

Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire

Aan de orde is het **debat** over het **rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019) (CXLVIII)**.

De voorzitter:

Aan de orde is het debat over het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Ik heet de leden van de werkgroep zelfevaluatie van harte welkom. Vandaag beginnen we met de eerste termijn van de Kamer. Volgende week zal de werkgroep antwoorden in eerste termijn, en zal tevens de tweede termijn plaatsvinden.

Ik geef het woord aan de heer Ganzevoort namens GroenLinks.



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. We beginnen dit parlementaire jaar met zelfreflectie. Eigenlijk eindigden we het vorige parlementaire jaar daar ook mee, met het parlementair onderzoek naar de antidiscriminatiewetgeving. De dag daarna mocht ik datzelfde rapport presenteren bij de monitoring committee van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, omdat men ook daar kijkt naar de toeslagenaffaire.

Vandaag is hier de zelfevaluatie aan de orde, die heel concreet inzoomt op één casus en op de parlementaire behandeling in deze Kamer, maar ik zie het toch een beetje als een tweeluik met het debat van twee weken geleden. De vraag vandaag is: waar hebben wij steken laten vallen en waar hebben we als Kamer fouten gemaakt? Het gaat daarbij voor mijn fractie niet om het wijzen met een vinger. Dat is te veel politiek scoren over de ruggen van mensen die tussen de wielen van de overheid zijn gekomen, want het gaat over mensen die door de overheid en het beleid gemengeld zijn geraakt en tot de dag van vandaag met de pijnlijke gevolgen zitten.

Ongekend onrecht. Dat onrecht is niet buiten ons als Kamer om gegaan. De wetten en regelingen die het veroorzaakten, of faciliteerden of legitimeerden, zijn hier door ons goedgekeurd. Daarom is zelfreflectie nodig. Met dank aan de werkgroep die deze zelfevaluatie geschreven heeft, kijken wij in de spiegel. Die spiegel vertelt ons dat de Kamer wel controleerde op een manier die klassiek de taken van de Eerste Kamer omschrijft — waren de wetten rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar? — maar, zo lezen wij in het rapport, met onvoldoende aandacht voor zaken die achteraf gezien het meest van belang waren. Rechtmatig was het misschien wel, maar rechtvaardig niet, om maar te verwijzen naar de maidenspeech van collega Lucas Vos twee weken geleden. Er was te weinig oog voor de mensen om wie het ging. De aandacht ging zozeer uit naar fraudebestrijding dat de zorg voor mensen in het geding kwam. Dat zijn allemaal aspecten die ook terugkomen in het afwegingskader uit ons antidiscriminatieonderzoek. Want pas in de loop van de jaren kreeg de Kamer meer aandacht voor het perspectief van de burger. Als we daar één ding uit moeten

leren, dan is het dat onze belangrijkste verantwoordelijkheid als volksvertegenwoordigers is dat we nooit de mensen om wie het gaat uit het oog mogen verliezen.

Maar de werkgroep legt ook de vinger bij de in mijn woorden halfslachtige manier waarop wij als Kamer soms ons werk hebben gedaan. De Kamer, zo schrijft het rapport, legde wel de vinger vaak precies op de zere plek, maar pakte niet door. We slikten vaak de bezwerende uitspraken van bewindspersonen, en de wetsvoorstellen werden aanvaard. Alles zal wel goedkomen. Niet omdat de Kamer overtuigd was van de wetstechnische kwaliteit, maar vaak ook omdat er politieke redenen waren om een voorstel niet te blokkeren. Als doekje voor het bloeden, voor ons gemak, zal ik maar zeggen, kreeg de Kamer dan een aantal toezeggingen en evaluaties, die vervolgens nauwelijks serieus werden opgevolgd door de Kamer.

Voorzitter. Het is eigenlijk een pijnlijk beeld, dat ook niet beperkt is tot de toeslagenaffaire. Er zijn meer wetten die onder grote druk door de Kamer werden gelooft en waarvan we achteraf moeten erkennen dat we niet scherp genoeg getoetst hebben. Denk alleen maar aan de Programatische Aanpak Stikstof, de PAS. Ik weet nog dat we die hier indertijd ook weleens omschreven als de "problematische aanpak van stikstof". Misschien is dat ook nog wel waar geworden in de loop van de tijd. Eerlijk gezegd ligt diezelfde vraag op tafel bij de Omgevingswet. Hoe zit het eigenlijk met de uitvoerbaarheid? Wat doen we met de signalen van uitvoeringsinstanties en decentrale overheden? Ik heb het nog niet helemaal kunnen lezen, maar toevallig staat vandaag een uitgebreid stuk in Binnenlands Bestuur, met een enquête onder uitvoerders bij decentrale overheden die met de Omgevingswet aan de slag moeten. Die zeggen in grote meerderheid dat het gewoon niet te doen is en dat het niet uitvoerbaar is op dit moment. De vraag voor vandaag is niet zozeer om de Omgevingswet te bespreken, maar we moeten onszelf wel afvragen wat we doen met signalen dat de uitvoering onder grote druk staat en misschien niet realistisch is. Laten we ons dan geruststellen of nemen we onze taak als Eerste Kamer serieus?

Regelmatig wordt de vraag gesteld of de Eerste Kamer niet te politiek is geworden. Die vraag werd recent nog gesteld door collega Bredenoord in een interview. Er wordt gevraagd of we ons niet zouden moeten beperken tot het toetsen van de wet kwaliteit. De senaat is er, zo zei Donker Curtius al in 1848, niet om het goede te stichten maar om het kwade te voorkomen.

Uit deze zelfevaluatie blijkt dat we dat simpelweg niet goed genoeg gedaan hebben. We zijn onvoldoende kritisch geweest en we hebben onvoldoende opgelet bij evaluaties en toezeggingen. Dat kwam soms door politieke druk om tekortschietende wetsvoorstellen te aanvaarden. We begrijpen dat de politieke druk vooral gevoeld wordt bij fracties van coalitiepartijen of bij partijen die een akkoord met de regering hebben gesloten. Ik zeg maar gelijk: mijn fractie heeft dat ook weleens aan den lijve ervaren. Wij weten dus ook hoe dat gaat. Wij begrijpen dat als je gebonden bent aan een coalitieakkoord of een ander akkoord, dat iets doet met de ruimte om politieke afwegingen te maken. Je kunt soms niet tegenstemmen, ook al heb je grote moeite met een wetsvoorstel. Hoe meer je gebonden bent aan het regeringsbeleid, des te groter het risico dat de toetsing van wetten verzwakt.

Bij fracties in de oppositie speelt een ander risico, namelijk dat je de aandacht verlegt van wetsbehandeling naar andere aspecten die politiek interessanter zijn. Daarom is mijn vraag aan de collega's van de coalitie en de oppositie: wat kunnen we samen doen om de toets op de wetskwaliteit echt te verbeteren? Wat kunnen we doen om grondiger te kijken naar rechtmatigheid, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid? Wat kunnen we doen om gezamenlijk onze rol ernstig te nemen om het kwade te voorkomen?

Voorzitter. De fractie van GroenLinks sluit zich graag aan bij de aanbevelingen van de werkgroep. Ik licht er een paar punten uit. De toets op rechtvaardigheid zou om te beginnen een veel belangrijker plaats mogen krijgen in onze beoordeling van wetten. Wat mijn fractie betreft wordt dat ook expliciet opgenomen in het Kamerledenhandboek met aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit. Dat is een document dat we gebruiken — nieuwe Kamerleden krijgen dat ook — om goed scherp te krijgen wat van belang is. Bij de concretisering van hoe we naar rechtvaardigheid zouden moeten kijken, komen dan als vanzelf aandacht voor het burgerperspectief, vertrouwen in plaats van wantrouwen en de behoefte aan hardheidsclausules aan bod. Ik vraag de werkgroep om een reflectie op het voorstel om dat op te nemen in de aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit.

In de tweede plaats zou de toets op uitvoerbaarheid moeten worden aangescherpt. Er moet beter doorgevraagd worden aan de voorkant. Signalen van uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden moeten serieuzer worden genomen. Zij moeten het werk gaan doen. Als zij aangeven dat iets niet kan, dan weegt dat misschien wel zwaarder dan de geruststellingen van de regering.

De heer **Backer** (D66):

Het zal u niet verbazen, maar hetzelfde onderwerp komt straks ook in mijn bijdrage aan de orde. Ik vroeg mij af of het voor de heer Ganzevoort ook zou kunnen zijn dat het element "rechtvaardigheid" onderdeel is van de rechtmatigheidstoetsing. Daar zou het namelijk heel goed onder passen, naar mijn idee. Hoe zou u dat zien?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat is denkbaar, maar bij rechtmatigheid denk ik toch vooral aan de toepassing van kaders van de wet et cetera. Bij rechtvaardigheid gaat het ook om vragen als: waar kan op een gegeven moment een rechtmatige uitvoering van de wet toch onrechtvaardig worden? Dus ja, je zou het kunnen opnemen onder het begrip "rechtmatigheid", maar dan moet je dat begrip wellicht toch net wat anders gaan definiëren dan we tot nu toe doen.

De heer **Backer** (D66):

Ik kom daar straks zelf op terug.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik ga daar dan naar luisteren.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik wil daar nog even op doorgaan. Ik heb daar namelijk ook over na zitten denken. Bij rechtmatigheid spreken we echt

over iets wat je kunt toetsen aan het recht. Bij rechtvaardigheid komen we in het spectrum van de waarden terecht. Dat is een heel ander element, dat heel ingewikkeld toetsbaar is. Hoe zouden we dat dan moeten definiëren? Hoe zouden we dat toetsbaar kunnen maken?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Als je dat wilt dichtregelen, gaat dat waarschijnlijk niet goed. De vraag naar rechtvaardigheid gaat juist over individuele gevallen. Het gaat over de vraag wanneer de letterlijke uitvoering van een wet uiteindelijk toch onrechtvaardig gaat uitpakken. Het gaat dan dus ook over hardheidsclausules. Je zult dus moeten zoeken naar manieren om te voorkomen dat een ijzerenheilige uitvoering van wetten mensen uiteindelijk in de problemen brengt. Daar zit het punt van rechtvaardigheid.

Je kunt een aantal dingen al meenemen in de weging van wetten, zoals fraude en de zorgplicht. Bij een aantal punten gaat het echter ook om de vraag: bouwen wij in de procedures rondom de beoordeling en de toepassing van wetten elementen in, zoals de hardheidsclausule, om te voorkomen dat wetten onrechtvaardig uitpakken? Maar het laat wel precies zien dat die twee begrippen niet samenvallen.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik ben het daarmee eens, vooral met de laatste opmerking. Even doordenkend op mijn vraag wat rechtvaardigheid dan is: dat is dus waarde bepaald. Dan zou je, als je dat al zou gaan invoeren, dieper moeten nadenken of er niet een paar andere waarden zijn die je eraan moet toevoegen, omdat het anders ook weer heel eenzijdig kan uitpakken. Ik heb daar nu nog geen suggesties voor, maar de heer Ganzevoort misschien wel.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat hangt natuurlijk ook een beetje af van het type wetsvoorstel dat voorligt. We praten er nu redelijk generiek over. De aanleiding is de toeslagenaffaire, maar uiteindelijk gaat het over de vraag hoe wij functioneren en wat dat betekent voor burgers, voor wie we hier uiteindelijk zitten. Dat betekent dat het per domein misschien weleens net een klein beetje anders kan worden ingericht. Op het moment dat je wetgeving zo dichtgeregeld hebt, blijft er ook voor de uitvoerders geen discretionaire ruimte over. Wanneer ze zelf aan hun water voelen dat dit niet goed gaat, maar ze niet anders kunnen dan de letter van de wet toepassen, hebben we het voor hen onmogelijk gemaakt om nog rechtvaardig te handelen. Dat is uiteindelijk ook een waardenafweging — dat ben ik geheel met de heer Schalk eens — maar ik denk niet eens zozeer over waarden waarover we het oneens hoeven te zijn. Ik noem bijvoorbeeld de waarde: welke zorgplicht heeft de overheid naar de burger toe? De zorgplicht is ook wettelijk verankerd, maar als die niet uit de voeten kan komen omdat we de inperkende regels te strikt hebben geformuleerd, dan kan de uitvoerder op een gegeven moment niet meer aan de zorgplicht toekomen. Over die afweging gaat het volgens mij.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Ik denk dat we het qua inhoud niet met elkaar oneens zijn. Ik kauw inderdaad ook een beetje op het begrip "rechtvaardig-

digheid" versus "rechtmatigheid". Mijn collega Vos heeft het begrip "rechtvaardigheid" ook genoemd. Ik weet dat wij in de fractie de discussie hebben gehad dat "rechtvaardigheid" ook weer een politieke inkleuring kan krijgen, omdat het om waarden gaat. In mijn betoog ga ik ook op dit begrip in. Ik pak het inderdaad onder rechtmatigheid, omdat rechtmatigheid in feite gaat over de vraag of de wet volgens de regels is zoals we die hebben vormgegeven, precies zoals u ook zegt. Maar daar ontbrak het nou juist aan. Ik heb het allemaal nog een keer doorgelezen. Ik dacht: we hebben natuurlijk ook nog de grondbeginselen van goed bestuur. Dat is een onderdeel van rechtmatigheid. Die zijn hier in feite gewoon uit de wet weggestreept of dat soort zaken. Om op de discussie te komen wat we verstaan onder rechtvaardigheid, vraag ik: kan datgene wat u bedoelt, en wat ik volgens mij ook bedoel, niet gewoon onder rechtmatigheid blijven vallen?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat zou kunnen als je het begrip "rechtmatigheid" goed definieert. Ik vrees dat wij het begrip "rechtmatigheid" te vaak hanteren in het kader van een soort computer says no. Dat zit nou eenmaal in het systeem: hier houdt het op; helaas. Dan krijg je het probleem waar we tegen aangelopen zijn.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Ik kom er zo op terug.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik was gebleven bij de vraag van uitvoerbaarheid: het serieus nemen van signalen van degenen die het moeten uitvoeren. De vraag van de uitvoerbaarheid zal volgens mij iets moeten zijn wat ons als coalitie- en oppositiepartijen verbindt. Juist als je graag wil dat een wet wordt aangenomen, heb je er namelijk alle belang bij dat ook de uitvoering gaat lukken. Het toetsen op uitvoerbaarheid is dus niet een kwestie van dwarsliggen van de kant van partijen die aan de overkant in de oppositie zitten, om het heel precies te zeggen. Dat is juist dat je er allemaal belang bij hebt dat, als die wet er gaat komen, die op z'n minst gaat werken en uitvoerbaar is. Hoe doen we dat? Hoe kunnen we ondanks onze politieke verschillen de toetsing van uitvoerbaarheid tot een gezamenlijke activiteit van deze Kamer maken? Ik heb daar geen procedurele oplossingen voor, maar ik vind wel dat het een van de belangrijke vragen zou moeten zijn die hier veel scherper centraal zou moeten staan.

In de derde plaats zouden we ernaar moeten streven om de toezeggingen die we hier krijgen zo scherp mogelijk te maken, zodat we de opvolging kunnen monitoren. Soms lijkt het erop dat toezeggingen een soort schaamlap zijn om ergens voor te kunnen stemmen, dus dat je eigenlijk het ongemak voelt, maar denkt: als de minister nou iets onschuldigds toezegt, dan kunnen we voorstemmen en dan kunnen we in onze stemverklaring zeggen dat we dankzij die toezegging, nu alles afwegende, er toch voor zullen zijn. Maar dat zijn geen toezeggingen. Toezeggingen zijn belangrijke instrumenten van deze Kamer om de wetskwali teit te waarborgen. Datzelfde geldt voor evaluaties. Als wij een evaluatie vragen, dan moeten we daar ook de relevante criteria bij aangeven. Waarop moet er dan geëvalueerd worden? Wat moet er dan precies op tafel komen?

Wanneer zeggen we dat het goed genoeg is of dat het niet goed genoeg is? Vervolgens moeten we die evaluatie serieus bespreken en wegen, anders is het vragen om en uitvoeren van de evaluatie verspilde moeite en verspilld geld.

Dat alles roept natuurlijk de vraag op wat we nodig hebben om dat te doen. Mijn fractie denkt dat het allereerst een kwestie is van houding: nemen wij als Kamer, Kamerbreed, onze controlerende taak serieus genoeg? Het is ook een kwestie van tijd en middelen. Het is zeker voor kleine fracties een zware taak om al deze zaken bij te houden. De vraag of de ondersteuning voldoende is om het toetsen van uitvoerbaarheid en het monitoren goed vorm te geven ligt dus op tafel. Er zijn verschillende manieren om dat te versterken. We hebben als Eerste Kamer gelukkig een geweldige staf. Die zou wellicht nog een iets inhoudelijkere rol kunnen spelen bij het wegen van toezeggingen; niet politieker, maar wel inhoudelijker. Ook zouden de vaste commissies kunnen overwegen om af en toe, of misschien wel vaker, te werken met rapporteurs. Dan brengen een oppositie- en coalitielid samen, met ondersteuning, op een specifiek onderwerp rapport uit over bijvoorbeeld uitvoerbaarheid of over de steeds belangrijker wordende digitaliseringsaspecten. We zouden ook moeten overwegen om de fractieondersteuning te versterken. Met het aantal wetten dat we behandelen en de complexiteit van wetgeving en samenleving, is het voor deeltijdpolitici, wat wij zijn, steeds ingewikkelder om wetten goed te toetsen. Voor een politieke mening hebben we niet meer tijd of ondersteuning nodig, maar voor een gedegen analyse wel.

Voorzitter. Tot zover mijn bijdrage. Ik ben heel benieuwd naar de reflecties van de werkgroep, maar met name ook naar die van de collega's van andere fracties. We hebben hier vandaag namelijk niet zozeer een groot debat, volgens mij. We hebben vooral een dialoog over een gezamenlijke opdracht om het beter te doen dan we gedaan hebben.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Ganzevoort. De heer Van Apeldoorn namens de SP.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ik werd uitgenodigd door de laatste opmerkingen van collega Ganzevoort. Ik wil even terugkomen op wat de heer Ganzevoort aan het begin van zijn betoog zei. Dat was namelijk dat hier vaak gezegd wordt: de Eerste Kamer moet minder politiek worden en letten op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid. De heer Ganzevoort leek zich daarbij aan te sluiten, maar tegelijkertijd ook niet. Ik wil dat dus een beetje helder krijgen. De heer Ganzevoort legt er namelijk ook veel nadruk op dat we moeten toetsen op rechtvaardigheid. Daar kan ik helemaal in meegaan. Maar ik zou zeggen: dat is bij uitstek toch ook politiek? Het is misschien alleen een ander soort politiek dan hier vaak bedreven wordt. Dat is namelijk: we moeten al dan niet de coalitie steunen of juist oppositie voeren. De partijpolitiek. Het is meer inhoudelijke politiek, ook op basis van een ethische toetsing. Maar dat is ook politiek. Volgens mij is dat het soort politiek dat ook wij hier in de senaat moeten bedrijven. Is de heer Ganzevoort het daarmee eens?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Wanneer iets politiek heet en wanneer niet is een van mijn meest geliefde onderwerpen voor 's avonds bij een glaasje wijn. Waar het in deze discussie vaak over gaat, is in welke mate de taken van de Eerste Kamer vertroebeld raken door partijpolitieke overwegingen. Dat is volgens mij de discussie die dan op tafel komt. Natuurlijk zijn we altijd bezig met politieke vraagstukken en niet alleen maar met technische wet kwaliteit, want dan zou je hier mensen met andere competenties en andere vakinhoudelijke achtergronden moeten neerzetten. Die partijpolitieke afweging wordt in de discussie vaak zo gekleurd alsof het met name fracties zijn die in de Tweede Kamer in de oppositie zitten die de Eerste Kamer proberen te gebruiken om zand in de wielen te gooien.

Mijn punt was nu juist dat we allemaal dat risico lopen. De toetsing van wet kwaliteit is de gezamenlijke taak van oppositie en coalitie. We hebben allemaal de taak om dat te doen. Fracties die bij de coalitie aan de overkant horen, zitten hier niet om de regering te beschermen en om ervoor te zorgen dat het wetsvoorstel veilig door de Kamer komt. Die zitten hier ook om te toetsen. Fracties die daar in de oppositie zitten, zitten hier niet om nog een keer te scoren op een punt waarop dat aan de overkant niet gelukt is. Die zitten hier ook om primair te toetsen. Ja, dat is politiek werk. Maar ons laten leiden door die partijpolitieke motieven is politiek met de kleine p. Op dat punt ben ik het er wel mee eens dat we daarin terughoudend moeten zijn, maar we moeten uitkijken dat we niet doen alsof alleen de coalitie of alleen de oppositie zich daar schuldig aan maakt. Het is een gezamenlijk risico, volgens mij.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Voor de Handelingen: ik ben het van a tot z met collega Ganzevoort eens. Ik lees het alleen als een warm pleidooi voor een ander soort politiek, niet voor minder politiek, maar voor meer inhoudelijke politiek. Dat is de politiek van ideeën en nadenken over rechtvaardigheid, en minder van het partijpolitiek beschermen van coalitiebelangen dan wel scoren als oppositie. Maar het is een gezamenlijke opdracht om vanuit die politiek te kijken naar de inhoud en de kwaliteit van wetgeving. Ik sluit me daar dus graag bij aan.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Daar hoort dan wel bij dat de vraag naar de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, los van onze politieke meningen, essentieel is. Volgens mij kun je het, zelfs als je het politiek oneens bent over de wenselijkheid van een voorstel, nog eens zijn over de vraag of het voorstel al dan niet uitvoerbaar is. Daar zouden we elkaar nog meer in kunnen vinden.

De heer **Backer** (D66):

Ik zal me inhouden, want we komen allemaal nog aan de beurt, maar ik zou kunnen denken aan iets wat aansluit bij de opmerking van mijn collega Bredenoord. U geeft aan dat we werken met tijd- en middelentekort. We kunnen maar zo veel doen. Maar als je dan ook nog politiek gaat doen in de controlesfeer en in de beleidszettende sfeer, denk aan Algemene Beschouwingen, dan maak je het veld heel groot. Dat gaat altijd af van je andere tijd. In die zin hangen ze natuurlijk wel samen. De wetgevende arbeid is natuurlijk ook politieke arbeid; dat is nooit weg. Als je de

tijd zo verdeelt dat je daar te weinig tijd voor overhoudt, dan loop je een risico. Wat zou u van die gedachtegang vinden?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik zou van die gedachte het volgende vinden. Het kernpunt dat ik aan de orde heb gesteld, is dat we ondanks onze politieke opvattingen de aandacht voor uitvoerbaarheid van wetgeving veel meer centraal zouden moeten stellen. Dat is bij uitstek een van onze kerntaken. Misschien voeren we die uitvoerbaarheidstoets te vaak te licht uit vanwege politieke overwegingen. Daar zit voor mij het wezenlijke punt. Over beleid discussiëren of niet is voor mij een andere vraag, die past bij de commissie voor de Werkwijze van de Kamer. In dit debat is volgens mij de constatering dat we de uitvoerbaarheid en de opvolging onvoldoende hebben getoetst. Op dat punt hebben we echt een gezamenlijke taak, zou ik zeggen.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Aangezien de collega vroeg om reacties: ik vond het een goed betoog en ik herken veel van wat hij zegt. Die uitvoerbaarheidstest is wel een soort zelfopgelegde rol die hier ooit is bedacht en volgens mij nergens in de Grondwet of in andere wetten staat. Ik loop hier nu een aantal jaren mee en ik zie soms ook hele vreemde wetgeving. Ik noem bijvoorbeeld de Omgevingswet. Daar hebben wij ons dan ook zwaar tegen verzet. Maar ik heb soms het idee dat de mensen die hier hun eigen rol zien in het testen op uitvoerbaarheid, daar helemaal niet voor geëquipeerd zijn. Waar komt al die expertise over uitvoerbaarheid volgens de heer Ganzevoort dan vandaan in deze Kamer? Ik zie die namelijk niet altijd, eerlijk gezegd. Waarom zou de Tweede Kamer daar niet naar hoeven te kijken? Het is aan de ene kant zelfbeperking, maar aan de andere kant ook een beperking die je niet echt waar kunt maken als Kamer. Dat is in ieder geval mijn indruk. Hoe ziet u dat?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik heb het niet over een zelfbeperking in de zin van taken die we als Eerste Kamer traditioneel tot de onze rekenen, waaronder de toets op uitvoerbaarheid. Ik zeg wel dat we dat beter moeten doen. Die toets op uitvoerbaarheid hoeven wij als 75 leden niet volledig op eigen denkracht te doen. We hebben allerlei inzichten, bijvoorbeeld signalen vanuit de uitvoeringsorganisaties en de decentrale overheden. We hebben allerlei analyses die gedaan worden. We hebben een uitvoeringstoets die gedaan kan worden. Als het nodig is, kunnen we vragen stellen aan onder andere de Raad van State. We krijgen soms adviezen over de regeldruk. We krijgen allerlei informatie. Onze taak hier is om die te wegen. Volgens mij zijn we daarvoor gekozen en geëquipeerd. We moeten de politieke wenselijkheid van een voorstel wegen met rechtmatigheid, rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat wegen is onze taak. Het is niet onze taak om zelfstandig volledig te kunnen analyseren of iets uitvoerbaar is, maar het is wel onze taak om signalen op dat punt goed te wegen en ervoor te zorgen dat we het goede op tafel krijgen.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ja, maar mijn vraag is dan altijd: hoe dan? Want in de praktijk werkt dat niet. Wij hebben als een van de eersten twee, drie jaar geleden al aan de bel getrokken over de Omgevingswet. Daar is in deze Kamer een beter debat over gevoerd dan in de Tweede Kamer, denk ik, in ieder geval inhoudelijker. Maar toch zie je dan dat het een prestigeproject wordt en dat de media, hoogleraren en gemeenten zeggen: doe het niet, doe het niet. U gaf het zelf ook aan. Nou, ik hoor die geluiden ook. En toch kom er dan een motie: we gaan het invoeren, want dat wetgevingstraject van de eeuw moet door de Eerste Kamer gejaagd worden. Die uitvoerbaarheidstest werkt als het erop aankomt in de praktijk vaak niet, zoals we met stikstof ook hebben gezien. Dus hoe voorkomen we dat dan, is mijn vraag.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat lijkt mij een van de kernvragen van dit debat: hoe zorgen we ervoor dat we bij dit soort vragen die natuurlijk ook politiek geladen zijn, de echte vragen naar de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid et cetera goed op tafel krijgen? Daar zijn natuurlijk signalen voor. Ik verwees naar een artikel in Binnenlands Bestuur vandaag dat ik zodra er tijd is, zeker ga lezen, want daar ben ik nog niet aan toegekomen. Er zijn essentiële vragen over niet alleen de wenselijkheid van de wet maar ook of die wel uitvoerbaar is. Als die wet niet uitvoerbaar is, wanneer trekken we als Kamer dan aan de noodrem? Dat zijn de essentiële vragen.

De **voorzitter**:

De heer Otten, tot slot.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Niet dus. Dat hebben we gezien bij de Omgevingswet. Dat hebben we ook bij stikstof gezien en bij heel veel andere dingen, zoals de toeslagen. Er wordt op het moment suprême niet aan de noodrem getrokken vanwege, wat u zelf aangaf, de politieke belangen die prevaleren. Daar zal ik in mijn eigen bijdrage ook nog op terugkomen. Misschien moet je meer structurele institutionele wijzigingen doen om dat beter te waarborgen. Heeft u daar ook nog een visie op?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Die visie gaat ongetwijfeld ontstaan nadat ik u gehoord heb. Waar we vandaag bijilstaan, is de zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Daar leren we een aantal dingen uit. Die gaan onder andere over een tekortschieten in de toets op uitvoerbaarheid. Dat is een van de elementen waar we van kunnen leren. Ik hoop dat we hetgeen we daarvan kunnen leren, ook verbinden met andere wetsvoorstellen die langskomen. Dan zullen we op dat moment moeten kijken hoe we de uitvoerbaarheid concreet kunnen toetsen. Ik ben geen deskundige op het terrein van de Omgevingswet, dus ik kan er op dit moment geen uitspraak over doen, maar ik vind wel dat we die toets straks moeten meenemen.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Ganzevoort. Dan geef ik het woord aan de heer Koole namens de Partij van de Arbeid.



De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag bespreken wij het rapport en de aanbevelingen van een werkgroep onder leiding van collega Recourt die heeft nagegaan hoe deze Kamer wetgeving heeft behandeld die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kindertoeslagenaffaire. Allereerst wil ik dan ook de leden van de werkgroep bedanken voor hun werkzaamheden en die dank geldt natuurlijk ook voor de mensen van de Griffie die de werkgroep daarbij hebben ondersteund.

Voorzitter. Het is goed dat deze Kamer heeft besloten ook naar zichzelf te kijken naar aanleiding van de affaire van de kindertoeslagen die zo veel mensen heeft geraakt en hun levens op de kop heeft gezet, zo niet geruïneerd. Dat had niet mogen gebeuren in een democratische rechtsstaat die Nederland is. Daarom wil ik namens de PvdA-fractie nogmaals ons medeleven betuigen met de slachtoffers van deze vreselijke affaire. De overheid heeft in dit dossier enorm gefaald. Dat heeft het rapport van de POK, de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van de Tweede Kamer duidelijk aangetoond. Grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, ongekend onrecht. Het kabinet is er om afgetreden. Een politiek leider stapte op. Verschillende instituties zoals de Nationale ombudsman en de Afdeling rechtspraak van de Raad van State hebben een zelfevaluatie gepleegd en een parlementaire enquête komt eraan. Ook de Eerste Kamer heeft zich terecht de vraag gesteld of er in haar functioneren zaken zijn misgegaan die hebben bijgedragen aan het onrecht dat de slachtoffers van deze affaire is aangedaan en wat we daarvan kunnen leren. Het rapport en de brief plus bijlage van de werkgroep-Recourt die wij vandaag hier bespreken, zijn daar het resultaat van.

Voorzitter. Het rapport van de werkgroep heeft de behandeling van de toeslagenwetgeving door de Eerste Kamer in de periode 2003-2019 geëvalueerd en dat leidt tot een vijftal conclusies, variërend van "we hadden meer moeten doorvragen" tot het gegeven dat signalen van misstanden de Eerste Kamer niet of nauwelijks bereikten. Het is niet gelijk een verheffend beeld dat van de Eerste Kamer wordt geschetst, maar hoe moeten we nu precies deze conclusies wegen, zo vraag ik de leden van de werkgroep. Om de discussie te stimuleren en met een iets andere insteek dan de voorganger heb ik de vraag: heeft de Eerste Kamer nu echt gefaald? Alvorens in te gaan op de aanbevelingen zou ik eerst enige aandacht willen schenken aan de opzet van het onderzoek en de relatie tot het parlementaire wetgevingsproces en tot de verhouding tussen de staatsmachten meer in het algemeen.

Zoals bekend zit de Eerste Kamer aan het einde van het parlementaire wetgevingsproces. De Eerste Kamer is een politiek orgaan en zegt zich vooral te richten op de kwaliteit van wetgeving. De aandacht die wordt besteed aan die kwaliteit van wetgeving is mede, maar zeker niet uitsluitend, afhankelijk van de mate van uitgebreidheid waarmee het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is besproken. Regelmatig komt het voor in deze Kamer dat een wetsvoorstel naar ons oordeel uitvoerig en afdoende is behandeld in de Tweede Kamer, waardoor uitvoerige aandacht in de Eerste Kamer niet meer noodzakelijk wordt geacht, juist om duplicering zo veel mogelijk te voorkomen. Het tegenovergestelde komt natuurlijk ook voor. Mijn vraag aan de werkgroep is daarom: kan wel een goed inzicht worden verkregen in de mate van

behandeling door de Eerste Kamer van wetgeving die in beeld is gekomen naar aanleiding van de kindertoeslagen-affaire, als niet tegelijk is gekeken hoe bij elk van de geanalyseerde wetsvoorstellen de Tweede Kamer daarmee is omgegaan? De Eerste Kamer reageert daar immers ook op.

In het verlengde een vraag die eveneens raakt aan de rolname van de Eerste Kamer. Eigenlijk gaat het rapport van de werkgroep in zijn geheel over rolname. De Eerste Kamer heeft als onderdeel van het parlement verschillende functies. Zij is medewetgever, zij controleert de regering en vertegenwoordigt het volk, indirect weliswaar, maar toch. In het rapport van de werkgroep is goed te zien hoe de aandacht in de Eerste Kamer in belangrijke mate een spiegel is van het maatschappelijk debat. Toen de Bulgaren-fraude in het nieuws kwam, zag je ook in deze Kamer de aandacht voor fraudebestrijding toenemen. Dat zou je een vorm van volksvertegenwoordiging kunnen noemen. Maar de Kamer heeft ook andere rollen te spelen. Als medewetgever dient zij tevens de kwaliteit van wetgeving te beoordelen en daar hoort bij de rechtsstatelijkheid. Grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, moeten meewegen bij de beoordeling van wetsvoorstellen.

Heeft de Eerste Kamer het hier nu laten liggen? En, zo ja, waar dan precies, vraag ik de werkgroep. Werden die beginselen in de wetsvoorstellen zelf met voeten getreden? In het rapport van de werkgroep wordt op pagina 4 het rapport Ongekend onrecht van de POK geciteerd, dat stelt dat de wetgever wetgeving heeft vastgesteld die — ik citeer — "spijkerhard was en die onvoldoende de mogelijkheid in zich had om recht te doen aan individuele situaties". Is de werkgroep het met deze kwalificatie eens? Zo ja, over welke wetsvoorstellen gaat het dan met name? Is "spijkerhard" per se niet rechtsstatelijk? Deelt de werkgroep het idee van de POK dat in de wetten hardheidsclausules hadden moeten worden opgenomen?

Voorzitter. Ik vraag dit omdat ik er de vinger achter wil krijgen waar nu echt de crux van het probleem zit. Zoals opgemerkt heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak in een dappere zelfevaluatie harde noten gekraakt. Tussen 2011 en 2019 hanteerde zij in rechtszaken over kinderopvangtoeslagen de alles-of-nietslijn. Die lijn hield in dat ouders voorschotten kinderopvangtoeslag in hun geheel moesten terugbetalen als zij betalingen niet of slechts deels konden aantonen. In haar reflectierapport stelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat zij deze lijn eerder had kunnen en moeten wijzigen. Door dat na te laten heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ouders die daardoor in de problemen zijn gekomen, niet de rechtsbescherming geboden waarop zij mochten rekenen. In 2019 liet de Afdeling bestuursrechtspraak deze alles-of-nietslijn los. Terecht, dat had veel eerder moeten gebeuren.

Maar voor onze discussie vandaag is het van belang vast te stellen dat zij dat deed zonder dat er een wetwijziging aan te pas was gekomen. Met andere woorden, de tekst van de wet zelf noopte kennelijk niet tot die keiharde toepassing van de wet. Het was de bestuursrechter die jarenlang koos voor een strenge, uniforme uitleg van de wet en die uitleg was weer leidend voor de uitvoeringsorganen.

Het mooie boek van Jesse Frederik over deze affaire, met de titel Zo hadden we het niet bedoeld, laat heel duidelijk zien dat de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst, die

nu vaak de gebeten hond is, inderdaad een keiharde lijn koos, maar toen dat in concrete gevallen tot disproportionele terugvorderingen leidde, wel degelijk heeft geprobeerd om tot een humanere aanpak te komen. Maar die afdeling Toeslagen stuitte echter op onwil bij de ambtenaren van Sociale Zaken, die vreesden voor gaten in de begroting. En bij het kerndepartement van Financiën, dat voorrang gaf aan het zo veel mogelijk uit de wind houden van de bewindspersonen, die geconfronteerd werden met een door de media gevoede Tweede Kamer die vroeg om een harde aanpak van de fraude. De toppen van beide departementen konden lange tijd wijzen op uitspraken van de hoogste bestuursrechter, die destijds oordeelde dat geen andere interpretatie van de wet mogelijk was dan de alles-of-nietslijn.

En zo zijn we gekomen bij de verhouding tussen de staatsmachten. Bij de bespreking van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer mag deze Kamer er toch van uitgaan dat de onafhankelijke en onpartijdige rechter in voorkomende gevallen de noodzakelijke rechtsbescherming biedt. Licht daar de crux van het probleem, vraag ik de werkgroep.

Voorzitter. Maar toch, had deze Kamer ook zelf niet meer kunnen doen? Zij is immers de controleur van de regering. In het boek van Freriks komt de Eerste Kamer niet voor. Wellicht is dat tekenend.

De heer **Schalk** (SGP):

De heer Koole begint zelf met een vraag die ik ook had willen stellen. Ik kan zijn betoog heel goed volgen. De vraag naar de rechtsstatelijkheid moet hier in de Eerste Kamer eigenlijk ook aan de orde komen. Dan kom je ook uit bij hetzelfde onderwerp als waar we met de heer Ganzevoort al over spraken, namelijk de rechtmatigheid. Ik wil de heer Koole even een gedachtegang voorhouden. Als we alleen naar de rechtsstatelijkheid kijken, zou je kunnen zeggen dat een spijkerharde wet nooit fout hoeft te zijn. Dat komt doordat we het dan alleen maar wetstechnisch bekijken. Maar zodra je bijvoorbeeld de term "rechtvaardigheid" toepast, kan een spijkerharde wet die rechtmatig klopt, rechtvaardig schuren. Is het dan ook de taak van de Eerste Kamer om te kijken naar waarden als rechtvaardigheid en de tegenhanger daarvan, bijvoorbeeld barmhartigheid?

