 aan de nodige lenigheid van geest en aan het nodige kennen en kunnen, kortom: aan de nodige `kundigheid'.

Ter herinnering herhaal ik een passage.

Wat van de participanten verlangd wordt, is bezonnenheid, autonomie en verantwoordelijkheid.

Dit is afhankelijk van lenigheid van geest en van kennen en kunnen. Wat voor lenigheid van geest en voor kennen en kunnen geldt, geldt ook voor bezonnenheid, autonomie en verantwoordelijkheid: iemands niveau (of: wat iemand gewend is, kan en aankan) verschilt per zaakgebied, onderwerp, levensterrein, handelings sfeer, sociaal-culturele praktijk, enzovoorts. Een en ander betekent dat de participatie-drempel in de overleg-democratie zo iets is als: op de relevante gebieden voldoende lenig van geest zijn en voldoende kennen en kunnen. Gemakshalve noem ik het niveau van iemands lenigheid van geest en kennen en kunnen op een bepaald gebied zijn `kundigheid' op dat gebied. Voldoende lenigheid van geest en voldoende kennen en kunnen op de relevante gebieden noem ik *voldoende `kundigheid'*. De participatie-drempel is dan: voldoende `kundigheid'. Zie 5.4 onder `Exclusieve inclusiviteit (voldoende "kundigheid")'.

Aan reflexiviteit sec ontbreekt het kinderen vanaf een jaar of drie niet, maar reflexiviteit is enkel een noodzakelijke, geen voldoende voorwaarde voor participatie. Dit antwoord is in grote lijnen vergelijkbaar met het geijkte antwoord.

Vaak constateert men dat kinderen nog niet rationeel kunnen beslissen: »they lack the capacity for rational choice« (Houlgate, 1980, pp. 66-72)<sup>7</sup>. Onder deze capaciteit verstaat men dan het vermogen om in voorkomende situaties alternatieve handelingsmogelijkheden te onderscheiden en af te wegen, deze of gene met reden te kiezen en overeenkomstig de keuze te handelen. Het correspondeert met wat Benn en Macedo `autarchie' noemen (zie 5.3 onder `Liberalen en bezonnenheid: Benn, Macedo, Young e.a.')<sup>8</sup>. Dit is inderdaad wel het minste dat verwacht mag worden van iemand die participeert in politieke beraadslaging en besluitvorming. Hierzonder zou het niet eens zinvol zijn om van deelname waaraan dan ook te spreken en zou het misschien zelfs zinloos zijn om van *iemand* te spreken: rationaliteit in deze betekenis van de termen is immers ongeveer hetzelfde als reflexiviteit, willens en wetens kunnen handelen, dus tot meer in staat zijn dan louter instinctmatig gedrag, werktuiglijk reageren, en dergelijke. Vandaar dat rationeel kunnen kiezen in deze minimale zin doorgaans bij nader inzien wel als een noodzakelijke, maar niet als een voldoende vereiste begrepen wordt. Zou het een voldoende vereiste zijn, dan zou het als criterium hooguit discrimineren tussen kinderen jonger dan een jaar of

---

<sup>7</sup> In dezelfde geest bijv. Apostel, 1989; Archard, 1993; Cohen, 1971; Kleinig, 1983; Lindley, 1989; Schrag 1975, 1977; Wald, 1979; Wringe, 1981. Zoals ik al zei: het is het geijkte antwoord. Het merendeel van deze auteurs bevestigt de opvatting (die elk bij tal van nog weer anderen heeft aangetroffen) dat het gebrek aan rationaliteit de belangrijkste reden is om kinderen geen vrijheidsrechten en participatie-rechten — waaronder politieke participatie-rechten — te gunnen.

<sup>8</sup> Ook komt het ongeveer overeen met wat Steutel en De Ruyter in navolging van onder anderen Peters, Benn en Cherniak verstaan onder »minimale rationaliteit« (Steutel, 1989; De Ruyter, 1993, pp. 114-115).

twee, drie en ouderen. Niet iedereen is op dit punt ondubbelzinnig en consequent<sup>9</sup>, zeker de filosoof Cohen niet.

*Inconsequent: Cohen*

Cohen maakt geen onderscheid tussen noodzakelijke en voldoende vereisten. »Rational capacities« zijn zowel noodzakelijk als voldoende, aldus Cohen: zonder 'rational capacities' is politieke participatie eenvoudigweg onmogelijk, maar wie er wel over beschikt is meteen bekwaam genoeg en mag niet uitgesloten worden van deelname (Cohen, 1975, pp. 460-461). Onder 'rationaliteit' verstaat Cohen »the capacity to do certain fundamental ways of thinking« (ibidem), een nagenoeg universeel menselijk vermogen (Cohen, 1971, p. 57), een »native ability« (ibidem, p. 156). Welk vermogen precies? Men moet een plan kunnen maken of een regel kunnen snappen, naar dat plan of die regel kunnen handelen en met anderen kunnen overleggen (ibidem, p. 55). Cohen beschouwt rationaliteit in deze betekenis van het woord terecht als bijkans algemeen menselijke capaciteit.

Vreemd genoeg brengt een en ander hem niet tot de conclusie dat kinderen al op jonge leeftijd aanspraak kunnen maken op participatie-rechten, terwijl het toch buiten kijf is dat het merendeel van de kinderen vanaf een jaar of vijf, zes best in staat is om regels te snappen en te volgen en om met anderen te overleggen, *en* dit vermogen volgens Cohen zelf behalve een noodzakelijke ook een voldoende voorwaarde is om aanspraak te kunnen maken op politieke participatie-rechten. Cohen is stellig overtuigd van het tegendeel: hij beklemtoont weliswaar dat wanneer een categorie mensen uitgesloten wordt van politieke participatie, »the excluding body« aannemelijk moet maken dat er iets mankeert aan hun capaciteiten (1971, p. 50), maar neemt ondertussen zonder meer voor lief dat alle kinderen ongeacht hun leeftijd uitgezonderd worden (1971, pp. 49-50; 1975). Cohen is derhalve inconsequent. Wil hij staande houden dat politieke ongelijkheid tussen kinderen en volwassenen legitiem is, dan is het van tweeën één: *of* hij erkent dat rationaliteit geen voldoende voorwaarde is, *of* hij maakt aannemelijk dat anders dan elke volwassene, geen van alle kinderen rationeel is<sup>10</sup>. Zou Cohen de verstandigste weg volgen, dan zou hij voor het eerste kiezen. Zijn optiek zou dan in de buurt komen van de hier voorgestane benadering waarin de normaliteit van reflexiviteit onderkend wordt en reflexiviteit als noodzakelijke voorwaarde voor politieke participatie geldt, maar reflexiviteit niet als voldoende kwalificatie geldt.

Cohens eigen democratie-theorie biedt overigens goede aanknopingspunten voor een nadere bepaling van de vereiste bekwaamheden en zodoende voor nadere rechtvaardiging van de uitsluiting van kinderen. Hij maakt weliswaar geen onderscheid tussen noodzakelijke en voldoende capaciteiten, maar wel tussen enerzijds noodzakelijke en voldoende capaciteiten en anderzijds *wenselijke* capaciteiten en kwaliteiten. Zonder de eerste kan de democratie niet bestaan en zonder de laatste kan ze niet floreren. *Wenselijk* zijn volgens Cohen »intellectual abilities« en bepaalde »psychological traits«. Hij noemt het »the intellectual conditions« en »the psychological conditions of democracy« (1971, pp. 156-169 en pp. 170-191).

De wenselijke 'intellectual abilities' liggen in het verlengde van de 'rational capacities': het zijn ontwikkelde en verfijnde vormen ervan (ibidem, p. 156). Kennisverwerving speelt een cruciale rol in deze ontwikkeling en verfijning (ibidem, pp. 156-166). 'Intellectual abilities' berusten op veelzijdige kennis, veelzijdig in de zin van uitgebreid *en* in de zin van divers of

---

<sup>9</sup> In paragraaf 5.3 is er al op gewezen dat men in liberale kring moeite heeft met de verhouding tussen wat de democratie eigenlijk van haar participanten vereist en wat liberalen vinden dat burgers van elkaar mogen verlangen (zie 5.3 onder 'Liberalen en bezonnenheid: Benn, Macedo, Young, e.a.').

