

Position paper

Inbreng Nationale ombudsman voor de deskundigenbijeenkomst op 11 maart 2025 ter voorbereiding van het beleidsdebat Staat van de Rechtsstaat, Eerste Kamer, Commissie voor Justitie en Veiligheid

1. Inleiding

Nederland kent een robuuste rechtsstaat en een diepgewortelde democratische traditie. In een rechtsstaat behandelt de overheid burgers op een behoorlijke manier. De Nationale ombudsman toetst overheids-handelen aan behoorlijkheidsnormen.¹ Van de overheid wordt verwacht dat zij open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar is.

Er is de afgelopen tijd een spanningsveld ontstaan tussen verschillende groepen burgers die om verandering vragen, en een overheid die daar enerzijds gehoor aan wil geven en anderzijds ook de verantwoordelijkheid heeft om behoorlijk en betrouwbaar te zijn. Dat betekent dat de overheid geen wetgeving en beleid aan de kant mag zetten, zonder rechtmatige en uitvoerbare alternatieven te bieden. De Eerste Kamer is daarbij een matigende kracht ten opzichte van de Tweede Kamer, als *chambre de réflexion*. In dit position paper wil ik u enkele punten van aandacht meegeven.

2. Kwaliteit van wetgeving

Weloverwogen wet- en regelgeving waarin duidelijke keuzes zijn gemaakt en het perspectief van de burger, uitvoering en rechtspraak vooraf is meegewogen, zijn voorwaarden voor doeltreffend en rechtsstatelijk bestuur. Uw Kamer heeft een belangrijke verantwoordelijkheid als laatste *check* in het wetgevingsproces. Op dit punt heeft uw Kamer een duidelijk handelingsperspectief om de rechtsstaat te versterken.

De toeslagenaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat de kwaliteit van wetgeving niet altijd voldoende is. De affaire heeft laten zien dat burgers door overheidsoptreden en harde wetgeving ernstig in de knel kunnen komen. Het vertrouwen van de burger in de overheid neemt daardoor af, terwijl dat vertrouwen essentieel is voor een goed functionerende rechtsstaat.² Des te schrijnender is dat er onvoldoende geleerd wordt van deze fouten.

Een voorbeeld dat wrang genoeg wederom de slachtoffers van de toeslagenaffaire betreft, is de regeling voor het overnemen van informele schulden, zoals leningen van familie of vrienden. Als er geen notariële akte is opgemaakt voor deze leningen, wordt de schuld niet door de overheid overgenomen. Deze regeling maakt deel uit van de Wet hersteloperatie toeslagen. Het doel van de hersteloperatie is om gedupeerden van de toeslagenaffaire, die schulden hebben die door de toeslagenproblematiek zijn ontstaan of verergerd, te helpen een nieuwe start te maken. Het overnemen van schulden betekent dat de overheid de private schuld overneemt, waardoor de gedupeerden van de schuld af zijn. Er zijn echter voorwaarden aan verbonden. De schuld moet opeisbaar zijn, en voor informele schulden geldt dat deze vastgelegd moeten zijn in een notariële akte. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

¹ Nationale ombudsman, [Behoorlijkheidswijzer](#).

² Ministeries van Justitie en Veiligheid, [Staat van de wetgevingskwaliteit 2024](#), p. 11.

heeft geoordeeld dat de wetgever deze voorwaarden 'dwingend' in de wet heeft vastgelegd, waarbij hij de gevolgen hiervan welbewust onder ogen heeft gezien en deze in zijn afweging heeft verdisconteerd. De bestuursrechter heeft dan geen ruimte om deze voorwaarden te toetsen aan bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel, aldus de Afdeling.³ Kortom, voor gedupeerden met informele schulden die geen notariële akte hebben, blijft de schuld in principe bij hen liggen, ondanks de steun die de overheid zou moeten bieden om hen te helpen herstellen van de gevolgen van de toeslagenaffaire.

De evenredigheidstoets op de Wet herstel toeslagen had door het parlement gedaan moeten worden. Zo is ons systeem in Nederland vooralsnog ingericht. De Eerste Kamer speelt een sleutelrol in het wetgevingsproces. Al eerder riepen de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman gezamenlijk op tot betere tot wet- en regelgeving in plaats van teveel nadruk op maatwerk achteraf in de uitvoering en de rechtsspraak.⁴ Dit vermindert immers de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en kan bovendien een aanzienlijke extra belasting opleveren voor al zwaar belaste uitvoeringsorganisaties als de IND en het UWV, en de (bestuurs)rechtsspraak. Daarbij ontstaat ook het risico dat meer politiek geladen vragen op het bordje van de rechter of uitvoerder komen te liggen, omdat die in elk individueel geval een afweging zal moeten maken van wat evenredig is. Maatwerk achteraf verhult dat het in de basis, in de wetgeving zelf, niet goed zit, terwijl juist de problemen dáár moeten worden aangepakt. Uw Kamer is medeverantwoordelijk voor deze basis.

3. Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel.

Voorgaande punten zijn van groot belang als de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel uw Kamer bereiken. Als deze wetsvoorstellen worden aangenomen, voorzie ik vanuit het burgerperspectief grote problemen voor de uitvoering met onbehoorlijk overheidsoptreden jegens asielzoekers en statushouders als gevolg. Ook constateren de Kinderombudsman en ik dat de huidige wetsvoorstellen niet voldoen aan de verplichtingen uit het VN-kinderrechtenverdrag, doordat deze onvoldoende rekening houden met de rechten van kinderen en de mogelijkheid voor gezinshereniging van pleegkinderen en ongehuwde partners beperken.