De heer **Koole** (PvdA):

Ja, natuurlijk. De rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid moet altijd getoetst worden. Het is een opdracht, zeker voor een partij als de Partij van de Arbeid, om daar rechtvaardigheid bij te betrekken. De heer Schalk zei al: dat is een waardege-laden begrip, waar je politiek verschillend over kunt oorde-len. Het kan zo zijn dat een keiharde aanpak van de fraude — zo werd het destijds gezien — rechtsstatelijk helemaal in orde is, maar dat je op een gegeven moment toch de vraag kunt stellen: heeft het in de uitwerking niet onbe-doelde maar wel grote gevolgen voor de rechtvaardigheid? Daar moet natuurlijk naar gekeken worden. Als dat van tevoren voorzien is, moet je dat in de uitwerking aan de orde stellen. Maar als dat later pas blijkt en het niet van tevoren voorzien is, moet je achteraf proberen dat te her-stellen.

De heer **Schalk** (SGP):

In vervolg daarop. Ik volg dat betoog helemaal. De heer Koole heeft ook aangegeven dat er toen op andere plaatsen, bijvoorbeeld bij de ambtenaren of bij andere instituties, stappen gezet werden waardoor de rechtvaardigheid meer onder druk kwam te staan. Hoe kan dan de Eerste Kamer nog achteraf ingrijpen? Of vindt de heer Koole dat dat soort mogelijke excessen al bij de behandeling van het wetsvoorstel moeten worden ontdekt en uitgebannen?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik kom er later in mijn betoog terug op hoe je zou moeten controleren nadat de wet eenmaal is aangenomen. De opmerkingen die hieraan voorafgingen, gingen vooral over het moment waarop je de wet goedkeurt of behandelt in de Kamer. Dan moet je letten op de uitvoerbaarheid, waaronder wat ons betreft ook rechtvaardigheid valt. Dat is een politiek geladen begrip. Dat is een van de grote vragen: wanneer acteer je als Eerste Kamer? Op welk moment doe je dat? Tijdens de wetgeving, na de wetgeving, op beide momenten? Ik kom daar uitvoerig op terug.

De **voorzitter**:

Daar komt u uitvoerig op terug.

De heer **Backer** (D66):

Die vraag van de heer Koole: wanneer acteer je nou? Er is één punt dat vaak terugkomt in onze beraadslagingen: wat heeft de Raad van State erover gezegd? Als je teruggaat naar de stukken van de Harmonisatiewet inkomensafhankelijke regelingen in 2004, lees je dat de Raad van State geadviseerd heeft dat het bij grootschalige inkomensregelingen zoals de huursubsidie en de kindertoeslagen wenselijk zou zijn een hardheidsclausule te introduceren. Ik heb dat gevonden in het reflectierapport van de Raad van State. Dan lees je ook het antwoord van de regering. Met de kennis van nu zie je eigenlijk ook wat daar misgaat. Daar wordt helemaal vanuit de fiscaliteit geredeneerd. Dat is misschien een van de dingen waar we nog alerter op zouden moeten zijn. Als in dergelijke gecompliceerde en grootschalige wetgeving waar inkomensafhankelijkheid is, de Raad van State zegt "zou dat niet doen", dan zouden we dat hier toch iets minder makkelijk moeten laten passeren.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik ben het daar helemaal mee eens. Ik kom later ook nog wel terug op die hardheidsclausulediscussie. Aan het begin van deze eeuw heeft de Raad van State daar inderdaad over geadviseerd. In deze Kamer heeft Marijke Linthorst van onze partij dat toen ook voorgesteld. Daar is geen meerderheid voor gevonden. Daar moet je je politiek bij neerleggen. Dat wil niet zeggen dat wij niet vinden dat dit had gemeeten. Dat vonden wij, maar er was geen meerderheid voor. De meerderheid vond kennelijk om andere redenen dat het niet nodig was. Ik heb expres het boek van Frederik aangehaald. Daaruit blijkt dat er wel degelijk signalen waren. Ongeveer in 2014, maar ook nog voor de Bulgarenfraude in 2013, kwamen signalen dat het in concrete gevallen leidt tot disproportionele terugvorderingen. De afdeling Toeslagen vroeg: kan dat eigenlijk wel? Het kwam niet hoog in het apparaat bij Financiën. Daar zeiden ze: nee, Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de wet. Sociale Zaken zei:

nee, we moeten streng toepassen, want anders komen er gaten in de begroting. Die signalen drongen niet eens door tot de ministers. Dat heeft hij helemaal gereconstrueerd. Als het niet doordringt tot de minister en de buitenwereld, als zelfs — ik kom daarop terug — de juridische wetenschap er geen aandacht aan besteedt ...

De **voorzitter**:

Mag ik u toch even onderbreken, meneer Koole? Sorry, dat ik u onderbreek, maar u komt er dus nog op terug.

De heer **Koole** (PvdA):

Op sommige punten kom ik terug.

De **voorzitter**:

Er worden nogal wat vragen gesteld waarop het antwoord is: ik kom erop terug. Als we ieder pleidooi vanmiddag twee keer gaan houden, dan wordt onze vergadertijd een beetje minder doelmatig gebruikt.

De heer **Koole** (PvdA):

U heeft helemaal gelijk.

De **voorzitter**:

Als u inderdaad weet dat u erop terugkomt, zegt u het dan. Dan kunnen we dat rustig aan gaan horen, als u dat een idee vindt.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Misschien kan ik een opzetje aan de heer Koole geven om erop terug te komen. Ik wil even terug naar het rapport van de werkgroep. Ik heb zelf ook het boek van Jesse Frederik gelezen. Het pakt terug op wat in alle schakels in de keten fout is gegaan. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een dramatische uitkomst voor heel veel burgers. In het boek van Jesse Frederik staat echter ook: als je bij elk ongeval of elke fout vraagt "wie heeft het gedaan", dan leidt dit af van de meer wezenlijke vraag "waarom ging het verkeerd?" Zo lees ik het rapport van de werkgroep ook heel nadrukkelijk. We moeten als Eerste Kamer zelf een reflectie geven op: waarom ging het verkeerd? Het gaat dus niet om "waar ging het verkeerd", maar om "waarom ging het verkeerd en wat kunnen we eraan doen om onszelf een instrumentarium te geven om te voorkomen dat diezelfde fouten weer worden gemaakt?". Misschien komt de heer Koole daar nog op terug, maar wat mij betreft is dit voor dit debat de essentiële vraag.

De **voorzitter**:

Dat is ook de vraag die aan de commissie is gesteld, maar het is goed dat u dat nog een keertje herhaalt.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Naar aanleiding van uw opmerking net, die ik ondersteun, heb ik alleen de vraag aan de heer Koole of hij nog terugkomt op de rol van de Tweede Kamer. Zo ja, dan heb ik op dit moment nog geen vraag. Ik heb nog wel een vraag over zijn opmerking — tenzij ik hem niet goed heb verstaan —

dat uitvoerbaarheid eigenlijk een politiek beladen woord is. Verstond ik dat zo goed? Wat bedoelde u eigenlijk?

De heer **Koole** (PvdA):

Op het eerste kom ik terug. Met het tweede bedoelde ik dat "rechtvaardigheid" een politiek beladen woord is, want het is waardegeladen. Dus niet de uitvoerbaarheid of de rechtvaardigheid bij de uitvoering, maar "rechtvaardigheid" is politiek beladen.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Maar naar ik begreep, zei u dat in het kader van het woord "uitvoerbaarheid".

De heer **Koole** (PvdA):

Ja, bij het toetsen van de uitvoerbaarheid kijk je naar de rechtmatigheid, maar wat mij betreft ook naar de rechtvaardigheid. Ik zeg daarbij dat rechtvaardigheid veel meer dan rechtmatigheid een waardegeladen begrip is. Daarmee is het dus ook veel politieker.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Bent u het dan eens met het volgende? Ik snap dat u die uitleg geeft. Die begrijp ik ook wel. Die ondersteunt mijn fractie ook. Uitvoerbaarheid die zo breed wordt geformuleerd, wordt natuurlijk heel ingewikkeld. Daardoor kan het immers weleens nog minder uitvoerbaar worden. Dat is denk ik de spanning die we met elkaar oproepen.

De heer **Koole** (PvdA):

Daarom zou ik zeggen dat je in deze Kamer in ieder geval probeert om consensus te vinden over het feit dat het aan de rechtmatigheidseisen voldoet. Dat is wel het minimale dat deze Kamer zou moeten doen. Als Partij van de Arbeid kijken wij ook naar de rechtvaardigheid van de uitwerking van wetsvoorstellen. Daar worden wij ook door gedreven.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Bent u het ermee eens dat dat de uitvoerbaarheid op zichzelf weer onder druk zet? Dat begrip is namelijk niet eenvoudig, ook niet voor de ambtenaren die de wet moeten uitvoeren.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Koole.

De heer **Koole** (PvdA):

Dat is niet zonder meer zo. Dat kan een uitkomst zijn. Als dat de uitvoerbaarheid onder druk zet, moet je dat natuurlijk bij je afweging betrekken.

De **voorzitter**:

Vervolgt u uw betoog.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik zei dus dat ook de rechter hierbij steken had laten vallen, maar had de Kamer zelf ook niet iets meer kunnen doen?

De Kamer is immers ook controleur van de regering. In het boek van Frederik komt de Eerste Kamer niet voor. Als de wetgeving hard was, maar niet onrechtstatelijk, maar de uitvoering van de wet waarvoor de regering verantwoordelijk was dat wél was, had de Eerste Kamer de regering c.q. de uitvoering dan niet veel strenger moeten controleren nadat de wetgeving eenmaal tot stand was gekomen?

Terecht zeggen we hier in de Eerste Kamer dat we meer nadruk moeten leggen op de uitvoering van wetgeving. Dat doen we al heel lang. Zo werd hier al in 2004 een motie over aangenomen van Ed van Thijn. Die leidde uiteindelijk tot een extra rapport, maar dat voorkwam de kinderopvang-toeslagaffaire niet. In reactie op die affaire publiceerde een andere commissie in de Tweede Kamer dan de POK, namelijk de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, de TCU, eveneens een belangrijk rapport: Klem tussen balie en beleid. Het doorgeschoten bedrijfsmatige denken bij de overheid wordt in dit rapport gehekeld. De Tweede Kamer had daartegen moeten optreden en had signalen van misstanden moeten oppakken. Want, zo zei commissievoorzitter André Bosman bij de presentatie: "De Tweede Kamer is de eerste lijn van de verdediging tegen het verlies van de menselijke maat, maar zij is ook de laatste lijn van die verdediging." Geen woord over de Eerste Kamer. Verklaart dat mogelijk waarom de werkgroep aan dit rapport geen aandacht heeft besteed, zo vraag ik de werkgroep.

Voorzitter. Wat betekent het dan dat de Eerste Kamer zegt meer oog voor de uitvoering te willen hebben? Daarmee bedoelen we doorgaans dat tijdens de behandeling van een wetsvoorstel de aandacht voor de voorziene uitvoering wel wat uitgebreider mag.

We zien nu gelukkig wel dat ... Ik word hier afgeleid door bepaalde berichten. Hopelijk gaat dat niet van mijn tijd af.

De **voorzitter**:

Berichten uit de buitenwereld. Ik zet de klok even stil.

De heer **Koole** (PvdA):

Is het opgelost? Dan hervat ik mijn betoog.

We zien op dit moment gelukkig wel meer aandacht voor de besluitvorming, onder andere bij de Omgevingswet. Dat is al genoemd. Het rapport van de werkgroep zegt dat de Kamer soms wel wat meer had mogen doorvragen. Welke extra toets bij de regering zou de Eerste Kamer hebben kunnen hanteren bij dat extra doorvragen? Volgens het rapport was de aandacht destijds gering.

Op pagina 18 van het rapport van de werkgroep wordt gezegd dat bij het pakket Belastingplan één fractie hamerde op een strengere aanpak van fraude, en dat slechts één Kamerlid zich afvroeg af de reactie op de Bulgarenfraude niet te sterk was en of er een kans bestond dat goedwillende burgers onterecht gestraft zouden worden. Ter verdediging van de Kamer zou je kunnen opmerken dat het debat over het hele pakket Belastingplan ging, waarvan het wetsvoorstel over de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit slechts een onderdeel was. Bij elkaar was dat heel veel. Dat hele pakket moest, zoals meestal, in korte tijd worden behandeld aan het eind van het jaar. Zou dat niet anders kunnen en moeten, vraag ik de werkgroep. Moet er niet

veel meer tijd beschikbaar komen voor zo'n omvangrijk pakket belastingplan, waarbij tientallen wetten in één keer en in één dag worden gewijzigd? Moeten die wetten niet veel meer separaat van elkaar worden behandeld, zoals de door deze Kamer aanvaarde motie-Hoekstra ooit heeft bepleit?

Voorzitter. De namen van de fracties en de Kamerleden worden in het rapport niet genoemd, wat jammer is. Voor de analyse zou het interessant zijn geweest om na te gaan of ook de coalitieverhoudingen een rol speelden bij de opstelling van de Kamer in deze kwestie. Maar via de noten kom je al gauw achter de namen. Ere wie ere toekomt: dat ene Kamerlid in 2013 dat de vinger al op de zere plek legde en dat ook lid is van deze werkgroep, is de heer Essers.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Wat betreft zelfreflectie en doorvragen: ik heb natuurlijk ook de stukken gelezen en debatten nagelezen. Ik weet dus wie wat gezegd heeft. Het gaat mij om de vraag waarop we zouden kunnen doorvragen. Wat leren wij hiervan en waar zouden we op kunnen doorvragen? Juist dat stukje dat u noemde over de Fraudewet toentertijd intrigeerde me. Wat daar bijvoorbeeld aan de orde kwam — ik geloof dat het inderdaad collega Essers was die dat zei — was of goedbedoelende mensen na een licht vergrijp hier niet de dupe van konden worden? Toen was het antwoord van de staatssecretaris: dat is alleen het geval als er sprake is van fraude en van opzet en grove schuld. Dat staat letterlijk in het verslag. Als u mij vraagt om na te gaan waarop wij zouden hebben kunnen doorvragen, dan is dat: hebben wij überhaupt ergens het begrip "fraude" gedefinieerd? Dat hebben wij namelijk nergens gedefinieerd. Hebben wij ergens gedefinieerd wat "opzet" en "grove schuld" is? Dat is absoluut geen verwijt aan de heer Essers, maar daarop hadden wij kunnen doorvragen. Dan blijkt daar inderdaad de zaak fout gegaan te zijn, met al die afschuwelijke gevolgen. Dus als wij het over het begrip "fraude" hebben, dan vullen wij daar zelf iets bij in ...

De voorzitter:

Wat is uw vraag, mevrouw De Bruijn?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Bent u het met mij eens dat we juist over dit soort begrippen wel degelijk in de Eerste Kamer hadden kunnen doorvragen, om dat soort begrippen te definiëren?

De heer Koole (PvdA):

Ik denk inderdaad dat je, als je fraude wilt bestrijden, eerst nauwkeurig moet omschrijven wat fraude is. Het was trouwens uw fractie, de heer Bröcker, die destijds vroeg om meer en strengere fraudeaanpak. Daar reageerde de heer Essers op met de vraag: slaan we niet door? Maar wie is er nu voor fraude? Iedereen wil dat fraude wordt aangepakt. Het gaat erom dat je voor die fraudeaanpak, die je goed moet definiëren, niet een zodanige methode kiest dat de goeden onder de kwaden gaan lijden. In mijn herinnering was toen aan de orde het wetsvoorstel op grond waarvan de boetes van 20% naar 100% gingen, in ieder geval ging het om een enorme toename van sancties. Daar kwam op een gegeven moment de opmerking van de heer Essers uit

voort: slaan we niet door, gaan de goeden niet onder de kwaden lijden?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik wilde wegblijven van een whodunnit-verhaal. Maar ik wil toch even zeggen dat die Fraudewet door deze Kamer unaniem is aangenomen. Dus om nu specifiek aan te halen dat mijn fractie gevraagd heeft om een strengere aanpak ... Ik denk dat het ook helemaal het beeld was toentertijd, naar aanleiding van de Bulgarenfraude. Dat was ook de reden dat deze wet in een heel korte periode door beide Kamers gegaan is. Laat ik het zo zeggen: ik wil graag een inhoudelijk debat met u voeren over hoe wij ons werk beter kunnen doen. Maar ik denk dat dit debat niet gaat over: whodunnit?

De heer Koole (PvdA):

Nee, wat mij betreft ook niet. Het gaat er wat mij betreft over: welke rol had de Eerste Kamer op dat moment kunnen en moeten pakken?

De voorzitter:

De heer Van Rooijen. Een korte vraag als het kan.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

De heer Koole sprak net over de motie-Hoekstra, over het apart behandelen van eigenstandige voorstellen. Dat is denk ik heel verstandig. Wij moeten ervoor zorgen dat de Eerste Kamer er nauwlettend op toeziet dat dit gebeurt. Ik had eigenlijk een vraag aan de heer Koole over de behandeling van het Belastingplan. Daar zei hij ook iets over, namelijk dat dat vaak in één pakket en op stel en sprong moet gebeuren. Vindt hij met mij dat we eens heel diepgaand moeten kijken — collega Backer en ik hebben daar eerder al voor gepleit — om dat Belastingplan in de Eerste Kamer veel grondiger en tijdiger te behandelen en grote hervormingen al veel eerder in het jaar te doen, zodat we niet vlak voor kerst heel omvangrijke en zware wetgeving erdoorheen moeten jassen?

De heer Koole (PvdA):

Ik ben het er hartgrondig mee eens om dat te onderzoeken. Nu moeten aan het eind van het jaar tientallen wetten, met enorme consequenties die we bijna niet kunnen overzien, tegelijk behandelen, omdat 1 januari eraan komt. Ik ben het ermee eens dat dit wel grondig onderzocht moet worden, want het is ook weer niet eenvoudig. Het betekent immers dat je het hele wetgevingsproces qua belastingen moet vervroegen. En het kan ook consequenties hebben voor het begrotingsproces. Misschien heeft het ook consequenties voor het Europees semester. Dat is nogal wat. Maar ik kan alleen maar instemmen met het idee achter de opmerking van de heer Van Rooijen.

Voorzitter. Overigens vraag ik de werkgroep meer in het algemeen of ze het met de fractie van de Partij van de Arbeid eens is dat de Eerste Kamer bij het beoordelen van wetten steeds rekening moet houden met het feit dat wetten verschillende functies hebben. Een wet is immers meer dan een beleidsinstrument in handen van de overheid. Hij legt ook waarborgen voor burgers vast en geeft fundamentele

uitgangspunten en rechtsbeginselen als basis voor maatschappelijke ordening. Hoe zou dit in de praktijk van het Kamerwerk kunnen worden bevorderd?

Voorzitter. Een volgende vraag is of de Eerste Kamer ook ex post, dus na het van kracht worden van een wet, aandacht moet besteden aan de uitvoering van een wet. Het rapport van de werkgroep zegt dat weinig signalen uit de samenleving de Eerste Kamer bereiken. Zelfs rapporten van de Nationale ombudsman over deze zaak werden niet naar de Kamer gestuurd. Ook de Tweede Kamer — ik heb er net iets over gezegd in een interruptie — kreeg trouwens pas laat signalen dat er dingen misliepen. Die signalen bleven lang hangen op de departementen, en zelfs de minister kreeg ze soms niet te horen. De juridische wetenschap besteedde in annotaties geen aandacht aan de rechterlijke uitspraken. Wat had de Eerste Kamer dan nog ex post kunnen doen?

Die aandacht kwam er wel met het rapport van de Nationale ombudsman Geen powerplay maar fair play van augustus 2017. Dat werd wel opgepikt door de Tweede Kamer en door de media. Zelfs als dit rapport wel aan de Eerste Kamer was gestuurd, ligt het primaat om de regering te bevragen dan niet toch bij de Tweede Kamer? Zou deze ex post controlerende functie, zo vraag ik de werkgroep, niet pas door de Eerste Kamer worden geactiveerd wanneer zou blijken dat de Tweede Kamer ten onrechte signalen negeert uit de samenleving, van uitvoerende organisaties of van instituties zoals de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman?

Voorzitter. Zo ben ik gekomen bij de aanbevelingen van de werkgroep, ook een vijftal. Ik loop deze langs in het licht van wat ik hiervoor heb opgemerkt.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Nog even over de vraag of we die controle ex post niet bij de Tweede Kamer moeten laten. Ik begrijp wat de heer Koole zegt over het politieke primaat van de Tweede Kamer. Overigens staat niet in de Grondwet dat de Tweede Kamer het politieke primaat heeft. Maar natuurlijk kan de Tweede Kamer dat oppikken, ook omdat men dan ter plekke het beleid wil bijsturen. Misschien moet er wel nieuwe wetgeving komen. Dat ligt dan eerst bij de Tweede Kamer en niet bij de Eerste Kamer. Maar als het gaat om die controle achteraf, of om bijvoorbeeld via rapporten van de Nationale ombudsman kennis te nemen van wat er is misgegaan in de uitvoering, dan onderstreept ook het rapport van de werkgroep dat het toch ook voor de Eerste Kamer van belang is, ook om ervan te leren, hóé zaken in de uitvoering zijn misgegaan. Die uitvoering is dan misschien niet helemaal te voorzien geweest in de wetgeving, maar die wetgeving is wel de basis geweest voor die uitvoering. Hoe kijkt de heer Koole daartegen aan? Wij hadden misschien al eerder kunnen beginnen, is mijn punt, aan deze zelfevaluatie die nu gedaan is, als wij wel kennis hadden genomen van de rapporten van de Nationale ombudsman en die ook hadden geagendeerd.

De heer Koole (PvdA):

Dat ben ik met de heer Van Apeldoorn eens, zeker. Ik zeg daar zo dadelijk iets over en ga de vraag nu niet beantwoorden. Over zijn eerste opmerking dat de Grondwet niets zegt

over het primaat van de Tweede Kamer: daar wordt in ieder geval verschillend over gedacht. In de Grondwet staat namelijk sinds 1983 wel dat de Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer, eerst genoemd, en de Eerste Kamer, als tweede genoemd. Dat is er bewust in gezet om het primaat van de Tweede Kamer in de Grondwet vast te leggen.

Ik vroeg al of je, als het rapport wel naar de Eerste Kamer was gestuurd, niet toch het primaat bij de Tweede Kamer zou moeten laten. Zo ben ik gekomen bij de aanbevelingen van de werkgroep. Een vijftal. Ik loop ze even langs. De eerste aanbeveling bepleit bij de behandeling van wetsvoorstellen een grondige toets op de uitvoerbaarheid. Daar zijn wij het in de fractie van de PvdA zeer mee eens. De werkgroep verwijst naar de in 2008 opgestelde en later aangevulde lijst met aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit. Die lijst moet vaker gebruikt worden, en het ligt aan elk individueel Kamerlid om dat te doen. Maar hoe denkt de werkgroep dit in de praktijk te bevorderen en te realiseren? Is hier ook een rol voor de Griffie weggelegd?

De tweede aanbeveling gaat over de genoemde ex-postcontrole. Meer aandacht voor evaluaties en voor de landing van wetgeving bij lagere overheden en bij uitvoeringsinstanties. Opnieuw vraag ik de werkgroep: is dit niet pas aan de orde als de Tweede Kamer hier steken laat vallen? Als voorbeeld wordt het rapport Boete belicht genoemd van de Inspectie SZW uit december 2014. Dat rapport gaat over de Fraudewet van 2013 en werd door de Eerste Kamer voor kennisgeving aangenomen. De Belastingdienst was hierbij overigens niet in beeld. In de Tweede Kamer was vlak daarvoor gedebatteerd over de kinderopvang. Dat begon toen. Een motie uit de Tweede Kamer die vroeg om een onderzoek naar het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag, werd er echter met ruime meerderheid verworpen. Ere wie ere toekomt: het was een motie van de SP. Die motie werd verworpen, nadat de minister haar overbodig had verklaard, want "de rechter kijkt immers al naar de concrete individuele gevallen". Je zou kunnen zeggen dat de Tweede Kamer hier steken liet vallen, maar zou de Eerste Kamer hier toen veel verder zijn gekomen, geconfronteerd met het argument om op de rechter te vertrouwen?

Ik vraag de werkgroep: is het misschien te overwegen om als Eerste Kamer jaarlijks een gesprek te voeren met de Nationale ombudsman, niet alleen over zijn laatste jaarverslag, maar ook over de expliciete vraag wat er volgens hem ten onrechte niet door de regering of Tweede Kamer is opgepikt uit het vorige jaarverslag en de rapporten van het afgelopen jaar? Die moeten vanzelfsprekend allemaal naar de Eerste Kamer worden gestuurd. Eenzelfde soort gesprek over het burgerperspectief zou je ook met de Algemene Rekenkamer en de Autoriteit Persoonsgegevens kunnen voeren. Hiermee zou aanbeveling vier van de werkgroep wat meer handen en voeten kunnen worden gegeven.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

De heer Koole doet in één keer een hele interessante suggestie om te kijken hoe je het gesprek hierover ook hier in de Kamer kan gaan voeren. Aan de hand waarvan kunnen we dat doen en dergelijke? Ik zit wel een beetje te puzzelen in de lijn van het vorige gesprek over de rolverdeling tussen de Eerste en Tweede Kamer. Ik vroeg mij af of de heer Koole zich kan vinden in de gedachte dat de Tweede Kamer toch echt het primaat heeft bij de controle op het beleid van de

regering. Maar wat een invalshoek voor de Eerste Kamer zou kunnen zijn, is wat dat nou betekent voor het wetstelsysteem dat daarachter zit, oftewel wat we kunnen leren van die rapporten van de Ombudsman en wat die zeggen over de wet kwaliteits aan zich. Laat ik het zo zeggen: hoe kunnen wij onze rol pakken zonder dat we gaan verdubbelen? Is dit een onderscheid waar de heer Koole zich in kan vinden?

De heer Koole (PvdA):

Ja, ik denk dat bij de wet kwaliteits zeker een belangrijke rol voor de Eerste Kamer is weggelegd. Beleid zou primair bij de Tweede Kamer liggen. Hoort bij beleid ook de uitvoering van het beleid? Ik zou zeggen: ja. Mijn suggestie, die ik hier net deed aan de hand van de rapporten van de Ombudsman, is ervan afhankelijk dat de Tweede Kamer de signalen van de Ombudsman, of de Rekenkamer, wel oppikt. Als wij merken dat signalen van de Ombudsman te weinig worden opgepikt door de Tweede Kamer, dan zijn wij gerechtigd om actief daarop te acteren. Dat zouden wij doen na een gesprek met de Ombudsman waarin hij zegt: ik heb erop gewezen, maar er gebeurt te weinig mee en het is echt ernstig genoeg om er iets mee te doen. Dan heeft de Tweede Kamer haar kans gehad, zeg maar, en kunnen wij als Eerste Kamer dat doen. Maar gelijk bij ieder rapport erbovenop duiken, terwijl de Tweede Kamer nog niet heeft gesproken, zou ik verkeerd vinden. Ik ben dus op zoek. Op deze manier zou je daar enigszins handen en voeten aan kunnen geven. Maar voor het beoordelen van wetgevoegskwaliteit hoeven wij niet te wachten op de Tweede Kamer, want dat moet de Eerste Kamer altijd doen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik denk niet dat de heer Koole bedoelt dat wij een soort achtervang van de Tweede Kamer zijn: als zij het niet doen, dan moeten wij het maar doen. Vandaar maak ik dat onderscheid. Hoe het beleid wordt uitgevoerd, wat de overheid doet et cetera, hoort primair bij de Tweede Kamer. Maar daaruit leer je ook altijd iets over wat er in de wet zelf zit. Ik denk dat wij bij uitstek over dat aspect zouden kunnen spreken naar aanleiding van die rapporten.

De heer Koole (PvdA):

Ja, je leert daaruit wat er in de praktijk met de wetten gebeurt. Dat zou je kunnen gebruiken bij de beoordeling van nieuwe wetten. Zo begrijp ik het. Of wil je dan naar de concrete misstand die is geconstateerd bij de uitvoering van een bepaalde wet? Daarvan zou ik zeggen: als die misstand bekend is en de Tweede Kamer heeft er niks mee gedaan, dan moeten wij acteren. Dan ben je een beetje achtervang. Ik ben niet zo heel erg bang voor dat woord. Het gaat erom dat het parlement uiteindelijk wel acteert waar het moet acteren.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik denk dat ik eerder geneigd ben om te zeggen: als we aan de hand van concrete uitvoering ontdekken dat er in de wet zelf een tekort zit, dan zou dat een reden zijn om daarover met de regering te spreken. Uiteindelijk vraagt dat dan natuurlijk om een wetswijziging die vanuit de Tweede Kamer of de regering moet worden geïnitieerd.

De heer Koole (PvdA):

Maar nu begrijp ik u beter. Als het in de wet zelf zit, dan vind ik dat de Eerste Kamer gelijk kan acteren. Maar als er in de uitvoering van de wet, in de praktijk, dingen misgaan, zoals is gebeurd met de kindertoeslagaffaire, dan moet eerst de Tweede Kamer acteren. Mijn stelling is dat bij de toeslagenaffaire in de wet misschien niet eens zo heel veel miszat, maar kennelijk kon die wet zonder gewijzigd te worden, ineens heel anders geïnterpreteerd worden. Als de Tweede Kamer dat laat liggen, dan is de Eerste Kamer aan zet. Dat zou mijn suggestie zijn.

Voorzitter. De derde aanbeveling is om kritischer na te gaan of aan een toezegging echt voldaan is en om bij twijfel vaker in schriftelijk overleg te treden met de betrokken bewindspersoon. Los van de kinderopvangtoeslagenaffaire lijkt dat me sowieso nuttig. Misschien kan de Griffie ook standaard bij het halfjaarlijks toezeggingenrapport de optie opnemen van schriftelijk overleg, dus niet alleen "blijft openstaan" of "is voldaan", maar ook vragen of schriftelijk overleg gewenst is, zodat we er iedere keer aan herinnerd worden dat dat een optie is. Is de werkgroep het daarmee eens?

De vijfde aanbeveling gaat over een discussie over de rol-neming van de Eerste Kamer. In het College van Senioren is daar al een paar keer over gesproken. Vandaag voeren we deze discussie in feite ook. De suggestie om de informatiepositie van de Eerste Kamer te verstevigen door de griffiestaf gericht en op verzoek van de commissievoorzitter wetsvoorstellen te laten toetsen op mogelijke schendingen van de Grondwet en relevante verdragen, ondersteunt onze fractie zeer. Acht de werkgroep ook hier een wijziging van het Reglement van Orde opportuun, vraagt een lid van de adviescommissie inzake het Reglement van Orde.

En zou in deze Kamer niet een keer een apart debat moeten worden gevoerd over de mogelijke schending van grondrechten door het gebruik van artificial intelligence bij de voorziene uitvoering van wetten, zo vraag ik de werkgroep. Dat is namelijk nog weer een heel groot debat, waar wij als Eerste Kamer heel veel aandacht aan zouden moeten besteden, denk ik. Er bestaat natuurlijk ook al een werkgroep die dat zou kunnen voorbereiden.

Deze werkgroep suggereert bovendien een stelselwijziging door het voorstel te doen van een onderzoek naar de vraag of het voorlopig verwerpen van een wetsvoorstel om technische redenen, dus voorafgaand aan een politieke afweging, vaker kan worden ingezet. Dat is een suggestie van de werkgroep waarbij mijn fractie toch enkele vragen heeft. Waar ligt precies het onderscheid tussen technische en politieke afwegingen? Waarom heeft de werkgroep zich op dit punt niet aangesloten bij de discussie over het terugzendrecht, waarvoor de staatscommissie parlementair stelsel voorstellen heeft gedaan?

Voorzitter. De werkgroep heeft nuttig werk verricht. De discussie over de bevindingen en de aanbevelingen voeren wij vandaag, en ook volgende week spreken wij hier natuurlijk nog over, maar dat zal zeker niet de laatste keer zijn. Het debat over de rol-neming van de Eerste Kamer zal voorlopig niet verstommen, maar hopelijk dragen het rapport van de werkgroep en de discussie daarover vandaag ook bij aan meer aandacht voor de gevolgen van wetgeving voor de uitvoering, zeker als mensen daardoor in de knel

zouden kunnen komen. Wij wachten de beantwoording van onze vragen met belangstelling af.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel.

De heer Ester (ChristenUnie):

Dank aan de heer Koole voor een mooi betoog. Het viel mij wel op, ook bij de vorige sprekers, dat u heel homogeniserend over de Eerste Kamer spreekt. Als wij zo om ons heen kijken, dan zien wij een hele hoop kleine fracties en kleiner geworden fracties. Ik ben een trotse vertegenwoordiger van een kleine fractie. Uw fractie is ook niet meer zo groot als vroeger. Eigenlijk hebben we alleen nog maar kleinere en op z'n best middelgrote fracties in dit huis. Dat betekent nogal wat. U legt het accent op meer controle op de uitvoerbaarheid. Dat ben ik helemaal met u eens, maar hoe doen we dat eigenlijk met zo veel kleine fracties? Hoe doen we dat eigenlijk met zo weinig ondersteuning? Dat lijkt me een uitermate cruciale vraag, die te maken heeft met de randvoorwaardelijke condities van uw werk. Kunt u daar eens op reflecteren?

De heer Koole (PvdA):

Ik ben blij met de vraag. Ik heb er enigszins aan gerefereerd toen ik zei dat ik graag de namen van de personen en de partijen had gezien. Dan had je in ieder geval kunnen kijken hoe het met de coalitieverhoudingen zit; dan heb je het ook al over fracties. Maar ook het fenomeen van de vele fracties en de relatief kleine fracties is een probleem. Dat probleem reikt veel verder dan dit onderwerp. Dat raakt het functioneren van de Eerste Kamer in het geheel, op tal van onderwerpen. De heer Ganzevoort heeft al gesuggereerd om de fractieondersteuning uit te breiden. Ik zou ervoor willen pleiten om dat niet uit te sluiten, maar om het probleem van het functioneren van de Eerste Kamer met zo veel fracties eens een keer te bezien en misschien wel een groter debat daarover te hebben. Waarom niet ook het aantal Kamerleden uitgebreid, in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer? We denken altijd gelijk aan de ondersteuning, maar je kunt ook het aantal Kamerleden uitbreiden. We hebben zo ongeveer het geringste aantal parlementariërs per hoofd van de bevolking in Europa. Daar zit dus ook iets. Je kunt ook naar de ondersteuning kijken. Maar om nu gelijk in de reflectie te zeggen dat we meer ondersteuning of iets dergelijks moeten hebben? Dat zou ik meer in een groter debat willen zien, want ik deel uw zorgen. De versnippering is groot. Ik probeerde in mijn verhaal te zeggen dat je gegeven de situatie — die is er nu eenmaal op dit moment — toch met z'n allen kunt proberen in je houding te laten zien dat je de uitvoering serieuzer neemt. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een jaarlijks debat naar aanleiding van de rapportages van de Ombudsman. Dat kan ook door elkaar gezamenlijk te vinden, hoe verdeeld we ook zijn, op de punten van hoe de uitvoerbaarheid is vormgegeven qua rechtmatigheid en rechtvaardigheid.

De heer Ester (ChristenUnie):

Dat laatste vind ik een beetje vaag, moet ik eerlijk zeggen. U doet de suggestie om meer Kamerleden aan te stellen. Het duurt wel even voordat we dat voor elkaar hebben. Op dit moment hebben we gewoon te maken met een spanning tussen enerzijds het grotere accent op uitvoering — dat ben ik helemaal met u eens — en anderzijds het gegeven dat hele kleine fracties dat helemaal niet aankunnen. Als we enorm inzetten op dat punt, dan betalen we daar achteraf misschien de rekening van. Kunnen we dat wel aan?

De heer Koole (PvdA):

Dat is een goede vraag. Ik zou het toch in dat grotere verband willen zien. Er zijn tal van onderwerpen waarbij we ons afvragen: kan deze Kamer haar pretentie nog wel waarmaken dat zij bij uitstek let op de kwaliteit van wetgeving en de uitvoering daarvan, gegeven de ondersteuning, de versnippering en het aantal Kamerleden? Die discussie zou ik graag willen voeren in een wat groter debat.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Een interessant betoog van de heer Koole. Tegen de heer Ester zou ik willen zeggen: wij hebben als kleine fractie geen enkele moeite om alles bij te benen. Dat verschilt natuurlijk per fractie. Ik wil er wel even op wijzen dat de periode van onderzoek begint in 2005. Toen was er in deze Kamer helemaal geen versnippering. Toen waren hier veel grotere partijen en grotere blokken aanwezig. Ik denk dat veel meer de individuele kwaliteit van de Kamerleden van belang is dan in welke fractie zij precies acteren of hoeveel fracties er zijn. De PvdA was volgens mij een van de allergrootste fracties in de periode dat deze toeslagenellende uit de hand liep. Dat was een jaar of tien geleden.

Dat terzijde, want ik heb een andere vraag aan de heer Koole. We zijn nu erg aan het terugkijken naar wat er allemaal fout gegaan is vanaf 2005 tot 2019, maar het is natuurlijk een moving target. Generaals willen altijd de vorige oorlog winnen. We zijn nu in een enorme turbulente situatie terechtgekomen in Nederland, waarschijnlijk een van de meest turbulente sinds de Tweede Wereldoorlog. Zijn we niet de vorige oorlog aan het analyseren? Moeten we niet de knop veel verder omzetten en dit anders gaan aanvliegen? Het verandert allemaal steeds sneller. Het tempo is veel hoger. De heer Koole is natuurlijk een expert op dit hele gebied. Hij heeft er ook vele boeken over geschreven.

