

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022

12 345

CXLVIII Rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003–2019)

M¹

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJeenKOMST

Vastgesteld 24 mei 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid², de vaste commissie voor Financiën³, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken⁴, en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁵ hebben op 10 mei 2022 een openbaar deskundigengesprek gevoerd over **de staat van de rechtsstaat**.

Het gesprek had als thema: rechtsbescherming, het lerend vermogen van de rechtsstaat en het rapport van de werkgroep zelfevaluatie n.a.v. de toeslagenaffaire.

¹ De letter M heeft alleen betrekking op 35 925 VI.

² Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (Fractie-Frentrop).

³ Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

⁴ Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU) en Dessing (FVD).

⁵ Samenstelling:

Kox (SP), Essers (CDA), Ester (CU), Vos (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD) (*ondervoorzitter*), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Geerdink (VVD), Van Gorp (GL), Moonen (D66), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), De Vries (Fractie-Otten), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Prast (PvdD) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

Van deze bijeenkomst brengen de commissies bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Dittrich

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Vos

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

Voorzitter: De Boer
Griffier: Van Dooren

Aanwezig zijn negentien leden der Kamer, te weten: Baay-Timmerman, Backer, Bezaan, De Blécourt-Wouterse, De Boer, Crone, Van Dijk, Dittrich, Fiers, Hiddema, Janssen, Karimi, Koole, Nicolai, Otten, Van Pareren, Recourt, Talsma en Van Wely,

alsmede:

- de heer Van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- mevrouw Geel, voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens;
- de heer De Graaf, vicepresident van de Raad van State;
- mevrouw De Groot, president van de Hoge Raad;
- de heer Morijn, lid van het College voor de Rechten van de Mens;
- de heer Van Zutphen, Nationale ombudsman.

Aanvang 9.32 uur.

De **voorzitter**: Goedemorgen allemaal. Welkom bij deze openbare deskundigenbijeenkomst. Ik heet de leden van de commissie voor Justitie en Veiligheid, de commissie voor Financiën, de commissie voor Binnenlandse Zaken, de commissie voor Economische Zaken en Klimaat en de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom, evenals alle medewerkers en ook iedereen die deze bijeenkomst via de livestream volgt. Dit is een openbare deskundigenbijeenkomst ter voorbereiding van het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat. Dat is een debat dat in deze Kamer eens in de twee jaar plaatsvindt. Dit jaar wordt dat debat op 31 mei gevoerd met de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris voor Cultuur en Media. Ter voorbereiding van deze bijeenkomst zijn vier gesprekken georganiseerd, waarvan het gesprek vandaag het tweede is. We hebben het vandaag over rechtsbescherming, het lerend vermogen van de rechtsstaat en het rapport van de Werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toelagenaffaire. Vanwege dit laatste onderwerp zijn behalve de leden van de commissie voor Justitie en Veiligheid ook de leden van andere commissies uitgenodigd.

Ik ben heel blij dat de hier aanwezige sprekers zijn ingegaan op onze uitnodiging om ons bij te praten en met ons in gesprek te gaan. Dat zijn vandaag de heer De Graaf, vicepresident van de Raad van State. De heer Van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is ook aanwezig en kan eventueel wat aanvullingen geven en vragen beantwoorden. Verder aanwezig zijn mevrouw De Groot, president van de Hoge Raad, de heer Van Zutphen, Nationale ombudsman, en mevrouw Geel, voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens. Met haar meegekomen is de heer Morijn, lid van het College voor de Rechten van de Mens. Hij kan aanvullen en ook vragen beantwoorden. De heer Van Zutphen heeft aangegeven dat hij om 11.15 uur weg moet en zal op enig moment vertrekken vanwege een andere afspraak. Ik vraag de sprekers om een korte inleiding te geven. Daarna kunnen de leden vragen stellen. Ik wil graag de heer Thom de Graaf als eerste het woord geven.

De heer **De Graaf**: Dank, voorzitter. Mij was gevraagd om het tussen de vijf en tien minuten te houden. Dank voor de uitnodiging, die overigens niet verrassend laat zien dat de Eerste Kamer een belangrijke pijler is en wil zijn van de democratische rechtsstaat. U besteedt regelmatig aandacht aan onderwerpen op dit vlak en u hebt bovendien ook nadrukkelijk de hand in eigen boezem gestoken via het evaluatierapport van de

commissie in de Werkgroep-Recourt. Ik ben mede daardoor wat optimistischer gestemd over de zorg en de aandacht voor de rechtsstaat dan enkele jaren geleden. Dat geldt niet alleen voor uw Kamer. Ook in de Tweede Kamer is daarover de afgelopen jaren meer gesproken en meer aandacht voor gekomen. Dat geldt ook voor de regering. U heeft uitgebreid kennis kunnen nemen van de reflecties van de Afdeling bestuursrechtspraak – de heer Van Ettehoven kan daar natuurlijk veel meer over zeggen – en ook van de Raad voor de rechtspraak. Ook de Raad van State heeft de afgelopen jaren meermaals gewezen op belangrijke aspecten van de democratische rechtsstaat, die versterking en bescherming behoeven.

Ik beperk mij vandaag tot een paar kwesties die in het verlengde van onze adviezen en beschouwingen liggen. In de eerste plaats wil ik graag nog eens wijzen op het oordeel van de Venetië-Commissie dat vorig jaar op verzoek van de Tweede Kamer is uitgebracht over de staat van de Nederlandse rechtsstaat. Dat was op hoofdlijnen positief over de belangrijkste kenmerken van een goed functionerende rechtsstaat: de onafhankelijkheid, de toegankelijkheid van de rechter, de bescherming van fundamentele rechten van burgers, de functie van de volksvertegenwoordiging, de normstelling en de controle op de uitvoerende macht. Ik denk dat we daaraan zouden mogen toevoegen dat ook andere machten in de samenleving bijdragen aan de rechtsstaat. Zo levert de journalistiek een belangrijke positieve bijdrage. Dat bleek alleen al uit de kinderopvang-toeslagaffaire, die duidelijk maakt dat ook in een in zichzelf redelijk functionerende rechtsstaat – in internationaal perspectief zelfs goed functionerende rechtsstaat – het toch kan gebeuren dat door een combinatie van factoren en falende actoren de overheid in brede zin haar taak verzaakt, waardoor burgers in de knel komen en er onvoldoende bescherming wordt geboden wanneer dat nodig is. Een politiek klimaat dat leidt tot harde en zeker hard geïnterpreteerde wetgeving. Een uitvoeringsbureaucratie die te veel leunde op algoritmische vertalingen van die wetgeving en geen ruimte vond voor de menselijke maat. Een rechtspraak die dat lang sanctioneerde en te laat de bakens verzette. Dat heeft zoals u weet een drama opgeleverd voor duizenden mensen en de operatie om dat te compenseren en te repareren is nog niet voltooid. Het enige positieve wat ik er nu over kan zeggen, is dat er veel meer aandacht is gekomen voor wat wordt genoemd «de menselijke maat» en voor de uitvoerbaarheid van wetgeving en het doenvermogen van burgers. Interessant is bijvoorbeeld dat heel recentelijk de Minister voor Rechtsbescherming ook uw Kamer een brief heeft gestuurd over de zogenaamde invoeringstoets; niet aan de voorkant, maar na een jaar eens kijken wat die wetgeving heeft opgeleverd aan effectiviteit en of die in de praktijk oplevert wat bedoeld was in plaats van veel uitvoeringsproblematiek.

Mijn zorgen liggen bij een drietal facetten van de democratische rechtsstaat die ik kort zal benoemen. Het thema van vandaag is het lerende vermogen van die rechtsstaat. Dat lerende vermogen moeten alle actoren weten op te brengen, allereerst in letterlijke zin. Het begrip van de eisen van de rechtsstaat en van onze constitutie is – mag ik het zo zeggen? – niet overall even dik gezaaid. Democratie en rechtsstaat worden vaak als twee verschillende grootheden beschouwd die naar een zeker believen wel of niet aan elkaar verbonden kunnen worden; zie bijvoorbeeld ook de opvattingen in de samenleving die blijken uit het recente rapport van het Verwey-Jonker Instituut. Maar democratie en rechtsstaat zitten onlosmakelijk aan elkaar vast. Democratie zonder rechtsstaat kan voor een aantal groepen levensgevaarlijk zijn. En een rechtsstaat zonder democratie is in de moderne staat feitelijk onbestaanbaar.

Dat alles impliceert een zeker evenwicht tussen de staatsmachten in plaats van dominantie. Dat vraagt ook om onderling respect in plaats van een ambivalente houding, bijvoorbeeld ten opzichte van rechterlijke

uitspraken. Dat vraagt ook om veel meer aandacht in ons onderwijs voor de wezenlijke waarden van de democratische rechtsstaat. En dat vraagt om uitwisseling van kennis en ervaring.

De Afdeling advisering van de Raad van State wees eerder op de wenselijkheid van terugkoppelingsmechanismen van hoogste rechters naar de wetgever, in een voorlichting die is uitgebracht op verzoek van uw Kamer in de motie-Backer. Niet alleen op het niveau van technische onvolmaaktheden, maar ook op systemisch niveau, bijvoorbeeld als de rechtspraak worstelt met in de praktijk moeizaam uitwerkende wetgeving. Een tweede facet waarvoor ik aandacht wil vragen, is de wederzijdse vertrouwensrelatie tussen overheid en burger. Die is sterk onder druk komen te staan in de afgelopen jaren. Er zijn geen gemakkelijke oplossingen om dat vertrouwen van de burger in het goed en zorgvuldig functioneren van het overheidsbestuur snel terug te winnen. Die oplossingen liggen in het doenvermogen van de overheid zelf, in de gevoelde en beleefde representatie van de volksvertegenwoordiging van burgers, in het daadwerkelijk bescherming bieden en in het echt luisteren. Ik denk dat de Ombudsman u daarover nog veel meer kan vertellen. Vertrouwen is essentieel binnen de rechtsstaat, en dan heb ik het over wederkerig vertrouwen. De overheid moet om slagvaardig te kunnen optreden – denkt u bijvoorbeeld aan de covidcrisis – ook gevoeld gezag hebben en gevoeld vertrouwen krijgen van burgers. Dat vraagt om zorgvuldige en goede wetgeving en natuurlijk ook om een open en aanspreekbare houding van die overheid, maar misschien nog wel het meest dat de overheid zelf vertrouwen moet willen stellen in de eigen burgers. Als de overheid in wetgeving steeds maar uitgaat van de presumptie van wantrouwen, kan zij moeilijk zelf om dat vertrouwen vragen.

Dat leidt tot slot tot mijn derde en laatste zorg. Die is gericht op de kwaliteit van de wetgeving. U speelt daarin een buitengewoon belangrijke rol als laatste poortwachter, die de deur opent of sluit. Het gaat ultiem om uw afwegingen van de constitutionaaliteit, de verenigbaarheid met hoger recht, de begrijpelijkheid en de doenbaarheid van de wet, de mogelijkheden om die daadwerkelijk effectief te laten zijn en goed uit te voeren. De werkgroep-Recourt noemt die belangrijke rol, maar wijst er ook op dat die soms overschaduw wordt door politieke afwegingen die tot andere uitkomsten kunnen leiden. Nou treed ik daar vanzelfsprekend in het geheel niet in, maar als voormalig lid van uw Kamer herken ik dat beeld wel.

Wetgeving is vaak nodeloos ingewikkeld, onder meer door complexe compromissen en soms ondoordachte toezeggingen of amendering in de Tweede Kamer. En niet zelden is de wet al beklonken in akkoorden, nog voordat er een letter op papier staat.

De uitvoerbaarheid komt pas aan de orde in een veel later stadium, in een heel erg laat stadium, bijvoorbeeld als het concept nog even wordt voorgelegd aan uitvoeringsorganisaties. Te laat. Veel meer aandacht is nodig in de ontwerpfase, en wel op het moment dat de wetgevingsambtenaren en de beleidsmakers op de ministeries daarover gaan nadenken. Daarbij moeten ook de uitvoeringsorganisaties direct aan tafel zitten. In dat beginstadium moet de menselijke maat zo veel mogelijk leidend zijn in plaats van achteraf, als het kalf al verdronken is en onvolkomen wetten vervolgens moeten worden gerepareerd door maatwerk te eisen van uitvoeringsdiensten of van de rechter.

Rechtsbescherming begint aan de voorkant, bij de wetgevers. Op de departementen zou de kwaliteit van de wetten een veel centralere plek moeten innemen in de organisatie. Naar ons oordeel kan er ook flink wat verbeteren in de aandacht en concentratie op wetgeving in de volksvertegenwoordiging. En voordat u allemaal heel boos wordt: ik bedoel vooral de Tweede Kamer, maar ook in mindere mate uw Kamer. Dat is ook een kwestie van politieke wil. In dat kader wil ik graag wijzen op de brief die de

Afdeling advisering vorig jaar stuurde aan de regering in afschrift aan u beider Kamers over het wetgevingskwaliteitsbeleid. Ik heb de indruk dat die ergens in de onderste laden ter kennisneming is verdwenen. Daarin staat onder meer de suggestie van de Raad van State dat de regering eens in de twee jaar een Staat van de Wetgeving opstelt met een verslaglegging over de uitvoering en de effectiviteit van het wetgevingsbeleid, met een advies van de Raad van State, natuurlijk ten behoeve van het debat in uw Kamer en in de Tweede Kamer. Zo krijgt u zelf ook wat meer grip op de kwaliteit van de wetgeving. Voorzitter. Daar wil ik het graag in eerste instantie bij laten.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik kan alvast opmerken dat wij vanmiddag ook een onlinegesprek hebben met de voorzitter van de Venice Commission. Die gaan wij ook spreken. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw De Groot.

Mevrouw **De Groot**: Geachte voorzitter, geachte leden, ook ik begin met de Venetië-Commissie en haar opinie uit oktober 2021. Die ging over de rechtsbescherming van burgers in relatie tot de toeslagenaffaire. De Venetië-Commissie heeft in die opinie vooropgesteld dat zij van oordeel is dat Nederland een goed functionerende staat is, met sterke democratische instituties en waarborgen voor de rechtsstaat.⁶ Wat mij betreft komt een van die waarborgen tot uitdrukking in de keuze van uw Kamer om periodiek, maar ook weer niet te vaak, te reflecteren op de staat van de rechtsstaat. Dank voor de uitnodiging om daarvoor vandaag inbreng te leveren, maar ook dank voor het goede voorbeeld dat uw commissies geven door er een dialoog tussen vertegenwoordigers van de staatsmachten van te maken.

De Venetië-Commissie heeft twee aanbevelingen gedaan met betrekking tot de positie van de rechterlijke macht. Ten eerste: organiseer kanalen in de rechtspraak om de wetgevende en de uitvoerende macht te informeren over wetgeving die in de praktijk systeemproblemen oplevert. Ik memoreer in dat verband dat de Hoge Raad sinds 2017 in het jaarverslag zogenoemde signalen aan de wetgever opneemt. De reikwijdte van die signalen is niet beperkt tot wetgeving die in de praktijk systeemproblemen genereert. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om het wijzen op juridisch-technische knelpunten in wetgeving of om het aankarten van een rechtstekort. Die signalen komen voort uit de maatschappelijke taak van de Hoge Raad om rechtsbescherming te bieden en rechtseenheid en rechtsontwikkeling te bevorderen. In het jaarverslag van 2021 zijn tien uitspraken van de Hoge Raad als signaal opgenomen. Enkele daarvan zijn zowel tot de wetgevende als tot de uitvoerende macht gericht.

Een tweede aanbeveling van de Venetië-Commissie met betrekking tot de positie van de rechterlijke macht in Nederland is om te overwegen of artikel 120 Grondwet moet worden gewijzigd of andere mechanismen voor constitutionele toetsing moeten worden geïntroduceerd. Recent heeft de Minister voor Rechtsbescherming aan mij en de procureur-generaal en ook aan anderen een zienswijze over constitutionele toetsing gevraagd met het oog op het uit te brengen hoofdlijnenbericht aan uw Kamers. De strekking van de inbreng van mij en de procureur-generaal is in lijn met drie eerdere adviezen van de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, laatstelijk naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel-Halsema.

