

De gebroken belofte van de rechtsstaat

Achtergronddocument behorend bij de rapportage van de Staatscommissie rechtsstaat

Staatscommissie rechtsstaat

Inhoudsopgave

Bijlage 1: Brieven aan de Staatscommissie rechtsstaat

Bijlage 2: Kennisnotitie SCP

Bijlage 3: Literature review Kerkhoff

Bijlage 4: Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat

Bijlage 5: Verslag hackathon

Bijlage 6: Verslag open forum

Bijlage 7a: Verslag eerste internetconsultatie

Bijlage 7b: Verslag tweede internetconsultatie

Bijlage 8a: Rapportage eerste flitspeiling

Bijlage 8b: Rapportage tweede flitspeiling

Bijlage 9: Logboek gesprekken Staatscommissie rechtsstaat

Bijlage 10: Overzicht rondetafels en verdiepingstafels Staatscommissie rechtsstaat

1

Brieven aan de Staatscommissie rechtsstaat

Terug naar inhoudsopgave

Overzicht brieven aan de Staatscommissie rechtsstaat

Brieven van personen:

1. Christiaan Alting von Geusau, hoogleraar Rechtsfilosofie en onafhankelijk adviseur
2. Marianne van den Anker, ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond
3. Renske Banken-Leenders, mantelzorger en vrijwilliger
4. Lukas van den Berge, universitair docent aan de Universiteit Utrecht
5. Mieke Bosch en Marianne Weusten, armoedeambassadeur en consulent schuldhulpverlening bij de gemeente Meierijstad
6. Geert Corstens, oud-president van de Hoge Raad der Nederlanden
7. Chris van Dam, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en voormalig voorzitter van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)
8. Hans Engels, emeritus hoogleraar staatsrecht en decentraal bestuur, en oud-lid van de Eerste Kamer
9. Mark Frequin, adviseur publiek leiderschap en voormalig topambtenaar
10. Rob van Gestel, hoogleraar theorie en methode van wetgeving en methoden van juridisch onderzoek, Tilburg University
11. Ivo Giesen, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Utrecht
12. Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar Tilburg University en voormalig minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
13. Carla Hoetink, docent en onderzoeker op het terrein van de moderne politieke en parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit
14. Hans Hofhuis, oud-rechter
15. Thijs Honig, directeur Maatschappelijke Opvang (MO) Den Bosch
16. Martin de Kok, voorzitter van de ombudscommissie Eindhoven
17. Robine de Lange-Tegelaar, president rechtbank Den Haag
18. Rick Lawson, hoogleraar Europese bescherming van mensenrechten aan de Universiteit Leiden
19. Ingrid Leijten, hoogleraar constitutioneel recht aan Tilburg University
20. Ahmed Marcouch, voorzitter Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde
21. Elaine Mak, hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschappen en Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht
22. Arnt Mein, lector Legal Management Kenniscentrum Maatschappij en Recht, Hogeschool van Amsterdam
23. Coen Modderman, hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit
24. John Morijn, bijzonder hoogleraar recht en politiek in de internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen, lid Wetenschappelijk Comité van het EU Grondrechtenagentschap en aanstaand Princeton-fellow
25. Ed Nijpels, voorzitter Raad van Toezicht ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat
26. Frank van Ommeren, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam
27. Sandra Palmen, strategisch adviseur bij het ministerie van Financiën en raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB)
28. Reijer Passchier, hoogleraar digitalisering en de democratische rechtsstaat aan de Open Universiteit en universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
29. Marjolein Quené, auteur, historicus, bedrijfskundige en voormalig lid van het algemeen bestuur van het waterschap AGV
30. Johan Remkes, bestuurder en voormalig voorzitter van de Staatscommissie parlementair stelsel
31. Michiel Scheltema, fenomeen
32. Jonathan Soeharno, advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek en hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam
33. Addie Stehouwer, ombudsman voor de gemeenten Den Haag en Leidschendam-Voorburg
34. Herman Tjeenk Willink, Minister van Staat en onder meer voormalig voorzitter van de Eerste Kamer en vice-president van de Raad van State
35. Evelien Tonkens, hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht
36. Arno Visser, voorzitter van Bouwend Nederland en voormalig president van de Algemene Rekenkamer

37. Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
38. Sjoerd Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam
39. Arre Zuurmond, Regeringscommissaris Informatiehuishouding en voormalig ombudsman

Brieven van organisaties:

40. Commissie Meijers
41. Defence for Children
42. Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
43. Fonds Slachtofferhulp
44. Instituut Publieke Waarden (IPW)
45. Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
46. Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)
47. Landelijke Cliëntenraad (LCR)
48. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
49. Nederlandse orde van advocaten (NOvA)
50. Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)
51. NVVK financiële hulpverleners
52. Per Saldo
53. Privacy First
54. Raad voor de rechtspraak (Rvdr)
55. Vereniging voor Vrouw en Recht ‘Clara Wichmann’

Prof. dr. Marc Hertogh
Staatscommissie Rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Wenen, 4 oktober 2023

Geachte professor Hertogh,

Terugkomend op uw schrijven van 17 April 2023 en onze daaropvolgende correspondentie, zal ik in deze brief ten eerste de vraag bespreken welke ervaringen met de rechtsstaat ik in het kader van de taakopdracht van de Staatscommissie Rechtsstaat van belang acht om verder te onderzoeken naar aanleiding van de Coronacrisis en ten tweede de vraag wat de meest veelbelovende oplossingen zouden kunnen zijn om de burger in de toekomst beter te beschermen waar het gaat om de rechtsstatelijkheid, vooral in tijden van crisis.

1. Bescherming van de burger in de rechtsstaat: ervaringen

De rechtsstaat in Nederland vindt haar grondslag in de Grondwet. De Algemene bepaling van de Nederlandse Grondwet (2022) luidt: *"De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat."* Om de rechtsstaat in stand te houden moet iedere maatregel die de Staat neemt en iedere wet die door de Staten-Generaal wordt aangenomen conform de letter en de geest van de Nederlandse Grondwet worden besloten en geïmplementeerd, zelfs al staat diezelfde Grondwet expliciet niet toe, dat de rechter wetten grondwettelijk toetst, zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is in de Verenigde Staten door de *Supreme Court of the United States* als hoogste rechterlijke instantie. Door middel van door Nederland geratificeerde internationale verdragen echter, zoals onder andere de *Europese Conventie voor der Rechten van de Mens*, kunnen wetten wel getoetst worden aan de fundamentele rechten die in deze voor Nederland bindende verdragen zijn opgenomen. Het laatste woord in dergelijke vragen heeft dan het *Europese Hof voor de Rechten van de Mens* in Straatsburg.

In deze brief leg ik aan de hand van de Nederlandse Grondwet een aantal vragen voor die de Staatscommissie Rechtsstaat mogelijk zou kunnen bespreken in het licht van de taakopdracht *"[e]en doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren."* (*Besluit van 10 februari 2023, nr. 2023000264 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat – Staatscourant Nr. 7635)*). Gezien uw specifieke schriftelijke verzoek daartoe beperk ik mij expliciet tot de omgang van Nederlandse staatsinstellingen met de Coronacrisis gedurende de periode die begon rond maart 2020. Voor een meer uitvoerige kritisch juridisch-ethische behandeling van de coronamaatregelen verwijs ik eveneens naar mijn artikel in de *Clingendael Spectator* van 23 maart 2022[1] en mijn hoofdstuk over rechtsstatelijkheid in de in 2022 verschenen bundel "*The Covid 19 Pandemic*

[1] C.W.J.M. Alting von Geusau, Brachten de Coronamaatregelen de Rechtsstaat in Gevaar? Clingendael Spectator, 23 maart 2023: https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/brachten-de-coronamaatregelen-de-rechtsstaat-gevaar

Collection: Ethical Challenges and Considerations" uitgegeven door Ethics International Press in Cambridge, Verenigd Koninkrijk[2].

Tussen maart 2020 en zomer 2022 hebben Nederlandse burgers ontegenzeggelijk te maken gehad met een mate van inperking van de uitoefening van hun grondrechten die sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog op deze wijze niet meer was voorgekomen. Ondanks het feit dat door de ernst van de gezondheidscrisis die zich begin 2020 wereldwijd aandiende, de bevolking aanvankelijk grotendeels begrip had voor de noodzaak tot het treffen van verregaande maatregelen door verschillende overheidsbesluiten, stootte de zich steeds verder uitbreidende en langdurige limitering van de uitoefening van grondwettelijk gegarandeerde vrijheidsrechten ook op steeds meer onbegrip en verzet onder de bevolking, maar ook bij lokale bestuurders. Vooral de avondklok en de laatste lockdown begin 2022 zijn hiervan duidelijke voorbeelden[3].

Hoofdvraag

Hoe verhielden de vanaf maart 2020 door de Nederlandse regering en overheidsinstanties doorgevoerde coronamaatregelen zich tot hun wettelijke verplichting als hoeders van het algemeen belang – juist in tijden van crisis - tot waarborging ten opzichte van de burgerbevolking van de democratische rechtsstaat en de daaruit voortvloeiende grondrechten, vooral de artikelen 1, 6, 7, 9, 10 en 15, e.e.a. in verbinding met de relevante bepalingen van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens?

Artikel 1: Gelijke behandeling en discriminatieverbod

Met de invoering van de "Groene Pas" en QR-code voor toegang tot bepaalde openbare gelegenheden en commerciële instellingen werd burgers de deelname aan bepaalde activiteiten ontzegd wanneer zij geen vaccinatiebewijs of negatieve Corona test konden laten zien, in feite medische 'ingrepen' die onder het privacy gebod en het waarborgen van de lichamelijke integriteit vallen. Het is onduidelijk hoe deze maatregel niet in strijd geacht werd met Artikel 1, een grondrecht zonder de mogelijkheid tot beperking bij wet? In hoeverre heeft deze spanning met het grondwettelijk kader van de rechtsstaat regering, ministeries, het parlement en lokale overheden ertoe aangezet om actief op zoek te gaan naar alternatieven? De indruk onder de burgerbevolking nam tussen 2020 en 2022 steeds verder toe dat de inperking van de uitoefening van grondrechten niet zozeer een weloverwogen keuze was, maar eerder een niet goed doordachte bijwerking van gezondheidsmaatregelen die in aller haast of onder (inter)nationale en mediale druk werden genomen onder verwijzing naar modellen en de uitspraken van medisch experten. Daarbij is het niet de taak van medisch experten over de uitoefening van grondrechten direct of indirect feitelijke zeggenschap te hebben, hoe ernstig de gezondheidsrisico's ook mogen zijn. Dergelijke situaties ondermijnen de rechtsstaat, aangezien de experten commissies niet ter verantwoording kunnen worden geroepen, terwijl politieke leiders over het algemeen wel

[2] C.W.J.M. Alting von Geusau, Science Censorship, Public Policy and the Rule of Law: A Critical Review, In: Eleftheria Egel and Cheryl Patton (ed.). The Covid 19 Pandemic Collection: Ethical Challenges and Considerations. Ethics International Press, 27 September 2022, pp. 119-135

[3] Zo lieten burgermeesters door het gehele land tijdens de laatste lockdown in januari 2022 toe dat winkels en horeca uit protest hun deuren weer openden: https://nos.nl/artikel/2413031-protestactie-in-valkenburg-horeca-en-winkels-vandaag-open (stand; 4 October 2023)

steeds verwijzen naar deze gremia als de oorsprong van hun verregaande besluiten tot inperking van de uitoefening van grondrechten.

Artikel 6: Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Tijdens de verschillende lockdowns werd van religieuze gemeenschappen en kerken verwacht dat zij wegens hun zogenaamde "niet essentiële karakter" hun deuren gesloten hielden voor samenkomsten of deze samenkomsten in frequentie en deelnameaantal drastisch zouden reduceren. Op welke argumenten baseerde de regering zich bij de kwalificatie "niet-essentieel" wanneer juist de vrijheid van godsdienst en geweten een van de kern-grondrechten van de democratische rechtsstaat is? In hoeverre is onderkend dat de specifieke afweging tussen enerzijds vrijheidsrechten en anderzijds het recht op een zekere mate van veiligheid en de zorg voor gezondheid ook een kwestie van 'levensovertuiging' is? Zolang in een democratische rechtsstaat met grondwettelijke gegarandeerde vrijheidsrechten burgers tijdens gezondheidscrises niet door kwade wil of bewust onverantwoord gedrag medeburgers pogen te besmetten, is het uiteindelijk de individuele keuze en verantwoordelijkheid van eenieder om in tijden van pandemie op basis van een weloverwogen risicoschatting en zorg om de medemens, meer of minder aan het openbare leven deel te nemen. Daaronder valt ook het uitoefenen van zijn of haar godsdienst *in gemeenschap*. Het is niet de rol van de Staat deze keuzes te reguleren, ook niet in tijden van nood wanneer juist de religieuze dimensie voor burgers van extra groot belang kan zijn. Over deze vraag loopt op dit moment een zaak bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, aanhangig gemaakt door de voormalig "Special Envoy for the Promotion of Freedom of Religion or Belief (FoRB) outside the European Union", de Slovaak en voormalig Eurocommissaris Ján Figel[4].

Artikel 7: Vrijheid van meningsuiting; censuurverbod

In hoeverre heeft het staatsapparaat wetenschappers en opiniemakers binnen instituties (bijvoorbeeld aan universiteiten en onderzoekscentra) en daarbuiten, zoals bijvoorbeeld sociale media en de pers, (pro-)actief beschermd en uitgenodigd om zich vrijelijk uit te spreken over relevant onderzoek of over het overheidsbeleid? Wat was de relatie van de overheid tot dergelijke kenniscentra inzake corona? Was er sprake van actieve bemoeienis? In hoeverre zijn daarbij bewust kritische tegengeluiden gehoord, een eveneens essentieel element van de rechtsstaat, vooral in tijden van crisis gepaard gaande met de noodzaak tot het doorvoeren van verregaande de burgerbevolking betreffende maatregelen? Sinds 2022 is er op dit gebied veel informatie openbaar geworden die een zorgwekkend beeld laat zien van overheden die actief censuur hebben gepleegd, of sociale media platformen daartoe hebben verplicht. Een spraakmakend voorbeeld hiervan is de rechtszaak die in de Verenigde Staten is aangespannen door een aantal deelstaten en artsen tegen de federale regering en overheidsinstanties zoals de FBI en de Centers for Desease Control (CDC), voor schending van het Eerste Amendement van de Amerikaanse Constitutie (vrijheid van meningsuiting en censuurverbod). In hoger beroep bij de Court of Appeals for he Fifth Circuit[5] werden onlangs

[4] Zie voor meer informatie: https://adfinternational.org/figel-challenge-worship-bans-eu/ en https://ohrh.law.ox.ac.uk/figel-v-slovakia-potential-landmark-ecthr-decision-on-covid-19-related-restrictions-to-religious-freedom/ (stand: 4 Oktober 2023)

[5] State of Missouri; State of Louisiana; Aaron Kheriaty; Martin Kulldorff; Jim Hoft; Jayanta Bhattacharya; Jill Hines vs. Joseph R. Biden, Jr.; Vivek H. Murthy; Xavier Becerra; Department of Health & Human Services;

de eisende partijen op vrijwel alle punten in het gelijk gesteld, nadat het Hof het als onomstotelijk bewezen had geacht dat grootschalig censuur is gepleegd door middel van gecoördineerde en aanhoudende overheidsdwang ('gouvernement coercion') ten opzichte van sociale media platforms en individuele deelnemers daaraan rondom het thema Covid-19 en de verspreiding van *legitieme* medische-wetenschappelijke analyses en opinies die niet overeenstemmen met het op dat moment uitgedragen overheidsbeleid. Deze uitspraak is ook voor Nederland van belang, en in het bijzonder voor het thema van deze brief, aangezien overheidscensuur en rechtsstaat niet samengaan en het op dit moment voor de burger in Nederland niet duidelijk is in hoeverre tijdens de coronacrisis de Staat al dan niet heeft bijgedragen aan het onderdrukken van bepaalde haar onwelgevallige informatie.

Artikel 9: Vrijheid van vergadering en betoging
Artikel 15: Vrijheidsontneming

Tot de uitbraak van de Coronapandemie in maart 2020 werd o.a. het instrument van de lockdown in de medisch-wetenschappelijke literatuur alsook volgens de officiële gepubliceerde richtlijnen en aanbevelingen van de WHO algemeen als een uitdrukkelijk ongewenst en eveneens niet-effectief instrument van pandemiebestrijding geacht[6]. Op welke nieuwe, gezaghebbende medisch-wetenschappelijke en peer-reviewed literatuur en positieve ervaringsberichten uit andere landen baseerde de regering haar besluit toch een lockdown af te kondigen (en dit later meermaals te herhalen) en daardoor onder andere de vrijheid van vergadering en betoging grootschalig en langdurig in te perken? Op welke wijze is hierbij het evenredigheidsbeginsel in acht genomen? Heeft de regering bij de invoering van lockdowns en de avondklok de overweging gemaakt dat dit eventueel in strijd zou kunnen zijn met de grondwettelijke bepaling rondom vrijheidsontneming en met welke zorgvuldig geformuleerde en duidelijk gecommuniceerde argumenten onderbouwde zij de evenredigheid van deze maatregelen in het licht van de noodzakelijke instandhouding van de rechtsstaat als bescherming tegen mogelijk arbitrair handelen van staats- en bestuursorganen? Ook hier is het voor de Nederlandse burger onduidelijk in hoeverre hier de ernst van de inperkingen bij de uitoefening van de grondrechten bewust vooraf zijn overwogen of enkel met een rechtvaardiging achteraf geëvalueerd werden.

Artikel 10: Privacy

Tijdens de Coronacrisis heeft de overheid op verschillende manieren als nooit tevoren sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van haar burgers, door middel van de Groene Pas, lockdowns, de avondklok, mondkapjesplicht, beperking van het aantal mensen dat in een huis bij elkaar mocht zijn, oproep tot sluiting van kerken, synagogen en moskeeën, sluiting van scholen, sportfaciliteiten, etc. Ook hebben overheidsinstanties op grote schaal vooral elektronisch informatie verzameld over de gezondheids- en vaccinatiestatus van burgers. Op welke wijze is hierbij het evenredigheidsbeginsel in acht genomen en hoe kan de overheid garanderen dat de schending van de persoonlijke levenssfeer die daardoor is ontstaan weer werd opgeheven? Is er daarbij een mechanisme ontworpen waardoor ook in de toekomst de privacy schending weer zo snel mogelijk ongedaan kan worden gemaakt?

Anthony Fauci; Et al., United States Court of Appeals for the Fifth Circuit, Nr. 23-30445. Arrest: https://www.ca5.uscourts.gov/opinions/pub/23/23-30445-CV0.pdf (stand; 4 Oktober 2023)

[6] Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/329438/9789241516839-eng.pdf?ua=1

2. Bescherming van de burger in de rechtsstaat: mogelijke oplossingen

In het Nederlandse staatsbestel zijn in principe voldoende waarborgen aanwezig, zowel via de wetgevende, de uitvoerende als bij de rechterlijke macht, die het – bij juiste toepassing – mogelijk maken overheidshandelen nader te onderzoeken en waar mogelijk aan te passen of te stoppen. Dit zijn noodzakelijke mechanismen tot instandhouding van de rechtsstaat. Toch heeft de Coronacrisis getoond dat ook deze wettelijk geregelde mechanismen niet voldoende hebben bijgedragen aan het tijdig evalueren en eventueel corrigeren van overheidshandelingen die mogelijk in strijd kunnen worden geacht met de Grondwet of die als niet met het evenredigheidsbeginsel overeenstemmend zouden kunnen worden geacht. Mogelijke oplossingen voor dit probleem:

- Een strengere en duidelijker geformuleerde wettelijke implementatie en rechterlijke controle van de grondwettelijke plicht die de regering heeft het parlement tijdig en volledig te informeren (artikel 68), juist in tijden van ernstige crisis en nood.
- Een vroegtijdigere inschakeling van de Twee Kamer in het wetgevingsproces en langere doorlooptijden om uitvoeriger stil te kunnen staan bij wetsontwerpen, dit om te voorkomen dat wetgeving te zeer afhankelijk is van de actualiteit van de dag en daardoor de lange termijn en mogelijke bijwerkingen niet voldoende worden overwogen. Zie hiertoe bijvoorbeeld de Nota Dassen-Bikken van 29.08.2023[7].
- De invoering van een vaste Kamercommissie met permanente staf van grondrechtsjuristen en andere (rechts)experten welke verplicht (bepaalde) wetsvoorstellen op hun grondwettelijkheid toetsen alvorens deze plenair in stemming gebracht worden. De toetsingstaak van de Raad van State dekt dit niet voldoende af.
- De invoering van een bestuursrechtelijke kamer die verordeningen/besluiten van (lokale) bestuursorganen op verzoek van burgers of anderszins betroffene aan een grondwettelijke toetsing onderwerpt met de mogelijkheid tot een versnelde procedure en hoger beroep.
- Een wijziging van de Grondwet die het mogelijk maakt dat de Nederlandse rechter en in hoogste instantie de Hoge Raad, wetten op verzoek aan de Grondwet toetst.

In de hoop dat de Staatscommissie Rechtsstaat met enkele van deze gedachten in haar belangrijke taak kan worden ondersteund verblijf ik met vriendelijke groet,



Prof. jhr. mr. dr. C.W.J.M. Alting von Geusau, LL.M
Hoogleraar Rechtsfilosofie en onafhankelijk adviseur

[7] Een sterke parlementaire democratie vraagt om onderhoud. Zie https://www.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:40d3b5d4-a974-4a64-9e61-140cbcd0a1b4/08292023+initiatiefnota+volt-cu+versterking+kamer+(webversie).pdf

ombudsman
rotterdam
rijnmond

Bezoekadres
Minervahuis 1
Meent 106, 4e etage
3011 JR Rotterdam

Contact
0800-0802 (gratis)
info@orr.nl

Instagram
@orr_nl

Twitter
@orr_nl

LinkedIn
ORR_nl

Aan de Staatscommissie rechtsstaat
T.a.v. mevrouw drs. C. Abdoeljamil

Info@staatscommissierechtsstaat.nl

Datum: 16 juni 2023
Contactpersoon: Mathilde van den Hoogen

Geachte mevrouw Abdoeljamil,

Dank voor uw brief van 17 april 2023. Daarin vraagt u ons een brief te schrijven over onze indrukken van de ervaringen van burgers met de rechtstaat.

Wij van de Ombudsman Rotterdam - Rijnmond spreken over de Trias Misluktika. Voor een groot deel is dat bepaald door onze ervaringen met de grote groep slachtoffers van het Kinderopvangtoeslagschandaal. Voor een niet onbelangrijk deel ook door hoe onze inwoners ervaren dat de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht onvoldoende, niet in hun belang, met elkaar samenwerkt.

Wij hebben daarover een aantal speerpunten, begrippen en ambities benoemd. In ons jaarverslag over 2022 kunt u daar meer over lezen[1]. Voor deze brief benoemen wij vanwege hun samenhang en het burgerperspectief:

Het bestrijden van de lokettenjungle. De lokettenjungle is een situatie waarin mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, verdwalen in de complexiteit van het openbaar bestuur. Voor alles is een apart loket, met een apart formulier, met aparte beoordelaars die allemaal hun eigen regels en protocollen hebben. Komt men er niet uit, dan verdwijnen deze mensen in het niemandsland: niemand is ervan, niemand helpt hen. Wij willen 1 loket waar de inwoner terecht kan voor bijvoorbeeld alle regelingen op het gebied van armoedebestrijding, aanvragen voor voorzieningen van mensen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking.

[1] Jaarverslag Ombudsman Rotterdam-Rijnmond 2022

Systeemgeweld voorkomen. Mensen mogen niet in de problemen worden gebracht en hun problemen mogen niet worden verergerd door de wirwar van regels en loketten. Men zou meer begaan moeten zijn met de mensen die dit overkomt en alles op alles zetten om deze vormen van geweld te bestrijden en te voorkomen. Een duidelijk voorbeeld zijn de slachtoffers van het toeslagenschandaal. Dit geweld is nog niet over. Het gaat maar door, ook in de hersteloperatie.

Samenaarschap bevorderen. Samenaarschap is het beleggen van het publiek eigenaarschap bij één verantwoordelijke partij, persoon of organisatie. Dit als antwoord op de vele domeinoverstijgende hulpvragen en complexe samenlevingsvraagstukken, die een brede, integrale en holistische aanpak vereisen.

Wij willen vanuit een beweging (met actieve bewoners, bewoners in de knel, burgemeesters, raadsleden, bestuurders, wetenschappers, maatschappelijk ondernemers, vrijwilligers, fondsen, stichtingen, ambtenaren etc.) oplossingsgericht werken. Daarbij zijn voor ons de behoorlijkheidsnormen het uitgangspunt.

Wij formuleren doorbraakagendapunten. Dat doen we in samenwerking met de gemeenten. Daarbij betrekken we het college, de gemeenteraad, eerstelijns klachtbehandelaren en (top)ambtenaren. In de doorbraakagenda brengen wij systematisch in kaart wat er speelt aan de hand van vragen: hoe erg is het, hoeveel mensen treft het, hoe oplosbaar is het en binnen welke termijn? En ook is het reëel? Veel mensen krijgen niet de hulp die zij nodig hebben vanwege contra-indicaties als te jong, te oud, te verslaafd, te ingewikkeld, te licht verstandelijk beperkt, te hoge of juist te lage schulden. En als hun hulpvraag dan eindelijk beoordeeld is, komen zij op een wachtlijst, omdat de benodigde hulp er onvoldoende is.

Voorbeelden van doorbraakagendapunten zijn:

- bijzondere bijstand altijd ‘om niet’ verlenen. Mensen komen niet zomaar in aanmerking voor bijzondere bijstand en hebben geen ruimte om deze ‘schulden’ af te betalen.
- stapelingen van parkeerboetes proactief benaderen. Hoe is het mogelijk dat inwoners geconfronteerd worden met duizenden euro's aan boetes terwijl zij wel degelijk recht hebben op een parkeervergunning.

- vermindering van regel- en verantwoordingsdruk in het sociaal werk.

Dejuridiseren. Wij vinden het ongewenst als de overheid en haar eigen burgers tegen elkaar procederen. Wij willen dat conflicten gedejuridiseerd worden omdat dit in de regel niet bijdraagt aan het herstel van vertrouwen in elkaar. Wij verkennen daarom andere vormen van conflictbeslechting. Naast meditation, maken wij gebruik van 'oploskoffies'. Alle partijen aan tafel en in één of meer rondes komen tot werkbare afspraken. Op die manier versterken

Tot slot

Wij stemmen ermee in als u deze brief op uw website publiceert. Daarnaast leveren wij graag een bijdrage aan de rondetafelsessies die u dit najaar gaat organiseren.

Als u vragen heeft over deze brief, wilt u dan contact opnemen met Mathilde van den Hoogen? Zij is bereikbaar via info@orr.nl of 0800 - 0802.

Met warme groet,



Marianne van den Anker
Ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond

Afferden, 6 juni 2023

Geachte Mw. drs. C(orissa) Abdoeljamil,

Op de eerste plaats wil ik u hartelijk bedanken voor uw uitnodiging tot het schrijven van deze brief. Ik schrijf deze brief op persoonlijke titel met mijn ervaringen als mantelzorger, cliëntenraadslid en met mijn professionele rugzak van een 20 jaar ervaring in zorg en welzijnsland.

De verzorgingsstaat is niet meer, we leven in een zogenoemde participatiemaatschappij. Waar iedereen moet kunnen meedoen. Echter, daar gaat het al scheef. Want om te kunnen meedoen moet de burger wel beschikken over voldoende capaciteiten om stukken te kunnen lezen, stukken die veelal digitaal binnenkomen, men moet dus beschikken over de middelen om de zaken te kunnen lezen maar ook over het vermogen om de binnengekomen stukken te kunnen interpreteren en daarop te kunnen acteren.

Ik maak me zorgen om de kwetsbaren in de samenleving, waarvan één daarvan mijn dochter is. De zorg en begeleiding van haar is complex, door een niet instelbare epilepsie ten gevolge van een zeldzame aangeboren hersenafwijking. De epilepsie openbaarde zich op een doordeweekse ochtend zes jaar geleden. Hiermee openbaarde zich een voor ons onbekend pad. Waar ik me met behulp van ervaringen als professional en met steun van mijn (hoog) opgeleide en mondige omgeving een weg in heb weten te banen met mijn gezin.

Door de schotten die er zijn ontstaan ten aanzien van het verkrijgen van hulp, ondersteuning en/of zorg heb ik het gevoel gehad me op de meest kwetsbare momenten die ons gezin kende, op mijn knieën te moeten werpen of we alsjeblieft met gratie toch wat ondersteuning zouden kunnen krijgen. Mijn ervaring, professioneel en persoonlijk is dat het water toch al behoorlijk aan de lippen staat en dat in de meeste gevallen er al heel wat is teruggevallen op het systeem. Echter dan nog wordt de deur veelal dichtgehouden. Of de partijen wijzen naar elkaar ‘nee dat valt onder de jeugdwet’ ‘nee dat valt onder de WMO’ “nee mevrouw dit valt onder de zorgverzekeringswet” ‘Nee mevrouw ik denk echt dat u beter kunt aankloppen bij de WLZ (CIZ)”.

Daar hebben we in Nederland inmiddels een bijzondere oplossing voor gevonden, onafhankelijk cliënt ondersteuning is een verplichting. Want inderdaad, het is een betaalde baan en zelfs één waar een aparte opleiding voor is gevolgd, om andere mensen de weg in zorg en hulpland te helpen vinden. En ik geloof nu zelfs dat er lokaal regisseurs gaan komen omdat? Mogelijk weten de speciaal opgeleide onafhankelijk cliënt ondersteuners of mantelzorgmakelaars inmiddels ook de weg niet meer?

We zijn er met elkaar kei in geworden om allerlei oplossingen te vinden voor problemen die we zelf hebben gecreëerd. Waarbij ik me dan ook nog afvraag, uiteindelijk is de verandering van de zorgwetten gepresenteerd als ‘dan leveren maatwerk’. Echter is er van maatwerk helemaal geen sprake meer. Volgens mij is er nu sprake van een hoog over de schutting smijt gehalte, en vooral als het complexe multiproblematiek betreft, want heel eerlijk, daar wil toch niemand verantwoordelijk voor zijn. Dat kost alleen maar geld.

Maak de weg makkelijker naar toeleiding van zorg en al die mensen die nu overkoepelend bezig zijn om mensen de weg in zorgland te wijzen kunnen ook gaan werken in zorg en welzijnsland in de

directe ondersteuning en het werkt volgens mij bij hulpvragers ook nog preventief. Wanneer mensen zich gezien en gehoord voelen, ontstaat er lucht en ruimte om te kunnen kijken naar de situatie en te werken aan veerkrachtversterking. Daar is in een situatie waarin je aan 'het overleven bent' geen ruimte.

In de tussentijd wordt de druk op de burger alleen maar groter, want we moeten meer gaan werken en meer gaan mantelzorgen (Wat voor mij, mijn gezin en de omgeving voor de opname van onze dochter 24/7 een baan was, kreeg er alleen niet voor betaald, en tgv de gedragsverandering kreeg ik er ook niet heel veel liefde voor terug). En als we het dan hebben over meedoen, dat lukt dan op alle andere vlakken niet meer, dan zit je in de avond uitgeblust op de bank. En dat zie ik zwaarbelaste mantelzorgers gebeuren, zij leven in eenzaamheid.