<sup>10</sup> Let wel, mijn kritiek op Cohen is van geheel andere orde dan de kritiek die Schrag heeft op deze zelfde Cohen (Schrag, 1975). Ik geloof, zoals ik eerder heb uitgelegd, dat Schrag de plank mis slaat.

vanuit verschillende perspectieven. Nodig voor de verwerving hiervan —en daarmee een voorwaarde voor een bloeiende democratie— zijn veelzijdig onderwijs en pluriforme informatievoorziening (bijvoorbeeld vrije pers). Beschikking over veelzijdige kennis is één component van Cohens 'intellectual abilities'. Een tweede component wordt gevormd door »the arts of conferral« (ibidem, pp. 166-169): de vaardigheden om te beraadslagen, te discussiëren, kritiek te geven en te aanvaarden, enzovoorts. 'The arts of conferral' staan met andere woorden voor de capaciteit om deel te nemen aan en bij te dragen tot »the cooperative use of fact and opinion« en »the intellectual exchange of every sort« (ibidem, p. 166).

De wenselijke 'psychological traits' beschrijft Cohen aan de hand van een negental trefwoorden die op zichzelf al een aardig beeld geven van wat hem hierbij voor ogen staat: »fallibilistic«, »experimentally minded«, »critical«, »flexible«, »realistic«, »compromising«, »tolerant«, »objective« en »confident«. Een en ander laat zich als volgt samenvatten: ten eerste de bereidheid en het vermogen om eigen manieren van denken en doen, eigen oordelen en overtuigingen, eigen plannen en voorstellen, et cetera steeds weer opnieuw te doordenken, te vergelijken met die van anderen, te toetsen aan de feiten en zo nodig te herzien; ten tweede de bereidheid en het vermogen om de meningen, opvattingen en overwegingen van anderen serieus te nemen en te respecteren, met anderen samen te werken, tot overeenkomsten te komen, de inbreng van anderen te appreciëren, enzovoorts (ibidem, pp. 170-189). Cohen zelf spreekt overigens van »traits of character« en niet van 'bereidheden' en 'vermogens'. Ik verbeter hem omdat hij hier mijns inziens dezelfde vergissing maakt als Gutmann (zie 2.4): wat in feite *in het vermogen* ligt, stelt hij voor als *eigenschappen*.

Cohens democratie-theorie bevestigt het democratische ideaal zoals dat in hoofdstuk 5 is ontvouwd en gerechtvaardigd, de overleg-democratie. De wenselijke 'intellectual abilities' en 'psychological traits' van Cohen corresponderen met capaciteiten en mogelijke prestaties als reflexiviteit, bezonnenheid, autonomie, verantwoordelijkheid, openheid, bescheidenheid, enzovoorts. Cohen erkent hierbij de cruciale rol van kennis en het waarmaken en wederzijds toetsen van kennis. Met dit alles biedt zijn democratie-theorie —zoals gezegd— goede aanknopingspunten voor nadere bepaling van de (voor politieke participatie) vereiste bekwaamheden en zodoende voor nadere rechtvaardiging van de uitsluiting van kinderen.

Waarom mogen kinderen niet meeregeren in de democratie? Het expliciete antwoord van Cohen is niet consequent. Hij beweert aan de ene kant dat 'rational capacities' voldoende zijn, hetgeen gegeven zijn invulling van rationaliteit zou betekenen dat reflexiviteit genoeg is, wat zou impliceren dat kinderen vanaf een jaar of drie mogen meeregeren. Aan de ander kant sluit hij alle kinderen expressis verbis uit. De onuitgesproken reden hiervoor is ongetwijfeld dat kinderen op Cohens continuüm van 'rational capacities' naar 'intellectual abilities' nog niet ver genoeg gevorderd zijn.

Zou Cohens benadering in deze zin bijgesteld worden, dan zou ze in de buurt komen van de optiek die hier voorgestaan wordt. Reflexiviteit is noodzakelijk, maar onvoldoende. Politieke participatie vereist voldoende 'kundigheid'. Omdat kinderen nog niet zover zijn, hebben ze geen politieke participatie-rechten.

#### *Liberale over de kennis-vereiste*

Is voldoende 'kundigheid' niet een te hoge drempel? Is dit wel te verenigen met liberale idealen van maximale autonomie en medezeggenschap? Bij mijn weten harmonieert de idee van voldoende 'kundigheid' als drempelbekwaamheid voor politieke participatie met de liberale optiek. In elk geval lijken veel liberale politieke filosofen geen moeite te hebben met de vereiste dat men voldoende moet *kennen* —naast de eerder genoemde rationaliteits-vereiste (zie onder 'Incompetentie'). Dit is af te leiden uit de verbreide gedachte dat tekort aan kennis reden genoeg is voor

beperking van vrijheidsrechten en participatie-rechten.

Zo wordt »ignorance« of »lack of relevant information« doorgaans als voldoende grond beschouwd voor paternalisme, de meest vergaande vorm van inperking van zeggenschap (Regan, 1983, par 1)<sup>11</sup>. Recente voorbeelden hiervan zijn de paternalisme-theorieën van VanDeVeer (1986) en Feinberg (1980a, 1983, 1986). Volgens VanDeVeer is bevoogding niet legitiem wanneer iemand »fully informed« is en »aware of the relevant circumstances«, maar wel in geval van het tegendeel, bijvoorbeeld bij »lack of awareness of relevant circumstances« en »limitation of experience« (1986, diverse pagina's). Feinberg acht paternalisme terecht wanneer er sprake is van »ignorance or mistaken beliefs« (1986, p. 115) en »misinformation« of »clouded judgement« (1980a, pp. 115-116). Zonder voldoende 'knowledgeability' zijn eigen vrije beslissingen niet werkelijk eigen en vrij, want de betrokkene bereikt niet wat hij wil bereiken en meent te bereiken. Naar de uitkomsten gerekend is er dan geen sprake van »voluntariness«, aldus Feinberg, en »insofar as the choices are not voluntary they are just as alien to the individual as the choices of somebody else« (Feinberg, 1983, par. 1-2; zo ook Wringe, 1981, pp. 105-106).

Oordelen en beslissingen op grond van misvattingen en gebrekkige kennis zijn niet eigen, niet autonoom. De liberale logica kent nog een reden om de capaciteit »to make *informed* decisions« (Lindley, 1989, p. 81) als voorwaarde voor zeggenschap en medezeggenschap te beschouwen. Zeggenschap of medezeggenschap kan bij tekort aan kennis nadelig zijn voor zowel de betreffende persoon zelf als anderen. Immers, hoe goed de bedoelingen ook zijn, wordt er geoordeeld en gehandeld op basis van misvattingen, vergissingen, misrekeningen, of dergelijke, dan leiden zelfs de beste bedoelingen gemakkelijk tot slechte resultaten.

Het past in de liberale logica om te veronderstellen dat de kennisdrempel (wat is voldoende kennen?) voor politieke participatie afhankelijk is van de graad van participatie: voor minimale vormen van politieke participatie is minder kennis vereist dan voor maximale vormen. Een minimale variant is bijvoorbeeld: één keer in de zoveel jaar kiezen voor deze of gene vertegenwoordiger of partij, slechts rekening houdend met het eigen belang, op basis van enkel globale ideologische oriëntaties. Een maximale variant is bijvoorbeeld: regelmatig deelnemen aan beraadslaging en besluitvorming over specifieke beleidsproblemen met als oogmerk bezonnen beleid, dus verstandige en rechtvaardige beslissingen (vgl. voor het onderscheid minimaal/maximaal: Schrag, 1975, pp. 445-446, pp. 449-450; Archard, 1993, pp. 71-72). Deze samenhang tussen kennis-vereiste en participatiegraad is niet alleen gebaseerd op de eenvoudige idee dat maximale participatie meer bezinning, toetsing van kennis, et cetera vergt dan minimale participatie. Er komt nog iets bij. Maximale participatie rechtvaardigt in de liberale optiek sowieso een strengere selectie van deelnemers dan minimale participatie. Hoe *minimaler* de participatie, hoe *moelijker* uitsluiting te rechtvaardigen is, want bij minimale participatie blijft de schade die in geval van gebrek aan kennis geriskeerd wordt, beperkt qua omvang en beperkt tot 'harm to self'. Hoe *maximaler* de participatie, hoe *gemakkelijker* uitsluiting te rechtvaardigen is, want bij maximale participatie is de schade die in geval van gebrek aan kennis geriskeerd wordt, niet alleen groter dan bij minimale participatie, maar ook algemener: naast 'harm to self' wordt 'harm to others' geriskeerd<sup>12</sup>.