De voorzitter:

Wat is uw vraag, meneer Otten?

De heer Otten (Fractie-Otten):

Hoe pas je die rol aan in een snel veranderend tijdsgewricht, waar de veranderingen elkaar in razend tempo opvolgen? We zitten nu in een soort permanente crisissituatie. Het perfectioneren van de aanpak van tien jaar geleden lijkt mij niet de juiste oplossing. Hoe ziet de heer Koole dat?

De heer Koole (PvdA):

Je moet nooit de komende oorlog willen voeren met de inzichten en strategieën van de vorige. Het risico dat je dat

doet, is altijd groot. Dat ben ik met de heer Otten eens. Ik vind het niet goed om alleen maar te zeggen "er verandert van alles, dus we moeten dat onderzoeken". Dat neemt niet weg dat er nu een rapport van een werkgroep voorligt. Zij hebben hun bevindingen opgeschreven. Er staan een aantal aanbevelingen in het rapport. Daar kunnen dingen aan toegevoegd worden. Laten we het rapport in ieder geval gebruiken. Dat is niet per se hetzelfde als "de vorige oorlog proberen te winnen".

Overigens is het waar dat de Partij van de Arbeid aan het begin van de vorige eeuw groter was dan nu. Ik heb daar niet voor niets aan gerefereerd. Toen was er blijkbaar zo veel ruimte dat Marijke Linthorst uitvoerig pleitte voor hardheidsclausules in wetgeving. Ik zeg niet dat er een rechtstreeks verband te leggen is met de grootte van de fractie, maar het gebeurde wel. Nogmaals, mijn pleidooi is om die grote discussie over dat er veel meer aan de hand is en de positie van de Eerste Kamer een keer apart te voeren. Dat is erg van belang. We moeten niet een-op-een zeggen "de oplossing is nu of dit of dat" of "dat zou ik willen doen". We moeten ons op dit moment beperken tot de aanbevelingen van de werkgroep en de aanvulling met concrete suggesties die daarop slaan. We moeten niet het algemene debat voeren over: wat doen we met een zeer versplinterde Eerste Kamer? Dat debat voer ik graag op een ander moment.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

De heer Koole had mij gezegd dat hij nog terug zou komen op de rol van de Tweede Kamer. Het kan zijn dat ik dat niet goed heb gehoord, maar volgens mij kan hij daar nog wel het een en ander aan toevoegen, voor zover er iets over gezegd is. Het werk van de Eerste Kamer volgt op dat van de Tweede Kamer. Wij zitten wat dat betreft altijd met een aantal vaststaande zaken.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik heb gezegd dat wij altijd kijken naar wat er in de Tweede Kamer is gebeurd op een bepaald wetsterrein; de meeste fracties doen dat tenminste. Je kijkt naar wat de Raad van State heeft gezegd en de behandeling in de Tweede Kamer. Dat neem je mee in de beoordeling van de wetgeving hier. Als je het gevoel hebt dat alle ins en outs en alle belangrijke punten daar zijn behandeld, dan leidt dat er vaak toe dat je hoort: het is afdoende behandeld. Wij hoeven bijvoorbeeld geen aandacht meer te besteden aan hamerstukken. Daar waar dat niet het geval is en ze punten hebben laten liggen, vind ik dat de Eerste Kamer gerechtigd en eigenlijk ook verplicht is het juist wel op te pikken. Maar dat moet in die volgorde. Dan houd je het primaat van de Tweede Kamer in stand en dan reduceer je de Eerste Kamer niet alleen maar tot het simpel volgen. De Eerste Kamer kan ook de debatten die er leven zeer goed in de gaten houden en kijken of er al voldoende aandacht aan besteed is, en zo niet, acteren ten behoeve van de mensen die in de knel komen.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Daar kan ik het grondig mee eens zijn, maar mijn vraag was eigenlijk wat de heer Koole vindt van de rol van de Tweede Kamer bij de hele toeslagenwetgeving en uitvoering, wat dan nu de toeslagenaffaire is geworden. Daar zou ik iets

van hem over willen horen. Datgene wat daar gebeurd is, werd vervolgens namelijk ook hier neergelegd.

De **voorzitter**:

Dat is natuurlijk niet helemaal het punt van orde dat gegaandeerd is.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik zal heel kort iets zeggen. Daar gaat het boek van Jesse Frederik in grote delen wel over. Het zegt niets over de Eerste Kamer, maar heel veel over wat er in de Tweede Kamer is gebeurd. De Tweede Kamer heeft nog geen zelfreflectie gepleegd, maar er komt een parlementaire enquête aan. Ik neem aan dat daarin ook de rol van de Tweede Kamer uitvoerig wordt meegenomen. De TCU-commissie, die ik al aanhaalde, heeft wel degelijk uitvoerig aandacht besteed aan de rol van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft steken laten vallen, veel te laat geacteerd en te veel de waan van de dag en de mediahypes gevolgd, terwijl er misschien toch al signalen waren dat het beter moest. Ik neem aan dat dat ook in de parlementaire enquête aan de orde zal komen.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Van Rooijen.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Ik ben blij met de laatste opmerkingen van collega Koole. Ik kreeg namelijk even de indruk dat u dit niet binnen de orde vond, maar ik hoop van wel, want het is nu ook uitgesproken. Ik ben het daar heel erg mee eens. De Tweede Kamer heeft grote steken laten vallen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan geef ik nu het woord aan mevrouw De Bruijn-Wezeman namens de fractie van de VVD.



Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Dank u wel, voorzitter. Om te beginnen wil ik ook de leden van de werkgroep, de onderzoekers en de ambtelijke staf danken voor hun inzet voor het rapport op basis waarvan wij nu als Eerste Kamer terug kunnen kijken naar onze rol bij de totstandkoming van de toeslagenaffaire. Aan degenen buiten deze Kamer die dit openbare debat volgen, meld ik, wellicht ten overvloede, dat dit debat dus niet gaat over wat de toeslagenaffaire teweeg heeft gebracht voor de slachtoffers, die ongekend onrecht is aangedaan, zoals reeds door de door de Tweede Kamer ingestelde parlementaire ondervragingscommissie is vastgesteld. Ook gaat dit debat niet over de wijze waarop de slachtoffers moeten worden gecompenseerd.

Dit debat gaat over de rol die de Eerste Kamer als medewetgever heeft gespeeld bij de totstandkoming van de kinderopvangtoeslagenaffaire, over waar deze Kamer met de kennis van nu bij de behandeling van de betreffende wetgeving steken heeft laten vallen en wat we hiervan kunnen leren. De werkgroep zelfevaluatie heeft aan de hand van een feitenrelaas over de in deze Kamer behandelde rele-

vante toeslagenwetgeving en aanverwante documenten lessen getrokken en een voorlopige denkrichting voor aanbevelingen gedaan. Het is goed om hier vandaag als Kamer plenair van gedachten te wisselen over deze aanbevelingen. Namens de VVD-fractie zal ik de aanbevelingen dan ook een voor een nalopen en bespreken of de aanbevelingen behulpzaam kunnen zijn om herhaling van het onrecht dat burgers is aangedaan, te voorkomen. Ik zal erop ingaan hoe de aanbevelingen onzes inziens het beste kunnen worden uitgevoerd in het perspectief van de rolopvatting van de Eerste Kamer. Daarbij hanteer ik het tot nu toe breed gedragen uitgangspunt dat de Eerste Kamer zich primair richt op wetgeving en wetgevingskwaliteit. Tot slot zal ik ingaan op de vraag of er als basis van deze evaluatie een onderzoek moet komen naar een mogelijke stelselwijziging.

Ik begin bij aanbeveling nummer één: grondig toetsen op uitvoerbaarheid. De kerntaak van de Eerste Kamer is het controleren van wetten op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid. Het onderzoek laat volgens de werkgroep zien dat de Kamer met name moeilijk grip krijgt op de uitvoerbaarheid. Toch wil ik bij deze aanbeveling ook het aspect rechtmatigheid aan de orde stellen. Door de parlementaire ondervragingscommissie van de Tweede Kamer is namelijk uitvoerig stilgestaan bij de alles-of-nietsbenadering. Ook bij kleine administratieve onvolkomenheden werd daarbij alles teruggevorderd. Daardoor kwamen ouders enorm in de problemen. Deze alles-of-nietsbenadering — het is al eerder gememoreerd — vloeit niet rechtstreeks voort uit de wet, maar de wet is wel als zodanig uitgelegd. Hoogleraar bestuursrecht Bert Marseille concludeert naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraken dat de Wet kinderopvang verkeerd is uitgelegd, maar ook dat artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Awir, wel erg streng was. De discussie spitst zich vervolgens toe op artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, over de vraag of het evenredigheidsprincipe nu wel of niet kon worden toegepast. Dat is allemaal met de kennis van nu.

De vraag die wij ons moeten stellen, is: hoe kunnen wij er als medewetgever zorg voor dragen dat wetten niet zo kunnen worden uitgelegd dat ze onredelijke en onbedoelde uitkomsten hebben voor burgers? De Venetië-Commissie van de Raad van Europa, die naar aanleiding van de toeslagenaffaire een advies heeft uitgebracht, beveelt onder andere aan om bij betreffende wetgeving de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in herinnering te brengen of te herhalen. Toepassing van deze algemene principes is namelijk geen vanzelfsprekendheid gebleken; dat heeft de toeslagenaffaire helaas aangetoond. De VVD-fractie stelt voor om de notie van de algemene beginselen van goed bestuur toe te voegen aan het afwegingskader voor de toetsing op de wetgevingskwaliteit. Graag een reactie hierop van de werkgroep.

Het is overigens terecht dat de werkgroep adviseert dit afwegingskader vaker te gebruiken en er nadrukkelijker bij stil te staan. Zouden wij bij het toetsen op uitvoerbaarheid dan ook niet nadrukkelijk moeten meenemen dat de uitvoering dusdanig moet zijn ingericht dat de beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden nageleefd en dat dit tevens onderdeel dient te zijn van het toezicht en de evaluatie? Ook hierop graag een reactie van de werkgroep.

De wetsgeschiedenis leert ons immers het volgende. Juist om uitvoeringstechnische redenen zou het maken van uitzonderingen, bijvoorbeeld maatwerk in verwerkingsprocessen, vooral in geautomatiseerde verwerkingsprocessen, te veel worden verstoord. Dit werd ook genoemd ter onderbouwing van het niet overnemen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om een hardheidsclausule op te nemen in de Awir. Het kunnen leveren van maatwerk kost dus tijd in de uitvoering en zou weleens vergaande gevolgen kunnen hebben voor de geautomatiseerde systemen door de inrichting daarvan; het is hier daarstraks ook al aangestipt. Dan is mijn vraag: wordt dit aspect bijvoorbeeld ook meegenomen in de checklist die momenteel wordt gemaakt voor de werkgroep Artificial Intelligence? Dit betreft weliswaar een andere werkgroep, maar de werkgroep evaluatie zou dit wellicht zelf kunnen meenemen in haar aanbevelingen. Ik bedoel dat ook geautomatiseerde processen zo ingericht zijn dat de principes van behoorlijk bestuur kunnen worden nageleefd. Ook graag een reactie hierop van de werkgroep.

De werkgroep concludeert dat bij de toets op de wetgevingskwaliteit onvoldoende aandacht is besteed aan de punten die er achteraf gezien het meest toe deden, bijvoorbeeld over het doenvermogen van de ouders. Het advies is dat het doenvermogen een meer nadrukkelijk onderdeel van de uitvoeringstoetsen dient te worden. Het rapport Gelijk recht doen, over het parlementaire onderzoek van deze Kamer — dat is hier twee weken geleden besproken — naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan, bevat overigens ook een aantal zinvolle aanbevelingen die in dit kader passen.

Nu is de Eerste Kamer natuurlijk de laatste schakel in het wetgevingsproces en vinden de uitvoeringstoetsen plaats voordat het wetsvoorstel deze Kamer bereikt. Dus is het van belang, zoals ook is aangegeven in het rapport Gelijk recht doen, dat vooral de Tweede Kamer en de regering een gelijk afwegingskader gaan hanteren voor wetgevingskwaliteit. Wij kunnen ons dus aansluiten bij die aanbeveling van die commissie. Wij kunnen vervolgens verifiëren of de kwaliteit van de uitvoeringstoets adequaat is om de gevolgen van de wet voor burgers, bedrijven en uitvoerende instanties voldoende in beeld te brengen. De VVD-fractie is hier tijdens het debat over de Staat van de Rechtsstaat overigens ook al uitvoerig op ingegaan. Maar wat nu als die uitvoeringstoets, onder andere na amendering van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer, naar het oordeel van deze Kamer onvoldoende is? Zou de Kamer dan niet voortgaande aan de behandeling van het wetsvoorstel gemotiveerd om een aanvullende toets moeten vragen? Wat vindt de werkgroep van deze suggestie?

Wat betreft het burgerperspectief zou naar het oordeel van de VVD-fractie in ieder geval getoetst moeten worden of en op welke wijze burgers hun rechten en/of plichten die voortvloeien uit de voorgestelde wet, kunnen uitoefenen, zonder verstrikt te raken in de bureaucratie en rekening houdend met het verschil in doenvermogen van burgers.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik kom nog even terug op de uitvoeringstoets. Mevrouw De Bruijn-Wezeman zegt terecht dat het een essentieel punt is, dat ook in het voortraject aan de orde is, in ieder geval ook wat ons betreft. Is zij het met mij eens dat we steeds vaker zien dat er in het wetgevingsproces veel uitvoerings-

vragen later op tafel komen, zodat die twee processen wat circulair beginnen te worden? Daardoor krijgen we soms niet een compleet afgerond verhaal. Ik noem maar weer eventjes de Omgevingswet. Op een bepaald moment hebben we de kaderwet hier aan de orde gehad, maar nu zitten we in een fase dat er allerlei vervolgvragen komen die de uitvoeringstoets opnieuw aan de orde zouden moeten stellen. Het gaat mij niet om dit voorbeeld, want er zijn veel meer van dit soort voorbeelden. Het gaat erom dat je pas als iets hier materieel aan de orde is, alsnog zou moeten toetsen hoe de uitvoering werkt.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik ben het helemaal eens met uw opmerkingen. Ik kom daar straks ook nog op terug. Wij moeten meer kijken naar hoe het wetsvoorstel bij ons komt en naar wat er in de tussentijd nog gebeurd is. Aan het begin van het wetgevingsproces vinden die uitvoeringstoetsen plaats, maar vaak komen er nog allerlei wijzigingsvoorstellen en amendementen overheen. We zouden kritischer met elkaar moeten bekijken of we vinden dat de uitvoeringstoets die ooit gedaan is, nog past bij de wet zoals die uiteindelijk bij de Eerste Kamer wordt ingediend.

De voorzitter:

U komt daar nog op terug, hoorde ik. Vervolgt u uw betoog.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Dan kom ik bij aanbeveling nummer twee: meer aandacht besteden aan de evaluaties over de landing van de wet bij de lagere overheden en de uitvoeringsorganisaties. Tijdens het debat over de Staat van de Rechtsstaat zei mijn collega Mirjam de Blécourt onder andere dat de VVD-fractie beseft dat de Eerste Kamer een rol te spelen heeft bij de verbetering van de wetgeving door daar waar nodig om evaluaties te vragen en door aandacht te besteden aan de wijze waarop die evaluatie moet plaatsvinden en om de uitvoering te toetsen. Voorgesteld werd een zogenaamde invoeringstoets voor complexe wetgeving, waarbij na bijvoorbeeld een of twee jaar wordt bekeken hoe de wet in de praktijk uitpakt.

Landing bij lagere overheden en uitvoeringsorganisaties na inwerkingtreding van de wetgeving is naar het oordeel van de VVD-fractie de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht. De directe controle daarop vindt plaats door de Tweede Kamer. Die heeft immers ook het recht van initiatief, mocht men bijvoorbeeld van oordeel zijn dat de wet moet worden bijgestuurd. Uitgaande van deze taakopvatting is het dan ook niet vreemd dat de Eerste Kamer bijvoorbeeld geen burgerbrieven heeft ontvangen over misstanden rond de toeslagen en dat ook de rapporten van de Ombudsman niet zijn aangeboden aan de Eerste Kamer. Daarmee wil ik overigens niet zeggen dat leden van de Eerste Kamer als volksvertegenwoordigers blind moeten zijn voor dit soort signalen, maar van de Eerste Kamer wordt in dezen wel terughoudendheid verwacht.

Bij de beoordeling van de wetsvoorstellen dient de Eerste Kamer natuurlijk wel te toetsen of de binnen het domein van de voorgenomen wet uitgevoerde evaluaties voldoende zijn meegewogen. In die zin is het ook goed om die evaluaties te kennen. Het is dan ook gebruikelijk dat die wetseva-

luaties ook nu al ter kennisgeving op de agenda van de betreffende commissies komen. Vervolgens is het natuurlijk ook van belang dat die uitvoeringsevaluaties worden toegevoegd aan het dossier van het te behandelen wetsvoorstel alsmede de relatie tot de bij het onderhavige wetsvoorstel gegeven adviezen van de Ombudsman of de Rekenkamer. De VVD is geen voorstander van de aanbeveling om evaluaties vaker te bespreken met de uitvoeringsorganisatie want dat is toch echt de taak van de eigenaar — in de praktijk is dat de sg van het moederdepartement en de opdrachtgever, in de praktijk de domeinverantwoordelijke dg van de uitvoeringsorganisatie — en niet van de senaat. Deze aanbeveling zou in feite weer een nieuw probleem creëren, namelijk dat de Eerste Kamer zich te veel op het terrein van de uitvoerende macht gaat begeven.

Maar wat dan wel? Het moet gezegd worden dat met betrekking tot de toeslagenwetgeving diverse adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State niet zijn meegenomen of niet zijn overgenomen. Ik noemde eerder al de hardheidsclausule in de Awir maar er is bijvoorbeeld ook een advies over het SyRI-systeem van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het systeem in strijd zou zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens. Uiteindelijk is dat gecorrigeerd door de bestuursrechter die hier een uitspraak over heeft gedaan, wat tot een wetsaanpassing heeft geleid. De Afdeling advisering van de Raad van State verwijst in al haar adviezen naar de relevantie evaluaties die gepleegd zijn. Mijn vraag aan de werkgroep is waarom bij het onderzoek door de werkgroep niet is onderzocht in hoeverre de Eerste Kamer beter gebruik had kunnen maken van de adviezen van onze belangrijkste wetgevingsadviseur. Uiteindelijk is ook de Eerste Kamer natuurlijk een politiek orgaan en zal hier niet alleen op puur juridische termen de afweging plaatsvinden, maar het heroverwegingsproces in deze Kamer kan wellicht worden verbeterd wanneer we bij complexe geamendeerde wetgeving gebruikmaken van de mogelijkheid om de Raad van State opnieuw om advies te vragen om het wetsvoorstel te beoordelen en erover te adviseren, zoals dat uiteindelijk bij ons is ingediend. Graag een reactie hierop van de werkgroep.

Dan kom ik bij aanbeveling drie, het nakomen van toezeggingen, een kritische beschouwing en zo nodig het weerleggen en doorvragen op de toezeggingen. Ik heb er ook tijdens mijn interruptie al het een en ander over gezegd. Over deze aanbeveling kan ik verder kort zijn. Het is eigenlijk een aanbeveling aan ons ieder individueel. Ik denk dat het volgsysteem over toezeggingen zoals dat op dit moment door de Griffie wordt gehanteerd en bijgehouden, de laatste jaren enorm is verbeterd. De VVD-fractie vindt het de verantwoordelijkheid van individuele Kamerleden zelf om duidelijk aan te geven wat het beoogde doel is dat men met de toezegging hoopt te bereiken en om te bewaken of hier afdoende antwoord op komt. Eventueel kan men op het moment dat het nog aan de orde komt en er een antwoord komt van de bewindspersoon, er nog nadere schriftelijke vragen over stellen en kan eventueel ook nog verduidelijkt worden wat men met de vraag bedoeld heeft. Kamerleden zijn voorts zelf verantwoordelijk voor de overdracht van de openstaande toezeggingen aan hun opvolgers. Op onze persoonlijke webpagina van de Eerste Kamer staat een keurig door de Griffie bijgehouden overzicht van welke toezeggingen gedaan zijn. We zouden dat natuurlijk ook kunnen gebruiken bij de overdracht aan onze opvolgers.

Dan de aanbeveling van het burgerperspectief vergroten. Ik ben onder het kopje van de eerste aanbeveling al ingegaan op het burgerperspectief als onderdeel van de toets op rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. De VVD kan zich voorstellen dat de Eerste Kamer zich nader oriënteert op hoe het burgerperspectief in het algemeen beter in wetgeving kan worden verankerd, zodat dit bij de beoordeling van wetsvoorstellen voldoende kan worden meegewogen. Interessant in dezen is ook de uitspraak van rechtsgeleerde Michiel Scheltema over de responsieve rechtsstaat. In de responsieve rechtsstaat gaat het erom — ik citeer — "of de burger de garanties van de rechtsstaat ook daadwerkelijk aanvaardt, dat hij bij zijn contacten met de overheid merkt dat het bij de rechtsstaat uiteindelijk om hem gaat".

Ook Scheltema ziet vooral een grotere rol voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, waaraan ik in het eerste gedeelte van mijn inleiding al aandacht heb besteed. Een overleg met bijvoorbeeld de Nationale ombudsman gericht op het verbeteren van wetgeving vanuit het burgerperspectief, bijvoorbeeld over hoe het eenvoudiger en transparanter kan, is wellicht ook zinvol. Naar het oordeel van de VVD moet het hierbij dan wel nadrukkelijk gaan om breed overleg, gericht op het verbeteren van de controlerende taak van de Eerste Kamer aangaande de wetgevingskwaliteit.

Als het gaat om het signaleren van misstanden in de uitvoering en direct aanspreken van de uitvoerende macht hierop, ligt naar het oordeel van de VVD-fractie, zoals eerder gezegd, het primaat toch echt bij de Tweede Kamer. Dit standpunt sluit overigens ook aan bij de bevindingen van de staatscommissie parlementair stelsel. Ik verwijst naar pagina 61 van haar rapport. Ik citeer: De Kamer — en hier wordt mee bedoeld de Tweede Kamer — kwam zelf al eerder tot de conclusie dat zij meer onderzoek zou moeten doen naar de resultaten en de maatschappelijke effecten van de geldende wetgeving. Hierdoor zou de Kamer zich nadrukkelijker kunnen manifesteren als schakel tussen de burger en de overheid. Voorzitter. Dit moeten wij als Eerste Kamer niet ook willen doen.

Dan kom ik bij aanbeveling vijf, de resterende aanbevelingen en de discussie over de rolopvatting van deze Kamer. Ik denk dat gaande mijn betoog duidelijk is geworden hoe de VVD-fractie denkt over de rol van de Eerste Kamer. In onze parlementaire geschiedenis zijn genoeg handvatten te vinden waaruit kan worden opgemaakt dat de Eerste Kamer vooral geen duplicaat moet worden van de Tweede Kamer, maar dat Eerste Kamer in het tweekamerstelsel een eigen onderscheidende rol heeft te vervullen. Die rol is gaandeweg primair komen te liggen in het beoordelen van wetgeving en wetgevingskwaliteit. Bij de gedachte dat het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer ligt, past een terughoudende opstelling van de Eerste Kamer wat betreft gebruikmaking van de politieke bevoegdheden. De bevindingen van het onderzoek vormen voor de Eerste Kamer ook geen aanleiding om hier direct veel verandering in te brengen, bijvoorbeeld door onze controlerende bevoegdheden breder in te zetten in de richting van controle op de uitvoering en beleidsvoorbereiding.

Hij is al eerder geciteerd vandaag, maar ik heb het ook in mijn betoog staan. Donker Curtius motiveerde het bestaansrecht van de Eerste Kamer door te stellen dat de taak van de Eerste Kamer niet gelegen is in het stichten van

het goede, maar in het voorkómen van het kwade. De toelagenaffaire leert ons echter helaas dat wij, weliswaar onbedoeld, er niet in geslaagd zijn om het kwade te voorkomen. Laten we onze verbeterpunten daarom richten op onze taak als toetser van de voorgenomen wetten, zoals die in onze Kamer worden aangeboden en daarmee refereer ik ook aan artikel 85 van de Grondwet.

Ik wou de verbeterpunten zo nog even samenvatten, maar ik zie een aantal interrumpanten.

De voorzitter:

U heeft nog een klein staartje. Zullen we dat eerst even afwachten?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik kom nog op de stelselwijziging.

De voorzitter:

Ik kijk even naar de interrumpanten. Zullen we het ...? Nee, mevrouw De Bruijn.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Dus laten we ons vooral richten op de verbeterpunten, die ik zo onderhand al genoemd heb: het beter toetsen of een wetsvoorstel voldoet aan de beginselen van behoorlijk bestuur en of de uitvoeringspraktijk dusdanig is ingericht dat dit ook kan worden waargemaakt, met name dus ook in geautomatiseerde processen, en het beter toetsen op welke wijze burgers hun rechten en/of plichten die voortvloeien uit een voorgestelde wet kunnen uitoefenen, daarmee ook rekening houdend met de verschillen in doenvermogen van burgers. Op basis van deze verbeterpunten ziet de VVD-fractie niet direct een aanleiding om de ondersteuning van de Kamer uit te breiden, niet voor de fracties en niet voor de Griffie. Maar wij staan natuurlijk uiteraard ook open voor een oordeel van de ambtelijke staf zelf hierover, want zij zijn immers onze uitvoeringsorganisatie.

Dan, tot slot, voorzitter, kom ik bij ons antwoord op de vraag over een mogelijk onderzoek naar een stelselwijziging. De Eerste Kamer is het laatste controleorgaan bij wetgeving, maar kan alleen voor of tegen een wetsvoorstel stemmen. Wij kennen allemaal het dilemma in de afweging dat er best wel iets op een wet is aan te merken, maar dat de goede dingen uiteindelijk de wijzer richting een stem voor doet doorslaan. De werkgroep stelt voor om voorafgaande aan de politieke afweging vaker gebruik te maken van de optie van het voorlopig verwerken om wetstechnische redenen van een wetsvoorstel in afwachting van een reparatievoorstel, de zogenaamde novelle. Formeel is een novelle de bevoegdheid van de initiatiefnemer en niet van de Eerste Kamer. Het dreigen met verwerpen, het afdwingen van een novelle, is een instrument dat wij overigens als Eerste Kamer al vaker hebben ingezet. De VVD-fractie vraagt zich af of we dit vaker moeten doen, dat verkapte amendementsrecht.

Ten aanzien van het inzetten van dit instrument en de relatie met de taakopvatting van de Eerste Kamer is het ook interessant om het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel dat de Eerste Kamer een terugzendrecht moet

geven, tot ons te nemen. Dat wetsvoorstel is een uitwerking van het advies van de staatscommissie parlementair stelsel. De staatscommissie stelt dat doordat de Eerste Kamer alleen voor of tegen kan stemmen, de meerwaarde van toetsing door de Eerste Kamer onder druk staat. De commissie adviseert daarom om het instrumentarium van de Eerste Kamer uit te breiden met het terugzendrecht. De Eerste Kamer krijgt dan de bevoegdheid om een wetsvoorstel te amenderen. Het geamendeerde voorstel moet daarna worden teruggezonden naar de Tweede Kamer, die dan beslist of zij de wijziging accepteert dan wel deels terugdraait. De Raad van State oordeelt bijzonder kritisch over de wijze waarop het terugzendrecht in het wetsvoorstel nu is vormgegeven en geeft aan niet overtuigd te zijn van de meerwaarde van een terugzendrecht waarbij de Tweede Kamer het laatste woord heeft.

De VVD-fractie in de Eerste Kamer heeft nog geen uitgesproken standpunt ingenomen ten aanzien van de voor- of nadelen van het terugzendrecht, maar vindt dat dit in samenhang met de andere voorstellen van de staatscommissie moet worden beschouwd. Ook vragen wij ons af of het terugzendrecht en de novelle naast elkaar moeten blijven bestaan. Het lijkt ons in ieder geval zinvol om het onderzoek naar een eventuele stelselwijziging niet los te zien van de wetsvoorstellen die momenteel worden voorbereid. De VVD-fractie vindt het dan ook wat prematuur om hierover nu al uitspraken te doen. Graag een reactie hierop van de werkgroep.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw De Bruijn-Wezeman. De heer Koole.

De heer Koole (PvdA):

Dank voor het mooie betoog van mevrouw De Bruijn. Terughoudendheid van de Eerste Kamer begrijp ik. Zij pleit er net als wij voor dat de Eerste Kamer bij de beoordeling van wetten ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur meeneemt. Zeker. Mijn eerste vraag is: als de Eerste Kamer die in de tijd van de toeslagenaffaire meer had meegewogen dan ze kennelijk heeft gedaan, zou dat betekenen dat de wetgeving op dat moment anders zou zijn geworden? Ik vrees van niet. Mijn vermoeden is dat juist de rechter de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, vooral de proportionaliteitsregel, niet toepaste. Graag een reflectie op dit punt.

Een tweede vraag gaat over de laatste opmerking over het terugzendrecht. De staatscommissie heeft twee voorstellen gedaan over het terugzendrecht. Het eerste voorstel is zoals is beschreven. Het tweede voorstel is dat er een terugzendrecht komt en dat er uiteindelijk niet finaal wordt besloten door de Tweede Kamer maar toch door de Eerste Kamer, maar dan alleen met een gekwalificeerde meerderheid. Die discussie komt nog terug. Ik ben blij dat mevrouw De Bruijn ook vindt dat de werkgroep dat zou kunnen verbinden aan de opmerking uit de aanbeveling. Mijn tweede vraag is: wat betekent nu het idee van het laten landen van inzichten van uitvoeringsorganisaties en de rapporten van de Ombudsman in de Eerste Kamer? Is mevrouw De Bruijn het ermee eens dat ook de Eerste Kamer, nadat de Tweede Kamer de kans heeft gehad maar die misschien heeft laten

liggen, signalen zoals gegeven door de Ombudsman moet oppikken en op dat moment moet kunnen zeggen dat er moet worden ingegrepen en de regering daarop kan bevragen? Dan houdt je het primaat van de Tweede Kamer in stand, maar het reduceert de rol van de Eerste Kamer niet tot volledige afwezigheid.

De voorzitter:

Mag ik mevrouw De Bruijn verzoeken om enige beknoptheid in de beantwoording van deze uitgebreide vragen?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik heb drie vragen gekregen, vandaar dat ik even mee zat te schrijven. Op zich zijn het allemaal heel interessante vragen. Ik begin bij de uitvoeringsorganisaties. Die vraag is wat mij betreft het makkelijkste. Ik vind eigenlijk dat de Eerste Kamer niet de controleur moet worden van de Tweede Kamer. Als wij zeggen dat de Tweede Kamer er onvoldoende mee heeft gedaan en dat wij het dus maar gaan oppakken, bijvoorbeeld een rapport van de Ombudsman, vind ik dat ver gaan. Mijn pleidooi is erop gericht om dat in de context van wetgeving te blijven doen. Dus als er een wet bij ons ligt, dan kijken we of die voldoende landt in het gewijzigde wetsvoorstel, en dat soort zaken. Dat is het standpunt dat ik daarop inneem.

Dan het terugzendrecht. Het klopt dat de staatscommissie twee voorstellen heeft gedaan. Het eerste voorstel is nu uitgewerkt. De reactie van de Raad van State daarop is: als dan vervolgens de Eerste Kamer het terugzendt en de Tweede Kamer het naast zich neer kan leggen en de laatste stem heeft, is de effectiviteit van het gebruikmaken van het terugzendrecht van de Eerste Kamer wellicht nihil. Die zal er dan wellicht eerder voor kiezen om het wetsvoorstel te verwerpen, en daar wordt de kwaliteit niet beter van.

Het tweede voorstel is om de Eerste Kamer het laatste woord te geven. Dat laatste lijkt mij effectiever. Maar nogmaals, dat zeg ik hier even over hoe ik naar die twee voorstellen kijk. Ik heb al aangegeven dat mijn fractie daar nog geen standpunt over heeft ingenomen, maar we debatteren hier volgens mij gewoon open.

De eerste vraag gaat over als wij destijds kritischer zouden zijn geweest op de vraag of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de wetgeving van toepassing zouden zijn. Ik heb die wet zelf ook doorgelezen. Dat hebt u ook gedaan. Daar bent u daarstraks ook uitvoerig op ingegaan. Ik dacht: "Ik lees dit toch wat anders. Dan hebben we toch ook nog artikel huppeldepup van de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat dit principe moet worden toegepast?" De constatering is nu echter dat dit niet is gebeurd. Er is inderdaad discussie ontstaan over of de wet de toepassing van dat artikel wel of niet heeft uitgezonderd. De Venetië-Commissie zegt heel expliciet: als dit dan toch kan gebeuren, en het is gebeurd, heb daar dan extra aandacht voor en breng in herinnering dat wij vinden dat dit artikel inderdaad moet kunnen worden toegepast. Dat advies neem ik daarin ter harte. Dan is dat niet iets wat je in de wet opneemt, maar waar je uitspreekt: dit is gewoon geldig op deze wet. We zullen natuurlijk fraude moeten blijven bestrijden, maar dit gebeurt dan alleen bij mensen die met opzet en uit zelfverrijking fraude plegen en niet bij

onbedoelde administratieve verschrijvingen. Maar dat is met de kennis van nu.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik zit even te puzzelen op het punt van rolneming van de Eerste Kamer en de verhouding tot de Tweede Kamer. Ik kan eigenlijk een heel eind met mevrouw De Bruijn-Wezeman meedenken als het gaat om de terughoudendheid om als Eerste Kamer te veel die politieke rol te pakken, te veel beleidscontrole uit te voeren et cetera. Ik ben benieuwd of mevrouw De Bruijn mee kan gaan in de volgende gedachte. Als het gaat om de zuiverheid van de rol, zou de Eerste Kamer dan niet juist bij haar toezicht op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid et cetera zich wat meer los moeten maken van de politieke druk vanuit de Tweede Kamer en vanuit de regering? Zou de Eerste Kamer — dat betekent elke fractie afzonderlijk — dan eigenlijk niet onafhankelijker moeten komen te staan in haar positiebepaling ten opzichte van onze counterparts in de Tweede Kamer in hoe wij wetsvoorstellen wegen?

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Ik denk dat wij wel heel nadrukkelijk ons eigen instrumentarium daarvoor moeten hanteren. Je zegt dan gewoon: oké, er zijn een aantal zaken die onvoldoende zijn uitgewerkt. Daarom was net ook de discussie wat je instrumentarium is om daar daadwerkelijk wat aan te kunnen doen. Als je die instrumenten zou hebben, zou je daar wellicht op die manier meer gebruik van kunnen maken. Ik vind het altijd heel erg lastig om nu in de politieke discussie te trekken, want we weten allemaal dat de wetgeving waar we het nu over hebben, heel breed is aangenomen. Het is zelfs dwars door coalities en dat soort zaken heen aangenomen. Ik weet dus niet hoe zwaar die rol heeft gespeeld op dit dossier, maar ik erken wel dat we in feite ons eigen instrumentarium moeten hebben om naar die wetgevingskwaliteit te kijken. Tegelijkertijd — daar hadden we het daarstraks ook over — zijn we aan de ene kant ook afhankelijk van wat er in de Tweede Kamer en in het voorbereidingstraject hiernaartoe al mee gebeurt. We hadden vervolgens even het interruptiedebatje waarin we zeiden: als we inderdaad vinden dat er te veel aan die wet is veranderd, bijvoorbeeld ten opzichte van die uitvoeringstoets, dan zouden we daar gewoon als Eerste Kamer opnieuw naar moeten kunnen vragen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat was niet helemaal mijn vraag. Dit gaat over instrumentarium, maar mijn vraag ging meer over houding. Het ging meer over de vraag hoe het werkt. We kunnen alle instrumenten meenemen. Maar als een belangrijk deel van deze Kamer zich bij voorbaat gecommitteerd weet aan hetzij het regeringsstandpunt, hetzij een gekwalificeerd verzet daartegen, kunnen wij dan ons werk wel goed doen? Dat is eigenlijk mijn belangrijkste vraag. Dat zit dus veel meer in de houding. Nemen wij voor onszelf als Kamerleden, als fractie hier, de onafhankelijkheid in die noodzakelijk is om wetgeving echt op haar merites te beoordelen?

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Wij zijn natuurlijk wel politieke fracties, dus ook wij hebben achterbannen — u en ik hebben dat ook — waaraan we

verantwoording moeten afleggen over onze politieke keuzes. Ik denk dat je daarnaast moet zeggen: als ik kijk naar wetgeving en wetgevingskwaliteit, dan hebben wij om deze reden dan toch voor of tegen gestemd. Misschien moet je dat inderdaad vaker wat kritischer doen. Maar wij zijn niet losgezongen van onze politieke partij. De Eerste Kamer is niet gehouden aan een regeerakkoord, maar wij zijn natuurlijk ook gewoon een politiek orgaan. Ik denk dat je dat niet kunt uitsluiten. Anders zou je een heel ander instituut moeten oproepen, dat politiek onafhankelijk is.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Ganzevoort.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Natuurlijk speelt politieke weging altijd een rol. Als bij wetgeving heel breed de vraag wordt gesteld of die wel uitvoerbaar, verantwoord en al die dingen meer is, dan komt die politieke weging in een bepaald licht te staan. Mijn vraag en eigenlijk oproep aan ons allen zou zijn om de onafhankelijkheid en de taak om onafhankelijk te wegen, die ons is opgelegd en die hoort bij ons ambt, dan een grotere rol te geven.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

U suggereert daarmee dat dat onvoldoende gebeurt. Zo komt het tenminste op mij over. Als ik naar mijzelf kijk, en ik ben een politiek dier: ik kijk naar eer en geweten naar een wetsvoorstel om te beoordelen of het wel of niet kan. Daar hoort een totale afweging bij, zoals ik straks al aangaf. Er zitten wellicht elementen in waarvan we zeggen: daar zijn we niet blij mee, dat had beter gekund; is dat wel uitvoerbaar? We nemen hier met z'n allen ook best weleens wetten aan, initiatiefwetten bijvoorbeeld, waarvan we zeggen: jongens, is dit eigenlijk wel uitvoerbaar? Volgens mij heb ik nog een keer ergens tegengestemd. Vooral bij initiatiefwetten, die niet vanuit de regering maar vanuit de Kamer komen, is een vraag vaak of ze wel uitvoerbaar en effectief zijn, en of je het wel zou moeten doen. Daarin maak je op een gegeven moment toch een politieke afweging. Dat geldt niet alleen voor wetsvoorstellen die vanuit de regering of de coalitie komen.