Wij menen dat het uit een oogpunt van eenvoudige en praktische toepasbaarheid van het recht aanbeveling verdient het verschil op te heffen tussen toetsing ingevolge artikel 120 Grondwet en grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet, voor zover ze zich voor toetsing lenen, en

⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)031-e; punt 32.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)031-e;punt%2032)

toetsing ingevolge de artikelen 93 en 94 Grondwet aan een ieder verbindende bepalingen in verdragen met werking in Nederland. Essentieel voor elk voornemen tot wijziging van artikel 120 Grondwet is naar ons oordeel dat de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan grondrechten, voor zover ze zich voor toetsing lenen, bij elke rechter belegd blijft. Deze zogenoemde gespreide toetsing bestaat in het rechtssysteem in Nederland vanouds voor allerlei andere aspecten van rechterlijke constitutionele toetsing.

Onze zienswijze is gepubliceerd op de website van de Hoge Raad.⁷ Tegen de achtergrond van deze inleidende opmerking zal ik ingaan op uw vragen over rechtsbescherming en het lerend vermogen van de rechtsstaat, met aandacht voor problemen, oorzaken en oplossingen op het terrein van de rechtsstaat en voor het gehele Koninkrijk.

Mijn eerste punt – het werd al gezegd – betreft eveneens het vertrouwen, maar dan het vertrouwen in rechtsbescherming. Vertrouwen van mensen in de overheid, maar ook van de overheid in mensen, is essentieel voor het functioneren van een high trust society als Nederland. De toeslagenaffaire heeft onder meer laten zien dat de wetgevende en de uitvoerende macht zich in het verleden hebben laten verleiden tot een focus op fraudebestrijding, zonder voldoende oog voor de effecten van hun keuzes voor mensen die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van toeslagen. De bevoegde hoogste bestuursrechter heeft dat spoor geruime tijd gevolgd. Nu wordt er alom in instituties gewerkt aan het herstel van het vertrouwen in rechtsbescherming. Daarbij kan een verdere ontwikkeling van de dialoog tussen de staatsmachten wellicht behulpzaam zijn. Er zijn niet zo veel instrumenten om te leren van elkaars werk. Er is eerder sprake van compartimentering van het veelal steeds meer gespecialiseerde werk van professionals werkzaam in de staatsmachten. De laatste cijfers van het CBS laten zien dat het verschil groeit tussen het vertrouwen in wetgeving en bestuur enerzijds en het vertrouwen in rechtspraak en politie anderzijds.⁸ Daar wordt de rechtsstaat niet mee gediend.

Ik ben verheugd dat tussen uw Kamer en de Hoge Raad het bevorderen van de dialoog tussen de staatsmachten concreet gestalte krijgt door gesprekken over bijvoorbeeld het jaarverslag van de Hoge Raad en door werkbezoeken. In juli 2021 was er ook een eerste gesprek tussen vertegenwoordigers van de drie staatsmachten, in aanloop toen naar het formuleren van een opdracht voor de in te stellen staatscommissie Rechtsstaat. Het zou goed zijn als we die dialoog zouden kunnen bestendigen en daarin informatie kunnen uitwisselen over rechtsbescherming en het lerend vermogen van de rechtsstaat. Het is van belang dat we blijven zoeken naar manieren om elkaar te voorzien van die informatie over elkaars werk die ieder in de uitoefening van de eigen rol kan benutten. Mijn tweede punt gaat erover dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de vrijheid van meningsuiting wel worden gezien als gradometers van de staat van de rechtsstaat. Voor beide geldt het uitgangspunt dat de Venetië-Commissie vooropstelde. Er gaat wat de rechtsstaat betreft in Nederland veel goed, maar er zijn ook aandachtspunten. Ik noem er twee. De veiligheid van journalisten nam in vergelijking met andere landen af.⁹ In verband met de beschikbare tijd kan ik hier slechts aanstippen dat het voor de rechtsstaat van belang is om te bezien welke verbeteringen hier mogelijk zijn. Een ander aandachtspunt betreft een wetsvoorstel dat in voorbereiding is ter aanpassing van de regeling in de Grondwet over benoeming van leden van de Hoge Raad. In de concept-toelichting in de consultatiefase stond dat met de voorgestelde wijzigingen «de kans op partijpolitieke beïnvloeding van de benoeming van de

⁷ <https://www.hogeraad.nl/over-ons/publicaties/wetgevingsadviezen-president-procureur-generaal/>.

⁸ Vertrouwen in Tweede Kamer steeg in 2020 en daalde in 2021 (cbs.nl).

⁹ Rapport bevestigt: steeds onveilig voor journalisten in Nederland | Free Press Unlimited.

leden van de Hoge Raad verkleind werd».¹⁰ Het wetsvoorstel was in de consultatiefase echter zo ingestoken dat benoemingen van leden van de Hoge Raad juist eenvoudig kunnen worden gepolitiseerd in plaats van gedepolitiseerd. Ik heb mij daarover verbaasd. De bedoeling was goed, en dat zal nog steeds het geval zijn, maar het lijkt erop dat het voorstel niet tot stand is gekomen na een bredere discussie, waarin de relevante gezichtspunten en denkrichtingen rondom benoemingen van hoogste rechters zijn verzameld. Er wordt in Nederland gemakkelijk en snel van de ene positionele blik naar de andere positionele blik geschakeld. Dat laatste brengt mij bij mijn derde en laatste punt.

Rechtsbescherming is niet alleen van belang in Nederland, maar in het hele Koninkrijk der Nederlanden. De taken van de Hoge Raad op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming strekken zich ook uit tot de zaken van burgers en organisaties in de overzeese delen van het Koninkrijk. Hun rechtsbescherming is erbij gebaat dat de rechtsbescherming tussen de landen zelf op orde is. Een bijzonder punt van aandacht in het Koninkrijk is dan dat er geen geschillenregeling is, zoals voorzien in het Statuut, dat wil zeggen een voorziening waarop de regeringen van de landen in het Koninkrijk een beroep kunnen doen als zij er in onderling overleg niet uitkomen.¹¹ Het is voor mij als rechter niet goed voorstelbaar dat landsbesturen in het Koninkrijk anno 2022 moeten onderhandelen in de wetenschap dat er geen plek is waar je terecht kunt om zo nodig een knoop te laten doorhakken over iets waarover je het niet eens kunt worden. In een rechtsstaat hoort er gewoon voor iedereen een goede toegang tot conflictoplossing te zijn, ook voor vertegenwoordigers van de landen. Gesprekken hierover gaan veelal heel snel over posities, bijvoorbeeld over het soort instantie dat nodig is of de taken die die instantie moet krijgen, nog voordat goed is onderzocht aan welke uitgangspunten conflictoplossing tussen de landen moet voldoen om voor de landen zinvol en aanvaardbaar te kunnen zijn.

In de complexe verhoudingen in het Koninkrijk in verleden, heden en toekomst vraagt een duurzame geschillenregeling om een moderne, conflictoplossende benadering, waarin naast het juridische aspect ook aandacht is voor sociale, economische en culturele aspecten van conflictoplossing. Een oplossing is er niet zomaar; anders was die er al geweest. Maar de transformatie naar een andere aanpak begint vermoedelijk wel met een gesprek over wat er nodig is om in goede verhoudingen tussen de landen in gesprek te raken over de uitgangspunten van conflictoplossing die in een geschillenregeling kunnen worden verwerkt. Het is ook denkbaar om niet meteen op zoek te gaan naar een permanente geschillenregeling, maar om in het geval van een situatie waarin de onderhandelingen vastlopen, ad hoc een vorm van interregionale geschillenbeslechting overeen te komen en daarvan op weg naar een geschillenregeling te leren.

Tot zover mijn inleiding. Dank voor uw aandacht.

De **voorzitter**: Dank u wel. Een hoop om over na te denken, denk ik! Ik geef graag het woord aan de heer Van Zutphen.

De heer **Van Zutphen**: Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik zou bijna zoals de Engelsen zeggen: all protocols observed! Ik ga meteen aan de slag.

In deze vijf minuten zou ik graag een paar dingen aan u willen voorhouden of in ieder geval aan u willen voorleggen. Het eerste is een reactie op de zelfreflectie. Waarom heeft de Ombudsman zijn rapport niet naar de Kamer gebracht? Zeker, dat zal ik in het vervolg doen. U had het ook kunnen komen halen, dacht ik toen ik het las. Maar goed, dat is iets

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl>, ontwerp toelichting, par. 1.

¹¹ Vgl. Kamerstukken 35 099 (R2114).

anders. Morgen komt ons jaarverslag. Dat krijgt u toegestuurd. Ik hoop dat u mij uitnodigt voor een gesprek. Dan hebben we dat meteen in één keer opgepakt. Ik denk dat het heel belangrijk is om met u te spreken over de onderwerpen waar de Ombudsman zich over buigt.

Een aantal van die dingen zal ik nu aan de orde laten komen. In de eerste plaats wil ook ik graag beginnen met de Venetië-Commissie. Wat betreft het rapport waarin het gaat over het toeslagenschandaal, zou ik u willen attenderen op de paragraaf waarin wordt beschreven dat niet alleen in Nederland iets dergelijks aan de orde is geweest, maar ook in Ierland en in Noorwegen. De vraag die ik met u zou kunnen gaan bespreken of die u zelf zou moeten gaan bespreken, is of er in de structuur, in de immanentie van de rechtsstaat zoals die is geformuleerd en tot stand is gekomen, misschien iets aan de hand is waardoor dit zich niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen kon voordoen. Wat is dat dan? Waar zouden we dan aan de rechtsstaat moeten gaan werken om dit te voorkomen? Dat is niet alleen maar een kwestie van een andere uitvoering en het bestrijden van fraudedenken, is mijn bescheiden mening op dit moment. Als tweede in verband met de Venetië-Commissie zou ik u toch wel graag willen wijzen op de Venice Principles. De Venetië-Commissie heeft een aantal principes opgesteld die lijken op de Paris Principles die gelden voor het College voor de Rechten van de Mens. De Venetiëprincipes zeggen het een en ander over de positie van de Ombudsman in de rechtsstaat. Wat ik van belang vind voor het functioneren van mijn eigen instituut op dit moment, is dat er een uitgangspunt is gekozen waarbij is gezegd: als het gaat om publieke diensten van algemeen belang, zou de burger toegang moeten kunnen hebben tot een fatsoenlijke klachtbehandeling met de Ombudsman als uiteindelijke instantie die deze klachten behandelt. Waarom is dat nou van belang? Dat is zo, omdat er in de manier waarop wetten en regels worden gemaakt, steeds meer wordt overgebracht van het publieke domein naar het private domein of naar het privaat-publieke domein. Dat betekent bijvoorbeeld het volgende: je kon vroeger klagen over de vuilnisophaal, maar die is nu geprivatiseerd en dus kan dat niet meer. We hebben voorbeelden beschreven in rapporten die u kunt inzien of die we een keer aan de orde zouden kunnen hebben. Het gaan dan bijvoorbeeld over schuldhulpverlening. De wettelijke bepaling is wel dat de gemeente daarvoor verantwoordelijk blijft. Maar als de schuldhulpverlening wordt overgeheveld naar een private organisatie, ontstaan er allerlei problemen, in de eerste plaats als het gaat over toegang tot wat er gebeurt in de schuldhulpverlening in een specifiek geval. Ook gaat het over de vraag waar je terecht kunt als je daarover wilt klagen of problemen daarmee hebt. Is er uiteindelijk een overheid die zich verantwoordelijk acht en waar je kunt klagen, zodat je toegang hebt tot een Ombudsman? We zouden het dus moeten hebben over die diensten van algemeen belang, omdat de burger steeds meer, door de manier waarop dienstverlening vorm krijgt – met name de publieke diensten – op grotere afstand komt van zowel rechtsbescherming, eventueel te leveren door de rechter, als ook bescherming in de vorm van het klachtrecht. Ik denk dus dat het een belangrijk punt is als het gaat over de versterking van de rechtsstaat, dat daar de kern van de positie van de Ombudsman, zoals die ooit was bedoeld toen er nog veel publiek werd georganiseerd, wordt behouden. We moeten met elkaar spreken over hoe we dat kunnen bewerkstelligen, in algemene regels of misschien in bijzondere wetten. Dat is wat mij betreft ter discussie.

Een ander punt dat ik graag wil noemen in de eerste vijf minuten die ik van u heb gekregen, gaat over het internationale recht. De rechtsstaat functioneert niet in een vacuüm. Er is al een aantal Europese argumenten naar voren gebracht. Ik wil er paar noemen die ik belangrijk vind op dit moment. Er is een verdrag, een VN-verdrag, tegen marteling. Daar hoort een protocol bij, een optioneel protocol. Dat optionele protocol schrijft voor dat er een goed functionerend national preventive mechanism moet

zijn. Mevrouw Geels zal daar ongetwijfeld ook over hebben nagedacht en er ook misschien wel iets over zeggen, omdat dat in Nederland niet goed functioneert. Ik vind dat er een goed functionerend mechanisme moet komen, zoals het verdrag voorschrijft en het protocol vereist. Op dit moment is dat in Nederland niet het geval. We kunnen het er verder over hebben. Het is essentieel, ook als het gaat over de bescherming van mensen die van rechtswege door de overheid van hun vrijheid zijn beroofd. Niet alleen als het gaat over straffen, maar ook over andere vormen van insluiting en opsluiting.

De Kinderombudsman laat bij herhaling weten dat het respect voor en het respecteren van het Kinderrechtenverdrag in Nederland nog wel een tandje beter kan. Daar zou u ook een keer met haar over kunnen spreken, maar ik wil graag ook hier namens haar naar voren brengen dat het Kinderrechtenverdrag betere eerbiediging verdient in de Nederlandse rechtsstaat.

Ik denk dat het belangrijk is dat we laten weten aan de mensen in Nederland, aan de burgers, vanuit hun perspectief, wat zij kunnen verwachten van – het woord is al gevallen – het algoritme. Wat gaat de overheid doen bij het toepassen van algoritmes en digitale systemen en het verwerken van die gegevens? Dat is volgens mij op dit moment onduidelijk. We hebben er iets over geschreven in een stuk dat heet Een burger is geen dataset. Ook daarover zouden we door kunnen praten, over wat het gebruik van die instrumenten en de mogelijkheden die zijn ontwikkeld en niet meer weggaan, betekent voor het rechtsstatelijk perspectief.

Een beetje van de hak op de tak. Nu naar twee andere belangrijke organen, vergaderingen, die er zijn binnen het kader van de Raad van Europa: GRECO en ECRIS. Ik zou hier willen volstaan met zeggen dat Nederland nou niet bepaald vooroploopt bij het opvolgen van de aanbevelingen van die beide commissies. Als het gaat over integriteit en als het gaat over rassendiscriminatie, is er nog veel te wensen over. Ik denk dat Nederland, als het zijn rechtsstaat wil verstevigen en uitbouwen, daar beter naar zou moeten luisteren en in ieder geval deugdelijker zou moeten reageren op de aanbevelingen die zijn gedaan, en vooral tijdig. Een laatste punt over het internationale recht en ook in het kader van de Raad van Europa is de beslissing om de gratieprocedures rondom de levenslang gestraften op een bepaalde manier in te richten. Naar mijn mening – dat zal niet verbazen, want ik heb het al vaker gezegd – deugt wat we nu hebben gemaakt niet. Daar moet echt iets aan veranderen. Ik denk dat dat ook wel gaat gebeuren. Ten minste, ik hoop daar stellig op. Ik verwacht eigenlijk dat Minister Weerwind met een deugdelijke notitie zal komen en dat hij zal voorstellen dat de manier waarop wij dat in Nederland doen in overeenstemming zal worden gebracht met wat daar Europeesrechtelijk en in mensenrechtelijk Europa van wordt verwacht. Toegang tot het recht. Dat is essentieel voor het goed functioneren van de rechtsstaat. Een paar korte opmerkingen daarop. Het recht moet naar de burger worden gebracht. Het is niet een kwestie van «u kunt altijd bij ons terecht en de wegen staan open». We weten uit allerlei onderzoeken – niet alleen die van de Ombudsman, maar uit heel veel onderzoeken – dat de weg naar het bezwaar, de weg naar de rechter voor heel veel mensen buitengewoon ingewikkeld is. Als u ziet dat zich nu in de toeslagenkwestie 30.000 gezinnen hebben gemeld en dat er maar enkele duizenden uiteindelijk hebben geprocedeerd in bezwaar en nog minder in beroep, dan weet u wel hoe het gesteld is met de toegang tot het recht. Dus als wij de toegang tot het recht belangrijk vinden, zullen we niet moeten zeggen «u bent altijd welkom», maar dan zullen we duidelijk moeten maken dat we de mensen gaan wijzen en helpen om dat recht daadwerkelijk te vinden, in ieder geval de toegang daartoe. Daar schort het aan in onze rechtsstaat.