Hier veronderstelde ik een liberaal principe bekend dat zich als volgt laat verwoorden.

Om A's zelfregering en medezeggenschap (samen voortaan: zeggenschap) te mogen beperken moet men aannemelijk kunnen maken dat A's zeggenschap het risico met zich meebrengt

---

<sup>11</sup> Vgl. ook: Brock, 1988; Scoccia, 1990; Archard, 1993, p. 53; Wringe, 1981, p. 105; Lindley, 1989, p. 81; Kleinig, 1983, p. 148.

<sup>12</sup> Wringe betoogt om vergelijkbare redenen dat kinderen eerder vrijheidsrechten dan participatie-rechten toegekend kunnen worden (1981, pp. 120-121).

dat er belangen geschaad worden, en wel belangen die zwaarder wegen dan A's belang bij zeggenschap. Zou A's zeggenschap zwaarwegende belangen *van anderen* bedreigen ('harm to others' riskeren), bijvoorbeeld het belang van anderen bij zeggenschap, dan kan de verantwoording van beperking van A's zeggenschap een betrekkelijk eenvoudige vorm krijgen: wat voor anderen van belang is en bedreigd wordt, wordt vergeleken met A's belang bij zeggenschap; wegen de belangen van anderen evident zwaarder dan A's belang bij zeggenschap, dan is beperking van A's zeggenschap gerechtvaardigd. Zou A's zeggenschap alleen zwaarwegende belangen *van hemzelf* bedreigen ('harm to self' riskeren), bijvoorbeeld zijn belang bij zeggenschap, dan wordt het een stuk moeilijker. Buitenstaanders moeten dan om A's zeggenschap te mogen beperken aannemelijk kunnen maken dat zij beter in staat zijn, beter dan A zelf is, om te bepalen wat voor A meer en minder van belang is. Dit is slechts mogelijk voor zover A heeft laten merken dat hij zijn eigen *basale* belangen niet kent of serieus neemt. Want met betrekking tot zijn *overige* belangen wordt verondersteld dat hij daarvan alleen zelf het relatieve gewicht kan bepalen. Vandaar dat men veel terughoudender moet zijn met het beperken van zeggenschap waar 'harm to self' geriskeerd wordt dan waar 'harm to others' geriskeerd wordt. Ziedaar: het paternalisme-probleem in een notedop.

Het democratische ideaal beoogt maximale participatie (zie 5.1-2). Het is derhalve in de liberale benadering niet onterecht wanneer voldoende 'knowledgeability' als voorwaarde gesteld wordt - voor politieke participatie. Wordt deze conclusie gecombineerd met de eerdere constatering dat de rationaliteits-vereiste op algemene instemming mag rekenen, dan lijkt het vermoeden gerechtvaardigd dat de idee van voldoende 'kundigheid' als drempelbekwaamheid harmonieert met de liberale optiek.

Nu de plausibiliteit van de bekwaamheidsdrempel opnieuw bevestigd is, keer ik terug naar de politieke rechtsongelijkheid tussen volwassenen en kinderen. Betekent deze drempel inderdaad per se dat alle kinderen terecht van participatie uitgesloten zijn?

#### *'Kundigheid' en leeftijd*

Volwassen-zijn en kind-zijn heb ik in eerdere hoofdstukken herhaaldelijk gedefinieerd in termen van leren en van lenigheid van geest en kennen en kunnen. In tegenstelling tot kinderen zijn volwassenen mensen die voldoende geleerd hebben en daardoor voldoende lenig van geest zijn en voldoende kennen en kunnen<sup>13</sup>. Zo bekeken zijn, gegeven de aangeduide bekwaamheidsdrempel —voldoende 'kundigheid'—, alle kinderen *per definitie* terecht uitgesloten van politieke participatie. Waarom het me hier gaat is natuurlijk iets anders: hoe zit het met de politieke rechten van mensen die we gewoonlijk kinderen noemen omdat ze jonger zijn dan een bepaalde leeftijd, bijvoorbeeld achttien —dus 'kinderen' in de alledaagse betekenis van het woord? Onvoldoende 'kundigheid' is een reden om kinderen uit te sluiten van politieke participatie, maar is er een verband tussen 'kundigheid' en leeftijd dat de aanname rechtvaardigt dat ieder onder de x jaar onbekwaam is en ieder erboven bekwaam?

'Kundigheid' is niet direct afhankelijk van leeftijd: niet iedereen van leeftijd x hoeft (op bepaalde gebieden) even lenig van geest te zijn en evenveel te kennen en te kunnen. Bepalend is niet hoelang men *geleefd* heeft, maar hoeveel men *geleerd* heeft. 'Kundigheid' is uitkomst van leren —oefenen van reflexiviteit en verbeteren van kennen en kunnen. In paragraaf 4.4 is de relatie tussen 'kundigheid' en leren omstandig besproken. Leren vraagt weliswaar tijd, maar niet alleen tijd. Of, wat en hoeveel iemand leert, hangt niet alleen af van fysieke en psychische

<sup>13</sup> Zie 1.2 onder 'Schoolkeuzevrijheid', 4.4 onder 'Op opvoeding aangewezen?', 6.1 onder 'Voldoende leren' en 6.2 onder 'Kinderlijke recht op opvoeding'. Alleen in 5.4 onder 'Exclusieve inclusiviteit' wordt van 'kind' en 'volwassene' gesproken in de alledaagse betekenissen van de woorden.

rijping, maar ook van zijn eigen inzet en werkzaamheid en bovendien van de bijstand van anderen, hun sturing, ondersteuning, stimulans, uitdaging, correctie, et cetera, kortom: van hun opvoeden.

Iemands `kundigheid' op een bepaald gebied op leeftijd  $x$  wordt dus mede bepaald door activiteiten van hemzelf en anderen, door leren en opvoeden. Bijgevolg gaan leeftijd en `kundigheid' niet bij iedereen in evenredige mate gelijk op. Er is wel een *ander* verband tussen leeftijd en `kundigheid': de mogelijke verschillen tussen mensen van dezelfde leeftijd nemen toe naarmate de leeftijd hoger wordt en er meer gelegenheid is geweest voor *variërende* leer-activiteiten en opvoed-activiteiten.