In de tussentijd zie ik een wildgroei aan banen in zorg en welzijn, recruiters, HRcoaches, HRM managers, teamcoaches etc. etc. Want we moeten met elkaar vissen in een vijver die leegraakt. Echter, ten tijde van de COVID 19 pandemie zag de maatschappij wat ertoe deed. Welgeteld 1 avond was er een landelijk applaus. Daarna een 'middelvinger' want hoe hebben de diverse cao's moeten vechten voor een blijk van waardering. En juist 1 op de 3 zorg en welzijnsmedewerkers zijn mantelzorger. Zorgen voor de ander zit nu eenmaal in hun hart, zij zijn de hoeksteen van de samenleving. Zorg dat er waardering is voor beroepsgroepen die er toe doen, verlicht de controlelast/registratieplicht en al deze overkoepelende functies, zet ze praktiserend aan het werk, dat verlicht voor 'de mensen aan het bed' heel wat werkdruk.

Ik maak me zorgen, ook om mijn dochter, want die heeft voor de rest van haar leven (of er moet nog ergens een wonder gebeuren) 24/7 zorg nodig. Mag ik u even meenemen in de discussie met het CIZ: "nee, wij zijn er niet van overtuigd dat zij hoort in de WLZ, wie weet wordt er over 5 jaar een medicijn uitgevonden dat de epilepsie verhelpt." Even voorbijgaand aan de cognitieve problemen en de ontwikkelingsachterstand die ze inmiddels heeft opgelopen, denkt er iemand nu echt dat ik als moeder blij ben dat ik mijn kind in een instelling laat opnemen? En dat als dat medicijn dan inderdaad op de markt komt en er is een wonderbaarlijke genezing ik haar 90 kilometer verderop in een instelling laat wonen?

Kan de 24/7 zorg geleverd worden? Ik denk hard mee in oplossingen, blijven in gesprek met de instelling maar ik houd mijn hart vast. En dan heb ik de weg naar zorg weten te vinden, en dan heb ik de WLZ ingekregen (en oh, wat huilt mijn hart, want wat had ik dat zo graag anders gezien).

Goed, ik kan zo nog heel wat A4tjes volschrijven. Kern van mijn verhaal, de meeste mensen deugen. Zij kloppen niet aan met een hulpvraag om misbruik te maken van een aanbod dat er is. Zij kloppen aan omdat het water aan de lippen staat. Zij willen gezien en gehoord worden en niet van kastje naar muur naar looien deur. Zie ook de tekening die ik heb bijgevoegd te illustratie van wat dit kost. Waardeer de beroepsgroepen die ertoe doen, samen kunnen we veel beter zorgen voor elkaar.

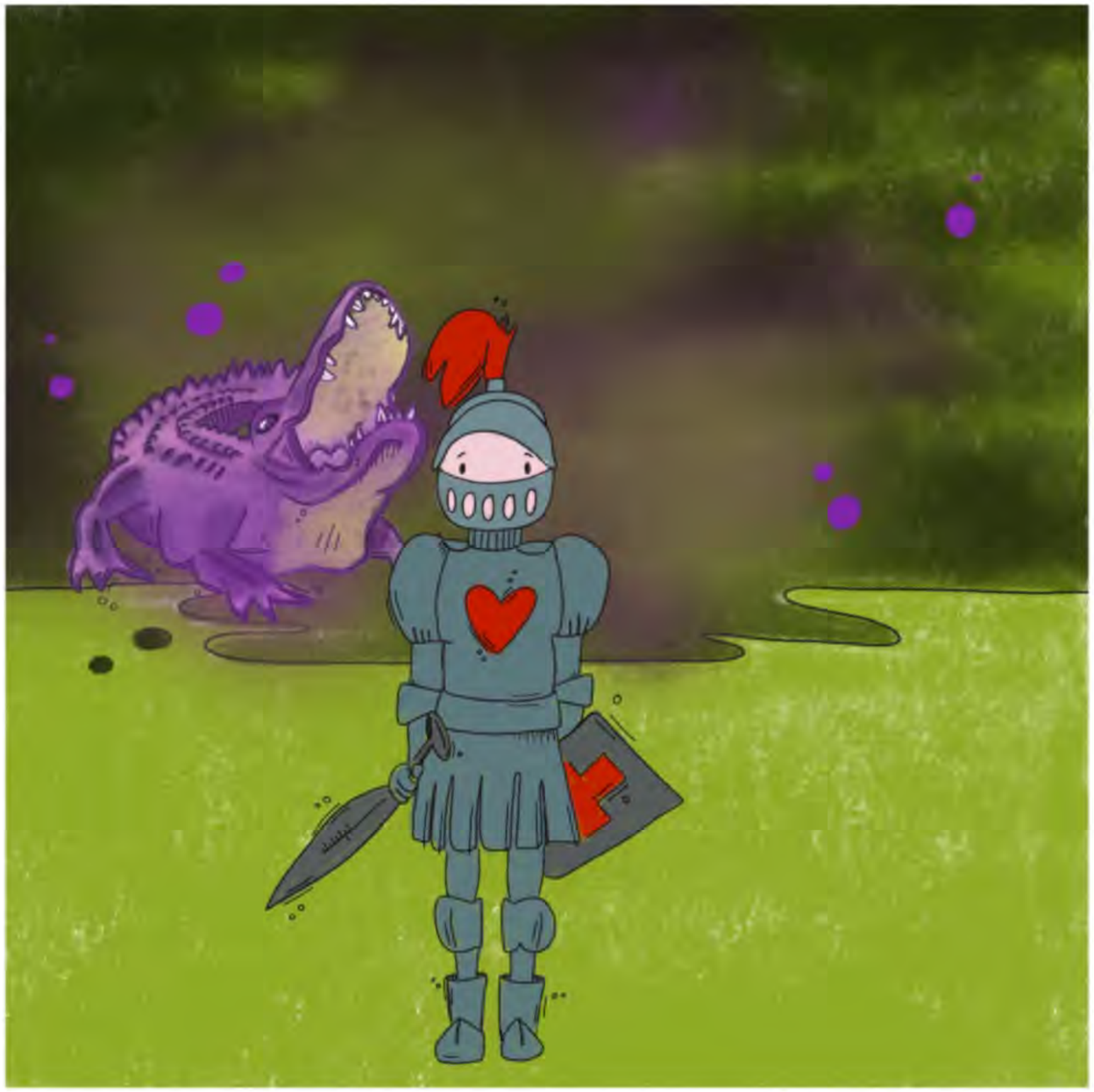
Ik wens u ontzettend veel succes met jullie werkzaamheden.

Met hartelijke groet,

Renske Banken – Leenders

(ook betaald werkende) Mantelzorger

Vrijwilliger (clientenraad gespecialiseerde zorginstelling)



en daar ging ze de enigzins VERMOEIDE HELD: na al die jaren zou het toch moeten lukken om die NARE VERSCHRIKKELYKE PAARSE KROKODIL te verslaan. Ek kwam hulp van lieve vriendinnen, met raad en daad streden zy DAPPER aan onze zyde mee. "We gaan ten strijde"

Van kastjes naar KASTEN van MUUR naar deur naar LODEIY DEUR. Stilblijven de telefoonlynen, onbevredigende beantwoorde mails. Van nog meer hulptroepen tot klachtenprocedure naar verwyzen

naar de reeds eerder afgewezen of uitgeputte voorliggende voorzieningen. NEDERLAND OP ZYN SMALST. Snap jij myn verhaal nog? Nee, precies... want dat is waarom er van die NARE PAARSE KROKODILLEN zijn... Ze kosten ontzettend veel energie, ze vreten my letterlyk en figuurlyk stukje by beetje op. ALSOF HET HEBBEN VAN EEN ZORGINTENSIEF KIND AL NIET MEER DAN VOLDOENDE IS?! Maar NARE PAARSE KROKODIL... Nu heb je ons even te pakken... maar met Geloof Hoop & Liefde komik volgende week, samen met myn vriendinnen by jeteken.. WEETEMEN JE TEGRAZEN!



HEEL VEEL LIEFDE

Betekenbank

Universiteit Utrecht

Newtonlaan 231, 3584 BH Utrecht, The Netherlands

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Instituut voor Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie

Bezoekadres
Newtonlaan 201
3854 BH Utrecht

Staatscommissie rechtsstaat
info@staatscommissierechtsstaat.nl

Ons kenmerk	20230810/LvdB/IT
E-mail	L.vandenberge@uu.nl
Website	www.uu.nl/staff/LvandenBerge
Datum	10 augustus 2023
Onderwerp	Responsief bestuursrecht

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Heel hartelijk dank voor uw uitnodiging tot het schrijven van een brief aan uw commissie. Vanwege de expertise die u mij toeschrijft op de terreinen van het bestuursrecht en de rechtstheorie – en in het bijzonder het grensvlak daartussen – acht u mij in staat enkele ideeën aan te reiken die u bij uw taakvervulling behulpzaam zouden kunnen zijn. In het bijzonder vraagt u mij om enkele reflecties die verband houden met de mogelijke ontwikkeling van een 'responsief bestuursrecht'.

Aan dat eervolle verzoek kom ik graag tegemoet. Daarbij ga ik als volgt tewerk. Eerst ga ik dieper in op de notie van 'responsief recht' als vorm van juridische ordening die op zichzelf heel aantrekkelijk is, maar ook risico's inhoudt. Vervolgens schets ik in hoofdlijnen wat een responsieve hervorming van het bestuursrecht zou kunnen inhouden. Tot slot presenteer ik mijn conclusies.

1. Responsief recht

Eerst dus iets over noties als 'responsiviteit' en 'responsief recht'. Die termen mogen zich de laatste jaren verheugen in een ongekende populariteit. Vooral de publicaties van Michiel Scheltema zijn daarbij van groot belang geweest. In een 'bureaucratische rechtsstaat', aldus Scheltema, staan formele procedures en algemene regels voorop en verdwijnen de concrete burgers waarop die procedures en regels betrekking hebben al snel uit beeld. In een 'responsieve rechtsstaat', daarentegen, geldt het juridisch systeem niet als 'een doel in zichzelf', maar ervaart de burger dat 'het bij de rechtsstaat uiteindelijk om hem gaat'.[1] De rechtsstaat is er immers voor de burger en niet andersom. Dat betekent natuurlijk niet dat de burger altijd gelijk dient te krijgen, maar wel dat hij merkt dat zijn particuliere belangen bij het vormen van recht en beleid voldoende worden meegewogen.

In rechtstheoretische zin past Scheltema's pleidooi voor juridische hervorming vanuit het 'burgerperspectief' bij een functionele benadering van recht en rechtsstaat zoals die in de literatuur onder meer is verdedigd door Philippe Nonet en Philp Selznick.[2] In hun baanbrekende werk uit de jaren zeventig pleiten deze rechtssociologen voor een stijl van juridische ordening die zich niet blindstaart op formele regels en abstracte beginselen, maar daarnaast oog houdt voor bredere maatschappelijke doelen en de concrete behoeften en

[1] M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019, afl. 6, p. 248.
[2] Ph. Nonet en Ph. Selznick, *Law and society in transition: Toward responsive law*, New Brunswick: Transaction Publishers 2001 (eerste editie 1978).

belangen van burgers. In dit verband spreken Nonet en Selznick van ‘responsive law’. Het heeft er de schijn van dat die term van Nonet en Selznick – wellicht via een aantal tussenstations – uiteindelijk ook Michiel Scheltema heeft bereikt. Helemaal zeker kunnen we daar niet van zijn, want Scheltema’s publicaties geven ons op dit punt helaas geen uitsluitsel.

Twee treffende beelden kunnen wellicht helpen het verschil tussen de formele en de responsieve benadering nader te verduidelijken. Bij de formele rechtsopvatting past het vertrouwde beeld van Vrouwe Justitia, die we ons van oudsher voorstellen als een soort Grieks-Romeinse godin die hoog boven ons uittorent (figuur 1). Meestal wordt zij afgebeeld met een blinddoek voor haar ogen. Op die manier kunnen we begrijpen dat zij de haar voorgelegde kwesties in beginsel beslecht door algemene regels en abstracte beginselen ‘zonder aanzien des persoons’ toe te passen. Alles bij elkaar drukt het beeld de gedachte uit dat juridische instituties hun ordenende functie alleen naar behoren kunnen vervullen door een zekere afstandelijkheid in acht te nemen, het eigen gezichtsvermogen actief te belemmeren en zich zoveel mogelijk te beperken tot de onpersoonlijke toepassing van regels en beginselen.



Figuur 1: Vrouwe Justitia



Figuur 2: Bronzen beeld bij Rechtbank Amsterdam

Daartegenover staat bijvoorbeeld het beeld dat sinds 2021 voor de nieuwe rechtbank in Amsterdam is opgesteld (figuur 2). Daarbij gaat het om een enorme bronzen reus die zich behoedzaam buigt over een vogelnestje. Ten opzichte van Vrouwe Justitia spreekt dat beeld in veel opzichten een tegenovergestelde taal. Ondanks zijn afmetingen drukt de bronzen reus geen afstandelijkheid uit, maar is hij juist heel benaderbaar. Die indruk kunnen we althans krijgen door zijn vriendelijke uitstraling en zijn alledaagse kleding. En waar Vrouwe Justitia zich met opzet blind houdt voor de wereld om haar heen, is de reus opmerkzaam genoeg om oog te hebben voor het kleine en kwetsbare. Evenzo wil de responsieve rechtsopvatting zich niet opsluiten in een abstracte juridische systeemwereld, maar zich juist actief bekommeren om de concrete leefwereld van burgers.

Voor zo’n responsieve rechtsopvatting valt veel te zeggen. Maar dat neemt niet weg dat zij op zichzelf toch ook heel problematisch kan zijn. Belangrijke beginselen als rechtszekerheid, formele rechtsgelijkheid, legaliteit en rechtseenheid zijn over het algemeen gebaat bij een zekere vormelijke afstandelijkheid en niet bij een responsieve benadering waarbij juist maatwerk en flexibiliteit voorop staan. Een behandeling van burgers mét aanzien des persoons gaat nu eenmaal ten koste van een behandeling zónder aanzien des persoons en andersom. Een Corendonvariant – alles inclusief voor dezelfde prijs – is niet altijd voorradig. Met andere woorden: anders dan door sommigen wel wordt verondersteld, is ‘responsief recht’ zeker geen ‘hoerabegrip’, maar een stijl van juridische ordening die ook zelf niet zonder problemen is.

2. Responsief bestuursrecht

2.1 Mismatch

Dat neemt niet weg dat het mijns inziens van belang is de bestuursrechtspraak in responsieve zin te hervormen. In een aantal opzichten hanteert het Nederlandse bestuursrecht een juridische systeemlogica die zich op te grote afstand stelt van de concrete leefwereld van burgers. Deels hangen de problemen samen met de wijze waarop overheidssturing vandaag de dag gestalte krijgt. In de praktijk hebben burgers al sinds enige tijd te maken met machtsuitoefening door een publiek-privaat netwerkbestuur dat sterk gericht is op output en efficiency en zich voor het eigen handelen niet altijd aanspreekbaar houdt. De dogmatiek van het bestuursrecht, daarentegen, is nog altijd toegesneden op een bureaucratisch model van overheidssturing waarbij regelgebondenheid en hiërarchische publiekrechtelijke verhoudingen voorop staan. Die mismatch levert op verschillende manieren 'gaten in de rechtsbescherming' op die zonder radicale hervormingen moeilijk te dichten zijn.

2.2 Besluitbegrip

Neem nu de figuur van het bestuursbesluit als de klassieke spil van het Nederlandse bestuursprocesrecht. Al zo ongeveer sinds de geboorte van de Nederlandse bestuursrechtswetenschap geldt het besluit als de 'kern van het besturen'. Reeds bij de inwerkingtreding van de Awb stond dat idee op gespannen voet met de bestuurlijke realiteit en die situatie is er sindsdien bepaald niet beter op geworden. Natuurlijk: wanneer het zo uitkomt verheft het bestuur zich nog altijd boven zijn burgers als bureaucratische besluitenmachine. Maar daarnaast neemt het steeds vaker zijn toevlucht tot indirecte sturingstechnieken, schuift het private partijen tussenbeide, vormt het ingewikkelde publiek-private netwerken en 'stuurt het op afstand' dat het een lieve lust is. Met andere woorden: vaak oefent de overheid macht en invloed uit zonder appellabele besluiten te nemen. Als er dan iets misgaat, staan burgers in juridisch opzicht in de praktijk vaak met lege handen.

Ik geef van deze dynamiek hier even een concreet voorbeeld. Dagelijks brengen veel kwetsbare kinderen meer tijd door in drukke taxibusjes dan op school. Dat komt doordat de centrale overheid de gemeenten de verantwoordelijkheid heeft gegeven voor het leerlingenvervoer en tegelijk sterk heeft gesneden in de beschikbare budgetten. De gemeenten besteedden het vervoer daarop tegen bodemprijzen uit aan private bedrijven. Geen wonder dat die hun chauffeurs – voor zover die er überhaupt zijn – minimaal uitbetalen en hun opdragen per rit zoveel mogelijk leerlingen mee te nemen, zodat allerlei ingewikkelde omwegen nodig zijn. Kritische ouders krijgen in de regel te maken met een wirwar aan actoren die beschuldigend naar elkaar wijzen. Bij gebrek aan een appellabel besluit is bestuursrechtelijke rechtsbescherming in dit soort kwesties uitgesloten. En zoals bekend is de civielrechtelijke rechtsgang in de praktijk voor veel burgers onbegaanbaar.

2.3 Van normen naar doelen

Deels hangt de mismatch tussen de systeemwereld van het bestuursrecht en de leefwereld van burgers dus samen met privatisering en het zoekraken van publieke verantwoordelijkheden in voor burgers weinig overzichtelijke publiek-private netwerken. Voor een ander deel heeft de mismatch ook te maken met een toegenomen managerialisme binnen de overheid zelf. Bij moderne technieken van overheidssturing past een verschuiving van normen naar doelen. Liever dan van bovenaf allerlei gedetailleerde handelingsvoorschriften vast te stellen, stuurt het moderne bestuur 'op resultaat', stelt het bepaalde doelen vast en mogen de aangestuurde actoren zelf verder bepalen hoe zij die doelen op de meest efficiënte wijze kunnen behalen. Een verschuiving, aldus, van het 'hoe' naar het 'wat', of, om in de termen van rechtsfilosofe Pauline Westerman te spreken, van 'ought-to-do norms' naar 'ought-to-be norms'.[3]

[3] P.C. Westerman, 'The Changing Bell Jar', European Journal of Legal Studies 2008, afl. 1, p. 183-202.

De gang van zaken die uiteindelijk zou leiden tot de toeslagenaffaire kan hier dienen als concreet voorbeeld. In het rapport *Ongekend onrecht* komt uitgebreid aan de orde hoe de oprichting van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) in 2013 afhankelijk werd gemaakt van een 'business-case' die ervoor moest zorgen dat de extra investeringen in fraudeopsporing door de Belastingdienst zouden worden terugverdiend door terugvorderingen en andere maatregelen. Daarbij werd onder meer bepaald dat de Belastingdienst de betrokken ministeries uit eigen zak zou moeten compenseren als de fraudeopsporing onverhoopt minder zou opleveren. Aldus bestond er voor de Belastingdienst een duidelijke financiële prikkel om zo streng mogelijk terug te vorderen. Hierbij gaat het om een vorm van 'sturen op resultaat' die kenmerkend is voor modern overheidsbestuur.

Evenals de Belastingdienst in de toeslagenaffaire handelen andere bestuursorganen in de praktijk vaak op grond van eigen belangen en volgen zij een bedrijfsmatige logica die in de praktijk weinig (of zelfs in het geheel niet) verschilt van de wijze waarop grote ondernemingen en andere private partijen opereren. Die sociale realiteit verhoudt zich slecht met het klassieke bestuursrechtelijke uitgangspunt dat overheden het algemeen belang vertegenwoordigen en daarom in beginsel het voordeel van de twijfel verdienen. Traditioneel is het bestuursrechtelijke proces opgezet als een procedure waarbij de rechter zich strikt beperkt tot rechtmatigheidscontrole en zich bij zowel de feitenvaststelling als de rechtmatigheidstoets in beginsel betrekkelijk terughoudend opstelt. Voor een dergelijke terughoudendheid is in het licht van moderne vormen van overheidssturing geen enkele aanleiding meer.

2.4 Bestuursrechtelijke rechtscultuur

Een laatste punt dat ik hier wil bespreken heeft een iets andere aard. De toeslagenaffaire biedt een indringend voorbeeld van wat er kan gebeuren als de rechterlijke macht het bestuur te weinig tegenwicht biedt. Dat de rechterlijke macht het bestuur niet altijd passend weerwerk biedt, heeft deels systemische oorzaken. De centrale procesrechtelijke positie van het besluitbegrip en het daarmee samenhangende bestuursprocesrechtelijke uitgangspunt van afstandelijke objectieve rechtmatigheidscontrole zijn daarvan twee voorbeelden. Maar deels lijkt het gebrek aan rechtsbescherming toch ook met iets ongrijpbaarders te maken te hebben. Ik doel daarbij op de manier waarop begrippen als 'recht' en 'rechtsstaat' door veel beoefenaars van het bestuursrecht lijken te worden begrepen. Voor het gemak spreek ik in dit verband maar even van de 'bestuursrechtelijke rechtscultuur'.

De roemruchte reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op het rapport *Ongekend onrecht* is wellicht exemplarisch op dit punt.[4] Kort gezegd komt zijn respons erop neer dat de bestuursrechters nu eenmaal gebonden waren aan wetgeving die het strenge terugvorderingsbeleid dwingend zou voorschrijven. Rechtsbeginselen zijn volgens hem alleen toepasbaar voor zover het recht als regelsysteem er ruimte toe biedt. Wanneer de wet duidelijke taal spreekt, zoals in de toeslagenzaken, zal de rechter de wet volgens hem in beginsel blindelings moeten toepassen. Dat de Afdeling in oktober 2019 alsnog een andere richting insloeg, zou berusten op een verwrongen herinterpretatie van het wettelijk kader waarvoor de wetstekst eigenlijk geen ruimte biedt – een 'rechterlijke noodgreep' die bepaald niet voor herhaling vatbaar zou zijn.

[4] B.J. van Ettekoven, '"Tussen wet en recht". Reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag', *NJB* 2021, afl. 2, p. 98-107.

Met andere woorden: recht is volgens de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerste plaats een doctrinair regelsysteem en heeft pas in de tweede plaats iets te maken met (al dan niet geschreven) beginselen van behoorlijkheid en gerechtigheid. Uit de uitgebreide reflectierapporten die de Afdeling nadien liet verschijnen, valt een soortgelijke visie te destilleren. Vanzelfsprekend valt voor een dergelijke positiefrechtelijke opvatting van recht en rechtsstaat veel te zeggen. Maar zorgelijk is wel, dat een dergelijke visie voor de Afdeling klaarblijkelijk al bij voorbaat vaststaat en dus nergens wordt geproblematiseerd of wordt afgezet tegen andere mogelijke rechtsopvattingen. En dat terwijl een smal rechtsbegrip zoals dat van de Raad van State – met al die strakke grenslijnen tussen, recht, politiek en moraal – naar de huidige stand van de rechtswetenschappelijke literatuur toch bepaald niet vanzelf spreekt.

3. Conclusies

Welke conclusies vallen uit dit alles nu te destilleren? In praktische zin valt te wijzen op bepaalde hervormingen van de bestuursrechtspraak en de bestuursrechtelijke doctrine die nodig zijn om voldoende tegenwicht te bieden aan moderne vormen van bestuurlijke machtsuitoefening. In deze brief heb ik in dit verband onder meer aandacht willen vragen voor de al heel lang hoogst ongelukkige, maar vandaag de dag volkomen misplaatste positie van het bestuursbesluit als algemeen toegangscriterium tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming en als centrale spil van het bestuursrechtelijke geding. Daarnaast heb ik willen betogen dat een lange bestuursrechtelijke traditie van afstandelijkheid bij rechterlijke feitenvaststelling en rechtmatigheidstoetsing zich slecht verhoudt tot het moderne, vaak op grond van eigen institutionele belangen en volgens een bedrijfsmatige logica opererende overheidsbestuur en daarom hard aan vervanging toe is.

Maar belangrijker wellicht dan dergelijke systeemkritiek is mijn pleidooi voor herdenking en vernieuwing van de bestuursrechtelijke rechtscultuur. Een probleem is onder meer dat in bestuursrechtelijke kringen niet altijd voldoende aandacht bestaat voor de meest wezenlijke vragen over recht en rechtsstaat. De toeslagenaffaire heeft laten zien waar een gebrek aan ideeënontwikkeling op deze punten toe kan leiden. Rechtstheorie, zo blijkt maar weer eens, is geen academische franje, maar bittere noodzaak. Niet per se zij omdat zij altijd direct toepasbare antwoorden biedt, maar wel omdat serieuze rechtstheoretische reflectie uiteindelijk een bestaansvoorwaarde is voor een volwassen rechtscultuur en uiteindelijk ook voor een voldoende doordacht stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid.

De brede omarming van ‘responsief recht’ als nieuw model van juridische ordening maakt dit niet anders. Een betere aansluiting van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming op de sociale realiteit is inderdaad hard nodig, maar het recht kan ook niet zonder een zekere vormelijkheid die ten opzichte van die realiteit juist een zekere afstand bewaart. Maatwerk en flexibiliteit zijn op zichzelf nastrevenswaardige juridische idealen, maar staan vaak tegenover andere juridische waarden die evenzeer heel belangrijk zijn. Gemakkelijke oplossingen zijn er dus niet. Maar juist dat maakt de rechtspraktijk tot zo’n uitdagend werkveld en de rechtswetenschap tot zo’n boeiende academische discipline.

Ik hoop van harte dat u in mijn brief – die iets langer is geworden dan ik mij aanvankelijk had voorgenomen – iets kunt vinden dat u bij uw ideeënvorming behulpzaam zou kunnen zijn.

Tot slot wens ik u vanzelfsprekend veel succes en wijsheid toe bij de vervulling van uw belangrijke taak.

Met hartelijke groet,

Lukas van den Berge

Brief Staatscommissie Rechtsstaat

Geachte leden van de staatscommissie Rechtsstaat, beste mevrouw Abdoeljamil,

Wij, Mieke Bosch en Marianne Weusten, beiden werkzaam voor de gemeente Meierijstad, zijn gevraagd wat gedachtes op papier te zetten waar jullie mogelijk mee verder kunnen.
We zijn beide al jaren werkzaam als schuldhulpverlener, hebben beide de gedupeerden van de toeslagenaffaire begeleid, Mieke is verder werkzaam als armoede ambassadeur en Marianne houdt zich ook bezig met vroegsignalernig van schulden.

We zullen in deze brief een aantal zaken aanstippen waar wij vanuit ons werk tegenaan lopen of zijn gelopen. We hopen zo een beeld voor u te vormen waar wij in het werkveld mee te maken hebben en tegenaan lopen. We hopen dat u deze informatie kunt gebruiken in uw onderzoek.

Gedupeerde niet functionerende bewindvoerder
Door slecht functioneren van bewindvoerder B uit Uden zijn ongeveer 100 cliënten de dupe geworden. Dit is helaas pas na 7 jaar aan het licht gekomen. Dit terwijl zowel de gemeentes als de rechtbank signalen had kunnen opmerken. Het leed voor de gedupeerden is niet te overzien. Er is voor geen van de cliënten, die waren toegelaten met als grondslag problematische schulden, een schuldregeling aangevraagd. De bewindvoerder heeft zich zelf een beetje verrijkt, maar het grootste probleem is dat na onderzoek bleek dat de bewindvoerder geld van client A heeft gebruikt om een rekening te betalen van cliënt B of C. Maar cliënt C heeft mogelijk ook een rekening betaald van cliënt B. Dit is gebeurd in alle dossiers waardoor er nu geen schuldregeling mogelijk is.

<u>Rol gemeente:</u>
De bewindvoerder heeft geen bijzondere bijstand of minimaregeling aangevraagd voor de cliënten. Dit hadden medewerkers kunnen zien. Echter als er geen reactie kwam op een verzoek voor onderliggende stukken werd een aanvraag gewoon afgesloten. Er werd verder geen actie ondernomen. De verantwoordelijkheid werd bij de bewindvoerder gelegd. Door het grote verloop van consulenten werd er ook geen verband gelegd.
Door de werkdruk en het grote verloop binnen de gemeentes is de betrokkenheid van consulenten minder geweest. In deze periode werd er veel gebruik gemaakt van inhuurkrachten. Hierdoor is er minder lokale kennis en betrokkenheid bij de consulenten aanwezig.

<u>Rol rechtbank:</u>
Het bleek dat deze bewindvoerder al vanaf 2019 onder extra aandacht was van de rechtbank. Er waren cliënten die een verzoek hadden ingediend voor overstap naar een andere bewindvoerder omdat ze niet tevreden waren. Dit verzoek is gewoon geaccordeerd, maar heeft (voor zover onze informatie strekt) geen gevolgen gehad voor de bewindvoerder. Dit kan natuurlijk omdat de rechtbank vaker te maken krijgt met ontevreden cliënten van bewindvoerders.
Echter bij de uiteindelijke rechtszitting bleek dat van de 100 cliënten waar meneer bewindvoerder van was hij van 52 cliënten zich geen bewindvoerder had mogen noemen. Het bewind was namelijk vanwege rechtswege al gestopt. Er was echter geen eindverslag ingediend of verlengingsverzoek. Bij sommige bleek dat al 7-8 maanden het geval te zijn. De bewindvoerder bleek ook heel erg achter te lopen met rekening en verantwoording. Hoe kan het dat de rechtbank dit zolang heeft laten lopen?

Er zou veel strakker op deze zaken gecontroleerd moeten worden. En niet zo'n lange tijd zaken laten lopen. Bewindvoerders weten wat hun taken zijn. Als zij zich er niet aan houden moeten er meteen consequenties volgen.

Het moge duidelijk zijn dat het vertrouwen in de overheid en rechtsstaat van de gedupeerden van deze bewindvoerder ernstig is beschadigd en ook niet snel herstelt zal worden.

Gedupeerde ouders toeslagenaffaire:
Tienduizenden ouders in Nederland zijn gedupeerd door de belastingdienst vanwege het onterecht terug eisen van toeslagen. Met name de Kinderopvangtoeslag.

Deze groep mensen is dusdanig zwaar beschadigd dat zij alle vertrouwen in de rechtsstaat hebben verloren, in de Overheid in z'n algemeenheid, lokaal en Landelijk.

<u>Rol Gemeente</u>
Wij hebben deze ouders gesproken en geprobeerd te ondersteunen richting emotioneel herstel.

Wij kunnen echter niet goed praten dat ouders vanwege hun niet-Nederlandse achternaam of afkomst zijn aangemeld en behandeld als fraudeur. Hierdoor hebben zij hun baan verloren, zijn hun kinderen uit huis geplaatst of hebben zij contact met familie en vrienden verloren. Er hebben zelfs mensen in detentie gezeten vanwege het feit dat ze fraude zouden hebben gepleegd.

Ondanks de vele beloftes vanuit de Rijksoverheid zijn zij nog niet voldoende gecompenseerd, het proces is stroperig, ondoorzichtig en traag.
Zolang de politiek niet de gemaakte belofte nakomt kunnen wij vanuit onze positie niets.
Wij moeten steeds zelf het initiatief nemen om in gesprek te komen. Gedupeerde ouders komen niet naar ons met hun vragen. Ze blijven argwanend richting alle overheidsorganisaties.

Wij hebben niet de illusie dat we kunnen werken aan herstel. De impact van deze zaken zijn dusdanig groot dat deze traumatische ervaring voor de rest van hun leven invloed zal hebben op hun handelen. We kunnen alleen proberen om de scherpe randjes eraf te krijgen, maar niet zonder dat de politiek ook zaken op orde heeft.