De **voorzitter**:

De taak die mij is opgelegd is om de voortgang van het debat te bewaken. We zijn nu bij de derde spreker. Ik kan in ieder geval aankondigen dat we ook een dinerpauze gaan inlassen, omdat het vanavond later gaat worden.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

We krijgen dus toch nog eten vanavond.

De **voorzitter**:

Misschien nog een korte vraag.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Heel kort, voorzitter. Voor mij gaat het in dit debat ook heel erg over zelfreflectie. Ik zei er nadrukkelijk bij dat wij vanuit onze partij ook weleens aan een akkoord hebben meege-

daan. Het effect daarvan heb ik zelf ervaren toen ik hier in de Kamer zat. Dat was dat we ervoeren dat de vrijheid om de onderdelen van zo'n akkoord heel kritisch te blijven beoordelen een stuk kleiner is. Dat snap ik. Dat hoort bij coalitievorming en dergelijke. Ik vind wel dat we die zelfreflectie moeten meenemen in dit gesprek en niet alleen moeten zeggen dat we het zo goed mogelijk doen. Onze vrijheid om te oordelen wordt beperkt als we gecommiteerd zijn aan bepaalde uitkomsten. Ik denk dat dat onderdeel moet zijn van onze zelfreflectie.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik sluit een beetje aan bij de vorige discussie. Ik heb eigenlijk maar een heel korte vraag. Als wij hier met elkaar vaststellen dat een wetsvoorstel onuitvoerbaar is, vindt u dan dat deze Kamer dat voorstel moet verwerpen, of blijft het politieke primaat bij het feit dat het in het regeerakkoord stond, en dat de polder het prachtig vond? Dus: het is onuitvoerbaar, maar we gaan het toch doen?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Dit zijn gewetensvragen. Ik denk dat die vraag geldt voor iedereen die op een gegeven moment in een coalitie zit. Ik sta hier nu als coalitiepartij. U heeft allemaal weleens in een coalitie gezeten. Oké, niet allemaal, maar goed. Gelukkig is meneer Ganzevoort zelf zo eerlijk om toe te geven dat dat soort zaken meespelen. Het is precies wat ik zei: wij hebben een achterban. In mijn geval zit ik hier namens de VVD. Ook de VVD heeft leden. Die hebben verkiezingsprogramma's vastgesteld en dat soort zaken. Daar raak je niet van losgezongen. Dat is een onderdeel van je afweging. Dat ga ik niet ontkennen.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Toch weer de vraag: wat vindt u uiteindelijk? Als, gehoord de vele deskundigen, gegeven de discussies en de deskundigenbijeenkomsten en wat dan ook, blijkt dat een wet eigenlijk onuitvoerbaar is, is het dan niet onze taak om hem te verwerpen? En als we dat een te zwaar middel vinden, moeten we hem dan in ieder geval met een novelle terugsturen? Dat was mijn laatste way out. Vindt u dat we de wet dan eigenlijk moeten verwerpen, en dus niet de uitvlucht van een novelle moeten kiezen?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Volgens mij gebeurt dat ook weleens. U vraagt: moeten we een wet dan verwerpen? Volgens mij is dat wat we hier ook weleens doen. U schudt nu nee. Pas was er nog een wetsvoorstel, of een initiatiefwet, waar ik als persoon heel erg achter stond. Dat hebben we uiteindelijk moeten verwerpen, omdat in de tussentijd de situatie sterk gewijzigd was. We zeiden toen: dit gaat een onbedoeld effect hebben, zodat we dit voorstel toch verwerpen. Dus ik denk dat dat niet alleen een fractieafweging is, maar ook een individuele afweging, die wij met z'n allen maken. Ik zit daar niet anders in dan u, omdat u nou toevallig niet in de coalitie zit.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Rooijen.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik suggereerde niet dat de senaat nog nooit iets verworpen heeft, hoewel het een uitzondering was. Maar mijn vraag is: weegt uiteindelijk de onuitvoerbaarheid zwaarder dan het toch maar om politieke redenen goedkeuren van de wet? Dat blijft mijn kernvraag.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik ga daar in algemene termen niet op antwoorden. Ook de uitvoerbaarheid heeft natuurlijk verschillende aspecten. Is iets 100% niet uitvoerbaar? Nou, ik denk dat u mij dan aan uw zijde treft. Maar is iets alleen voor bepaalde partijen wat lastig uitvoerbaar? Of is het 20% niet uitvoerbaar? Sorry, maar daar zit gewoon een bandbreedte in. Ik ga op die vraag dus niet ja of nee antwoorden.

De heer Backer (D66):

De vraag van collega Van Rooijen deed mij onweerstaanbaar denken aan het strafbaar stellen van het kraken. Ik denk dat mevrouw De Bruijn-Wezeman zich dat dossier ook nog wel herinnert. Iedereen zei daarvan: dat moet je niet doen. Maar het werd toch gewoon vrolijk aangenomen.

Mijn vraag is heel beperkt. U heeft het over opnieuw advies vragen. Ik stel nu even een technische vraag: u bedoelt voorlichting, zoals we dat nu ook doen? U wilt niet iets nieuws introduceren bij de Raad van State?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Nee. Nou ja, ten aanzien van een nieuwe uitvoeringstoets kan ik mij niet herinneren dat wij die hier ooit zo uitgebreid hebben gevraagd. Aan het begin van het wetgevingsproces vinden de uitvoeringstoetsen plaats. De Raad van State hebben we weleens opnieuw om een advies gevraagd.

De heer Backer (D66):

Het gaat mij er puur om dat we het even zuiver hebben. U vraagt een commissie om zich erover te buigen dat deze Kamer advies aan de Raad van State kan vragen. Maar u bedoelt voorlichting. Want dat doen we al.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Sorry.

De heer Backer (D66):

Toch? Of u wilt iets nieuws.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Nee. Ik bedoel: de voorlichting van de Raad van State wordt in het algemeen aan het begin van het wetgevingstraject gegeven. Eventueel, als er grote wijzigingen zijn tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, volgt er nog een advies of voorlichting van de Raad van State.

De voorzitter:

Die termen worden wel door elkaar gebruikt.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Die worden door elkaar gebruikt. Het kan zijn dat de wet na amendering in de Tweede Kamer zo veranderd is dat we zeggen: dan moeten we opnieuw om voorlichting vragen.

De heer **Backer** (D66):

Dan spreken wij dezelfde taal.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Dat is één. Het andere is om te vragen om een uitvoerings-toets. Dat is het tweede.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik ga door op dat punt van die extra voorlichting. Dat is inderdaad een mogelijkheid. De heer Ganzevoort zei terecht dat een wet in de Tweede Kamer soms op grond van een aantal politieke afwegingen behoorlijk stevig doorgeamendeerd is. Hier moeten we dan eerst de commissie overtuigen dat je opnieuw voorlichting nodig hebt. Er moet extra toestemming gevraagd worden aan de Kamer. Zou wat mevrouw De Bruijn-Wezeman betreft een van de mogelijkheden zijn dat we die extra voorlichting misschien meer standaardiseren en gemakkelijker maken, zodat we, als we met elkaar constateren dat een wet te veel geamendeerd is, daar een makkelijker route voor kunnen bedenken?

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Ik vind dat een interessante vraag. Ik weet dat de procedure op dit moment heel erg ingewikkeld is. Mag ik deze vraag namens u aan de werkgroep doorspelen?

De heer **Schalk** (SGP):

Een heldere vraag, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de heer Ester, namens de ChristenUnie.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Dank, voorzitter. De ChristenUniefractie heeft met grote belangstelling en instemming kennisgenomen van het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Een affaire die gerekend moet worden tot de grootste naoorlogse misstanden van overheidsbeleid. Een overheid die zich van haar slechtste kant liet zien, hetgeen resulteerde in duizenden slachtoffers, waaronder veel kinderen. Tot op de dag van vandaag is het aantal gedupeerden dat niet financieel gecompenseerd is pijnlijk groot. Het morele adagium van een nabije, zorgzame en begripvolle overheid werd bruusk geschonden. Het veroorzaakte leed onder getroffen burgers is onthutsend. Er was geen sprake van een empathische overheid, een overheid die rechtvaardigheid zoekt en recht doet. Integendeel, de overheid en de Belastingdienst bleken ongenaakbaar. De menselijke maat was zoek.

Maar ook het parlement is in het geding. Ook wij bleven in gebreke. Immers, uiteindelijk zijn de toeslagenarrangemen-

ten die zo veel leed berokkenden onder goedwillende burgers, door het parlement en dus ook door de Eerste Kamer als medewetgever goedgekeurd en geaccordeerd. Wij zijn als volksvertegenwoordigers medeverantwoordelijk voor de complexiteit van het toeslagensysteem en moeten dat gewoon eerlijk toegeven. Onze eigen rol mag daarom niet buiten beschouwing blijven. Ook onze fractie was — ik zeg het in alle eerlijkheid en ik deel dat met u — in retrospect niet alert en scherp genoeg.

Voorzitter. Wij zijn dan ook blij dat wij nu over een rapport beschikken dat de rol van de senaat kritisch onderzoekt en wijze lessen trekt. Dat rapport is een belangrijke bijdrage aan het zelfreinigend vermogen van dit huis. Mijn fractie heeft een aantal vragen en die willen wij graag aan de commissie voorleggen. De eerste vraag is waarom de feitelijke research van de commissie de periode tot 2019 betrof. Juist in de periode daarna is de toeslagenaffaire op de spits gedreven en kwamen nieuwe, schrijnende feiten aan het licht. Waarom, zo vraagt mijn fractie, zijn de jaren 2020 en 2021 niet ook meegenomen? Missen we daardoor niet elementaire jaren in het totaaloverzicht?

De ChristenUniefractie deelt de vaststelling van de commissie dat de overheid stelselmatig het doenvermogen van de burger heeft overschat. Dat geldt ook voor de veronderstelde rationaliteit van de burger. Het idee van een modelburger, die weloverwogen zijn of haar weg zoekt en vindt in een woud van bureaucratische regelingen en een berekenende optimale keuze maakt in de opties die zich aandienen, is een achterhaald beleidssimplisme. De homo economicus is minder rationeel dan veel ministerieel beleid veronderstelt, en de toeslagenaffaire is daarvan een wrang voorbeeld. De Haagse torens tonen een ander zicht op de werkelijkheid dan de beleavingswereld van de Nederlandse burger. Ook de WRR wijst in het rapport Van toets naar tools op het stuitende gebrek aan inlevingsvermogen van beleidsmakers. Juist in situaties van chronische stress, bijvoorbeeld als gevolg van armoede, van schulden, teveel ontvangen toeslagen en andere stressful life events, bereikt de mentale belasting van burgers een piekniveau. Complexe regelgeving is een aanslag op hun doenvermogen, zeker onder toch al kwetsbare groepen.

Voorzitter. Kleine fouten hebben grote, vaak navrante gevolgen, zo leert de toeslagenaffaire. Ook de Belastingdienst bleek onvoldoende waakzaam. De WRR pleit terecht voor het in beeld brengen van de doenlijkheid van beoogd beleid en biedt daarvoor een aantal handvatten. Mijn fractie roept graag op tot het ontwerp van een handzame, praktische en ook gevalideerde toets op het doenvermogen van de burger om de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid a priori te kunnen vaststellen. De wetenschap, met name de sociale wetenschap, kan hier goede diensten bewijzen. Ook de betrokken doelgroep van burgers moet in dezen gehoord worden. De huidige toetsen van de Belastingdienst zijn gewoon te soft en te vrijblijvend.

Voorzitter. De door mijn fractie bepleite robuuste toets zou een structurele en doorslaggevende rol moeten spelen in de vormgeving van overheidsbeleid en het debat hierover in ons parlement. De regering heeft eerder aangegeven hierin stappen te willen zetten. De mede door de ChristenUniefractie ondertekende motie-Sent over een separate toets op de doenlijkheid van fiscale voornemens wilde dit proces versnellen. We moeten af van het voordeel van de twijfel, dat nu toch vaak dominant is in onze Kamer bij de

beoordeling van wetsontwerpen. Kan de commissie eens reflecteren op dit voorstel?

Mij dunkt dat een dergelijke toets zich overigens ook goed verhoudt tot de zienswijze en conclusies van dit rapport. Ziet de commissie hier een taak weggelegd voor de Eerste Kamer, of ligt het primaat bij de Tweede Kamer? Heeft de Griffie een rol om nauwkeuriger toe te zien op evaluaties van beleid en toezeggingen die door de regering worden gedaan? Is ons halfjaarlijkse systeem van toezeggingenrapporten nog toereikend? Hoe kunnen we eigenlijk het collectieve geheugen van de Kamer beter documenteren en vooral activeren op het juist politieke moment? Hoe kunnen we onze eigen effectiviteit consequenter en kritischer positioneren?

De overheid, zo stelt de commissie met reden vast, was disproportioneel gericht op frauderisico's van het toeslagenstelsel, met name wat het voorschotkarakter betreft. Boetes werden verhoogd, sancties werden aangescherpt en controles werden strenger. Deze maatregelen waren geënt op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagenregelingen. De toenmalige economische crisis leidde tot een stringent bezuinigingsbeleid en fraudebestrijding was daarvan een dragende hoeksteen. Houdbaarheid van overheidsfinanciën en tegengaan van bureaucratie waren daarbij leidraad. Bestrijding van fraude rond toeslagen is natuurlijk alleszins begrijpelijk, maar was met de kennis van nu doorgeslagen en niet altijd in verhouding. De ChristenUnie zou de commissie willen vragen hoe zij deze spanningsverhouding ziet tussen fraudebestrijding, beleidsefficiëntie en rechtsbescherming. Hoe weegt zij die spanningsverhouding? Wat had beter gekund? Wat had beter gemoeten? En hoe kan de Eerste Kamer hier de juiste balans aanbrengen?

Deze wezenlijke issues hebben ook te maken met de cruciale vraag of de maatschappelijke antenne van de Eerste Kamer wel scherp genoeg was afgesteld. Twijfels hierover zijn wellicht gerechtvaardigd. Welk perspectief heeft de commissie voor ogen om hier verbetering in aan te brengen? Welke rol is hier weggelegd voor de fracties zelf? Wij hebben het nu over de Eerste Kamer, maar wij hebben het eigenlijk in het kader van de zelfreflectie heel weinig over onszelf, over onze eigen fracties. Wat hebben wij nou goed gedaan en wat hebben wij nu slecht gedaan? Ik denk dat dat in het vervolg van dit debat wat meer aandacht moet krijgen, zo wil ik in overweging geven.

Is de commissie van mening dat de politieke waan van de dag, die ook dit huis niet onberoerd laat, hier mede debet aan is? Vertroebelt dit niet het zicht op de langetermijngevolgen van overheidsbeleid? De insteek die mijn fractie bepleit, betekent eveneens dat de Belastingdienst, ooit de parel onder de Nederlandse overheidsdiensten, zich steviger richting overheid en parlement moet opstellen om ondoenlijke fiscale regelgeving tegen te houden en te heroverwegen. Biedt de Belastingdienst eigenlijk wel voldoende tegenwicht? Ik moet u zeggen, als ik de toetsen van de Belastingdienst lees, dan vind ik die niet scherp genoeg. Eigenlijk gaan ze altijd akkoord met voorgenomen wetgeving en dat is geen goede zaak. Ik vraag de commissie: moet de Belastingdienst niet veel nadrukkelijker op zijn strepen gaan staan? Ook dit moet onderdeel zijn van een culturomslag bij de dienst. Welke mogelijkheden ziet de commissie om handen en voeten te geven aan deze omslag?

Regering en Belastingdienst hebben de afgelopen jaren stelselmatig gewezen op hardnekkige ICT-problemen in de uitvoering van dat complexe systeem van kinderopvangtoeslagen. Het parlement, ook wij, is inmiddels bedolven onder evaluatie- en voortgangsrapportages; nummer elf, nummer twaalf, nummer dertien, nummer veertien en gaat u zo maar door. Het einde is nog steeds niet in zicht. Heeft de commissie enig idee hoe we dit proces zouden kunnen kantelen? Hoe lang kunnen we nu eigenlijk burgers en slachtoffers voorhouden dat deze netelige kwestie nog jaren zal aanscherpen? Dat voedt wantrouwen en scepsis. Dat zijn twee dodelijke maatschappelijke sentimenten die het aanzien van de overheid en de Belastingdienst ernstig schaden.

Voorzitter. De commissie wijst terecht op het binaire karakter van het oordeel van de Eerste Kamer over wetsvoorstellen. Ook collega's spraken daar al over. Er zijn maar twee smaken; we zijn voor of we zijn tegen. Een van de commissiesuggesties gaat over het voorlopig verwerpen van een wetsvoorstel op basis van technische onvolkomenheden. Kan de commissie dit voorstel toch eens wat nader toelichten? Wat zijn nou eigenlijk de voor- en nadelen? Is de suggestie van de commissie juridisch uitvoerbaar? Hoe beïnvloedt dit de onderscheiden taken en rolopvattingen van Tweede en Eerste Kamer? Hoe weegt de commissie het oordeel van de Raad van State op dit punt?

Het commissierapport zoomt eveneens in op de spanningsverhouding tussen de deeltijdsaanstelling van Eerste Kamerleden en hun kerntaak als beoordelaar van wetsvoorstellen. De geringe tijd die wij hebben voor het zorgvuldig wegen van wetgeving en de maatschappelijke uitwerking ervan voelen wij, zoals we hier vanmiddag aanwezig zijn, allemaal als een groot probleem. We voelen dat allemaal aan den lijve. Dat geldt met name voor kleinere fracties; ik maakte het punt daarstraks al even. Dan gaat het niet alleen om het geven van een plenaire bijdrage — dat kun je wel in een dag doen — maar om de hele aanloop, om je een wetsvoorstel eigen te maken, om inbreng te leveren op dat punt en om alle amendementen die zijn ingediend te volgen en te wegen. Dat is bepaald geen klein bier. Fiscale wetsvoorstellen zijn daarvan sprekende voorbeelden. Ondanks pogingen om de voorstellen over het jaar te spreiden, moet het jaarlijkse belastingplan rond de kerst met stoom en kokend water worden afgehandeld. Dat komt de degelijkheid van toetsing van wetgeving bepaald niet ten goede. Het zelfreflectierapport herkent het dilemma, maar komt niet tot een eenduidige oplossing. Mijn fractie heeft daar overigens alle begrip voor, maar vraagt de commissie niettemin om eens een aantal opties met de Kamer te delen.

Voorzitter, ik sluit af. Er moet nu snel een einde worden gemaakt aan de dystopische situatie van de gedupeerden van de toeslagenaffaire. Deze kwestie ziekte maar door. Het vertrouwen van de burger in de overheid en in het parlement krijgt daardoor een geduchte knak. Gelukkig zien we ook dat het kabinet nu stevig inzet op het tegemoetkomen van de slachtoffers; aan het vrijgemaakte compensatiebudget zal het echt niet liggen. Alleen duurt de afwikkeling lang, erg lang, te lang.

De fractie is de commissie, haar voorzitter, de ondersteuners en de Griffie veel dank verschuldigd voor het echt gedegen rapport zoals dat nu voorligt. Nogmaals onze complimenten. Nu zijn wij aan zet om uitvoering te geven aan de lessen die de commissie ons voorhoudt. Onze fractie heeft daar-

over een aantal vragen gesteld en we zien uit naar de antwoorden.

Dank u, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Ester.

De heer Koole (PvdA):

De heer Ester zegt aan het eind: de fractie heeft een aantal vragen gesteld. Het zijn een heleboel vragen, een heleboel relevante vragen ook. Ik hoop ook dat een aantal van die vragen retorisch zijn bedoeld, want ik was het vaak met de strekking eens. Maar mag ik de heer Ester vragen om eens een concreet voorstel vanuit de ChristenUnie te doen? Hij had het bijvoorbeeld over de toets op de doenbaarheid. Hoe denkt de ChristenUnie dat je dat in de praktijk in de Eerste Kamer vormgeeft? Op welk moment pas je dat toe? Is dat alleen bij het wetgevingsproces, bij het maken van de wet, of gaan we daar later, nadat de wet eenmaal tot stand is gekomen, bij de uitvoering van de wet in de praktijk ook nog handen en voeten aan geven? Kan de heer Ester bijvoorbeeld op dat punt wat meer concreet zijn? Wat kan de Eerste Kamer concreet doen?

De heer Ester (ChristenUnie):

Ik heb net als u een groot aantal vragen gesteld, dus ik ben ook zeer benieuwd naar de antwoorden. Maar dit was nou juist een heel concreet punt dat ik inbracht. We hebben behoefte aan een hele robuuste toets om de doenlijkheid a priori te kunnen vaststellen. De wetenschap kan daarbij een grote rol spelen. Er is heel veel kennis aanwezig om zo'n toets te maken, te valideren et cetera. Je moet die toets natuurlijk met name aan het begin van complexe wetgeving hebben. Kunnen burgers het überhaupt wel aan? Ik had het over de motie die ik ooit samen met uw collega Sent heb mogen indienen, over de doenlijkheid van beleid. Dat is absoluut cruciaal. Als de toeslagenaffaire ons iets geleerd heeft, is het dat we zo'n toets heel hard nodig hebben. Voor de vraag hoe die er precies moet uitzien, is het misschien een beetje te vroeg in het debat, maar ik zou vooral de kennispartners daarin willen involveren. We moeten toetsen als het gaat om hele ingewikkelde wetgeving, want we zien dat het daar steeds op misgaat.

De heer Koole (PvdA):

Ik begrijp dat de heer Ester bedoelt dat die toets aan het begin van het wetgevingsproces in opdracht van de regering zelf wordt uitgevoerd en bij de wetgevingsstukken wordt gevoegd, zodat wij daar kennis van kunnen nemen. Maar als op dat moment toch het gevoel bij deze Kamer bestaat dat het onvoldoende is en niet robuust genoeg is uitgevoerd, wat kan de Eerste Kamer dan zelf op dat moment nog doen?

De heer Ester (ChristenUnie):

Dat is natuurlijk cruciaal. Als de weging is zoals u die aan geeft, dan zijn we natuurlijk met z'n allen mans genoeg om in het debat heel hard aan de bel te trekken en te vragen dat het beleid wordt bijgesteld, juist vanwege de uitkomsten van de toets die we met elkaar hebben afgesproken. Dat lijkt me niet zo heel ingewikkeld. Dat raakt de kernactivitei-

ten van ons als senatoren om dat op het juiste moment in te brengen en toezeggingen te ontlocken — heel veel meer kunnen we niet doen — om het beleid bij te stellen.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Koole.

De heer Koole (PvdA):

Ik werkte toe naar een analogie met de voorlichting bij de Raad van State. Daar is net over gesproken. Bij de uitvoerbaarheid zou je kunnen zeggen: het is kennelijk niet goed gebeurd, dus we kunnen daar flink vragen over stellen. Is er op dat moment een mogelijkheid dat u zegt dat de Eerste Kamer zelf expliciet aan de regering vraagt om opnieuw een uitvoerbaarheidstoets te doen die wel robuust is?

De heer Ester (ChristenUnie):

Daar zou ik helemaal niet op tegen zijn. De aard van de kritiek moet er dan ook naar zijn. Dat ben ik absoluut met u eens. We zijn ook een beetje een tandeloze tijger. We hebben een mooi instrument, maar we maken daar niet goed gebruik van. Dat moet zeker op dat moment aan de orde komen. Dank u voor die vraag.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Ester. Dan is het woord aan de heer Van Rooijen. Hij spreekt namens de fractie van 50PLUS.



De heer Van Rooijen (50PLUS):

Voorzitter. Mijn fractie dankt de commissie voor het rapport en voor het advies. Wij zijn er eerlijk gezegd heel blij mee dat wij daar vandaag zo grondig over kunnen discussiëren. Over de impact van de toeslagenaffaire is, vinden wij, zowat alles wel gezegd. In dit debat wil mijn fractie zich concentreren op de kwaliteit van de parlementaire behandeling. Dat biedt ruimte voor een thema dat de Tweede Kamer heeft weggemoffeld: de eigen impulsen van de Tweede Kamer bij het veranderen van koers.

Mijn fractie noemt als eerste druk vanuit de Kamer om de toeslagenflux te introduceren. Twee. Druk vanuit de Kamer — ik heb het steeds over de Tweede Kamer — om snel en ruimhartig te zijn en weinig accent te leggen op controle. Drie. Naar aanleiding van de Bulgarenfraude kwam er druk vanuit de Kamer om juist heel streng te controleren. Vier. Als het volgens de Belastingdienst vastloopt, wordt de regering van alles verweten en krijgt de Belastingdienst exclusief de schuld.

Het deed mij sterk denken aan het echec van de scheepsbouw begin jaren tachtig, waar de Tweede Kamer ook met succes alle schuld bij de regering, bij minister Van Aardenne legde, terwijl bijna alles wat mis was gegaan uitdrukkelijk door de Tweede Kamer was geëist, met name door het Kamerlid Arie van der Hek. Ik heb het allemaal meegemaakt. Bij de enquête heeft de Kamer, de Tweede Kamer, toen de eigen rol zorgvuldig onder het tapijt geveegd.

Voorzitter. Mijn fractie stelt voor dat de Eerste Kamer zich in dit debat vooral concentreert op de rol van de Staten-

Generaal bij de toeslagen. Dan sluiten we dicht aan bij de werkelijke taak van deze Kamer. Dat betekent dat we in dit debat minder werk hebben. Dan hoeven we ook maar één debat te voeren. Dan komt de rol van het parlement zelf duidelijk in beeld. De Tweede Kamer zal dat niet leuk vinden, ondanks wat er hier soms gezegd wordt.

Ik wil weer teruggaan naar het verleden. Ik noemde de RSV-enquête over de scheepsbouw. Dat was de eerste parlementaire enquête. Het was een waar mediaspektakel. Een minister moest zelfs aftreden. Zo ontstond het politieke beeld dat enquêtes tot het aftreden van bewindslieden zouden moeten kunnen leiden.

Voorzitter. Dan de toeslagen. Het is bekend — ik zeg het toch maar — dat ik Joop Wijn waarschuwde, begin van deze eeuw. Hij wilde de toeslagenstelsel invoeren. Dat was een idee van een voormalig Tweede Kamerlid van het CDA. Na diens vertrek bleef dat ex-Kamerlid intensieve lobby voeren voor het invoeren van de toeslagen. Het was een kwestie van doordrammen. Op het Plein in Den Haag, voor het Tweede Kamergebouw, waarschuwde ik Joop, Joop Wijn. Ik zei: "Doe het niet! De Belastingdienst moet en kan toeslagen niet uitvoeren. De belastingambtenaren zijn opgeleid voor het opleggen van belastingaanslagen, het controleren en het invorderen, en niet voor het uitkeren van toeslagen. Als de toeslagen er toch zouden moeten komen, Joop, richt dan een aparte uitvoeringsdienst op, een soort dienst 2." De evaluatie van de toeslagenaffaire heeft, na de publicatie van het rapport Ongekend onrecht van de onderzoekscommissie-Van Dam geleid tot het aftreden van het gehele kabinet.

Ik wil op een dieperliggend probleem wijzen. Het ministerie van Financiën is van oudsher zuinig op het aantal bewindslieden. En dat terwijl diverse ministeries twee ministers hebben of twee staatssecretarissen en een minister. Op Financiën was er eigenlijk altijd één minister en één staatssecretaris. Uitgerekend het kabinet-Den Uyl was daar een uitzondering op, maar dat is lang geleden. Ik heb als Tweede Kamerlid van 50PLUS destijds gepleit voor een tweede minister van Financiën, uitsluitend verantwoordelijk voor de belastingen, zowel voor de wetgeving als de uitvoering door de Belastingdienst. De motie werd verworpen. Een tweede motie van 50PLUS, voor een tweede staatssecretaris van Financiën, uitsluitend voor de uitvoering, werd eveneens verworpen in de Tweede Kamer.

Op maandagavond 16 december 2019 waren collega Martine Baay en ik op bezoek bij minister Hoekstra op het ministerie voor gevraagde steun voor de Stikstofwet. Ik heb Hoekstra toen geadviseerd: Wopke, je moet nu Mark Rutte, de premier, bellen en hem zeggen dat er nú een tweede staatssecretaris van Financiën moet komen. Wopke antwoordde mij: Martin, Snel wil dat niet. Twee dagen later trad Menno Snel af en was er geen staatssecretaris meer. Een maand later waren er twee: Vijlbrief en Van Huffelen. Het kan verkeren.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Wij kennen allemaal de zeer lange staat van dienst van de heer Van Rooijen, maar ik zou het persoonlijk toch wat passender vinden in het gesprek hier dat we niet alle bewindslieden met hun voornaam aanspreken.

De heer Van Rooijen (50PLUS):
Waarvan akte.

De voorzitter:

Daar sluit ik mij bij aan, dus gaarne. Gaat uw gang.

De heer Van Rooijen (50PLUS):
Oké, voorzitter, dat zal ik doen.

Ik zei: een maand later waren er twee, Vijlbrief en Van Huffelen. U ziet dat ik geen voornamen noemde. Je bent nooit te oud om te leren; het kan verkeren. Ik had al eerder aan de premier gevraagd wat er toch op tegen is om een extra bewindsman op Financiën te hebben. Toen zei hij: Martin ... Hij zei niet: Van Rooijen. Hij zei: Martin.

De voorzitter:

Het is een randgeval.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Op het randje. Hij zei: ik wil geen groter kabinet. En nu zitten we op het record van 29. Soms liggen zaken voor de hand en vraagt men zich later af waarom het niet gedaan is. Daarom heb ik dit genoemd.

Voorzitter. De rol van de senaat in de toekomst. Ik ga vooral in op paragraaf 5, te weten de resterende aanbeveling: discussie over de rolopvatting van de Eerste Kamer. De commissie stelt de vraag of de Kamer en Kamerleden meer ondersteuning zouden moeten krijgen voor hun controlerende taak om meer grip te krijgen op de uitvoerbaarheid, waaronder de ontwikkeling van geavanceerde informatiesystemen.

De heer Koole (PvdA):

Nog even terug naar het vorige punt, over die twee staatssecretarissen. Is de heer Van Rooijen van mening dat het werkelijk iets had uitgemaakt voor het ontstaan van de toeslagenaffaire, waren er twee staatssecretarissen geweest bij de hele affaire?

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Dat is een hele goede vraag, die ik mezelf al jaren stel. Vandaar dat ik het vandaag aan de orde wil stellen. Ik heb dat antwoord uiteraard ook niet. Eén ding weet ik wel: als we naast minister Hoekstra een tweede minister van Financiën hadden gehad, voor uitsluitend wetgeving en uitvoering, dan zou dat in de cruciale periode, ook van Wiebes, Snel en daarna, een enorme taakverlichting zijn geweest voor de staatssecretaris. Wiebes was vooral bezig met de wetgeving. Hij wilde een belastinghervorming en was bezig met alleen en vooral de wet. De Belastingdienst was een ondergeschikt onderwerp. Als daar een tweede staatssecretaris was geweest of een minister voor wetgeving en uitvoering, dan was er zeker veel meer aandacht en prioriteit gegeven aan een probleem dat zich allengs voordeed. Ik kan niet aantonen, en zeker niet bewijzen, dat dat alles had kunnen voorkomen wat nu gebeurd is, maar het had zeker een belangrijke rol kunnen spelen om eerder en beter in dat toeslagengebeuren in te grijpen. Het enkele

feit dat ook Sociale Zaken in staat was om Financiën als-
maar te blijven parkeren, zegt genoeg. Als daar een minister
van belasting was geweest, had die gezegd: jullie kunnen
me wat; zo gaan wij het doen, want de Belastingdienst kan
zo niet verder.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik begrijp heel goed dat er goede redenen kunnen zijn om
twee staatssecretarissen te hebben, maar de heer Van
Rooijen zegt dat hij niet weet of dat had uitgemaakt in deze
concrete kwestie. Hij heeft zelf net aangegeven dat het
misschien toch vooral het tijdsbeeld was, en vooral ook de
opstelling en de reactie van de Tweede Kamer. Daar dron-
gen ze erg aan op fraudebestrijding, enzovoort. Ook al
hadden er drie gezeten: in die algemene tijdsfeer had het
waarschijnlijk niet zo veel uitgemaakt.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Dat ben ik ook wel met u eens. Het is echt een dilemma. Ik
vind dat staatssecretaris Van Rij — zo heet hij; ik zal zijn
voornaam niet noemen, want ik ken hem daarvoor te goed
— heel goed ik, nog op televisie verteld dat ze bijvoorbeeld
ook in de Eerste Kamer duidelijk te maken waar de grenzen
voor de Belastingdienst liggen. Ik denk dat een aantal col-
lega's in deze Kamer dat ook vinden. Hij heeft zondagmor-
gen, geloof ik, nog op televisie verteld dat ze bijvoorbeeld
rond de energierekening 28 voorstellen hebben bekeken
om te zien of er één uitvoerbaar was om er iets aan te doen.
Hij kwam tot de conclusie dat ze alle 28 niet uitvoerbaar
waren, en zeker niet op korte termijn. Zo moet het, en zo
gebeurde het toen niet.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Wij kennen de heer Martin van Rooijen als voormalig
staatssecretaris van Financiën, die ook heel effectief optrad
in de energiecrisis in de jaren zeventig; dat heb ik weleens
eerder gememoreerd. We zijn nu de toeslagenaffaire aan
het onderzoeken. Ik vraag hem ook qualitate qua als ex-
staatssecretaris van Financiën: is het kernprobleem niet dat
wij een Belastingdienst hadden die heel goed was in het
incasseren van belasting, maar dat die niet was geëquipeerd
voor het uitdelen van toeslagen? Is de kernoorzaak van deze
ellende niet eigenlijk dat er een fundamentele weeffout
gemaakt is bij dit hele stelsel? Wat is uw visie daarop? Dat
vraag ik aan de heer Martin van Rooijen als voormalig
expert.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Ik denk dat dit wel een juiste analyse is. Misschien moet ik
er iets aan toevoegen. Ik noemde dat niet, maar dat heeft
mij destijds wel enorm verbaasd. Het is achteraf altijd
makkelijker zeggen dan toen het gebeurde. Ik heb toen al
gedacht: hoe kan het nou dat, als de Belastingdienst dat nu
eenmaal moet uitvoeren, de Kamer het volgende zegt? "De
mensen hebben de toeslagen hard nodig. Kunt u ook
voorschotten gaan geven?" Dat is de kern van het probleem.
Als je voorschotten gaat geven op basis van voorlopige
geschatte inkomsten en de werkelijke inkomsten daarna
anders zijn, hoger of lager, dan moet je toeslagen terugbe-
talen. We weten allemaal dat dat met honderden miljoenen
niet gebeurd is, omdat die mensen dat al hadden uitgege-
ven en niet konden betalen. Ook het zomaar op verzoek van

de Kamer zeggen "kunnen we dat niet sneller gaan doen
met voorschotten", had nooit mogen gebeuren. Natuurlijk
gunden we het al die mensen, maar wat niet kan, kan niet.
Dat bedoel ik. Als er een minister of staatssecretaris van
Financiën zit voor de belastingen die dat ook echt zo kan
vertellen in de Kamer, dan gaat het niet door. Maar dat is
niet gebeurd.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Otten.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Dus we kunnen constateren dat de mensen die dat moesten
doen, dat niet deden. Hoe kunnen we dat dan structureel
verbeteren? We kunnen nu roeren in een bord pasta: dat
stukje had daar moeten liggen en dat daar. Maar dat veran-
dert het niet. Er gaat structureel iets mis, omdat er blijkbaar
mensen aan de knoppen zitten die onuitvoerbare zaken
bedenken die wij hier dan van een stempeltje voorzien. Dat
gebeurt vaak met de coalitie, waar wij overigens niet bij
zitten. Hoe verander je dat dan? Dat vraag ik aan de heer
Van Rooijen. Wat regeltjes erbij verzinnen lost dat probleem
namelijk gewoon niet op. Dat is een structureel probleem.
Dat zien we nu op alle vlakken tegelijk, met al die verschil-
lende crises die zich ontwikkelen. Men heeft het gewoon
niet meer onder controle. Wat is dan volgens de heer Van
Rooijen, ook met zijn ervaring als voormalig bewindspers-
oon, de oplossing daarvoor?