Wordt de mogelijke verscheidenheid niet beperkt door leeftijdsafhankelijke leer-*capaciteiten*? Of, wat en hoeveel iemand *kan* leren, hangt mede af van zijn verstandelijke vermogens, teruggaand op zijn fysiek-psychische bewerktuiging en conditie. Zouden de verstandelijke vermogens van iedereen zich tot leeftijd  $x$  in nagenoeg hetzelfde tempo en op nagenoeg gelijke wijze ontwikkelen ongeacht contextuele factoren en/of eigen en andermans inspanningen (leeren en opvoed-pogingen), bijvoorbeeld als dimensie van algemeen-menselijke, natuurlijke rijpings- of ontwikkelingsprocessen, dan zou ieders `kundigheid' op leeftijd  $x$  ongeveer gelijk zijn vanwege de sterke overeenkomsten qua leer-mogelijkheden. De een zou niet veel meer of veel anders hebben kunnen leren dan de ander. Langs deze lijn redenerend wordt vaak op grond van ontwikkelingspsychologische theorieën geconcludeerd dat er een natuur-noodzakelijke samenhang is tussen leeftijd en kunnen-kennen, zeker tot het vijftiende levensjaar. Naar mijn weten echter zijn de leer-capaciteiten *alleen* in de vroegste kinderjaren, hooguit tot een jaar of vier, sterk leeftijdsafhankelijk dank zij de natuurlijke ontwikkeling van verstandelijke vermogens. Daarna kan variatie voorkomen en toenemen door het mogelijk diversifiërende effect van de invloed van contextuele factoren op de rijping van verstandelijke vermogens en het mogelijk diversifiërende resultaat van de wisselwerking tussen het leren (en opvoeden) en de verstandelijke vermogens —in leren en opvoeden worden de verstandelijke vermogens aangesproken en kunnen deze zowel verrijkt als in hun rijping gestimuleerd worden. Leeftijd wordt gaandeweg steeds minder bepalend voor de verstandelijke vermogens en voor de leercapaciteit. Vandaar: hoe hoger de leeftijd, hoe groter de diversiteit qua `kundigheid' kan zijn.

Het voorgaande laat zich ook als volgt verwoorden. De mogelijke verscheidenheid is het kleinst in de leeftijdscategorie waarin mensen nog niet kunnen leren. Dat is de vroege kindertijd tot ergens in het derde levensjaar, wanneer kinderen normaliter de overgang maken van `nog-niet-reflexief' naar `reflexief'. Immers, leren veronderstelt reflexiviteit (zie 4.4). Zodra reflexiviteit een kunnen en moeten wordt, beginnen kinderen te leren en ontvankelijk te zijn voor opvoeden. Vanaf dat moment kunnen zich de wegen scheiden: verschillen in leer- en opvoed-activiteiten resulteren in uiteenlopende bekwaamheden bij gelijke leeftijd; hoe hoger de leeftijd, hoe groter de mogelijke diversiteit.

Resumerend. Behalve in de eerste levensjaren kan leeftijd niet als betrouwbare indicator dienen van `kundigheid'. Het verband tussen een en ander is *middellijk*: iemands `kundigheid' op een bepaald gebied hangt af van wat hij geleerd heeft en wat hem geleerd is (opvoeding), en dat is *niet alleen* een kwestie van tijd. De conclusie ligt voor de hand. De bekwaamheidsdrempel voor politieke competentie is op zichzelf geen grond voor een leeftijdsgrens. Van kleine kinderen mag gerust zonder meer verondersteld worden dat ze onvoldoende bekwaam zijn, maar hoe ouder de kinderen zijn, des te meer hun bekwaamheid het resultaat is van leren en opvoeden en des te minder de leeftijd ertoe doet. Het trekken van één leeftijdsgrens, bijvoorbeeld achttien jaar, doet geen recht aan de mogelijke diversiteit: het ene kind kan het vereiste niveau van `kundigheid' eerder bereikt hebben dan het andere kind.

Overigens: hoe hoger de grens getrokken wordt, hoe onrechtvaardiger ze is. Niet omdat naarmate de grens hoger ligt het risico per se groter is dat over het geheel genomen de capaciteiten onderschat worden. Dit is niet noodzakelijk het geval en bovendien moet ook voorkomen worden dat de capaciteiten *overschat* worden. Maar omdat naarmate de grens hoger ligt de mogelijke diversiteit groter is.

### *Leeftijdsgrens ter discussie*

Een leeftijdsgrens is niet billijk. Is er een alternatief? In tegenstelling tot anderen geloof ik dat er inderdaad een alternatief is. De anderen waarop ik hier met name doel zijn auteurs die menen dat rationaliteit en kennis (voortaan gemakshalve: rationaliteit/kennis) vereisten zijn voor politieke competentie en die voor hetzelfde probleem komen te staan: Schrag (1975, 1977), Wringe (1981), Apostel (1989), Lindley (1989) en Archard (1993). Hoewel ze niet expliciet een verband leggen tussen leren en rationaliteit/kennis, kritiseren ze ontwikkelingspsychologisch gedachten-goed<sup>14</sup> en onderkennen ze dat leeftijd en rationaliteit/kennis niet bij iedereen in evenredige mate gelijk op gaan: het ene kind is op vroegere leeftijd dan het andere voldoende rationeel/kennend. Zonder uitzondering vermoeden ze dat verreweg de meeste kinderen al ver voor de gebruikelijke grens van achttien jaar niet langer politiek incompetent zijn vanwege gebrek aan rationaliteit/kennis. Ze stellen nieuwe leeftijdsgrenzen voor variërend van elf jaar (Archard, 1993, p. 74) tot vijftien jaar (Schrag, 1975, p. 456; 1977, p. 177). Ze geven toe dat de leeftijdsgrens onbillijk (want willekeurig en onrechtvaardig) *blijft*, ook al wordt ze neerwaarts verlegd, maar zien geen andere, betere oplossing.

Als er ergens een grens getrokken moet worden dan zou een leeftijdsgrens de minst onaantrekkelijke zijn. De belangrijkste voordelen van een leeftijdsgrens zijn haar objectiviteit en haar praktische eenvoud, aldus deze auteurs<sup>15</sup>. Een leeftijdsgrens is in elk geval onpartijdiger, eenduidiger en gemakkelijker dan het enige alternatief dat zij zien: de *bekwaamheidstest*. Een individuele toets is op het eerste gezicht een betrouwbaarder indicator van rationaliteit/kennis dan leeftijd. Waarom laten we dan niet iedereen een test afleggen om na te gaan wie er voor politieke competentie in aanmerking komt? Vanwege de evidente nadelen van testen. Ten eerste is het een kostbare, bewerkelijke, omslachtige en fraude-gevoelige procedure. Ten tweede is het onvermijdelijk een partijdige of vooringenomen procedure: zowel het opstellen van de test als het interpreteren van uitkomsten is onmogelijk zonder culturele en ideologische bias. Aldus nog steeds Schrag, Wringe, Apostel, Lindley en Archard<sup>16</sup>.

Het eerste bezwaar is mijns inziens terecht. Hierbij moet overigens aangetekend worden dat de kosten en nadelen van het bekwaamheidstest-model ongeveer overeen zullen komen met die van regelmatige verkiezingen —maar dit terzijde. Het tweede bezwaar snijdt volgens mij geen hout. Natuurlijk is het bekwaamheidstest-model partijdig et cetera, maar *elk* model dat moet discrimineren is partijdig, anders kan het niet discrimineren. De vraag is of het adequaat de relevante capaciteiten meet. Omdat wat nodig is voor politieke competentie per definitie discutabel is (immers wat is *voldoende* kennis, rationaliteit of 'kundigheid?'), is een onderscheidingsprocedure zonder culturele en ideologische bias ondenkbaar. Vooringenomenheid en partijdigheid kunnen slechts voorkomen worden door een uiterst formele, 'holle' invulling van wat nodig is, maar dat neigt naar leegte of *geen* invulling. Zo ook het leeftijdsgrens-model: het is weliswaar hoogst onpartijdig en neutraal (hoewel: het discrimineert *louter* op grond van leeftijd!), maar discrimineert niet naar relevante capaciteiten.

---

<sup>14</sup> Schrag, 1977, pp. 171-172; Lindley, 1989, p. 81; Archard, 1993, pp. 32-35 en p. 66.

<sup>15</sup> Schrag, 1975, pp. 452-455; 1977; Wringe, 1981, pp. 88-89; Apostel, 1989, p. 68; Lindley, 1989, pp. 77-79 en pp. 90-91; Archard, 1993, pp. 59-64.

<sup>16</sup> Voor een uitgebreide bespreking van de nadelen: Schrag, 1975, pp. 452-455; Archard, 1993, pp. 59-64.