<u>Rol overheid</u>
Door de invoering en opzet van het toeslagenstelsel zijn er heel veel mensen in de problemen gekomen. We zien dat vanaf het begin van de invoering al gebeuren, of eigenlijk na 2 jaar van de invoering, dat mensen in de problemen, zelfs in de schulden zijn gekomen, door de toeslagen. Het stelsel is te ingewikkeld, werkt op basis van geschatte inkomens, zijn veel voorwaarden die niet duidelijk zijn voor de mensen. Doordat lange tijd pas achteraf werd gecontroleerd of er recht bestaat op toeslagen waren de problemen alleen maar groter geworden omdat de betalingen gewoon zijn doorgelopen.
Het is voor professionals al ingewikkeld om een toetsingsinkomen (geschat inkomen) te berekenen laat staan voor de burger.

Uit de eigen praktijk kennen we een voorbeeld dat we 5 jaar lang het inkomen dat vanuit een pensioen werd ontvangen niet meegenomen werd bij de voorlopige toekenning van de toeslagen. Met als gevolg dat elk jaar de huurtoeslag moest worden terugbetaald. De systemen van de belastingdienst zijn rigide. Een aangebrachte wijziging werd alleen voor dat jaar aangepast. Er kan kennelijk niet gekeken worden of de wijziging structureel moet zijn.

De overheid weet alles van iedereen, maar kennelijk kunnen de systemen niet zodanig aan elkaar gekoppeld worden dat iedereen krijgt waar hij/zij recht op heeft. We zien pas recent dat gegevens die betrekking hebben op het recht op toeslag automatisch verwerkt worden waardoor er minder onterecht ontvangen wordt en men krijgt waar men recht op heeft.

Onterecht ingeschreven op het woonadres
Mensen hebben recht op toeslagen als ze een laag inkomen hebben. Ze hebben deze toeslagen ook echt nodig om hun lasten te kunnen betalen.
Het recht op toeslagen is vaak gekoppeld aan het aantal inwoners op een adres. Als er iemand staat ingeschreven die er niet meer woont dan kan dit van grote invloed zijn. Als degene zich niet vrijwillig uitschrijft moet er een adresonderzoek plaatsvinden. Dit moet worden aangevraagd bij de gemeente. Dit onderzoek duurt lang. Het moet natuurlijk zorgvuldig gebeuren. Als blijkt dat degene er echt niet meer woont kan degene uitgeschreven worden op dat adres. Echter niet met terugwerkende kracht (start van het onderzoek).
Door weken zonder de hoognodige toeslagen te zitten ontstaan financiële problemen waar lange tijd voor nodig is om dit te boven te komen.

<u>Rol van de gemeente/overheid</u>
De startdatum van de aanvraag van het adresonderzoek zou gebruikt moeten worden als datum van het niet meer woonachtig zijn op het betreffende adres. Hierdoor kunnen de toeslagen met terugwerkende kracht worden toegekend en kunnen de financiële gevolgen ervan beperkt worden.

Er zou meer gekeken moeten worden naar de effecten van de regels.

Beslissing rechter bij einde beschermingsbewind
Veel cliënten ervaren hun beschermingsbewindvoering als straf. Zodra zij (bijna) schuldenvrij zijn dienen zij een verzoek in bij de rechtbank tot opheffing bewind. De rechter gaat meestal mee in dit verzoek. Ze kunnen ook niet anders omdat de grondslag waarop bewind is uitgesproken (problematische schulden) is vervallen. De mening van de bewindvoerder doet dan niet terzake. Dit terwijl de bewindvoerder zicht heeft op het financiële gedrag van de client.
We zien dan ook veel cliënten die wederom met financiële problemen aankloppen. Dit kost de samenleving onnodig veel geld. Dan hebben we het nog niet over de gevolgen voor de cliënt zelf. Cliënten krijgen geen zelfvertrouwen hiervan en zullen niet snel opnieuw hulp gaan zoeken.

<u>Rol gemeenten</u>
Er moet tijd komen om goede nazorg te kunnen bieden aan mensen die uit de schulden zijn. Gezien de nieuwe ontwikkelingen bij de schuldregelingen wordt dit nog belangrijker.
Gemeentes moeten korte lijnen houden met de samenwerkende bewindvoerders. Op deze manier blijven bewindvoerders betrokken en in beeld en kan er ook samen gewerkt worden aan de zelfredzaamheid voor de cliënten en er zorg voor gedragen worden dat er vaart wordt gezet om een schuldregelingstraject in te gaan als dat nodig/wenselijk is.

<u>Rol overheid</u>
De rechtbank moet de ruimte krijgen om te kunnen toetsen of er gewerkt is aan een traject zelfredzaamheid en of een cliënt er echt klaar voor is om weer zelfstandig de financiën op te pakken. Bewindvoerders moeten hier ook de tijd voor krijgen. Dus als er langere tijd nodig is om bewind voor te zetten moet deze er kunnen komen. De grondslag voor het bewind is dan wel

vervallen, maar het gedrag van de cliënt moet ook meegenomen worden. Sommige cliënten willen helemaal niet onder bewind uit, maar dat is ook niet zo gemakkelijk. Er moet dan een grondslag lichamelijk/geestelijk zijn. Dat is niet zomaar om te zetten.
Cliënten stappen dan maar over op budgetbeheer, maar dat is een vrij beroep. Budgetbeheerders worden nergens getoetst/gecheckt. Dat brengt grote risico's met zich mee.

Eenduidige rechtsspraak in Nederland WSNP verzoeken:
Er is een verschil tussen de ene rechtbank en de andere als het gaat om toelating tot de WSNP. De inspanningsverplichting wordt niet op dezelfde manier gehanteerd. Soms wordt er rekening gehouden met een individuele situatie en soms wordt er erg rigide gereageerd op bijvoorbeeld het niet fulltime werken. Als de schuldenaar niet wordt toegelaten zorgt dit voor veel problemen bij de client, zijn omgeving en de samenleving.

Rol van de rechtbank
Het zou niet uit mogen maken bij welke rechtbank het verzoek voor toelating wordt ingediend. Hierdoor ontstaat er rechtsongelijkheid.

Eenduidige toelating tot schuldhulpverlening
Er zit kennelijk teveel ruimte in de WgS. Het maakt echt uit waar je woont, welke hulpaanbod je krijgt. Soms zelfs of je überhaupt hulp krijgt met financiële problemen. De drempel is al heel hoog voor mensen om hulp te zoeken bij geldproblemen (bewijst wetenschappelijk onderzoek). De drempel wordt soms door gemeentelijke aanpak ook hoger gemaakt.

Rol van de gemeente
Het zou niet uit mogen maken bij welke gemeente een verzoek voor hulp bij financiële problemen wordt ingediend. Hierdoor ontstaat er rechtsongelijkheid. Er wordt steeds meer duidelijk hoe het brein werkt door financiële stress. De drempel voor het zoeken van hulp en het stellen van vragen zou zo laag mogelijk moeten zijn om grotere problemen te voorkomen. Het liefst zien wij dat de mensen terecht kunnen zonder afspraak te maken. Ergens een afspraak voor maken is vaak voor inwoners al lastig vanwege een keuzemenu en het noteren van de afspraak, locatie enz. Dagelijkse inloop voor iedere gemeente is het allerbeste.

Rechtsspraak dichtbij de inwoner, laagdrempelig bereikbaar:
Veel inwoners denken dat een advocaat onbereikbaar is voor hen vanwege de kosten. Hierover is veel onbekendheid bij de gemiddelde inwoner.

Rol van de gemeente
Het is belangrijk dat er in iedere gemeente een laag drempelig loket is waar inwoners terecht kunnen met hun juridische vraag. Het liefst zien wij dat de mensen terecht kunnen zonder afspraak te maken. Ergens een afspraak voor maken is vaak voor inwoners al lastig vanwege een keuzemenu en het noteren van de afspraak, locatie enz. Dagelijkse inloop is het allerbeste.

Schuldhulpverlening
Er is de laatste tijd veel veranderd in schuldhulpverleningsland. Dit is te danken aan onderzoek en kennis die wordt opgedaan over het effect wat financiële stress met een persoon doet. Lange tijd werden mensen uitgesloten als ze schulden met het stempel boetevordering (UWV, CJIB), niet saneerbaar, hadden. Door de toeslagenaffaire is ook duidelijk geworden dat je kennelijk zomaar in het hokje van fraudeur kunt geraken. Nu worden er grote stappen gezet en zijn er meer mogelijkheden om mensen met financiële problemen te ondersteunen. Ook wordt er volop ingezet

om mensen in zo'n vroeg mogelijk stadium van financiële zorgen te bereiken. Nu wordt zelfs de tijd dat iemand schuldenvrij is na een regeling gehalveerd. Dit zijn goede ontwikkelingen. Er wordt ons inziens echter een kant van het verhaal over het hoofd gezien. En dat is de kant van schuldeisers. We zien regelmatig schulden die begonnen zijn als een kleine achterstand maar die opgelopen zijn tot hele hoge bedragen omdat er allemaal kosten bij zijn gekomen. De rechtbank spreekt zelfs vonnissen uit over kleine achterstanden. Door de kosten die er daardoor bij zijn gekomen wordt het onmogelijk om nog te voldoen. Zo glijden schuldenaren steeds sneller af. Er wordt nog steeds teveel uitgegaan van onwil ipv onmacht aan de kant van de schuldeiser. Het is een grote industrie geworden, waar de rechtelijke macht onderdeel van is geworden. En dan hebben we het nog niet over het doorverkopen van vorderingen. We kennen verhalen dat mensen uiteindelijk een vordering 3x hebben moeten betalen, met extra kosten. Er is geen controle op de doorverkoop. Mensen kunnen niets meer bewijzen.

<u>Rol van de overheid</u>
Er is op dit moment veel aandacht voor armoede en het effect van financiële zorgen. Dat zijn goede ontwikkelingen. Er zou echter meer aandacht aan het ontstaan van de financiële problemen moeten zijn en het incassobeleid (extra kosten, rol deurwaarder, rol rechtbank). Anders blijft het dweilen met de kraan open.

De overheid zou ook meer moeten kijken naar hun eigen rol. De overheid is vaak de grootste schuldeiser. Zij zouden het voorbeeld kunnen stellen.

Zelfredzaamheid van de burger
De overheid gaat er onterecht vanuit dat de burgers zaken zelf goed kan regelen. Onderzoek laat zien dat door stressfactoren het handelingsvermogen van de burger achteruit gaat. En juist in moeilijke situaties moeten mensen gaan schakelen en hulp inroepen. Dan moet de drempel zo laag mogelijk zijn zodat er snel hulp geboden kan worden.
De overheid zet helemaal in op digitale communicatie. Hierdoor wordt een grote groep buitenspel gezet (ouderen, laaggeletterden).

<u>Rol van de overheid</u>
De overheid zou meer moeten inzetten op laagdrempelige hulp en alle papieren rompslomp voor de burger verder naar achteren plaatsen in het proces.

Algehele conclusie
We zijn beiden al lange tijd werkzaam in het sociaal domein. In plaats van dat de problemen kleiner worden in de loop van de tijd zien we de problematiek alleen maar groeien. Telkens wordt er een probleem gesignaleerd en dan wordt er vanuit de overheid weer een pleister geplakt. Ons inziens korte termijn oplossingen, Er is geen lange termijn visie. Zolang de basis niet op orde is blijft het noodzakelijk om pleisters te plakken.

Er is teveel focus op de wet- en regelgeving, de menselijke maat is verdwenen.
Om de omgekeerde toets of maatwerk te kunnen bieden moet de persoon in kwestie/ consulent vanuit zijn/haar hart gaan werken en kan hij/zij zich niet verschuilen achter wet- en regelgeving. Veel consulenten vinden dat moeilijk. Ze worden immers beoordeeld door management op het feit dat ze de regelgeving goed hebben gevolgd.
We hebben het geluk werkzaam te zijn in een gemeente waar juist gevraagd wordt om de burger centraal te zetten, maar ook daar is het loslaten van de regels voor sommige collega's moeilijk.

Marianne Weusten, consulent Schuldhulpverlening Meierijstad

Mieke Bosch, Armoedeambassadeur Meierijstad

Geachte Staatscommissie,

Graag voldoe ik aan het verzoek, mij gedaan door uw lid Mr. Ernst Numann, om kort enige gedachten weer te geven die u misschien van nut kunnen zijn. Deze zijn voor een groot deel ook terug te vinden in een drietal boeken van mijn hand, te weten *De rechtsstaat moet je leren*, *De rechter grijpt de macht en andere misverstanden over de democratische rechtsstaat* (samen met Reindert Kuiper geschreven) en het onlangs verschenen boek *Onze rechtsstaat, strijdbaarder en weerbaarder*. Het burgerperspectief staat daarin en ook in deze brief centraal. Voor een drietal aspecten vraag ik in de eerste plaats uw speciale aandacht.

1. Een cultuur van rechtsstatelijkheid. Je kunt enorm veel in regels vastleggen in de hoop dat die ook gevolgd worden, maar veel belangrijker is dat burgers en functionarissen zich de idee van de rechtsstaat eigen maken: gebondenheid van een ieder aan de wet, evenwicht tussen de machten in de staat, erkenning van fundamentele burger- en politieke rechten en eerlijke toegang tot onafhankelijke en onpartijdige rechters. Men kan met codes, protocollen en toezicht schermen, maar als de waarden die deze pogen te bevorderen niet stevig geïnternaliseerd zijn, kom je niet veel verder. Zo kun je voorschrijven dat ambtenaren die over overheidsopdrachten hebben te beslissen of adviseren, geen cadeaus boven een bepaalde waarde mogen aannemen. Maar als ze in plaats daarvan zich laten fêteren door een potentiële aannemer, ben je geen steek verder. Dit is maar een eenvoudig en bekend voorbeeld. Ik zou menen dat dit punt veel aandacht van uw commissie verdient. Ontwikkeling van een moreel kompas, van fatsoen, dat zijn noties die enorm belangrijk zijn. Het is misschien wat vreemd dit uit de pen van een jurist te vernemen. Wie niet aanvoelt dat hij of zij de menselijke waardigheid en de daaruit voortvloeiende elementen van de rechtsstaatgedachte steeds voorop moet stellen, maar in plaats daarvan gaat kijken of bepaald gedrag nog net wel binnen de lijntjes past, die schiet te kort.
2. Voorleven. Die cultuur wordt bevorderd doordat leiders in de samenleving de gedachte van de rechtsstaat ‘voorleven’. Zo kun je als regering burgers verplichten zich aan coronamaatregelen te houden, maar als een minister vervolgens zichzelf niet aan die regels houdt, misken je de idee van de rechtsstaat, in het bijzonder het element dat iedereen is gebonden aan de wet. In dit verband is het teleurstellend, ja zelfs ondermijnend dat rechters zich tegenwoordig soms genoopt zien aan tot de overheid gerichte vonnissen dwangsommen te koppelen voor het geval van niet naleving. Het zou een vanzelfsprekendheid moeten zijn dat een overheid die wordt veroordeeld tot bepaalde maatregelen, die maatregelen treft en het niet laat aankomen op dwangsommen in geval van niet-naleving.
3. Burgerschap. Die cultuur van rechtsstatelijkheid wordt voorts verstevigd door de ontwikkeling van burgerschap. Middelbare scholen worden overspoeld met wensen vanuit de samenleving om aan bepaalde kwesties, zoals het klimaatvraagstuk, aandacht te besteden. Die wensen zijn vaak heel legitiem. Maar helaas is er op scholen maar beperkte gelegenheid om daaraan naast de reguliere vakken veel tijd te besteden. Toch zou ik menen dat burgerschapsontwikkeling, zoals ook wordt onderstreept door recente wetgeving, een heel belangrijke plaats moet gaan innemen in het onderwijs. Waar vroeger het maatschappelijk middenveld zorgde voor het internaliseren van de rechtsstaatgedachte, van verdraagzaamheid, van fatsoen, van naastenliefde, van zorg voor de ander, is daarvan nu minder sprake. Leerlingen van alle typen onderwijs dient duidelijk te worden gemaakt welke de fundamentele waarden zijn waarop onze samenleving is gefundeerd. De idee van de menselijke waardigheid, waaruit de vrijheid van ons allen voortvloeit dient beter te worden uitgedragen. Die vrijheid omvat de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en vergadering en andere fundamentele vrijheden. Die vrijheden moeten door wetgever, bestuur en rechter

worden gesteund. Inzicht in de functie van de drie machten bij het handhaven van vrijheid is onontbeerlijk. In dit onderwijs moet ook duidelijk worden dat men het recht niet in eigen hand dient te nemen en dat criminaliteit niet 'gewoon' is en dat de georganiseerde criminaliteit onze samenleving ondermijnt. Creëer netwerken van gepensioneerde leraren, rechters, officieren van justitie, advocaten op wie door scholen een beroep kan worden gedaan om de burgerschapsontwikkeling krachtig te steunen.

Hierna volgen nog vier meer specifieke punten.

4. Is het parlement als medewetgever en controleur van het bestuur nog wel voldoende representatief? De geschriften van Michael Sandel (bijv. *De tirannie van verdienste*), maar ook reeds het rapport van een vorige staatscommissie (Staatscommissie Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*) laten zien dat volksvertegenwoordigingen, bij ons de Tweede Kamer, grotendeels zijn samengesteld uit universitair en HBO-opgeleiden. Ook al behoeft een parlement geen exacte weerspiegeling te zijn van de samenstelling van de kiesgerechtigde bevolking, toch lijkt het raadzaam dat zoveel mogelijk mensen zich herkennen in het parlement. Maar ook hier geldt dat regeling niet het antwoord moet zijn, maar dat partijen zich dit moeten aantrekken bij het opstellen van lijsten van kandidaten voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Een in dit opzicht betere samenstelling van de volksvertegenwoordiging kan bijdragen aan respect voor de rechtsstaat. Duidelijk moet worden dat wetgeving niet een product is van een maatschappelijke elite, maar gedragen wordt door vertegenwoordigers van vele lagen van de bevolking.
5. Een structurele kwestie is de benoeming van rechters. De rechterlijke functie-uitoefening is gebaseerd op de ideeën van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Eerlijke rechtspraak berust op de gedachte dat de beslissers niet gebonden zijn aan het bestuur of bepaalde specifieke belangenbehartigers: onafhankelijkheid. Eerlijke rechtspraak houdt in dat rechters zonder vooringenomenheden beslissen: onpartijdigheid. En ook de schijn van afhankelijkheid en van partijdigheid moet worden vermeden. Daarom zou de in structureel opzicht zwakke regeling van de benoeming van rechters minder vatbaar moeten worden gemaakt voor politieke beïnvloeding. Gelukkig is er in Nederland een cultuur van rechtsstatelijkheid in dit opzicht. Maar terecht heeft de Staatscommissie Remkes voorgesteld de benoeming van leden van de Hoge Raad in dit opzicht veiliger te maken. Helaas heeft een wetsvoorstel dat dit beoogde te garanderen schipbreuk geleden. Dit punt verdient het opnieuw ter hand te worden genomen en dan daarbij tevens de benoeming van andere rechters te betrekken. Daarbij zal dan ook de invloed van burgers op de samenstelling van rechterlijke colleges vorm kunnen krijgen.
6. Ik herhaal niet wat eerder is betoogd over de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De anomalie van die constructie is bekend. Mijn stelling is en blijft dat het rechterlijk falen in die affaire niet zou hebben plaatsgevonden, als de algemene bestuursrechtspraak in appel bij de gewone rechterlijke macht ondergebracht zou zijn geweest.
7. De poging de rechterlijke macht een eigen begroting te geven strandde in de afgelopen jaren ook. Het begin van emancipatie van de rechterlijke macht, gerealiseerd door loskoppeling van het beheer van de gerechten van het ministerie van justitie, moet een vervolg krijgen in de vorm van werkelijk eigen beheer in financieel opzicht. Natuurlijk moet het niet zo zijn dat de rechterlijke macht dan geheel vrij is in het besteden van geld. Door internationale vergelijkingen en door controle van de Algemene Rekenkamer zou men tot objectiveringen kunnen komen.

Een laatste punt heeft te maken met de verhouding tussen enerzijds vrijheid en gelijkheid en anderzijds de broederschap, de solidariteit.

8. De idee van de rechtsstaat zal aan gezag winnen als mensen zien dat naast de vrijheid ook de gelijkheid en de solidariteit een grote rol spelen. Vrijheid is mooi, maar als je steeds moet constateren dat je niet uit je penibele positie kunt geraken, dat anderen je steeds voorbij streven, omdat zij de macht hebben zichzelf goede posities toe te delen, omdat ze nu eenmaal over meer talenten beschikken dan jij, dan zullen ze de rechtsstaatgedachte niet als iets vanzelfsprekends beschouwen. En daarom moet de notie van de vrijheid gekoppeld blijven aan die van de gelijkheid en de broederschap. Die twee noties geven nader gestalte aan de idee van de menselijke waardigheid. Ik herhaal wat ik in het laatste hoofdstuk van *Onze rechtsstaat* hierover schreef:

   "Het tot ontwikkeling laten komen van iedereen brengt mee dat we meer aandacht moeten gaan besteden aan de sociale grondrechten We moeten het debat durven aangaan over de versterking ervan. Nu behelzen de in onze Grondwet opgenomen sociale grondrechten voornamelijk inspanningsverplichtingen. We zouden onder ogen moeten zien of die niet moeten worden opgevijzeld." (*Onze rechtsstaat* p. 217)

   "De boodschappen van gelijkheid en broederschap moeten verder doordacht worden en misschien wel leiden tot vergaande hervormingen van het liberale stelsel dat onze landen kenmerkt. Dat betekent de idee van de democratische rechtsstaat koppelen aan de gedachte van de sociale staat. Vreedzaam en gelukkig samen leven verlangt meer dan de instandhouding van de democratische rechtsstaat in zijn grondgedaante. Gelijkheid en broederschap verlangen meer herverdeling met instandhouding van de prikkels van het kapitalistisch systeem dat voor veel welvaart heeft gezorgd. Dat moeten we niet afbreken. Impulsen geven aan mensen om zichzelf in leven te houden, aan ondernemingen die voor welvaart zorgen. Maar daarnaast moet er wel doorgedacht worden over hoe de gelijkheid en de broederschap verder gestalte te geven. Er moet een beweging op gang komen die de dialoog tussen mensen en groepen impulsen geeft. Die de waardering van nu laag betaald werk ter discussie stelt. Die de gemeenschapszin bevordert, die met respect voor de individualiteit van mensen het samen komen in groepen stimuleert en muren tussen groepen afbreekt." (*Onze rechtsstaat* p. 218-219)

Ik eindig met:

9. <u>De rechtsstaat bestaat in vrijheid en gelijkheid maar wordt gedragen door broederschap.</u>

Ik wens u veel inspiratie en kracht toe bij het vervullen van uw opdracht. Zo gewenst ben ik graag bereid u nader te adviseren.

Met vriendelijke groet,

Geert Corstens

Oud-president Hoge Raad der Nederlanden

Den Haag, 11 augustus 2023

Geachte voorzitter en leden van de staatscommissie Rechtsstaat,

Dank voor de uitnodiging een bijdrage te leveren aan het belangrijke werk van uw commissie. Ik heb mij stevig moeten inperken in mijn bijdrage. In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister[1].
U hebt mij gevraagd een bijdrage te leveren gelet op mijn eerdere betrokkenheid bij de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (verder: de POK). Ik schrijf deze brief op persoonlijke titel[2].

Graag wil ik aandacht besteden aan de volgende onderwerpen:
- waarom heeft de POK zo'n punt gemaakt van het rechtstatelijk handelen van de overheid?
- wat bedoelen we eigenlijk met 'de rechtsstaat'?
- onderliggende factoren die bijgedragen hebben aan het ontstaan van de toeslagen-crisis.
- een pleidooi voor een levende rechtsstaat voor burgers.

<u>De POK en de rechtsstaat.</u>
Laat ik beginnen met wat toe te lichten over het hoe en waarom van de stevige uitspraken van de POK over het rechtstatelijk handelen van de overheid.

Anders dan een parlementaire enquêtecommissie heeft een ondervragingscommissie niet de bevoegdheid om conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren. In de kern van de zaak is een ondervragingscommissie niet meer dan een fact-finding-mission, tussen (reguliere) hoorzitting en enquête in. Reden hiervoor is dat het vaak bij het gezamenlijk formuleren van conclusies politiek moeilijk wordt en voor je het weet een commissie qua planning uit de tijd loopt.

Bij de POK deed zich in de boezem van de commissie het tegenovergestelde voor. Naarmate de werkzaamheden van de commissie vorderden, ontstond een breed gedeeld gevoelen – dwars door politieke verschillen heen – dat grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden waren. En dat gold niet alleen voor de uitvoerende macht, maar ook voor de wetgevende en zelfs voor de rechtsprekende macht. En ook de gedachte dat we dat gevoel en die waarneming niet uit de weg moesten gaan, groeide met de dag.

Hierbij speelde een rol het leed dat met het haperen van die rechtsstaat was toegebracht aan grote groepen mensen in onze samenleving, met name de impact van dat leed op het leven en de ontwikkeling van kinderen. Maar er was meer. Het gebrek aan rechtsbescherming bij de rechter. Het beeld van vermijding dat ontstond bij enkele openbare verhoren ('dan moet u bij mijn collega zijn', 'dat kan ik mij niet herinneren', 'daar ging een ander ministerie over'). De bestuurscultuur die in meerdere opzichten bijdroeg aan het niet rechtsstatelijk handelen van de overheid.

Gevoed door deze waarnemingen ontwikkelde de POK de behoefte om tegen die ontwikkelingen in op te schrijven wat zij gezien had, om aan de handrem van de gegroeide werkelijkheid te trekken. Vanuit de gedachte: als wij dit niet opschrijven, wie dan wel? Daarom hebben we de vrijheid genomen om – weliswaar geen conclusie te formuleren, maar wel – het eindverslag te beginnen met een hoofdstuk waarin constateringen geformuleerd werden. Met heldere uitspraken over de rechtsstaat omdat we oprecht geschokt waren over wat we hadden waargenomen.

[1] In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister, Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben; dichtregels van Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832) – Duitse schrijver.
[2] Op dit moment ben ik voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en rechter-plaatsvervanger.

Ontgoocheling en geschoktheid over het disfunctioneren van onze rechtsstaat en wat dat tot gevolg kan hebben lagen dus ten grondslag aan onze beslissing om geen blad voor de mond te nemen. Ik hoop dat dit korte inzicht uit de boezem van de POK ook u motiveert om in uw werkzaamheden te benoemen wat benoemd moet worden, te doen wat gedaan moet worden. Uw werk is belangrijk en urgent. Zeker omdat uw primaire doel is het verbeteren van de bescherming van burgers.

Over welke rechtsstaat hebben we het?

In het rapport Ongekend onrecht wordt veelvuldig het woord rechtsstaat gebruikt. Zonder expliciete definitie. Hoewel uit de context van het rapport blijkt wat ermee bedoeld wordt, is mij in discussies naar aanleiding van het rapport duidelijk geworden dat mensen heel verschillende dingen voor ogen hebben, als ze over 'de rechtsstaat' praten. Om de rechtsstaat als concept duurzaam bij te laten dragen aan het functioneren van ons land, denk ik dat het waardevol is dat we meer dan voorheen duiden wat we met dat begrip rechtsstaat bedoelen. Met als effect dat het belang van die rechtsstaat groeit in praktische betekenis voor burgers, met name voor burgers in de knel. Uw commissie heeft de kans hieraan een waardevolle bijdrage te leveren en daarom sta ik erbij stil.

Het maken van een foto van 'de rechtsstaat' leidt tot heel verschillende afbeeldingen. De één richt de lens op de grondrechten, op de vrijheid die de rechtsstaat belooft aan burgers ten opzichte van elkaar en de overheid. De ander drukt af als de gebondenheid van de overheid aan rechtsregels in beeld komt, al dan niet focussend op de instrumentele dan wel de waarborgende functie van het recht. Weer een ander brengt – liefst 'landscape' – de democratische rechtsstaat in beeld. Soms zelfs inclusief de ambitie om burgers in allerlei opzichten te behoeden voor onheil. In het boek 'De resonante rechtsstaat'[3] trof ik een treffende beschrijving van de diversiteit van het rechtsstaat-begrip. Met aandacht voor meerdere perspectieven (het juridische, het sociaalwetenschappelijke en het bestuurswetenschappelijke) alsmede combinaties daarvan.

Van oudsher kun je pas een foto afdrukken als je eerst een negatief hebt geschoten. Wellicht dat bij het definiëren van het begrip rechtsstaat tussen de fotografen makkelijker overeenstemming te bereiken is over het negatief dan over het positief. We zijn het er snel over eens dat landen waar geen democratie is, waar geen rechtsbescherming is, waar gediscrimineerd wordt (en zo zijn er meer zaken te noemen) geen rechtsstaten zijn. De rechtsstaat is net zoals de begrippen vrijheid en democratie makkelijk te vergelijken met zuurstof: schaarste laat zich makkelijker duiden dan overvloed.

In onze wetgeving is geen definitie te vinden van het begrip rechtsstaat. Ik bepleit ook niet dat dat zou moeten gebeuren, omdat ik denk dat het begrip zo rijk, in beweging en context gebonden is, dat een definitie eerder leidt tot beperking dan tot verrijking. Maar om voor individuele burgers (die er niet altijd voor gestudeerd hebben) betekenis te hebben, is de abstractie van het rechtsstaat-begrip niet helpend. Het zou helpen als burgers op dat vlak meer in handen hebben. De Grondwet kan hier een wezenlijke rol vervullen. Het is één van de meest leesbare wetten van ons land, in belangrijke mate verwoordend het morele erfgoed[4] van onze democratische rechtsstaat.

Mede door de directe werking van grondrechten in internationale verdragen, maar ook door het toetsingsverbod aan de Grondwet, is de betekenis van onze Grondwet er de laatste decennia niet op vooruit gegaan. Er is veel gedacht en geschreven over dit thema, maar ik denk dat daarin nog onderbelicht is de functie die de Grondwet kan hebben voor individuele burgers, als rechtstatelijk schild om achter te schuilen. Het gaat mij dan niet alleen om de wet in enge zin, maar ook het vanuit

[3] Prof. Mr. Dr. Stavros Zouridis, De resonante rechtsstaat, Boombestuurskunde, 2021, ISBN 978-94-6236-190-4
[4] Zie in dit verband het boek van Dr. Mr. Bas de Gaay Fortman, Moreel Erfgoed, koers houden in een tijd van ontwrichting, Uitgeverij Promotheus, 2016, ISBN 978 90 351 4331 9

die Grondwet belichten van het morele kader dat zich in de jaren en eeuwen die achter ons liggen ontwikkeld heeft. Juist die moraliteit van de rechtsstaat – leidend tot een 'gut feeling' over goed en fout – kan iedereen helpen bij het maken van de juiste, rechtstatelijke keuzes. Burger, politicus én ambtenaar.

Onderliggende factoren[5].
Ik wil graag enkele van mijn observaties naar aanleiding van het werk in de POK met u delen.

1. Gelijkwaardigheid als basis

De Raad van State en de rechtbanken hebben naar mijn waarneming het meest werk gemaakt van reflectie en evaluatie naar aanleiding van het rapport Ongekend onrecht. De Raad van State[6] wat gouvernementeel, de bestuursrechters in eerste aanleg[7] veel persoonlijker. Op de rode, persoonlijke, pagina's van hun evaluatie, schrijven ze wat de hele kwestie hen gedaan heeft. Hoe ze soms voor hun eigen gevoel als rechter gefaald hebben, hoe ze niet de bescherming hebben gegeven die van hen verwacht mocht worden. Als ik dat lees, als ik het idee heb dat ik zo'n rechter in z'n gezicht, in z'n ziel kijk, dan ontstaat er bij mij een opening. Ik zie niet een official, ik zie een mens.