Een ander punt dat van belang is als het gaat over toegang tot het recht – dan kom ik terug op wat ik eerder zei over de ECRIS-commissie – is dat ook in Nederland het etnisch profileren buitengewoon belangrijk is. Het is een groot onderwerp waar voorlopig, ook na de toeslagenaffaire en de FSV, de voorziening waar het gaat over fraudesignalering en wat dan gesignaleerd werd, echt nog wel reflectie op zijn plaats is in onze rechtsstaat. We moeten nadenken over op welke wijze wij mensen willen betrekken in controle in de systemen. Hoe willen we profileren?

De uitkomst van een onderzoek dat wij deden onder de titel «Verkleurde beelden», laat zien dat mensen die zichzelf geprofileerd voelen, zich het slachtoffer voelen van discriminatie, weinig vertrouwen hebben in de overheid en daar ook weinig melding over doen. Daar zouden wij gezamenlijk, u als Kamer maar ook wij hier aan deze kant van de tafel, heel veel aan kunnen doen en aan kunnen verbeteren. Dat is echt heel hard nodig, willen we de rechtsstaat voor iederéén die in Nederland woont, leeft en werkt een kans geven.

Er is al iets gezegd over het Koninkrijk. U weet dat ik ook Ombudsman ben van de BES-eilanden en dat de andere drie landen mij zeer aan het hart gaan. Er is veel over te zeggen en er is gelukkig ook al wat over gezegd, maar ik vind het echt onverteerbaar dat een aantal essentiële verdragen niet van toepassing is op de BES-eilanden. Ik doel op het Verdrag van Istanbul en nog een aantal andere; ik kan ze zo voor u opsommen. U kunt ze overigens ook vinden in een prachtig advies van de AIV over wat wel en niet van toepassing is in de verschillende landen en op de verschillende eilanden. Dat de Algemene wet gelijke behandeling niet geldt op de BES-eilanden begrijp ik helemaal niet, nog afgezien van het feit dat in – ik meen – artikel 134a van de Grondwet een onderscheid wordt gemaakt tussen die drie kleine eilanden en Nederland in Europa, waarvan ik denk dat dat totaal verkeerd wordt uitgelegd. Daar gaat echt iets mis in de manier waarop wij onze Grondwet gebruiken, ten koste van het burgerperspectief van de mensen op de BES-eilanden.

Iets breder in het Koninkrijk – kijk maar naar de vluchtelingen vanuit met name Venezuela naar de eilanden – is het van groot belang dat ook vanuit de wetgever en gelet op de controle op de uitvoering met grote regelmaat aandacht wordt besteed aan de handhaving van de rechtsstaat en de normen die daarbij horen.

Ik kan nog wel even doorgaan, maar ik stop. Ik sluit af met het feit dat Nederland de Sustainable Development Goals heeft onderschreven en zich daarbij heeft aangesloten. In het kader van het Koninkrijk is wat mij betreft het tiende doel erg belangrijk, namelijk het verkleinen van de verschillen tussen de landen maar ook binnen de landen. Dat is ook op het Koninkrijk van toepassing. De verschillen tussen de landen in het Koninkrijk moeten veel kleiner worden.

Dank u wel.

De voorzitter: Dank u wel. Tot slot mevrouw Geel.

Mevrouw **Geel:** Dank, voorzitter. Geachte senatoren en andere aanwezigen. Ik ben graag ingegaan op de uitnodiging van uw Kamer om hier als voorzitter van het college en als vierde in de rij ook iets te zeggen over het lerende vermogen van onze rechtsstaat. De kwaliteit van de rechtsstaat en het vertrouwen in die rechtsstaat en in de rechtsbescherming gaan hand in hand. Met name het vertrouwen is een punt dat in onze samenleving nadrukkelijk aandacht vraagt. Het is er niet zonder meer en niet zomaar. Het is heel goed dat u daar op gezette tijden en ook vandaag aandacht voor vraagt. Wij zijn hier graag aanwezig, mijn collega John Morijn en ik. Vanuit het perspectief van de mensenrechten zal ik een aantal opmerkingen maken. Die zijn onlosmakelijk verbonden met die rechtsstaat. Zij geven onze rechtsstaat richting, kleur en inhoud en bieden een taal en methode om belangen tegen elkaar af te wegen. Ik denk dat de afgelopen

tijd – dat hebben we allemaal gemerkt – ons heeft geleerd dat mensenrechtenbescherming voor heel veel Nederlanders veel minder vanzelfsprekend werd dan velen waarschijnlijk lange tijd dachten. De coronapandemie heeft ons heel goed duidelijk gemaakt dat mensenrechten weliswaar fundamentele rechten zijn, maar dat het soms ook een wikken en wegen en zoeken naar een evenwicht is tussen bijvoorbeeld het recht op gezondheid en andere mensenrechten, zoals de persoonlijke levenssfeer en de bescherming daarvan en de bescherming van de lichamelijke integriteit.

Ik denk dat de afgelopen periode ons ook heeft ingegeven en ons bewust heeft gemaakt van het feit dat andere mensenrechten meer in steen gehouwen zijn of zouden moeten zijn. Dan denk ik onder andere aan het recht op gelijke behandeling. Hier zijn dingen gaan schuiven.

Ik kan me zomaar voorstellen dat u net als ik vorige week tijdens de 4 meilezing van Hans Goedkoop iets rechter op ging zitten, nog rechter ging zitten, toen hij zei dat het voor de banaliteit van het kwaad niet nodig was om terug te gaan naar het nazisme. Hij voegde daar de vraag aan toe: hoe weten we wat mag en wat niet mag als het kwaad misschien zelfs wel verstopt zit in onze wetten en regels?

Misschien dacht u toen ook onwillekeurig aan de kinderopvangtoeslagaffaire en de gevolgen daarvan voor zo veel burgers in Nederland, en ook aan de impact daarvan op het vertrouwen in onze rechtsstaat.

Mensenrechten – dat weten we denk ik allemaal – behoren de burger tegen de overheid te beschermen. Ze bieden een kader waarbinnen de relatie tussen de overheid en de burger vorm moet krijgen, bijvoorbeeld door duidelijke informatie te verstrekken over de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen een overheidsbesluit. De vorige sprekers hebben er ook al op gewezen dat niet zomaar zonder meer voor iedereen duidelijk is wat daarin mogelijk is en hoe dat werkt.

De overheid mag burgers ook niet nadelig behandelen op basis van gender, huidskleur of beperking. Dat weten we. Dat is niet alleen vastgelegd in onze eigen wetten, maar het staat ook in bindende hogere regelgeving, zoals onze Grondwet en Europese en andere internationale verdragen. Maar zoals gezegd, we weten nu ook dat dit in de praktijk veel minder vanzelfsprekend is dan we heel lang dachten, en zelfs misschien veel minder vanzelfsprekend is dan we lang voor mogelijk hielden. De toelagenaffaire heeft duidelijk gemaakt dat de overheid, zowel de wetgever als de uitvoerende diensten, mensenrechten voor een grote groep burgers lange tijd niet heeft kunnen garanderen. Van die fouten moeten we leren. We moeten proberen die te corrigeren. Het college probeert daaraan een bijdrage te leveren, ook overeenkomstig met de kabinetsreactie op het rapport Ongekend onrecht.

Ik noem twee punten daaruit. We doen op dit moment een onderzoek naar discriminatie bij de Belastingdienst, ook als een soort voorlegger voor de vele verzoeken die bij ons op individuele basis binnen zijn gekomen om een oordeel van het college over de mogelijke discriminatie van gedupeerden. Dat onderzoek hopen wij voor de zomer te publiceren. Daarnaast zijn 60 verzoeken van gedupeerden binnengekomen om een oordeel. Die gaan na de zomer behandeld worden.

Daarnaast – dat ziet, zou ik willen zeggen, meer op het lerende vermogen van onze rechtsstaat – is het college een nieuw programma gestart, Vooroordelen Voorbij, waarin we onder andere een training ontwikkelen voor ambtenaren in dienst van uitvoeringsorganisaties om institutioneel racisme te herkennen, te erkennen en vervolgens te voorkomen. De eerste reacties en ervaringen zijn positief. Er is veel belangstelling. Het college wil op die manier oog hebben voor de burgers, maar ook voor de mensen die namens de overheid in een besluitvormende rol zitten. Het begint met je bewust zijn van waar de dingen fout kunnen gaan, in onszelf en in onze systemen.

Die bewustwording is één punt. Een ander punt, dat mijn collega Van Zutphen al benoemde, is de inbedding van Nederland in de ons omringende landen, in Europa en in internationale rechtsstatelijke verhoudingen. Als we het hebben over juridische middelen om de Nederlandse rechtsstaat te beschermen, moeten we over de landsgrenzen heen kijken. De Raad van State benadrukte dat ook in zijn recente jaarrapport. Bescherming en versterking van institutionele inbedding van internationale en Europese normen en beschermingsmethoden in Nederland, waaronder bijvoorbeeld de manier waarop de EU omgaat met rechtsstatelijke problemen en haar lidstaten, zijn voor het college een belangrijk aandachtspunt. Iets daarin baart ons zorgen, want Nederland is enigszins een vreemde eend in de bijt. Het toetsingsverbod uit de Grondwet betekent dat mensenrechten in Nederland door de rechter in de praktijk voornamelijk getoetst worden aan Europese en internationale normen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Nederland maakt niet volledig gebruik van alle internationale beschermingsmethoden. Dat lijkt me ook voor vandaag een belangrijk aandachtspunt. Het college pleit er al heel lang voor dat Nederland de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het VN-verdrag Handicap en het Kinderrechtenverdrag ratificeert. Die facultatieve protocollen geven burgers de mogelijkheid om een individuele klacht voor te leggen aan een comité van onafhankelijke deskundigen. Het is opvallend dat dergelijke internationale en Europese aspecten van bescherming van de rechtsstaat in de conceptopdrachtverlening van de staatscommissie rechtsstaat geen enkele aandacht krijgen. Dat vinden wij als college onverstandig. Versterking van de inbedding van Europese en internationale mensenrechtenbeschermingsmethoden maakt onderdeel uit van de versterking van de Nederlandse rechtsstaat. Althans, zo zou het moeten zijn.

Maar daarnaast moeten we ook goed naar onszelf blijven kijken en de rechtsbescherming in de overzeese delen van ons land niet vergeten. De hartenkreet van mijn buurman is mij ook uit het hart gegrepen. In onze bijzondere gemeentes Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is de gelijkebehandelingswetgeving niet van toepassing. Het is geweldig dat onze Staatssecretaris op dit moment bezig is met een onderzoek om te zien op welke manier en op welke termijn dat kan veranderen, maar het is wel een gotspe dat dat al zo lang niet het geval is. Dat geldt ook voor de implementatie van belangrijke internationale mensenrechtenverdragen, zoals het VN-Gehandicaptenverdrag en het facultatief protocol bij het antifolteringsverdrag. Het is onbegrijpelijk en eerlijk gezegd onverdedigbaar dat er op het gebied van mensenrechtenbescherming zulke grote verschillen bestaan met Europees Nederland. Voor het uitoefenen van je rechten zou het niet mogen uitmaken of je op Sint-Eustatius of op Schiermonnikoog woont.

Er zijn nog heel veel andere punten waarover wij straks het gesprek zullen voeren, maar daar is door mijn collega's al het nodige over gezegd, dus misschien moeten we de komende tijd gebruiken voor een gesprek. Dank u wel.

De voorzitter: Dank u wel. Ik dank de sprekers, want jullie hebben je allemaal heel netjes aan de spreektijd van tien minuten gehouden. Daardoor hebben we nu nog een uur en een kwartier voor de beantwoording van vragen. Dat is heel fijn. Ik wil het als volgt doen. Ik laat steeds vier leden een vraag stellen, waarna de antwoorden kunnen worden gegeven. Als er al iemand aan het woord is geweest van een partij, dan sla ik die partij even over in het rondje. Als we rond zijn, kijken we even hoe het verdergaat. Ik begin deze keer rechts, bij de heer Otten van de Fractie-Otten.

De heer **Otten** (Fractie-Otten): Dank u wel, voorzitter. Ik dank de sprekers voor hun inleidingen. Onze fractie heeft met name veel aandacht voor één aspect, namelijk de institutionele aspecten van de rechtsstaat. Dan hebben we het over constitutionele toetsing en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ik zie de heer De Graaf al kijken, want dit punt heb ik vaker opgebracht bij hem. Ik wil hem vragen of het institutioneel niet beter is om de Afdeling bestuursrechtspraak bij de gewone rechterlijke macht onder te brengen, zodat die onafhankelijker van het bestuur kan functioneren. Dat is ook een van de zaken die in de toelagenaffaire belicht werd.

Wat betreft de constitutionele toetsing heb ik de vraag welke scenario's er nu op tafel liggen. Ik hoor net dat elke rechter dat apart kan gaan toetsen. Dat is één optie. Een andere optie is een soort «Supreme Court»-achtige constructie of een constitutioneel hof. Ik stel met name in de richting van de Hoge Raad de vraag wat daarover de gedachten zijn. Hoe kan die constitutionele toetsing institutioneel het beste worden vormgegeven? Zoals bekend is onze fractie een groot voorstander van constitutionele toetsing, maar de vraag is: hoe dan?

Dat zijn onze vragen, voorzitter. Tot zover.

De **voorzitter**: Dank u wel. Mevrouw Bezaan.

Mevrouw **Bezaan** (PVV): Ook van onze kant hartelijk dank voor de bijdragen. Ik heb op dit moment nog geen vragen, maar misschien komen die nog. Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank. De heer Van Dijk.

De heer **Van Dijk** (SGP): Dank u wel, voorzitter. Ik dank de inleiders voor hun boeiende betogen. Er zijn heel veel grote dingen aangestipt, zoals de noodzaak dat de rechtsstaat gedragen wordt door de burgers. Het moet hún rechtsstaat zijn.

Ik wil nog bij één aspect de vinger leggen. Ik haak daarbij vooral aan bij het verhaal van de heer De Graaf, die een paar elementen aanstipte. De rechtsstaat is natuurlijk vooral bedoeld om minderheden, met soms hele afwijkende standpunten, te beschermen tegen de machtige wil van de meerderheid. Tegelijkertijd zien we een overheid die zich steeds meer druk maakt over burgerschapsvorming. Ik geloof dat de heer De Graaf daar ook een opmerking over maakte. De overheid vult onder meer via het onderwijs in wanneer je een goede burger bent. Daar hoort ook een bepaalde visie bij op seksualiteit en samenlevingsvormen, en bepaalde opvattingen over gelijkheid.

Zit daar geen spanningsveld? Hoeveel ruimte blijft er voor minderheden? Zijn we daar in onze rechtsstaat alert genoeg op?

De **voorzitter**: Dank u wel. De heer Talsma.