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Ik denk dat we daar de komende tijd nog wel een keer op
terug kunnen komen, ook als het Belastingplan hier is. Het
debat met minister Kaag tijdens de Financiële Beschouwin-
gen is hier bij uitstek voor geschikt. Ik denk dat de Tweede
Kamer en ten laatste de Eerste Kamer veel harder moeten
sturen op de checks-and-balances van uitvoerbaarheid. Als
het niet uitvoerbaar is, mag de Tweede Kamer het niet
goedkeuren. Doen ze dat toch, dan moeten ze weten dat
het hier niet gaat gebeuren. Ik heb het gevoel dat de Tweede
Kamer vaak denkt: de Eerste Kamer is geen doublure van
de Tweede Kamer en ze verwerpen ook nooit wat; we kun-
nen heel ver gaan, want het komt toch wel door de Eerste
Kamer. De Tweede Kamer moet weten dat het in de Eerste
Kamer "tot hier en niet verder" is.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Het is mooi dat meneer Van Rooijen zo opkomt voor de
ambtenaren van zijn oude ministerie, waar hij ooit staatsse-
cretaris was. De toeslagenaffaire en de taak zijn bij de
Belastingdienst terechtgekomen middels de kinderopvang-
wet, die hier gepasseerd is. Overigens werd mijn fractie
een paar keer genoemd, maar de VVD-fractie in de Eerste
Kamer was juist de fractie die vroeg of de Belastingdienst
dit aankon en heeft daar ook op doorgevraagd. Nou weet
ik niet of de heer Van Rooijen kennis heeft genomen van
de evaluatie van de invoering van de afdeling Toeslagen
van de Belastingdienst, een jaar na de invoering van de
wet. In dat rapport lees je niet dat de Belastingdienst aangaf:
wij kunnen dit niet. Lees dat rapport nog eens na, want als
we evaluaties moeten meenemen, dan zou mijn fractie, die
de vragen eerder gesteld had, na dat jaar gerustgesteld zijn.
De heer Van Rooijen vroeg mij net of ik vind dat de Eerste

Kamer iets vanwege de uitvoerbaarheid tegen zou moeten houden. Daarom ga ik even terug naar de kinderopvangwet; ik weet de precieze naam even niet meer. Het probleem was dat het stukje uitvoering door de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst verstopt zat in een heel grote wet die over veel meer dingen ging. Dat is vaak het probleem. Wij krijgen hier geen monowetten die over een klein stukje gaan. Het ging toen over de kinderopvang. Je ziet ook dat de Kamers heel veel aandacht hebben besteed aan de kwaliteit van de kinderopvang, of werkgevers gingen mee-betalen, of ouders genoeg te zeggen hadden ...

De voorzitter:

Mevrouw De Bruijn, wat is uw vraag?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Mijn vraag is concreet: onderkent de heer Van Rooijen dat juist de afweging over een wet afwijzen of niet ook onderdeel is van het gegeven dat een wet vaak veel breder is en veel meer elementen bevat? Er is altijd sprake van een schaal bij de vraag waarom je iets wel of niet aanneemt.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Dat is natuurlijk een probleem. Dat heb ik net ook met u gedeeld. Wij zijn allemaal blij met de motie-Hoekstra die hier toen aanvaard is. U zegt dat de Belastingdienst zei dat het wel uitvoerbaar was toen het werd ingevoerd. Daar heeft de Belastingdienst dus een inschattingsfout gemaakt. Ik wil daarmee niet zeggen dat ik gelijk had of wil hebben, laat staan achteraf, want dat is helemaal makkelijk. Maar voor mij stond in 2003 vast dat de Belastingdienst, met die cultuur ... Ik ben zelf belastinginspecteur geweest en ik heb op Financiën gewerkt en bij inspecties; vijf jaar. Ik kende die dienst van haver tot gort. Toen ik op Financiën kwam, wist ik wat wel en niet kon. Veel later zie je dat er iets gebeurt, waarvan ik toen kon en moest zeggen tegen Wijn: doe het niet. Het is een inschattingsfout van de dienst geweest om dat, naar ik vrees onder grote politieke druk, toch te laten passeren.

De voorzitter:

Ik breng het toch nog maar even onder de aandacht: dit debat gaat over de betrokkenheid van de Eerste Kamer. Het is ook een werkgroep zelfevaluatie geweest. Wij evalueren hier niet andere diensten, andere Kamers of andere mensen. Ik verzoek de beide discussianten om daarop te focussen.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Daarom kom ik inderdaad terug op de vraag die de heer Van Rooijen mij daarstraks stelde en waar hij nu ook naartoe gaat, als ik het goed begrijp. Hij stelde de vraag zwart-wit: ja of nee? Moeten wij als Kamer als we vinden dat een wet niet uitvoerbaar is, die wet wegstemmen? Maar ik geef juist het element aan dat de uitvoering vaak een stukje is van een veel bredere wet, waarin veel meer aspecten aan de orde zijn. Dat is vaak het probleem. In die bandbreedte maken wij een afweging. Vervolgens is de vraag wat wij als Eerste Kamer kunnen doen om de uitvoerbaarheid beter op de agenda te krijgen om daar beter op te kunnen toetsen, zonder meteen per definitie de hele wet te moeten wegstemmen, die ook goede elementen bevat.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Het gaat over de uitvoerbaarheid. De commissie stelt de vraag of de Kamer of de Kamerleden meer ondersteuning zouden moeten krijgen voor hun controlerende ...

De voorzitter:

Het alarm gaat af. We moeten de zaal verlaten.

De vergadering wordt van 17.01 uur tot 17.20 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik dank u allen voor uw medewerking aan de ontruimings-oefening van zo-even en voor uw begrip dat deze op een vergaderdag plaatsvond.

O, ik krijg door dat de microfoons en de geluidsinstallatie op dit moment niet werken. Om de techniek in de gelegenheid te stellen dit probleem te verhelpen, lijkt het mij verstandig om nu te schorsen voor de dinerpauze.

De vergadering wordt van 17.27 uur tot 18.30 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Van Rooijen.



De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik wacht even tot de collega's zitten. Ik wist niet dat mijn bijdrage en de interrupties daarna zo alarmerend waren. Maar dat even terzijde.

Voorzitter. Ik was gebleven bij een opmerking die ik maar even herhaal. De commissie stelt de vraag of de Kamer en de Kamerleden meer ondersteuning zouden moeten krijgen voor hun controlerende taak om meer grip te krijgen op de uitvoerbaarheid, waaronder de ontwikkeling van geavanceerde informatiesystemen. Mijn fractie beantwoordt die vraag bevestigend. In dit verband noem ik toch maar even — anderen hebben dat ook gedaan — het touwtrekken rondom de invoering van de Omgevingswet. Er was grote druk, destijds van minister Ollongren en nu van minister De Jonge, en naar onze mening ook oneigenlijke druk vanuit de Tweede Kamer, die ons bij moties opriep om de invoeringswet snel in te voeren. Daar gaan ze volgens mij niet over. Het was de Eerste Kamer, onder wie mijn collega Martine Baay, die minister Ollongren destijds de toezegging afdwong dat de minister het invoeringsbesluit pas kon tekenen na groen licht van de senaat. Het gaat immers om de uitvoerbaarheid en de vraag of het digitale systeem, DSO, honderd procent kan functioneren. Daarover wil de senaat terecht eerst zekerheid, in het belang van alle betrokkenen.

De commissie stelt ook de vraag welke rol de senaat heeft bij de kwaliteit van de feitelijke uitvoering na aannahme van het wetsvoorstel. Ook die vraag beantwoordt mijn fractie bevestigend. De senaat heeft zeker een rol, vooral — en nou komt-ie — als de Tweede Kamer dat opzichtig nalaat, zoals helaas regelmatig het geval is. Immers, aan sommige wetten liggen puur politieke besluiten ten grondslag. Een goed en actueel voorbeeld is de Wet uitkering ineens van pensioenen met 10%. De Belastingdienst heeft vorige week

het verzoek van de Pensioenfederatie om de pensioenfondsen bij de uitvoering te hulp te snellen, afgewezen. Een groter dieptepunt is niet denkbaar.

Twee andere recente voorbeelden. Onder grote politieke druk stemde de senaat in met de BIK, een grote belastingverlaging voor het bedrijfsleven. Ik noemde die toen de "buitengewoon ingewikkelde korting". De wet is nooit ingevoerd, maar ingetrokken, zogenaamd onder druk van Brussel. Nee, de wet was gewoon onuitvoerbaar.

Een ander voorbeeld: de startersvrijstelling voor de overdrachtsbelasting. Een wanproduct van D66 en CDA via een motie in de Tweede Kamer. Maar het moest. Boeiend is de laatste paragraaf van de commissie: "Mogelijk onderzoek naar stelselwijziging". De commissie geeft aan, en ik citeer, "dat uit de gegeven rapportages te zien is dat de Eerste Kamer uiteindelijk vaak politieke afwegingen zwaar laat meewegen bij een voor- of tegenstem bij een wetsvoorstel, waarbij voorbij wordt gegaan aan technische bezwaren. Dit wordt versterkt door het binaire karakter van de toets voor of tegen."

De commissie werpt de vraag op — ik citeer weer: "Onderzocht zou kunnen worden of het voorlopig verwerpen van een wetsvoorstel om technische redenen, en dus voorafgaand aan de politieke afweging, vaker ingezet kan worden". De commissie stelt dat er in het debat eerst gefocust kan worden op technische mankementen aan de wet voordat de finale politieke afweging gemaakt kan worden. In dit verband hebben collega's ook al verwezen naar het eventuele terugzendrecht van de commissie-Remkes.

De commissie noemt modaliteiten, zoals het uitlokken van toezeggingen van bewindslieden om met een novelle te komen of de inwerkingtreding al of niet gedeeltelijk op te houden in afwachting van een reparatievoorstel. Ik herinner de collega's aan twee voorbeelden van novelles. De novelle voor een lager opbouwpercentage pensioenen. Dat werd van 2,05% naar 1,7% verlaagd, tot woede van de Eerste Kamer. Weekers en Klijnsma moesten het hazenpad kiezen om met een beter voorstel te komen. Het tweede is het Belastingplan van 2016 van nota bene 5 miljard. D66 dreigde in navolging van de Tweede Kamerfractie ook in de senaat tegen te stemmen. Uiteindelijk is er een novelle gekomen om het Belastingplan van 5 miljard te redden.

Mijn fractie doet enkele suggesties voor modaliteiten en vraagt de commissie daarover om commentaar. Eén. Het instrument van de invoeringswet. Onze vraag is: zouden we dat vaker moeten inzetten? De senaat gebruikt dit nu effectief bij de invoeringswet Omgevingswet.

Twee. Amendementen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen dienen specifiek of specifieker te worden behandeld. We weten allemaal dat amendementen in de Tweede Kamer soms de vrucht zijn van politiek handjeclap. De vraag of ze in de structuur van de wet passen en of ze uitvoerbaar zijn, delft dan het onderspit.

De derde suggestie of vraag is: het artikelsgewijs behandelen van wetsvoorstellen. Niet bij alle wetsvoorstellen, maar bij belangrijke. Pieter Omtzigt, Tweede Kamerlid ... O, ik mag geen voornamen noemen. Althans, dat lijkt zo. Omtzigt heeft recent in de Tweede Kamer gepleit voor een wijze van behandeling waarbij artikelsgewijs kan worden opgetreden. Ik vind dat een interessante suggestie. Wij zouden

die ook in de Eerste Kamer constructief in overweging kunnen nemen. Ik noem geen voorbeelden, maar u snapt waarschijnlijk al wel welk wetsvoorstel ik bedoel, binnenkort of niet. Want eenmaal goedgekeurd, is er geen weg meer terug. We weten dat dan de rechtspraak soms voor een onmogelijke opdracht komt te staan. Die waarschuwt daar dan ook voor. Mijn fractie stelt voorop dat de wetgevende taak de primaire taak is. Daar ontleent de senaat ook zijn bestaansrecht aan. Onze senaat is een van de weinige senaten die een wetsvoorstel kan verwerpen. Dat is een machtig wapen, maar het wordt zelden gehanteerd. In het College van Senioren is eerder dit jaar vastgesteld dat de Eerste Kamer meer prioriteit moet geven aan haar wetgevende opdracht. De 50PLUS-fractie wil in de komende tijd graag een goed voorbeeld geven.

Voorzitter, ten slotte. Het vaker inzetten van de optie "voorlopig niet aanvaarden" betekent volgens de commissie feitelijk een beperkt recht van amendement. Mijn fractie wil graag binnen en buiten deze Kamer het debat voortzetten over de vraag of dit wenselijk en uitvoerbaar is. We zijn het namelijk met de commissie eens dat haar analyse voldoende aanleiding is voor een discussie over de taakopvatting van de senaat op dit onderdeel.

Ik wacht de antwoorden van de commissie met grote belangstelling af, met dank voor haar werk.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Rooijen. Dan geef ik het woord aan de heer Van Apeldoorn namens de fractie van de SP.



De heer Van Apeldoorn (SP):

Voorzitter, dank. Ik mag vandaag ook spreken namens de Partij voor de Dieren. Ik wil graag beginnen met een langer citaat van een van uw voorgangers, Herman Tjeenk Willink, uit het zeer leeswaardige boek Kan de overheid crises aan? Het boek gaat over hoe in de afgelopen neoliberale decennia van een terugtrekkende overheid de democratische rechtsorde is uitgehold. "Het economische denken doortrok de samenleving. De overheid bood geen tegenwicht. Zij moest terugtreden. Kleiner was beter, want goedkoper. De nadruk lag op wat de centrale overheid niet meer zou kunnen doen, zelden op wat een overheid in een democratische rechtsorde in ieder geval moet doen". Even verderop staat: "De politieke belangstelling voor uitvoerbaarheid en uitvoering was en bleef bij alle partijen gering. En zo holde het functioneren van de overheid zelf de democratische rechtsorde uit. Een zichzelf versterkend proces, waarvan we de negatieve gevolgen inmiddels allemaal ervaren. De kindertoeslagaffaire is uitzonderlijk in haar rampzalige effecten voor burgers, maar is geen uitzondering."

Dat de politieke belangstelling voor uitvoerbaarheid en uitvoering gering was — ook te vaak bij deze Kamer die juist geacht wordt in ons politiek bestel daar in het bijzonder aandacht aan te schenken — blijkt ook uit het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire, dat wij vandaag bespreken. De conclusies van dit rapport zijn hard. Ik zeg het nu in mijn eigen woorden. Wij, de Eerste Kamer, zijn ook tekortgeschoten als het gaat om wat juist een van onze kerntaken heet te zijn. Het is juist in de uitvoering dat, zoals de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag — deze is van de Tweede

Kamer — stelt, de grondbeginselen van onze rechtsstaat zijn geschonden. En alhoewel zeker niet alles wat misging in de uitvoering te voorzien was, maakt de analyse van de werkgroep wel duidelijk dat als de senaat meer aandacht had gehad voor wat bepaalde wetten in de praktijk zouden kunnen betekenen en op die grond de regering had gedwongen om haar huiswerk over te doen, mogelijk veel ellende had kunnen worden voorkomen. Daarmee draagt ook de senaat een verantwoordelijkheid in het toeslagenschandaal, met al die rampzalige effecten voor tienduizenden burgers. Mensen zijn ten onrechte door de overheid als fraudeur aangemerkt. Op basis van een nietsontziende aanpak zijn zij jarenlang in totale ellende gestort. Het is goed dat onze rol daarin nu beschreven en erkend is door deze grondige zelfevaluatie. Mijn fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren danken daarvoor de leden van de werkgroep.

Het is ook goed om erbij stil te staan dat de ellende helaas voor veel ouders nog steeds voortduurt, omdat de overheid in de uitvoering van de zogenaamde hersteloperatie geplaagd blijft door hetzelfde gebrekkige functioneren. Helaas hebben de vele slachtoffers van het toeslagenschandaal niet veel aan deze zelfevaluatie, zeker niet de ouders die nog steeds wachten op de behandeling van hun zaak en het herstel van het hen aangedane onrecht. Voor zover mogelijk, want het leed is natuurlijk niet terug te draaien. Daar zullen wij een andere keer met de regering over spreken. Vandaag is het belangrijk om lessen te trekken voor de toekomst. Dat zal de slachtoffers van dit schandaal niet helpen, maar het zal wel ons mogelijk helpen om in de toekomst te voorkomen dat op deze manier mensen vermazen worden door hun eigen overheid. Om de juiste lessen te trekken is het belangrijk om het in een bredere context te plaatsen, zoals ik zojuist heb gepoogd met de woorden van Tjeenk Willink. Want het is ook in deze context dat er een systeem is bedacht dat exemplarisch is voor de terugtrekkende overheid en de dominantie van het economisch denken; de neoliberale ideologie, zo u wilt, voorzitter.

Als in de jaren zeventig de arbeidsparticipatie van vrouwen omhooggaat en de behoefte aan kinderopvang toeneemt, duurt het nog vele jaren voordat de overheid echt beleid gaat maken om in deze groeiende maatschappelijke behoefte te voorzien. Pas in 2005 treedt er een wet in werking, die in 2004 is aangenomen in dit huis, die een landelijk stelsel in het leven roept. Dat is inclusief het stelsel van toeslagen. De weg die daarbij gekozen wordt, is die van de markt, met private aanbieders van kinderopvang. Adviesbureau Berenschot stelt in een uitvoerig kennisdossier over de sector: "met de intrede van de Wet kinderopvang in 2005 heeft de overheid het besluit genomen dat de kinderopvang een markt is". De Wet kinderopvang is daarbij een voorlopig sluitstuk van een ontwikkeling van meer marktwerking in de kinderopvang, die al vanaf de jaren negentig gaande was. Het is uiteraard nog steeds een markt, met ook nog eens een toenemende rol van, vaak buitenlandse, private equity. Helaas blijft het onder het huidige kabinet ook nog een markt.

De werkgroep constateert dat de Eerste Kamer weinig aandacht had voor de mogelijke uitvoerbaarheidsproblemen met betrekking tot het nieuwe toeslagensysteem dat met het wetsvoorstel werd geïntroduceerd. Maar er was vanuit de uiteindelijk tegenstemmende oppositie wel aandacht voor de mogelijke nadelen van de marktwerking: de zelfregulering door de markt, waarvoor met dit stelsel werd gekozen.

Het is goed om ook dat hier te markeren. Zo stelde mijn fractie destijds in het debat dat "kinderopvang geen product is, waarvoor je kunt shoppen bij de een of andere supermarkt". En al hadden deze vragen en kritische punten vooral betrekking op de kwaliteit van de opvang en de noodzaak tot meer regulering, zoals de werkgroep stelt, het brengt ook het fundamentele debat over het stelsel zelf naar voren. Hoewel de werkgroep in de zelfevaluatie hier niet op ingaat, is er wel degelijk een lijn te trekken van de keuze voor de kinderopvang als markt naar het toeslagenschandaal. Er waren immers ook alternatieven denkbaar, waarbij toeslagen helemaal niet nodig waren geweest. Daar is destijds te weinig over gedebatteerd, denk ik, ook in deze Kamer. Als we van de kinderopvang een gratis of voor iedereen zeer betaalbare publieke voorziening hadden gemaakt in plaats van een marktstelsel met ouders die betalen aan private partijen en weer een deel terugkrijgen via de Belastingdienst, hadden we nooit dit schandaal gehad. Dit is in zekere zin fundamenteleler dan het veronachtzamen van de uitvoerbaarheidsproblemen, hoe groot die ook waren. Hoe kijkt de werkgroep hiertegen aan?

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Meneer Van Apeldoorn, ik ken het standpunt van uw fractie ten aanzien van het moment dat de Wet kinderopvang werd aangenomen. U wijt nu echter het gevolg van de toeslagenaffaire vooral aan de markt. Toen de discussie ging over fraude met toeslagen, ging het in eerste instantie over fraude met de huurtoeslag. Is uw fractie daar dan ook op tegen?

De heer Van Apeldoorn (SP):

Mijn fractie is in het algemeen geen heel groot voorstander van toeslagen. Zolang ze er nog zijn, zouden ze wat ons betreft omhoog kunnen, maar we hebben over de zorgtoeslag vaak onze argumentatie gegeven. Ook in deze Kamer hebben we daarover gezegd, overigens ook bij de behandeling van een van de wetten die beschreven wordt door de commissie, dat wij in plaats van een zorgtoeslag veel liever een inkomensafhankelijke zorgpremie zien. Over de huurtoeslag zouden wij zeggen: zorg ervoor dat de huren betaalbaar zijn en dat mensen voldoende inkomen hebben om de huur te kunnen betalen. Vandaag hebben we het over de toeslagen in de kinderopvang. Mijn algemenere punt is: waarom zijn toeslagen nodig? Die zijn nodig omdat anders mensen voorzieningen waarvan zij afhankelijk zijn niet kunnen betalen. We hebben het zo ingericht dat we hebben gezegd: de kinderopvang is een markt, die laten we aan private partijen. Die kunnen commerciële tarieven vragen. Vervolgens kunnen ouders het niet betalen en kunnen zij een deel terugvragen bij de Belastingdienst. Dat is vragen om heel veel ellende, uiteindelijk ook in de uitvoering. Als we gekozen hadden voor een ander stelsel, dan hadden we dat kunnen voorkomen.

Overigens hebben wij daar volgens mij destijds ook niet expliciet voor gepleit. Het gaat er nu ook niet om om te zeggen: dat waren bepaalde partijen. Ik zeg alleen: dat was de achtergrond waartegen we het toeslagenschandaal moeten bezien. Als je kiest voor een bepaald stelsel, dan heeft dat bepaalde gevolgen. Je had ook kunnen zeggen: we doen helemaal geen toeslagen. Maar dan hadden de mensen het niet kunnen betalen.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Nee, dat klopt. Maar ik vind wel dat u te veel een een-op-een relatie legt tussen de markt en de kinderopvang, waarbij de markt de schuld zou zijn van de toeslagenaffaire. Het feit dat er toeslagen toegekend worden, leidt ertoe dat daarmee gefraudeerd kan worden. Maar nogmaals, de hele discussie, vooral ook die over de aanscherping van de Fraudewet, is begonnen bij de huurtoeslagenfraude en niet bij de opvangtoeslagenfraude. Dus die een-op-eenrelatie, waarbij de markt overal de schuld van wordt gegeven, volg ik niet.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ik heb niet gezegd dat de markt, zeg ik tegen mevrouw De Bruijn-Wezeman ...

De **voorzitter**:

Ik hoorde overigens geen vraag, dus u kunt gewoon doorgaan met uw betoog.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ik zeg niet dat de markt overal de schuld van is. Ik zeg alleen: we moeten opnieuw nadenken over hoe we ervoor zorgen dat zaken waarvan we vinden dat die belangrijk zijn en waarvan mensen afhankelijk zijn, betaalbaar en toegankelijk zijn. Mijn punt is dat een publieke voorziening deze ellende zou hebben kunnen voorkomen. Ik denk dat het belangrijk is om daar opnieuw bij stil te staan.

De **voorzitter**:

Ik stel voor dat u uw betoog vervolgt.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ja. Mijn vraag was hoe de werkgroep daartegen aankijkt. Is ze het met mij eens dat de keuze voor kinderopvang als markt in plaats van als publieke voorziening een fundamentele keuze was, tegen welke achtergrond we mede het toeslagenschandaal moeten bezien?

Terwijl dus niet werd gekozen voor een publieke voorziening, werd wel een heel complex bureaucratisch systeem bedacht om met name lage inkomens en middeninkomens tegemoet te komen in de kosten van wat een private voorziening werd. Zo kwam het dus tot een rondpompen van geld, waarbij de Belastingdienst, die opgericht is om geld op te halen bij de burgers — het is al vaak gememoreerd vandaag — ook verantwoordelijk werd gemaakt voor het uitkeren van dat geld, in de vorm van toeslagen, aan andere burgers, of deels dezelfde burgers.

Voorzitter. Bij het economisch denken en de terugtrekkende overheid hoort ook dat het allemaal zo goedkoop en efficiënt mogelijk moet. Tegelijkertijd treedt de overheid de eigen burgers vaak met wantrouwen tegemoet, vooral zij die sterk afhankelijk zijn van diezelfde overheid. In veertig jaar neoliberalisme is de politiek de overheid steeds meer als bedrijf gaan zien; volgens mij werd dit vandaag al eerder gezegd. In die tijd is politiek management gaan worden en zijn burgers klanten geworden. Klanten die wel weten waar en hoe ze moeten shoppen. Zelfredzame individuen die rationele keuzes maken en over voldoende doenvermogen

beschikken. Ook dat is vandaag al eerder aan de orde geweest. Maar ook klanten die je als overheid tegelijkertijd in de gaten moet houden. In het neoliberale mensbeeld zijn er immers vooral calculerende burgers. Iedereen is een nutsmaximalisator. Waar dat in het algemeen aangemoedigd werd — jaag vooral je eigen belang na, want dat is goed voor de economische groei — was er ook de vrees dat de mensen die al niet veel hadden, weleens de kluit zouden kunnen belazeren en dus misbruik zouden maken van de voorzieningen van onze verzorgingsstaat.

Natuurlijk: misbruik en fraude komen wel degelijk voor en dienen bestreden te worden. Maar het gaat mis als wantrouwen het uitgangspunt wordt. En dat werd het wel voor de Belastingdienst, in haar jacht op vermeende fraudeurs, zoals de parlementaire ondervragingscommissie ook heeft aangetoond. Hierbij volgde de dienst, zoals bekend en ook vandaag al eerder besproken, een alles-of-nietsbenadering, waarbij één foutje, zoals het ontbreken van een handtekening, leidde tot een terugvordering van de hele kinderopvangtoeslag.

Belangrijk voor het debat van vandaag is volgens mij dat de alles-of-nietsaanpak inderdaad weliswaar niet rechtstreeks uit de wet volgde, maar dat de betreffende wetgeving wel degelijk — ook dat is vandaag al eerder gezegd — heel streng was op het punt van fraude.

Voorzitter. Over het ook in dit verband belangrijke Awirwetsvoorstel dat het toeslagenstelsel, ook van de huur- en de zorgtoeslagen, beoogde te stroomlijnen, zijn de bevindingen van de werkgroep wel erg beknopt. Misschien is dat omdat dit wetsvoorstel uiteindelijk zonder stemming werd aangenomen en omdat de artikelen die betrekking hadden op de mogelijk volledige terugvordering van de kinderopvangtoeslag, en die voor de Belastingdienst de grond vormden voor zijn alles-of-nietsfraudeaanpak — dat is ook bevestigd door de Raad van State — niet de aandacht kregen die zij zeker met de kennis van nu verdienden.

Toch was er wel degelijk kritiek tijdens het plenaire debat over dat wetsvoorstel. Niet alleen drong de PvdA-fractie aan op een sociale hardheidsclausule, ook mijn fractie stelde fundamentele vragen over het toeslagensysteem zelf. Ook vroeg in het plenaire debat de SP-fractie, net als overigens de VVD-fractie, zich af of het niet erg veel zou worden voor de Belastingdienst. De SP-fractie zei dan tegen de staatssecretaris, en ik citeer: "Mochten er vanuit de Belastingdienst signalen komen die erop duiden dat wij het met deze regeling voor zijn medewerkers en zeker voor zijn klanten niet leuker en gemakkelijker hebben gemaakt, dan horen wij dat graag snel". Einde citaat. Maar de staatssecretaris had vertrouwen in zijn dienst en de gevraagde signalen hebben ons nooit bereikt, of pas toen het al te laat was.

Dat is een patroon dat de fracties van de SP en de Partij voor de Dieren opvalt. Er is in verschillende debatten wel degelijk kritiek en er worden wel degelijk kritische vragen gesteld, ook al wordt niet altijd de vinger gelegd op wat later de zere plek blijkt. Soms komt de kritiek of komen de vragen van maar een enkele fractie, en soms worden ze veel breder gedeeld. Maar in alle gevallen wordt de kritiek niet echt opgepikt, zet de Eerste Kamer ook niet door, en wordt het wetsvoorstel uiteindelijk met soms een krappe meerderheid, maar soms ook met ruime of zelfs unanieme steun aangenomen. Kritiek wordt door de regering terzijde

geschoven of kritische vragen krijgen een, naar later blijkt, ten onrechte geruststellend antwoord.

Ik verwijs hierbij — ook dat is hier al eerder aan bod gekomen vandaag — naar een van de bevindingen van de werkgroep, namelijk hoe CDA-collega en werkgroeplid Essers in het debat over de Wet aanpak fraude, toeslagen en fiscaliteit als onderdeel van het pakket Belastingplan 2014 als enige inging op het naar zijn oordeel te complexe toeslagenstelsel. Hij vroeg of door de fraudebestrijding niet ook de goedwillenden getroffen zullen worden. Vervolgens komt er een toezegging dat dat niet het geval zal zijn, die de commissie voor Financiën nota bene in 2019 als "vol-daan" aanmerkte. Ik denk dat op dit punt ook de commissie een goede aanbeveling heeft gedaan.

Maar voorzitter, is de conclusie uit dit alles niet, zo vraag ik ook de werkgroep, dat ook als wij ons werk wel goed doen of in ieder geval sommigen van ons, het probleem is dat er geen politieke conclusies uit getrokken worden of dat er op partijpolitieke gronden, of wat voor gronden dan ook, onvoldoende steun komt van andere fracties? Voeren we het debat in dit huis wel altijd voldoende vanuit de inhoud, vanuit onze rol als medewetgever?

De heer Koole (PvdA):

Ik ben heel blij met het verhaal van de heer Van Apeldoorn, ook met zijn algemene analyse dat het neoliberalisme uiteindelijk ook in het systeem van de toeslagenaffaire doorwerkt. Mijn vraag is de volgende. Hij zei op een gegeven moment: er werd wel degelijk zo nu en dan wat gevraagd, maar dan komt er een antwoord en daar bleef het dan bij. Mijn vraag is: wat had de Eerste Kamer dan moeten doen, behalve doorvragen? Ja, doorvragen, maar dan moet je eerst informatie hebben op basis waarvan je kunt doorvragen. Hoe kun je het zo organiseren dat de Eerste Kamer die informatie in handen krijgt en hoe kun je stimuleren dat ze dan ook doorvragen? Daar hangt het dan immers vanaf.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Dat zijn meerdere vragen in één, maar ik probeer het kort te houden, voorzitter. In de eerste plaats is het ook een kwestie van politieke wil. Als één fractie, ongeacht haar politieke kleur, iets aan de orde stelt — in dit geval was het de CDA-fractie, maar ik heb ook andere voorbeelden genoemd — dan zou het toch mooi zijn als we in de andere fracties dan denken: daar zit inhoudelijk wat in; als je naar het wetsvoorstel en de uitvoerbaarheid kijkt, dan kan dat tot problemen leiden. Het zou goed zijn als dat eerder opgepikt werd en dat het niet snel terzijde wordt gelegd, omdat er gedacht wordt: ja, maar we moeten die wet toch aannemen; het is een wetsvoorstel van onze coalitie. Dat is, denk ik, één ding.

Het andere is de vraag, en daar is vandaag ook al uitvoerig over gesproken, hoe wij dat soort wetsvoorstellen inhoudelijk beter kunnen toetsen, ook op de uitvoerbaarheid. Dit is een voorbeeld — het staat overigens ook verderop in mijn spreektekst, maar ik zal het nu iets uitgebreider toelichten — van een wetsvoorstel dat was opgenomen in het pakket belastingplan. Het is vandaag al eerder gezegd: daar hebben we dan maar enkele weken de tijd voor als het uit de Tweede Kamer komt. Dat zijn soms wel zeven, acht wetsvoorstellen. Dan kun je dat niet grondig behandelen. Daar

zit in ieder geval ook al een probleem. Als het gaat om de uitvoerbaarheid en de doenbaarheid, zoals eerder aan de orde is gekomen, dan zouden wij als Eerste Kamer toch ook in een positie moeten zijn om zo'n wetsvoorstel echt goed van tevoren op kwaliteit te kunnen toetsen, misschien door ook deskundigen en uitvoeringsinstanties te raadplegen. Ik denk dat daar wel degelijk wat te winnen valt, ook in het proces vooraf. Eerder ging de discussie over: moeten we het alleen vooraf doen of ook achteraf? Dat bracht de heer Koole zelf ook naar voren. Ik denk dat het zeker in ieder geval ook vooraf moet gebeuren.

De heer Koole (PvdA):

Ik ben het geheel met de redenering eens. Nu zit ik met een vraag, en die stel ik aan de heer Van Apeldoorn, maar eigenlijk aan alle collega's hier. We hebben allerlei suggesties voor verbeteringen, zoals doorvragen, maar we spreken niet met de regering die dat kan toezeggen. We spreken met onszelf, een werkgroep namens deze Kamer. Hoe kunnen we nou zorgen dat het ergens wordt vastgelegd? Is het dan noodzakelijk dat we zorgen dat er tussen vandaag en volgende week moties komen om dit soort voorstellen vast te leggen, waar je iets mee kan en waarvan we uiteindelijk kunnen zeggen: dat is een uitspraak van de Kamer; daar kan de Kamer en misschien de voorzitter mee verdergaan? Is de heer Van Apeldoorn bereid om een aantal van zijn ideeën misschien in de vorm van een motie samen met andere partijen te doen? Ik zal het zelf ook proberen, maar het is eigenlijk een oproep aan hem en aan ons allemaal om uiteindelijk zoiets concreets te doen. Want anders zitten we te wachten op antwoorden van de werkgroep op al onze vragen, en dan?

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik vind dit een heel goed punt van de heer Koole. Ik heb ook aan het einde van mijn tekst staan dat ik dit debat en het goede werk van de werkgroep ontzettend waardeer, maar dat we het hier niet bij moeten laten. Dit moet een vervolg krijgen. Dit moet ook op de een of andere manier onderdeel worden van ons institutionele geheugen, waar het soms ook aan ontbroken heeft. Dus ja, een motie waarin we een aantal van deze dingen vastleggen, zou misschien een goed idee zijn. Wat mij betreft zou het ook mooi zijn als dat een zo veel mogelijk gezamenlijk gedragen motie wordt, misschien van verschillende fracties tegelijkertijd. Ik weet niet in hoeverre dat kan volgens het Reglement van Orde. Ik sta daar zeker voor open. Vervolgens moeten we ook kijken wat er met die motie gebeurt. Dat is dan een oproep aan onszelf, maar het is misschien ook een signaal naar de regering van hoe wij als Kamer wensen om te gaan met wetsvoorstellen die van de regering komen. Er komt straks natuurlijk ook een nieuwe Kamer. Heel veel van ons zullen hier dan niet meer zijn; een aantal hopelijk wel. Ik denk dat het ook heel belangrijk is dat de nieuwe Kamer dit oppikt, en dat het de taak is van de oude Kamer om ervoor te zorgen dat de nieuwe Kamer dit oppikt en ook weet wat hier gewisseld is en wat er in het rapport van de werkgroep staat.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Koole.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik ben blij met dit antwoord. Ik zal zelf in ieder geval proberen teksten voor een motie op te schrijven en daar steun voor te vinden. Misschien kan ik de heer Van Apeldoorn daar ook voor vinden. Misschien zullen ook anderen dat doen. Een vervolg na de discussie van vandaag en volgende week, ook richting de regering, is inderdaad hard nodig, maar dat kunnen we via een motie of misschien op een andere manier nader vormgeven. Dank.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ja, ik zie het graag tegemoet.

De heer **Schalk** (SGP):

Heel kort, voorzitter, omdat de heer Koole ook de collega's uitdaagt. Ik heb een vraag aan de heer Van Apeldoorn. Stel dat we dat doen. Er zijn natuurlijk verschillende lagen, want misschien hebben we een opdracht voor de werkgroep Reglement van Orde, die bepaalde aspecten zou kunnen oppakken. Er zijn dingen die wij gewoon zelf moeten doen, er zijn ook dingen die te maken hebben met onze houding en attitude, en er zijn misschien dingen aan de regering. Als we zoiets doen, zou ik dus heel graag heel goed kijken wat we in die motie verwoorden. Misschien heb je dan wel meerdere moties nodig, om te voorkomen dat we met z'n allen zeggen: ja, maar dit kan niet helemaal.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ik heb geen vraag aan mij gehoord, maar ik vind het een goed punt van collega Schalk.

Ik vervolg mijn betoog, met uw welnemen, voorzitter. Een of meerdere fracties uit in deze debatten fundamentele kritiek en stellen scherpe vragen, maar andere fracties noch de regering luisteren hiernaar, of de regering spreekt geruststellende woorden. Vervolgens stemmen ook de fracties die kritiek hadden toch vaak voor, mede omdat het wetsvoorstel ook goede elementen bevat. Moeten we toch niet vaker doorblijven? Moeten we niet vaker een keer "nee" zeggen? Ik weet eerlijk gezegd niet of de aanbeveling van de werkgroep om wetten voorlopig op basis van technische mankementen — ik weet niet precies wat die zijn — te verwerpen, voldoende soelaas biedt. Daar moeten we misschien nog in de tweede termijn of bij de beantwoording over doorspreken. Moeten we wetten zoals het net genoemde wetsvoorstel over de fraudebestrijding — ik heb het net al gezegd — niet eindelijk eens gewoon fatsoenlijk, afzonderlijk behandelen in plaats van onder hoge druk, in een paar weken, als onderdeel van een groot belastingplanpakket? De meeste fracties willen daar dan begrijpelijkerwijs niet tegenstemmen. Graag een reactie hierop van de werkgroep.