Kleinig, een auteur die zich in andere opzichten niet onderscheidt van de zoëven genoemde auteurs<sup>17</sup> —ook hij meent dat rationaliteit en kennis vereisten zijn en dat de leeftijdsgrens problematisch is—, heeft een afwijkende opvatting. Hij stelt een tussenoplossing voor tussen minimumleeftijd en test, zij het niet uitdrukkelijk in verband met de toekenning van politieke rechten, maar meer in het algemeen met het oog op de toekenning van vrijheidsrechten en participatie-rechten. Kleinig pleit voor een soort middenweg tussen de individuele proeve van bekwaamheid en de leeftijdsgrens. Voor verschillende genres beslissingen zouden »presumptive ages of decision« vastgesteld moeten worden: »Before the stated age a person can be presumed not competent ... unless he or she can show otherwise. After the stated age a person can be presumed competent ... unless others can show otherwise« (Kleinig, 1983, 149). Kleinigs voorstel betreft de toekenningswijze van vrijheidsrechten en participatie-rechten in het algemeen. Hij heeft het zelf niet over politieke rechten, maar laat ik even met hem mee denken.

Indien zijn voorstel gevolgd zou worden om te bepalen wie wel en wie niet politiek competent is, zou het zich in gunstige zin op een cruciaal punt onderscheiden van de individuele bekwaamheidstest. Niet iedereen hoeft een test af te leggen: alleen de kinderen die eerder willen deelnemen aan de politieke praktijk dan de globale leeftijdsgrens toestaat, dienen te bewijzen ertoe in staat te zijn. Hiermee is het eerste nadeel van bekwaamheidstest-constructie vermeden. Het vergt geen kostbare, bewerkelijke, omslachtige en fraude-gevoelige procedures, tenzij kinderen zich in grote getale aanmelden voor 'vervroegde deelname'. Maar dan ligt het voor de hand de leeftijdsgrens te verlagen. Dit laatste is niet op voorhand bezwaarlijk. De risico's van overschatting van capaciteiten zijn immers betrekkelijk gering: zodra blijkt dat iemand of een categorie mensen toch niet bekwaam genoeg zijn, kan —aldus het voorstel van Kleinig— hem of hun het recht gemakkelijk (weer) onzegd worden.

Twee considerabele nadelen maken de procedure in de geest van het voorstel van Kleinig niettemin onaantrekkelijk. Ook zo'n procedure is in de eerste plaats op leeftijd gebaseerd en niet op rationaliteit en kennis, laat staan op 'kundigheid' (lenigheid van geest en kennen en kunnen). Bovendien heeft ze geen antwoord (of beter: biedt ze geen kader voor een antwoord) op de vraag hoe de test voor 'vervroegde deelname' inhoudelijk ingericht moet worden. Is er een alternatief? Ik geloof het wel.

### 8.3 Een bezonnen alternatief

#### *Het alternatief*

Om te beginnen worden vier conclusies uit vorige hoofdstukken (5 en 6) herhaald. Zij dienen dadelijk als vertrekpunten.

- (1) Voorwaarde voor politieke participatie is voldoende 'kundigheid', q.e. voldoende lenigheid van geest en voldoende kennen en kunnen op de relevante gebieden. De scheidslijn tussen nog-niet en al-wel mogen meeregeren moet geen leeftijdsgrens zijn, maar een bekwaamheidsdrempel. (Zie 5.4 onder 'Exclusieve inclusiviteit (voldoende "kundigheid")' en de voorgaande paragrafen.)
- (2) Wat voldoende 'kundigheid' is, staat niet vast: het varieert. De bekwaamheidsdrempel voor politieke participatie kan alleen per historische, sociale en culturele context worden bepaald. De beste manier —inhoudelijk gezien de ideale manier en politiek gezien de enig juiste manier— om op moment M in gemeenschap G de drempel vast te stellen, is

---

<sup>17</sup> Het enige verschil is dat Kleinig *wel* expliciet een verband legt tussen leren en kennis (Kleinig, 1983, p. 148).

gezamenlijk overleg (iedereen brengt zijn perspectief in; wederzijdse toetsing van kennis; onderlinge verbetering van oordelen; enzovoorts). (Zie 5.4 onder 'Exclusieve inclusiviteit (voldoende "kundigheid")'.)

- (3) In de democratie dient de overheid erop toe te zien dat alle kinderen de gelegenheid krijgen voldoende te leren. Wat is voldoende? Het formele antwoord: voldoende om op z'n minst (a) een eigen leven te kunnen leiden in de gegeven historische, sociale en culturele context en (b) zinvol te kunnen participeren in de politieke praktijk. Voor beide aspecten geldt dat men geacht wordt op relevante gebieden een bepaalde mate van bezonnenheid, autonomie en verantwoordelijkheid minimaal aan te kunnen. Zowel een eigen leven leiden (a) als politieke participatie (b) vereist derhalve een minimum aan kennen, kunnen en lenigheid van geest op een aantal gebieden. Wat voldoende leren is, wordt bepaald door deze minima. Er is geen reden om aan te nemen dat voldoende in a verschilt van voldoende in b: voldoende 'kundigheid' (lenigheid van geest en kennen en kunnen) voor politieke volwassenheid valt samen met voldoende 'kundigheid' voor persoonlijke volwassenheid.

Het inhoudelijke antwoord: wat voldoende is, varieert naar tijd, plaats en omstandigheden (economie, maatschappij, cultuur, natuurlijke omgeving, enzovoorts). De ideale manier om te bepalen wat voldoende is, is gezamenlijke bezinning (beraadslaging genormeerd door de overleg-regels). In de politieke praktijk is dit bovendien de enig juiste manier. (Zie 6 onder 'Voldoende leren'.)

- (4) De politiek-publieke verantwoordelijkheid voor de opvoeding krijgt vorm in leerplichtwetgeving, leerplan-eisen en toezicht op het onderwijs. Teneinde ervoor te zorgen dat alle kinderen genoeg gelegenheid krijgen om te leren, kan men aan de leerplicht een vaste leeftijds-ondergrens en -bovengrens stellen of in het kader van de leerplicht een vast aantal leerstofjaren basaal onderwijs (of: basis-onderwijs, algemene vorming, basis-vorming, en dergelijke) verplicht stellen. De democratie bepaalt hoe dan ook *waar* in de doorsnee leercarrière het *kritische moment* ligt waarna men geacht wordt voldoende geleerd te hebben. (Voortbouwend op voorstel in hoofdstuk 6.)

De procedure die onder punt 2 wordt voorgesteld als ideaal ter bepaling van wat voldoende 'kundigheid' is, maakt volgens punt 3 deel uit van de praktisering van democratische verdeling en normering van pedagogische autoriteit. Neemt de democratie haar pedagogische verantwoordelijkheid serieus, dan is haar onderwijswetgeving en leerplichtwetgeving mede gebaseerd op een gezamenlijk en bezonnen antwoord op de vraag wat voldoende leren is met het oog op voldoende 'kundigheid'. In een democratie mag daarom het einde van de leerplicht of de afronding van het algemeen-verplichte (gedeelte van het) basale onderwijs beschouwd worden als het kritische moment waarna men geacht wordt ook politiek volleerd en bekwaam te zijn.

Hiermee is het uitgangspunt gevonden voor een eenvoudige procedure om te bepalen vanaf wanneer iemand het recht heeft deel te nemen aan het overleg en de besluitvorming in de politieke praktijk. Twee vormen zijn denkbaar, een test-variant en een leeftijds grens-variant.

( $\alpha$ ) De eerste is een *variant op het test-model*. De toets of het examen waarmee het algemeen-verplichte, basale onderwijs wordt afgerond geldt als individuele bekwaamheidstest. Wie daarvoor geslaagd is, heeft bewezen politiek volleerd en bekwaam te zijn. De nadelen van het bekwaamheidstest-model zoals het doorgaans wordt voorgesteld, ontbreken hier: het kost niks extra's en het vergt geen aparte investering van tijd, middelen, et cetera. Over de culturele en ideologische bias van de test hoeft men zich geen zorgen te maken, althans voor zover het onderwijs deugt, dat wil zeggen: voor zover de inrichting en de toetsing ervan stroken met de uitkomsten van het gezamenlijke, bezonnen overleg in politiek verband over opvoeding.