De heer **Talsma** (ChristenUnie): Voorzitter, hartelijk dank. Dank ook aan de inleiders. De betogen geven mij het gevoel dat ik alleen al in persoon een dag met u zou kunnen doorbrengen om te spreken over dit onderwerp, maar we moeten het met een hele commissie delen en dan ook nog eens in een beperkte tijd. Veel dank voor de openhartigheid en ook voor het enthousiasme, mag ik wel zeggen, waarmee u uw punten voor het voetlicht hebt gebracht. Ik beperk me in mijn vragen.

Ik zou het volgende aan mevrouw De Groot willen vragen. U hebt gesproken over signalen aan de wetgever die de Hoge Raad jaarlijks afgeeft. Ik ben eigenlijk wel heel nieuwsgierig naar uw eerlijke en open feedback: hebt u de indruk dat die signalen ook nog enige weerklank vinden? Ik waardeer het dat de Hoge Raad dat doet. Dat meen ik oprecht. Tegelijkertijd vraag ik me af of het meer wordt dan het papier van het

jaarverslag. Dan begrijpt u denk ik goed wat ik bedoel, met name omdat u ook zei – ik vond dat een mooie formulering – dat er nogal makkelijk geschakeld lijkt te worden van de ene positionele blik naar de andere. Ik denk dat dat hier in huis en misschien ook in de ambtelijke wereld wel herkend zal worden. Misschien wilt u die dingen aan elkaar verbinden en daarop reflecteren.

Mevrouw Geel sprak over vertrouwen. Toen dacht ik even, kijkende naar haar achtergrond, dat ze het psalmwoord zou gaan citeren van «vest op prinsen geen betrouwen, waar men nimmer heil bij vindt». Dat was niet zo, want zij was toch wat positiever gestemd. Maar zij zei ook, en ik vond dat opnieuw een mooie formulering, dat het kwaad misschien ook wel verstopt zit in onze eigen wetten en regels. Zo paraphraseer ik het maar even. Dat is prachtig geformuleerd, maar ik vind het tegelijkertijd ook heel pijnlijk om te horen. Daarom is het goed dat u het zegt. De vraag is natuurlijk wel, als het gaat om vertrouwen en bewustwording, wat u ons kunt aanreiken om dat kwaad op zijn best, of op zijn minst, te bestrijden en misschien wel te weren uit onze wetten en regels.

Dank u zeer.

De **voorzitter**: Dank u wel. De heer Koole.

De heer **Koole** (PvdA): Ik dank de inleiders voor hun bijdrage. Zeer interessant. Ik heb specifiek een vraag aan de heer Van Zutphen. Hij zei dat volgens het Venetiërappoort ook in andere landen, in Ierland en in Noorwegen, zich soortgelijke situaties hebben voorgedaan als hier met de toeslagenaffaire. Hij noemde daarbij de structuur van de rechtsstaat. Ik zou hem willen vragen om daar nog iets meer over te zeggen. Ik begrijp dat de heer Van Zutphen nog slechts een vermoeden heeft van wat er allemaal aan de hand is, maar misschien kan hij dat vermoeden dan toch uitspreken. Zit het in de structuur? Zit het in de institutionele vormgeving van hoe dingen georganiseerd zijn, waardoor deze affaires kunnen ontstaan?

Mijn tweede vraag is aan de heer De Graaf. Hij zei op een gegeven moment dat de democratie en de rechtsstaat onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Anderen hebben weleens gezegd dat het een huwelijk is, maar dan wel een verstandshuwelijk. Want het zijn twee totaal verschillende concepten. In de discussie van vandaag ligt het accent natuurlijk op de rechtsstaat, maar hoe kun je ervoor zorgen dat ook de democratie floreert, met respect voor alle aspecten van de rechtsstaat die vanmorgen aan de orde zijn gekomen? Hoe kun je ervoor zorgen dat mensen zich niet alleen als burgers serieus genomen voelen en door de overheid vertrouwd worden, maar ook als kiezers serieus worden genomen en zich serieus genomen voelen? Hoe kun je dat bevorderen en tegelijkertijd die rechtsstaat hooghouden? Want daar zit een spanning tussen. Ze zijn onlosmakelijk verbonden, maar ik denk dat het iets te makkelijk is om te zeggen: nou ja, dat moet zich gewoon maar voegen. Er kan een spanning zitten tussen meerderheidsopvattingen en rechtsstatelijke opvattingen. Dank.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik de sprekers nu de gelegenheid om de vragen te beantwoorden. Dat wil ik in dezelfde volgorde doen, dus ik begin bij de heer De Graaf.

De heer **De Graaf**: Dank u, voorzitter. Mag ik met de laatste vraag van de heer Koole beginnen? Het is Ernst Hirsch Ballin geweest die een jaar of tien, twaalf geleden heeft geschreven dat rechtsstaat en democratie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en dat ze niet los van elkaar verkrijgbaar zijn. Ik denk dat dat klopt. Dat heeft ook te maken met het feit dat een van de wat mij betreft essentiële kenmerken van de rechtsstaat is

dat burgers bindende regels, inclusief belastingheffing, niet tot stand komen dan na instemming van de vertegenwoordigers van die burgers. Dat is echt een belangrijk rechtsstatelijk element. Als dat zo is, dan is democratie dus in het moderne rechtsstaatsbegrip ingebakken. Als u bedoelt dat de positie van bijvoorbeeld de rechterlijke macht of van de rechtspraak in brede zin, maar ook van andere instituties in de samenleving, soms niet per se hetzelfde oplevert als een meerderheidsopvatting in de democratie heeft u natuurlijk volkomen gelijk. Daarom is er ook sprake van een balans en een evenwicht tussen die machten. Noch het ene noch het andere zou moeten prevaleren. Dat probeerde ik ook in mijn inleiding duidelijk te maken. Als wij de democratie zouden opvatten als «majority rules», dan gaat dat ten principale ten koste van rechtsstatelijke elementen. Dat zou namelijk betekenen dat de belangen van minderheden door de meerderheid opzij kunnen worden gezet en dat die minderheden daar geen bescherming kunnen vinden. Gelukkig hebben wij dat in onze democratische rechtsstaat anders georganiseerd.

De spanning die u benoemt, zal altijd blijven bestaan. De mechanismen om die spanning te reguleren zijn enerzijds de verstandige en zorgvuldige rol van de rechter, anderzijds het debat in de volksvertegenwoordiging en het debat tussen regering en volksvertegenwoordiging. Ook zijn er instituties zoals de Ombudsman, waardoor ook vanuit de individuele klachten en belangen van burgers tegen de overheid en tegen de democratie positie kan worden ingenomen. Het laatste element is ervoor zorgen dat die volksvertegenwoordiging ook in termen van representatie echt materieel wordt gevoeld en beleefd door de burgers. Daar weet u natuurlijk als geen ander iets van af, want dat zijn nou net de elementen die in het rapport van de staatscommissie-Remkes, waar u deel van uitmaakte, een belangrijke rol spelen. Wat dat betreft heb ik de indruk – maar ik ben voorzichtig met wat ik zeg, gelet op mijn eigen verleden – dat daar nog wel de nodige discussie over zou moeten en kunnen plaatsvinden. Dat was het antwoord op de vraag van de heer Koole. In omgedraaide volgorde ga ik naar de heer Van Dijk. Eigenlijk heb ik zijn vraag net ook al een beetje proberen te beantwoorden. In Nederland hebben we grondrechten die aan elke burger toekomen. Dat wil niet zeggen dat de wetgever geen normen kan stellen die niet door elke minderheid als buitengewoon plezierig zouden worden ervaren. Ook dat is het resultaat en de afweging van het debat tussen regering en parlement en de eindbeoordeling van de volksvertegenwoordiging. Indien minderheden en leden van minderheden het gevoel zouden hebben dat zij in hun fundamentele waarden en fundamentele rechten door die meerderheid beknecht zouden worden, dan is er a een beroep op de grondrechten en b een beoordeling door de rechter mogelijk. U weet, net als ik, dat er veel jurisprudentie is over de precieze uitwerking van de Wet gelijke behandeling, ook als het gaat over burgers en hun instituties die bijvoorbeeld sterke opvattingen hebben over de godsdienstvrijheid in relatie tot het onderwijs. Dat is een onderwerp waarvan ik dacht dat u daarop doelde.

Voorzitter. Nu heb ik de neiging om de vraag van de heer Otten te gaan beantwoorden. Dat zou ik met veel plezier doen, maar ik wil eigenlijk mijn collega Bart Jan van Ettekoven vragen om dat te doen, omdat het hier heel specifiek over de rol van de Afdeling bestuursrechtspraak gaat en de heer Otten de relatie met de kinderopvangtoeslagaffaire legde. Ik meen overigens dat de organisatie van de bestuursrechtspraak met die affaire weinig te maken had.

De **voorzitter**: Meneer Van Ettekoven.

De heer **Van Ettekoven**: Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik dank meneer Otten voor zijn vraag. Waar de heer De Graaf mee afsloot, was

eigenlijk mijn antwoord: de organisatie van de rechtspraak heeft niets, maar dan ook werkelijk niets te maken met de kinderopvangtoeslagaffaire. De kern van wat daar is misgegaan, is de uitvoering van de wet, een strenge wet zonder ventielen – daar is trouwens wel discussie over, maar goed, daar is een bepaalde keuze in gemaakt – en de verhouding tussen de rechter en het respect voor de wetgever.

U vroeg in uw laatste bijzin: zou de Afdeling bestuursrechtspraak niet wat onafhankelijker van het bestuur moeten zijn? Dat geeft mij aanleiding tot de volgende opmerking. De Raad van State kent twee afdelingen. Die zijn beide onafhankelijk, doen hun eigen werk en staan beide geheel los van het bestuur. De Afdeling bestuursrechtspraak is een van de vier hoogste onafhankelijke bestuursrechters, met geen enkele binding met het bestuur. Dus als dat voor u de aanleiding zou zijn om de suggestie te doen, zou ik zeggen: nee, die vlieger gaat niet op.

Maar het belangrijkste vind ik dat de toeslagenaffaire een inhoudelijke discussie is met een hele interessante component, namelijk de vraag hoeveel ruimte de rechter mag nemen om wetgeving in formele zin te corrigeren. Komende woensdag komt er een belangrijke conclusie van de ag Snijders over die verhouding. Die raakt niet alleen de toeslagenwetgeving, maar ook de socialezekerheidswetgeving en ook de studiefinancieringswetgeving. Dat is een essentieel element van het debat in de trias: hoe verhoudt de positie die de rechter inneemt zich ten opzichte van wat door de Tweede en de Eerste Kamer is gegaan?

Daar wou ik het bij laten.

De **voorzitter**: Dank. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw De Groot.

Mevrouw **De Groot**: Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik zal eerst ingaan op de vraag van de heer Otten over de vormgeving van eventuele nieuwe vormen van constitutionele toetsing in Nederland.

Het is ook hier belangrijk om even buiten de landsgrenzen te beginnen. Constitutionele toetsing is in alle lidstaten van Europa verschillend vormgegeven. Dat gaat dan over de vraag wie een beroep kan doen op constitutionele toetsing, bij welke instantie maar ook wat het effect daarvan is. Kun je een geldige wet ongeldig laten verklaren of kun je alleen in jouw zaak een wet buiten toepassing laten krijgen? Dat is een groot verschil: de hele wet voor iedereen vernietigen of alleen in je eigen zaak buiten toepassing verklaren.

Als je ziet hoe groot de verschillen en de overeenkomsten zijn in Europa en als je dat gaat analyseren, dan zie je dat elk land ervoor kiest om de constitutionele toetsing vorm te geven op een wijze die past in het rechtssysteem van die staat, op een wijze die aansluit bij de rechtspraktijk en de tradities in die staat, maar vooral ook aansluitend bij de rechtscultuur in een land.

Vertaal je dat naar de Nederlandse situatie, dan valt als eerste op dat er in Nederland altijd voor gekozen is om de Staten-Generaal over de geldigheid van wetgeving te laten gaan en nooit afstand te doen door de Staten-Generaal van enig deel van die bevoegdheid aan een constitutionele rechter die een eenmaal geldig verklaarde wet in zijn geheel ongeldig zou kunnen verklaren.

Zelfs bij de grondwetsherziening van 1983 is dat uitdrukkelijk heroverwogen. Toen is gezegd: het past in het Nederlandse rechtssysteem, de rechtspraktijk en de rechtscultuur om dat niet te veranderen. De democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers gaan over de geldigheid van wetten. Dat gaan we niet afstaan aan rechters die niet door het volk zijn gekozen maar die zijn benoemd. Die keuze is altijd richtinggevend geweest in Nederland.

Dan zeggen mensen nu soms dat het best moeilijk is om bij de totstandkoming van wetgeving ook die constitutionele toetsing te doen. In onze

zienswijze hebben wij aandacht gevraagd voor het Finse model. In het Finse model leefde hetzelfde probleem. Daar is gezegd: wij gaan een commissie van volksvertegenwoordigers speciaal belasten met het opnemen van een paragraaf bij de totstandkoming van wetgeving en die laten we bijstaan door experts op het gebied van constitutionele toetsing. Zij houden volledig de regie over waar ze naar kijken. Ze informeren hun collega-volksvertegenwoordigers, eigenlijk heel vergelijkbaar met de paragraaf die nu over administratieve lasten in onze totstandkomingsgeschiedenis staat, maar dan over constitutionele toetsing. Dat schijnt daar goed te functioneren, dus hebben wij gezegd: interessant om daarnaar te kijken als er behoefte is aan meer expertise bij de totstandkoming van wetgeving.

Kijken we dan aan de andere kant van het verhaal naar de rechter, dan heb ik net gezegd dat we in Nederland gewend zijn aan gespreide toetsing. In elke zaak kan een burger of een organisatie een beroep doen op een grondrecht als het niet om een wet in formele zin gaat, en gaat de rechter nu al toetsen aan de Grondwet, want dat sluit artikel 120 niet uit, dus lagere verordeningen zoals die van gemeentes. In het jaarverslag over 2021 noemen wij het voorbeeld van het dragen van kleding van een motorclub die verboden is op de openbare weg. Daar zie je dat de strafkamer van de Hoge Raad – het gaat om een verordening van een gemeente – gewoon aan de grondrechten in de Grondwet toetst. Dus de Nederlandse rechter is daarmee vertrouwd. Die is daaraan gewend, en komt eigenlijk tot een vergelijkbaar resultaat als het gaat om een wet in formele zin. Mevrouw Geel zei al dat het dan gaat via verdragen. Dat is werkbaar. Daar werken we al jaren mee, daar is niks mis mee. Maar ik zei al dat het voor de praktische toepasbaarheid en voor het uitleggen aan mensen van dit systeem zonder meer zou kunnen helpen als we dit gelijkschakelen, dus als we in 120 Grondwet niet meer hebben dat je verschillende wegen moet bewandelen om tot resultaat te komen. Daarbij kan de Nederlandse rechter wat mij betreft goed uit de voeten met de mogelijkheid om een regel buiten toepassing te verklaren als hij vindt dat er sprake is van strijd met de grondrechten. Dat zou dus gewoon prima vormgeving zijn van constitutionele toetsing als er iets aan 120 Grondwet wordt gedaan.

De vraag of er een constitutioneel hof moet komen, is wat mij betreft dus vooral een vraag voor de Staten-Generaal zelf, of je een stukje van je bevoegdheid om de geldigheid van wetten vast te stellen zou willen afstaan aan in andere landen vaak politiek benoemde rechters van een constitutioneel hof. Daar zie je gebeuren – dat is toch wel iets om echt goed aandacht voor te hebben – dat een debat tussen regering en parlement dat er nu in Nederland is zich dan verplaatst naar een soort nieuwe zondebok, namelijk dat men tegen elkaar gaat zeggen: nee, wij gaan dat niet doen, want dat mag niet van het constitutionele hof. Als het daarin eindigt, kom je niet verder. Dat zou jammer zijn. Dus als je om die reden een stukje afstand doet van je eigen bevoegdheid om de geldigheid van een wet vast te stellen en daarna verzand je in dezelfde discussies, alleen verplaats je één pion op het schaakbord, dan ben je niet verder gekomen. Dat als antwoord op uw vraag.