Die behoefte om een medemens te zien, zag ik ook bij de 'slachtoffers' van de kinderopvangtoeslag. 'Slachtoffer'. Ik gebruik het woord bewust. Om het vanaf nu niet meer te gebruiken. In Almere, de gemeente waar in absolute aantallen de meeste getroffen gezinnen wonen, leerde ik dat ouders niet meer zo genoemd willen worden. Ook niet 'ervaringsdeskundige' of andere termen die hen – bedoeld of onbedoeld – in een ondergeschoven positie drukken. De vrouwen in Almere noemen zich 'herstelexperts' en willen gezien en behandeld worden als gelijkwaardige medemensen. Partners van de overheid. Zoals één van de ouders het verwoordt[8]:

"De enige manier om vertrouwen in de overheid terug te krijgen is door te laten zien dat wij als individuen het vertrouwen krijgen van de overheid om samen aan het roer te gaan staan, met mensen die wij vertrouwen als neutrale vertalers, om ons gelijkwaardig te voelen met degenen die de middelen en macht hebben om beslissingen te nemen die onze levens aangaan en bepalen. Daarmee tonen de ontvoerders dat ze eindelijk erkennen dat ze niet het recht hebben hun macht te gebruiken om ons (….) onze vrijheid te ontnemen."

Dit is wat ik ook hoorde bij een vrouw uit Groningen die verhoord werd door de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen: behandel mij als mens, als gewone inwoner van dit land, iemand die net als ieder ander recht heeft op veiligheid. Behandel mij niet als een slachtoffer, of als een 'zaak'.

Als voormalig politieman, officier van justitie, lid van de Tweede Kamer weet ik hoe makkelijk het is om de burger waar je voor werkt uit het oog te verliezen. Het proces, het beleid, de ICT, de angst voor het precedent, de onaangename houding van sommige burgers: er zijn veel redenen om je terug te trekken in je ambtelijke of politieke schulp en je daarmee in zekere zin te verheffen boven de individuele burger. Maar zou ik zelf ook zo behandeld willen worden, in het concrete geval?

Er is dringend behoefte aan een andere blik op mensen, zeker vanuit de overheid. Je moet burgers niet zien als een doelgroep, als 'kwetsbaren', als 'gedupeerden', 'als slachtoffer' – als boeren, Groningers, asielzoekers, Afghanen, wappies, enz. – maar als mensen die net zoals iedere minister of

[5] Dit onderdeel van deze brief is in belangrijke mate afkomstig uit de Binnenhoflezing die ik juli 2022 gaf.
[6] Uitkomst van het reflectieprogramma in kinderopvangtoeslagzaken - Raad van State
[7] Recht vinden bij de rechtbank (rechtspraak.nl)
[8] Zie verder: 51da02_531252c2e75248b5ab68e08e7f14881b.pdf (numberfive.community)

topambtenaar regie over het eigen leven willen hebben of terug willen winnen. Dat is echt iets om je op te bezinnen hoe je zelf als politicus, ambtenaar, als burger naar de ander kijkt. Zie je een medemens of zie je een dossier?

2. De goede overheid is niet goed

Ons bestuursrecht drijft op het axioma van 'de goede overheid'. De overheid dient het algemeen belang, is onafhankelijk, volgt de regels, is netjes. We zijn hier geen bananenrepubliek, wij zijn Nederland! Dat is het uitgangspunt. Maar mijn ervaring is inmiddels – zeker vanuit een perspectief van rechtsbescherming van burgers – dat de overheid niet meer op voorhand te vertrouwen is.

De goede, rechtmatige overheid. Het bestuursrecht komt voort uit het staatsrecht. Tijdens mijn studie was bestuursrecht een bijvak van staatsrecht. Het beeld van die 'goede overheid' stamt uit het verticaal georganiseerde staatsrecht, waar de verhouding overheid – burger per definitie top down is. In de loop der jaren is het bestuursrecht als rechtsgebied fors geëmancipeerd, maar de bodemplaat is niet mee veranderd. Met de maatschappelijke ontwikkeling waarin burgers mondiger zijn geworden, waar kritischer gekeken wordt naar overheidsalmacht, waar in de netwerksamenleving burgers zich vaker horizontaal dan verticaal ten opzichte van de overheid willen verhouden.

Als u zich als burger meldt bij de bestuursrechter, dan staat u bij binnenkomst al direct 0 – 1 achter. De overheid wordt gezien als de goede, het algemeen belang dienende partij. En in veel gevallen is de reflectie daarvan dat de burger de partij is die gewantrouwd wordt. De overheid stelt de rechtsverhouding met de burger vast, in het civiel en strafrecht is het de rechter die dat doet. De overheid mag de feiten presenteren en als burger moet je hemel en aarde bewegen om daar jouw feiten tegenover te zetten. Het bestuursrecht kent weinig feitenonderzoek door de rechter. De overheid heeft alle ruimte om beleidsafwegingen en -keuzes te maken. Sterker nog, dat is één van de wezenskenmerken van het bestuursrecht, dat de rechter zich niet met het beleid moet bemoeien. Daar waar het strafrecht en het civiele recht te allen tijde stootkussens van beschermende beginselen en redelijkheid en billijkheid kent, zijn deze in het bestuursrecht op essentiële punten buiten de gereedschapskist van de rechter geplaatst. Want de ruimte voor de rechter om persoonlijke omstandigheden van burgers mee te wegen is door de wetgever heel erg klein gemaakt.

De rechtspraak – de Afdeling voorop – is aan het repareren en de wetgever is inmiddels ook aan de slag, onder andere met het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb[9]. Maar ik hoop van harte dat ook u als staatscommissie aandacht wilt besteden aan dit belangrijke aspect van de rechtsstaat, zeker als het gaat om de concrete mogelijkheid die die rechtsstaat biedt aan burgers om zich te beschermen tegen de overheid.

3. Hoe de ambtelijke wereld werkt

In juni 2022 verscheen – in opdracht van het programma Dialoog en Ethiek van het Ministerie van BZK – het rapport[10] 'Morele vragen van rijksambtenaren'. Hierin staat te lezen hoe op departementen geworsteld wordt met – ietwat kort door de bocht geformuleerd – 'de waarheid'. Hoe dichter je bij de minister komt, hoe meer er een systeem van moduleren, gladstrijken en 'concensueren' ontstaat. Antwoorden op kamervragen, brieven van de minister en beleidsnotities worden geplooid naar wat geacht wordt politiek wenselijk te zijn. Ambtenaren in uitvoeringsorganisaties, dossierambtenaren op het ministerie, maar zeker ook in de samenleving betrokken organisaties en burgers worden er gek

[9] Check: Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[10] Check: Morele vragen van rijksambtenaren | Rapport | Rijksoverheid.nl

van. En ook Kamerleden. Zij krijgen van de minister antwoorden op kamervragen die niet lijken op de werkelijkheid die hen op andere wijze al aangereikt is. Ik kan er uit eigen ervaring over meepraten.

Dit proces is vernietigend voor het vertrouwen dat burgers hebben in de werking van onze overheid, in de werking van de politiek. Deze werkwijze drijft op de ambtelijke gedachte en vaak ook politieke wens om de minister 'uit de wind te houden'. Terwijl de politiek juist een wereld is waar het altijd waait. Sommige ministers zijn minder bang voor politieke turbulentie dan hun ambtenaren. Het verschilt per bewindspersoon en per ministerie.

In gemeenteland gaat het anders. Wanneer ambtenaren een advies schrijven voor een wethouder of voor het college, dan wordt er aan dat advies geen letter gewijzigd als vervolgens door de bestuurder een ander besluit wordt genomen. Dus als het ambtelijk advies is dat we linksaf moeten en de wethouder besluit dat we rechtsaf gaan, dan kunnen burger, raad en pers het in de stukken allemaal nalezen. Daar hoef je in ambtelijk Den Haag – op landsniveau – niet om te komen.

Om het functioneren van de rechtsstaat op landsniveau te verbeteren, is het opnieuw doordenken van de verhouding tussen enerzijds ambtelijke professionaliteit en onafhankelijkheid en anderzijds politieke besluitvorming en loyale uitvoering daarvan noodzakelijk. Concreet: als ambtenaren alleen successen melden aan hun bewindspersoon en het falen niet voor het voetlicht durven te brengen, dan is de volgende uitvoeringscrisis dichterbij dan we denken.

<u>Tot besluit: pleidooi voor een levende rechtsstaat</u>
Op 19 januari 2021 diende ik samen met (toenmalig) collega Omtzigt een motie in die ten grondslag ligt aan het oprichten van deze staatscommissie. Ik wil u danken voor uw bereidheid om – door deelname aan deze commissie – uitvoering te geven aan de motie. Ik hoop dat de door mij beschreven emotie en het ongeloof dat door de leden van de POK ervaren is, ook u inspireert om met hart en ziel aan de slag te gaan.

Er kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat het vooral de overheid is die moet veranderen om die ambitie te realiseren. En natuurlijk, daar liggen een belangrijke verantwoordelijkheid en veel kansen. Maar in de rechtsstaat is de burger meer dan een consument. De rechtsstaat is een samenlevingsvorm die van iedereen betrokkenheid vraagt. De moeders in Almere hebben dat zeer goed begrepen. Natuurlijk moet je als burger de kans krijgen om je rol te spelen. Maar je mag er ook toe opgeroepen worden.

In artikel 1 van onze Grondwet wordt één van de belangrijkste principes van ons morele erfgoed verwoord: het anti-discriminatie gebod. Het is een beschermingsartikel dat betekenis heeft voor iedereen, ook voor hen die geen Nederlander zijn. Voor veel Nederlanders verwoordt artikel 1 een diepgevoelde en levende moraliteit.

Van mij mag een nieuw artikel aan de Grondwet worden toegevoegd. Ook zich richtend tot 'allen die zich in Nederland bevinden'. Namelijk de opdracht actief bij te dragen aan het handhaven en ontwikkelen van onze democratische rechtsstaat. De rechtsstaat heeft recht op ieders betrokkenheid.

Moralistisch? Zeker! Maar zoals onze vrijheid niet zonder rechtsstaat kan, zo kan de rechtsstaat niet zonder moraal.

Met de meeste hoogachting,

Chris van Dam

PROF. MR. DR. J.W.M. ENGELS

Groningen, 20 juli 2023

DE EERSTE KAMER ALS RECHTSSTATELIJKE PARADOX

Zeer geachte leden van de Staatscommissie Rechtsstaat,

De voorzitter van de Staatscommissie Rechtsstaat heeft mij gevraagd een brief te schrijven die de analyse van de Staatscommissie kan verrijken en mij daarbij te richten op de rol van de Eerste Kamer. Met deze brief wil ik kort een aantal problemen signaleren waar de Eerste Kamer in mijn waarneming tegen aanloopt in zijn (wetgevende) rol en daarmee als hoeder van de (democratische) rechtsstaat.

De plaats van de wetgeving in de rechtsstaat
Aan de rechtsstaat liggen ten grondslag de beginselen van machtenscheiding en grondrechten. In de machtenscheiding is het principe van de heerschappij van de wet (Rule of Law) bepalend. Dit beginsel drukt uit dat de wet bindend is voor zowel de burgers als voor de overheid zelf. In samenhang daarmee drukt dit legaliteitsbeginsel tevens uit dat de wet via de doorslaggevende stem van de Staten-Generaal beschikt over een volwaardige democratische legitimatie. In de hiërarchie van regels neemt de wet om die reden een bepalende plaats in. Lagere regelgeving moet voldoen aan de door de formele wetgever vastgestelde rechtsregels. Ook de uitvoerende macht en de rechterlijke macht zijn gebonden aan de wet. Wettelijke regels mogen niet in strijd komen met de Grondwet en verbindende regels van internationaal recht.

Het belang van goede wetgeving
Goede wetgeving is in dat licht van groot belang voor een rechtsstatelijk functioneren van de overheid. Dat vraagt veel verantwoordelijkheid van de wetgever: regering, Tweede Kamer en Eerste Kamer. Er zijn intussen de nodige bedreigingen voor de kwaliteit van wetgeving. Zo vormt de nog steeds toenemende complexiteit en differentiatie binnen onze samenleving een probleem. Rechtsregels worden steeds verder verfijnd, rechtsvormen steeds verder gedifferentieerd, rechtsgebieden in toenemende mate gespecialiseerd en rechtsbescherming van burgers uitgebreid. Wetgeving wordt bovendien steeds vaker op ad hoc basis en in de vorm van kaderwetgeving ontwikkeld, en het groeiend aantal Europese maatregelen dringt steeds dieper door in onze rechtsorde. Dit kan leiden tot tegenstrijdigheden in toepassingen en maatschappelijke irritatie omdat de achterliggende normativiteit niet wordt herkend of beleefd. Voor de vaststelling, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving vormt dat een ernstige complicatie.

De stand van de parlementaire democratie
Een tweede bedreiging voor kwalitatief goede wetgeving is de stand van de parlementaire democratie en de daarmee samenhangende invloed van de (partij)politieke opportuniteit in

de afwegingen die de regering en beide Kamers maken in de vaststelling van wetten. Er is reden voor grote zorg over de ontwikkeling en de effecten van het tot een partijendemocratie verworden representatieve stelsel. De invloed van de heersende politieke cultuur op de plaats en de rol van de wetgever is van een niet te onderschatten betekenis voor de kwaliteit van wetgeving. De analyses bewegen zich in dezelfde richting en hebben een gemeenschappelijke component, nl. de partijpolitieke kolonisatie van de vertegenwoordigende kiezersdemocratie. De monistische cultuur, waarin wetgevende en uitvoerende macht sterk met elkaar vervlochten zijn geraakt, stimuleert in het wetgevingsproces afwegingen die worden gedomineerd door belangen van partijpolitieke opportuniteit. De meeregerende rol van coalitiefracties holt de positie van het parlement als tegenmacht van de regering vergaand uit. Er is veeleer sprake van machtsconcentratie dan machtenscheiding. Het meerderheidsbeginsel blijkt vooral een kwantitatief instrument voor machtsverwerving en machtsbehoud. Deze ontwikkeling binnen de wetgevende organen stimuleert de gesignaleerde partijdigheid van de wetgever, die belemmerend werkt op de zorgvuldigheid van de wetgeving. Het gezag van en het vertrouwen in de wetgever hebben hier onder te lijden.

De constitutionele positie van de Eerste Kamer

De indirecte verkiezing geeft de Eerste Kamer een zwakkere democratische legitimatie dan de direct gekozen Tweede Kamer. Dat verklaart waarom in het tweekamerstelsel het politieke primaat geacht wordt te liggen bij de Tweede Kamer. Dit komt tot uitdrukking in een verschil in bevoegdheden. De senaat beschikt als indirect gekozen orgaan niet over de wetgevende rechten van initiatief en amendement. Hij kan wetsvoorstellen (waaronder begrotingshoofdstukken) alleen aanvaarden of verwerpen. Staatsrechtelijk is het verschil in positie begrijpelijk. Hoe groter het aantal en de zwaarte van de bevoegdheden, hoe sterker de democratische legitimatie van een orgaan moet zijn (en omgekeerd). Staatsrechtelijk staat overigens vast dat de Eerste Kamer in beginsel beschikt over dezelfde controlerende instrumenten als de Tweede Kamer, daarmee de politieke ministeriële verantwoordelijkheid kan activeren en uiteindelijk via het opzeggen van vertrouwen kan sanctioneren. Toch wordt deze belangrijke taak van de parlementaire controle op de regering in beginsel, mede om praktische redenen, overgelaten aan de Tweede Kamer. De potentiële beschikbaarheid van deze parlementaire instrumenten kan op de achtergrond wel van invloed zijn op de wijze waarop regering en Eerste Kamer het debat voeren over wetsvoorstellen.

Wetgevingskamer

De nog altijd gehanteerde term ‘chambre de réflexion’ is de uitdrukking van de tot dusver uitgedragen primaire focus van de Eerste Kamer op de heroverweging van wetgeving. Deze functie als ‘wetgevingskamer’ is buitengewoon relevant. De wijze waarop de Tweede Kamer zijn mede-wetgevende taak invult is namelijk nogal problematisch. Een ingewikkelde mix van partijpolitiek monisme (coalitiedwang) en toenemende polarisatie heeft tot een politieke cultuur geleid, waarin wetgeving binnen een kabinetsperiode moet zijn afgerond om politieke doelstellingen te halen. In de beoordeling van wetten richten zowel het kabinet als de Tweede Kamer zich in belangrijke mate op de politieke opportuniteit. Rechtsstatelijke eisen van rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, die de Raad van State in zijn adviezen hanteert, leggen het in de eindafweging niet zelden af. In de Memorie van Toelichting op een wetsvoorstel komt men niet zelden de formulering tegen dat er nu eenmaal afspraken zijn gemaakt in het regeerakkoord of dat de Tweede Kamer deze

regelgeving heeft afgedwongen. De zogeheten Toeslagenaffaire is daarvan het meest indringende voorbeeld.
Deze ontwikkeling komt de zorgvuldigheid van wetgeving niet ten goede. Dit is van belang voor de wijze waarop de Eerste Kamer zijn wetgevende taak invult. De senaat is zich van die verantwoordelijkheid ook bewust. Er is een protocol met eisen van goede wetgeving ontwikkeld dat behulpzaam is bij het toetsen van een wetsvoorstel. In dat licht is het op zichzelf goed dat niet alleen aan de voorkant van de wetgeving (Raad van State), maar ook aan de achterkant (Eerste Kamer) specifiek aandacht wordt besteed aan eisen van constitutionaliteit, verdragsrechtelijkheid, rechtmatigheid, de consistentie in de hantering van rechtsbegrippen of regelsystemen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Maar aan die achterkant is wel een probleem ontstaan, nl. een in de afgelopen tien jaar toegenomen politisering in de Eerste Kamer. Die trend werpt een ander licht op de politiek-inhoudelijke toets die elke fractie - uiteraard - ook hanteert.

Politieke Kamer
Er is overigens geen reden mistig te doen over de politieke rol van de Eerste Kamer. Staatsrechtelijk is er geen belemmering om wetsvoorstellen ook op politieke gronden te beoordelen. Dat deze politieke weging veelal wordt verpakt in juridische formuleringen doet aan deze waarneming niets af. Dit wordt wel problematisch als fracties in hun eindafweging moedwillig wetsvoorstellen aanvaarden waarvan zij weten dat deze indruisen tegen rechtsstatelijke beginselen. Dit was bijvoorbeeld merkbaar in het stemgedrag over straf(proces)rechtelijke wetsvoorstellen waarmee door een coalitiemeerderheid tegemoet gekomen werd aan de wens om criminaliteit ‘krachtig aan te pakken’. Voorbeelden hiervan zijn wetsvoorstellen voor een uitbreiding van OM-bevoegdheden, hogere strafmaten, minder taakstraffen, gebruik van DNA-materiaal of de mogelijkheid onherroepelijke uitspraken van de strafrechter bij ernstige misdrijven ten nadele van gewezen verdachten te herzien.
Hoewel er formeel geen politieke binding bestaat tussen kabinet en Eerste Kamer, is er wel degelijk een tweedeling van regeringsfracties en oppositiefracties. De politieke werkelijkheid is dat in een coalitieakkoord of anderszins gemaakte afspraken tussen kabinet en Tweede Kamerfracties door verwante fracties in de senaat worden gerespecteerd en dat fracties bij politiek gevoelige of majeure wetsvoorstellen primair politieke afwegingen maken. Nu er al sinds 2010 niet meer automatisch een meerderheid voor een coalitie in de Eerste Kamer is, wordt – nadat in 2010 eerst nog werd gedaan alsof de Eerste Kamer een kabinet politiek per definitie zou gedogen –tijdens de recente kabinetsformaties expliciet nagegaan in hoeverre er voor een nieuw kabinet politieke steun te verwachten is in de senaat. De wetenschap dat dit al meer dan een decennium niet meer het geval is, leidt in de coalitie tot zorgen en daarbuiten tot ambities voor politisering.

Terughoudendheid als staatsrechtelijke mythe
Er valt met andere woorden een paradox te ontwaren in de niet eenduidige beeldvorming rond en in de Eerste Kamer. Met het gebruik van termen als ‘chambre de réflexion’, terughoudendheid, primaat Tweede Kamer, zwakke democratische legitimatie en dergelijke pogen wisselende fracties een beeld neer te zetten van een senaat die zich als indirect gekozen orgaan alleen richt en vooral ook zou behoren te richten op de juridische beoordeling van wetgeving. Paradoxaal genoeg zijn het vaak diezelfde fracties die niet aarzelen politieke doelen te realiseren via en in diezelfde Eerste Kamer.

Met het staatsrecht heeft dit alles niets te maken. Wel met de politieke realiteit. De lang betrachte terughoudendheid van de senaat was in werkelijkheid niets anders een politiek zelfgekozen, dat wil zeggen niet door het staatsrecht verplichte attitude. De reden daarvoor hield zeker verband met het politieke primaat van de direct gekozen Tweede Kamer. Maar ook praktisch was er tot voor kort weinig aanleiding voor een activistische of rivaliserende opstelling, nu elk kabinet altijd op een meerderheid van bevriende fracties in de Eerste Kamer kon rekenen. Deze lang gekoesterde beeldvorming is op losse schroeven komen te staan sinds kabinetten in de senaat niet meer automatisch over een meerderheid van verwante coalitiefracties kunnen beschikken. Een kabinet is dan gedwongen bij elk wetsvoorstel een (wisselende) meerderheid te zoeken. In de afgelopen jaren is dat – met succes – gedaan door het maken van afspraken en sluiten van akkoorden met oppositiefracties in de Tweede Kamer, die vervolgens een doorvertaling vonden in corresponderend stemgedrag in de Eerste Kamer.

Doublure en rivalisering

In de afgelopen jaren is daarmee zichtbaar geworden hoe snel de lang in acht genomen terughoudendheid van de Eerste Kamer is verwaterd en dat het politieke zelfbewustzijn en zelfs het politiek activisme zijn toegenomen. Daarmee dreigt de Eerste Kamer een doublure van de Tweede Kamer te worden. In samenhang daarmee ontwikkelt zich een haaks op het primaat van de Tweede Kamer staande vorm van rivalisering. Een recent voorbeeld daarvan was de eis van een aantal Eerste Kamerfracties om vooraf betrokken te worden bij de opstelling van nog in voorbereiding zijnde coronawetgeving. Een uit een oogpunt van volgtijdelijkheid moeilijk te begrijpen ambitie.

Deze ontwikkeling is onmiskenbaar van invloed op de kwaliteit en de rechtsstatelijkheid van wetgeving. De meerwaarde van de Eerste Kamer is nog steeds de algemeen erkende rol als (juridische) revisor aan de achterkant van het wetgevingsproces. Recentelijk is er wel een roep ontstaan voor een nieuwe politieke cultuur (overigens onjuist aangeduid als bestuurscultuur), met onder meer pleidooien voor meer dualistische verhoudingen en meer invloed van het parlement. Het is opvallend dat dit op zichzelf terechte streven vooral bepleit door nieuwe en afgesplitste partijen met een meer of minder zichtbare populistische signatuur en een meer of minder zichtbaar streven naar een omvorming van het bestaande formele stelsel van checks and balances ten faveure van de eigen politieke agenda. Dit gaat gepaard met een polariserende politieke stijl en ruwere politieke omgangsvormen. Deze ontwikkeling heeft intussen ook de Eerste Kamer bereikt. Oude en nieuwe ‘tegenpartijen’ proberen nu ook de senaat te gebruiken als een politiek strijdtoneel om de eigen doelstellingen te realiseren. Daarmee komt het streven naar een nieuwe politieke cultuur en nieuwe vormen van democratie in een bijzonder licht te staan.

Toekomst Eerste Kamer

Hoewel de gesignaleerde problemen op zichzelf genomen een redelijke aanleiding vormen het voortbestaan van de Eerste Kamer ter discussie te stellen, is het de vraag in hoeverre het verstandig is dit existentiële debat ook daadwerkelijk te voeren. Wie een beetje thuis is in de Haagse wereld begrijpt al snel dat de Eerste Kamer zelf niet snel zal meewerken aan zijn eigen opheffing. De procedure voor het wijzigen van de Grondwet, met in tweede lezing een vereiste gekwalificeerde 2/3 meerderheid biedt daarvoor alle ruimte. Het lijkt dus zinniger te kijken naar aanpassingen in de indirecte verkiezingsprocedure en in de bevoegdheden. Dat kan bijdragen aan een zwakker politiek profiel en aan een groter inhoudelijk gezag.

In dat licht is het interessant om te bezien wat de mogelijke opheffing van het grondwettelijke verbod voor de rechter om wetten aan de Grondwet te toetsen zal betekenen voor de toetsingsrol door de Eerste Kamer.
Het is met andere woorden zaak de toegenomen tendens in de Eerste Kamer naar politiek activisme te stuiten en terug te keren naar een primaire functie als wetgevingskamer. Dat bevordert de kwaliteit van wetgeving en kan bijdragen aan een zichtbare en herkenbare rol als hoeder van de rechtsstaat. Mogelijk kan de nieuwe algemene bepaling in de Grondwet ('De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat') daartoe een stimulans bieden.

Met vriendelijke groet,
Hans Engels
Emeritus hoogleraar staatsrecht en decentraal bestuur, en oud-lid van de Eerste Kamer (2004 t/m 2019)

Geachte Staatscommissie,

Op uw verzoek stuur ik u een korte brief met drie korte bijlagen.
Ik hoop dat u mijn inbreng wil gebruiken bij uw beraadslagingen en bij uw eindbevindingen.
Zoals u ziet heb ik de vorm gekozen van een korte brief met daarbij drie korte columns, die ik recent schreef voor het tijdschrift Publiek Denken.

Kern van mijn inbreng is:
. Een rechtsstaat is geen 'pinmachine' waarmee al het geluk door burgers kan worden opgeëist. Er wordt door inwoners van Nederland te veel geëist van de overheid. En er wordt door de (politieke leiding van de) overheid te veel beloofd (Column juli 2023).
. Een rechtsstaat kan niet goed functioneren als de regelgeving te complex wordt. De verzameling wettenwetgeving lijkt op een kerstboom. Aan alle takken van regels hangen ballen waarmee iedere Nederlander zogenaamd recht wordt gedaan. Dat kan natuurlijk niet. De regelgeving is veel te specifiek geworden, te complex. Alle uitzonderingen worden in aanvullende regels opgenomen. Met als gevolg een niet werkend systeem. Burgers snappen het niet meer. (Column mei 2023).
. De rechtsstaat moet voorspelbaar zijn en consequent over de tijd. Als duidelijkheid ontbreekt neemt onrust toe en hollen wij van crisis naar crisis. (Column dec 2022).

Ik wens u veel succes toe bij uw overpeinzingen. En desgewenst geef ik graag toelichting.

Met vriendelijke groet Mark Frequin

Column Publiek Denken november 2022

GOLFEN OF GOLVEN

Wij zitten al enige tijd op flink woelige baren. Het is knap onrustig. En daardoor worden we allemaal nog ongeruster. Wat weer leidt tot nog meer onrust…

Het woord crisis valt om de haverklap. Bijna alles wat tegenzit wordt tot crisis bestempeld. Van de betaalbaarheid van onze zorg tot de enorme hoeveelheid varkens die in Nederland worden gefokt en van het kraken van onze democratie tot het uitvallen van treinen. De rampen spoelen over ons heen, zo voelt het althans. Waarbij wij overigens wel het opvallende menselijk gedrag vertonen dat we, als de crisis voorbij is, graag alles weer zo snel mogelijk vergeten. Onder het motto, voorbij is voorbij! Nu is dat behoorlijk dom. Want Churchill leerde ons al: ‘never waste a good crisis’!

De opgave voor de overheid is om juist goed te weten wat over ons heen spoelt. Het betekent goed snappen waarom bewegingen zich voordoen. Dat vraagt zowel vooruitkijken als achteruitkijken, liefst duidelijk verder dan het hier en nu. Zo kan het geen verrassing zijn dat ons inwonertal stijgt, dat het aantal ouderen groeit of dat onveiligheid in de wereld tot grotere migratiestromingen leidt. Veel crises zijn geen plotselinge rampen, ook al roepen we dat heel hard. Het zijn eerder ‘creeping crises’, die we dus allang zagen aankomen. Nog erger zijn de crises die de overheid zelf veroorzaakt. Zo is de stikstof-ellende deels goed te verklaren uit overheidssubsidies voor varkens- en geitenfokkers.

Dit brengt mij automatisch tot de basiskennis die elke ambtenaar moet hebben over “golf”. En vooral kennis van toevoeging van ‘-en’. Het maakt nogal wat uit of je het hebt over golfen of over golven. Bij ‘golfen’ is het belangrijk het doel te bepalen. Het gaat over afstand inschatten, richting kiezen, frustraties over eerder gemiste ballen verwerken, niet te veel afzwaaien en met de swing medespelers niet te raken. Bij ‘golven’ gaat het om op-en-neer-bewegingen, die hoger of lager kunnen zijn. Meestal zit er een patroon in en kennen zij een oorsprong. Zo zijn zeegolven het gevolg van wind en deining elders. Vervelend is het als de overheid zelf de reden is voor het ontstaan van golven. Zo krijg je te droge gebieden als je te veel water wegpompt en is het tekort aan woningen te verklaren door het nog niet lang geleden stoppen met het woningbouwprogramma. Duidelijk zelf gecreëerde golven. Hier had meer kennis van het ‘golfen’ beter geweest.

Column Publiek Denken mei 2023

WAAROM SIMPEL….,

…..als het ook ingewikkeld kan?

Dit lijkt bijna het nieuwe motto bij de Nederlandse overheid. Zijn kwesties al ingewikkeld, dan maken wij het vervolgens nog wat ingewikkelder. Vraagstukken als klimaat of migratie of de toekomst van de zorg zijn op zichzelf al vrijwel onontwarbare puzzels. Maar vervolgens gaan wij die problemen met oplossingen te lijf, die het nog ingewikkelder maken. Want bij alle oplossingen die wij bedenken, moet natuurlijk aan alle bijzonderheden die spelen, aandacht worden besteed. Geen enkel detail mag buiten de beschouwing blijven. Geen enkel belang mag worden genegeerd. Onze volksvertegenwoordiging is daar, gestimuleerd door alle deelbelangengroepen in Nederland, ook behoorlijk actief in. Met als gevolg, loodzware oplossingen, die bijkans omvallen door hun ingewikkeldheid

En zelfs operaties die als doel hebben om snel eenvoudige oplossingen te brengen, zoals bijvoorbeeld voor Groningen of voor “getroffen toeslagenouders”, zijn in ‘no time’ verworden tot complexe dossiers die als gedeeld kenmerk hebben dat zij eindeloos traag in de oplossing worden. Want aan alles moet worden gedacht. Elke dimensie moet zijn doorwrocht. En is dat door politici en ambtenaren nog niet voldoende gedaan, dan zorgen bijvoorbeeld schade-advocaten er wel voor dat de dossiers nog wat dikker worden en daarmee nog onbeweeglijker. Met als gevolg: niemand blij.

Het is blijkbaar lastig om met oplossingen te werken die niet elk gaatje dichten. Het is blijkbaar lastig om geen gestandaardiseerde oplossingen te gebruiken. Alles lijkt wel heel bijzonder te zijn. En natuurlijk is alles bijzonder. Maar het kan geen kwaad om meer snelle, al beproefde, oplossingen te gebruiken. Zo is een deel van de ict-vraagstukken bij de overheid daar ook op terug te voeren. Departementen die hun eigen digitale-archief-oplossingen implementeren in plaats van al bestaande generieke oplossingen te gebruiken. Dat kan toch niet! Waarom accepteren wij niet dat, ook al is iedere situatie heel bijzonder, snelle en vaak meer eenvoudige gestandaardiseerde antwoorden veel beter zijn. Zelfs de Raad van State roept daartoe op. Een Raad die van zichzelf toch niet echt ‘eenvoudig’ te noemen is.