De nadruk op fraudebestrijding, opvallend genoeg juist tegenover de sociaal-economisch meest kwetsbare groepen, ontstond ook in een tijd — dat laat de zelfevaluatie ook zien — dat het kabinet een grote nadruk legde op de vermeende noodzakelijke bezuinigingen. Het dogma van een kleinere overheid heeft al vanaf de jaren tachtig geresulteerd in verschillende bezuinigingsgolven. De laatste was na de crisis van 2008. Nog los van de vraag of het verstandig is in tijden van economische crisis hard te bezuinigen — daar wordt verschillend over gedacht — is het duidelijk dat in

dit geval goedkoop duurkoop is gebleken. Wat de fraudebestrijding met betrekking tot toeslagen en uitkeringen heeft opgeleverd, is vermoedelijk slechts een fractie van de miljarden die nu gemoeid zijn met de hersteloperatie. Veel erger zijn natuurlijk de levens die hierdoor verwoest zijn. Als bezuinigingen al nodig zijn, mag ook dan de menselijke maat daarbij niet verloren gaan. Ook dat is een belangrijke les om te trekken.

Voorzitter. De fracties van de SP en de Partij voor de Dieren kunnen zich over het algemeen goed vinden in de strekking van de aanbevelingen van de werkgroep. Ik heb daar daarvoor ook al wat over gezegd. De vraag blijft wel hoe sommige van de aanbevelingen concreet vormgegeven moeten worden. Ik hoop dat we daar volgende week verder op kunnen ingaan. Misschien kunnen we dat deels in moties vastleggen.

In mijn bijdrage heb ik benadrukt dat de wortel van het probleem het toeslagenstelsel zelf is — daartoe is destijds gekozen — in combinatie met de keuze voor kinderopvang als markt. Uiteindelijk zijn dit politieke keuzes geweest, ingegeven door een dominant economisch denken. Die keuzes zijn ook gemaakt in deze Kamer. Het is een uitvoering van opeenvolgende regeerakkoorden. Over deze analyse worden we het misschien niet helemaal eens, maar mijn fractie en die van de Partij voor de Dieren — ik spreek ook namens hen — vinden het toch belangrijk om die analyse hier wel te maken en het debat hierover aan te blijven gaan.

Er moet ook gezegd worden dat de fracties die niet of minder geloofden in de heilzame werking van de vrije markt en daarom bijvoorbeeld in 2005 tegen de Wet kinderopvang stemden, niet voorzien hadden tot welke problemen en welk mogelijk onrecht het toeslagenstelsel in de uitvoering kon leiden. De zelfstudie laat op meerdere punten zien dat er onvoldoende oog is geweest voor de mogelijke gevolgen voor de burger, voor de mensen die met de hier aangenomen wetten te maken krijgen. We zouden inderdaad moeten nadenken over hoe we hier in de Kamer structureel meer aandacht aan zouden kunnen besteden, zeker als de uitvoering van wetten potentieel grote gevolgen heeft voor vooral de mensen die niet over de financiële middelen en competenties beschikken waarmee ze zichzelf goed kunnen bedruipen en redden. Laten we minder van die laatste categorie burgers uitgaan en juist meer het andere perspectief proberen te nemen; het perspectief van mensen die meer dan anderen direct afhankelijk zijn van een goed functionerende en beschermende, zorgende overheid. Het toetsen op kwaliteit van wetgeving zou ook, misschien wel in de eerste plaats, het toetsen vanuit dat perspectief moeten zijn, met oog voor de menselijke maat. Laten we daar, als het nodig is, ook de tijd voor nemen. Dat is iets wat met de huidige begrotingscyclus — ik heb het net al gezegd — niet goed kan.

Voorzitter. De werkgroep stelt terecht dat wij als Eerste Kamer doorgaans geen beleid maken maar vooral wetgeving behandelen. Daarbij hebben wij de blik vooruit. We kunnen minder tijd besteden aan de controletaak van het parlement. Zo bezien was het misschien wel logisch dat de rapporten vanuit de Nationale ombudsman die het toeslagenschandaal mede aan het licht hebben gebracht, alleen aan de Tweede Kamer werden aangeboden. Maar juist deze zelfevaluatie van de werkgroep laat zien dat de blik achteruit

soms hard nodig is. We moeten soms terugkijken om te leren van het verleden. We moeten in de spiegel kijken om te zien wat er in de uitvoering van de door ons aangenomen wetten is misgegaan, opdat we bij aankomende en toekomstige wetsvoorstellen aan die punten meer aandacht kunnen besteden. Dus ik zou zeggen, ook in navolging van de werkgroep, dat de Ombudsman zulke rapporten voortaan wel naar ons moet sturen en dat we die ook moeten agenderen en bespreken in deze Kamer. Wat dat betreft sluit ik me aan bij de woorden van collega Ganzevoort vanmiddag, namelijk dat wij hier ook een controlerende taak hebben, anders dan de Tweede Kamer. We hebben wel degelijk een zelfstandige controlerende taak, ook achteraf, juist met het oog op de toekomst en toekomstige wetgeving.

Voorzitter. Het is goed dat we dit debat hier vandaag voeren, maar het zou nog beter zijn — dat heb ik net bij de interruptie ook gezegd — als we er ook wat mee zouden gaan doen, als ook de nieuwe Kamer wat doet met deze inzichten en als deze zelfevaluatie dus ook onderdeel wordt van ons institutionele geheugen. Dat is iets waar het soms aan schort bij een Kamerwisseling, zoals het rapport laat zien. Laten we de nieuwe leden in hun startpakket ook deze zelfevaluatie en de aanbevelingen in de brief aanbieden. Laat eenieder nadenken over de lessen die hieruit te leren zijn.

Ik dank nogmaals de leden van de werkgroep voor hun werk en ik zie uit naar de beantwoording van mijn vragen.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Apeldoorn. Dan is het woord aan de heer Backer namens de fractie van D66.



De heer Backer (D66):

Voorzitter, dank u. Wij voeren dit debat met onszelf om te leren van de ervaringen. Op basis daarvan kunnen we de werking en onze werkwijze verbeteren. Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie is daarbij van onschatbare waarde. Ik dank de werkgroep en de ambtelijke ondersteuning dan ook namens de fractie van D66 voor hun werkzaamheden.

Op zich is dit debat natuurlijk ook een teken dat de democratische rechtsstaat functioneert. In de openbaarheid naar je eigen werk kijken is op zichzelf een groot goed. Alleen, de kern van het debat is ook dat die niet goed genoeg functioneert. Daar heeft dit rapport natuurlijk het nodige over gezegd. Het rapport dient in samenhang te worden gelezen met de bevindingen van de parlementaire onderzoeksc commissie over discriminatie in het rapport Gelijk recht doen, waar de heer Ganzevoort het voorzitterschap van had. Vorige week is daarover een boeiend plenair debat gevoerd in dit huis. In het eerste punt van aanbevelingen van die commissie staat met grote letters "vertrouwen in de burger". Het is al een paar keer aan de orde geweest, maar dat vertrouwen in de burger als vertrekpunt van de wetgeving zou voortaan richtinggevend moeten zijn. Ik merk op dat de regering dat uitgangspunt heeft omarmd, in ieder geval voor de sociale zekerheid, gezien de recente brief van minister Van Gennip. Volgens mij geldt het uitgangspunt veel breder dan de sociale wetgeving. Ik denk dat het per definitie een vertrekpunt zou moeten zijn, niet alleen bij inkomensondersteunende regelingen.

Voorzitter. Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie nodigt ons uit om terug te gaan naar onze eigen parlementaire behandeling. Het is vanmiddag en vanavond al een paar keer aan de orde geweest. Ook ik heb natuurlijk de Handelingen nagelezen, net als mevrouw De Bruijn-Weze-man, om te kijken: "Wat hebben we nou zelf gezegd? Wat hebben de collega's gezegd? Kan ik de conclusies en aanbevelingen van de commissie op basis daarvan zelf ook onderschrijven?" Het antwoord is ja. Dat is zeker het geval. Je gaat natuurlijk toch op zoek naar vingerafdrukken van je eigen werk. Als je langer in deze Kamer zit, kom je meer dingen tegen waar je zelf bij betrokken bent geweest. Dat geldt in mijn geval bijvoorbeeld voor het Belastingplan en de wijze waarop we dat doen. Dat is al een aantal keren aan de orde geweest.

Voorzitter. Ik wou de verdere bespreking en ook de bevindingen die ik zelf had, niet zozeer structureren aan de hand van de aanbevelingen, maar door middel van de manier waarop we zelf altijd naar ons werk kijken. Dat is de drieslag rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ik doe dat met opzet iets anders, omdat ik mijn eigen lijn van gedachten daar dan beter in kan formuleren.

Het werd al eerder gezegd, maar in het rapport van de POC van twee weken geleden werd gezegd dat een wettelijke regeling in abstracto wel rechtmatig kan zijn, maar in concreto uiteindelijk onrechtmatig kan uitpakken. Als je kijkt naar de kinderopvangtoeslag, dan zie je het volgende. De impliciete veronderstelling in de wetgeving was dat "de normburger" — ik zeg het even in termen van de wet — het vermogen bezit tot planmatig handelen in de financiële huishouding; de heer Van Apeldoorn zei er net ook iets over. De administratieve vaardigheden van die ouders zijn sterk overschat. Het is een stelsel waarin er 2,3 miljoen toeslagen per jaar — dan gaat het over alle toeslagen — heen en weer worden betaald, samen optellend tot een miljard. Dat is natuurlijk best een riskante operatie. De veronderstelling was ook dat er in huishoudens gespaard zou worden voor eventuele terugbetalingen, terwijl een groot deel van het huishoudgeld bestond uit de toeslagen, zeker voor de lagere inkomens. Dat was gewoon de cashflow van een gezin. Er zijn bovendien nog maar heel weinig mensen in Nederland met spaargeld, afgezien van hun pensioenpot. Ook dat is overschat. Het is, denk ik, impliciet aanvaard, maar toch ook heel riskant gebleken, dat de invorderingsbevoegdheid van de fiscus zeer ruim en zeer onverbidde lijk is. Er zijn betalingsregelingen mogelijk, maar heel beperkt.

Voorzitter. Ten slotte zou er sprake zijn van een fair trial, een goede rechtsgang, in geval van bezwaar en beroep. De burger zou in die rechtsgang voldoende positie hebben om zijn recht te halen. Dat bleek een zware overschatting van de feitelijke gang van zaken. Ik constateer, zoals de werkgroep dat ook doet, dat in de schriftelijke en plenaire behandeling in de senaat de vinger wel een aantal keren op de zere plek is gelegd, en dat de weeffout bij de opzet van de toeslagensystematiek is benoemd. Dat kwam eerder ook ter sprake in de uitspraak, samenvattend: "Joop, doe het niet". Moet je de Belastingdienst, die goed is in heffen, maar minder goed in uitbetalen, nu wel verantwoordelijk maken? Moet je dat doen? Maar de keuze bleek in beton gegoten.

Voorzitter. Er is toen ook voor gepleit — het kwam eerder vandaag al even aan de orde bij een interruptie — dat de regeling wellicht onbillijk zou kunnen uitpakken. De Raad

van State heeft erover geadviseerd. Er is een amendement geweest in de Tweede Kamer. Het is niet doorgezet. Ook is opgemerkt — dat heeft mijn collega Scholten nog opgebracht in een van de latere wijzigingen — dat er in het bestuursrecht, anders dan in het strafrecht, misschien te weinig waarborgen zouden zijn voor de burger, waar consequenties van zijn. Dat is uiteindelijk allemaal niet politiek gesteund. Er zijn opmerkingen over gemaakt, maar daar is niks mee gedaan.

Er zit een verwevenheid met het onderwerp rechtmatigheid in de uitvoerbaarheidstoets. Ik heb het net al even gehad over doenvermogen. Als je de stukken terugleest, dan zie je dat het hele begrip doenvermogen helemaal niet in beeld is geweest, al helemaal niet bij de Belastingdienst. Dat is iets van recenter datum, terwijl het natuurlijk eigenlijk helemaal niet iets van recenter datum is. Het is alleen recent pas politiek relevant geworden.

Voorzitter. Ik denk dat het volgende een van de punten is waar net ook al door een aantal collega's op gewezen is. Wat kunnen we daarvan leren? Dat zou natuurlijk in de verdere wetgeving een veel prominenter rol moeten krijgen. In de systematiek van de toeslagen is de aanvrager, die ook informatieverstrekker is, vervolgens ook degene die het voorschot moet terugbetalen. Als je dat bekijkt, dan zie je dat de regeling zwaar gebouwd is op een handelende aanvrager en burger, van wie heel veel gevraagd wordt. Als je dat zo terugleest, dan denk je: zat het wantrouwen daar al ingebouwd? Ging achter die veronderstelling van de normburger niet ook al een institutioneel beeld schuil van welke mensen er wel en niet zouden afwijken van die norm van de normburger? De heer Van Apeldoorn wees er al op dat juist degenen die daar de meeste moeite mee hebben het hardst getroffen zouden worden. Maar dat heeft in die afweging toen geen rol gespeeld.

Later is gebleken, ook in het verder aanscherpen van de fraudezaken, dat er in de CAF-zaken institutioneel racisme aan de orde was. Het College voor de Rechten van de Mens heeft hier ook over gerapporteerd. Bij collega Van Apeldoorn kwam net even aan de orde of de regeling klantvriendelijk genoeg was. Ik denk dat de vraag helemaal niet is of het klantvriendelijk was, maar of de regeling überhaupt goed kon worden uitgevoerd in de opzet waarin die was voorgesteld.

Het gaat mijn fractie niet om de schuldvraag of over wat er toen had moeten worden gedaan, maar collega De Bruijn noemde al professor Scheltema, die eerder al een aantal publicaties het licht heeft doen zien. Hij zegt dat je moet kijken naar het perspectief van de burger, niet naar dat van de overheid die iets uitstrooit over de burger. Je moet kijken naar hoe het ervaren wordt. Hoe ziet de burger het op zich af komen? Dat hangt in belangrijke mate natuurlijk ook af van bij wie hij terecht kan voor advies. Bij wie kan hij terecht voor hulp? Is dat een loket? Zijn dat mensen? Is dat een telefoon? Met welke diensten moet hij communiceren? Er zijn immers verschillende toeslagen die tegelijkertijd spelen.

Voorzitter. Ik herinner me faillissementen, met name privé-faillissementen, die ik als jonge curator meemaakte. Dan kon je stevast een doos aantreffen met ongeopende blauwe enveloppen van de Belastingdienst. Mensen in nood gaan op een gegeven moment die brieven niet meer openmaken, want als je het niet gelezen hebt, bestaat het niet. Maar intussen komen ze steeds verder in de proble-

men. Dat heb je hier ook gezien. Het heeft tot tragische situaties geleid.

Voorzitter. Het was niet alleen een ingewikkeld formulier, maar ook een administratieve pseudowerkelijkheid, alsof iedereen weet hoe zijn inkomen er het hele jaar uit zal zien — dat hoor ik ook van mijn kinderen — en alsof je dat kunt overzien. Over die uitvoeringsproblematiek en ook de uitvoeringsdocumentatie hebben wij het hier nooit gehad. Dat heb ik tenminste niet kunnen terugvinden, en de werkgroep volgens mij ook niet. Ik zou het wel aan hen willen vragen. Ik heb wel een uitvoeringsbesluit kunnen terugvinden over 2004 bij de Tweede Kamer, maar ik heb niet het beeld dat wij dat ook hadden. Ik heb dus een vraag aan de commissie: was er documentatie die niet zozeer met het uitvoeringsbesluit van doen heeft, maar met de normburger? Was er bij de Belastingdienst nou inzicht in het type aanvrager van de toeslagen en de complexiteit die die zou kunnen treffen?

Is er vooraf een inschatting geweest van de niet-verzilvering? Bijna alle regelingen kennen een percentage van mensen die de aanvragen niet doen. Sommigen doen het niet omdat ze er principieel niet in willen meedoen. Maar sommigen doen het niet omdat het ingewikkeld is. Was daar inzicht in? Soms zie je dat daar inschattingen van zijn. In de nota-Van Weyenberg (35507, nr. 2) wordt een voorstel gedaan voor een alternatieve regeling. Daarin heb ik een percentage van 10% niet-verzilvering aangetroffen. Hij spreekt daar over mensen die in de loop van de jaren afgehaakt zijn en gewoon geen aanvragen meer hebben gedaan omdat het ingewikkeld was, en te gevaarlijk om in de fuik van de Belastingdienst van de terugvorderingen te zwemmen. We praten altijd over fraude, maar ik vind het toch belangrijk om te benoemen dat niet-verzilvering ook een onbedoeld gevolg is van een regeling die als inkomensondersteuning moet dienen, maar waarvan een deel van de populatie voor wie het bedoeld is, geen gebruikmaakt.

Het is natuurlijk waar dat er vanaf 2011 in het kader van de bezuinigingen een hele sterke focus op fraude is geweest. Ik heb hier nog een heel stuk over de Tweede Kamer, maar dat laat ik nu maar rusten, want dat is al genoeg aan de orde geweest. Maar wat hier nog te weinig besproken is — vind ik en je kunt het ook gewoon nalezen in de Handelingen, vooral die van de Tweede Kamer — is dat het heel sterk ging over fraude, lik-op-stuk, een keiharde aanpak en sterke aanwijzingen, en dat de rechter in die hele periode vervolgens gemeend heeft recht te spreken naar de bedoeling van de wetgever. De heer Koole heeft daar al een paar keer over geïnterrupteerd. Ook in deze Kamer is die wetgeving gepasseerd. De Raad van State heeft helemaal aan het begin over die hardheidsclausule geadviseerd. Dat is niet overgenomen door de regering en ook niet door de Tweede Kamer. Er is hier aandacht aan besteed maar er is niet doorgebeten.

In het reflectierapport van de Raad van State — er zijn er overigens drie — staat dat dit mede een rol gespeeld heeft in de wijze waarop de Raad van State van 2011 tot 2019 die harde lijn gevolgd heeft. Die heeft gezegd: dit was de bedoeling van de wetgever. Er is van alles over te zeggen maar in die discussie is er een heel sterke onderstroom geweest van: fraude is onacceptabel, dat moet afgelopen zijn en het moet ook maar eens afgelopen zijn met die lichte straffen. Eens in de zoveel jaar zwaait de pendule van zware straffen naar lichtere straffen.

Bovendien werd in die visie elke vergissing in de complexe uitvoering een opzettelijk delict. Grijstinten van een kleine vergissing — daar komt die 100% vandaan — zijn allemaal zwart geworden. Wantrouwen heeft dat uiteindelijk vormgegeven. Zo verliezen we als wetgever en later de uitvoerder en de rechter het zicht op wat nou werkelijk ouderschap is of op wat omstandigheden zijn waaronder de delicten zijn gepleegd. Bij wat sommige collega's nastreven met minimumstraffen of het uitsluiten van persoonlijke omstandigheden bij bijvoorbeeld taakstraffen — dat debat komt binnenkort in deze Kamer — worden al die grijstinten meteen weer zwart. En dat werkt door. Als dat de houding is tegenover de burgers in het land dan kan je wel met vertrouwen beginnen, maar dan eindigt het allemaal in wantrouwen.

Pas in 2019 heeft de bestuursrechter zowel het bestuur als zichzelf gecorrigeerd en heeft de evenredigheidstoets zijn intrede gedaan. De hoogste rechter heeft dat zichzelf zeer kwalijk genomen. Ik heb net gewezen op de wetgevingshistorie. De 27 regelingen in het sociaal domein hebben geen hardheidsclausule en zijn dus scherp afgebakend. Dit zo zijnde, zijn er altijd nog algemene rechtsbeginselen; mevrouw De Bruijn sprak er ook over. Er is het EVRM. Er was ruimte voor. De Commissie van Venetië heeft erop gewezen. Dat had eigenlijk ook eerder gekund en gemoeten. Dat zijn ook de woorden van de Raad van State zelf achteraf.

Voorzitter. Wat is nou het leerpunt voor ons? Is dat: woorden doen ertoe? Worden die hier gesproken of geschreven worden, doen ertoe en resoneren in de rechtspraak. Er zijn collega's die vinden dat de rechter niet op de stoel van de wetgever moet gaan zitten en dat de wetgeving niet te veel ruimte zou mogen laten voor rechtsvinding, maar de consequentie van die opvatting is terughoudendheid van de rechter. Het bewijs van hoe onrechtvaardig dat kan uitpakken is te zien in deze rechtspraak. Collega Lucas Vos heeft twee weken geleden over rechtvaardigheid gesproken. Evenredigheidsafwegingen zijn natuurlijk een rechtvaardigheidsafweging. Het is in onze opvatting een waardevolle gedachte om die erbij te houden en naar mijn gevoel moet dat ook bij de rechtmatigheidsafweging. Dan komen natuurlijk waarden naar boven.

De vraag kwam op: waarom dan toch steunen? Een van de dingen die ik heb geprobeerd te ontwikkelen in dit werk is een neus voor onraad, in de zin dat je denkt: het staat er en het wordt wel gezegd maar het klopt niet. Als dat zo is, denk ik dat we daar vaker op door zouden moeten gaan maar we weten allemaal dat de politieke realiteit is dat er soms druk is die er nu eenmaal is. Die discussie wil ik niet uit de weg gaan, maar die discussie hebben we al genoeg gevoerd.

Ik heb nog de volgende vraag aan de werkgroep op dit punt: heeft u ook de indruk dat de reflectierapporten van de Raad van State expliciet gezocht hebben naar de bedoeling van de wetgever en dat de rechter dit intussen heeft weerhouden van het toepassen van de proportionaliteits- en evenredigheidstoets, of in ieder geval te lang heeft weerhouden in concrete gevallen waarin de uitkomsten voor de burgers zeer onbillijk waren?

Voorzitter. Er zijn nog steeds schrijnende situaties. We zouden nog heel lang met elkaar kunnen spreken over de vraag of het verstandig is om een regeling in het leven te roepen die zo moeilijk te repareren is. We zijn nu al jaren

met die reparatie bezig. Er zit dus intrinsiek iets in de regeling dat te complex is.

Een andere les is: we zouden meer maatwerk moeten hebben. Er zijn schrijnende situaties, er zijn levens getekend. Het stelsel was bedoeld om burgers te ondersteunen, maar het heeft heel veel burgers onder water geduwd. Er wordt nu steeds vaker gevraagd om maatwerk, maar maatwerk betekent ook complexiteit en betekent ook meer ruimte voor de rechtspraak. Het zal u niet verrassen dat ik het punt opbreng. Zoals de heer Van Rooijen altijd bij de pensioenen uitkomt, kom ik uit bij het punt van de leercyclus. Ik denk dat het verstandig is dat de drie staatsmachten met elkaar spreken, eerder dan nu gebeurd is, om leerpunten met elkaar te delen. Dan zouden we er geen tien jaar over doen om erachter te komen dat dit misschien tien jaar geleden de bedoeling van de wetgever was, maar de laatste zeven tot acht jaar zeker niet. We hebben daar voorlichting van de Raad van State over gekregen. Het is ook onderdeel van de staatscommissie rechtsstaat.

De heer **Schalk** (SGP):

Een interessante suggestie van de heer Backer, maar wie zou dan dat gesprek tussen die drie staatsmachten op enig moment moeten initiëren?

De heer **Backer** (D66):

Daar is al over gesproken, in ieder geval in de commissie JenV. Ter voorbereiding van het debat over de rechtsstaat is erover gesproken. Je ziet in de conclusies van het reflectierapport van de Raad van State dat men dat ook zou willen. De gedachte vanuit de Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad en de beide Kamers is dat er een vorm moet worden gevonden voor die dialoog.

De heer **Schalk** (SGP):

Binnenkort hebben we de Hoge Raad hier. Misschien is het interessant om dit punt tijdens die ontmoeting op te brengen. Ik vraag hiernaar omdat ik door het betoog van de heer Backer bezorgd ben geworden. Hij geeft aan dat het heel vaak fout gaat als aanvragers op een zeker moment moeten terugbetalen. We zitten nu, na corona, met een hele NOW-regeling. Voorziet de heer Backer daar dezelfde problematiek? Zouden we daar dan niet veel eerder op moeten acteren?

De heer **Backer** (D66):

Het is wonderbaarlijk, maar ik eindig met dat onderwerp. Ik sla een paar stukjes over omwille van de tijd. Voordat ik daaraan toekom, wil ik nog één ding opmerken dat aansluit op onderwerpen die wij ook in dit huis eerder besproken hebben. Dat heeft ook met het Belastingplan te maken. Bij complexe wetgeving zou het helpen om geconsolideerde wetsteksten te hebben. Daarover is ook de motie-Bredenoord aangenomen. Ook dat gesprek voeren we nu met het ministerie van JenV en met de griffie. Dat blijkt nog helemaal niet zo makkelijk te zijn. Dat lijkt een extra impuls om het toch door te zetten. Dat zou de kwaliteit van onze wetgeving ten goede komen.

En vervolgens een vraag die ik nog bij de werkgroep wil neerleggen. Het kan zijn dat ik het gemist heb in het rapport, maar minister Weerwind heeft het voornemen om als regel

een invoeringstoets in te voeren, waarbij je na een jaar terugkijkt en zegt: is dit goed of is dit niet goed? Dat is geen evaluatie, maar een invoeringstoets. Zou u dat nog in uw beschouwing kunnen meenemen?

Voorzitter. Ik zit in blessuretijd, maar ik hoop dat ik het gezien dit onderwerp toch even mag afmaken.

De voorzitter:

U zit ver in blessuretijd, maar gaat uw gang.

De heer Backer (D66):

"Conclusie" staat erboven. We kunnen met de kennis van nu constateren dat er vaak zorgen zijn geuit over de problematiek rond het kinderopvangtoeslagstelsel. De leden zouden alerter moeten zijn, door moeten zetten en hun toezeggingen in de gaten moeten houden. Het is met de wijsheid van nu beschamend dat alle betrokkenen in deze kwestie daaraan hebben bijgedragen, actief of door na te laten, wat in dit huis volgens mij ook is gebeurd. Er zijn een aantal grote operaties ingezet in coronatijd, zoals de NOW en de Tozo. Er komen nog een aantal inkomensondersteunende regelingen bij met betrekking tot de energie. Ik heb hier in mijn spreektekst staan dat mijn fractie er alert op zal zijn — ik denk dat we dat allemaal moeten zijn — dat zich geen herhaling zou kunnen voordoen van het onrecht dat hier is opgetreden. De lessen die we vandaag bespreken, kunnen we al meteen daarin meenemen. Ik heb nog niet concreet voor ogen hoe we dat moeten doen.

Ik wil afsluiten met nogmaals mijn erkentelijkheid uit te spreken voor de werkgroep en de ondersteunende staf. De motie waar collega Koole over spreekt, kunnen we misschien in overleg met de werkgroep doen. Zij zijn immers deel van ons.

Dank u wel, voorzitter.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Collega Backer sprak over de kennis van nu en over "actief" of "nalaten". Dat brengt mij nog meer op de vraag die ik al in mijn hoofd had. Het is best een lastige vraag. Kan hij reageren op het volgende feit? Toen staatssecretaris Snel in juni 2019 in de ministerraad erkende dat de Belastingdienst fout zat met de kinderopvang, steunde minister Hoekstra hem daar vanuit het kabinet onvoldoende bij. Ook minister Koolmees zei: "sorry, daar kan ik niets mee, want dan komt ook het UWV in de problemen en dergelijke". Toen is het ook in het kabinet fout gegaan. Dat is toch wel een heel ernstige constatering. Die ligt ook vast in de documenten. Een staatssecretaris — daar heb je het weer — was onvoldoende machtig in de ministerraad. Hij werd niet gesteund door zijn minister. Een andere minister, overigens van dezelfde partij, zegt: ik ga je ook niet steunen, want dan krijg ik een probleem.

De heer Backer (D66):

Ik weet niet zo goed wat ik met de vraag moet.

De voorzitter:

Beantwoorden?

De heer Backer (D66):

De kwestie speelt in de ministerraad. Daar zijn wij geen van allen bij geweest. De heer Koolmees en de heer Snel zijn gehoord door de enquêtecommissie. De Tweede Kamer gaat zelf nog een enquête doen. Ik vind niet dat het aan mij is om iets te censureren waar ik niet bij ben geweest. We kunnen alleen de uitkomst constateren. Die was niet goed.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik was er ook niet bij, maar ik heb het gelezen. Het staat in de officiële stukken dat het zo is gegaan. Ik zei al dat het een lastige vraag is. Ik zou toch graag zien dat de collega daar een begin van een antwoord op heeft. Hij hoeft niet een volledig antwoord te geven, maar een begin van een antwoord in die zin dat hij met mij onderkent dat dit een gemiste kans is geweest. Laat ik het zo anders en positiever naar hem formuleren.

De heer Backer (D66):

Maar natuurlijk is dat zo.

De voorzitter:

Dat is een helder antwoord.

De heer Backer (D66):

Ik denk dat zowel de conclusies van het rapport Ongekend onrecht als van de werkgroep een aaneenschakeling van gemiste kansen zijn. Deze zouden zich niet moeten herhalen. Ik ben ervan overtuigd dat dit niet het topje van de ijsberg is en dat deze dingen niet overal gebeuren, maar hier zijn een aantal zaken samengekomen die wel ongelofelijk ongelukkig zijn. Ik had het net over een neus voor onraad. Daarom was de vraag van collega Schalk volgens mij zo terecht. Je moet alert zijn bij al die grootschalige regelingen waar inkomensafhankelijkheid is van de Staat, met name voor degenen die zich niets kunnen veroorloven. Ik denk dat daar alle lampen moeten branden over de manier waarop we dat doen.

De heer Koole (PvdA):

Dank aan de heer Backer voor zijn betoog. Ik ben het zeer eens met het idee dat al in voorbereiding is, over een dialoog tussen de staatsmachten. Daarover had ik ook een vraag. Hij zegt: "De terughoudendheid van de rechter is misschien wel voor een deel te verklaren door een publiek debat waarbij de rol van de rechter moet worden teruggedrongen. Daardoor zijn ze ook terughoudend om niet in politiek vaarwater te komen". Je zou net zo goed andersom kunnen redeneren. In deze affaire zag je dat in dit geval de bestuursrechter bij de harde lijn bleef die ze tot 2019 volhiel. Op het ministerie werd toen wel gezegd: misschien moeten we de wet veranderen, want kennelijk is dit de enige uitleg van de wet. Dat is nooit doorgegaan, want het kwam niet voort naar de toppen van het ministerie. Dan zie je dat een uitleg van de wet door de rechter leidt tot de suggestie om de wet te veranderen. Dat is een vorm van dialoog avant la lettre, zou je kunnen zeggen. Als wij als Eerste Kamer constateren dat een wet door de rechterlijke macht eenzijdig wordt uitgelegd, is het dan aan de Eerste Kamer of eerder aan de Tweede Kamer om het initiatief te nemen om de wet te veranderen?

De heer **Backer** (D66):

Dat is een hele goede vraag over het punt van de dialoog. Daarmee stipt u de complexiteit van dat gesprek aan. Wie moet waarover beginnen? Het begin van wetgeving ligt toch bij de Tweede Kamer. Dat zie je ook in het jaarrapport van de Hoge Raad en in de observaties van de Raad van State in zijn jaarverslag. Daarin worden indicaties gegeven en nu dit gesprek wat meer open gevoerd wordt, wordt er ook met de Tweede Kamer en met de regering over gesproken. Met name met de regering wordt erover gesproken of hier geen wetgevingsinitiatieven op moeten volgen. Ik zou het niet voor de hand liggend vinden dat wij de eersten zijn die dit moeten aankaarten, want we hebben het over de uitvoering van de wet. Ik vind wel dat wij een ongeloflijk belangrijke rol hebben bij het beoordelen van de uitvoering. Dat is de kern van het debat van vandaag. Maar als het eenmaal gepasseerd is, vind ik niet dat wij vooraan zitten om te constateren hoe het in de praktijk werkt. Dan kom je op de rolneming die u eerder zelf aan de orde hebt gesteld. Ik vind toch dat dat bij de rechterlijke macht ligt, bij de Tweede Kamer en bij de Ombudsman. Daar moet men dat gesprek op gang brengen. Ik denk niet dat wij daarbij vooraan moeten zitten. Dat heeft ook te maken met de vraag waar je de grootste toegevoegde waarde hebt.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik voel helemaal met de heer Backer mee, maar stel dat we nu in 2014 of 2015 zouden zijn, en dat vanuit de departementen de suggestie kwam dat ze de wet niet moesten veranderen, omdat de uitspraken van de rechter keihard waren. De enige manier om daar iets aan te doen, is kennelijk de wet veranderen. Stel dat we dat signaal toen hadden opgepikt en je ziet dat de regering en de Tweede Kamer er niets mee doen, is er dan geen rol voor de Eerste Kamer?

De heer **Backer** (D66):

What if ...? Dat is altijd een heel ingewikkelde vraag. Het lastige van deze vraag is dat we kijken naar een concrete casus, waarin we dat niet gedaan hebben. Ik weet niet of de conclusie van dit debat zou moeten zijn dat we dat wel hadden moeten doen. Ik vind eigenlijk van niet. Ik vind dat dat niet op onze weg lag. Dat zegt de rechter ook zelf met zoveel woorden, want de Raad van State heeft drie reflectierapporten opgesteld, waarvan een met 300 pagina's vol juridische analyses. Dat is wel heel bijzonder en ik vind dat we daar recht aan moeten doen. Ze hebben zelf vastgesteld dat het had gekund en had gemoeten, maar dat ze het niet hadden gedaan. Die vrijheid zou er moeten zijn. Daarom pleit ik voor ruimte voor de rechter voor de rechtsvinding, want daardoor is maatwerk veel beter mogelijk. Dat kunnen wij niet allemaal tot in detail beoordelen. Daarom denk ik dat die leercurve belangrijk is. Daar ging destijds dat debat over de rechtsstaat over: hoe versterk je de positie van de burger in de rechtsstaat? Dat is een element hiervan.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Dank aan de heer Backer voor zijn als vanouds doorwrochte analyse en betoog. Ik herkende er heel veel in van De Tocqueville, een door ons beiden zeer bewonderde filosoof en staatsman. U bent een getrouw volgeling van hem. U heeft een brede analyse. U heeft veel met ons gedeeld. Ik wil toch even terugkomen op de volgens mij heel cruciale vraag die

nog steeds niet erg dominant is in ons debat. Bent u tevreden over de randvoorwaarden waaronder wij werken? U kunt uw agenda en uw ambitie alleen tot uiting brengen als de randvoorwaarden op orde zijn. Ik heb daar een paar keer op geïnterrupteerd. Ik heb het in mijn eigen betoog aan de orde gesteld. Kunt u daar nog eens kort op reflecteren? Zijn ze op orde of moet daar verbetering in komen?

De **voorzitter**:

Kort, is de vraag.

De heer **Backer** (D66):

Ik denk dat er ontzettend veel verbeterd kan worden. De heer Ester en ik zijn zo langzamerhand veteranen in deze discussie. Het gevaar is dat je went aan de manier waarop je werkt. Ik denk dat ook dit een oproep is om toch weer opnieuw te kijken of dit niet beter kan. Ik geloof dat de heer Koole het zei: wij zijn de senaat met het kleinste budget en de kleinste ondersteuning. Wij hebben ervoor gekozen. Die keuze dwingt tot selectie en prioriteitstelling. Daarin gaan soms dingen niet goed. U bracht zelf het punt aan dat de fracties kleiner worden. Ik denk niet dat wij onder optimale omstandigheden werken. Dat wil niet zeggen dat dit de problematiek die vandaag aan de orde is geweest, verandert. Want uiteindelijk is dit geen raad van toezicht. Het is geen college van bestuur. Het is een politiek orgaan. Dus uiteindelijk nemen wij besluiten over wetgeving waarin een politieke lading zit.

Als u vraagt: kan het veel beter, kan de voorbereiding beter? Ja. De heer Van Rooijen, of iemand anders, zei: je zou rapporteurs kunnen aanstellen. Ik zou dat een heel goed idee vinden. Je ziet soms in debatten — dat valt mij ook op als je de Handelingen leest — verschillende woordvoerders van verschillende commissies. Maar dat zijn verschillende partijen. Die expertise is niet altijd vergelijkbaar. Je zou zeggen: als er een door meerdere partijen gesteunde rapporteur is, die misschien ook meer voorwerk kan doen, zoals ze dat in de Franse senaat doen, dan zou de kwaliteit van de voorbereiding omhoog kunnen gaan. Ik zou dat toejuichen. Er zijn natuurlijk heel vaak situaties waarin ik zelf ook vind dat het net aan is.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan ga ik naar mevrouw Oomen-Ruijten van de fractie van het CDA.



Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Voorzitter, collega's. Mag ik beginnen met de werkgroep zelfevaluatie, en zeker ook haar voorzitter, collega Recourt, te complimenteren met het rapport dat we vandaag bespreken — velen hebben dat al met mij gedaan — over de rol van de Eerste Kamer in wat is komen te heten de toeslagenaffaire. Bij die waardering wil ik vandaag zeker ook uitspreken dat ik trots ben op het werk van onze Griffie. Het feitenonderzoek waarop het rapport steunt, is, zoals altijd, zeer degelijk en ook adequaat.

Maar ik schaam mij voor de wijze waarop is omgegaan met Nederlandse burgers. Mensen die door toedoen van de overheid zo in de knel zijn geraakt. Ik druk mij dan heel

sereen uit. Ik ga daar verder niet op in in dit debat, omdat dat hoort te gaan over: wat zijn de lessons learned?

Voor de CDA-fractie is de rol die wij vandaag hebben te spelen het doen van een uitspraak over de gesuggereerde aanbevelingen van de werkgroep, en wellicht ook het aangeven van meer remedies om te voorkomen dat er ooit weer een groep burgers zo in het nauw wordt gebracht.

Er is een gezegde: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat is zeker mede debet aan de vertrouwenscrisis die we helaas op dit moment vaststellen tussen overheid en burgers. Het rapport Ongekend onrecht geeft haarfijn aan waar het misging en waarom burgers de dupe werden van een niet-functionerende rechtsstaat. Een rechtsstaat waarin de checks-and-balances die er hadden moeten zijn, dit drama hadden moeten en ook hadden kunnen voorkomen.