Dan de vraag van de heer Talsma: zijn signalen wel meer dan papier in het jaarverslag? Een hele begrijpelijke en belangrijke vraag. Ik ben blij dat u hem stelt. Toen wij ermee begonnen, zagen we nationaal meteen als effect dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer de signalen oppakte en vragen ging stellen aan de Minister voor Rechtsbescherming, namelijk: heeft u ze gelezen en wat doet u ermee? Wij hebben daarvan allemaal geleerd – de vaste commissie van de Tweede Kamer waar wij regelmatig mee spreken, de Minister voor Rechtsbescherming en de Hoge Raad – want het hielp ons om erover na te denken wat voor type signalen erin moet staan, hoe wij ze moeten

beschrijven, hoe we kunnen zorgen dat ze ook daadwerkelijk als feedback kunnen worden gebruikt en zinvol zijn.

Dat was dus eigenlijk alleen maar heel behulpzaam. Ook met uw vaste commissie spreken we over die signalen. Ik geef lezingen en allerlei voordrachten voor debatten waarin ik gebruikmaak van de signalen, bijvoorbeeld jaarlijks bij de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen. Daar praten we daadwerkelijk vanuit wetgevingstechniek over deze signalen. Dat zijn wederzijds buitengewoon vruchtbare gesprekken. Maar ook internationaal hoor ik er signalen over terug, want ons jaarverslag wordt dit jaar voor het eerst zelfs integraal in het Engels vertaald en wordt verspreid, bijvoorbeeld in het netwerk van de presidenten van de hoogste gerechten van de Europese Unie, maar ook daarbuiten. Daar krijg ik van terug dat mensen zeggen dat het hen op ideeën brengt, en omgekeerd doen wij ook ideeën op uit hun jaarverslagen over hoe hiermee om te gaan.

Ik denk dus dat het meer kan zijn dan alleen papier, als je er maar voor openstaat om iets te doen met reflectie. Maar het is aan ons allemaal om daarover de dialoog te voeren.

De **voorzitter**: Dank u wel. De heer Van Zutphen.

De heer **Van Zutphen**: Dank u wel. De vraag van de heer Koole was of ik wat te voorzichtig ben geweest. Ja, waarschijnlijk wel. Een eerste observatie van mijn kant is dat in die drie verschillende gevallen de Noorse situatie het meest lijkt op de Nederlandse situatie. Het gaat er ook over uitvoering van bepaalde voordelen die hebben geleid tot een hardere fraudebestrijding. Uiteindelijk zijn vele Noren ten onrechte geconfronteerd met terugvorderingen en zelfs gevangenisstraffen, dus nog een graadje erger, zou je bijna zeggen, dan in Nederland het geval is geweest.

Als ik kijk naar de achterliggende oorzaken, dan geeft het rapport van de Venetië-Commissie zelf aan het einde een aantal vragen die beantwoord zouden moeten worden om te kijken of de rechtsstaat op dit moment goed functioneert. Mijn ideeën daarbij zijn dat dat gesprek heel goed gevoerd zou kunnen worden, bijvoorbeeld in het rechtsstaatdebat. Zou u niet gewoon eens met elkaar die vragen af moeten lopen? Als ik het goed heb begrepen, is dat vooral aan de orde bij lezing en herlezing, over het constateren dat binnen de manier waarop we die rechtsstaat hebben vormgegeven en de democratie zijn werk zou moeten doen de tegenrol, de tegenkoppeling is afgezwakt en vervlakt.

Dat kun je bijvoorbeeld zien aan de manier waarop er in parlementen – ik zeg het maar even neutraal en breed – verschillend wordt gesproken over dezelfde onderwerpen. Laat ik het toespitsen op de toeslagenkwestie in Nederland. We hebben ooit rondom de Bulgaren gezien hoe het parlement zich gedragen heeft richting de regering. Toen het vervolgens te strak en te streng werd, zagen we diezelfde parlementen ook weer heel strak en streng worden tegen de regering. Er zit dus een rol aan de kant van de wetgever en er is een rol aan de kant van de controle. Ik denk dat een van de dingen die die drie landen gemeen hebben, is dat die tegenkoppeling, die tegenrol, die contre rôle is afgezwakt op verzoek van velen. Het was makkelijker, het ging beter, het doel was toch duidelijk? Dus we zijn verleerd om de dingen te problematiseren, zou je bijna zeggen, en om de vraag te stellen: moet het werkelijk op deze manier? We zijn te snel van «zo moet het», en dan gaat het ook maar zo.

Er zit te veel ... Laat ik maar gewoon zeggen wat ik ervan vind, hè. Er zit te veel de waan van de dag in het reageren op incidenten, waardoor er niet kan worden gereageerd op de structuur die verkeerd uitpakt voor veel mensen. Ik moet daarbij ook de hand in eigen boezem steken. Bij mij zijn er in een heel vroeg stadium al klachten gekomen over de manier waarop Toeslagen en de Belastingdienst omgingen met de burgers. Toen heb ik gezegd: nee, maar we hebben een mooie structuur bedacht; u gaat eerst

maar eens even in die eerste lijn daar netjes klagen. Dus mensen klagen en zitten in het moeras, en dan zeg je: zie er zelf maar eerst eens uit te komen; daarna ga ik wel zeggen wat ik ervan vind. Dat heb ik er zelf ook van geleerd. Dat zouden veel meer organen en instituties in onze rechtsstaat kunnen leren van die affaire. En er zijn er veel meer. We praten heel veel over toeslagen, maar we kunnen ook praten over Groningen. Ook kunnen we praten over iets wat heel recent aan de orde was – misschien is het ook binnenkort aan de orde in uw Kamer als u praat over de rechtsstaat en het functioneren daarvan – namelijk over wat er op dit moment gebeurt naar aanleiding van de watersnood in Zuid-Limburg. Hoewel dat van beperktere omvang is dan wat er aan de hand is bij toeslagen en Groningen, zien we daar wel dezelfde mechanismen aan het werk, die verhinderen dat rechtmatige aanspraken van burgers tegenover overheden gewoon gehonoreerd worden. Dat komt omdat – nogmaals, dat denk ik – bepaalde mechanismen die we wel bedacht hebben in een structuur, in de uitwerking niet lukken. Dat betekent eigenlijk dat we elkaar niet de maat durven te nemen of de nieren durven te proeven. Dat zou beter kunnen in dit huis, maar ook elders in de rechtsstaat.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan mevrouw Geel.

Mevrouw **Geel**: Meneer Talsma, dank voor uw vraag en dank dat u ook even een link legde met mijn vroegere verleden, dat ook natuurlijk ergens altijd nog mijn heden is, namelijk dat van theoloog. Dat zal ongetwijfeld de reden zijn dat ik rechterop ging zitten toen Hans Goedkoop het had over het kwaad en de banaliteit van het kwaad. Maar in deze rol moet ik natuurlijk toch vooral kijken hoe dat zich verhoudt tot de wetten en de regels die wij met elkaar in dit land ontwerpen om burgers te beschermen. Als ik daarnaar kijk, is uw vraag hoe we dat kwaad kunnen herkennen en zo mogelijk bestrijden en, nog liever, voorkomen. Dat is een vraag waar wij de eeuwen door al het hoofd over gebroken hebben, dus daar zal ik niet in één keer een antwoord op kunnen geven, maar ik denk wel dat ik een aantal dingen heb genoemd die misschien nog even hier herhaald kunnen worden. Dat is ook hoe wij er op dit moment als college mee bezig zijn. We hebben gezien dat als het gaat om de mensen die zich tot ons wenden met een verzoek om een oordeel als het gaat om hun ervaring de dupe te zijn van in ieder geval een verkeerde uitvoering of een onwenselijke uitvoering van wetten en regels, het heel erg ingewikkeld was om die individuele casussen te beoordelen omdat mensen eigenlijk niet in staat zijn om hun dossier op een goede manier samen te stellen, omdat ze helemaal niet bij die gegevens kunnen. Wij hebben dus gezegd dat wij eerst een onderzoek doen om te zien of hier sprake is geweest, collectief, van directe en waarschijnlijk eerder indirecte discriminatie. Dat heeft te maken met het ontwerp van het hele systeem en het beleid, maar het heeft ook te maken met de uitvoeringspraktijk.

Het andere dat ik heb gezegd, is dat wij in ons programma Vooroordelen Voorbij nadrukkelijk bezig zijn met dat trainingselement. Ik denk dat dit heel belangrijk is. Zijn de mensen die de wetten en het beleid uitvoeren, zich voldoende bewust van waar zij zelf in een soort schema van vooroordelen terecht komen waar zij misschien niet meer uitkomen, wat uiteindelijk nadelig uitpakt voor de mensen die aan de vragende kant staan? Die bewustwordingskant is heel belangrijk.

Daarmee maak je de uitvoerders weerbaar tegen eventueel feilen dat in het ontwerp van de wet zit.

Wat wij ook hebben gezegd en waar we voor pleiten, is dat het goed zou zijn om niet alleen wetten of beleid te toetsen voordat het beleid wordt in de praktijk, maar ook bij wijze van spreken na een jaar eens te kijken hoe het nou eigenlijk gaat; een soort uitvoeringstoets. Daarmee kan je zien of die wet niet te streng is in de praktijk. Dat begrip «menselijke maat» wordt door ons heel erg in stelling gebracht om op de een of andere manier een

evenwicht te veroorzaken met die strengheid, maar wat dat in de praktijk zou kunnen betekenen, is nog helemaal niet zo eenvoudig. Dat is heel belangrijk, denk ik, en des te belangrijker als we kijken naar het toenevende effect en de impact van algoritmes. Het is op voorhand niet zo eenvoudig om te zeggen hoe die gaan uitwerken. Ook daarom is het goed om de vinger aan de pols te houden. Dat zijn een paar dingen die ik kan noemen waarvan wij als college zeggen: dat zou goed zijn, daar doen wij zelf ook wat aan, daar adviseren wij ook op, om in ieder geval dat kwaad waar het zich voordoet, te herkennen, zo mogelijk te bestrijden en nog liever te voorkomen of in de kiem te smoren.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan ga ik verder met mijn rondje en dan begin ik bij de heer Backer of de heer Dittrich, naar keuze.

De heer **Backer** (D66): In deze ronde ben ik het, voorzitter.

Dank voor de inleidingen. Ik zou zeggen dat de verbetercyclus rechtsbescherming daarmee al is begonnen. Ik ben ook zeer onder de indruk van de kwaliteit van uw inbreng. Ik heb één punt over die verbetercyclus. We hebben daarover gesproken in het rechtsstaatdebat en we hebben daarover voorlichting gevraagd; de heer De Graaf herinnerde daaraan. Dat was nog best een beetje voorzichtig allemaal, herinner ik mij, maar dat heeft een enorme urgentie gekregen, vandaar dat we het er nu ook weer over hebben. Ik heb het gevoel, ook als ik u zo hoor, dat we misschien nog steeds een beetje te voorzichtig zijn in die verbetercyclus. Kunnen we daar niet iets creatiever zijn? Ik hoor signalen, zoals over een conferentie over wetgeving – een heel goed idee, denk ik. Dat is allemaal terugkijkend na een jaar. De heer De Graaf refereerde aan de invoeringstoets. Ik zou denken: als je in het eerste jaar al signalen krijgt op het departement dat er misschien een probleem is, dan zou het ook nuttig zijn als die signalen vanuit de rechterlijke macht het departement bereiken. Dan maak je meteen aan het begin al een verbeteringslag. Mijn vraag, eigenlijk aan u allemaal, is of we niet wat creatiever kunnen zijn in de oplossingen, bij het delen van ervaringen, waardoor die verbeteringen kunnen worden meegenomen.

Dan heb ik nog een ander punt. Het woord «high trust society» viel. Ik denk dat we een decennium lang bezig zijn geweest om die high trust af te bouwen. Een van de onderwerpen die mij intrigeren, maar dat is niet aan de orde geweest, is dat we hier over een verbetercyclus praten, maar als je ziet wat er op departementen allemaal gescheiden is in beleid, uitvoering en inspectie, dan heb ik weleens het gevoel dat die cyclus daar ook niet klopt. Dat hebben we gedaan omdat we vinden dat het gescheiden verantwoordelijkheden zouden moeten zijn, maar ze zijn toch met elkaar verbonden. Ik zou willen vragen aan de heer Van Zutphen of hij daar ervaring mee heeft of dat dit een hersenschim is van mij persoonlijk. En dan ten slotte. Bij de wetgevingsacademie, waar mevrouw De Groot over sprak, zou een hele wezenlijke vraag moeten zijn bij wetgeving, die wij ons ook moeten stellen, dat je niet begint aan een wetgevingsoperatie die intrinsiek kennelijk niet herstelbaar is. We zijn heel erg geschrokken van de toeslagen, maar ik ben ook heel erg geschrokken van hoe moeilijk het is om het te repareren. De heer Van Zutphen refereerde net aan Groningen en aan Limburg. Er is iets in het burgerperspectief van de verwachtingen en de manier waarop wij de wetgeving inrichten dat niet congruent is. Zou u daarover nog uw gedachten met mij willen delen? Dan moet ik het hierbij laten, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel. De heer Hiddema.

De heer **Hiddema** (Fractie-Frentrop): Voorzitter, dank u wel. Ik dank de sprekers voor hun inleidingen. Ik ben aandachtig toehoorder. Alles wat ik hoor, klinkt heel logisch, klinkt heel rechtschapen, is vervuld van goede bedoelingen met onze rechtsstaat en levert in totaal een aantal vanzelfsprekendheden op die ik zo evident vind dat ik geen handvaten heb voor een concrete vraag. Maar ik blijf luisteren. Dank u wel.

De **voorzitter**. Dank u wel. Mevrouw De Blécourt.

Mevrouw **De Blécourt-Wouterse** (VVD): Ik dank ook de inleiders voor de gesprekken. Dat was heel erg nuttig en waardevol. Ik heb eigenlijk twee vragen. Een vraag is voor mevrouw De Groot. Dan hebben we de dialoog tussen de Eerste Kamer en de Hoge Raad in één keer gehad. Ik zou haar willen vragen – en die vraag sluit aan bij de vraag van de heer Backer – of zij een inkijkje zou willen geven in wat zij zelf van dat gesprek heeft meegenomen en wat zij daar waardevol aan heeft gevonden. Dan heb ik een vraag voor de heer De Graaf. Wij hebben in dit huis de Wet burgerschapsopdracht aangenomen. Die is vrij vormvrij. Ik zou het interessant vinden als u met ons zou kunnen delen wat volgens u een goede invulling zou zijn van wat kinderen op scholen leren over de rechtsstaat. Dank u wel.

De **voorzitter**: Mevrouw Baay.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Dank, voorzitter. Dank ook aan de inleiders. De staat van de rechtsstaat hangt natuurlijk nauw samen met zorgvuldige en kwalitatief goede wetgeving. Daar zijn wij het allemaal over eens. Tijdens de vorige deskundigenbijeenkomst zei procureur-generaal Van der Burg dat zorgvuldige wetgeving niet alleen betekent zuinigheid óp wetgeving, maar ook zuinigheid mét wetgeving. Dat laatste houdt in dat in plaats van nieuwe wetgeving te realiseren, eerst gekeken moet worden naar wat er al is en dat uitsluitend in uitzonderingsgevallen nieuwe wetgeving geïntroduceerd wordt. Wat vindt u van deze visie over terughoudendheid in wetgeving? Mijn tweede vraag is aan de heer De Groot en mevrouw De Graaf of men meent ...

De **voorzitter**: Andersom.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Pardon? Ah, sorry. Meneer De Graaf en mevrouw De Groot. Excuses.

De heer **De Graaf**: Ik zie dat als een compliment.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Tegenwoordig weet je het niet helemaal meer.

Meent u dat de kwaliteit van wetgeving in de afgelopen jaren achteruit is gegaan? En zou u dat menen, kunt u dan ook aangeven waaraan dat zou kunnen liggen?