Het wordt tijd om het overheidsmotto te veranderen in: ‘waarom ingewikkeld, als het ook simpel kan’! Zoals onze Amerikaanse vrienden plegen te zeggen: KISS: Keep It Short and Simple.

Column Publiek Denken juli 2023

WIJ EISEN GELUK…

…en gestold vertrouwen, en compensatie voor ongemak, en maatwerk, en totale bescherming tegen risico's en wat al niet meer. Ons eisenpakket als Nederlanders bij de overheid is eindeloos en betreft geen kattenpis, zoals betaalbare woningen, topkwaliteit zorg en wegen zonder files. Ja de overheid moet leveren. En als dat niet gebeurt, staat ons vertrouwen in de overheid te wankelen.

Het lijkt wel of wij aandeelhouder in een succes zijn en dat wij telkens direct ons eigen deel van dat succes opeisen. Nu is Nederland een redelijk succes. Je hoeft maar even over de grens te gaan om dat te zien. Iedereen die een tijdje in het buitenland heeft verkeerd, kan je uitleggen dat Nederland er in alle opzichten piekfijn bij ligt. Ons land is keurig in kavels verdeeld. Dat zie je als je boven Nederland vliegt. Een goed geordend land. Zelfs de koeien staan keurig in het gelid in grote stallen. Het gras is overal gemaaid en onze wegen liggen er piekfijn bij. Wij zijn zo blij met ons land dat we het moeilijk vinden om het te delen met mensen die elders in de puree zitten. Het liefst houden we de grenzen gesloten voor asielzoekers en vluchtelingen om het land voor onszelf te houden. Zelfs voor dieren willen wij hekken, zodat er geen wolven of Canadese ganzen binnen komen.

Maar het is nog niet genoeg. We eisen meer. En daarbij mopperen we volop. Want het gebeurt niet snel genoeg en het is niet voldoende en het sluit onvoldoende aan op wat ons persoonlijk dwars zit. Wij zijn kritisch en sceptisch op alles wat de overheid doet of laat. En wij snappen niet dat de overheid niet naar die kritiek en scepsis luistert. Onder die druk belooft de politiek van alles. Want als dat niet gebeurt gaat het partijen stemmen kosten en misschien zelfs verkiezingen. Dus onder aanvoering van politieke bepalers wordt er meer en meer beloofd. Daardoor wordt de overheid nog meer bedolven onder verwachtingen, die vaak ook nog moeilijk waar zijn te maken.

Ergens gaat de wal dit sinterklaasschip keren. De overheidspakjesboot gaat omvallen door het gewicht van al die beloftes. Dat kan niet anders. De koers moet echt worden verlegd. Dat is natuurlijk wel mogelijk. Het vraagt een andere instelling. Daarbij grijp ik terug op de beroemde speech van aantredend

president John F. Kennedy: “vraag niet wat jouw land voor jou kan doen, maar wat jij voor jouw land kan doen”.

Prof.mr. R.A.J. van Gestel

Westelbeers 28 mei 2023

Betreft: brief aan de Staatscommissie Rechtsstaat

Geachte leden van de Staatscommissie. U heeft mij gevraagd te reflecteren op voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, indachtig de opdracht van de commissie. Ik beperk me tot uw opdracht in art. 2, lid 1, onder a van uw instellingsbesluit: "De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar." In dat kader is van belang dat art. 2, lid 1, onder a, van uw instellingsbesluit uitgaat van een impliciete aanname, namelijk: dat er iets mis is met de rechtsstatelijke balans en de samenwerking tussen de staatsmachten. Die aanname lijkt me juist. Een van de problemen is dat het denken in rechtsstatelijke waarborgen de afgelopen eeuw geen gelijke tred heeft gehouden met nieuwe ontwikkelingen in de samenleving, zoals het groeiende belang van het EU-recht, de doorwerking van het EVRM en andere supranationale verdragen, maar ook de opkomst van internationale financiële netwerken, Internet platforms, algoritmische besluitvorming enz. In dat kader is het betreurenswaardig dat het staatsrechtelijke debat in ons land nog altijd sterk uitgaat van een visie op de trias politica (verhouding wetgever, bestuur en rechter) die stamt uit vervlogen tijden toen er geen supranationale instituties bestonden, geen politieke partijen, geen Internet enz. Ik bevind mij in goed gezelschap wanneer ik als uitgangspunt neem dat het vooral denken in termen van (slechts) drie "co-equal branches of government" achterhaald is en dat we rechtsstatelijk gezien nieuwe wegen moeten durven inslaan.[1] Ik noem hierna kort een aantal ideeën die mij een nadere overweging waard lijken.[2]

Om te beginnen moeten we afstand durven nemen van de traditionele invulling van het primaat van de (nationale) wetgever, waarbij de wetgever in formele zin alle belangrijke politiek relevante besluiten neemt die rechten of plichten voor burger met zich brengen en louter technische (uitvoerings)kwesties mag overlaten aan het bestuur. Inmiddels geldt namelijk dat zo'n driekwart van onze regelgeving op rijksniveau, gedelegeerde regelgeving betreft, waarbij parlementaire medebetrokkenheid in de praktijk vaak geen rol speelt en waarvan het alleen al statistisch gezien onwaarschijnlijk is dat het daarbij louter om technische kwesties gaat. Het primaat van de wetgever wordt bovendien eveneens uitgehold door "delegatie" van regelgevende taken naar EU-instellingen. Daarbij kiest de EU-wetgever steeds vaker voor de figuur van verordeningen in plaats van voor richtlijnen die omzetting in nationale wetgeving behoeven. Ook dat beperkt de keuzeruimte van nationale wetgevers. Zelfs wanneer het om EU-richtlijnen gaat, zien we bovendien met enige regelmaat het gebruik van zogeheten kaderrichtlijnen die qua materiële normen zelf tamelijk leeg zijn, maar vervolgens tot veel latere uitvoeringswetgeving leiden vanwege de Europese Commissie. Hierbij speelt het Europees Parlement in de praktijk soms nauwelijks nog een rol. Deze kaderrichtlijnen worden nationaal bovendien opnieuw vaak geïmplementeerd via gedelegeerde regelgeving waardoor er een dubbel democratisch deficit dreigt te ontstaan: geen Europese noch nationale parlementaire medebetrokkenheid.[3]

Op bestuurlijk niveau zien we, zowel nationaal als internationaal, zelfstandige bestuursorganen (quango's) met regelgevende, bestuurlijke en soms ook geschilbeslechtende taken. Daarnaast treffen we binnen ons openbaar bestuur steeds vaker een nauwe verwevenheid tussen

[1] B. Ackerman, Good-bye, Montesquieu, in: S Rose-Ackerman, P. Lindseth, and B. Emerson (Eds), Comparative Administrative Law (Second Edition), Research Handbooks in Comparative Law series: Cheltenham: Edward Elgar 2017, p. 38–43.

[2] Zie eerder ook al: R.A.J. van Gestel, 'De rechtsstaat in discussie', RegelMaat 2020-4, p. 261-274.

[3] Zie R.A.J. van Gestel en A. Vleugel, Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie, Rapport in opdracht van de Raad van State, Den Haag 2012 (https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/rapport-kaderwetgeving-vgestel-vleugel.pdf).

publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beleidsarrangementen (co-regulering, PPS, akkoorden enz.) waardoor het klassieke onderscheid tussen publiek- en privaatrecht vervaagt. Wat dit laatste betreft is het derhalve niet zo vreemd dat supranationale rechterlijke instanties als het HvJEU en EHRM zich weinig gelegen laten liggen aan nationale onderscheidingen tussen publiek- en privaatrecht en pragmatisch op zoek gaan naar effectieve rechtsbescherming. Onze nationale hoogste rechters lijken daarin steeds vaker mee te gaan, vooral wanneer de toepasselijkheid van deze hybride regels op de onderlinge rechtsverhoudingen door procespartijen niet wordt betwist.

Zowel nationaal als internationaal blijft de rechtsvormende taak van de rechter bovendien al lang niet meer beperkt tot wetsinterpretatie en individuele geschillenbeslechting. Steeds vaker zien we dat de rechter te hulp wordt geroepen om in te grijpen om problemen op te lossen die nationale en internationale regelgevers (teveel) laten liggen. Het meest bekende voorbeeld in eigen land is het Urgenda arrest, maar ook in andere landen en op supranationaal niveau zien we een opmars van de rechter op initiatief van burgers en belangenorganisaties om "legislative paralysis" te doorbreken waar het bijvoorbeeld gaat om migratievraagstukken, genderongelijkheid, historisch onrecht, desinformatie op social media en ga zo maar door. Burgers en belangenorganisaties lijken zich in toenemende mate te realiseren dat de speelruimte voor nationale wetgevers is gekrompen en dat ze voor effectieve bescherming van hun belangen en rechten vaak meer van de rechter te verwachten hebben dan van de wetgever in een gepolariseerd en gefragmenteerd politiek landschap.

In plaats van voortdurend te blijven aandringen op een terugkeer naar oude vertrouwde verhoudingen, zoals de Raad van State in zijn jaarverslagen vaak pleegt te doen, zouden we veel meer "out of the box" moeten durven denken. Ik heb daartoe o.a. een poging gedaan in een preadvies over de toeslagenaffaire[4], waarbij ik een lans gebroken heb om uitvoeringswetgeving, zoals we die in het toeslagendossier hebben gezien, niet langer via de "democratic transmission belt theory" van de gedelegeerde regelgeving tot stand te laten komen[5], maar via een soort uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure waarbij alle belanghebbende partijen rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en waarbij openbaarheid, inspraak en rechtsbescherming algemeen geregeld worden in bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door het openen van de mogelijkheid voor belangenorganisaties deze regelgeving vervolgens via de rechter via een collectieve actie te laten toetsen aan de procedurele vereisten in de Awb en aan hogere (internationale) regelgeving kan bovendien een rechtsstatelijke controlemogelijkheid op het democratische besluitvormingsproces worden ingevlochten. Dit is een volslagen andere wijze van denken dan de huidige dominante wijze van het krampachtig proberen te versterken van de parlementaire medebetrokkenheid bij uitvoeringswetgeving via voor- en nahangprocedures, waarbij voorbijgegaan wordt aan de vraag of ons parlement eigenlijk nog wel zo geïnteresseerd is in medewetgeven. Die vraag is relevant, omdat de praktijk al jarenlang op het tegendeel lijkt te wijzen. Ongetwijfeld zitten er ook nadelen en risico's aan het op deze wijze tot stand brengen van uitvoeringswetgeving, maar het opent ook nieuwe denkramen voor het op rechtsstatelijk verantwoorde wijze regelgeven. Zolang we niet bereid zijn om die voor- en nadelen te onderzoeken en te vergelijken met de status quo vrees ik dat we niet echt veel verder komen.

Soortgelijke opmerkingen zijn te maken over de rechtsvormende taak van onze hoogste rechter(s). Waar de kritiek van parlementariërs en staatsrechtwetenschappers op het civielrechtelijke Urgenda-arrest – dat in feite gaat over de doorwerking van grondrechten – overwegend betrekking had op het vermeendelijk door de rechter "op de stoel van de wetgever" gaan zitten, lijkt de kritiek op de rol van de hoogste bestuursrechter in de toeslagenaffaire juist te zijn dat de rechter veel te lang blind de wet is blijven toepassen en eerder een evenredigheidstoets had moeten durven doorvoeren op terugvorderingsbesluiten en desnoods de wet contra legem had moeten uitleggen. Staats- en

[4] R.A.J. van Gestel, Een ongekend parlement: Over de toeslagenaffaire en de Trias. In J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof, & C. van Orsouw (Eds.), Rechtsvorming in een hypercomplexe Samenleving, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP) 2022, p. 61-104.

[5] Zie daarover eerder: R.B. Stewart, 'The Reformation of American Administrative Law', Harvard Law Review 1975, Vol. 88, p. 1667.

bestuursrechtjuristen wijzen daarbij bovendien op het feit dat vanwege het feit dat er geen collectieve actiemogelijkheden bestonden, de Afdeling bestuursrechtspraak te lang onvoldoende zicht had op de omvang van de problemen bij terugvordering van toeslagen. Hierbij geldt echter dat je niet vóór collectieve acties en een substantiële rechtsvormende taak zijn van de rechter kunt zijn als het je toevallig uitkomt en er tegen als de belangen waarvoor wordt opgekomen of de beslissingen van de rechter je niet bevallen. Rechtsvergelijkend onderzoek heeft mij intussen bovendien geleerd dat er elders vaak behoorlijk anders over de rechtsstatelijke en rechtsvormende rol van de rechter in algemeenbelangzaken wordt gedacht dan bij ons. In India is het bijvoorbeeld zelfs mogelijk dat de rechter suo moto – dat wil zeggen op eigen initiatief – een public interest zaak start en dan een amicus curiae aanwijst om als eisende partij op te treden. Ook in Zuid-Afrika wordt doorgaans niet de vraag gesteld welke personen een belangenorganisatie die een algemeenbelangactie bij de rechter aanhangig maakt precies vertegenwoordigt. Dat komt, omdat men public interest litigation niet beschouwt als een kwestie van bundeling van individuele claims, maar veeleer als het in rechte opkomen voor stemloze of anderszins niet vertegenwoordigde belangen.[6]

Ook qua onderzoeks- en uitspraakbevoegdheden zijn er elders grote verschillen. In India kan het Supreme Court bijvoorbeeld wetenschappelijke commissies instellen om onderzoek te laten verrichten naar de oorzaken van onrechtmatig overheidsoptreden, maar ook naar mogelijk remedies om een einde aan dat optreden te maken. En binnen ons eigen Koninkrijk had de rechter op Curacao recentelijk geen moeite met het Nederlandse verbod voor de rechter om een bevel tot wetgeving uit te vaardigen. In een procedure tussen Clean Air Everywhere en het Land Curacao over de uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof door de lokale ISLA- olieraffinaderij op het eiland met ernstige gezondheidsschade voor omwonenden, oordeelde de rechter niet alleen dat er sprake was van strijd met artikel 8 EVRM.[7] Hij besliste ook dat zolang het Land niet over adequate luchtkwaliteitswetgeving beschikt, het zich niet achter z'n eigen falen om wetgeving tot stand te brengen kan verschuilen. Minstens zo interessant is dat de rechter oordeelde dat in de tussenliggende tijd de WHO-richtlijnen voor uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof door het Land Curacao in acht moeten worden genomen, omdat deze gezien mogen worden als een weergave van de wetenschappelijke "state of the art" van wat uit gezondheidsoogpunt minimaal noodzakelijk is. Een creatieve oplossing, waarbij de rechter het probleem – jarenlang wegkijken van bestuur en wetgever van desastreuze gezondheidsgevolgen van de uitstoot van schadelijke stoffen door de raffinaderij – aanpakt, maar de wetgever tegelijkertijd een nieuwe kans geeft om zijn huiswerk te doen.

Varianten op dit laatste zien we ook in landen als Zuid Afrika, India en de VS, waarbij een combinatie van het open houden van zaken ("continuing mandamus") nadat een rechterlijk oordeel is geveld om de naleving van de uitspraak te monitoren en zonodig bij te sturen via "interim orders" bestaat. Daarnaast kennen sommige common law landen verschillende typen "structual injunctions".[8] Dat zijn rechterlijke bevelen, waarbij tegemoet gekomen kan worden aan eisen van democratische legitimatie, doordat de rechter bijvoorbeeld een opdracht aan de wetgever of het bestuur geeft om binnen een bepaalde periode zelf een plan te maken om de onrechtmatige situatie op te heffen. Dat plan moet dan vervolgens terug voorgelegd worden aan de rechter welke dan – desnoods met inbreng van deskundigen en belanghebbende partijen – beoordeelt of het plan geschikt is om (tijdig) een einde te maken aan de onrechtmatige situatie. Degelijke vormen van "constitutional dialogue" kennen wij in Nederland (nog) niet of nauwelijks. Maar waarom zouden we ons daar niet eens in verdiepen in plaats van dezelfde debatten te blijven herhalen over verboden stoelendansen tussen de staatsmachten?[9] Waarom zouden we verder niet eens onder ogen zien dat rechters die rechtsvormend optreden onvermijdelijk ook beleidskeuzes maken. Het erkennen daarvan maakt het namelijk mogelijk om meer

[6] Het verschil qua legitimatiegrondslag wordt heel mooi uitgelegd door R. Stolk, De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang?, NJB 2023, Afl. 14, p. 1064-1071.
[7] GEA Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGEAC:2019:172 en GHvJ 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167.
[8] S. Sturm, A Normative Theory of Public Law Remedies, 79 GEO. L. J. 1355 (1991).
[9] F. Halsema & W. van de Camp e.a., Stoelendansen met de macht, Verslag van de conferentie over de Trias Politica, Den Haag: Tweede Kamer 2006.

aandacht te schenken aan ex ante evaluatie van de macro-effecten van die keuzes.[10] Welke geschikte methoden bestaan daarvoor en hoe zou de rechter die het beste kunnen gebruiken?[11] We zouden met andere woorden de toekomst van de rechtsstaat wat minder met de rug tegemoet kunnen treden. Rechtsstatelijke beginselen mogen daarbij uiteraard niet opgeofferd worden, maar die beginselen kunnen in een meergelaagde rechtsorde misschien ook best vaker met behulp van andere eisen en middelen gewaarborgd worden dan thans het geval is.[12]

Enkele concrete suggesties:

- Dring aan op een andere wijze van afdoen van klachten over bevoegdheidsoverschrijdingen door EU-instellingen en/of het HvJEU, waarbij deze klachten beoordeeld gaan worden door een combinatie van rechters uit het HvJEU, rechters van nationale Supreme Courts en rechters uit het EHRM, zodat een meer objectieve en evenwichtige beoordeling kan plaatsvinden van vermeende bevoegdheidsoverschrijdingen door EU-instellingen.[13]
- Bepleit een Europese Senaat, waarin om toerbeurt Kamerleden uit de nationale parlementen zitting hebben en die de kwaliteit van (de voorbereiding van) EU-wetgeving kan bewaken en die een bijzondere rol krijgt bij het beoordelen van bijvoorbeeld de subsidiariteit van EU-wetgevingsvoorstellen.[14]
- Ben zo verstandig om geen constitutioneel hof in te voeren, maar biedt alle rechters in Nederland de mogelijkheid om wetten zowel aan de Grondwet als aan eenieder verbindende verdragsbepalingen te toetsen. Dat is beter vanuit het behoud van “checks and balances” tussen rechterlijke colleges en voorkomt politisering van één “allerhoogste” nationale constitutionele rechter.
- Laat het primaat van de (nationale) wetgever als dogma los en ontwikkel een nieuw constitutioneel kader voor de totstandkoming van wetgeving in formele zin, waarbij de vertaling van beleid naar wetgeving wordt weggehaald bij de verschillende vakdepartementen en wordt ondergebracht in een speciale wetgevingsunit die op meer afstand van de vakdepartementen wordt gezet, maar versterk tegelijkertijd de ex ante evaluatie van wetsvoorstellen door een betere samenwerking tussen de Raad van State en andere hoge colleges van staat die kritisch onafhankelijk onderzoek doen naar de “evidence-base” van voorgenomen wetgeving in formele zin. Versterk verder de wetgevingsfunctie van de Tweede Kamer, maar laat de parlementaire medebetrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving los.
- Hef zo snel mogelijk het verbod op het toetsen van algemeen verbindende voorschriften in de Awb op, aangezien zo ongeveer alle deskundigen daar inmiddels voorstander van lijken en ontwerp een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure voor de totstandkoming voor (gedelegeerde) bestuurswetgeving, waarin kwaliteitswaarborgen voor het maken van bestuurswetgeving zijn opgenomen, zoals een “notice and comment” procedure.

---

[10] Daarmee bedoel ik de feitelijke en rechtsgevolgen die verder reiken dan de rechtsverhouding tussen procespartijen.

[11] In een nog te verschijnen boek n.a.v. een internationale conferentie over courts and scientific evidence pleit A. Dyevre bijvoorbeeld voor het vaker gebruik maken door de rechter van randomized controlled trials (RCT’s) wanneer het gaat om rechtsvormende uitspraken waarbij het van belang is om vooraf inzicht te hebben in de effecten daarvan.

[12] Zie daarover reeds M. Scheltema, ‘De rechtsstaat’, in: J.W.M. Engels e.a. (red.), De rechtsstaat herdacht, Zwolle 1989, p. 11-25.

[13] Zie ook reeds: https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-by-daniel-sarmiento-and-j-h-h-weiler/#.

[14] R.A.J. van Gestel, The ‘Deparliamentarisation’ of Legislation: Framework Laws and the Primacy of the Legislature. Utrecht Law Review 2013, 9(2), p. 106-122.

- Stel een public interest kamer in bij de Hoge Raad die verantwoordelijk wordt gemaakt voor alle collectieve (algemeenbelang)acties tegen overheden.[15]
- Schaf de representativiteitseis af voor Stichtingen of Verenigingen die een algemeenbelangactie willen voeren, maar zorg er tegelijkertijd voor dat deze organisaties geen schadevergoeding kunnen vorderen in dit soort procedures, maar louter (verschillende) vormen van “injunctif relief” kunnen eisen.
- Denk erover om het aantal onderzoeksbevoegdheden en remedies uit te breiden voor de rechter waar het gaat om algemeenbelangacties en laat je daarbij inspireren door buitenlandse ervaringen.
- Ontwikkel in samenwerking tussen rechterlijke macht en wetenschap een methode die geschikt is om de macro-effecten van rechtsvormende oordelen van de nationale hoogste rechter “door te rekenen”.

[15] R.A.J. van Gestel, The Supreme Court’s Public Interest Chamber, in: R.A.J. van Gestel & J.B.M. Vranken (red.), Recht en rechtspraak vanaf 2040, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 87-103.

Aan de Staatscommissie rechtsstaat

Alleen per e-mail info@staatscommissierechtsstaat.nl

Utrecht

23 juni 2023

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Bij brief van 23 mei 2023 ben ik gevraagd via een brief aan u kort te reflecteren op de rechtsstaat in Nederland, teneinde zo de analyse van uw commissie te verrijken. Hoewel ik meen dat de commissie meer dan voldoende wijsheid aan boord heeft om zelf tot verrijkende inzichten te komen, wil ik graag een tweetal gedachten, kort en niet helemaal doorgedacht in alle nuances, met u delen. Ik concentreer me daarbij op de (civiele) rechtspleging want daar weet ik iets van.

Ten eerste, als dringend advies: *lees, bestudeer en gebruik de Utrechtse oratie van Prof. Kim van der Kraats* (*Het civiele procesrecht als struikelblok*, Den Haag 2022). Samengevat gaat deze rede hierover:

> "Jaarlijks doet de kantonrechter uitspraak in honderdduizenden civiele zaken (geschillen tussen burgers of organisaties). De procespartijen zijn in dit soort zaken niet verplicht om een advocaat of juridische ondersteuning te nemen. Dat betekent dus dat zij een civiele procedure vaak zonder juridische kennis voeren. Van der Kraats heeft onderzocht of deze groep mensen in de civiele procedures wel voldoende tot hun recht komt. Of dat het civiele procesrecht − waarin is vastgelegd welke regels er gelden − een te groot struikelblok oplevert op hun weg naar recht. In haar oratie komt Van der Kraats met voorstellen om de civiele procedure voor mensen zonder juridische kennis te verbeteren en te versimpelen."

Ik zou zelf iets verder willen gaan dan deze tekst en toevoegen dat deze rede laat zien dat een affront tegen de rechtstaat van het kaliber Kindertoeslagen-affaire ook in het civiele recht had kunnen en nog kan plaatsvinden, omdat die rechtsstaat niet steeds in staat is om afdoende bescherming te bieden aan die burgers die de kennis en kunde niet hebben om zichzelf te beschermen.

Ten tweede wil ik u wel iets meegeven over de rol van de Hoge Raad der Nederlanden (HR) als hoogste rechter en als belangrijk rechtsvormend orgaan binnen onze rechtsstaat. Ik heb daarover al vaker geschreven en ik weet dat in elk geval sommige leden van uw commissie mijn geschriften en denkbeelden kennen, dus ik zal trachten mijzelf niet (teveel) herhalen. Kort en goed en (te) scherp aangezet om het punt te maken, meen ik dat in het huidige tijdsgewricht waarbij minder reguliere zaken de HR bereiken (want: procederen tot en met de cassatiefase is te langdurig en te duur tenzij je een grote onderneming runt) de civiele kamer van de HR zijn taak en functie iets moet aanscherpen. *Men zou mijns inziens nog iets (pro)actiever kunnen worden/zijn als het gaat om de rechtsvormende taak en op die taak ook nog iets meer de nadruk leggen*.

Als er minder zaken bij de HR binnenkomen, en dat lijkt toch wel de trend te zijn, moeten namelijk de zaken die er wel zijn, optimaal benut worden (en moet er gezocht worden naar andere manieren om toch het recht te blijven vormen). Door dat te doen, door nog rechtsvormender te zijn als HR, bijvoorbeeld via obiter dicta en door buiten de cassatiemiddelen om te werken en duiding te geven, wordt overigens meteen ook de noodzakelijke rechtsbescherming en de rechtseenheid gediend. Immers, de HR zet daarmee de lijnen uit die de feitenrechters (we hebben een zeer capabele rechterlijke macht, mits afdoende gefinancierd) kunnen volgen teneinde

rechtsbescherming te bieden, en wel op eensgezinde wijze. De HR vervult dan iets explicieter de leiderschapsrol die hij toch al impliciet heeft zonder de andere twee kerntaken (bescherming en eenheid) tekort te doen.

Tegelijk moet het systeem (de wetgever voorop, denk ik) dan wel ervoor gaan zorgen dat alle typen zaken bij de HR kunnen blijven komen, ook als de belangen niet in de tonnen Euro's lopen. Daar ligt nu al wel een gevaar. Veel zaken van groot gewicht doch zonder groot geldelijk belang komen nu (voornamelijk, zo lijkt het) binnen langs de route van het stellen van prejudiciële vragen aan de HR door de feitenrechter. Dat is een prima route en een zeer werkbaar instrument dat terecht veel lof krijgt en goed werkt maar het is de vraag of mogelijke lacunes in het zaaksaanbod bij de HR (qua type zaken) daarmee helemaal afgedicht worden. Ik schreef over e.e.a. recent een bijdrage in de bundel *Rechtsontwikkeling in rechterlijke dialoog. Tien jaar prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken* (Boom Juridisch 2023), waarnaar ik graag verwijs.

Er is dus behoefte aan andere manieren om ervoor te zorgen dat ook 'kleine' zaken kunnen blijven opkomen in cassatie zodat de HR zijn taak als rechtsvormer kan blijven uitoefenen. Het kostenaspect is daarbij van groot gewicht en zou dus als eerste moeten worden bezien, overigens ook in zaken waarin prejudiciële vragen worden gesteld. Ik denk dan niet alleen al het veel structureler dan nu inzetten van cassatie in het belang der wet (van 2 of 3 zaken naar 20 zaken per jaar), maar vooral aan een fonds ter bekostiging van de rechtsgang in cassatie voor specifieke typen zaken die nu buiten de boot of tussen wal en schip (wel of niet gesubsidieerde rechtsbijstand) vallen: een cassatiefonds dus. Uiteraard werkt dan ook de cassatiebalie daaraan mee door niet de hoofdprijs qua facturering te vragen. Ik weet dat dit een breuk met vele tradities en regels zou zijn, maar dat op zich mag geen argument zijn.

Tot zover de twee gedachten waarover ik iets durf te melden aan uw commissie. Ik wens u veel wijsheid toe en als u nog nader van gedachten wilt wisselen, weet u mij te vinden.

Ivo Giesen

Hoogleraar burgerlijk recht

Universiteit Utrecht

Tilburg, 22 juli 2023

Aan de Staatscommissie rechtsstaat

Geachte voorzitter en leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Graag geef ik gevolg aan uw uitnodiging een korte brief te schrijven ten behoeve van het werk van de staatscommissie. Volgens het Instellingsbesluit is uw taak 'de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren.' Opvallend is het negatieve voorteken voor de relatie tussen burger en overheid in deze doelstelling: bescherming *tegen* overheid, niet *door* de overheid tegen andere bedreigingen en risico's, terwijl dat toch ook bij een rechtsstatelijke cultuur hoort. Dit geldt ook voor de omschrijving van de rechtsstaat op de website https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/meer-weten-over-de-rechtsstaat van de commissie:

> "De rechtsstaat wordt wel omschreven als een staatsvorm waarin de overheid gebonden is aan het recht: wetten en regels begrenzen hoe de overheid haar macht uitoefent. De inwoners hebben fundamentele grondrechten, die de overheid niet zomaar mag beperken. Het doel van de rechtsstaat is namelijk om burgers te beschermen tegen machtsmisbruik en willekeur van de overheid. Andere kernelementen van een rechtsstaat zijn machtenspreiding en onafhankelijke rechtspraak." [1]

Dat zal hopelijk een voorlopige omschrijving zijn. Ze laat immers maar één kant zien van wat een rechtsstaat voor de burger moet betekenen, en noemt niet het democratische en sociale karakter van de rechtsstaat. De algemene bepaling van de Grondwet voegt wel aan 'rechtsstaat' een kwalificatie toe: 'democratische rechtsstaat'. Overbodig is deze toevoeging niet, want de 'wetten en regels' in uw omschrijving ontlenen hun legitimiteit aan het democratische proces waarin ze zijn vastgesteld én aan hun relatie tot de in diezelfde algemene bepaling van de Grondwet genoemde grondrechten, die in die wetten en regels zijn uitgewerkt. Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar.

[1] De woordcombinatie 'fundamentele grondrechten' is wat verwarrend. Een ander woord voor 'grondrechten' is 'fundamentele rechten'. Die kunnen worden onderscheiden in burgerrechten en mensenrechten. Ik heb mij even afgevraagd of de Staatscommissie hier een onderscheid wil introduceren tussen grondrechten die fundamenteel zijn, en grondrechten met een bijkomstig karakter, maar ik neem aan dat dit niet meer is dan een verschrijving.