( $\beta$ ) De tweede is een *variant op het leeftijds grens-model*. Gemakshalve wordt een

leeftijdsgrens aangehouden. De minimumleeftijd wordt afgeleid van de doorsnee leercarrière, dat wil zeggen: de leercarrière die in de onderwijspolitiek op basis van gezamenlijk, bezonnen overleg voor normaal gehouden wordt. De bovengrens van de leerplicht geldt als de drempel. Deze versie van het leeftijdsgrens-model is even slordig als andere versies, maar de keuze voor leeftijd x of leeftijd y is nu tenminste gebaseerd op overwegingen die in de eerste plaats met 'kundigheid' (lenigheid van geest, kennen en kunnen) en leren te maken hebben en bovendien is deze versie helemaal toegesneden op de democratie.

Voor Nederland anno halverwege de jaren negentig zou de eerste variant betekenen dat jeugdigen met de afronding van de Basisvorming (het algemeen-verplichte onderwijs tot en met de derde klas van het Voortgezet Onderwijs) kiesgerechtigd worden. De tweede variant zou hier en nu betekenen dat jeugdigen op hun zestiende de kiesgerechtigde leeftijd bereiken. Het feitelijke minimum van achttien zou in elk geval een paar jaar te hoog zijn.

### *Een paar kanttekeningen*

De gebruikelijke grens ligt te hoog, maar een drempel is zeker nodig. Verscheidene 'kinderbevrijders' (zie 8.1 onder 'Rechtsongelijkheid') veroordelen elk onderscheid tussen kinderen en volwassenen. Iedereen zou moeten mogen meeregeren ongeacht leeftijd. Het behoeft geen betoog dat in deze optiek de aard en het belang van 'kundigheid' en leren volkomen miskend worden.

In het perspectief van de 'kinderbevrijders' zal het voorstel niet ver genoeg gaan. In de ogen van anderen gaat het misschien veel te ver. Neem bijvoorbeeld de vermoedelijke kritiek en twijfel van de meest voorzichtigen die de grens zelfs liever verhoogd zien worden dan verlaagd. Zij zouden het volgende kunnen inbrengen:

Is voldoende 'kundigheid' wel *voldoende* op die leeftijd? Jeugdigen komen rond hun vijftiende nou net in een levensfase die gekenmerkt wordt door gebrek aan evenwicht. Jongvolwassenen zijn vergeleken met oudere volwassenen vaak instabiel, roekeloos, impulsief en gemakkelijk te beïnvloeden; vaak met zichzelf bezig en experimenteel — ongeveer tot hun twintigste (of vijfentwintigste of dertigste). Ze weten en kunnen ongetwijfeld genoeg en aan hun lenigheid van geest mankeert niks, maar ze zijn niettemin nog *zo onbezonnen*. Voldoende 'kundigheid' betekent wel bezonnenheid *kunnen* presteren, maar nog niet bezonnenheid *willen* presteren. Voldoende 'kundigheid' moet als het ware rijpen voordat men zich naast de nodige capaciteiten ook de bereidheid en discipline heeft eigen gemaakt die de democratie van haar participanten verlangt. Dit rijpingsproces vraagt een jaar of vijf (of tien of vijftien) experiment, 'schade en schande', levenservaring, enzovoorts. De grens zou eerder verhoogd moeten worden tot 21 (of 26 of 31) dan verlaagd naar 16.

Concessies in deze richting (verhoging van de grens) zouden ten koste gaan van democratie en billijkheid, en wel om twee redenen. Ten eerste zouden dan in plaats van capaciteiten *geneigdheden* de doorslag geven bij de toekenning van politieke rechten: niet het kunnen, maar het *zijn* of frequent *doen* wordt de maat. Het past de democratie niet zulke eisen te stellen. De democratie is geen 'sanctocratie'. Haar meest fundamentele kenmerk is niet dat ieder die goed is, doet en wil, mag meeregeren, maar dat ieder die het goed kan, mag meeregeren (zie 5.1). Niet de heiligen regeren, maar het volk regeert.

Ten tweede zou dan voor een aanzienlijk deel van de leden gelden dat niet de *feitelijke* kwaliteiten tellen, maar de gemiddelde kenmerken van de leeftijdscategorie waartoe men behoort. Ook al zou —kort gezegd— 'onevenwichtigheid' een goede reden zijn om iemand van

politieke participatie uit te sluiten, dan nog zou het niet billijk zijn alleen hierom een complete leeftijdscategorie (bijvoorbeeld 15 tot 20) uit te sluiten. Misschien maken veel jongvolwassenen inderdaad een fase van 'onevenwichtigheid' door, maar niet *alle* jongvolwassenen en zeker niet allemaal even langdurig en in dezelfde levensjaren en met dezelfde intensiteit, enzovoorts. Bovendien hebben jongvolwassenen niet het monopolie van 'onevenwichtigheid': mensen zijn in meer levensfasen extra vatbaar voor dit euvel —als het al een euvel is.

Kortom: ook al *zou* 'onevenwichtigheid' een goede reden zijn, het zou geen 'werkbare' reden zijn. Een duidelijke en eenduidige grensbepaling is onmogelijk. 'Onevenwichtigheid' is wat dit aangaat niet te vergelijken met onvoldoende 'kundigheid'. Voldoende 'kundigheid' is het resultaat is van voldoende leren en daardoor gemakkelijk te 'traceren', maar voldoende 'evenwichtigheid' is niet per se de uitkomst van activiteiten die even tastbaar, aanwijsbaar en toetsbaar zijn als leren. Hoe moet bezonnen vastgesteld worden wat voldoende 'evenwichtig' inhoudt en hoe moet vervolgens uitgemaakt worden wie dat zijn?

Het voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen of jeugdigen politieke rechten te geven zodra ze de Basisvorming hebben afgerond, kan ook de vraag oproepen of mogen meeregeren nou iets is waarop jeugdigen zitten te wachten. Er is toch sprake van geringe belangstelling voor politiek en een lage opkomst bij verkiezingen? Jeugdigen schijnen nauwelijks te willen. Moeten ze dan mogen? Mijn reactie ligt voor de hand. *Mogen* ze meedoen dan blijkt vanzelf wie belangstellend is: immers, alleen de belangstellenden zullen meedoen als ze de gelegenheid krijgen. Bovendien onderscheiden jeugdigen zich op dit punt niet van ouderen.

Tenslotte moet ik nog twee kanttekeningen maken bij het voorstel om veronderstelde politieke bekwaamheid te koppelen aan de doorsnee leercarrière en op grond daarvan jeugdigen politieke rechten te gunnen vanaf de afronding van het algemeen-verplichte (gedeelte van het) onderwijs of de bovengrens van de leerplichtige leeftijd. De eerste kanttekening betreft de vraag of één drempel genoeg is en de tweede betreft het probleem dat de hoogte van de drempel moeilijk in gezamenlijk overleg bepaald kan worden als het van die hoogte zelf afhangt wie aan dit overleg mogen meedoen.

Soms onderscheidt men graden van politieke participatie en veronderstelt men dat minimale participatie minder vereist aan kennen en kunnen dan maximale participatie. Betekent dit dat er verschillende drempels moeten komen, een voor actief en een voor passief kiesrecht, een lagere voor actief en een hogere voor passief kiesrecht? Ik meen van niet. Wat voldoende is aan 'kundigheid' voor het ene verschilt niet of nauwelijks van wat voldoende is aan 'kundigheid' voor het andere. Zo is het althans idealiter in de democratie: een minimale afstand tussen kiezers en vertegenwoordigers.