Dan heb ik nog een vraag aan mevrouw Geel over de invoeringstoets waaraan zij refereerde. Denkt zij inderdaad dat wetgeving door ex durante evaluatie op een eerder termijn verbeterd kan worden?

Tot slot heb ik een vraag aan de heer Van Zutphen. Hij merkte op: recht moet naar de burger worden gebracht. Hoe valt dit te realiseren? Het is duidelijk dat het recht van iedere burger geborgd moet worden, maar hoe maak je voor iedere burger, ook de kwetsbaren in de samenleving, duidelijk waar ze hun recht kunnen halen?

Dank u.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Om te voorkomen dat de heer Van Zutphen straks op hete kolen gaat zitten, wil ik vragen of er aan de linkerkant nog vragen zijn aan de heer Van Zutphen. Dan neem ik die nu vast mee. Ik begin bij de heer Nicolai.

De heer **Nicolai** (PvdD): Dank u wel, voorzitter. De heer Van Zutphen heeft het gehad over mechanismen. Daar is ook een vraag over geweest van de heer Koole, van: zit er niet iets immanents in de structuur van onze rechtsstaat, of in «het narratief van de rechtsstaat» zou je ook nog kunnen zeggen? Mijn vraag aan de heer Van Zutphen, maar eigenlijk ook aan de heer Van Ettekoven, is: zie ik het nu goed dat we misschien eigenlijk te maken hebben met een doorgeschoten overwaarde voor het gelijkheidsbeginsel, gelijke behandeling, waardoor het individualiseringsbeginsel teruggeschoven wordt? Zijn we zo bang dat iemand misschien net iets meer krijgt dan een ander, dat we maar vasthouden aan die gelijkheid? Terwijl, als we het hebben over de menselijke maat – en alle vier de inleiders hebben het daarover gehad – dan komen we juist toe aan die individualisering.

Dus dat is een belangrijke vraag. De vraag is ook: hebben we de relatie tussen burger en overheid niet te veel geformaliseerd? We hebben het over de menselijke maat in de wetgeving en in de uitkomst, maar hoe kunnen we toe naar meer vermenselijking van die relatie? Ik hoorde er al iets over: zou een ambtenaar niet meer vrijheid moeten krijgen? Want die kan zich verplaatsen in degene die tegenover hem zit. Zou die ambtenaar niet meer vrijheid en ruimte kunnen krijgen om aan de burger tegemoet te komen, zonder dat we weer in de angst schieten dat het gelijkheidsbeginsel daarbij misschien op de tocht komt te staan, en voor actief dienstbetoon? Moeten we zeggen: alleen als een burger ergens om vraagt, moeten we hem dat geven? In het interview met de Volkskrant zei de heer Van Zutphen: soms moet je gewoon ook zeggen «u heeft het niet gevraagd, maar u heeft daar recht op». Dat sluit aan bij de vraag over rechtsverwerking. Zouden wij als wetgever niet iets sterker moeten streven naar individualisering in wetgeving en actief dienstbetoon? Zouden we de angst niet eens moeten verlaten dat iemand misschien ietsje meer krijgt dan een ander? Dat waren mijn vragen. Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank. Mevrouw Karimi.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Dank u wel. Dank ook voor de bijdragen. Ik heb aan de heer Van Zutphen twee vragen. Eén is het punt dat u maakte dat door privatisering van algemene voorzieningen van publiek belang de rol van de Ombudsman ondergeschikt is en de plek waar je een klacht kan indienen zo'n beetje verdwenen is. Wat is uw concrete suggestie om dat te adresseren?

Mijn tweede vraag gaat concreet over etnische profilering en ook de relatie met het structurele probleem van racisme waaraan u refereerde. U heeft gezegd dat we daar veel meer reflectie op moeten plegen. Ik zou van u willen horen wat de richtingen zijn waar u zelf aan denkt.

De **voorzitter**: Dank. De heer Van Pareren, en dan kom ik bij de heer Recourt.

De heer **Van Pareren** (Fractie-Nanninga): Dank, voorzitter. Dank aan de inleiders voor uw inbreng in deze onderwerpen. Wat ons erg opvalt, is dat we er met z'n allen heel goed over kunnen praten en kunnen oordelen en goede voornemens hebben. Maar wij zien geen slagvaardigheid om tot oplossingen te komen, terwijl de Eerste Kamer daar toch een controlerende taak in heeft. Ik wil het wat breder zetten. De toeslagenouders en de kinderen van toeslagenouders wachten op oplossingen. We hebben het

geweld tegen vrouwen dat eminente vormen aanneemt. Hoe kunnen we nou zorgen dat dit tijdiger wordt opgevangen en vooral wordt hersteld? Dat is mijn vraag.
Voorzitter, dank.

De **voorzitter**: Dank. U wilt de silver bullet weten. We gaan het horen. De heer Recourt.

De heer **Recourt** (PvdA): Dank. Mijn vraag sluit aan op de vraag van de heer Nicolai over de meer structurele problemen in de rechtsstaat die bij de kinderopvangtoeslagenaffaire mogelijk naar boven zijn gekomen. Het gaat om het volgende. Op het moment dat je verder af komt te staan van de burgers waarover je beslist, kun je mogelijk wat harder oordelen. Hoe dichterbij mensen komt, hoe persoonlijker het wordt en hoe meer zicht je krijgt op persoonlijke belangen, hoe beter je die afweging kan maken. Nu zitten we in een tijd waarin door digitalisering de besluitvorming steeds meer op afstand staat van de burgers. We zijn er nu in de Eerste Kamer ook druk mee bezig. Op welke wijze – want we gaan die digitalisering niet tegen; de grote bulk van alle besluiten wordt al digitaal genomen – zorg je dat je toch die nabijheid bij de burger organiseert en daarmee een soort abstractie en hardheid voorkomt?

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan wil ik ook als eerste het woord aan de heer Van Zutphen geven.

De heer **Van Zutphen**: Ik zou bijna zeggen: hebt u even? Ik zal proberen om het netjes te doen.

Meneer Hiddema zei eigenlijk: wat ik hier hoor, is stating the obvious. Ik zou het volgende tegen meneer Hiddema willen zeggen. Dat is ook precies mijn taak: datgene zeggen wat gezegd moet worden, wat anderen allang weten maar waar geen gevolg aan wordt gegeven. Daarmee kom ik langszij bij de vragen die net gesteld zijn. Het moge allemaal klip-en-klaar zijn, maar hoe we het moeten aanpakken, is nog best een probleem. Meneer Backer vroeg: hoe zit het met het beleid, de uitvoering en de inspectie? Hij noemde ook nog de menselijke maat. Ik wil een paar van de opmerkingen bij elkaar rapen. Ik zou in de eerste plaats het volgende willen zeggen. De menselijke maat en maatwerk worden door elkaar gehaald. Als we het hebben over de menselijke maat, noem ik altijd het voorbeeld van Marcel Levi, die daarover schreef in Medisch Contact. Hij zei: als je een dokter bent, dan betekent dat dat je op de rand van het bed van je patiënt gaat zitten en je hem in de ogen kijkt als je hem de diagnose geeft, ook als het een slecht bericht is. Dat is het menselijke contact. De menselijke maat gaat over de manier waarop je je daartoe verhoudt in je gedrag en professionaliteit als ambtenaar, Ombudsman, Kamerlid of wie dan ook. Dat gaat over de interactie met mensen. Daar horen respect, gevoel enzovoort bij.

Maatwerk lijkt nu heel erg te worden gebruikt als een oplossing voor wat niet goed gaat – ik zal daar morgen ook nog iets over zeggen als ik het jaarverslag ga aanbieden – maar maatwerk zou naar mijn idee iets moeten zijn wat je gebruikt als het systeem en de regels, datgene wat je hebt bedacht, niet doen wat ze zouden moeten doen.

Daarmee kom ik bij meneer Recourt, die net vroeg: hoe zit het nou met de systemen, de digitalisering, algoritmen en alles wat daarbij hoort? Dat zou op zichzelf genomen heel goed moeten kunnen functioneren. Dat zou voor 90% van de situaties een oplossing moeten zijn. Alleen, als we kijken naar hoe het op dit moment met onze overheid is gesteld ... Je hoeft alleen maar te kijken naar de Belastingdienst en de toeslagen. Dat zijn systemen van 42 jaar oud. De laatste programmeur daarvan overlijdt binnenkort, zeg ik altijd maar, en dan hebben we niks meer. Dan kunnen we echt niks meer. We kunnen het nulprocenttarief voor de suikertaks ... Het is juist

andersom, geloof ik. Het lukt in ieder geval niet om dat in de systemen te verwerken. Nog afgezien van de belangrijke vraag hoe we nabijheid kunnen realiseren als de systemen het goed doen, moeten we beginnen met het bouwen van en investeren in deugdelijke systemen. We moeten niet na 42 jaar zeggen: hé, het lukt niet meer. Ik zeg het een beetje kort door de bocht, maar dat komt omdat ik maar weinig tijd heb. Dat is volgens mij essentieel. We moeten op dit moment bouwen en investeren op de goede manier, en we moeten daarbij gebruikmaken van moderne technieken. We moeten ons bewust zijn van wat algoritmen kunnen doen en we moeten daar een noodzakelijke controle op hebben. We moeten het zo bouwen dat mensen daarmee uit de voeten kunnen.

Daar hoort bij dat het eenvoudige, te begrijpen en goede systemen zijn, met wet- en regelgeving die mensen gewoon kunnen gebruiken, zonder dat ze uiteindelijk altijd naar de rechter moeten lopen om te horen waar het over gaat. Die wetten en regels zijn juist gemaakt zodat we het zelf kunnen, en we niet aan een ander hoeven te vragen hoe het zou moeten. Dat zou mijn pleidooi zijn als het gaat over hoe we het moeten organiseren. Die nabijheid organiseren we daar waar het niet goed lukt, waar het gaat wringen, waar vragen spelen en waar sprake is van een informatiegebrek. Daar zullen we actief naartoe moeten.

Dan kom ik bij de vraag die mevrouw Baay stelde: hoe breng je het recht naar de mensen? Dat betekent dat je erop af moet gaan. Je moet niet zeggen: u kunt altijd bij mij terecht en u kunt een keer bezwaar maken. Scheltema zei het al: telefoneren is niet verboden bij de Awb. Waarom maken we dat contact niet? Maar het gaat ook om het gebruikmaken van de instrumenten die we hebben, zoals het bezwaarinstrument. Dat zeg ik niet om een soort nuldelijnsrechtspraak te organiseren, maar om een echte integrale heroverweging te kunnen maken van het besluit, waarbij ook andere aspecten dan het typisch juridische aan de orde kunnen komen, zoals de leefbaarheid, de cohesie en de nabijheid. Dat zijn de systemen die je daarvoor kunt gebruiken. Op die manier kun je nabijheid creëren.

Natuurlijk gaat het in de eerste plaats altijd om ... U zult een ombudsman hopelijk altijd horen zeggen: «Zullen we eens beginnen met goed naar iemand te luisteren? Zullen we gewoon eens even vragen wat er aan de hand is en wat er scheelt?» Daarna kun je je afvragen of beleid, uitvoering, inspectie en controle wel goed op elkaar zijn aangesloten. Ik denk dat dat niet zo is. Ik denk dat er een veel te grote wereld is tussen aan de ene kant ... Ik heb van de week het voorbeeld genoemd van het sociaal wijkteam in Valkenburg, dat precies weet waar het mis is gegaan langs de Geul en waar mensen nog steeds problemen hebben. Maar als dat vervolgens opgelost moet worden, dan kom je maar een klein eindje in je eigen omgeving met de gemeente. Daarna wordt de provincie een probleem en moet je naar de RVO voor een aanvraag voor subsidie. Voordat je die hebt en je het hout gekocht hebt voor je nieuwe vloer, ben je echt jaren verder en staat de schimmel inmiddels op de muren. Uitvoering, controle en beleid wijken veel te ver uit elkaar. Die moeten bij elkaar gebracht worden. Misschien mag ik deze riedel beëindigen met een pleidooi, maar niet zozeer voor discretionaire ruimte. Er wordt altijd gezegd: dan moeten we discretionaire ruimte creëren voor de ambtenaar. Maar daar gaat het niet om, want dan hebben we het weer over juridische categorieën.

Het gaat erom dat we de mensen die in de overheden aan het werk zijn het vakmanschap teruggeven. Dat is natuurlijk een heel populaire discussie op dit moment. Iedereen wil het daarover hebben, en terecht. Het vakmanschap teruggeven, de kaders aanreiken waarbinnen kan worden geopereerd. Ik geef daar altijd één boodschap bij: buiten de kaders mag het ook, als je maar weet wat de kaders zijn, want dan kun je vertellen waar het over gaat. Dat is volgens mij ongelofelijk belangrijk.

Nog één opmerking naar aanleiding van wat er werd gezegd over de cyclus die een soort van gewoonte dreigt te worden en ook dreigt te vervlakken, zeg ik maar even in mijn eigen woorden erbij. Zou het niet anders moeten zijn? Ja, ik zit te wachten op de noodstop. Dat u als ik inderdaad met mijn instituut en mijn medewerkers iets maak waarvan ik zeg «hier gaat het heel erg mis» daar dan de week daarna over wilt praten, dat u dan niet twee jaar wacht. Dat u als de rechtspraak een signaal afgeeft wel zegt: daar moeten we het dus morgen over hebben. «Morgen» overdrachtelijk, maar in ieder geval wel binnen een week. Dat is ongelofelijk belangrijk. We zien in alle systemen die we bouwen en ook in de rechtsstaat ... Tweejaarlijkse conferenties, prachtig. Ik schrijf er graag mooie artikelen voor en dat doen alle anderen achter deze tafel ongetwijfeld ook. Maar waar het om gaat, is dat je op het moment dat het signaal er is, kunt reageren en dat gebeurt niet. In het Europese recht hebben we de noodrem. Waarom hebben we geen noodrem die de rechtspraak, de Ombudsman of het college zodanig kan formuleren dat u wel moet reageren op wat wij zeggen? Ik denk dat dat ongelofelijk belangrijk is, omdat het nu toch te snel een beetje is zoals de heer Hiddema zei: «We weten het al, dus laat het maar. We wisten het al.» Als u het al weet en al wist en we zeggen het nog een keer, zou dat alertheid moeten opleveren en een acute reactie op het probleem. Dat blijft veel te lang uit. Daarom kan het nu op dit moment in Zuid-Limburg zo uit de hand lopen, als het gaat over het herstel dat moet gebeuren. Binnen de tijd, toch?

De **voorzitter**: Ja, maar ik geloof niet dat u alle vragen hebt beantwoord. Ik had nog staan: de balans tussen gelijkheid en individualisering, de privatisering en racisme.

De heer **Van Zutphen**: De privatisering en wat doen we daar zelf aan? Als ik naar het juridische kader van de Ombudsman kijk, is dat instituut erg gehangen aan het begrip «bestuursorgaan». Als ik dat blijf hanteren, kom ik in de problemen met die geprivatiseerde diensten. Ik denk dus dat we weg moeten van het bestuursorgaan. Ik probeer heel voorzichtig – niet hardop, maar ik doe het wel – te kijken of het op de een of andere manier kan via een schakelbepaling of via een bepaalde manier van doen. Dan gebeurt er wat. Daar zijn ook wel voorbeelden van, denk ik. Ik probeer dan te zeggen: «Hoe je het ook georganiseerd hebt, gemeente, je blijft altijd verantwoordelijk. Ook als je het hebt weggezet in een gemeenschappelijke regeling waar je geen zeggenschap over hebt als wethouder of als gemeente, dan nog vind ik dat het gaat om jouw inwoner, dus houd ik als Ombudsman als er een klacht is jou daarvoor verantwoordelijk.» Ook al krijg ik dan kritiek dat ik de Wet gemeenschappelijke regelingen niet goed begrepen heb, ik doe dat toch. Ik probeer dus over de grenzen heen te gaan, hier ook. De kaders zijn duidelijk, maar ik vind dat ik buiten kaders mag gaan vanuit het burgerbelang. Ik hoop dat dat leidt tot een discussie over waar een ombudsman over zou moeten gaan. Het gaat niet zozeer om de Ombudsman. Het gaat over het beschermen van het burgerperspectief en het burgerbelang in de relatie tussen publieke diensten en de burger. Dus dat is één ding.