En dat is toch het ultieme burgerperspectief: de wetten en regels van de democratische rechtsstaat zijn niet om het even welke ordening die met meerderheid van stemmen is vastgesteld, maar voorzien in de basis waarop mensen – de burgers van dit land – in gelijke waardigheid gestalte kunnen geven aan hun levensloop. Als we dit onder ogen zien, komen we wat dichter bij een analyse van het onbehagen over de democratische rechtsstaat die de aanleiding vormde voor de instelling van uw commissie. Het toeslagenschandaal en de bodemexploitatie in Groningen ten koste van de Groningers hebben de door u genoemde vragen over de begrenzing van de overheidsmacht en bescherming tegen verkeerd gebruik daarvan opgeroepen. Daar kunnen nog vele andere conflicten aan worden toegevoegd. Urgent en relevant zijn deze vragen zeker. Toch is dit maar één kant van wat een rechtsstaat vanuit het perspectief van de burgers moet betekenen. De andere kant is immers dat overheidszorg bijvoorbeeld op het gebied van de bestaanszekerheid – daarom was het te doen bij de invoering van kinderopvangtoeslagen! – en de infrastructuur van energievoorziening, verbindingsroutes en natuurbeheer óók behoort tot de verwerkelijking van grondrechten. De sociale, economische en culturele grondrechten, door een vorige generatie van mijn vakgenoten vaak nog als een vrijblijvende toegift beschouwd, zijn een onmisbaar aspect van de democratische rechtsstaat. Roosevelt zei dat al in zijn *Four Freedoms Speech* van 1941 (‘freedom from want’) en onze Grondwet doet dat sinds 1983, net als verschillende verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Staatsrechtelijk gaat het hier om iets heel belangrijks, namelijk een goed begrip van de grondrechten. Tot nu toe lees ik op de website van de commissie niets over sociale grondrechten, behalve in een aantal andere brieven; het gaat alleen over grondrechten die de burger kan inroepen tegen de overheid, niet over de om vele redenen zo belangrijke rechten op bescherming tegen gebrek, dakloosheid en aantasting van natuur en klimaat – om maar een paar punten te noemen die juist een actieve, democratisch en rechtmatig bestuurde overheid vereisen. In de oudere opvattingen over fundamentele rechten werden de sociale, economische en culturele rechten als een soort tweederangsgrondrechten weggezet en werd hun juridische werking zelfs ontkend. Hoewel die opvatting nog steeds doorwerkt, is ze in theorie en bestuurlijke en rechterlijke praktijk allang achterhaald. Dit oude denken steekt echter ook weer de kop op bij de voorstellen om artikel 120 van de Grondwet alleen een beetje te schrappen, namelijk voor zover het gaat om enige zogenaamde klassieke grondrechten; in het licht van een compleet begrip van grondrechten is dat een nodeloze en nutteloze beperking.[2]

De uitwerking van sociale, economische en culturele grondrechten is op de eerste plaats een taak voor wetgeving en bestuur, maar ook op dit terrein mag geen rechteloosheid bestaan. Het toeslagenschandaal kwam, juridisch bezien, ook daaruit voort dat de overheid zich niet hield aan grenzen zoals het evenredigheidsbeginsel bij de realisering van dit onderdeel van het grondrecht op bestaanszekerheid (artikel 20 van de Grondwet).

De in de beschrijving van uw taak gelegde nadruk op bescherming van de burger *tegen* de overheid kan dus niet het hele verhaal zijn. De overheid is niet de natuurlijke vijand van de burger. Kinderopvangtoeslagen bijvoorbeeld waren en zijn bedoeld als een steun in de rug

[2] Zie punt 4 van mijn notitie voor een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A03067

voor mensen die als gevolg van sociaaleconomische ongelijkheden op achterstand staan. Doordat echter bij uitvoerig en toezicht burgers met wantrouwen en vooroordelen door overheidsinstanties werden bejegend, leek de overheid hun vijand te zijn. Het is niet moeilijk hier andere voorbeelden aan toe te voegen. Dit wederzijdse wantrouwen hoort in een goed functionerende rechtsstaat niet thuis.

Daarom moeten we scherper kijken naar de politieke en maatschappelijke context waarin de rechtsstaat en het staatsrecht functioneren of disfunctioneren, zoals ik heb geprobeerd te doen in een vorig jaar verschenen boek over het herwinnen van vertrouwen in democratie en rechtsstaat.[3] Hiertoe moeten juristen ook bij anderen te rade gaan. Ik duid een paar punten kort aan. Overschatting van politieke mogelijkheden om alles onder controle te brengen, moet op teleurstelling en onbehagen uitdraaien in een samenleving en een overheidsorganisatie die sociologisch onvermijdelijk gekenmerkt worden door taakverdeling en specialisatie.[4] Meer dan het begrenzen en hanteerbaar maken van risico's is niet mogelijk, maar dat is belangrijk genoegd – ook in het licht van de al genoemde sociale grondrechten. Maar juist op dit punt heeft de ideologie van de neoliberale politieke economie diepe wonden geslagen. Van mensen in een sociaaleconomisch kwetsbare positie werd verwacht dat ze 'hun eigen broek zouden ophouden'. De aandacht van de overheid verschoof naar het bewaken van marktwerking, met de daarvoor benodigde voorschriften en controles.[5] De ander werd een concurrent. Psychologisch droeg dat bij aan gevoelens van verlatenheid en verlies van autonomie, wat vooral drukt op mensen in precaire sociaaleconomische omstandigheden en onvoldoende vaardigheden om de voortdurende stroom van (elektronische) gegevensverstrekking en beschikkingen te hanteren.[6] De WRR brengt binnenkort een rapport uit over het onbehagen dat voortkomt uit een gemis aan grip op de eigen levenssituatie.[7]

Deze vragen mogen naar mijn mening niet terzijde worden gelaten, wil de advisering door de Staatscommissie bijdragen aan meer vertrouwen *in* de democratische rechtsstaat. 'In' is geen eenrichtingsverkeer: vertrouwen is naar zijn aard wederkerig. Vertrouwen van de kant van de burgers kan niet ontstaan of voortbestaan, als de overheid het niet aan burgers toevertrouwt om met een eerlijk aandeel in – en dus aanspraak op – publieke voorzieningen aan hun levensprojecten gestalte te geven. Zeker waar het gaat om het klimaat, de natuur en de voorziening in voedsel en grondstoffen, moet zich dit uitstrekken tot komende generaties.

Het vertrouwen van de burgers kan dus niet gedijen als dat alleen op bescherming tegen machtsmisbruik en willekeur berust; dat die onderwerpen in de samenvatting van uw taak worden genoemd is weliswaar volkomen terecht, maar gemeten naar de identiteit van een democratische rechtsstaat onvoldoende. Grondrechten zijn niet alleen maar negatief. Ze zijn

[3] Ernst Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap: Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Amsterdam: Querido Facto 2022.
[4] Armin Nassehi, *Unbehagen: Theorie der überforderten Gesellschaft*, München: Beck 2021.
[5] Bram Mellink en Merijn Oudenampsen, *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*, Amsterdam: Boom 2022.
[6] Paul Verhaeghe, *Onbehagen: Analyse over het onbehaaglijke gevoel van onze tijd*, Amsterdam: De Bezige Bij 2022.
[7] https://www.wrr.nl/adviesprojecten/inzetten-op-grip

ook positief, omdat ze publieke taken ten behoeve van een werkelijk vrije samenleving normeren. Daartoe behoort een goed toegeruste justitie, die de bestrijding van de georganiseerde misdaad aankan, evenzeer als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid.

De recente ervaringen in de Nederlandse politiek laten een polarisering op de as van vertrouwen en wantrouwen in publieke instituties zien. Personificatie van wantrouwen gaat soms zelfs in vijandschap over. Iets soortgelijks speelt bij de verhouding tot de Europese Unie, die essentiële taken in het belang van de burgers vervult. Het ontstaan van deze negatieve relaties kan althans voor een deel uit de recente politieke geschiedenis worden verklaard. Voor Europese en nationale overheden geldt dat ze als gevolg van een rond de eeuwwisseling gangbaar geworden politiek-economisch model (voortgekomen uit een ideoogisering van marktwerking en het *New Public Management*) teveel in een modus van controleren zijn geraakt. Minder weerbare burgers en ondernemers ervaren dit als wantrouwig en vernederend, en voor hun levensplannen hinderlijk. Niet alleen in de organisatie maar ook in een empathische manier van uitvoeren moet de overheid herkenbaar worden als gericht op de ontwikkeling van de samenleving en haar burgers.

Een gedateerd, eenzijdig begrip van grondrechten en dus van de rechtsstaat heeft effecten die het wantrouwen verdiepen. Een herwinnen van vertrouwen in de democratische rechtsstaat vereist een denken, een handelen en een ethos die meer in overeenstemming zijn met de principes van de rechtsstaat. Zo'n ethos kan niet religieus of instrumenteel worden afgebakend. Het zal kort samengevat inhouden dat burgers van een politiek verband, en dus ook de bestuurders die daaruit voortkomen, *zich aangesproken weten op verantwoordelijkheid niet alleen voor zichzelf, maar ook voor anderen en voor hun gezamenlijke toekomst.*[8] De Staatscommissie zal zich dus echt moeten losmaken van een polariserende voorstelling van de relatie overheid-burgers, omdat die in de weg staat aan de taak waarvoor ze is ingesteld.

Ik rond af met een samenvatting en conclusie. Bij een discussie over de rechtsstaat moet het er juist – en zeker óók – om gaan de rechtsstaat te zien als de basis van vertrouwen tussen overheid en burgers. Het belang van wederzijds vertrouwen *in* de rechtsstaat (het woordje 'in' moet niet als eenrichtingsverkeer worden gelezen!) raakt ook de politiek. Naast de veelbesproken sociaaleconomische en culturele tegenstellingen ('scheidslijnen' zegt men vaak, maar er zijn allerlei grijstinten) zien we steeds meer een tegenstelling tussen enerzijds politieke bewegingen die zich, al is het om uiteenlopende redenen, als opponenten van de overheid manifesteren, en anderzijds politieke bewegingen die, omdat bestuurders uit hun midden voortkomen, worden gezien als (ongevoelige) bolwerken daarvan. Deze meer en minder scherp tegengestelde tendensen bestaan soms ook binnen politieke partijen.

Misschien is dit wel een van de ernstigste symptomen van de crisis waarin de democratie inmiddels is komen te verkeren: de overheid wordt door velen niet ervaren als institutionele structuur voor het algemeen belang, maar als strijdtoneel van al dan niet legitieme groepsbelangen en persoonlijke belangen. De band tussen burger en overheid (politiek en bestuur) moet echter niet alleen maar in termen van persoonlijke en groepsbelangen

[8] *Waakzaam burgerschap* (a.w. noot 3), p. 75,

worden geformuleerd, hoe legitiem en beschermingswaardig die ook kunnen zijn. Een vertrouwensband vereist de ‘common ground’, de gemeenschappelijke basis, die ik het ethos van de democratische rechtsstaat heb genoemd. Dat ethos is ook educatief van belang. Men kan een democratische rechtsstaat niet onderhouden, laat staan weerbaar maken, wanneer die er niet ook mentaal van en voor iedereen is.

Graag wens ik u een vruchtbare voortzetting van uw werkzaamheden.

Met vriendelijke groeten,

Ernst Hirsch Ballin

Nijmegen, 1 augustus 2023

Geachte leden van de staatscommissie,

Hoe vreemd het ook mag klinken in de oren van de meesten van ons, opgegroeid in een traditie van liberale vrijheden en doordrongen van het besef dat onze grootouders bereid waren ervoor te vechten en te sterven: de grootste uitdaging bij het beschermen van de democratie is het blijven uitdragen van een geloofwaardig en overtuigend verhaal dat democratie de beste weg vooruit is.

Ongeveer met die woorden opende de Amerikaanse politicoloog Erik Jones onlangs een bespreking van een drietal studies over falende democraten en democratieën in West- en Centraal-Europa. Zijn ongemakkelijke waarheid: in onze samenlevingen bevinden zich grote groepen mensen voor wie democratisering niet of nauwelijks vooruitgang heeft gebracht. Vooral die mensen die geen vijf of zes vinkjes kunnen zetten (laat staan zeven) en rond het bestaansminimum leven, zouden sociaal en economisch weleens beter af kunnen zijn bij andere regeringsvormen. Of op zijn minst ontvankelijk zijn voor die gedachte.

Over het 'mislukken' van democratieën, en in bredere zin de feilbaarheid van de democratische rechtstaat als drager van voorspoed, is de laatste jaren veel geschreven. De geschiedenis leert dat moderne democratische rechtstaten niet plots ineenstorten, door een revolutie of militaire coup, maar eerder langzaam afbrokkelen: door een geleidelijk verzwakking van de dragende instituties, zoals pers, parlement en rechtspraak, en door een even geleidelijke ondermijning van democratische en rechtstatelijke normen. In het veelbesproken *How democracies die* (2018) komen Livitky en Ziblatt op basis van een historische vergelijking tot vier indicatoren die tot waakzaamheid zouden moeten nopen:

1. Afwijzing of zwakke erkenning van de spelregels van democratie en rechtsstaat
2. Het ontkennen van de legitimiteit of het bestaansrecht van politieke opponenten
3. Tolerantie ten opzichte van of het aanmoedigen van geweld
4. Bereidheid om de liberale, burgerlijke vrijheden van tegenstanders te beknotten – inclusief de media

De vraag hoe de democratische rechtsstaat tegen fundamentele ondermijning te beschermen, speelt in vrijwel alle landen om ons heen. Het antwoord gaan we daarom ook niet snel elders vinden – al valt er hier en daar best iets te leren van opgedane ervaringen en beproefde praktijken. De blik over de grens helpt ons vooral realiseren dat we hier niet te maken met een uniek of 'eigenaardig' Nederlands probleem. Het is uiteraard ook geen nieuw probleem. Vaak wordt er deze dagen terugverwezen naar de kwetsbare democratieën in Europa na de Eerste Wereldoorlog, en het in die tijd gevoerde debat. In Nederland heeft dit onder meer geleid tot een herleving van de weerbare-democratiegedachte zoals in 1936 door de jurist en sociaaldemocratisch denker George van den Bergh ontvouwd.

Op uw uitnodiging wil ik in deze brief enkele gedachten met u delen over de weerbaarheid van het parlement, als een van de pijlers van de trias politica en belangrijkste drager van het democratisch ideaal. Ik vertrek hierbij vanuit de overtuiging dat de instituties van de democratische rechtstaat nooit vanzelfsprekend zijn, geen automatismen zijn die losstaan

van de mensen die erin functioneren. Zij zijn het resultaat van ons handelen, en hebben onze hulp nodig om te overleven.

In het standaardverhaal over de crisis van de democratie zit een neiging om de verantwoordelijkheid af te wentelen op een relatief kleine groep: het zijn de populisten en andere matige acteurs op het politieke toneel die het verpestten voor de rest. Zij roepen boe en lopen vervolgens weg uit het debat, of weg voor de bestuursverantwoordelijkheid, zij maken het parlementaire instrumentarium bot, en zij overschrijden in woord en daad systematisch fatsoensnormen. Er zit misschien een kern van waarheid in dit verhaal. Maar het geeft slechts ten dele weer wat er gebeurt.

Studies naar organisatieculturen leren ons dat dit soort uitingen behoren tot de meest zichtbare kant van een cultuur: de taal, het uiterlijke voorkomen, het publiek handelen. In de lagen daaronder bevinden zich de meer duurzame dragers van een cultuur: de geschreven regels en de conventies; de verhalen over de ratio en de geschiedenis daarachter; degenen die zich verantwoordelijk voelen voor de handhaving van de regels en het voortleven van de verhalen. De kern, ten slotte, wordt gevormd door een aantal historisch verankerde, gemeenschappelijke overtuigingen over het wezen van de organisatie. In dit geval: de kernwaarden van de volksvertegenwoordiging als institutie binnen de democratische rechtstaat.

In een stabiele politieke cultuur zullen periodieke aanvallen op de democratische orde geabsorbeerd worden in de buitenste lagen, en zo nodig afketsen op de hardere lagen daaronder. Langdurig gebrek aan onderhoud, erkenning of actieve verdediging van de binnenste lagen maakt de kern echter kwetsbaar, en gevoeliger voor systematische ondermijning. Als de beschermlagen poreus worden, holt de druppel uiteindelijk de steen uit.

Om welke vaste overtuigingen gaat het dan, in het geval van de Nederlandse volksvertegenwoordiging – voortbouwend op de algemene beginselen van de democratische rechtsstaat? Ik licht er twee uit.

Een belangrijk en zeer constant kenmerk, is dat de Nederlandse volksvertegenwoordiging haar functie steeds heeft gedefinieerd in relatie tot de uitvoerende macht, en veel minder tot de samenleving. De relatie tot het volk dat zij vertegenwoordigt is eigenlijk altijd een relatie op afstand gebleven. De Tweede Kamer die in 1815 ontstond was er in de eerste plaats om de regering te attenderen op de wensen en belangen van ‘de natie’ en om in samenspraak besluiten te nemen die ten goede zouden komen aan het algemeen belang. In dit licht heeft de Tweede Kamer zich altijd laten kennen als een representatief lichaam met een bestuurlijke instelling. In de dagelijkse praktijk is alles en iedereen erop ingesteld de voortgang van het parlementaire proces veilig te stellen en zich te verzekeren van een goede verstandhouding met de regering, opdat de samenwerking is gewaarborgd.

Sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 is hier, enigszins paradoxaal, als overtuiging bijgekomen dat de volksvertegenwoordiging de pluriformiteit in de Nederlandse samenleving weerspiegelt. Met name van de Tweede Kamer wordt verwacht dat zij functioneert als platform waarop uiteenlopende politieke minderheidsgroeperingen ideologieën en visies kunnen ventileren. Dankzij een relatief lage kiesdeler en het ontbreken van een kiesdrempel is de Nederlandse volksvertegenwoordiging een zeer toegankelijk

parlement: ieder maatschappelijk belang dat zich als partij organiseert en pakweg 70.000 kiezers weet te mobiliseren, vindt toegang tot de Tweede Kamer. Deze grote toegankelijkheid heeft al vaak haar mitigerende werking bewezen: in plaats van ondergronds te blijven, krijgt politiek-maatschappelijk ongenoegen vrij snel een stem en een microfoon.

Keerzijdes kent deze grotere toegankelijkheid ook, zeker als deze wordt vertaald naar een open debatcultuur waarin alle taboes zijn opgeheven – zoals sinds 2002 het geval is. Inmiddels is wel duidelijk dat de integriteit, kwaliteit en functionaliteit van de volksvertegenwoordiging erdoor onder druk kan komen te staan. En dat vraagt om nadere bezinning. Willen we de openheid van het Nederlandse bestel blijven koesteren, dan zullen we moeten investeren in het absorptievermogen en de weerbaarheid van het parlement. Van de organisatie als zodanig, maar ook van de cultuur, die buigzaam genoeg moet blijven om mee te bewegen met politieke en maatschappelijke veranderingen, maar ook taai genoeg moet zijn om haar eigen kernwaarden te behouden.

Versterking van de weerbaarheid van het parlement vraagt om te beginnen om een scherper besef van de perverse prikkels die het instituut zelf heeft gecreëerd – de ruimte die het systeem aan gekozen politici schenkt om van binnenuit de kernwaarden van democratie en rechtstaat te ondermijnen.

De afgelopen vijftig jaar hebben we er graag op vertrouwd dat er in de Nederlandse volksvertegenwoordiging voldoende gedeelde overtuiging aanwezig was over de grondbeginselen van het bestel om eventuele uitdagers daarvan weerstand te bieden. Opmerkelijk groot is van oudsher ook het vertrouwen van het Binnenhof op haar eigen zelfreinigend vermogen. Waar integriteitscodes voor ambtelijke organisaties en decentrale politieke ambtsdragers in het laatste kwart van de twintigste eeuw breed ingang vonden, vertrouwde de Tweede Kamer nog lang op ongeschreven fatsoen, eigen verantwoordelijkheid en op het vermogen van de politieke gemeenschap om uitwassen in de kiem te smoren. ‘In de kleine, vaderlandse gemeenschap lijkt de publieke controle op het doen en laten van politici tamelijk afdoende,’ meende Kamervoorzitter Vondeling in 1978.

Toen het integriteitsvraagstuk omstreeks 2012-2013 weer hoog op de politieke agenda kwam te staan, waren nog sporen van deze houding zichtbaar. De Tweede Kamer zag zich, na enige nieuwe incidenten en onder druk van een periodieke evaluatie van de Raad van Europa naar corruptiebestrijding in verschillende landen, opnieuw genoodzaakt haar eigen wet- en regelgeving op dit vlak tegen het licht te houden. Dit resulteerde in de formalisering en uitbreiding van enkele afspraken, zoals ten aanzien van het registreren van nevenfuncties, het aannemen van waardevolle geschenken en de geheimhouding van stukken; bovendien werden deze ‘regelingen integriteit’ nog eens in één overzicht bijeengezet en publiek gemaakt. Het zou echter nog tot 2021 duren voordat de Kamer de waarde van meeromvattende gedragscode inzag en daarover bepalingen in haar reglement van orde opnam.

Zulk vertrouwen is in beginsel goed, maar actieve betrokkenheid is beter. Versterking van de weerbaarheid van het parlement vraagt in de tweede plaats om meer serieuze aandacht voor de kwaliteit en de werking van de normen die de volksvertegenwoordiging voor zichzelf heeft geformuleerd. De discussie hierover verdient bovendien een publiek podium, niet in de laatste om zichtbaar te maken wie het ernst is en wie niet. Er bestaat aan het Binnenhof

nogal eens de neiging om dergelijke vraagstukken te behandelen via rapporten en interne stukken, in plaats van openlijk in de politieke arena uit te discussiëren.

Zo zou er om te beginnen meer betekenis mogen worden toegekend aan de ambtseed die Kamerleden afleggen bij de aanvaarding van het lidmaatschap, waarin zij trouw zweren aan de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat en een zuiveringseed (of belofte) afleggen. Deze zuivering heeft zowel betrekking op het onafhankelijk verkozen zijn als op het onafhankelijk handelen als Kamerlid. Als ritueel is de eedaflegging gaandeweg wel uitgegroeid tot een gewichtig moment, allereerst voor de gekozene zelf. De materiële betekenis die eraan wordt toegekend is echter betrekkelijk gering. Zelden of nooit heeft de Tweede Kamer zich op grond van de eed principieel uitgesproken over (vermoedelijke) schendingen.

In het verlengde hiervan verdient ook de werking van de integriteitsregels van de Tweede Kamer verdere versterking. Of dat stengere handhaving daarbij de meest geëigende weg is of dat dit vooral in periodieke reflectie en publiek toezicht moet worden gezocht, daarover wordt uiteenlopend gedacht. Bij een deel van de politiek en het juristengilde leeft de behoefte om zwaarder in te zetten op sanctionering, omdat de gedragscode anders een tandeloze tijger blijft en elk beroep erop ongeloofwaardig wordt. Een ander deel bepleit juist het effect van gedragscodes niet te zoeken in een strikte handhaving, maar in de normstellende functie ervan – eigenlijk als een nadere invulling van de ambtseed. Een voorlichting van de Raad van State uit eind 2022 maakt duidelijk wat daarachter de gedachte is: integriteitscodes vloeien ten dele voort uit rechtsnormen, maar gaan voor het overige vooral over normen van publiek moraal. De meeste daarvan kunnen rekenen op brede instemming, maar dat geldt niet voor alle – ook in de moraal heerst pluriformiteit. Met goede argumenten kunnen hierover verschillende opvattingen naast elkaar bestaan.

Blijvende aandacht – en bescherming – verdient voorts de kwaliteit van het democratische debat. Met een plenair debat, een voorbereidende notitie van Kamervoorzitter Bergkamp en aanbevelingen vanuit de werkgroep-Van der Staaij is het met die aandacht niet per se slecht gesteld – zeker niet in vergelijking met het verleden. Weliswaar kwam die aandacht er pas onder druk van de (publieke ophef over de) uitingen van met name Forum voor Democratie, maar sindsdien is in de Kamer het inzicht gegroeid dat er wel wat meer aan de hand is dan het overschrijden van fatsoensnormen. Meer dan incidenteel gaat het om het in twijfel trekken van de legitimiteit van het debat *zelf* en de andere deelnemers daaraan, onder meer door persoonlijke aanvallen en ongefundeerde verdachtmakingen. Uit het oogpunt van het vrije democratische debat en het handhaven van de uitgangspunten van een redelijke discussie zou daar de voornaamste zorg naar uit moeten gaan. De hierboven aangehaalde waarschuwingssignalen kunnen hier aardig als leidraad dienen. Zo wijst ook de notitie-Bergkamp, al is het nog enigszins impliciet, als maatstaf aan dat er sprake moet zijn van ‘een open en faire gedachtewisseling, waaraan iedereen op gelijke voet kan deelnemen en zich ongeacht overtuiging of persoonlijke achtergrond gerespecteerd voelt’.

Nu is het verleidelijk de kwaliteitsimpuls te zoeken in het formuleren van meer of betere regels. Dat is ook niet per se onzinnig, maar niet het pleidooi dat ik hier wil houden. Bij een democratie hoort de nadruk niet te liggen op handhaving met bijbehorende sancties, maar op de regelmatige en intensieve dialoog over wat wel en niet belangrijk is, en wel en niet aanvaardbaar. Dat is niet meteen de grootste kracht van de Nederlandse

volksvertegenwoordiging, waar zeker sinds de jaren zestig een zeker ongemak te bespeuren valt om over dergelijke onderwerpen een meer principieel debat te voeren. Soms is er zelfs een neiging, uit onzekerheid misschien, of uit populistisch effectbejag, om er wat smalend over te doen. Hebben we niet belangrijkere dingen te doen? Die houding is niet alleen jammer, maar uiteindelijk ook ondermijnend. De normen van de democratie leven bij de gratie van de dialoog erover, en bij het vermogen om elkaar hierop aan te spreken.

Ik sluit af met een onbescheiden uiting van eruditie op basis van het laatst gelezen boek. Deze zomer las ik de Nederlandse vertaling van de roman *De weg naar buiten* van de Oostenrijkse schrijver Arthur Schnitzler (1862-1931) uit 1908. In een begeleidend voorwoord maakt Arnon Grunberg ons erop attent dat er in de roman tot tweemaal toe de volgende zin opduikt: 'We moeten een dolk zien flitsen om te begrijpen dat er een moord heeft plaatsgevonden'. De blinkende dolk moet voor de schrijver meer hebben betekend dan alleen een dramaturgisch beeld. Al in zijn dagboeken uit de jaren 1882-1885 is namelijk de volgende passage terug te vinden:

> 'En ook schoot me de zin te binnen die ik ooit had genoteerd: "We moeten altijd de dolk zien flikkeren, om te begrijpen dat er een moord gepleegd is", en voegde er voor mezelf aan toe: vaak zien we de dolk flikkeren, en in plaats van hem de moordenaar uit handen te wringen volstaan we met de zachte vermaning dat hij zoiets toch eigenlijk niet moest doen, – als we niet ook voor zo'n vermaning te onverschillig en gemakzuchtig zijn.'

Lang voordat Schnitzler kon bevroeden wat de Europese samenlevingen nog te wachten stond, ontvouwde de auteur hier een gedachte over schuld en verantwoordelijkheid en het grijze gebied tussen die twee. Onomwonden wijst hij ons erop dat de speelruimte van de aanvaller mede wordt bepaald door de opstelling van de omstanders.

Op het eerste gehoor sluiten deze waarschuwende woorden naadloos aan bij de bezorgde toon van veel van de werken waaraan ik in de opening van deze brief refereer. En toch laat die literatuur uiteindelijk vooral zien hoe wij ook eerder in de geschiedenis in staat zijn gebleken om democratische crises het hoofd te bieden en over diepe politieke scheidslijnen heen te stappen, met het doel een afbraak van de instituties te voorkomen.

Ik wens u veel wijsheid toe in uw gedachtewisselingen.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

Carla Hoetink

Mr. H.F.M. Hofhuis
oud-rechter

Aan: de Staatscommissie rechtsstaat
per e-mail: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Den Haag, 14 juli 2023

Geachte leden van de Staatscommissie,

Met een brief van 23 mei 2023 heeft een van uw leden mij uitgenodigd een korte brief te schrijven die de analyse van uw commissie zou kunnen versterken. Met dit bericht, in briefvorm, voldoe ik aan deze uitnodiging. In mijn reactie beperk ik mij tot enkele gedachten over het onderwerp 'effectieve rechtsbescherming'.

Het bieden van rechtsbescherming – aan de burger in zijn verhouding tot overheden en tot andere private partijen – is een van de hoofdtaken van de rechter, individueel zowel als collectief. Daarvoor is de rechter gelegitimeerd en toegerust. Hij ontleent zijn legitimatie aan zijn (grond)wettelijke opdracht en is zo bezien ook democratisch gelegitimeerd. In ons staatsbestel berusten de positie en de bevoegdheden van de rechter immers op zijn wettelijk vastgelegde benoeming 'voor het leven', die onafhankelijkheid garandeert en de rechter onvatbaar maakt voor (her)verkiezingsgedrag. Andere systemen zijn denkbaar, maar in algemene zin functioneert het Nederlandse systeem goed en zijn aan alternatieven voor dit systeem naast mogelijke voordelen zeker ook grote risico's verbonden.

Tussen de staatsmachten – wetgever, bestuur en rechter – bestaat geen volstrekte hiërarchie. Ieder heeft zijn eigen taak en domein. De volksvertegenwoordiging vormt in zekere zin het 'hoogste orgaan' van de democratische rechtsstaat, een typering die ook tot uiting komt in het zogeheten 'primaat van de politiek'. Maar dit betekent niet dat bijvoorbeeld de wetgevende macht (d.w.z. regering en Staten-Generaal tezamen) rechterlijke oordelen naast zich neer kan leggen of in alle gevallen en zonder meer kan 'overrulen'. Wetten kunnen worden veranderd en internationale verdragen kunnen worden opgezegd, maar de beide elementen van het begrip 'democratische rechtsstaat' waarborgen (óók) dat voor een ieder effectieve toegang tot de rechter bestaat en dat de rechter effectieve rechtsbescherming moet kunnen bieden. De domeinen sluiten elkaar niet uit. Iets preciezer gezegd: zij kunnen elkaar overlappen. Wetgeving vergt altijd interpretatie, en dus ook door de rechter in de zaken die hem worden voorgelegd. Bovendien vraagt macht altijd om tegenmacht. Het recht is niet het definitieve, niet voor verdere uitleg vatbare, eindproduct van het oordeel van '50% plus één'.

Zoals gezegd: de rechter is *toegerust* om rechtsbescherming te bieden. Hij is daartoe bij uitstek geëquipeerd. Hij is onafhankelijk en heeft geen doel of agenda, anders dan dat hij deskundig en gewetensvol toepassing moet geven aan het recht (een begrip dat méér omvat dan het totaal van alle geschreven regels in wetten en andere algemene voorschriften, en bovendien niet statisch van aard is). Deze opdracht vormt een kernelement van het begrip democratische rechtsstaat, waarin de *rule of law* heerst. Uiteraard zijn ook politieke organen zoals de wetgever en het bestuur gebonden aan het recht, maar zij dienen veel méér belangen en missen de professionele gerichtheid op die 'rechtstoets'. Daarvoor is nu juist de rechter, als derde staatsmacht, bedoeld. Het maken en uitvoeren van algemene voorschriften is ook een andere taak dan het beoordelen of in een concreet geval (of in groepen van gevallen) de toepassing van regels onrecht oplevert. Voor het bieden van rechtsbescherming zijn de staatsmachten wetgever en bestuur niet toegerust. De meer recente ontwikkelingen in 'de politiek' versterken deze vaststelling. Denk – om enkele voorbeelden te noemen – aan de sterk toegenomen versnippering in de volksvertegenwoordiging, het uitbesteden van allerlei

vormen van vooroverleg in lastige kwesties aan ‘overlegtafels’ en de geringere beheersbaarheid van geautomatiseerde processen. Daardoor neemt de effectiviteit van de wetgevende en de uitvoerende macht af. Ook het ‘juridische geweten’ van deze andere staatsmachten verschraalt. Het is niet aan de rechter om de andere staatsmachten de maat te nemen, maar dergelijke ontwikkelingen maken de noodzaak van rechtsbescherming door de rechter klemmender. (Waarbij het overigens des te gênanter is dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze rechterlijke opdracht jarenlang heeft veronachtzaamd in de Toeslagenaffaire.)