De drempel voor passief kiesrecht behoort in de democratie niet hoger te zijn dan die voor actief kiesrecht, maar ook niet *lager*. Vandaar dat ik slechts gedeeltelijk kan instemmen met een polemische suggestie van Besselink. Hij verdedigt de stelling dat er, anders dan aan actief kiesrecht, aan *passief* kiesrecht niet wettelijke geschiktheidseisen gesteld *hoeven* te worden noch *mogen* worden (Besselink, 1989, pp. 112-113). Of het noodzakelijk is, is inderdaad discutabel. Als de drempel voor actief kiesrecht deugt en werkt, is een drempel voor passief kiesrecht misschien overbodig: immers, dan mag van de kiezers zonder meer verwacht worden dat ze bekwame vertegenwoordigers zullen kiezen. Maar dat het »ontoelaatbaar« (ibidem, p. 112) zou zijn om aan (aspirant)-vertegenwoordigers eisen te stellen, is mijns inziens onzin. Het is, anders dan Besselink kennelijk veronderstelt, *geen* democratische norm of aspiratie dat iedere burger *zelf* mag uitmaken aan welke vereisten een politieke vertegenwoordiger moet voldoen of wat er aan kennen en kunnen nodig is voor participatie in gezamenlijke beraadslaging en besluit-

vorming. De democratie kan zich een dergelijke vrijheid of vrijblijvendheid niet veroorloven. Het democratische ideaal verlangt juist dat zulke kwesties onderwerp van gezamenlijke bezinning vormen.

Het is onnodig voor actief en passief kiesrecht aparte drempels in te stellen. Een ander onderscheid gebaseerd op verschillende graden van participatie is evenmin zinvol. Volgens sommigen zou het verkrijgen van politieke participatie-rechten 'stapsgewijs' moeten gebeuren: zeggenschap in 'nabije' en 'zichtbare' aangelegenheden zou vooraf moeten gaan aan zeggenschap in 'verwijderde' aangelegenheden —bijvoorbeeld eerst deelname aan lokale verkiezingen en een paar jaar later deelname aan nationale verkiezingen (zo onder meer: Schrag, 1975, p. 451). De Raad voor het Jeugdbeleid stelt ergens ook iets dergelijks voor en noemt het »de vertaling in staatsrechtelijk zin van een kind dat de leefomgeving verovert: wieg, box, huis, straat, buurt, stad, land, wereld« (Raad voor het Jeugdbeleid, 1988, p. 88). Deze benadering berust op twee vergissingen. Er bestaat geen correlatie tussen nabijheid of concreetheid en eenvoud noch tussen verwijderdheid of abstractheid en complexiteit. Nabije en concrete kwesties kunnen bijzonder ingewikkeld zijn, terwijl verwijderde en abstracte kwesties simpel kunnen zijn: het is bijvoorbeeld veel moeilijker om een verstandig antwoord te geven op de vraag of een verkeersdrempel bij jou in de straat de veiligheid van de bewoners vergroot of de straat juist onveiliger maakt, dan om je een oordeel te vormen over de wenselijkheid van rechtvaardige verdeling van macht, welvaart en welzijn in Zuid-Amerika. Bovendien —de tweede vergissing— is het ondoordacht om 'nabijheid' gelijk te stellen met dichtbij in ruimtelijke zin en 'verwijderd' met veraf. Immers, we kunnen nauw betrokken zijn of ons nauw betrokken voelen bij problemen die op grote afstand van ons spelen.

De tweede kanttekening bij het voorstel betreft een op het eerste gezicht lastig probleem. Eerder (in 5.4 onder 'Exclusieve inclusiviteit') heb ik het als volgt verwoord. De beste manier —inhoudelijk gezien de ideale manier en politiek gezien de enig juiste manier— om op moment M in gemeenschap G de bekwaamheidsdrempel vast te stellen, is gezamenlijk, bezonnen overleg. Collectieve bezinning zou inderdaad de meest verstandige en rechtvaardige manier zijn, maar is hier ietwat problematisch. De inzet van het overleg zou de vraag zijn wie aan het overleg mag deelnemen. De uitkomst van het overleg zou dus voorafgaand aan het overleg al bekend moeten zijn.

In de praktijk valt het wel wat mee: de voorgestelde constructie is minder circulair dan ze lijkt. In de eerste plaats doet een 'historischer' weergave van de ideale gang van zaken al wonderen:

Op moment  $M_b$  is de 'demos'  $D_b$  reeds gedefinieerd, dank zij overleg van 'demos'  $D_a$  enige tijd geleden op moment  $M_a$ .  $D_b$  beraadslaagt en besluit op dit moment over wat hier vanaf nu voldoende 'kundigheid' is en dus voldoende leren is en wat bijgevolg de participatiedrempel behoort te zijn en zodoende wie voortaan, q.e. op moment  $M_c$  en later, aan het overleg mogen deelnemen, q.e. tot de 'demos'  $D_{c \text{ etc.}}$  behoren.

In de tweede plaats kan de aard van het overleg de scherpe kanten van het probleem afnemen. Het gaat om *bezonnen* overleg genormeerd door de overleg-regels zoals die in 5.4 verwoord zijn. Dit betekent onder andere dat het gewicht van beweringen en aanspraken niet afhangt van wie het inbrengt of hoeveel ermee instemmen, maar van de houdbaarheid van de argumenten, de kwaliteit van de kennis, en dergelijke. Wordt er inderdaad bezonnen beraadslaagd en besloten, dan zal de 'demos' niet moedwillig en kwaadwillig bepaalde mensen of groepen ten onrechte buitensluiten.

Relatieveert het voorgaande ook een analoog bezwaar tegen het non-contributie-argument voor politieke rechtsongelijkheid tussen volwassenen en kinderen? (Zie 8.1 onder 'Geen bijdrage'.) Het non-contributie-argument zegt: wie niet bijdraagt aan algemeen welzijn en welvaren, heeft geen inspraak en behoort niet tot de 'demos'. Een tegenwerping was: in de democratie bepaalt de 'demos' wat algemeen welzijn en welvaren inhouden en zodoende wie eraan bijdragen; dan kan de samenstelling van diezelfde demos niet *hiervan* afhangen, anders zou vooraf bekend moeten zijn wat uit het overleg komt. Een 'historischer' weergave helpt ook hier —dat spreekt voor zich. Een beroep op bezonnenheid, echter, zou hier het probleem verplaatsen. Is bezonnenheid de aspiratie, dan is de overleg-democratie het politieke ideaal en vervalt het contributie-criterium sowieso.

### *Resumé*

Kinderen mogen niet deelnemen aan de politieke beraadslaging en besluitvorming in een democratie. Dat is terecht, hoewel verscheidene gangbare argumenten tegen politieke gelijkheid niet deugen. Gewogen en te licht bevonden zijn de argumenten gebaseerd op de gedachten dat (1) kinderen geen bijdrage leveren aan het gemeenschappelijke welzijn en welvaren, (2) kinderen geen eigen belangen hebben die door politieke beslissingen geraakt worden, (3) iedereen kind is geweest en politieke ongelijkheid op den duur dus niet onrechtvaardig is, en (4) kinderen geen normale rechtssubjecten zijn in het privaatrecht en het strafrecht. Wat is dan de reden om kinderen uit te sluiten van politieke participatie?

Kinderen mogen niet meedoen, want ze *kunnen* het niet: ze zijn er nog niet aan toe. Ze zijn nog onvoldoende lenig van geest en kennen en kunnen nog onvoldoende op de relevante gebieden. Kenmerkend voor kinderen is: onvoldoende 'kundigheid'.

Wat voldoende 'kundigheid' is voor politieke participatie, wordt idealiter politiek-gemeenschappelijk vastgesteld na gezamenlijk, bezonnen overleg. Hoe wordt vervolgens vastgesteld *wie* bekwaam is? Mits de democratie haar pedagogische verantwoordelijkheid serieus neemt en leerplicht, leerplan-eisen en toezicht op het onderwijs in orde zijn, bewijst een jeugdige politiek volleerd en bekwaam te zijn met óf het afronden van het algemeen-verplichte (gedeelte van het) onderwijs óf het passeren van de bovengrens van de leerplichtige leeftijd.

### *Toegift: grenzen in privaat- en strafrecht*

De grens tussen politieke onvolwassenheid en volwassenheid is idealiter een *politieke* constructie, resultaat van democratisch beraad, en bovendien een constructie die -geënt is op de idee dat voldoende 'kundigheid' de basale vereiste is voor politieke bekwaamheid, en die voorts

-bij nadere bepaling van wat voldoende is en wie voldoende kan, recht doet aan enerzijds de sociaal-culturele context waarin geregeerd wordt en anderzijds vigerende, argumentatief houdbare, bezonnen opvattingen over en voorstellingen van ontwikkeling en leren.