Het tweede punt dat werd gemaakt, betreft etnisch profileren. Daar zouden we echt een keer uitgebreid over door moeten praten en niet met mij alleen, maar met veel meer mensen die daarmee bezig zijn. Het heeft alles te maken met vertrouwen, het heeft alles te maken met houding en het heeft alles te maken met de opleiding van mensen die in de overheid werkzaam zijn. Het heeft alles te maken met het trainen van mensen om hun eigen vooroordelen te herkennen en te erkennen. Niet om ervanaf te raken, want dat lukt niet. Je hebt ze. Als je ze hebt, betekent dat dat je na moet denken over hoe je ervoor zorgt dat ze geen overheersende rol spelen in de manier waarop je met burgers omgaat. Dat is het allerbelang-

rijkste. In ons rapport Verkleurde beelden hebben wij onderzocht wat er gebeurt in de klachtbehandeling als je nou een klacht hebt over de manier waarop je door een ambtenaar of een ambtelijke dienst wordt behandeld. Daar zien we eigenlijk een herhaling van het patroon. Het gedrag op straat van de politiemans vind je terug in de klachtbehandeling over die politiemans.

Ik noem de politie als voorbeeld, maar daar zie je heel sterk dat er in de organisatie onvoldoende bewustzijn is van de eigen vooroordelen en hoe die een rol spelen bij de manier waarop je praat over serieuze klachten die mensen hebben. We hebben gezegd: heb het nou even niet over «zo zijn wij niet, dat doen wij niet, dus het kan niet waar zijn», maar zeg eens even «zal ik eens even naar je luisteren, waar ging het ook alweer over, kan ik begrip voor je hebben dat je hierover klaagt, ook al vind ik misschien uiteindelijk dat je niet echt een punt hebt?» Het horen van en het luisteren naar dat gevoel en de ervaringen van mensen is het allerbelangrijkste. Dat kleine stukje van het rapport gaat daarover. Op onze website – ik zou ze naar u toe kunnen brengen, maar u kunt ze ook bij ons komen halen – vindt u keurig een aantal individuele zaken waarin je heel duidelijk ziet hoe dat mechanisme werkt.

Ik ben nog één vraag vergeten, geloof ik.

De **voorzitter**: Ja, die over gelijkheid en individualisering.

De heer **Van Zutphen**: Ja. U weet misschien veel meer van het gelijkheidsbeginsel dan ik, maar mijn idee bij het gelijkheidsbeginsel is dat het een soort van keurslijf is geworden. Het is een algoritme geworden in plaats van een beginsel dat je moet toepassen om ervoor te zorgen dat, Romeinsrechtelijk gezegd, ieder het zijne krijgt. Daar gaat het uiteindelijk om. Het pleidooi dat wij met regelmaat houden, ook als het gaat over het herstel van toeslagen, is om aan de mensen te vragen wat ze nodig hebben om verder te kunnen nadat ze iets ernstigs hebben meegemaakt met de overheid. Dat betekent niet dat we ze allemaal € 1.000 moeten geven, maar dat we moeten kijken wat er nodig is. Het gaat erom dat mensen tot dat gesprek kunnen komen en het actief naar hen toe wordt gebracht. Het moet niet bij hen worden gehaald door te zeggen: je kan erover komen praten. Nee, wij gaan ernaartoe, we voeren het gesprek en we zeggen: wat is er nodig? Als je dat gesprek hebt, zal de reflex van degene met wie het gesprek wordt gevoerd niet zijn «o, maar hij heeft meer». Dat is het niet. Nee, het gaat erom: wat heb ik nodig om mijn weg te kunnen vervolgen? Als het gaat om het gelijkheidsbeginsel, leerden wij allemaal, ook van onze professoren, dat we gelijke gevallen gelijk moeten behandelen. Maar gelijke gevallen bestaan niet, dus gevallen worden nooit gelijk behandeld, maar naarmate van hun ongelijkheid. Daar komt nog één ding bij wat mij betreft – zo leerde ik het tenminste in 1978 – namelijk dat je het moet onderbouwen. Je moet dus vertellen waarom iemand krijgt wat-ie krijgt, niet in de vergelijking tot de ander, maar vanuit ... En dan kom je terug bij wat ook wel door de Afdeling bestuursrechtspraak is gezegd als het gaat over het toepassen van algoritmen, waar dat gelijkheidsbeginsel ook zit, namelijk dat je moet kunnen uitleggen waarom het besluit valt zoals het valt. Als je daar op een gegeven moment vragen over hebt, moet daar eerlijk antwoord op kunnen worden gegeven, met inzicht. Dát is de gelijkheid. Wat mij betreft en vanuit mijn huidige vak zit de gelijkheid in de manier waarop je mensen allemaal op dezelfde wijze tegemoet treedt. Dat is voor mij het gelijkheidsbeginsel. Donner heeft er overigens ook al het een en ander over gezegd in, als ik het mij goed herinner, een Middelburgrede. Er zijn zich wel meer gedachten aan het ontwikkelen, die een einde willen maken aan «1 = 1, dus gelijk». Daar zou ik graag aan meewerken.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik maak gelijk van de gelegenheid gebruik om u vast te bedanken voor uw bijdrage.

De heer **Van Zutphen**: Het is alsof ik een soort examen heb ik gedaan! Toch?

De **voorzitter**: Ja, hè? Volgens mij bent u geslaagd.

De heer **Van Zutphen**: Meestal moet je dan even weg.

De **voorzitter**: We gaan erover beraadslagen, hoor ik.

De heer **Van Zutphen**: 9 juni is de uitslag, toch?

De **voorzitter**: 31 mei hebben wij het debat. Dan kunt u terughoren wat wij meenemen van wat u hier gezegd heeft. Dan ga ik door naar de andere sprekers om de vragen te beantwoorden. Ik begin nu aan de andere kant: bij mevrouw Geel.

Mevrouw **Geel**: Misschien nog even over het gelijkheidsvraagstuk, hoewel ik het een heel mooi antwoord vond van mijn collega Reinier van Zutphen. Dat is natuurlijk een ingewikkeld vraagstuk, maar wij doen vanuit het college vooral de individuele toets op de gelijke behandeling. Dan zie je ook dat dat zeker niet hetzelfde is als over één kam scheren. Dat is het misschien wel vaak geworden, maar dat is precies ook waar het misgaat en waar het gaat wringen. Het is inderdaad gelijkheid vanuit de behoefte. Je moet daarnaar vragen. Het is veel meer dan «iedereen hetzelfde». Als je het zo benadert, dan kom je er verder mee en dan denk je ook niet zo snel van: moeten we hier niet eens vanaf? Dat zou, denk ik, een onwenselijke ontwikkeling zijn. Maar dit is een vraag die ik niet kreeg, dus eigenlijk spreek ik nu geheel buiten mijn boekje.

Mevrouw Baay vroeg of het daadwerkelijk de wetgeving zou verbeteren als je na een jaar zo'n invoeringstoets zou doen, om te kijken of wat we met elkaar hebben ontworpen, werkt en wat er in de praktijk extra nodig is. Als u het goedvindt, geef ik graag het woord aan mijn collega, de heer Morijn, die hier vaak een punt van maakt bij het college. De belangrijkste vraag is niet zozeer of het zou kunnen werken, maar onder welke voorwaarden het zou kunnen werken. Misschien dat hij daarover wat gedachten kan delen.

De heer **Morijn**: Dank u wel. Ik denk dat die vraag in een kader moet worden geplaatst. Een invoeringstoets komt natuurlijk bovenop de toetsing die al bij de ontwikkeling van de wetgeving zou moeten zijn gedaan. We kunnen als college gevraagd en ongevraagd advies geven. Als je kijkt vanuit het perspectief van mensenrechtenbescherming, wat ons mandaat is, is onze ervaring dat de kwaliteit heel verschillend is. Vaak heeft dat ook te maken met een institutionele reden; is de wetgeving die ontwikkeld is echt langs de meest gespecialiseerde afdeling gegaan bij met name Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid?

De invoeringstoets zou daarbovenop komen. Wij denken dat dat heel veel meerwaarde kan hebben. Als het gaat om vragen van proportionaliteit en noodzakelijkheid bij een mensenrechtentoetsing, zie je heel vaak dat je in een hele moeilijke redenering komt van de wetgever. Dan zeggen ze: we weten nog niet helemaal zeker of het proportioneel en noodzakelijk is, omdat we het nog nooit hebben mogen doen. Voor zo'n soort scenario zou je op dat element iets hebben aan een invoeringstoets daarna. Dan is nog wel de vraag of één jaar daarna niet heel erg kort is, want dan zou je eigenlijk de evaluatie al moeten starten op het moment dat het in het Staatsblad staat.

Dat is dus het positieve verhaal, maar ik zie ook wel een risico en dat is dat we omdat er een invoeringstoets is, de toetsing op het moment dat de wetgeving als zodanig tot stand komt, veel minder strikt gaan doen. Dan krijg je dat men zegt: daar gaan we sowieso nog op terugkomen in de invoeringstoets, dus dan laten we het wat meer in het midden. Het positieve scenario is dus dat het bestaan van een invoeringstoets zelfs disciplinerend kan werken, dat je aan de voorkant beter laat toetsen. Maar ik denk dat het ook wel een zeker gevaar in zich heeft als het zou betekenen dat je tijdens het ontwikkelen van de wetgeving zelf wat minder strikt gaat kijken. Dat zou mijn antwoord zijn. Onze positiviteit zit dus bij het scenario dat het er echt bovenop zou komen.

De **voorzitter**: Dank. U had geen andere vraag, dacht ik. Dan mevrouw De Groot.

Mevrouw **De Groot**: Als ik het goed heb genoteerd, heb ik drie vragen te beantwoorden.

De heer Backer heeft gevraagd of we in die verbetercyclus te voorzichtig zijn en of we niet wat creatiever kunnen zijn. Ja, dat denk ik ook. De Venetië-Commissie zei dat zelfs in haar opinie vorig jaar: beste Nederlanders, jullie zijn wel heel hoffelijk tegen elkaar; jullie zijn zo beleefd dat je elkaar eigenlijk onvoldoende informeert als je ziet dat er iets niet deugt. Zou je daarin niet wat minder hoffelijk moeten worden? Die vraag stellen ze in het rapport.

Ik vond dat een eyeopener, want het is inderdaad zo dat we in de politieke verhoudingen en de verhoudingen tussen de staatsmachten heel voorzichtig zijn. Die behoedzaamheid jegens de rechterlijke macht heeft ook een goede reden. Dat ervaar ik zelf als ik met de vertegenwoordigers van de andere staatsmachten praat. Iedereen in het hele Koninkrijk – dat hoor ik ook op de Cariben – hecht eraan dat de rechter in die positie is die er is als je die echt nodig hebt en dat die ook niet in diskrediet wordt gebracht. Maar dat betekent wat mij betreft niet dat die onafhankelijkheid zou moeten meebrengen dat je niet met elkaar kunt praten. Dat moet je wel degelijk doen.

Aansluitend bij de vraag van mevrouw De Blécourt, als ik die goed heb begrepen, of je zelf ook naar feedback zoekt op dit soort mechanismen: ja, dat doen we inderdaad wel degelijk. Na het werkbezoek dat de Eerste Kamer aan de Hoge Raad heeft gebracht, heb ik bijvoorbeeld een afspraak gemaakt met de Voorzitter van de Eerste Kamer en de beide griffiers, aan onze zijde en bij de Eerste Kamer. Daarbij hebben we echt geëvalueerd wat we hebben gedaan, hoe dat is verlopen, wat we daarvan kunnen leren en hoe we daarmee verder willen gaan. Er wordt een volgend werkbezoek georganiseerd en dan nemen we mee wat we daar hebben besproken. Natuurlijk ben ik zeer geïnteresseerd in wat er in die verbetercyclus, in die feedbackcyclus gebeurt. Ik denk dat daar bijvoorbeeld heel positief aan is dat we het echt hebben over wat mensen in Nederland nodig hebben om met regels te kunnen werken en om zich daaraan te kunnen houden waar dat nodig is, en om ertegenop te kunnen komen waar dat passend is. Dus die gesprekken zijn juist zo mooi omdat ze echt centraal stellen waar de Ombudsman het ook telkens over had: wat is er nodig voor mensen om hun leven te kunnen leven en hoe kan de overheid dat begeleiden? Want dat is het eigenlijk vooral. Dus ik denk echt dat we creatiever mogen worden, maar dat is een heel abstract antwoord.

Als ik dat zelf aanzwengel – daarom ben ik ook blij met de vraag daarover – merk ik dat ik gelijk hoor: maar gaan we elkaars posities dan niet te veel in elkaar schuiven? Ja, maar dat kunnen we dan toch ook met elkaar bespreken? We kunnen er toch waakzaam op zijn als dat zou gebeuren? Ik refereerde in mijn inleiding niet voor niks aan de dialoog tussen die drie staatsmachten. Er was voor het eerst zo'n gesprek. Daarna was er meteen het signaal: dit ligt wel heel erg gevoelig; kunnen we hier

wel mee doorgaan? Ik denk dan: ja, we moeten ermee doorgaan, maar we moeten onderzoeken bij welke onderwerpen dat kan. Dat hebben we in dat werkbezoek van de Eerste Kamer aan de Hoge Raad ook gezien. Er zijn wel degelijk onderwerpen waarover je serieus en goed met elkaar kunt spreken en waarover je elkaar kunt informeren. Dan kom je helemaal niet in elkaars vaarwater. Dat hoeft helemaal niet. Dus ja, wat mij betreft worden we creatiever.

Ik weet niet of ik daarmee de vraag van mevrouw De Blécourt heb beantwoord. Ja? Dan is er nog de vraag van mevrouw Baay, over relevantie en zuinigheid bij wetgeving. Is de kwaliteit van wetgeving achteruitgegaan? De Venetië-Commissie heeft haar eigen functioneren geëvalueerd. Dat rapport is heel recent verschenen. Heel interessant zijn de indicatoren van de evaluatie. Ze noemen er vier. Zijn we relevant? Is wat we doen relevant? Is het effectief wat we doen? Doen we het efficiënt? En wat is onze impact? Die vier indicatoren zijn wat mij betreft heel bruikbaar bij de vraag hoe wetgeving moet worden ingericht om werkbaar te zijn voor ons allemaal, ook voor de rechter.

Aan de andere kant ben ik niet zo somber over de kwaliteit van de wetgeving. Bij de Hoge Raad is het eigenlijk dagelijks werk om wetgeving toe te passen en uit te leggen en daarbij vragen te beantwoorden zoals: is dit in deze zaak door de wetgever onder ogen gezien? En als het onder ogen is gezien, waar blijkt dat dan uit? Als het maar gedeeltelijk of niet onder ogen is gezien, wat moeten we er dan mee? Het is iets van deze tijd dat er in de toelichting bij wetgeving, die nu eenmaal onder complexe omstandigheden tot stand moet komen, veel minder staat qua wetstechniek en wetstechnische uitleg, maar veel meer qua beleidsinformatie. Daar moeten we mee werken en daar vinden we uiteindelijk toch onze weg in. Om die reden is het bij de Hoge Raad heel belangrijk – maar dat is altijd, al decennia lang, zo geweest – dat er in het profiel van juristen die de Hoge Raad zoekt ook aandacht is voor de vraag of iemand binnen het rechtssysteem creatief is in het vinden van oplossingen die voldoen aan de eisen van rechtszekerheid, maar die ook recht doen aan de omstandigheden in de individuele zaak. Daarbij is zonder meer behulpzaam wat er in wetgeving, ook hier in uw Kamer, allemaal uitgewisseld wordt. Daar maken we graag gebruik van.