De noodzakelijke onafhankelijkheid van de rechter en zijn organisatie (“de Rechtspraak”, een wonderlijke aanduiding voor het organisatorische geheel van de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, nu de Hoge Raad en de Afdeling hierbuiten vallen) maken het hachelijk dat rechters deelnemen aan vormen van ‘professionele samenwerking van de staatsmachten’ en zich, als organisatie, uitspreken over knelpunten in wetgeving of uitvoering die rechters in hun dagelijkse werk signaleren. Rechters staan niet buiten de samenleving en het is nodig dat zij aanvoelen wat daar speelt, maar er moeten niet (als het ware) overlegtafels komen waaraan ook de rechter plaatsneemt. Het oude adagium dat de rechter (slechts) ‘door zijn vonnis spreekt’ heeft nog steeds goede zin, ook al kan het een houterige indruk wekken. De rechter is, als zodanig, geen deelnemer aan het maatschappelijke debat. Het is immers juist zijn taak om geschillen die daarbij ontstaan, op een deskundige maar tegelijk onbevangen manier op te lossen met gebruikmaking van zijn ‘gereedschap’, het recht. In gecomprimeerde versies van zijn uitspraken (in zogeheten voorleesteksten en in persberichten) kan hij de aandacht vragen voor waargenomen algemene tendensen of structureel onrecht. Maar dergelijke uitingen zijn steeds geënt op zijn hoofdtaak, het rechtspreken. De Raad van State toont zich in zijn Jaarverslag 2022 onder het kopje “Samenspel binnen de overheid” voorstander van “systematischer” terugkoppeling “naar regering en parlement” door rechters op grond van hun kennis van en ervaring met de manier waarop wetten en overheidsmaatregelen in de praktijk uitwerken. Ik ben daarvan geen voorstander.[1] Los van mijn principiële bedenking is het opvallend dat de Raad van State dit schrijft zo kort nadat in de Toeslagenaffaire aan het licht was gekomen dat de Afdeling is tekortgeschoten in haar zuiver rechtsprekende taak. Als de Afdeling in een vroeg stadium had ingegrepen in de manier waarop de Belastingdienst omging met het terugvorderen van toeslagen ook na mogelijk kleine onzorgvuldigheden, was die affaire waarschijnlijk niet zo groot geworden.

In Nederland bestaat een traditie van grote terughoudendheid van de rechter bij het bieden van rechtsbescherming waardoor direct of indirect kan worden ingegrepen in (de gevolgen van) wetgeving in formele zin. Dat is terecht, want zoals het bieden van rechtsbescherming een hoofdopdracht is van de rechter, behoren het beraadslagen over en het vaststellen van wetgeving tot de kerntaak van de wetgevende macht. Maar daarmee is het laatste woord over de soms ingewikkelde verhouding tussen deze domeinen niet gezegd. Louter als voorbeeld noem ik het soms ontbreken van adequate rechtsbescherming bij gemeentelijke herindelingen, die bij gewone wet tot stand komen. Het standaardarrest van de Hoge Raad in de zaak van de gemeente Tegelen tegen de provincie Limburg[2] is nog steeds leidend.[3] De poging van particulieren om een uitspraak van de rechter te krijgen over – in hun ogen – onrechtmatig feitelijk handelen binnen de provincie Groningen voordat de Staten-Generaal het wetsvoorstel tot wijziging van de gemeentelijke herindeling hadden aanvaard, liep stuk op het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet. Volgens het hof Arnhem-

[1] Zie ook: Herman Hermans en Hans Hofhuis, Kennis delen met de samenleving?, *Trema* 2010, nr. 2, p. 50 e.v.
[2] Hoge Raad 19 november 1999, ECLI:NL:HR:AA1056, *NJ* 2000, 160 m.nt. TK.
[3] Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4366, over de gemeentelijke herindeling van Groningen, Ten Boer en Haren.

Leeuwarden onttrekken ook voorbereidingshandelingen – in dit geval van de provincie – in het kader van en in de aanloop naar het herindelingsadvies van provinciale staten binnen de wettelijke herindelingsprocedure, zich aan beoordeling door de rechter. Ik heb geen eigen oordeel over de juistheid van de bezwaren van de eisers in deze zaak, maar meen dat het uit het oogpunt van rechtsbescherming ongelukkig is dat de rechter helemaal buitenspel staat. De vertegenwoordigende lichamen zijn – ik herhaal het – niet toegerust om rechtsbescherming te bieden. Ik breng in herinnering wat de annotator T. Koopmans in zijn *NJ*-noot heeft geschreven: “Bovendien gaat het omdopen van de voorfase tot deel van het wetgevingsproces misschien wel nodeloos ver: als in het adviseringstracé ongelukken gebeuren, is het wel eens goed dat er nog rechters zijn.” Even verderop betoogt Koopmans dat een “andere redenering” (dan die van de Hoge Raad) “mogelijk [zou] zijn geweest”. Uw commissie is niet gebonden aan de beantwoording van een bepaalde rechtsvraag door de Hoge Raad en zou zich kunnen laten inspireren door deze woorden van Koopmans. Er zit iets ongerijmds in het huidige systeem. Enerzijds vertrouwt het, terecht, als gevolg van het ingrijpende karakter van gemeentelijke herindelingen voor de positie van de burger, de beslissing toe aan het hoogste democratische orgaan, de centrale wetgever. Anderzijds neemt het echter voor lief dat de rechtsbescherming voor de burger in handen ligt van datzelfde orgaan, dat daarvoor niet is toegerust. Hier manifesteert zich een rechtstekort.

Voor het geven van een nadere toelichting op deze brief ben ik beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Hans Hofhuis

MO DEN BOSCH
Opvang & Begeleiding

Aartshertogenlaan 23
5212CB 's-Hertogenbosch

Tel 073 613 92 25

info@modenbosch.nl
www.modenbosch.nl

Staatscommissie rechtsstaat
t.a.v. prof. dr. H. Kummeling
per email: info@staatscommissierechtstaat.nl

Onderwerp: Ervaringen met de rechtsstaat

's-Hertogenbosch, 1 juni 2023

Geachte leden van de Staatcommissie rechtsstaat,

U heeft mij uitgenodigd om mijn ervaringen met de rechtsstaat te delen, als informatie voor uw taakuitvoering: vanuit het burgerperspectief adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur.

Graag deel ik de volgende ervaringen met hoe wij omgaan met onze (dreigend) dakloze medemens, vanuit het perspectief van maatschappelijke opvang:

1. Het stereotypische beeld van dé dakloze is eenzijdig en onjuist;
2. Zelfredzaamheid is een kwestie van geluk;
3. De huidige doorontwikkeling van maatschappelijke opvang sluit aan bij de decentralisatie in het sociaal domein;
4. De uitvoering is een spaghetti van regels;
5. Het kan beter.

1. Het stereotypische beeld van dé dakloze is eenzijdig en onjuist

Bij de Maatschappelijke Opvang in Den Bosch bieden wij opvang en begeleiding in verschillende vormen aan mensen die (dreigend) dak- of thuisloos zijn. We hebben te maken met veel verschillende mensen, de 'paradijsvogel' en de 'pechvogel' en alles ertussenin. De paradijsvogel met complexe problematiek en jarenlange draaideur-ervaring van zorginstelling in en uit. De pechvogel die door een life event van de ene in de andere ellende afglijdt. Met alle teleurstellingen en krassen op de ziel die daarbij komen. Iedereen kan dakloos worden en vaak is er weinig voor nodig, minder dan gedacht in ieder geval. Het stereotype beeld van de verwaarloosde oudere man slapend op een bankje met naast zich een open blik bier en plastic tassen met spullen, is eenzijdig en onjuist.

G. (53) – "Je wil dat iedereen je gewoon als mens ziet. Ik heb wel eens tegen een ambtenaar van mijn leeftijd gezegd: Ooit was ik net als jij ook een normaal mens met een leuke job en een gezin en een huis. Ze keek me voor het eerst echt aan. Ik geloof dat er een kwartje viel."

2. Zelfredzaamheid is een kwestie van geluk

Wij zien het in de opvang elke dag weer: waar je vandaan komt, bepaalt in grote mate je zelfredzaamheid. Weinig is zo overerfbaar als ongunstige sociaaleconomische omstandigheden. Niet iedereen heeft zeven vinkjes en de kansen om meer vinkjes te krijgen – bijvoorbeeld door opleiding – zijn echt niet voor iedereen gelijk. Je zou dus maar pech hebben vanaf de start.

M, 31 jaar: "Ik ben alleenstaande moeder van twee jonge kinderen (3 en 6). Ik werk parttime als schoonmaakster, maar ik verdien net niet genoeg om alle rekeningen en boodschappen te betalen. Elke maand is het een gevecht om niet te veel in de min te staan, soms slaan we aan het einde van de maand een paar warme maaltijden over en eten we bami soep uit een pakje of brood met ei. Ik kan geen kinderopvang betalen en ben bang om toeslagen aan te vragen, want daar heb ik ooit problemen mee gehad. Meer uren werken, gaat dus ook niet. Ik sta elke dag gestrest op en ga hetzelfde naar bed. Toekomst? Ik leef van dag tot dag. Ik wil een betere toekomst voor mezelf en mijn kinderen, maar op dit moment lijkt dat heel onbereikbaar. Kom ik hier ooit nog uit?"

Niemand is volledig zelfredzaam in die zin dat hij alles zelf kan doen. Iedereen heeft beperkte zelfredzaamheid. Niemand kan het redden zonder hulp van anderen. Sommigen van ons kunnen die hulp alleen inkopen of putten uit een sociaal netwerk, terwijl anderen dat niet kunnen. Stel je bijvoorbeeld voor dat je geen tijd hebt om schoon te maken, dan huur je een schoonmaker in. Als je geen verstand hebt van belastingaangifte, vraag je een adviseur om hulp. Door de week gaan de kinderen naar de kinderopvang. Een huis zoeken wordt voor je gedaan door een makelaar en verhuizen doe je zeker niet in je eentje. Maar wat doe je als je weinig mensen om je heen hebt waarop je kunt vertrouwen of weinig geld om uit te geven? En welk oordeel vellen professionals en instanties vervolgens over jouw zelfredzaamheid? [1]

3. De huidige doorontwikkeling van maatschappelijke opvang sluit aan bij de decentralisatie in het sociaal domein

Met de decentralisatie van het sociaal domein – Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet – zijn taken van de rijksoverheid overgenomen door gemeenten. De gedachten daarachter gaan over nabijheid, sociale basis, anti-bureaucratisch, minder verkokering en integraal werken.[2]
Allemaal nodig als mensen in diepe crisis aanbellen bij de dag- en nachtopvang voor onderdak en begeleiding. Want het recht op wonen is in Nederland grondwettelijk vastgelegd. Toch is dak- en thuisloosheid de afgelopen jaren een groeiend probleem. En opvang biedt geen echte oplossing want dakloosheid is primair een huisvestingsprobleem. Vraag een willekeurig persoon die dak- of thuisloos is, waar hij behoefte aan heeft en het antwoord zal simpel zijn: een woning. Want kun je herstellen van trauma, zonder een dak boven je hoofd en wat privacy? Kun je elke dag gemotiveerd naar je werk gaan, zonder dat je een plek hebt om ’s avonds uit te rusten? Wonen is de basis. Iedereen verdient een dak boven zijn hoofd, een eigen plek om te kunnen werken aan herstel. Of dat gaat om herstel van schulden, een life event, een verslaving, maakt niet uit. De opvang die we in Nederland nu bieden is vooral in groepsverband, waardoor mensen eerder afglijden dan herstellen.

Daarom draaien wij het in Den Bosch om: een woning voor alle mensen die dakloos zijn, Wonen Eerst (met passende ondersteuning). Althans, dat proberen we. Voor alle mensen die zich in Den Bosch melden bij het gemeentelijk loket voor maatschappelijke opvang[3] kijken we eerst of zelfstandig wonen met ambulante begeleiding een passende oplossing is. Volledig in lijn met het Nationaal Actieplan Dakloosheid ‘Eerst een Thuis’[4] en passend in de doorontwikkeling van het sociaal domein. Door een goed opgezette ketensamenwerking met de gemeente en een wooncorporatie kunnen we voor Wonen Eerst trajecten ook echt woningen beschikbaar stellen. Gelijktijdig organiseren we indien nodig, zo snel als mogelijk, de vier andere Bossche vuistregels voor ‘Thuis in de Wijk’ – succesvol zelfstandig wonen: gezonde financiën, juiste ondersteuning, waardevolle dag-invulling en fijne leefomgeving.

4. De uitvoering is een spaghetti van regels

Toch blijft de uitvoering nog lastig want we hebben te maken met veel regels en loketten voor uitvoering, die niet altijd met elkaar samenwerken. Het begint al met een adres: om in te schrijven op een postadres heb je een identiteitsbewijs nodig, om een identiteitsbewijs aan te vragen moet je ingeschreven staan bij de betreffende gemeente. Ga zo maar door. En als we een woning weten te regelen zijn we natuurlijk nog niet klaar; in ieder geval moet de woning ingericht worden en moet inkomen geregeld zijn voor het betalen van de huur.

Voor woninginrichting is bijzondere bijstand de meest voorkomende voorziening. Toewijzing daarvan vraagt om een toets waarbij bewijsmiddelen worden gevraagd om vast te stellen of de verhuizing onvoorzien was, of er niet voor gespaard had kunnen worden en wat de noodzakelijke kosten dan zijn. Zo kan zich dus de situatie voordoen dat iemand wanhopig genoeg is om weken in een nachtopvang te

[1] In vrije vorm geleend van Tim ’s Jongers - Tim 'S Jongers - De Correspondent
[2] Mooi weergegeven in de 10 beloften opgetekend door Hilhorst en Van der Lans (2015): 2015-11-placemat-beloften-3D.pdf (josvdlans.nl)
[3] De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 geeft gemeenten de opdracht om ondersteuning te bieden aan inwoners die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn.
[4] Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een Thuis | Rapport | Rijksoverheid.nl – november 2022.

verblijven, eindelijk een woning krijgt aangeboden maar dat eerst de omvang van de ramen moeten worden gemeten zodat er niet te veel geld wordt toegewezen voor stoffering. De beoordeling van zo'n aanvraag kan tot 8 weken duren. Op zich niet gek als de onderzoeksplicht en bewijslast zo hoog zijn. Wel wat gek als wij het met elkaar belangrijk vinden om (dreigend) dakloze mensen niet of zo kort als mogelijk in de opvang te laten verblijven. Ook lastig om je administratie en archief op orde te hebben als je van bank naar bank hopt en uiteindelijk op straat belandt.

Daarnaast is inkomenszekerheid een minimale vereiste in elk Wonen Eerst traject. Als er nog geen inkomenszekerheid is, ligt het aanvragen van bijstand voor de hand. De bijstandstoets blijkt echter relatief veel tijd in beslag te nemen, met name door de hoge bewijslast en uitvoerige fraudetoets. Terwijl dit doorslaggevend kan zijn voor het aangaan van de huurovereenkomst. Weer: wat gek als wij het met elkaar belangrijk vinden om (dreigend) dakloze mensen niet of zo kort als mogelijk in de opvang te laten verblijven. Weer: terwijl het op orde hebben van zo'n archief al lastig is als je wel een woning hebt. Bovendien heeft de gemeentelijke toets of iemand in aanmerking komt voor een Wonen Eerst traject onder de Wmo op dat moment al plaatsgevonden.

Dus bij elk loketje opnieuw doorleven hoe slecht het gaat, opnieuw dat verhaal vertellen, opnieuw "bewijzen" dat je hulp nodig hebt. Wat dat doet met een mens? Schaamte, schuldgevoel, vernedering, wanhoop, woede (misschien wel middelengebruik, agressie). Dat is niet de bedoeling van de wet. Integendeel, zie het doel van de decentralisatie.

K. (32) – "Het is al vernederend genoeg om tegen 1 vreemde te moeten vertellen hoe je je leven naar de klote hebt laten gaan, hoe je dakloos werd, in de schulden terecht kwam. Stel je eens voor je moet dat tegen 5 vreemde mensen vertellen, steeds weer op nieuw die ellende oprakelen. En dan allemaal die papieren, kopietjes, afschriften, bewijzen. Alsof ik met een printer rondloop en een archiefkast. Bewijzen van wat? Ik woonde verdorie al bijna een jaar in mijn Fiat Uno. Op een gegeven moment trok ik dat niet meer en ben ik niet meer naar afspraken gekomen. Maar dat was niet zo slim, want zodra je zelf uit het systeem glipt, laat het systeem je helemaal vallen."

Op microniveau kan het (onnodig) ingewikkeld zijn om een oplossing te bewerkstelligen. Tegelijkertijd is ook op macroniveau zichtbaar dat bijvoorbeeld de belofte van minder verkokering en integraal werken nog aandacht behoeft, waardoor geld lang niet altijd doelmatig lijkt te worden besteed. Neem de scheiding tussen materiële en immateriële zorg bij de gemeente. Bij meer dan enkelvoudige problematiek wordt een regiehouder toegewezen, die is gefocust op het inzetten van zorg want daar kan de regiehouder zelf invloed op uitoefenen. Terwijl materiele ondersteuning soms een eenvoudigere en betere oplossing kan bieden. Neem de vaak nog gebrekkige samenwerking tussen gemeente, zorgkantoor en zorgverzekering rondom mensen met complexe problematiek. Als iedereen verantwoordelijk is voor een eigen deel, kan het nog steeds gebeuren dat er veel geld wordt uitgegeven zonder dat er tot een oplossing wordt gekomen.

Een praktijkvoorbeeld geleend van het Instituut voor Publieke Waarden: "Er meldde zich bij ons een mevrouw met vijf kinderen en 7.000 euro huurschuld. Ze was gescheiden van een man waar ze eindelijk aangifte tegen durfde te doen wegens huiselijk geweld. Ze kreeg de stempel uithuiszetting omdat ze de schuld niet kon aflossen. De oplossing was: de kinderen in de crisispleegzorg en zij drie maanden de vrouwenopvang in, voor honderd euro per dag. Crisispleegzorg kost 13.000 euro per traject, dus 65.000 euro. Al met al geven we 74.000 euro uit om een probleem niet op te lossen dat 7.000 euro groot is. Onze oplossing: 2.281 euro overmaken aan de woningcorporatie onder voorwaarde dat zij in haar huis mag blijven wonen. Zo geven we haar de kans om betrokken te zijn bij haar eigen gezin en regie te kunnen blijven voeren. We besparen veel geld waar we nog meer problemen van kunnen oplossen. En we blijven binnen de wet."[5]

[5] Zie artikel: Hoe bureaucratie leidt tot willekeur - Brainwash - HUMAN

5. Het kan beter

In een rechtsstaat als de onze – waarin wonen een grondrecht is en waarin we rechtsstatelijke waarden (willen) nastreven zoals empathie, betrokkenheid en vertrouwen – is er juist alle aanleiding om te zoeken naar wat en hoe het wel kan. Waarbij we uitgaan van vertrouwen, de bewijslast omdraaien, mensen echt zien-horen-helpen.

B. (34) – "Als je eenmaal in die bureaucratische molen zit, dan word je heel bewust gemaakt van de nederige positie. Soms onbedoeld, want ambtenaren doen ook gewoon maar hun werk en houden zich aan regels en wetten. Alhoewel ik snap dat ik net als iedereen aan voorwaarden moet voldoen om hulp, een woning, of een bed te mogen krijgen, is het toch heel neerbuigend om allemaal die instanties te moeten overtuigen van je ellende. Je voelt je soms een soort van verdachte, terwijl je niks onwettelijks hebt gedaan."

Daarbij komt dat een menswaardigere oplossing vaak ook nog effectiever (en goedkoper) is. Want in de maatschappelijke opvang gaan veel geld om, met een jaarlijkse rijksbegroting van circa 385 miljoen, voor 2023 aangevuld met 65 miljoen. Een nacht in de nachtopvang kost in Den Bosch circa € 162. Op jaarbasis gaat dat om een bedrag van ruim € 59.000 per persoon. Een jaar lang foutief uitkeren van een bijstandsuitkering (en huur kunnen betalen) kost nog geen € 24.000. Zonder daadwerkelijk inzicht, is het voorstelbaar dat ook flinke kosten worden gemaakt met de ureninzet van gemeenteambtenaren die bij elk loket opnieuw onderzoeken en toetsen. Het levert dus én het individu én de samenleving veel meer op om uit te gaan van vertrouwen, in de aanvrager (onze cliënt) én in en de toets van collega-uitvoerders.

Als afsluiting vraag ik u op basis van mijn ervaringen graag om twee suggesties mee te nemen in uw overwegingen en analyse:

1. Kijk anders, meer eerlijk en vooral meer empathisch naar uw dakloze medemens. Zoek telkens naar hoe het wel kan, regels zijn er immers om te helpen niet om te belemmeren. Want pas als we samen – als burgers en als overheid – betrouwbaar en fatsoenlijk met elkaar omgaan, komt een rechtstatelijke cultuur echt tot stand. Voorleef rechtstatelijke waarden in wetgeving en uitvoering.[6]

2. Ga door met de kanteling van zorg naar wonen, bekrachtigd door het Nationaal Actieplan Dakloosheid. Verwacht ook van lokale overheden en uitvoerders deze nieuwe manier van kijken naar en omgaan met dakloosheid. Waarborg het recht op wonen, juist voor de meest kwetsbaren in onze samenleving. Zowel voor het individuele als het collectieve belang, we zijn er echt allemaal bij gebaat.

Ik vertrouw erop u hierbij voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,



Thijs Honig
Directeur
MO Den Bosch

[6] Zie ook het lezenswaardige essay "Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur" van Frank van Ommeren in het NJB van 2 december 2022 (afl. 38).

Van: Martin de Kok
Aan: Info staatscommissierechtsstaat
Onderwerp: FW: brief Staatscommissie rechtsstaat
Datum: dinsdag 30 mei 2023 15:02:55

Geachte leden van de staatcommissie rechtsstaat,

In de praktijk blijkt dat de burger vaak de aansluiting met het ambtelijke apparaat kwijt is geraakt, doordat er verschillende doelen worden nagestreefd.
De burger is op zoek naar een oplossing voor zijn probleem en de ambtenaar volgt de regels zonder het probleem aan te pakken. Echte communicatie vindt echter nauwelijks plaats. De ambtenaar moet zijn werkquotum halen en de burger voelt zich steeds meer niet begrepen.
Het met elkaar echt in gesprek gaan zal in vele gevallen leiden tot meer duidelijkheid en wederzijds begrip. Dat is de reden dat de Ombudscommissie Eindhoven in de hoorzittingen zowel de burger als de gemeente hoort in elkaars bijzijn. Dit levert soms verrassende inzichten op. Het invoeren van een hoorplicht in allerlei regelingen kan een goede stap zijn, waardoor de burger zich echt gehoord voelt. Wel dient dan te worden geregeld dat de burger akkoord geeft op de verslaglegging.
Een vermindering van het aantal loketten is daarnaast een must. Thans zien we teveel verwijzingen naar allerlei loketten, waardoor de burger de weg kwijt raakt en vaak de moed opgeeft, waardoor de problematiek toeneemt. Uitgangspunt zou moeten zijn vertrouwen in elkaar in plaats van wantrouwen. Daarom hulpvraag zo snel mogelijk beantwoorden met hulp en later de administratieve controles uitvoeren. Thans duurt het soms maanden voordat bv. een verzoek om bijstand tot een besluit leidt.
Hetzelfde zien we bij de schuldhulpverlening. Door de regelgeving rond schuldhulpverlening duurt het erg lang om überhaupt hiervoor in aanmerking te komen en vervolgens duurt de schuldsanering minimaal 3 jaar. Het gevolg is dat betrokkene en zijn omgeving een groot aantal jaren geblokkeerd staan en de aansluiting met de maatschappij dreigen kwijt te raken. Versnelling van de diversen procedures en doorlooptijden is absoluut noodzakelijk.
Tenslotte dient de overheid zich ALTIJD aan zijn eigen rechtsregels te houden. Het bevordert het vertrouwen in de overheid niet als deze van de regels afwijkt. Ook wanneer het de overheid niet goed uitkomt dienen de regels met betrekking tot bestemmingsplannen, omgevingsvergunning en inspraak te worden nagekomen. De door het overheidsbeleid ontstane noodsituatie dient binnen de bestaande regelgeving te worden opgelost. Dat burgers best bereid zijn mee te denken aan de oplossing van een probleem blijkt uit vele voorbeelden. Het slikken en stikken beleid zal alleen zorgen voor een verdere vergroting van de kloof tussen overheid en burger. Een praktijkvoorbeeld ter illustratie: op dinsdag wordt een informatieavond aangekondigd. Woensdag: informatieavond. Op donderdag worden tijdelijke lokalen geplaatst en op maandag worden 45 minderjarige asielzoekers geplaatst. Een dergelijke gang van zaken draagt niet bij aan wederzijds begrip en enthousiasme en kan rekenen op onbegrip van de buurtbewoner die al een jaar zit te wachten op een vergunning voor het plaatsen van een erker van 2 m2.
Ik wens de commissie een vruchtbare samenwerking toe en kijk uit naar hun advies.

Met vriendelijke groeten
Ombudscommissie Eindhoven

Martin de Kok, voorzitter

Staatscommissie rechtsstaat

info@staatscommissie rechtsstaat.nl

Geachte voorzitter en leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Hartelijk dank voor uw eervolle verzoek om mijn gedachten over de rechtsstaat met uw commissie te delen. Ik zal dat met name (maar niet uitsluitend) doen vanuit mijn ervaring als rechter en bestuurder in de Rechtspraak. Ik nam inmiddels kennis van de inbreng van de Raad voor de rechtspraak aan uw commissie en onderschrijf die geheel en van harte. Daarom zal ik me beperken tot een kortere en meer persoonlijke visie.

Voor de meeste mensen in ons land is de rechtsstaat vergelijkbaar met wat water voor een vis is. Men leeft erin, vindt het vanzelfsprekend en besteedt er geen gedachten aan. Dat wordt pas anders als het er niet meer is. Dan blijkt wat normaal is, onmisbaar te zijn.

Deze constatering stemt zowel tot vreugde als tot zorg. Vreugde vanwege de vanzelfsprekendheid dat we leven in een rechtsstaat. Zorg omdat die rechtsstaat wel aandacht en onderhoud behoeft om in stand te blijven en we onze ogen niet moeten sluiten voor het risico dat ook in ons land aan de randen van de rechtsstaat geknabbeld wordt als het politieke veld wijzigt. De opdracht aan uw Staatscommissie ondersteun ik dan ook van harte. Graag beschrijf ik hier drie aandachtspunten

Aansluitend bij de vanzelfsprekendheid die ik zojuist benoemde, wil ik als eerste aandachtspunt voor de versterking van het besef van het belang van de rechtsstaat, het onderwijs benoemen. De rechtsstaat is een abstract begrip, evenals de machtenscheiding, maar het aan de hand van concrete voorbeelden uitleggen wat het betekent als de Rule of Law niet geldt, moet tot de verbeelding van scholieren en studenten spreken. Daarin zou de positie van de onafhankelijke rechter als waarborg tegen willekeur, eigenrichting en machtsmisbruik een duidelijke plaats moeten krijgen. Daarmee voorkomen we ook dat het begrip "onafhankelijkheid" van de rechter bij het publiek een lege huls wordt ("elke adviseur noemt zich onafhankelijk"), danwel wordt beschouwd als een verouderd privilege dat rechters beschermt tegen ontslag.

Mijn tweede aandachtspunt is de toegang tot de rechter. Mijn zorgen daarover betreffen drie aspecten. Om te beginnen hoor en lees ik weinig over de toegang tot de rechter als verankerd in het EVRM en de grondwet. Het gaat in politieke- en beleidsstukken vooral over "de toegang tot het recht". Maar wat betekent dat? Wie of wat biedt dan die toegang tot het recht? Een advocaat, een adviesbureau, een mediator, een website, een A.I.platform? Dat kan allemaal, maar daarmee heeft de burger nog geen toegang tot de onfhankelijke rechter.

Een tweede aspect bij de toegang betreft de griffierechten. Vooral voor kleinere civiele zaken waren die veel te hoog en zijn ze, hoewel verlaagd, nog steeds te hoog. Daarbij komen ook nog de kosten van het uitbrengen van een dagvaarding en zo geldt de (kanton)rechter voor burgers en het MKB al snel als "te duur". Mede daarom is een aantal innovatieve projecten van de Rechtspraak[1] gestoeld op de verzoekschriftprocedure van artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering, waarvoor een veel lager griffierecht geldt en geen deurwaarder nodig is. Dat is echter vooralsnog aanvullend en geen oplossing voor het geschetste probleem.

Het derde aspect betreft de gefinancierde rechtsbijstand. De sociaal advocaat die mensen helpt en de weg naar de rechter weet te vinden als het nodig is, is voor mensen met een laag inkomen en een beperkte helpende omgeving een must om toegang tot de rechter te verkrijgen.

Mijn derde aandachtspunt betreft het noodzakelijke onderhoud van de derde pijler van de rechtsstaat, de Rechtspraak. Innoveren, digitaliseren, werven en opleiden van nieuwe rechters en andere medewerkers, het kost allemaal geld. Meer geld dan er beschikbaar is. Ik richt me in deze brief op het laatste. Dagelijks word ik ermee geconfronteerd dat de salarissen in de Rechtspraak achter zijn gebleven bij die van andere beroepsgroepen. Was dat voorheen vooral het geval in vergelijking met de private sector (een advocaat gaat er in salaris stevig op achteruit als hij of zij rechter wordt), hetgeen begrijpelijk is, tegenwoordig geldt dat ook voor mensen die rechter willen worden en werkzaam zijn bij de overheid en bij toezichthouders. Ook onze gerechtsjuristen en juridisch adviseurs – zonder wie de rechtspraak absoluut niet kan functioneren zoals zij nu doet - worden als zij overstappen naar, bijvoorbeeld, een departement aanzienlijk hoger ingeschaald. Deze, verhoudingsgewijs, lage salarissen voor rechters en hun rechterhanden vind ik onbegrijpelijk en zorgelijk, gelet op de zwaarte van de functies en de waarde van kwalitatief

[1] Regelrechter, overlegrechter, wijkrechter, procedure voor zorgverzekeringszaken

hoogstaande en betrouwbare rechtspraak. Voor de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten is dit verschil naar mijn mening ook niet bevorderlijk.

Tot slot nog enkele opmerkingen met een blik op de punten als vermeld in art. 2 lid 1 van het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat. De toegenomen aandacht vanuit de Rechtspraak voor "knellende wetgeving" en de signalering daarvan bij de wetgever vind ik een positieve ontwikkeling, waar ik graag aan bijdraag. Hoe eerder vanuit onze praktijk (mogelijke en ervaren) knelpunten kenbaar worden gemaakt, hoe beter het voor de burger en de rechtsbescherming is. Datzelfde geldt voor deelname vanuit de Rechtspraak aan expertgroepen, ronde tafels en dergelijke. Met behoud van onze bijzondere positie, meen ik dat dit nog meer kan gebeuren. Dat behoeft niet alleen inzet vanuit de kant van de Rechtspraak, maar ook tijdige alertheid en uitnodiging van de kant van de andere staatsmachten.

Ik dank u hartelijk voor uw aandacht en wens u veel succes met uw opdracht.

Hoogachtend,

Robine de Lange-Tegelaar

President rechtbank Den Haag

17/7/23

Leiden, 15 augustus 2023

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om mijn gedachten over de rechtsstaat met uw commissie te delen, en voor het respijt dat u mij heeft geboden. Inmiddels heeft uw commissie al veel informatie ontvangen; het heeft geen zin om eerder gedane suggesties te herhalen. Ik beperk mijn inbreng daarom tot vier punten die vooral dienen ter aanvulling van wat anderen al naar voren hebben gebracht.

(1) Het begrip 'rechtsstaat'

Zoals u opmerkt in uw Werkprogramma, worden uiteenlopende betekenissen toegekend aan het begrip 'rechtsstaat'. Er zijn brede en minder brede opvattingen naar voren gebracht; de relatie met de democratie is benadrukt; verwezen is naar het werk van de Commissie van Venetië en haar *rule of law checklist*.