Maar alles overziende, zeg ik toch dat ik er niet van overtuigd ben dat er voldoende lessen zijn getrokken uit de misstanden die zich hebben voorgedaan. Ja, er is met heel veel vingers gewezen naar de regering, naar de uitvoerders en naar de rol van de medewetgever. Maar die was, is en blijft onderbelicht.

Ik vraag me af: was de wetgeving wel adequaat? Was er niet veel te veel aandacht voor het voorkomen van fraude en voor wat we vroeger "het oneigenlijk gebruik" noemden, en veel te weinig oog voor de menselijke maat en eigenlijk ook gewoon de proportionaliteit? Kunnen alle burgers wel meedoen zonder fouten te maken? Is het doenvermogen — dat is overigens de manier waarop we het op dit moment uitdrukken — wel op een dusdanig niveau dat niemand in de knel kan komen? Zijn wij de samenleving die wij pretenderen te zijn, waarin alle burgers gelijk zijn? Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie naar de effectiviteit van de antidiscriminatiewetgeving laat toch zien dat papier heel erg geduldig is, maar dat er in de praktijk wel degelijk een kloof is.

Voorzitter. Bij de bespreking van vandaag mis ik zeer node de zelfreflectie van de Tweede Kamer, een reflectie op het functioneren daar, en ook een bewustzijn, of een begin van een bewustzijn, dat het eigenlijk anders moet, dat men meer moet gaan letten op de uitvoering, dat men niet met een zoveelste toets moet komen, maar wel met een open gesprek, in dialoog met de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Dat geldt niet alleen voor het ontwerp van een wet. Het geldt zeker ook voor alle wijzigingen, voor alle amenderingen die men daarna aanbrengt om de wet te verbouwen.

Voorzitter. De kindertoelagenaffaire was ook onderwerp van gesprek in de Raad van Europa. Mijn collega's waren daarbij. De heer Ganzevoort heeft er zelfs een inleiding gegeven. Er is net al door mevrouw De Bruijn gewezen op het rapport van de Venice Commission dat onderdeel was van die voorbereiding. Ik was aanwezig bij dat gesprek en daar is Nederland onder het zogenaamde monitoring geplaatst. Dat mag van mij best, want er is ook nog heel veel te doen over de organisatie van onze rechtsstaat. Het debat dat enkele maanden geleden in dit huis is gevoerd, maakte dat immers duidelijk.

Voorzitter. Als daar echter de indruk gewekt wordt dat er whistleblowers nodig zijn, of nodig waren, om recht te doen aan gedupeerden, dan wordt de rol die onze volksvertegen-

woordiging heeft — namelijk het controleren van de executieve — ten diepste miskend. In de Raad van Europa de indruk wekken dat we hier niet in een rechtsstaat leven, doet niet alleen ten diepste te kort aan wat wij als Nederland zijn, maar het doet mij ook persoonlijk pijn. Ik vind namelijk dat Tweede Kamerleden moeten controleren of de uitvoering deugt. Zij zijn het toch die wortels in de samenleving hebben? Zij zijn het toch die aangewezen zijn om signalen van burgers en mogelijke misstanden te vertalen? Overigens hoort de regering in zo'n proces een transparante gesprekspartner te zijn. De ambtenarij hoort te onderzoeken en juist te informeren. Ook daar ging het fout. Misstanden zijn toegedekt en het parlement is niet, onvoldoende of fout geïnformeerd, hetgeen dan ook terecht heeft geleid tot de conclusie dat de regering moet aftreden.

Datzelfde geldt eigenlijk ook voor de alles-of-nietsbenadering die door de Raad van State werd gekozen. De Raad van State is adviseur in het wetgevend proces, maar ook rechtssprekend. Dat "alles of niets" is lang door de Raad gevolgd. Ik heb naar de rol van de Tweede Kamer gewezen omdat wij in de Eerste Kamer voor een groot deel afhankelijk zijn van de kwaliteit van wetgeving die wij slechts kunnen goed- of afkeuren. Zij hebben in de Tweede Kamer het politieke primaat. Als Eerste Kamer toetsen wij op de rechtsstatelijkheid, de uitvoerbaarheid en de handhaving.

Waren er signalen die wij als Eerste Kamer hadden moeten oppakken, maar die we hebben laten liggen? Dat is de toets die deze commissie aan ons voorlegt. Ik denk dat we mogen vaststellen dat we bij het toetsen van de onderscheiden wetten zoals dat netjes is gebeurd, genoemd in het rapport, weliswaar geen echte signalen hebben waargenomen van problemen waarop we moesten reageren, maar dat er wel tekortkomingen zijn, ook in ons eigen huis. De uitvoerbaarheid van wetten en regels door de executieve kwam wel aan de orde, maar veel te summier. Signalen van de uitvoerders, de Belastingdienst en uitvoeringsorganisaties, werden soms besproken, maar handhaving en uitvoerbaarheid waren eendimensionaal gericht, en aan het meedoen van de burger is weinig of geen aandacht besteed. Dat we nu spreken over het "doenvermogen" van de burger en nu wel aandacht hebben voor de proportionaliteit, is een les die ook wij geleerd moeten hebben. Immers, het was "alles of niets" dat de problemen heeft veroorzaakt. Ik heb de dubbelrol van de Raad van State hier al gemeld.

Voorzitter. Hoe nu verder? Daar heeft de CDA-fractie zich op beraden. Er zijn een aantal suggesties gedaan. Grondiger toetsen van de uitvoerbaarheid. Ja, mee eens, maar uitvoerbaarheid moet in elk geval meer open en meer transparant zijn. Als je dat bedoelt, dan zijn wij het er graag mee eens. Heel interessant is dat CDA-collega's met grote ervaring in uitvoeringsorganisaties me melden dat deze uitvoeringsorganisaties vaak stevig onder druk worden gezet om te komen tot een positieve uitvoeringstoets. De argumentatie is vaak verhullend en is ook veel te vaak op beleidsniveau geschreven. Er wordt te weinig gekeken naar de praktijk en de werkelijke gevolgen in de praktijk. Dat kan en moet anders. Het vraagt ook een andere aanpak vanuit de uitvoeringsorganisaties zelf.

Overigens, wat de uitvoeringstoets zelf betreft zou de vraagstelling ook anders moeten. Waar nu de vraag is of je als organisatie het gevraagde zou kunnen realiseren, tegen welke kosten en op welke termijn, zou in de toets meer aandacht moeten komen en veel explicieter navraag

gedaan moeten worden naar wat nu de consequenties zijn voor de burgers. Daarbij komt nog dat het ontwerp van wet, ook al is er een uitvoeringstoets gedaan, door amendering inmiddels is veranderd; ik noemde het daarstraks "verbouwen". Die wijziging krijgt géén uitvoeringscheck. Ook vind ik dat als we zo'n wetgeving aan de orde hebben, we een nieuw advies moeten vragen — een nieuwe "voorlichting", moet ik nu netjes zeggen — van de Raad van State. Ik vind dat we dat ook met elkaar moeten afspreken.

Ik wil hier ook ingaan op de vaak bij amendering heel gedetailleerde verbijzonderingen die aan het ontwerp van een wet worden toegevoegd. Dat maakt ook de uitvoering per definitie veel moeilijker. Ik denk dat dat ook een punt van beraad hier moet zijn. Wellicht zouden we als Eerste Kamer, wanneer een voorstel van wet flink is gewijzigd, die aanvullende uitvoeringstoets ook moeten vragen.

Een extra punt van zorg — ik kan voorbeelden geven — is: wat te doen wanneer er meerdere voorstellen in één wet worden gepresenteerd en één voorstel technisch en/of vanuit burgerperspectief niet door de beugel kan, maar de overige voorstellen eigenlijk wel doorgang zouden moeten vinden? De CDA-fractie vindt: leg het nog eens neer en ga nog eens kijken of er geen andere afspraken gemaakt kunnen worden met de regering, waarbij wij hier met elkaar zeggen dat we verzamel pakketten gewoonweg niet meer behandelen, zoals mevrouw De Bruijn ook heeft gezegd. Als het enkel en alleen om technische wijzigingen gaat, bijvoorbeeld een aantal punten in de sociale zekerheid, dan kan dat, maar niet wanneer het ingrijpende voorstellen zijn.

Voorzitter. Zou het ook niet goed zijn als in de dossiervorming voor wetgeving standaard een overzicht bijgevoegd wordt van de commentaren van de Ombudsman, de organisaties en de burgers? Ik wil daarmee geen extra bureaucratie optuigen, maar het geeft wel een betere mogelijkheid om de goede politieke afweging te maken.

Voorzitter. De werkgroep zegt dat er meer aandacht besteed moet worden aan evaluaties bij de landing van de wet. Regelmatig zien we dat er in het debat zorgen geuit worden over verwachte problemen. Uiteindelijk wordt er dan gezwicht voor coalitiedrang. Formeel is de Kamer overigens niet gebonden aan het regeerakkoord. De praktijk is echter vaak anders. Dat geldt niet alleen voor de huidige coalitie; ook in andere coalitieverbanden zijn daarvan voorbeelden te geven. Als we denken dat iets niet uitvoerbaar is of als we iets anders willen, zou het dan niet zo moeten zijn dat we hier in dit huis een beetje meer durf en lef van senatoren mogen verwachten om de politieke druk te weerstaan?

De heer **Backer** (D66):

Het worden nog hele spannende maanden, hoor ik. Ik ga goed opletten.

Ik heb een vraag aan collega Oomen over het begin van het wetgevingstraject. Uitvoeringsorganisaties zeggen vaak dat iets kan, terwijl burgers daar misschien twijfels over hebben. Ik had het net in mijn bijdrage over het volgende. In heel veel regelingen, zeker in deze regelingen, maakt de burger deel uit van de uitvoering. Zou het niet nuttig zijn om burgers, bijvoorbeeld in de vorm van een burgerpanel, in het begin rechtstreeks te vragen: is dit voor jullie uitvoerbaar? Er worden namelijk altijd institutionele discussies gevoerd over de hoofden van personen heen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik ben het met de heer Backer eens. Op dit moment wordt aan uitvoeringsorganisaties gevraagd: kunt u het uitvoeren? Ik wil dat een andere vraag gesteld wordt. Dat heb ik ook gemeld in mijn betoog. Ik wil dat er wordt gevraagd: wat denkt u dat het doet met uw burgers? Dat weten ze namelijk. Dan heb ik ook een mogelijkheid om iets te doen. Burgerpanels zijn natuurlijk heel modern en leuk. Ik moet ze echter wel eerst vertellen wat wetgeving precies is. Dan moet ik ze dus eerst een heel leertraject laten uitvoeren. Ik denk dat het veel beter is als je precieze vragen aan uitvoeringsorganisaties stelt. Je moet ze niet meer afhankelijk laten rapporteren aan de minister. Dat moeten ze op dit moment té vaak doen. Ik zeg dat uit ervaring. Ik werkte zelf namelijk bij een uitvoeringsorganisatie.

De heer **Backer** (D66):

Die indruk had ik ook. De manier waarop u spreekt over het raadplegen van burgers hierover laat inderdaad zien dat u ervaring heeft met uitvoeringsorganisaties. Daar gaat het me juist om. Het gaat om de mogelijke ervaring van de burger. Het moet veel directer. Er zit nu namelijk een stap tussen. De uitvoeringsorganisatie denkt dat burgers het zo weleens willen kunnen doen. Ik zou denken: vraag het ze gewoon.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik denk dat deze 75 senatoren regelmatig contact hebben met burgers. Als ik boodschappen ga doen, heb ik in ieder geval contact met burgers. Ik kan ze dan ook een aantal vragen stellen. We kunnen in allerlei verbanden vragen stellen. Als je goed luistert, weet je heel veel. Ik hoef daar geen absoluut panel voor op te tuigen. Je kunt het UWV echter wel de vraag voorleggen: wat betekent het voor de burgers?

De **voorzitter**:

Meneer Ganzevoort, ik dacht dat de heer Schalk er eerst stond.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik moest wel even grinniken over het uitladen van de boodschappen, want dan vraag je je af welke burgers mevrouw Oomen allemaal tegenkomt.

Mijn echte vraag is heel kort. Ik ga het ook maar één keer vragen, dus ik ga er verder niet op in. Ik vond het namelijk heel moedig van haar dat ze aangaf dat ze af en toe best te maken heeft met coalitiedrang. Drang, dat heeft u goed gehoord. Ze dacht dat ik "dwang" zei, maar ik zei "drang". Mijn vraag is natuurlijk: "Hoe verhoudt zich dat tot de taak die senator Oomen en haar partij hebben om hier te toetsen op de drie belangrijke aspecten, als die coalitiedrang erdoorheen komt? Op welke manier zouden we dat in de toekomst in ieder geval kunnen weerstaan?"

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik denk dat ik in mijn leven altijd voldoende heb aangegeven dat ik drang heel goed kan weerstaan. Ik hoop dat heel veel senatoren ook dat lef hebben. Ik geloof dat de eerste keer dat ik hier in deze Kamer voor een of andere wetgeving

moest stemmen, bleek dat de CDA-fractie minus het lid Oomen voor die wetgeving stemde. Ik vergeet dat nooit meer. Het gaat om: "Wat is je taakopvatting als senator? Wat is je taakopvatting van afgeleid gekozen volksvertegenwoordiger?" Op het moment dat je ziet dat iets niet goed gaat, dan is het algemene belang groter dan jouw eigen belang. Als we dat goed in de gaten hebben, gaat het goed, denk ik.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat geeft de burger moed; letterlijk, zou ik bijna zeggen. Ik wil een verbinding leggen met de vraag die de heer Backer stelde en waar mevrouw Oomen ook op inging, namelijk over de uitvoeringsinstantie. Ik denk namelijk dat het van groot belang is om hen te horen, maar mevrouw Oomen gaf heel duidelijk aan dat ook daar een enorme politieke druk gevoeld kan worden. Mijn vraag aan haar is wat zij vindt van de gedachte om niet alleen de leiding van een uitvoeringsorganisatie te vragen, maar bijvoorbeeld ook cliëntenraden. Dat is een beetje afhankelijk per sector, want het is overal anders georganiseerd. Dan heb je namelijk wel de stem van de burger, de afnemer, de gebruiker, en niet alleen maar van de organisatie.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik vind dat de uitvoeringsorganisaties goed bevraagd moeten worden, maar ook de verantwoordelijkheid moeten krijgen om onafhankelijk te antwoorden. Dat is wat ik eigenlijk bedoel: onafhankelijk antwoorden in de zin van "wij denken dat de effecten voor de burgers zus en zo zijn". Die navraag mag bij mij zo ver mogelijk gaan. Je doet het zeer zeker wanneer je ziet dat iets heel erg verbouwd is. Ik zal daar tot slot iets over zeggen. Wat zijn dan de lessons learned, waar ik mee begon? Wat zouden wij moeten doen? Dat is, denk ik, die omwenteling tweebrengen, afspraken maken, vragen aan de werkgroep of men een voorstel kan doen en dat neerleggen in een aantal moties, waarna we een gesprek hebben. Maar ik kom daar nog op terug.

De **voorzitter**:

U komt erop terug.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

De heer Backer stelde voor om iets met een burgerraad te doen. Mevrouw Oomen zei: dat is heel ingewikkeld; dan moet je alles uitleggen. Mevrouw Oomen komt bij de supermarkt burgers tegen die de wet al precies snappen en haar kunnen adviseren. Bij mijn supermarkt lopen die dan weer niet rond, geloof ik. Mijn vraag is wel: "Hoe kun je de stem van degenen die het uiteindelijk aangaat echt laten meeklinken? Hoe kun je de instanties helpen om die stem te laten meeklinken in hun advies?" Vandaar mijn suggestie: zouden cliëntenraden daar niet juist een rol in kunnen spelen? Die kunnen vanuit burgerperspectief kijken, maar zitten wel aan de kant van de ontvanger en kennen de instantie.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik ontken niet dat een cliëntenraad jou ook goede informatie zou kunnen geven. Dat ontken ik niet. Ik heb het gevoel dat in eerste instantie de Tweede Kamerleden, die echt met de

voeten in de klei staan, dat zouden moeten gaan doen. Ik denk dat iedereen die in de uitvoering zit, een objectief en transparant oordeel moet kunnen geven over hoe het is en zich niet te zeer afhankelijk moet voelen van het ministerie dat die vraag stelt. Ik denk dat wij dat kunnen organiseren.

De **voorzitter**:

Maar u komt er nog op terug, begrijp ik.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ja, hoor.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik heb het betoog van mevrouw Oomen met grote interesse gevolgd. Ik hoor daar toch iets in wat mij als muziek in de oren klinkt, namelijk dat mevrouw Oomen zegt: moeten we de Afdeling rechtspraak van de Raad van State daar niet weghalen? Ik meende iets in die orde te horen. Mevrouw Oomen leek in ieder geval een suggestie te doen. Zoals bekend is dat een belangrijk punt waar ik hier al consistent jaren op hamer. Ook andere juristen, presidenten van de Hoge Raad et cetera doen dat. De Raad van State heeft ook over de toeslagenaffaire zelf gezegd: we zijn te lang in de bestuurlijke groef blijven hangen. Als je te lang in de groef blijft hangen, hoor je steeds hetzelfde liedje. Klopt het dat ik goed hoorde dat mevrouw Oomen en de CDA-fractie er nu inmiddels van overtuigd zijn dat de Afdeling rechtspraak toch beter bij de civiele rechter ondergebracht kan worden om dit soort bestuurlijke ...

De **voorzitter**:

Ja, dank u wel. We weten wat u wil zeggen.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

... closeness te vermijden?

De **voorzitter**:

Mevrouw Oomen. Ik wil wel aantekenen dat dit debat gaat over de betrokkenheid van de Eerste Kamer en niet van de andere Hoge Colleges van Staat. Gaat uw gang.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ja, voorzitter, maar ik word uitgedaagd om een antwoord te geven. Dat antwoord geef ik ook. Ik heb redelijk veel ervaring, ook in het wat moeilijkere buitenland, waar men keek naar de organisatie van de rechtsstaat. Ik heb heel vaak meegemaakt dat ik dan gewezen werd op de Nederlandse rechtsstaat. Dan kan ik zeggen dat die functioneert; dat vind ik ook nog. Die functioneert als een Nederlandse rechtsstaat. Maar kijk je er op papier naar, dan zie je dat het eigenlijk niet hoort dat de indruk wordt gewekt dat wetgeving en advies in één hand zijn, ook al gaat het over verschillende Kamers. Ik weet bijvoorbeeld dat ze in Luxemburg destijds ooit begonnen zijn met dezelfde grondwet. Daar hebben ze die wijziging geloof ik een jaar of tien, vijftien geleden wél aangebracht. Als u het mij persoonlijk vraagt, dan zeg ik: het zou beter zijn om het anders te doen, ook optisch gezien. Maar ik zeg daarmee niet dat het nu niet functioneert. Ik zeg: je moet het allemaal vermijden.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik ben zeer blij met dit voortschrijdend inzicht bij de CDA-fractie.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik ben zo gelukkig dat ik meneer Otten een keer gelukkig kan maken.

De **voorzitter**:

Maar meneer Otten was nog aan het woord. U heeft hem de mond gesnoerd. We gaan nu door met het betoog van mevrouw Oomen. Meneer Otten krijgt straks het woord.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

U kunt ook de mond snoeren ...

De **voorzitter**:

Gaat uw gang, mevrouw Oomen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ik heb net iets gezegd over de dossiervorming. Die is op een groot aantal terreinen al heel goed door onze Griffie, maar je zou daar standaard een aantal dingen in moeten meenemen.

Voorzitter. De vraag die door de werkgroep gesteld wordt, is of we meer aandacht kunnen besteden aan evaluaties bij de landing van de wet en of we daar ook beter de vinger aan de pols kunnen houden. Ja, ik zie regelmatig dat er zorgen geuit worden in het debat over te verwachte problemen.

O, de coalitiedrang had ik al gehad.

De **voorzitter**:

Ik dacht al.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Ja, sorry.

Voorzitter. Dan een derde vraag. Als een wet is goedgekeurd, ontslaat dat de senaat niet van de verplichting om de wet, en ook de uitvoering daarvan, te blijven volgen. Waarom zijn bijvoorbeeld de rapporten van de Ombudsman uit 2014, "Geen fraudeur toch boete" en "Geen powerplay, maar fair play" — dat is weliswaar niet direct gestuurd, maar senatoren hebben daar tenminste kennis van genomen via de media — niet geagendeerd? Ik denk dat we daar intern afspraken over zouden moeten maken. Ook de brieven van de VNG over de problemen met de alles-of-nietsbenadering hebben niet geleid tot agenderen of tot nader onderzoek in de verantwoordelijke commissies. Ook het rapport zegt dat. Ook wordt er bij de wisseling van de wacht in de senaat na verkiezingen soms te snel een toezegging op groen gezet. Er moet denk ik meer en beter nagevraagd kunnen worden in een debat. Geven wij elkaar daartoe voldoende ruimte? Als ik praat over het geven van ruimte, dan heb ik het overigens over wetgeving. Dan heb ik het niet over elke nota die aan de orde gesteld moet worden.

Ik vind dat er gekeken moet worden naar de wijze waarop we in het wetgevende traject functioneren. Ik denk dat we soms te veel doen, maar dat we, zoals ook nu blijkt, soms te weinig doen wanneer het gaat om effectieve controle op de wetgeving. Zouden we op dat punt ook niet een discussie met elkaar moeten voeren? Hoe spelen wij onze rol zo dat we ook op de lange termijn nog bestaansrecht hebben?

Voorzitter. De alles-of-nietsbenadering heeft tot problemen geleid. Zouden we, als we daarvan af willen, en de CDA-fractie wil daarvan af, ook in het kader van de gespreide verantwoordelijkheid niet meer ruimte moeten en kunnen bieden voor de uitvoerders? Geven we hun, het UWV en het CAK, voldoende de ruimte om de menselijke maat te hanteren? De Bulgarenfraude met de export van zorgtoeslagen en het daarna zo rigide hanteren van antifraudematregelen en het niet meer proportioneel bestraffen, zeker op verzoek van de Tweede Kamer, heeft geleid tot wetten en later ook uitvoering zonder enig begrip en zonder menselijke maat.

Overigens, een terzijde: ik vind het vreemd dat het ontstaan van de fraude met zorgtoeslagen toch ook bij de gemeenten lag. Bij inschrijving van de Bulgaren in het bevolkingsregister hadden gemeenten op grond van een Europese richtlijn moeten constateren dat er aantoonbaar sprake was van een verzekering tegen ziektekosten en van voldoende middelen van bestaan. Dat staat in die richtlijn. Ik denk dus dat in de vertaling van wetgeving naar lagere overheden dingen mis kunnen gaan, waardoor fraudeurs konden opstaan. Ik denk dat de kennisoverdracht van Europese wetgeving dus ook beter moet.

Voorzitter. Dan het vergroten van het burgerperspectief. De CDA-fractie denkt dat je niet mag vergeten dat wij als senatoren niet het politieke primaat hebben. Dat ligt in de Tweede Kamer. Wij zijn weliswaar niet rechtstreeks gekozen, maar hebben toch vanuit de partij of de beweging waaruit we komen een politieke visie. Vanuit die visie wordt natuurlijk ook dat burgerperspectief ingekleurd. Daar zul je altijd tussen gaan afwegen. Overigens zou het goed zijn om daar waar ingewikkelde wetgeving aan de orde is, expertmeetings te gaan organiseren. Daar kunnen ook burgers in geplaatst worden. Dat hoeft niet alleen mondeling. Dat kan ook heel gericht door het stellen van vragen.

Voorzitter. Wat de rolopvatting van de Eerste Kamer betreft is mijn fractie helder. De grondwettelijke positie die wij als senaat hebben, waarbij we toetsen op rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, bepaalt ons functioneren. Maar het misstaat een chambre de réflexion niet om bij de controle van de executieve, met de instrumenten die we hebben, meer en beter de vinger aan de pols te houden om de burgers waarvoor wij staan beter te bedienen.

Voorzitter. Wat te doen met de aanbevelingen? Er moet, en dat kan ook na vanavond, een gemeenschappelijke noemer gevonden worden. Ik denk dat je met een motie of met moties, zoals dat ook gebeurd is met het rapport over discriminatie, tekst en invulling kunt geven aan de suggesties die wij op dit moment gedaan hebben. Er zijn suggesties gedaan die in de allereerste plaats gaan over ons eigen functioneren, maar je zult ook het gesprek met de Tweede Kamer moeten gaan voeren, ook over de wetgeving. Je zult ook het gesprek moeten gaan voeren met de Raad van State omdat je dat advies nog een keer nodig hebt. Je zult ook

het gesprek moeten aangaan met de uitvoeringsorganisaties. Je zult het gesprek moeten aangaan met de regering. Ik denk dat we op al die punten neer moeten leggen wat we precies vinden en hoe we dat zouden kunnen aanpakken, omdat we van daaruit kunnen inspelen op de nieuwe behoefte die er is om het toch nog beter te doen dan wij het normaal al deden.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Oomen. Dan is het woord aan de heer Raven namens de OSF.



De heer Raven (OSF):

Dank u wel, voorzitter. De heer Backer zei zojuist: je went aan de manier waarop je werkt. Het lijkt misschien alsof hij daarmee iets sleurachtigs wil benoemen, maar ik bespeur daarin ook een enorme ambitie om de huidige situatie te wijzigen. Ik zit nu anderhalf jaar in deze Kamer en ik zou met mijn bijdrage die ambitie wat willen verhogen, om de zaken te verbeteren.

Voorzitter. Dank aan de leden van de werkgroep. Ik moet zeggen dat u heel mals bent in uw oordeel. Wellicht heeft dat te maken met de omgangsvormen in deze Kamer en misschien ook met de wat parlementaire taal, maar ik had eerlijk gezegd gedacht dat de titel zou kunnen zijn: de Eerste Kamer heeft gefaald, tijd voor een takendiscussie van de Eerste Kamer. Dat zou wat mij betreft wat meer voor de hand hebben gelegen, want we weten allemaal wat er mis is gegaan: meer dan 50.000 slachtoffers die jarenlang benadeeld werden en waarbij sprake was van institutionele discriminatie. En daar past een hard oordeel bij, ook over deze Kamer. Deze Kamer heeft zich bepaalde taken toegeëigend en beschreven en we hebben dat niet kunnen voorkomen. Ik denk dat dit harde oordeel best ook in dit rapport naar voren had mogen komen. Overigens uiteraard dank voor het vele werk dat u daarvoor gedaan heeft. Maar het is parlementaire taal.

De eerste vier aanbevelingen van de werkgroep betreffen een toets op uitvoerbaarheid grondiger uitvoeren, meer aandacht besteden aan evaluaties van de invoering van wetten, kritischer nagaan of een toezegging echt op voldaan kan worden gezet en het vergroten van het burgerperspectief. Dat zijn allemaal wat intern gerichte opmerkingen vanuit de positie die we kennen en vanuit hoe we werken en waarbij wellicht wat verbeteringen mogelijk zijn. De vijfde aanbeveling, namelijk het voeren van een discussie over de rolopvatting van de Eerste Kamer en hoe die zich verhoudt met de deeltijdfunctie van de Kamerleden en tot de andere Kamer van de Staten-Generaal is mijns inziens het belangrijkste onderdeel van deze aanbevelingen. Ik moet zeggen dat ik dit in de bijdragen van de collega's wat ondergeschikt vond en daarom wil de OSF-fractie in deze beschouwing met name ingaan op die laatste aanbeveling.

Voorzitter. De Eerste Kamer heeft gefaald. En hoe kan dat? De Eerste Kamer heeft zichzelf om een dubbeling met de Tweede Kamer te voorkomen in de loop van de rechtsstaatsgeschiedenis een aantal specifieke taken toebedeeld die zijn samen te vatten als controleur op rechtmatigheid,

doelmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en noem maar op en als controleur van de vastgestelde wetgeving door de Tweede Kamer. Als je zo'n taakstelling hebt en je kijkt naar de uitkomst van dit hele verhaal en naar waarmee mensen zijn geconfronteerd in een lange periode, dan kun je denk ik niet zo'n mals oordeel vellen, want we hebben grote schoenen aangetrokken met deze woorden. Wij controleren op rechtmatigheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Die zaken zijn allemaal, stuk voor stuk in dit dossier niet goed gelopen. Dan zou ik richting de Kamer de oproep willen doen om toch meer het schaamrood op de kaken te krijgen dat dit heeft kunnen gebeuren. Meer dan 50.000 slachtoffers die jarenlang benadeeld werden en institutionele discriminatie. Ik vind het onbegrijpelijk, gelet op de taak die de Eerste Kamer op zich heeft genomen.

Deze speciale taken berusten niet op een rechtstreekse taak uit de Grondwet. Daarin worden namelijk de rechten van de Tweede en de Eerste Kamer vrijwel gelijk gerangschikt, met dien verstande dat de Eerste Kamer niet beschikt over het recht van amendement en het recht van initiatief. Dit komt erop neer dat de grondwettelijke taken van de Eerste Kamer veel ruimer zijn dan in het algemeen gehanteerd en dat ook de controlefunctie zoals zojuist benoemd, veel ruimer is opgenomen in de Grondwet dan die welke wij hier hanteren. Het verwachtingspatroon van de burgers en de samenleving over de prestaties van de Eerste Kamer zou daardoor veel hoger kunnen zijn dan praktisch mogelijk is. Voeg daarbij het fundamentele verschil dat de 150 leden van de Tweede Kamer fulltimers zijn en de 75 leden van de Eerste Kamer parttimers, met een ingeschatte tijdbesteding van 25% van die van de leden van de Tweede Kamer. Met de helft minder leden en driekwart minder tijdbesteding moet de Eerste Kamer dezelfde wetgeving in Nederland beoordelen op rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid, én op politieke inhoud. Een contradictio in terminis, want uit de praktijk blijkt dat dit vrijwel onmogelijk uitvoerbaar is. Excessen zoals gebeurd bij onder meer de kindertoeslagwetgeving worden daarmee niet uitgesloten.

Dat is de reden waarom de OSF-fractie dit thema nog eens nadrukkelijk aan de orde wil stellen. Hebben wij wel de juiste taken voor deze Kamer? De OSF-fractie is van mening dat op grond van de voorliggende zelfevaluatie de taken van de Eerste Kamer in de toekomst dienen te worden aangescherpt en beter dienen te worden verankerd in de Grondwet. In hoofdlijnen zien wij in de toekomst drie taken voor de Eerste Kamer: controleren, evalueren en visioneren. Controleren van vastgestelde wetgeving van de Tweede Kamer, zoals nu, evalueren van ingevoerde wetgeving na een of enkele jaren, en het ontwikkelen van een langetermijnvisie voor Nederland op basis van onder meer provinciale visies, waardoor de gedecentraliseerde eenheidsstaat beter vorm kan krijgen.

Het zoeken van eenheid van gedecentraliseerd beleid, een van de hoofdtaken van de Eerste Kamer, is in de zelfevaluatie helaas niet beschreven. Jammer, want provincies, maar zeker ook gemeenten, gaven al vroegtijdig signalen af dat ten aanzien van de kindertoeslagproblematiek zaken niet in de haak waren. De Eerste Kamer, de hoeder van de eenheidsstaat, had die signalen nadrukkelijker bij het kabinet en ook bij de Tweede en Eerste Kamer op het netvlies moeten brengen. De vraag is of en hoe dit had gekund. Immers, de Eerste Kamer is min of meer vleugellam als het gaat om het bijsturen van door de Tweede Kamer vastge-

steld beleid. Het ontbreekt de Eerste Kamer aan het recht van initiatief. Het kabinet en de Tweede Kamer kunnen in de huidige staatsrechtssystematiek het oordeel van de Eerste Kamer min of meer naast zich neerleggen.

Dat zou in de toekomst wat de OSF betreft anders moeten. De mening van de Eerste Kamer, het geluid vanuit de regio's, moet in de toekomst meer kracht bijgezet kunnen worden. De OSF-fractie pleit er dan ook voor om in dit soort gevallen het recht van initiatief aan de Eerste Kamer toe te kennen. Lagere overheden zouden in dat geval de Eerste Kamer in stelling kunnen brengen, als men constateert dat wetgeving volledig verkeerd uitpakt. Een dergelijke taakwijziging zou ook in de afgelopen jaren een enorme meerwaarde hebben gehad, gezien de enorme financiële problemen waarmee met name gemeenten in relatie tot de jeugdzorg werden geconfronteerd. Dit had meer evenwicht kunnen brengen in de gepolariseerde verhoudingen tussen kabinet, Kamer en gemeenten.

Voorzitter. Controleren, evalueren en visioneren. Ten aanzien van de eerste twee voorgestelde beleidstaken ligt het voor de hand om ook het novellerecht aan te passen. Dit passieve recht van de Eerste Kamer is een papieren tijger. Vaak constateert de Eerste Kamer dat door de Tweede Kamer vastgestelde wetgeving onzorgvuldig uitpakt. Ook hier ontbreekt het de Eerste Kamer aan adequate instrumenten. Er kan door de Eerste Kamer niets worden afgedwongen. De Eerste Kamer moet zich afwachtend opstellen totdat de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen wordt onderkend door het kabinet en de Tweede Kamer. Dat maakt het huidige wetgevingstraject stroperig en oncontroleerbaar. De OSF-fractie pleit er dan ook voor om van het passieve novellerecht een actief recht te maken voor de Eerste Kamer. Dat zou de zorgvuldigheid van wetvorming aanmerkelijk verbeteren, met name in de Tweede Kamer, waar vaak vanwege politieke compromissen op het laatste moment wetstechnisch onzorgvuldige amendementen worden vastgesteld.

Daarbij speelt bovendien dat de Eerste Kamer zich vaak moeilijk onafhankelijk kan opstellen vanwege de politieke dubbeling in de Tweede en Eerste Kamerfracties. In de praktijk stemmen de afgevaardigden van de landelijke politieke partijen in ongeveer 95% van de gevallen zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer hetzelfde, waardoor geen onafhankelijke positie van de Eerste Kamer kan ontstaan. Dat is een onwenselijke situatie, die de problematiek van de kindertoeslag waarschijnlijk heeft vergroot. Immers, fracties van dezelfde partij kunnen elkaar toch niet afvallen? Dat is de gangbare praktijk. Het is de dood in de pot voor de onafhankelijke positie die de Eerste Kamer zou moeten hebben in een wetgevingstraject.

Voorzitter. Had de Eerste Kamer het kindertoeslagenechec kunnen voorkomen? Naar de mening van de OSF-fractie heeft de Eerste Kamer in de huidige staatsrechtpraktijk onvoldoende slagkracht om toekomstig een dergelijk echec uit te sluiten. Daarom moet de Eerste Kamer naar aanleiding van deze zelfevaluatie een traject afdwingen om de kracht van de Eerste Kamer te versterken.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik zoek even, want het duizelt mij een klein beetje. De discussie is fundamenteel. De zelfevaluatie is fundamenteel. Als ik het goed begrijp, suggereert de heer Raven eigenlijk

om het werk van de staatscommissie over het tweekamerstelsel nog een keer fundamenteel over te doen en tot een heel nieuwe rol van de Eerste Kamer te komen. Meneer Raven, dat vind ik wel fascinerend, maar ik zoek een beetje naar de concrete punten die we onder het huidige gesternte toch nog kunnen doen, zolang dat nog niet is geregeld. Dat zou mij in ieder geval iets meer handvatten geven dan het in mijn ogen te fundamentele gesprek over hoe de Eerste Kamer er ook uit had kunnen zien.

De heer **Raven** (OSF):

Dat kan. Dit is een langetermijnvisie. Waar moeten we naartoe? Hoe moeten we dit soort zaken in de toekomst voorkomen? Wat ik nu voorstel, is meer in overeenstemming met hetgeen naar de toekomst toe een belangrijke positie voor de Eerste Kamer zou kunnen zijn. Ik heb wat praktische zaken aangegeven die nu gewoon praktijk zijn en waarbij de Eerste Kamer haar werk niet kan doen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Maar ik voorzie niet dat wij op korte termijn tot al deze fundamentele wijzigingen komen. Om te voorkomen dat we machteloos achterblijven, zou ik de heer Raven toch willen uitnodigen om eens te kijken wat binnen de huidige omstandigheden en de huidige verhoudingen al mogelijk is om ons werk misschien niet ideaal, althans in zijn ogen, maar toch zo goed mogelijk te doen.

De heer **Raven** (OSF):

Het recht van novelle is nu een passief recht dat vrij weinig wordt toegepast. Ik realiseer me dat als je van dat recht een actief recht zou willen maken, je dat wel veel strakker zou kunnen doen dan nu. We doen dat niet vaak. Dat heeft ook te maken met politieke compromissen door de samenstelling van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Zoals ik zei, is 95% van de besluiten die in de Tweede Kamerfracties wordt genomen, hier in de Eerste Kamer terug te vinden bij dezelfde fracties. Dus in die zin is het moeilijk om dit te wijzigen. Volgens mij vergt het geen grondwetwijziging om het een actief recht te maken. Je kunt het dan meteen invoeren als je naar aanleiding van dit echec van de kindertoeslag de Tweede Kamer kunt overtuigen dat wij ons dat recht in de toekomst gaan toe-eigenen. Het is namelijk noodzakelijk. Het is simpelweg gewoon helemaal verkeerd gelopen. Ik denk ook dat we dat hier heel nadrukkelijk moeten uitspreken en het niet moeten verdoezelen met parlementaire taal. Het is gewoon fout gegaan.

De **voorzitter**:

Meneer Raven, vervolgt u uw betoog.