De **voorzitter**: Dank. De heer De Graaf.

De heer **De Graaf**: Dank, voorzitter. Ik pak de vragen van mevrouw Baay en de heer Backer even bij elkaar, omdat die allebei toch wel veel te maken hebben met de kwaliteit van wetgeving en de cyclus waar de heer Backer over sprak. Misschien mag ik eerst antwoord geven op de eerste vraag van mevrouw Baay over zuinig zijn met wetgeving. Ja, dat vind ik ook. Wetgeving in formele zin moet niet zomaar overal voor uit de kast worden getrokken als het niet nodig is. Ten tweede zou je eigenlijk steeds voor ogen moeten houden dat elke wet die wordt behandeld een vermeerdering van regelgeving is, hetgeen niet noodzakelijkerwijs leidt tot vereenvoudiging. Anders gezegd, ook de volksvertegenwoordiging die wetgeving wil of wetgeving behandelt, zou zichzelf de vraag kunnen stellen: is er ook wetgeving waar we vanaf kunnen? Ik kan me dus heel wel iets voorstellen bij zuinigheid, bij terughoudendheid. Overigens heeft de Raad van State daar ook vaker op gewezen en op aangedrongen. Dan de vraag of de kwaliteit van wetgeving de laatste jaren achteruit is gegaan. Dat vind ik lastig te beoordelen, want wat is je maatstaf? Wat was de nulmeting een aantal jaren geleden? Dus ik kan die vraag niet zo makkelijk beantwoorden.

Ik zie wel dat we nog steeds veel kwaliteitsfalen, gebrekkigheid, hebben. Er is gebrekkige wetgeving, onvolkomen wetgeving, wetgeving die misschien technisch wel deugt, maar waar misschien niet altijd goed over is nagedacht.

Zoals de Ombudsman, de president van de Rekenkamer en ik ook weleens hebben gezegd: we moeten misschien wat minder bang zijn voor eenvoud. We hebben de neiging om elke wetgeving heel complex te maken. De kinderopvangtoeslagenwetgeving was daar ook een vrij goed voorbeeld van. Veel van de ellende is natuurlijk ook voortgekomen uit het feit dát je een toeslagenstructuur maakt, met de bijbehorende bureaucratie, verwerking en dergelijke. Dat wil niet zeggen dat ik de oplossing heb om het allemaal af te schaffen, maar daar moet je echt wel grondig over nadenken als je zo'n wetgeving ontwerpt en invoert.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks): Voorzitter, is het mogelijk bij interruptie een vraag te stellen?

De **voorzitter**: Ja, omdat u nog niet de gelegenheid hebt gehad. Rik Janssen krijgt sowieso nog een beurtje.

De heer **De Graaf**: Geen interruptie. Dan ga ik even door.

Dat raakt ook een beetje aan het punt dat de heer Nicolaï heeft aangegeven, over de verhouding tussen het gelijkheidsbeginsel en individuele afwegingen en maatwerk.

Dat is natuurlijk een discussie die al heel lang aan de gang is. Dit speelt in de rechtspraak, in de wetgeving eigenlijk ook. Ik neem een voorbeeld. Als het gaat over verruiming van het taakstrafverbod voor geweldsdelicten bij hulpverleners, in de discussie van de afgelopen jaren, is er een deel van de volksvertegenwoordiging dat meent dat de rechter die individuele afweging niet zou moeten maken, want dit soort delicten mogen niet worden bestraft met een taakstraf.

Dat is een politieke stellingname, maar die heeft wel gevolgen voor de vraag of die individuele omstandigheden voldoende kunnen worden gewogen. Dat vind ik toch een opmerkelijk element dat ik hier graag nog even noem, omdat dat in die discussie over de rol van de rechter en de verhouding tussen wetgever en rechter misschien wat ondergesneeuwd is geraakt.

De heer Backer vraagt of het urgent genoeg is. Zijn we creatief genoeg? Op alle mogelijke instrumenten om iets aan de kwaliteit van wetgeving te doen en kwaliteitsbeleid te voeren valt wat aan te merken, zeker. Aan de invoeringstoets van de Minister voor Rechtsbescherming kun je ook nadelen verbinden, maar ik vind het op zichzelf goed dat erover wordt nagedacht en dat we het ook proberen. Er is steeds meer aandacht gekomen aan de voorkant bij wetgeving in de conceptuele fase voor wat dat betekent voor de uitvoering en de invoering, wat dat betekent voor burgers. Kunnen ze het begrijpen, kunnen ze het ook doen? Over zo'n invoeringstoets heb ik geen advies gegeven, maar ik kan mij voorstellen dat je daar toch mee begint en dat je na een jaar zegt: het is net op gang gekomen; zien we nou wel of niet de eerste gebreken? Wat vinden de uitvoerders van die wetgeving? Kan dat makkelijk of niet makkelijk?

De heer Backer vroeg: kan terugkoppeling door de rechter niet heel snel plaatsvinden? Als ik eerlijk ben, denk ik dat een jaar wel heel kort zou zijn, zeker als het een terugkoppeling van de hoogste rechters zou zijn, want daar gaat wat meer tijd overheen. Maar de gedachte dat terugkoppeling een veel systematischer ingang vindt, en niet alleen maar in een meer technische sfeer, is denk ik iets wat steeds meer doordringt en waar ook steeds meer instanties – de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak en anderen – zich over uitspreken en dat ook vorm willen geven.

Dat vraagt overigens ook wel nader nadenken naar wie je dan terugkoppelt. Is dat het departement, waar een wetgevingsjurist nog even de technische onvolkomenheden in ontvangst kan nemen? Is dat het parlement en op welke manier doe je dat, en wanneer? Want één uitspraak is nog niet per se leidend voor een conclusie over de onvolkomenheid van wetgeving.

Ik zou u echt iets willen vragen. Het ging overigens niet over een conferentie waar ik net op duidde, maar om de gedachte dat de regering eens in de paar jaar expliciet met een document komt over de staat van wetgeving, welke vragen zijn opgekomen en welke problemen er in de uitvoering zijn gekomen. De gedachte om dat eens met het parlement bespreken, zou ik als ik u mag adviseren niet te makkelijk wegschuiven als «wat doe je ermee, eens in de paar jaar zo'n conferentie»? Ik denk dat dat een heel nuttig instrument is, waardoor ook beide Kamers hier gericht aandacht aan kunnen schenken, zoals u dat overigens ook met de staat van de rechtsstaat doet. Dus ik zou daar helemaal geen enkel bezwaar tegen hebben.

Ik sluit dit punt af. Mevrouw De Groot had het over de dialoog die de Hoge Raad met uw Kamer voert. Ik mag weleens vaker bij uw Kamer zijn, bij briefings over adviezen. Ik zou er in het geheel geen bezwaar tegen hebben als ook de Eerste Kamer, bijvoorbeeld naar aanleiding van het jaarverslag, ook in gesprek gaat met de Raad van State. Niet alleen over de beschouwingen in het jaarverslag, maar met name ook over wat voor opmerkingen wij maken over de wetgevingskwaliteit en de rode draden die we daarin hebben aangetroffen. Die vindt u overigens ook in ons jaarverslag.

Tot slot de vraag van mevrouw De Blécourt: wat moeten kinderen leren over de rechtsstaat? Dat is een beetje afhankelijk van de leeftijd van die kinderen, zou ik menen. Ik zou het ook niet willen beperken tot kinderen. Ik vind dat onze, zoals we dat weleens hebben geformuleerd, constitutionele geletterdheid buitengewoon beperkt is en dat we in Nederland zowel in het onderwijs als overigens in de samenleving onvoldoende aandacht vragen voor hoe de democratie in elkaar zit, voor wat de betekenis is van de Grondwet, voor wat de positie van Nederland is in het internationale recht, het supranationale recht en het internationale recht, voor wat de essentiële kenmerken van een rechtsstaat zijn en hoe je je daar als burgers toe verhoudt en voor dat er geen sprake is van een hiërarchische volgorde van grondrechten, maar dat die grondrechten in de praktijk steeds tegen elkaar moeten worden afgewogen. Leren we dat onze kinderen, dat overigens gerelateerd aan geschiedenis? Mijn antwoord is: onvoldoende. Dat merk ik ook als ik kijk naar wie er in Den Haag in die vierkante kilometer of iets meer dan een vierkante kilometer komen werken, ook jonge afgestudeerden; of het nou gaat over mensen die bij de Kamers komen werken, bij de fracties komen werken, bij departementen komen werken, bij lobbybureaus komen werken en noem maar op. Weten die eigenlijk wel wat de spelregels zijn van de democratische rechtsstaat en moeten we daar ook niet in investeren? We hebben een Academie voor Wetgeving. Ik heb weleens gezegd: wat wij nodig hebben, is een academie voor de rechtsstaat.

Mag ik het daarbij houden?

De voorzitter: Dank. Als iedereen het goed vindt dat we nog twee minuten doorgaan, wil ik elk geval de heer Janssen nog even het woord geven om een vraag te stellen. Daarna kijken we even of we nog wat meer tijd nemen. De heer Janssen.

De heer **Janssen** (SP): Voorzitter, twee minuten is erg kort. Ik kijk ook naar de tijd. Volgens mij was de vier partijen aan deze kant nog niet gevraagd of er bredere vragen waren, anders dan de heer Van Zutphen. Ik had een specifieke vraag aan de heer Van Ettehoven, maar ik denk dat het verstandiger is dat ik gewoon een keer een afspraak met hem maak om daarover te spreken. De weerklank daarvan komt dan wel op 31 mei.

De voorzitter: Dan kijk ik nog even in brede zin naar de linkerkant of een van de leden nog een vraag heeft waarvan het wel zinvol is om die nu nog voor te leggen. De heer Nicolai.

De heer **Nicolai** (PvdD): Ik neem aan dat de heer Van Ettekovén nog gaat antwoorden op mijn vraag die aan hem gericht was met betrekking tot het omgaan met het gelijkheidsbeginsel versus het individualiseringsbeginsel. Dat heeft natuurlijk heel erg gespeeld, ook in de hele problematiek van de toeslagenaffaire en de rechtspraak van de bestuursrechter in zijn algemeenheid.

De **voorzitter**: Kan de heer Van Ettekovén daar nog iets over zeggen?

De heer **Van Ettekovén**: Ja, graag, mevrouw de voorzitter. Dank. Meneer Nicolai, dank voor de vraag. Het ligt dicht aan tegen uw proefschrift van alweer zoveel jaren geleden, maar het is even actueel als destijds. Wat je ziet in het recht en in de rechtsstaat, is dat je daar verschillende perspectieven op kan loslaten. Het ene is het systeem perspectief: gaat het ons lukken om de wetten uit te voeren en is het uitvoerbaar door de bestuursorganen? Het andere is het individuele perspectief. We hebben dat vandaag ook mooi gezien. De rol van de Ombudsman is helemaal staan voor het perspectief van de burger, maar het bestuur moet ook zorgen dat de wet in zijn totaliteit op een goede manier en ook op een gelijke manier wordt uitgevoerd. Die spanning zie je trouwens ook wel terug in de raadkamers in de rechtspraak, dat de een wat meer aan de kant zit van «ja, maar dit systeem moet wel passend en uitvoerbaar blijven» en dat de ander zegt «ik leg vooral de nadruk op de belangen van die ene individuele burger».

Mij sprak zeer aan wat de Ombudsman zei over het verschil tussen menselijke maat en maatwerk. Ik wil dat onderstrepen. Die menselijke maat betekent: aandacht, luisteren, voice, bejegening, hulp bij het eventueel opstellen van stukken en een zorgvuldige en fatsoenlijke procedure. Een element dat ik daarbij nog wil noemen, is de heroverwegingskans in bestuurlijke procedures: de bezwaarschriftprocedure en administratief beroep. Wat ik tot mijn verdriet zie, is dat die bij een aantal grote bestuursorganen, waar juist die gelijkheid zo'n rol speelt, compleet is uitgehold, ook door het gebrek aan mensen en geld. Ik zie dat ze hun hoorzittingen niet meer houden en dat het eigenlijk een papieren exercitie is geworden, zonder te luisteren naar: waarom klopt deze burger nou bij ons aan en wat wil die nou eigenlijk van ons? Een les van de commissie-Bosman is investeren in het bestuur om ze ook de middelen en de mensen te geven om op een goede manier uitvoering te geven aan onze wetgeving. Dat is buitengewoon belangrijk. De noodzaak om te digitaliseren, IT, is er. Bij de beschikkingsfabrieken, zoals dat dan wel wordt genoemd, is dat onvermijdelijk voor de primaire besluitvorming. Als je miljoenen beschikkingen moet afgeven, kan dat nou eenmaal niet anders, maar nu gaan we de menselijke maat toepassen en zo mogelijk, als de wetgeving het toelaat, ook maatwerk toepassen.

Dan ga ik even terug naar de rechtspraak. U vroeg: is het gelijkheidsbeginsel nou niet doorgeschoten ten koste van het individuele perspectief? De drie kerntaken van de hoogste bestuursrechters – dat geldt eigenlijk voor alle rechters, zoals u mevrouw De Groot ook hoorde zeggen – zijn rechtsontwikkeling, rechtseenheid en rechtsbescherming. Tussen die drie moet een goede balans zijn en daar kan je accenten in aanleggen. Wij hebben zelf de discussie, binnen de Afdeling bestuursrechtspraak, over of we in de manier waarop we zijn omgegaan met de wetgeving over de kinderopvangtoeslagen te veel aan de kant van het systeem perspectief en de eenvormige uitleg hebben gezeten. Naarmate de fraudegevallen minder werden en de verzuimen van ouders kleiner werden, begon steeds meer te knellen dat de uitkomst niet meer passend was bij de aard van het verzuim van mensen en begon er steeds meer aandacht te komen voor dat individuele perspectief. Het is een kwestie van de knop op de juiste positie zetten.

Wat heel interessant is op dit moment, is dat er een ontwikkeling gaande is waarbij bij de uitleg – niet alleen van die toeslagen, maar van allerlei wetgevingscomplexen – opnieuw gediscussieerd wordt over wat onze taak is als hoogste bestuursrechter. We moeten bijdragen aan de uitvoerbaarheid van een rechtsstelsel, een stelsel waarmee ook uitvoeringsorganen uit de voeten kunnen, en tegelijkertijd mogen we burgers die echt in de knel komen niet in de kou laten staan. Je ziet aan recente uitspraken – niet alleen van de afgelopen twee jaar, maar eigenlijk vanaf 2015 – dat er meer vrijheid wordt genomen om te zeggen: het kan wel zijn dat het problematisch is voor de uitvoering, maar hier gaat de positie van de burger voor en dus grijpen we in. Dat leidt dan tot de feedbackloop, want uiteraard moet het bestuur daar wat mee en wordt het beleid dan aangepast. Dat hoort bij hoe een rechtsstaat hoort te functioneren. Dus doorgeslagen nee, maar wel een opnieuw nadenken over de balans tussen die elementen. Ik wil nog even benadrukken dat rechtseenheid, rechtsgelijkheid en ook rechtszekerheid ook een groot doel dienen, namelijk de voorspelbaarheid van de uitvoering van wetgeving. We mogen dat belang niet uit het oog verliezen, maar uiteindelijk mag het niet ten koste gaan van de individuele rechtspositie en moet de rechter ingrijpen, corrigeren, op het moment dat het over de rode lijn gaat. Daar wou ik het bij laten. Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik ga het afsluiten, want we zijn al vijf minuten over onze tijd heen en in elk geval ik heb een andere vergadering die al vijf minuten bezig is, net als enkele anderen van ons denk ik. Ik wil alle sprekers danken voor hun bijdragen, hun inzichten en de kritische vragen. Ik denk dat er heel wat zaadjes zijn geplant die tijdens het debat op 31 mei tot bloei zullen komen. Ik nodig u graag uit om dat debat hier ook te volgen. Ik dank u nogmaals hartelijk.

Sluiting 11.37 uur.