De afspraken uit het Europese Asiel- en Migratiepact gelden vanaf de zomer van 2026. De implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact, dat ingaat vanaf de zomer van 2026, betekent al een grote belasting voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtsspraak. Als de belasting die de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel met zich meebrengen daar nog bijkomt, worden zij voor onmogelijke opgaves gesteld. Daarmee draagt de overheid niet bij aan oplossingen maar organiseert wederom haar eigen crisis.

De IND kampt reeds met lange wachttijden voor asiel- en nareisaanvragen. De nieuwe wetten zullen de doorlooptijden verder verslechteren, en de verwachting is dat veel asielzoekers doorprocederen om een vluchtelingenstatus te krijgen, wat de situatie verergert. Dit zal leiden tot een toename van klachten en langere wachttijden, die niet opgelost kunnen worden door extra geld. Langere wachttijden betekenen dat mensen nog langer en met nog meer mensen in de opvang verblijven en dat daar de situatie verder verslechtert. In 2023 constateerden wij in ons rapport 'De crisis voorbij', dat de waardigheid van volwassenen en kinderen ernstig onder druk staat in de crisisnoodopvang omdat de voorzieningen niet geschikt zijn voor lang verblijf. Wij signaleren op basis van de klachten die wij ontvangen en

³ ECLI:NL:RVS:2024:2045, ECLI:NL:RVS:2024:2040.

⁴ Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, [Gezamenlijk advies aan de formerende partijen](#), 28 maart 2024.

werkbezoeken die we afleggen dat een groot deel van de opvanglocaties, ondanks de grote inzet van de medewerkers, nog steeds niet aan de normen voldoet.

4. Herstel

Vertrouwen tussen overheid en burgers is het fundament van de rechtsstaat. Essentieel daarbij is het basale vertrouwen dat de overheid zorgvuldig met mensen omgaat en rechtvaardig, betrouwbaar en slagvaardig is. Breed gedeeld is het gevoel dat juist in die basis scheuren zijn ontstaan door onder andere de toelagenaffaire en de gaswinning in Groningen. En dat is evident een groot probleem: rafelt het vertrouwen, dan rafelt de rechtsstaat.

Door de jaren heen zijn er veel hersteltrajecten opgezet en is er dus veel ervaring opgedaan. Opvallend genoeg blijven de klachten en signalen die de Nationale ombudsman ontvangt steeds dezelfde. Daarom heeft de Nationale ombudsman een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten gedaan.⁵ De belangrijkste conclusie is dat de overheid de behoefte van de gedupeerde burger te weinig centraal stelt en niet leert van de voorgaande hersteltrajecten. En dat is funest. De ombudsman ziet dat sommige burgers in hersteltrajecten nog meer beschadigd raken dan ze al waren omdat het hersteltraject op allerlei manieren tekort schiet. Dan volgt een ramp na de ramp. Het wankende vertrouwen in de overheid brokkelt met hersteltrajecten verder af, in plaats van dat er een start met herstel van vertrouwen wordt gemaakt. En getuige de impact van sommige hersteltrajecten brokkelt het vertrouwen niet alleen af bij de gedupeerden zelf, maar in de hele maatschappij.

Een concreet voorbeeld hiervan is hersteloperatie toelagen. De operatie stagneert, ten koste van burgers die ernstig benadeeld zijn door de overheid. Zij ervaren niet dat het herstel om hen draait en raken verstrikt in een nieuwe bureaucratische machine. De manier waarop de hersteloperatie wordt uitgevoerd voldoet daarmee niet aan de doelen en de waarden van de rechtsstaat.⁶ Op 21 februari jl. heb ik samen met oud-regeringscommissaris Michiel Scheltema en Erik Visser, coördinerend voorzitter van de Bezwaarschriftenadviescommissie (BAC), een notitie⁷ met verbetervoorstellen aan staatssecretaris Palmen (Herstel en Toelagen) en de vaste Tweede Kamercommissie voor Financiën gestuurd.

5. Demonstratierecht

De komende jaren zullen wetvoorstellen aan uw Kamer voorgelegd worden die raken aan fundamentele rechten. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan de bovengenoemde asielwetgeving, maar mogelijk ook wetgeving aangaande het demonstratierecht. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het demonstratierecht is essentieel in een democratische rechtsstaat. In 2018 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport *Demonstreren, een Schurend Grondrecht?*⁸ met daarin aanbevelingen voor gemeenten en politie. De kernboodschap van dit rapport is dat het faciliteren en beschermen van demonstraties voorop moet staan tijdens het handelen van de overheid. De komende tijd zal de Nationale ombudsman een vervolgonderzoek uitvoeren naar het demonstratierecht, in het licht van de ontwikkelingen sinds 2018. Uw Kamer zal hiervan op de hoogte gehouden worden.

⁵ Nationale ombudsman, [Herstel bieden: een vak apart](#), oktober 2023.

⁶ Michiel Scheltema, 'Hersteloperatie kinderopvang. Bureaucratisch of responsief?', *NJB* 2024/1357.

⁷ Michiel Scheltema, Erik Visser en Reinier van Zutphen, [Notitie verbetervoorstellen voor de hersteloperatie toelagen vanuit het perspectief van ouders](#), 21 februari 2025.

⁸ Nationale ombudsman, [Demonstreren, een Schurend Grondrecht?](#), 2018.