De heer **Raven** (OSF):

Voorzitter. Controleren op rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid moet worden verbeterd via een actief recht van novelle. Toekomstig zou de Eerste Kamer beleid systematisch moeten evalueren door na een of meerdere jaren de effectiviteit van wetgeving te volgen. Op basis van dergelijke evaluaties zou het recht van initiatief moeten worden toegekend aan de Eerste Kamer. Dan heb je wel wat tijd nodig om de Grondwet te wijzigen, maar als je dat zou willen, geeft dat wel een belangrijke stap voorwaarts.

Op grond van de evaluatie van ingevoerde wetgeving die ertoe zou moeten leiden dat er wordt gewijzigd, is zo'n recht van initiatief voor de Eerste Kamer absoluut een toevoeging. Bovendien: als gemeenten en provincies, dus de lagere overheden, zouden signaleren dat er zaken niet conform de bedoeling van de wetgever uitpakken, dan zou je met zo'n recht van initiatief aan de hand van die signalen meer als chambre de réflexion kunnen optreden. Je zou dan met een initiatief naar het kabinet en naar de Tweede Kamer kunnen gaan, uiteraard via de normale wetgevingsprocedure.

Voorzitter. Zonder visie, zoals nu gangbaar voor het kabinet en Tweede Kamer — we hebben immers een minister-president die zegt dat hij geen visie nodig heeft — is er voor de middellange en lange termijn geen stabiel beleid. De Eerste Kamer dient een toekomstvisie te ontwikkelen, samen met de provincies en gemeenten, opdat het rijksbeleid op lange termijn stabiel wordt. Ook hier is het volgende een heel belangrijke zaak. Wij hebben geen meerjarig, langdurig stabiel beleid. Dat zou veel beter moeten worden georganiseerd dan nu het geval is. Tot 1984 kende de Eerste Kamer een zittingsperiode van zes jaar, waarbij om de drie jaar een nieuwe zending kon plaatsvinden. Dat zorgde voor stabiliteit. De discussie om dat weer terug te brengen, is een paar jaar geleden aangezwengeld, maar ik zie er nog niets van. Hoe staat het daarmee? Dat is overigens geen vraag aan de commissie, want de commissie zal het mij niet kunnen vertellen. Het is wel iets wat ik in herinnering wil roepen, omdat het bijdraagt aan een stabiel beleid van deze Kamer.

Voorzitter. Meer afstemmen van beleid van provincies en gemeenten. De Eerste Kamer moet zich onafhankelijk kunnen gaan opstellen. Met de aanscherping van taken van de Eerste Kamer, zowel op het thema controle, op het thema bijsturing van beleid en op het thema werken aan een meerjarige visie kan de kans op fundamentele missers, zoals nu gemaakt zijn, worden beheerst. Voorkomen kun je ze waarschijnlijk nooit. De OSF-fractie roept op tot een andere rolgeving van de Eerste Kamer, met daarbij horende instrumenten, zoals beschreven: het recht van novelle en het recht van initiatief, indien de lagere overheden hiertoe oproepen.

Voorzitter. Er zijn grote problemen ontstaan en verregaande oplossingen zijn nodig. Ik ben het met vorige sprekers eens dat het wellicht tijd kost, terwijl we op korte termijn verbeteringen moeten doorvoeren. Die verbeteringen steunen wij uiteraard, maar het is ook tijd om het beleid op de lange termijn te verbeteren.

Voorzitter. Mijn dochter was een van de slachtoffers. De problematiek raakt vele mensen. Namens OSF roep ik nogmaals op om de afwikkeling van dit dossier te versnellen.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Raven. De heer Koole.

De heer Koole (PvdA):

Met die laatste oproep van de heer Raven ben ik het natuurlijk van harte eens. Hij noemt een aantal keren het recht van novelle en het recht van initiatief voor de Eerste

Kamer. Hij zei daarbij dat de Grondwet niet gewijzigd zou moeten worden. Voor het recht van initiatief zal dat toch echt moeten, want het indienen van een wetsvoorstel is behouden aan de Tweede Kamer en de regering. Dat staat vrijwel letterlijk in de Grondwet, ik dacht in artikel 80. Is het recht van novelle een soort recht van amendement? Als dat het is, is daar ook een Grondwetswijziging voor nodig. Dat betekent in ieder geval dat het pas op langere termijn mogelijk is. Maar wordt daardoor niet de Eerste Kamer een duplicaat van de Tweede Kamer?

De heer Raven (OSF):

Nee, ik heb daarbij aangegeven dat het ook op initiatief zou kunnen zijn van de lagere overheden. Die lagere overheden hebben bij de kindertoeslagproblematiek al in een vroeg stadium gemeld dat er problemen met de uitvoering zijn. Als die lagere overheden — en de Eerste Kamer is de vertegenwoordiger van de gedecentraliseerde eenheidsstaat — aan de Eerste Kamer signalen geven in de vorm zoals nu gebeurd is, dan zou de Eerste Kamer in dat geval het recht van initiatief kunnen doortrekken.

De heer Koole (PvdA):

Oké, ik begrijp het nu misschien toch weer iets anders. Maar natuurlijk is het heel goed dat er signalen, van welk gremium dan ook, ook van decentrale overheden, doordringen tot de Eerste Kamer, omdat de Eerste Kamerleden dat gebruiken bij hun inbreng in de Eerste Kamer. Maar zodra je zegt dat dit moet worden vertaald in het recht van initiatief of het recht van novelle, dan zeg ik: dan wordt het een duplicaat van de Tweede Kamer en dan is daar in beide gevallen een grondwetswijziging voor nodig.

De heer Raven (OSF):

Nee, ik heb aangegeven dat het recht van novelle op dit moment een papieren tijger is. Dat wordt bijna nooit toegepast en als dat wordt toegepast, moet iedereen achteruit zitten en afwachten of er iets mee gedaan wordt, of het kabinet er iets mee gaat doen en of de Tweede Kamer dat vervolgens accordeert. En dan komt het na een hele tijd weer terug bij de Eerste Kamer. Dat is een stroperig frame. Dat is een passief recht. Als je er een actief recht van maakt, dan dwing je op dat moment direct af dat het na de behandeling in het kabinet weer naar de Tweede Kamer moet. Daar kan de Raad van State uiteraard een rol in spelen. Dat is het thema niet. Het is het normale wetgevingstraject. Maar dan ben je wel sneller bezig met de oplossing die gevraagd is. U moet het met mij eens zijn dat de huidige discussies over novelles ontstaan doordat de wetgeving in de Tweede Kamer zorgvuldiger kan.

De voorzitter:

Tot slot, de heer Koole.

De heer Koole (PvdA):

Dat laatste is waar. Ik zou dat geen recht van novelle noemen. Er bestaat ook geen recht van novelle. Een novelle kan worden aangeboden door de regering als ze denkt dat een wet die in die vorm voorligt, niet zal worden aangenomen. Dan kan ze het aanbieden. Maar goed, als je daar een actief recht van gaat maken, wat de heer Raven voorstelt,

dan denk ik dat je dat niet anders kan vertalen dan als een ressort van recht van amendement. Dan blijft mijn constatering staan dat je wel dichtbij een duplicaat van de Tweede Kamer komt. En in ieder geval is daar volgens mij een grondwetswijziging voor nodig.

De heer **Raven** (OSF):

Ik spreek tegen dat ik hier een Tweede Kamer van wil maken. Dat is niet zoals ik het heb verteld en waar de gedachten zitten. Het is wel een extra instrument dat de Eerste Kamer effectiever kan inzetten op het moment dat wij constateren — zoals wel vaker voorkomt — dat door de inbreng van amendementen op het laatste moment in de Tweede Kamer de hele wetgeving soms onderuitgehaald wordt. Dat zou je meer moeten kunnen afdwingen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan geef ik nu het woord aan de heer Otten, namens de Fractie-Otten.



De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Voorzitter. Allereerst merk ik voor de volledigheid op dat ik formeel lid was van de werkgroep zelfevaluatie. Als ondervoorzitter van de commissie Justitie en Veiligheid was ik daar qualitate qua in opgenomen. Het onderzoek gaat overigens over een periode waarin onze fractie geen deel uitmaakte van deze Eerste Kamer. Dat belet mij toch niet om een aantal zaken hier aan de orde te stellen, omdat ik mij grote zorgen maak over het functioneren van de Nederlandse politiek, waaronder het functioneren van deze Eerste Kamer, dat ook onderzocht is in dit rapport.

Voorzitter. Ik zou willen beginnen met het volgende citaat: "Zoals het nu gaat, gaat het mis. We moeten gezamenlijk aan de bak. Terugkijkend op de laatste 40 jaar ben ik tot de conclusie gekomen dat het me al die tijd niet gelukt is de urgentie van een politiek-inhoudelijk debat over de structurele gebreken in het functioneren van de overheid op Kamerleden en bewindspersonen over te brengen. Zelfs nu alles piept en kraakt, blijft dat politiek-inhoudelijk debat uit. Het collectieve inzicht ontbreekt dat de verwaarlozing van de democratische rechtsorde niet alleen een financieel probleem is, maar een probleem in het denken en de visie op de overheid. De laatste jaren vraag ik mij daarom af of ons stelsel het wel zal houden, terwijl de hechtheid van dat stelsel nu zo belangrijk is. De vraag hoe dat debat toch kan worden uitgelokt en gevoerd in Kamer en kabinet blijft me bezighouden." Einde citaat.

Voorzitter. Dit citaat komt uit een e-mail die ik onlangs ontving van uw illustere voorganger Herman Tjeenk Willink. Ik deel deze grote zorgen van Tjeenk Willink volledig. De situatie is momenteel veel ernstiger dan velen in Den Haag doorhebben, met uitzondering van in ieder geval Tjeenk Willink, want die heeft het wel door. Velen hier zijn ziende blind en horende doof, en blijven vasthouden aan alles wat oud en vertrouwd is. Men weigert in te zien dat onze huidige politieke structuren uit de negentiende eeuw niet meer voldoen in de eenentwintigste eeuw en nu dringend gemoderniseerd moeten worden om dit land goed te kunnen besturen. Wij hebben daar allerlei constructieve ideeën over en dat was voor mij indertijd ook de reden om politiek

actief te worden. Maar gevestigde belangen weigeren deze modernisering door te voeren en blijven krampachtig vasthouden aan de bestaande werkwijze, want "zo doen we dat nu eenmaal hier", en zijn dan weer telkens verbaasd en geschokt dat het toch zo fout heeft kunnen gaan.

Voorzitter. Dezelfde Herman Tjeenk Willink, uw voorganger die ik eerder citeerde, heeft in het verleden toen hij voorzitter van de Eerste Kamer was ook de huidige rolname voor deze Eerste Kamer bedacht, als ik goed ben geïnformeerd — ik zie de voorzitter knikken — namelijk dat de Eerste Kamer moet toezien op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetgeving. Deze zelfbedachte slogan staat zelfs op het Twitterprofiel van de Eerste Kamer, zag ik. Nergens in de Grondwet of in enige andere wet staat deze taakomschrijving van de Eerste Kamer. Het is een zelf opgelegde beperking uit een ver verleden, om de rolafbakening tussen Tweede en Eerste Kamer enigszins gekunsteld op te lossen in een totaal ander tijdsgewricht.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

Mag ik aan de heer Otten een vraag stellen? Weet de heer Tjeenk Willink dat u hier citeert uit een privémailbericht van hem?

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik heb een uitgebreide correspondentie met hem gehad hierover. De heer Tjeenk Willink zegt in zijn mail, daarom heb ik daaruit ook voorgelezen, dat hij dus worstelt met de vraag hoe dit debat toch kan worden uitgelokt en gevoerd in Kamer en kabinet. Nou, ik dacht: laat ik hem een handje helpen en hier ...

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):

De vraag was: heeft de heer Tjeenk Willink toestemming gegeven?

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Het was geen vertrouwelijke mail of iets dergelijks en dit is natuurlijk ook in lijn met de interviews die de heer Tjeenk Willink hierover zelf in diverse gremia en kranten gegeven heeft. Vandaar dat ik tot het oordeel kwam dat ik deze mail hiervoor kon gebruiken.

De **voorzitter**:

Vervolgt u uw betoog.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik vervolg mijn betoog. Wat mij gebleken is, na meer dan drie jaar in deze Eerste Kamer, is dat dit zelfopgelegde uitvoerbaarheidsmantra wel vaak met de mond wordt beleden door allerlei partijen, maar als puntje bij paaltje komt, de politieke partijbelangen toch bijna altijd weer prevaleren, vaak juist bij dezelfde partijen die om het hardst schreeuwen dat de rol van deze Eerste Kamer beperkt moet worden tot het toetsen van de uitvoerbaarheid. Dit patroon zien we ook bij de onzalige Omgevingswet, een wetgevingsgedrocht waar onze fractie al drie jaar voor waarschuwt, maar dat door de coalitie met steun van een paar, laat ik zeggen "naïeve fracties", in ruil voor wat politieke spiegeltjes en kraaltjes er toch wordt doorgejaast.

De heer **Backer** (D66):

Mag ik, als lid van een naïeve fractie, een vraag stellen aan de heer Otten? Hij brengt mij een beetje in verwarring. Hij voert de heer Tjeenk Willink op als een autoriteit en ik denk dat dat terecht is. Hij haalt hem aan als degene die vorm heeft gegeven aan een taakopvatting, een rolname van deze Kamer, waarvan ik denk: ik zie voorlopig nog geen betere. Maar dan gaat hij uitleggen dat het allemaal verkeerd gaat. Dan raak ik het een beetje kwijt. Heeft de heer Tjeenk Willink het verkeerd gezien? Voeren wij zijn gedachten verkeerd uit? Of ben ik te vroeg met mijn interruptie? Gaat de heer Otten dat nog uitleggen?

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Dat laatste in dit geval wel, want ik zei ook: het was een rolafbakening in een ander tijdsgewricht. Ik kom nog op hoe dat dan wel beter zou kunnen. Dit is ook al door een aantal voorgaande sprekers aan de orde gesteld. Ik ben niet de eerste die hierover begint. Dit is bedacht in de jaren negentig of daaromtrent, denk ik. Ik weet het niet precies; ik kijk even naar de griffier. Het zal zo ergens midden jaren negentig bedacht zijn. Dat was natuurlijk een hele andere tijd. Daar ging alles toch wat harmonieuzer en ook wat langzamer. We zitten nu in een tijd waarin alles supersnel gaat. Alles is realtime op alle social media te volgen. We zitten in een ongekennde crisis. We zitten in een oorlogssituatie. Dat model voldoet naar mijn mening niet meer. U komt zelf uit het bedrijfsleven, zeg ik tegen de heer Backer. Als je governancestelsel niet meer werkt in een veranderende situatie, dan moet je dat aanpassen. U komt volgens mij van Schiphol. Daar zou het bijvoorbeeld ook heel erg nodig zijn om dat eens heel snel aan te passen. Dit is elke keer een crisis. We rollen van crisis naar crisis, maar dat komt doordat het bestuur niet goed functioneert. Het stelsel werkt niet goed, dus dat moeten we moderniseren. Wij hebben heel veel gedachten over hoe je dat kunt doen, maar dat voert nu te ver. Maar dat is wel mijn antwoord op de heer Backer.

De heer **Backer** (D66):

Als de heer Otten daar allerlei gedachten over heeft, dan zwijg ik voorlopig, want dan gaat hij een nieuwe rolname voor de Kamer definiëren. Daar ben ik heel benieuwd naar.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

Ik maak bezwaar tegen de suggestie van meneer Otten. Hij zegt dat fracties die voor een wetsvoorstel stemmen, naast de fracties die in de Tweede Kamer een coalitie vormen, dat zouden doen voor spiegelstukjes en kraaltjes. Ik maak daar bezwaar tegen. Ik wil meneer Otten eraan herinneren dat hij ook regelmatig wetsvoorstellen hier steunt.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ja, maar niet voor spiegelstukjes en kraaltjes. Ik doelde ook niet op u, mevrouw De Bruijn.

Mevrouw **De Bruijn-Wezeman** (VVD):

De veronderstelling is dat fracties daar dan wat voor terugkrijgen en dat ze niet gewoon een inhoudelijke afweging maken of ze een wetsvoorstel wel of niet zullen steu-

nen. Ik maak bezwaar tegen die opmerking dat het hier om spiegelstukjes en kraaltjes zou gaan.

De **voorzitter**:

Ik stel voor, meneer Otten, dat u die woorden niet meer gebruikt en dat u uw betoog voortzet.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Mevrouw De Bruijn-Wezeman is ongetwijfeld bekend met de ijzeren wet van Noten, een partijgenoot van de heer Koole en oud-Eerste Kamerlid als ik me niet vergis, die heeft gezegd: een coalitiepartij stemt bijna nooit anders in de Eerste Kamer dan in de Tweede Kamer. Er is ook uit empirisch onderzoek gebleken dat dat, zeker voor uw fractie, zeg ik tegen mevrouw De Bruijn-Wezeman van de VVD, in de praktijk heel erg veel voorkomt. Ik kan mij uit de drie jaar dat ik hier zit maar één geval herinneren waarin de VVD anders gestemd heeft dan in de Tweede Kamer. Dat was bij de wet bedenktijd onvriendelijke overname voor vennootschappen, want toen heeft Micky Adriaansens van de VVD-fractie na mijn betoog gezegd: ik vond het zo'n goed betoog; wij gaan tegenstemmen. Dat is het enige geval dat ik me kan herinneren. Misschien zijn er meer, maar die zijn mij dan niet erg opgevallen.

Voorzitter, als u het goedvindt, dan vervolg ik mijn betoog.

De **voorzitter**:

Graag.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ik had het al over de Omgevingswet. Deze Omgevingswet zal resulteren in een enorme bureaucratische verlamming en het nog verder vertragen van plannen en uitvoering van dringend noodzakelijke bouwprojecten, doordat er enorme rechtsonzekerheid en slechte rechtsbescherming wordt gecreëerd door deze Omgevingswet. Maar we hebben ook de toeslagenaffaire, waarvan we vandaag het rapport bespreken, die ook nog eens tergend langzaam wordt opgelost door het kabinet via een miljoenenverslindend consultants circus, we hebben het PAS-stikstofdebat en natuurlijk last but not least de zeer ondoordachte klimaatfondsen, waar meer dan 100 miljard euro wordt afgezonken met governance-regelingen die de internationale standaarden niet halen. Daar hebben wij ook altijd veel aandacht voor gevraagd.

Voorzitter. Dit zijn helaas geen incidenten, dit is structureel. De Eerste Kamer is een democratische noodrem, maar als de wetgevingstrein dreigt te ontsporen durft bijna niemand hier aan het rode hendeltje te trekken. Onze fractie deinst daar overigens niet voor terug en heeft dat ook regelmatig gedaan. Zo stellen wij de klimaatfondsen al sinds 2019 ter discussie in deze Kamer. In de Tweede Kamer was daar veel minder debat over. Inmiddels wordt er in de huidige energiecrisis door de meeste Nederlanders heel anders aangekeken tegen deze toch ietwat megalomane fondsen dan een paar jaar geleden. Bij de invoering was het toch goed voorzienbaar dat dit geen goed plan was, zeker niet op de manier zoals het nu is vormgegeven.

Voorzitter. De Eerste Kamer dreigt zo te verworden tot een stempelfabriek voor het kabinet. Even een stempeltje halen in de Eerste Kamer, denkt het kabinet vaak. Dat is in ieder geval onze indruk. Het wordt ook steeds moeilijker om bewindslieden überhaupt naar deze Kamer te krijgen. Dat zagen we ook vandaag weer, toen wij verzochten om aanwezigheid van minister Jetten en de minister voor Stikstof. Dat is mede door de oppositie onmogelijk gemaakt. We zagen vorige week dat als het kabinet eenmaal in het parlement is, het ook nog weer wegloopt. Dat moeten we natuurlijk helemaal niet hebben.

Voorzitter. Wat moet er nu wél gebeuren in deze Kamer? Dat is integrale toetsing van wetsvoorstellen. Er moet een totaalaanpak zijn, waarbij wij integraal kijken naar wetsvoorstellen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik snap best dat een evaluatie van onze rol als Eerste Kamer in de toeslagenaffaire onherroepelijk ook gaat over de vraag hoe we in andere dossiers opereren. Dat is niet helemaal af te bakenen. Dat zien we in alle inbrengen terugkomen. Maar ik heb nu het gevoel dat we een beetje een hele brede Algemene Politieke Beschouwingen aan het doen zijn. Dat lijkt me niet zo vruchtbaar voor deze avond. We willen namelijk nog voor 0.00 uur thuiskomen.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Nou, ik kom nu op hoe het volgens ons wel zou kunnen. Ik heb overigens nog geen voornamen gebruikt, zeg ik tegen de heer Ganzevoort. Ik had het over integrale toetsing.

De **voorzitter**:

Nee, maar het verzoek van de heer Ganzevoort — daar sluit ik me bij aan — is om een duidelijke link te leggen tussen wat u zegt en het onderwerp wat hier vandaag geagendeerd staat.

De heer **Otten** (Fractie-Otten):

Ja.

Wat is er nou fout gegaan bij de toeslagenaffaire? Dit onderzoek gaat over de periode van 2003 tot 2019. Dat is een lange periode. Wat wij zouden hebben gedaan, is een integrale toetsing waarbij je naar het volgende kijkt. Is deze toeslagenwet rechtmatig, doelmatig uitvoerbaar? Wat zijn bureaucratische bijwerkingen? Wat zijn de beoogde en de onbeoogde gedragsveranderingen bij burgers bij deze wet? Bij de integrale beoordeling is niet zozeer de fractiegrootte van belang, maar vooral de kwaliteit van de leden van de fracties. Een aantal andere partijen hebben dat ook al benoemd. Het kwam bijvoorbeeld naar voren in het betoog van de heer Ester.

Ik heb eens even gekeken. Volgens mij zitten er zestien juristen in deze Eerste Kamer. Het zijn er eigenlijk zestien en een half, want de heer Essers is volgens mij fiscaal econoom. Dat is ongeveer een op de vijf. Ik kan echter iemand over het hoofd gezien hebben. Ik heb het op basis van de website gedaan. Volgens mij waren het er zestien, waaronder ikzelf. Dat is ongeveer een op de vijf, dus 20%. Daarbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat een

aantal fracties geen enkele jurist in haar geleding heeft. Hoe beoordeel je rechtmatigheid en uitvoerbaarheid als je misschien niet eens snapt dat je het niet snapt? Daarbij wil ik wel hoeden voor het idee dat juristen zaligmakend zijn voor de kwaliteit van een wet. Maar een gebalanceerd samengestelde fractie, dus met verschillende disciplines, lijkt ons wel van groot belang om tot een goede beoordeling te komen.

Voorzitter. Ik begon met een citaat van Herman Tjeenk Willink. Ik zou mijn betoog willen beëindigen met een citaat van onze nationale politieke fixer: Johan Remkes. Ik heb hem niet om toestemming gevraagd, maar dat is ook niet nodig. Het citaat is namelijk openbaar. Het is te lezen in het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel Lage drempels, hoge dijken; het rapport van de commissie-Remkes uit 2018. Op de achterflap schrijft Remkes het volgende. "Hoewel de Nederlandse democratie heel behoorlijk functioneert, is het allerminst zeker dat dit in de toekomst zo blijft. Zonder hervormingen is de kans groot dat onze democratische rechtsstaat onder druk komt te staan. Er is weliswaar geen sprake van een acuut probleem, maar wel van een urgent probleem."

Voorzitter. Deze uitspraak van Johan Remkes dateert uit 2018. Het is nu 2022. We zijn nu vier jaar verder, vier jaar waarin er veel is gebeurd. Ik noem twee jaar coronapandemie, die tot grote maatschappelijke polarisatie heeft geleid, en een kabinet dat grossiert in allerlei crises: de energiecrisis, de toeslagencrisis, die we vandaag ook hier bespreken, de stikstofcrisis, de woningbouwcrisis, de inflatiecrisis en een Belastingdienst die geen aanpassingen meer door kan voeren. Alles loopt in de soep. Nederland raakt onbestuurbaar, en dat midden in een oorlogssituatie in Europa, die snel escaleert. Geen wonder dat het vertrouwen van de Nederlanders in het kabinet en in de politiek op een naoorlogs dieptepunt is aangekomen.

Voorzitter. Het probleem is nu urgent maar ook acuut geworden, zoals ook Tjeenk Willink onderkent. Gaat ons stelsel dit houden, vroeg hij zich af. Als wij als politiek niet bereid zijn om een integrale aanpak te kiezen om de huidige problemen te lijf te gaan en als wij als politiek de noodzaak van de dringend structurele aanpassingen in de manier waarop dit land bestuurd wordt, blijven ontkennen, dan is het antwoord op de vraag van Herman Tjeenk Willink duidelijk. Dan houdt ons stelsel het niet.

Tot zover, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Wat mij betreft vraagt de hoffelijkheid dat het aanduiden van de bewindspersoon met alleen de achternaam zich ook uitstrekt tot oud-bewindspersonen.

Dan geef ik nu het woord aan de heer Schalk.



De heer **Schalk** (SGP):

Voorzitter, dank u wel. Ik ben geen jurist, maar ik zal toch proberen een aardige bijdrage te leveren aan het debat. Ik wil beginnen met mijn medeleven uit te spreken richting allen die door de toeslagenaffaire zijn geraakt. De verschrikkelijke verhalen hebben ons natuurlijk diep getroffen. Het

is ongekend onrecht. Het is goed dat deze Kamer op initiatief van collega Recourt een werkgroep heeft ingesteld om tot een zelfevaluatie te komen. Ik dank deze werkgroep voor zijn werkzaamheden. Mijn complimenten. Ze zitten er nog zeer fris bij aan het einde van deze avond. Ik zeg tegen mijn collega's in deze Kamer: de zelfevaluatie moet nog beginnen. Het afgeleverde rapport is in feite een aanzet, een voorzet. Maar zelfevaluatie vraagt iets van ons hier vandaag, van ons allen die aan dit debat meedoen en die meeluisteren. Dit even vooraf.

Voorzitter. De voorzitter van de werkgroep, de heer Recourt, zal het mij niet euvel duiden dat ik mijn betoog opbouw op basis van een oud wijsheidsboek, waarover wij al eens van gedachten hebben gewisseld. Dat gaat over een boek dat geschreven is door de wijze koning Salomo. De meesten van u zullen weten dat hij twee wijsheidsboeken geschreven heeft. Toen hij jonger was, misschien wel op het toppunt van zijn roem, schreef hij *De spreken van Salomo*. Het boek waar ik nu uit wil citeren, heeft als titel *Prediker*. Het is vermoedelijk geschreven toen hij al oud was, toen hij de teleurstellingen van het leven overzag, toen zijn wijsheid misschien nog wel verdiept was tot levenswijsheid, waarbij hij ook oog had voor de positie van het zwakke in de samenleving. Hoofdstuk 4 van het boek *Prediker* begint met de volgende woorden: "Daarna wende ik mij, en zag aan al de onderdrukkingen, die onder de zon geschieden; en ziet, er waren de tranen der verdrukten, en van degenen, die geen trooster hadden; en aan de zijde van hun verdrukters was macht, zij daarentegen hadden geen vertrooster."

Voorzitter. Ik neem deze wijsheidsuitspraak als basis voor mijn bijdrage. Ik haal er drie woorden uit: onderdrukkingen, tranen en macht. Daarna zeg ik nog iets over de zelfevaluatie.

Voorzitter. Eerst de onderdrukkingen. Ik ga ervan uit dat er niemand in onze regering te vinden was die bewust geprobeerd heeft een wet in elkaar te zetten die leidt tot het ongekende onrecht dat is blootgelegd. Dat soort complottheorieën zijn aan mij niet besteed. En toch: hoe kan het dat een complete regering, 150 Tweede Kamerleden en 75 Eerste Kamerleden, het zover heeft laten komen dat een grote groep mensen onderdrukt wordt? Wat heeft ervoor gezorgd dat de ogen dichtgingen voor de gevolgen van wetgeving die zo ernstig zijn dat het kabinet moest aftreden — dat is nog het kleinste leed, overigens — en die zo dramatisch zijn dat tienduizenden ouders en kinderen diep in de problemen zijn gekomen? Hoe is het in de wereld mogelijk dat mensen die te goeder trouw hebben gehandeld, jarenlang zijn aangemerkt als fraudeurs?

Voorzitter. Daar zijn vele redenen voor te noemen. Ik loop er heel kort een paar langs. Je zou kunnen zeggen dat het te maken heeft met kortzichtigheid toen fraude koste wat het kost moest worden aangepakt, of misschien met zuinigheid toen bezuinigingen het leidmotief werden, met hardvochtigheid toen de Bulgarenfraude openbaar kwam, met gemakzuchtigheid toen zes jaar na dato besloten moest worden of aan een toezegging al dan niet was voldaan, of misschien zelfs met onwetendheid omdat het proces van uitvoerbaarheid onvoldoende werd gemonitord. Elk op zich hoeven deze dingen nog niet eens tot ernstige misstanden te leiden, maar bij elkaar opgeteld maken ze duidelijk: dit kan zomaar tot onderdrukking leiden. De wetsbehandelingen die door de werkgroep zijn nagegaan, laten het zien. Dat zijn harde feiten.

Overigens nog twee bemerkingen daarbij. Natuurlijk moet zo iets als de Bulgarenfraude stevig aangepakt worden. Fraude mag gewoon niet. Als de overheid daar niet op acteert, ondermijnt ze daarmee de solidariteit bij de burger. Dat acteren heeft blijkbaar geleid tot een grote ingewikkeldheid van een systeem. Daarin verdrongen mensen, zeker ook als het hen onmogelijk werd gemaakt om hun recht te halen. Daartegenover staat de vraag: hoe voorkomen we nu dat we in de andere modus schieten nu er compensatiemaatregelen worden getroffen? Belangrijke vragen zijn dan ook: ziet de werkgroep mogelijkheden om de balans tussen stevige maatregelen en de menselijke maat te bewaren? Wat hebben we in feite nodig om de onderdrukkingen te voorkomen?

Voorzitter. Het tweede woord was "tranen". Het is eigenlijk dieptreurig dat de tranen van de onderdrukten niet tot in de Eerste Kamer vloeiden. De enkele brieven die deze Kamer bereikten, gingen over de complexiteit van wetgeving, maar niet over de schrijnende gevallen van mensen die in de knel raakten. De werkgroep trekt daaruit de voorzichtige conclusie dat het zou kunnen komen door de relatieve onbekendheid van de Eerste Kamer. Door het ontbreken van elementen die de hypes voor het voetlicht brengen, zoals het vragennummer of een dertigledendebat of zo, zou de Eerste Kamer minder in beeld zijn voor haar controlerende taak. Maar dat mag natuurlijk geen verontschuldiging zijn. Deze Kamer staat als het goed is met de ene voet in het parlement en met de andere voet in de modder van de samenleving. Aan beide kanten behoren senatoren aandacht te geven. Sterker nog, bij de behandeling van een wetsvoorstel behoort de senaat oog te hebben voor de uitvoering en de handhaafbaarheid.

Op welke wijze kunnen we dat aspect, dat oog hebben voor de positie van burgers bij de invoering van een wetgevingstraject, nog meer inhoud geven? Dat is mijn vraag. Ik kan dat vragen aan de werkgroepleden, maar we debatteren ook met elkaar. Daarom vond ik het volgende heel mooi. Ik heb inmiddels een heel lijstje met dingen die we zouden kunnen doen; ik heb geprobeerd om het af en toe op te schrijven. Dat is bijvoorbeeld nog een keer stevig vragen naar geconsolideerde wetgevingsteksten en het pakket belastingen loskoppelen. Er is gesproken over werken met rapporteurs — dat is een interessante gedachte — en het wegen van de toezeggingen.

Laten we eens twee dingen doen die ook genoemd zijn in het rapport. Hoe voorkomen we nu dat we tevreden zijn als we een mooie toezegging krijgen, of als we een evaluatie toegezegd krijgen tijdens een debat, zonder dat we een sluitend systeem hebben om die evaluatie of die toezegging goed te monitoren? Misschien is dat wel een van de dingen waarvoor we in ieder geval moeten proberen te komen tot een oplossing. Hoe zouden we dat nou kunnen doen? Natuurlijk moet je zelf dan ook nog voorstellen doen. Je kunt denken aan: kunnen we uitvoeringsdiensten vaker extra vragen stellen? Kunnen we bijvoorbeeld, als het gaat over sociale wetgeving, de Belastingdienst een keer iets laten uitwerken voor vijf doelgroepen of iets dergelijks? Of is het mogelijk om standaard, of in ieder geval gemakkelijker, extra voorlichting te vragen tussen de behandeling van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in? Helpt dat misschien ook om een beetje los te komen van dat politieke denken, waarover mevrouw Oomen heel ruiterlijk zei dat het soms een drang is waar ze mee te maken heeft? Dat zijn zomaar wat mogelijkheden. Zijn er nog andere aanbe-

velingen te doen? Ik ben heel benieuwd of we zo meteen een mooi palet krijgen en of we misschien nog extra dingen aangereikt krijgen vanuit de werkgroep naar aanleiding van het debat van vandaag.

Dan nog een ander aspect. In de hele toeslagenaffaire hebben de tranen gevloeid in gezinnen waar kinderen uit huis werden geplaatst. In een aantal gevallen was die uithuisplaatsing gewoon onterecht. Dat heeft geleid tot onpeilbaar leed. In andere gevallen was het misschien wel terecht. Een vraag die we ons moeten stellen in het kader van dit debat is of dit is getoetst bij de uitvoering. Is getoetst dat een dergelijke maatregel misschien in gang gezet zou kunnen worden? Misschien heeft de werkgroep daar ook wel een idee over. Hoe weegt de werkgroep een zo zware maatregel als uithuisplaatsing op basis van alleen maar financiële redenen? Om het scherp te stellen: als er daadwerkelijke fraude gepleegd werd, is dat dan reden om kinderen uit huis te plaatsen? Hoe dan ook, blijkbaar was er geen oog voor de tranen der verdrukten en voor hen die geen trooster hadden. Zo gaat dat als er macht wordt uitgeoefend.

Dan kom ik op het derde woord: macht. Zeker, ik weet dat macht geen verkeerd woord is. In het apostolicum, de twaalf artikelen van het geloof, belijden we zelfs dat God almachtig is. Maar bij mensen gaat het heel snel mis als er macht in het spel komt. Wij oefenen graag macht uit om te heersen of te overheersen. Als ons gezag faalt, zetten we heel gemakkelijk macht in. Is dat hier ook gebeurd? Er worden regelingen bedacht en opgelegd. Op zich kunnen die regelingen nog wel goed bedoeld zijn, maar zodra ze gebruikt worden als correctiemiddel gaat het heel makkelijk fout. Dan gaan mensen frauderen of proberen eronderuit te komen. De reactie is dan: scherpere wetgeving, maatregelen en sancties invoeren. Dan wordt er in feite macht ingezet. Aan de zijde van de verdrukken was macht, zegt Salomo. Hoe, zo vraag ik aan de werkgroepleden, kan voorkomen worden dat machtsuitoefening ontaardt in machtsmisbruik? Daar moeten we ook in dit debat achter zien te komen, anders blijft het zoals het slot van de tekst uit Prediker luidt: de verdrukten hadden geen vertrooster.

Als wij geen oplossingen weten te bedenken, dan blijven zij die door de toeslagenaffaire in de kou kwamen te staan, verloren achter, terwijl ze juist van de overheid die hen heeft onderdrukt oplossingen mogen verwachten. Laat ik duidelijk zijn: de verdrukten hebben er niet alleen iets aan als we met geld over de brug komen. Wie heeft er ooit bedacht dat de schade van het verlies van je goede naam met geld kan worden vergoed? Wat heb je aan €30.000 als je huwelijk kapot is? Wat moet je met geld als je kinderen uit huis zijn geplaatst? Er is meer nodig. Ik noem erkenning van geleden onrecht. Ik noem inzet van alle instanties om waar mogelijk recht te zetten wat krom is. Ik noem wetgevingsprocessen die recht doen aan de positie van burgers, want de burger is per definitie niet de vijand van de overheid. Nee, de overheid moet juist het schild voor de zwakken zijn. De overheid is er niet om kwaad aan te richten. De overheid is er ten goede van de burgers.

Wij als Eerste Kamerleden moeten ook onze positie innemen. Niet voor niets is bij de instelling van de Eerste Kamer gezegd dat ze er niet is voor het stichten van het goede, maar voor het weerhouden van het kwade. Bij de rolneming wordt gesuggereerd dat meer ondersteuning van fracties en griffies mogelijk is. Vandaag werd bijvoorbeeld gesug-

gereerd dat het aantal Kamerleden vergroot zou kunnen worden. Veel eenvoudiger en eerlijk gezegd ook veel meer passend bij de verantwoordelijkheid van Kamerleden is het om na te denken over de tijd die voor hen beschikbaar is voor dit bijzondere werk dat we te doen hebben.

Weerhouden van het kwade: laten we daar opnieuw mee beginnen. Vandaag, volgende week en de week daarop. Elke dinsdag dat we hier bijeenkomen om te dienen in afhankelijkheid van de zegen van God om wiens hulp we hebben gebeden bij de aanvaarding van dit hoge ambt dat ons is toevertrouwd.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Schalk. Wenst een van de leden in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Volgende week dinsdag zal dit debat worden voortgezet met de beantwoording door de werkgroep en de re- en dupliek.

Hiermee zijn we gekomen aan het einde van de vergadering. Ik dank alle leden en de medewerkers die deze vergadering mogelijk hebben gemaakt. Ik sluit de vergadering en wens u allen wel thuis.