Ten aanzien van de grens tussen *minderjarigheid* en *meerderjarigheid* in het *privaatrecht* heb ik eerder (onder 'Geen normale rechtssubjecten') gesuggereerd dat zij ook zo'n politieke constructie zou moeten zijn. De rechtvaardiging voor ongelijkheid tussen privaatrechtelijk minder- en meerderjarigen is dat het minderjarigen aan het nodige kunnen en kennen ontbreekt. Eén vaste leeftijdsgrens is onbillijk, want

-het kunnen en kennen vergroot zich geleidelijk, dus is een gestage overgang passender dan een sprong;

-op het ene levensterrein vergroot het kunnen en kennen zich eerder of sneller dan op het andere, dus is een trapsgewijze overgang passender dan één drempel;

-het ene kind leert sneller en meer dan het andere kind, dus is een algemene vaste leeftijdsgrens niet rechtvaardig.

Vandaar de discussies over de verhouding minderjarig-meerderjarig en de praktische en theoretische verbrokkeling. Mijn suggestie was de kwestie integraal onderwerp te maken van politiek-gemeenschappelijke beraadslaging en eenduidige besluitvorming. Immers, de vragen waarom het gaat, laten zich niet objectief door rechtskundigen of andere deskundigen beantwoorden —dat wil zeggen: niet zonder interpretatie van de sociaal-culturele context, niet zonder opvattingen over kinderen en hun rijpen en leren, enzovoorts—, terwijl er cruciale belangen in het geding zijn, in elk geval de vrijheden en de 'needs' van een grote hoeveelheid 'onvolwassenen'. Welnu, een democratie die haar pedagogische verantwoordelijkheden serieus neemt, beraadt zich met het oog op het algemeen-verplichte onderwijs toch al op zaken als (a) welk kennen en kunnen in de huidige sociaal-culturele context nodig is en (b) hoe kinderen leren en zich ontwikkelen. In het voorgaande is uitgelegd dat de vaststelling van politieke bekwaamheid zowel als de toekenning van politieke rechten hierop kan en moet aansluiten. Ditzelfde geldt, zo ligt nu voor de hand, voor bepalingen met betrekking tot privaatrechtelijke bekwaamheid en privaatrechtelijke meerderjarigheid.

Hier zal ik niet in details treden of de suggestie uitwerken: het gaat me alleen even om het idee. Met het noemen van één consequentie wil ik volstaan. Hoe geleidelijk of trapsgewijs ze ook zou moeten zijn, de overgang van minder- naar meerderjarigheid moet als *voltooid* beschouwd worden zodra de betrokkene het algemeen-verplichte (gedeelte van het) onderwijs afgerond heeft of de bovengrens van de leerplichtige leeftijd is gepasseerd. Het waarom hiervan is eenvoudig in te zien: daarmee heeft de betrokkene als het ware bewezen voldoende lenig van geest te zijn en voldoende te kennen en te kunnen op relevante gebieden om in deze, zijn sociaal-culturele context zelfstandig en adequaat te kunnen functioneren. Immers, hij beantwoordt aan de eisen die volgens collectieve bezinning (democratische beraad over opvoeding en voldoende leren) het leven en samenleven hier en nu aan mensen stelt.

De differentiatie naar leeftijd in het *strafrecht* (zie 8.1 onder 'Geen normale rechtssubjecten') laat zich *niet* in dezelfde termen bespreken en regelen. De rechtvaardiging voor leeftijdsdiscriminatie is hier dat

-crimineel gedrag jongere kinderen helemaal niet en oudere kinderen niet helemaal aan te rekenen is, en dat

-het belang van de kinderen zowel als het algemeen belang op lange termijn er meer mee gediend is dat de kinderen adequaat opgevoed, heropgevoed of behandeld worden, dan dat ze gestraft worden.

Anders dan kinderen zouden volwassenen geacht kunnen worden volledig verantwoordelijk te zijn voor wat ze misdoen. Bovendien zou er niets op tegen zijn om volwassenen te straffen: ze hoeven niet zo nodig —of: niet alleen— (ped)agogisch 'verbeterd' te worden of zijn niet voor 'verbetering' vatbaar. Waar de grens ligt tussen kinderen en volwassenen in *deze* zin is een ingewikkelde kwestie. Het antwoord in het Nederlandse strafrecht is tamelijk eenvoudig en grof. Er worden twee grenzen getrokken: 12 jaar en 18 jaar; voor de eerste grens geldt geen enkel strafrecht; tussen de eerste en de tweede geldt het jeugdstrafrecht; na de tweede geldt het gewone strafrecht. Is zo'n eenvoudige en grove benadering terecht of noodzakelijk? Ik denk het niet.

Dat ze onterecht is, zal weinig toelichting behoeven. Gemakshalve beperk ik me tot de eerste rechtvaardiging. Aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid is afhankelijk van lenigheid van geest en kennen en kunnen (zie 4.3 onder 'Verantwoordelijkheid'). Gegeven de samenhang met reflexiviteit en leren zijn mensen *min of meer* verantwoordelijk en wel *vanaf ongeveer hun derde of vierde* levensjaar. De enige algemene leeftijdsdiscriminatie die in verband met aan-

sprakelijkheid gerechtvaardigd zou kunnen worden, is een onderscheid tussen kinderen jonger dan vier en mensen ouder dan vier. Verder is het *onmogelijk* om in het algemeen te onderscheiden tussen niet en wel aansprakelijk. Bovendien is het moeilijk om in het algemeen te onderscheiden tussen *onvoldoende en voldoende* aansprakelijk. Het hangt van zoveel situationele, contextuele en persoonlijke 'factoren' af dat het voorspellen, traceren, in graden afdelen, meten, et cetera van aansprakelijkheid ondoenlijk is. *Al van jongs af* kan *hooguit* per situatie en per geval en per persoon onderzocht en ingeschat worden in hoeverre iemand voldoende lenig van geest was en voldoende kende en kon en bijgevolg aansprakelijk was voor wat hij gedaan heeft.

De gebruikelijke vaste, algemene grenzen van 12 en 18 jaar zijn niet of nauwelijks te verantwoorden. Voor het strafrecht geldt niet het excuus dat er om praktische redenen niks anders op zit dan ondanks alle haken en ogen toch maar zulke grenzen te trekken. In het privaatrecht en met het oog op politieke rechten is het onvermijdelijk dat er eenduidige en algemene drempels zijn tussen 'nog-niet' en 'al-wel' bekwaam en competent. Het zou immers op z'n zachtst gezegd zeer onpraktisch zijn om van iedereen telkens voorafgaand aan bijvoorbeeld het sluiten van een contract of het stemmen bij verkiezingen, na te gaan of hij daadwerkelijk voldoet aan de reële vereisten. De permanente individuele bekwaamheidstest zou in alle gevallen weliswaar ideaal zijn, in de zin van het meest billijk, maar een dergelijke regeling zou uitermate onhandig zijn en onmogelijk te praktiseren. Vandaar het zoeken naar alternatieven en de discussies hierover. Vandaar ook de constructies die ik heb overwogen.

In het strafrecht is het evenwel *geen* absurde opgave om de bekwaamheid van de betrokkenen per situatie en per geval zorgvuldig na te gaan; integendeel. Het is juist de gewoonste zaak van de wereld om de individuele verdachte grondig te onderzoeken en te beoordelen: niet alleen of hij het gedaan heeft, maar ook zijn mogelijke beweegredenen, bedoelingen, voorkennis, et cetera en niet in de laatste plaats of en in hoeverre hij 'toerekeningsvatbaar' was. De individuele test past uitstekend in het strafrecht. De aansprakelijkheid hoeft helemaal niet in het algemeen en op voorhand bepaald te worden: het gaat altijd om *individuele* beoordeling *achteraf*.