Te midden van alle rapporten en beschouwingen moet men niet over het hoofd zien dat we sinds kort ook beschikken over een *juridisch bindende* omschrijving van het begrip 'rechtsstaat'. In de zogenaamde Conditionaliteitsverordening heeft de Europese Unie een mechanisme gecreëerd voor gevallen waarin schendingen van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de financiële belangen van de Unie. [1] Artikel 2 van de Verordening bevat een definitie van het begrip 'de rechtsstaat', een van de waarden waarop de Unie is gebaseerd:

> Het omvat de beginselen van legaliteit hetgeen een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert, van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook ten aanzien van de grondrechten, van de scheiding der machten, en van non-discriminatie en gelijkheid voor de wet. De rechtsstaat wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 VEU.

Deze definitie is weliswaar in de specifieke context van deze verordening opgesteld, is ook niet uitputtend bedoeld ("omvat"), maar kan toch een belangrijk oriëntatiepunt vormen voor het werk van uw commissie.

(2) Europese discussies over de rechtsstaat

De verordening is tot stand gekomen tegen de achtergrond van voortdurende, en vaak verbeten, discussies over de doelbewuste aantasting van de rechtsstaat in een aantal Europese landen. In dit verband worden de EU-lidstaten Polen en Hongarije vaak genoemd. Beide landen zijn dan ook het voorwerp (geweest) van verschillende juridische en politieke procedures, zowel in het kader van de EU als dat van de Raad van Europa. Het waren ook Hongarije en Polen die de geldigheid van de Conditionaliteitsverordening in twijfel trokken. In twee, grotendeels identieke en principieel getoonzette, uitspraken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie de bezwaren afgewezen.[2]

---

1 Verordening 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad, van 16 december 2020, *Pb. EU* L 433I.

2 HvJEU, zaken C-156/21 en C-157/21, van 16 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:97.

Zo heeft het Hof van Justitie opgemerkt dat de eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden – waaronder de rechtsstaat – een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit het Unierecht (r.o. 126 van zaak C-156/21). Alleen als de lidstaten deze waarden voortdurend in acht nemen, kan sprake zijn van het wederzijdse vertrouwen waarop de samenwerking tussen de lidstaten is gebaseerd (r.o. 129). Het Hof onderstreept dan ook dat artikel 2 VEU niet gewoon een politieke koers of intentie verwoordt, maar waarden bevat die tot de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde behoren; zij zijn geconcretiseerd in juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten (r.o. 232).

Discussies over de kwaliteit van de rechtsstaat kunnen zich dan ook niet beperken tot een zuiver nationale analyse. De kwaliteit van de Nederlandse rechtsstaat gaat ook de Europese Unie aan, net zo goed als de kwaliteit van de rechtsstaat in andere EU-lidstaten ons direct aan gaat. De Nederlandse rechter kan, om een inmiddels bekend voorbeeld te nemen, niet zo maar instemmen met de overdracht van een verdachte naar Polen, als de betrokkene daar geen eerlijk proces voor een onafhankelijke rechter kan verwachten. [3] Het is dan ook begrijpelijk dat Nederland een heel actieve rol speelt in de politieke en juridische discussies over de rechtsstaat, onder meer in Polen en Hongarije. Nu de Europese Unie allerlei nieuwe mechanismes heeft ontwikkeld om de kwaliteit van de rechtsstaat in de lidstaten te beoordelen en te versterken, zoals John Morijn ook in zijn brief aan uw commissie noemt, mag van Nederland een proactieve opstelling worden verwacht. Daarbij gaat het zeker niet alleen om 'zenden': er valt veel te leren van de discussies en rechtspraktijk in de landen om ons heen. [4]

(3) Horizontale werking

De Conditionaliteitsverordening mag dan de eerste juridisch bindende definitie van de rechtsstaat bevatten, ze kent toch zekere grenzen. Ze draait in essentie om het beperken van de uitoefening van overheidsmacht. Dat past bij het doel van de verordening, en sluit aan bij een lange constitutionele traditie die veel Europese landen met elkaar gemeen hebben.

In de door uw commissie al ontvangen brieven is echter terecht naar voren gebracht dat dit, in de woorden van Ernst Hirsch Ballin, "maar één kant (laat) zien van wat een rechtsstaat voor de burger moet betekenen": de overheid heeft ook actieve zorgtaken. Daarbij is door meerdere auteurs verwezen naar de sociale, economische en culturele grondrechten.

Ik zou daaraan, wellicht ten overvloede, willen toevoegen dat ook de 'klassieke' grondrechten, zoals deze bijvoorbeeld in het EVRM zijn neergelegd, positieve verplichtingen aan de staat opleggen. De voorbeelden zijn legio, van het voorkomen van huiselijk geweld[5] tot het bestrijden van haatzaaien en aanzetten tot discriminatie door extremistische politici.[6] Een recent voorbeeld betreft de verplichting om effectieve bescherming te bieden aan gedetineerden die zich in een uiterst kwetsbare positie bevonden. In de Russische gevangenissen had zich een informele hiërarchie gevormd, waarbij "outcast" gevangenen stelselmatig werden geïntimideerd, vernederd en uitgebuit door hun machtiger medegevangenen – met medeweten en soms ook actieve medewerking van het gevangenispersoneel. [7] Het is een extreem voorbeeld, maar het laat in alle scherpte zien dat de

---

3 Zie bv. HvJEU 17 december 2020, C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033, en vervolgens de tussenuitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5051.

4 Een mooie bron van rechtsvergelijking is te vinden in de rapporten over het thema "Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law" die zijn opgesteld voor het XXX jaarcongres van de FIDE, Sofia, 31 mei – 3 juni 2023, te vinden op fide-publications-vol-1.pdf (cic.events).

5 Zie bv. EHRM, arrest van 9 juni 2009, *Opuz t. Turkije*, appl. no. 33401/02, en de in het kader van de Raad van Europa opgestelde Conventie van Istanbul.

6 EHRM, arrest van 16 februari 2021, *Budinova en Chaprazov t. Bulgarije,* appl. no. 12567/13.

7 EHRM, arrest van 2 mei 2023, *S.P. e.a. t. Rusland*, appl. no. 36463/11.

overheid niet mag wegkijken als de 'klassieke' grondrechten van haar burgers door derden worden geschonden.

Conceptueel kan men de hier bedoelde positieve verplichtingen beschouwen als onderdeel van afzonderlijke grondrechten, los van de rechtsstaat. Maar men kan discussies over het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat niet los zien van het vermogen van de staat om burgers te beschermen als lijf en leden, of have en goed, gevaar lopen. Of, zoals Herman Tjeenk Willink aan u schreef, in een iets andere context: "Dat ontbreken van bescherming van burgers *door* de overheid heeft de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat ten minste zoveel aangetast als het ontbreken van bescherming van burgers *tegen* de overheid".

(4) Rechtsstaat als cultuur

Ik ontkom toch niet aan een herhaling. Verschillende auteurs, onder wie Geert Corstens, hebben al gewezen op het belang van een rechtsstatelijke cultuur. Men kan prachtige regels opstellen, maar uiteindelijk komt alles aan op de wijze waarop men de regels in praktijk brengt. "Without wanting to be melodramatic", zo verzuchtte de Britse journalist Hinsliff in 2019, toen de constitutionele chicanes in het Brexit-debat nieuwe hoogten bereikten, "it is in days like these that you realise how many democratic norms rely on an understanding that those in power will do the decent thing". [8]

***

Ik hoop dat bovenstaande bijdraagt aan het werk uw commissie. Tot een nadere toelichting ben ik natuurlijk graag bereid.

Met vriendelijke groet,
Rick Lawson

Hoogleraar Europese bescherming van mensenrechten
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

[8] Gaby Hinsliff, "Exit May. Now begins a battle for the soul of our democracy", in *The Guardian,* 6 juni 2019.

TILBURG UNIVERSITY

TILBURG LAW SCHOOL

Datum
28 juli 2023

E-mail
A.E.M.Leijten
@tilburguniversity.edu

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Als filosofe Martha Nussbaum over haar werk vertelt, haalt ze regelmatig Hans en Grietje aan. Kinderen die hongerig in het bos belanden omdat hun ouders geen tijd en geen eten voor ze hebben. Een 'complicated social problem', volgens Nussbaum, dat om institutionele oplossingen vraagt. Welnee, vertelt het sprookje ons, het probleem is een heks! En 'once you put the witch into the oven, the world is fine again'. Nussbaum's punt is dat we gewend raken aan een slordige, simpele manier van denken over echte problemen.[1]

Complexe sociale problematiek is ook Nederland niet vreemd. Meer dan vijf procent van de Nederlandse bevolking leeft met armoederisico; een op de vier mensen met armoederisico is een kind.[2] De problemen in de jeugdzorg zijn welbekend; tekorten in zorg, opvang, onderwijs en huisvesting zijn op zijn zachtst gezegd verontrustend. Ook hier zijn we soms geneigd weg te kijken, of de aandacht te richten op een obstakel dat uit de weg moet worden geruimd. Denk aan een onwelwillende coalitiepartij of politiek leider, een wantrouwend bestuur of een te terughoudende rechterlijke toets. Doen we daar wat aan, dan wordt het vast allemaal beter.

De Staatscommissie rechtsstaat heeft als taak gekregen concrete maatregelen voor te stellen voor het functioneren van de drie staatsmachten met als doel de bescherming van de burger effectief beter te maken. In lijn met het verzoek van uw commissie, zal ik mij in deze brief richten op de sociale kanten van de rechtsstaat, in de overtuiging dat de bescherming van de burger alleen echt kan worden versterkt, als ook sociale kwesties als structureel onderdeel van het rechtsstatelijke vraagstuk worden gezien. Ik breek een lans voor een grotere nadruk op de zorgende staat en het (nader) constitutionaliseren van zorg, waarbij ik 'zorg' breed opvat. Daarbij ga ik in op constitutioneel bewustzijn, de rol van sociale grondrechten, en de procedures waarmee deze verwezenlijkt dienen te worden.

[1] Bijv. in de podcast *The Good Life: Andrew Leigh in Converstation*, 'Philosopher Martha Nussbaum on anger, envy, disgust & love', 28 april 2020.
[2] Zie, voor recente CBS-cijfers, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/1-op-de-4-mensen-met-armoederisico-is-een-kind.

Constitutionalisme van zorg

'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat', zo luidt sinds bijna een jaar de algemene bepaling waarmee onze Grondwet opent. Hoe we die bepaling ook precies moeten lezen, duidelijk is dat de Grondwet een centrale rol toekomt bij het waarborgen van de rechtstaat. Nu is de Nederlandse Grondwet oud, en ook sober en moeilijk te wijzigen. Nieuwe grondwetsbepalingen moeten constitutioneel 'rijp' zijn; voor aspiraties is de Grondwet niet de plek. Zo wordt de toevoeging van de sociale grondrechten in 1983 gezien als weerslag van wat al was – de sociale welvaartsstaat –, en niet als startpunt van nieuw streven. Daar komt bij dat door een gebrek aan constitutionele toetsing, de interpretatie van de Nederlandse Grondwet weinig impulsen krijgt.

Toch lijken het belang en de maatschappelijke rol van de Grondwet de laatste jaren toe te nemen. De Covid-19-pandemie is daar ongetwijfeld mede debet aan. Toen we te maken kregen met vergaande beperkingen van grondrechten die niet een enkeling, maar praktisch een ieder, en wel direct, raakten, waren verwijzingen naar de Grondwet ineens aan de orde van de dag. In de publieke en politieke discussie werd in de Grondwet naar houvast gezocht.[3] Tezamen met de roep om meer tegenmacht naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire, heeft dit ook de wens om constitutionele toetsing in te voeren weer op de voorgrond doen treden. Als er echt wat op het spel staat, kunnen en willen we niet om de Grondwet heen.

Het karakter van de Nederlandse Grondwet zou aan het bewerkstellingen van een sterkere (sociale) rechtsstaat daarom niet in de weg mogen staan. In dit kader valt inspiratie te halen uit wat in de literatuur wel *constitutionalism of care* wordt genoemd – ik zal het hier hebben over een 'constitutionalisme van zorg', en het (nader) 'constitutionaliseren' van zorg. Zo bespreekt Neo in een recent artikel hoe het constitutionele recht moet worden overdacht naar aanleiding van de lessen uit de pandemie – die het bestendigen en verdiepen van ongelijkheden tot gevolg had. Het constitutionaliseren van zorg vergt een verschuiving van aandacht van 'harde' onderwerpen als het staatsnoodrecht, naar meer 'softe' thema's als gezondheid, bestaanszekerheid en kinderopvang. Ook sociale relaties moeten worden gezien als het onderwerp van constituties, en niet als puur persoonlijk en niet-politiek.[4]

[3] Waarbij de Grondwet, althans in de publieke discussie, ook werd gebruikt om wantrouwen aan te wakkeren, zie A.E.M. Leijten en J.J. But e.a., 'Twitteren over grondrechten in tijden van de pandemie: startpunt voor discussie of stok om mee te slaan?', *Nederlands Juristenblad* 2022/1074, p. 1372-1379.

[4] J.L. Neo, 'Constitutionalizing care: How can we expand our constitutional imaginary after Covid-19?', *International Journal of Constitutional Law* 2022, p. 1307-1325. Zie ook J. Nedelsky, *Law's Relations. A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*, Oxford University Press 2011.

Ook in het nieuwe boek van Suk staat *care constitutionalism* centraal.[5] Van belang is niet alleen dat een overheid zorgt voor haar burgers, maar ook dat het grondwettelijke raamwerk de centrale rol van zorg in de maatschappij erkent en ondersteunt. Bijvoorbeeld door zorgenden een vangnet te bieden, families te beschermen, en (met name) vrouwen zekerheid te bieden gezien de vaak onbetaalde taken die zij geacht worden uit te voeren. Dit is (ook) een kwestie van gelijkheid, waarbij formele rechtsgelijkheid niet volstaat. Voor een constitutionalisme van zorg is bovendien de inrichting van democratische verkiezingen en besluitvormingsprocedures van groot belang. Ik kom daar nog op terug.

Sociale grondrechten

De sociale grondrechten in de Nederlandse Grondwet vormen het eerste aanknopingspunt voor een constitutionalisme van zorg. In de artikelen 19 tot en met 23 Grondwet wordt ook letterlijk gesproken over ‘zorg’; ‘zorg der overheid’, ‘zorg der regering’, als het gaat om werkgelegenheid, bestaanszekerheid, woongelegenheid, onderwijs en de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Maar naast de zorg die de overheid de burger moet bieden, zou zij zich ook moeten bekommeren om relaties. Relaties tussen de overheid en haar burgers, waarbij die laatsten moeten kunnen vertrouwen op een vangnet en een overheid die helpt de mogelijkheden te creëren voor een menswaardig bestaan.[6] Daarnaast moet aandacht worden besteed aan (zorg)relaties tussen personen onderling, en gewerkt worden aan een goede relatie tussen mens en natuur.

We mogen het belang van sociale grondrechten voor een goed functionerende rechtsstaat niet onderschatten. Toch worden de sociale grondrechten uit de Nederlandse Grondwet steevast afgeschilderd als weinig betekenisvol. Het zou gaan om inspanningsverplichtingen zonder duidelijk na te streven resultaat. Ze zouden gepaard gaan met veel politieke beleidsvrijheid. Dit wordt aangehaald als reden om ingeval van aanpassing van het toetsingsverbod, vooral of vooralsnog niet ook over te gaan tot toetsing aan sociale grondrechten.[7] Ergens is dit paradoxaal: als het daadwerkelijk om zulke zwak geformuleerde rechten (of zelfs niet eens dat, maar slechts: opdrachten) gaat, die vooral ‘een’ inspanning vereisen, waarom zouden we dan zo veel te vrezen hebben van rechterlijke toetsing?

Voor een rechter die allerlei concrete aanspraken uit de grondwettelijke sociale grondrechten afleidt, hoeven we niet direct bang te zijn. Daarvoor

[5] J.C. Suk, *After Misogyny. How the Law Fails Women and What to Do about It*, University of California Press 2023.

[6] Denk aan de ‘capabilities’ uit het werk van Amartya Sen en Martha Nussbaum (bijv. *Creating Capabilities. The Human Development Appraoch*, Harvard University Press 2011).

[7] Vgl. bijv. de hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022, en de discussies die naar aanleiding hiervan zijn gevoerd.

bieden precedenten en inderdaad de formulering van die rechten, te weinig aanknopingspunten. Maar dit betekent niet dat zinvolle toetsing niet mogelijk is. De inspanning die wordt geleverd, kan wel degelijk op het voldoen aan randvoorwaarden worden gecontroleerd. Overheidsbeleid op het terrein van zorg, wonen, sociale zekerheid en milieu moet redelijk en non-discriminatoir zijn, de belangen van de meest kwetsbaren niet uit het oog verliezen en gepaard gaan met voldoende procedurele waarborgen. Dergelijke eisen laten het bestaan van verschillende mogelijke politieke keuzes onverlet.

Rechtsvergelijkende inzichten laten zien hoe dit in zijn werk kan gaan. Helaas wordt daar in Nederland te weinig mee gedaan. De regering laat in lijn hiermee al jaren na het Optionele Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) te ratificeren. Uit zorg om vergaande inmenging van het Comité Economische, Sociale en Culturele Rechten. Dat terwijl dit verdrag, gelezen in samenhang met de *General Comments* waarin de verschillende rechten nader zijn geconcretiseerd, en de vigerende oordelende praktijk van het Comité nu juist een mooi voorbeeld vormen van hoe rechtsbescherming en ruimte voor politiek samen kunnen gaan.[8]

Als het doel – van het werk de staatscommissie, maar ook meer algemeen – is de bescherming van de burger te verbeteren, dan moeten we de focus niet steeds in de eerste plaats richten op de verhouding tussen de staatsmachten, omdat dit regelmatig tot impasse leidt. In plaats daarvan moeten we meer kijken naar wat het samenspel van die machten doet of moet doen voor de relatie tussen burger en overheid, en tussen burgers onderling.[9]

Constitutioneel bewustzijn

Moeten nieuwe (sociale) grondrechten worden toegevoegd aan de Grondwet? De bescherming van het gezin, rechten van kinderen, het recht op leven? Dat heeft wat mij betreft geen absolute prioriteit, en zou zelfs de aandacht kunnen afleiden van wat meteen kan worden verbeterd. Ook zonder de mogelijkheid van rechterlijke constitutionele toetsing achteraf, moet de constitutie steeds een belangrijke toetssteen zijn. Daarbij moet niet worden vergeten dat de Grondwet niet slechts begrenst; niet slechts een stoorfactor is die het politieke spel ‘bederft’. De Grondwet biedt nu juist ook handelingsruimte in de vorm van belangrijke opdrachten aan democratisch gelegitimeerde wet- en regelgevers die hen de mogelijkheid

[8] Zie bijv. M.L.P. Loenen, ‘Vijf jaar klachtrecht onder het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Een analyse van de jurisprudentie in het licht van het debat over rechterlijke toetsing aan sociale rechten’, *NTM/NJCM-Bulletin* 2019, p. 103-128.
[9] Het perspectief van een ‘cultuur van rechtvaardiging’ kan daarbij behulpzaam zijn, zie A.E.M. Leijten en S.E.C. Vonk, ‘De idee van een cultuur van rechtvaardiging als inspiratiebron voor ontwikkelingen op het terrein van rechtsbescherming en fundamentele rechten in Nederland’ (te verschijnen in bundel over fundamentele rechten en de rechter).

bieden gestalte te geven aan de belangrijkste beginselen van onze rechtsstaat. Juist in een rechtsorde waarin constitutionele toetsing geen centrale rol toekomt, vormt de interpretatieruimte die de Grondwet biedt een uitdaging en een kans voor constitutionele actoren niet zijnde de rechterlijke macht.[10] Niet om beleid door te drukken dat met de Grondwet schuurt, maar om de handschoen op te pakken, en eigenaarschap van fundamentele rechten, beginselen en uitgangspunten te tonen.

Meer concreet betekent dit dat de wetgever bij het maken van wetgeving, het parlement bij het controleren van de macht, en het bestuur in haar uitvoering, sterker en explicieter moeten leunen op de constitutie. Bijvoorbeeld als het gaat om wetgeving die raakt aan sociale thema's, of daar zelfs in de kern over gaat, gebeurt dit lang niet altijd.[11] Het contrast met bijvoorbeeld Duitsland is in dit opzicht groot: thema's die daar als uiterst constitutioneel worden gezien, zoals de vraag of een bijstandsuitkering mag worden gekort, hebben hier niet een dergelijke lading. In Nederland doet momenteel een Commissie Sociaal Minimum onderzoek naar dat minimum en hoe het toekomstbestendig kan worden vormgegeven. Natuurlijk is allerlei expertise daarbij noodzakelijk en een bepaalde pragmatische insteek evenzeer, maar ook de rechtsstatelijke en constitutionele dimensies van dit vraagstuk verdienen aandacht. In het tussenrapport over de hoogte van het sociaal minimum van afgelopen juni, ontbreken verwijzingen naar de Grondwet en mensenrechten echter bijna volledig.[12] Terwijl die ook richting kunnen geven en voor inbedding kunnen zorgen.

Een ander voorbeeld betreft ontwikkelingen met betrekking tot de PGB-zorg. In een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in een zaak die mede was aangespannen door Bureau Clara Wichmann, werd bevestigd dat het uitsluiten van sociale zekerheid van PGB-zorgverleners die in een particulier huishouden werken, verboden discriminatie is.[13] Niet veel later werd echter duidelijk dat de overheid de uitspraak beperkt interpreteert: familieleden die PGB-zorg verlenen zitten alsnog zonder vangnet. '[E]en schrijnende, hardvochtige en onmenselijke situatie', aldus experts en betrokkenen.[14] Een constitutionalisme van zorg staat hier haaks op. Een beter bewustzijn van het belang van zorg en de bijbehorende relaties voor het functioneren van onze maatschappij én onze rechtsstaat, zou al een zet in de goede richting kunnen vormen.

[10] Dit heeft ook implicaties voor (en kan omgekeerd nader belicht worden door) rechtswetenschappelijk onderzoek, zie M. de Visser en J.L. Neo, 'What would a pluralist institutional approach to constitutional interpretation look like? Some methodological implications', *International Journal of Constitutional Law* 2023, p. 1884-1913.
[11] Zo wordt in de wetgevingsgeschiedenis van de decentralisaties (sociaal domein) van 2015, niet of nauwelijks verwezen naar sociale grond- en mensenrechten.
[12] Tussenrapport Commissie Sociaal Minimum, 'Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum', 30 juni 2023.
[13] CRvB 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481.
[14] 'Overheidsregels met "hardvochtig" effect: geen sociaal vangnet voor zorgverleners', *Nieuwsuur* via NOS.nl, 5 juni 2023.

Procedures
Ik merkte al op dat voor een constitutionalisme van zorg, ook de inrichting van democratische verkiezingen en besluitvormingsprocedures van groot belang is. In tijden waarin veel wordt gediscussieerd over representatie, burgerberaden en referenda, én verkiezingen in aantocht zijn, is het zinvol hier iets meer over te zeggen. Als we consititutionele kaders willen versterken, of daarvan beter gebruik willen maken om de bescherming van de burger effectiever te maken, moeten we niet alleen hebben over (sociale) grondrechten en de (gedeeltelijke) afschaffing van het toetsingsverbod. Ook andere institutionele bepalingen en procedures die relevent zijn voor het uiteindelijk vormgeven van de sociale rechtsstaat, moeten onder de loep worden genomen.

De Staatscommissie-Remkes heeft de aandacht gevestigd op inhoudelijke vertegenwoordiging, en hoe die momenteel tekortschiet.[15] Maar moeten we een vertegenwoordiging willen die vooral op ons lijkt, of precies doet wat wij willen, in plaats van een vertegenwoordiging die er, voor ons allemaal, het beste van maakt? Ik zou zeggen van niet, maar toch kan het geen toeval zijn dat de – door hun relaties gekenmerkte – fundamentele belangen en ervaringen van groepen die zich minder vertegenwoordigd weten, te vaak het onderspit delven. Pariteit bij verkiezingen, in vertegenwoordigende organen en het bestuur, krijgt in Nederland in dit kader te weinig aandacht. Het gaat dan in eerste instantie om een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen – waarbij dat laatste belangrijk is juist ook als het gaat om het serieus nemen van zorg.

Het aantal vrouwen in Provinciale Staten en waterschappen is na de laatste verkiezingen toegenomen, terwijl in de nieuwe provinciebesturen een ‘opvallende afname’ van vrouwen waarneembaar is.[16] In een klimaat waarin vrouwen in de politiek het bijzonder zwaar te verduren krijgen, waardoor ze stoppen of misschien nooit aan politieke loopbaan beginnen, is dit een thema dat niet alleen in aanloop naar verkiezingen aandacht verdient. Ook zonder pariteit op lijsten en in organen wettelijk te verplichten, kan hieraan door de overheid – wederom gesteund door vergelijkende inzichten – meer worden gedaan.

Evenredige vertegenwoordiging vormt een centraal uitganspunt van ons democratische bestel. Maar ook in het licht van de zojuist besproken uitdaging, mogen democratische innovaties – als *aanvulling* op het parlementaire systeem – niet te snel als overbodige franje worden afgedaan. Ik begon deze brief met een verwijzing naar het sobere en rigide karakter van onze oude Grondwet. Het romantiseren daarvan doet de complexe maatschappelijke en rechtsstatelijke problematiek die we in

[15] Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie in balans,* Amsterdam: Boom 2018.
[16] ‘Steeds meer colleges rond, opvallende afname vrouwelijke gedeputeerden’, *Binnenlands Bestuur*, 30 juni 2023.

Nederland wel degelijk kennen tekort. Het feit dat onze Grondwet – en daarmee naast de inhoudelijke waarborgen ook de wetgevingsprocedure en (andere) institutionele uitgangspunten – moeilijk te wijzigen is, wordt gerechtvaardigd door het belang van 'constitutionele weerbaarheid'. Die weerbaarheid zou echter ook een voldoende mate van responsiviteit in moeten houden, in elk geval waar sociale en andere uitdagingen niet slechts tijdelijk zijn.

Afronding

Ik heb mij in deze brief beperkt tot enkele opmerkingen over de sociale rechtsstaat. Dit wil niet zeggen dat andere uitdagingen niet bestaan, getuige ook de vele belangrijke brieven die uw commissie intussen mocht ontvangen. Ik besef bovendien dat de bovenstaande bespiegelingen nog wat abstract zijn. Niettemin herhaal ik hier mijn belangrijkste punten, waarbij ik probeer enkele meer concrete suggesties te doen.

Uitgaande van grote, onderliggende sociale uitdagingen, kan Nederland baat hebben bij het (nader) constitutionaliseren van zorg. Dit vergt om te beginnen een versterking van de sociale grondrechten; bijvoorbeeld door deze uit te breiden of de rechter eraan te laten toetsen. Ook als dat niet gebeurt, dienen constitutionele actoren deze rechten – en de constitutie in bredere zin – nadrukkelijker tot uitgangspunt te nemen. Dat het daarbij minder gaat om 'obstakels' dan om interpretatieruimte die wet- en regelgevers uitnodigt gestalte te geven aan de (sociale) rechtsstaat, mag vaker worden benoemd. Van belang is dat het niet alleen moet gaan om zorg door de overheid, maar ook over bescherming van (zorg)relaties tussen burgers onderling.

Als het gaat om de sociale grondrechten, verdient het aanbeveling na te denken over een manier om die rechten – naar het voorbeeld van de *General Comments* op basis van de IVESCR-rechten – van nadere duiding te voorzien. Bijvoorbeeld door een commissie van experts, eventueel aangevuld met volksvertegenwoordigers. Hoe dan ook moet er meer gebruik worden gemaakt van (rechts)vergelijkende inzichten.

En wat te denken van een burgerberaad over bepaalde sociale vraagstukken? In het bovenstaande heb ik in elk geval geprobeerd duidelijk te maken dat de vertegenwoordiging van de belangen en de ervaringen van zij die zorgen of zorg – in de brede zin van het woord – nodig hebben, cruciaal is. En dat dit geen onderdeel is van een politieke, maar van een rechtsstatelijke agenda. In dit kader mag ook niet achteloos worden gedaan over de hoeveelheid vrouwen in vertegenwoordigende organen en besturen – en over wat hen daaruit weghoudt.

Met hartelijke groeten,

Ingrid Leijten

Adviescommissie_**VWDR**

Staatscommissie Rechtsstaat
t.a.v. prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, voorzitter

Amersfoort, 28 juli 2023

Betreft: Uw uitnodiging voor inbreng bij de staatscommissie Rechtsstaat

Geachte heer Kummeling,

U hebt mij als voorzitter van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde uitgenodigd een korte brief te schrijven die de analyse van de staatscommissie Rechtsstaat kan verrijken. Graag ga ik in op uw uitnodiging.

Van belang is te beginnen met een kanttekening bij de status van deze brief. De Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (hierna 'VWDR') is ingesteld om in oktober van dit jaar te adviseren over de vragen die ons gesteld zijn. Dat betekent dat onze commissie nog niet klaar is met het denken en zeker nog geen adviezen heeft. Wel heeft onze commissie gedurende de werkzaamheden een aantal onderwerpen gesignaleerd, die raken aan het werkterrein van de staatscommissie. Wij zullen op die onderwerpen in deze brief ingaan.

Voor de context van onze reactie, duiden we eerst kort onze taakopdracht en de wijze waarop wij hieraan invulling geven. Vervolgens gaan we in op enkele onderwerpen die wat ons betreft in de beschouwing van de staatscommissie een goede plek verdienen.

Opdracht Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde

De adviescommissie VWDR is ingesteld door de ministers van BZK, SZW en J&V om advies uit te brengen over polarisatie, bedreigingen, radicalisering en weerbaarheid van de democratische rechtsorde. De adviescommissie heeft volgens het instellingsbesluit de volgende taak:

- te onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en, op basis van wetenschappelijke inzichten, te analyseren wat de effecten hiervan op het democratisch proces zijn;
- concrete aanbevelingen te doen aan politiek, overheid en maatschappelijke organisaties over hoe onze democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsorde.

De commissie heeft in een tussenrapportage in april samengevat hoe zij aankijkt tegen de opdracht. Daarin vat de commissie haar zorgen samen in vier punten:

1. De manier waarop de overheid functioneert, werkt niet voor iedereen even goed;
2. Burgers voor wie de democratie niet goed werkt, dreigen af te haken of zijn al afgehaakt;
3. Mensen ervaren verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie;
4. Radicalisering bedreigt de democratische rechtsorde en de ambtsdragers daarin.

In oktober verwacht de commissie haar rapportage af te ronden waarin deze zorgen zijn geanalyseerd. Daarbij streeft de commissie ernaar concrete handvatten te bieden voor het omgaan met en tegengaan van deze zorgen.

Adviescommissie_**Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde**

p/a Lysias Advies B.V.
Soesterweg 310D
3812 BH Amersfoort
+31 (0)33 - 4647070
info@lysiasadvies.nl

Onderwerpen voor de Staatscommissie Rechtsstaat

Het is evident dat de weerbaarheid van de rechtsorde en de rechtsstaat met elkaar te maken hebben Toch zijn de onderwerpen van onze beide commissies door de vraagstelling en specifieke aandachtspunten zodanig onderscheiden dat van veel overlap geen sprake is. Desalniettemin zijn wij in onze werkzaamheden een algemene observatie en een aantal onderwerpen op het spoor gekomen die (ook) raken aan de rechtsstaat en de verhouding tussen de organen daarbinnen.

Algemene observatie

De rechtstaat en de scheiding der machten is een grote verworvenheid die we binnen onze democratische rechtsorde moeten koesteren. Vertrouwen in de rechtstaat is fundamenteel voor het draagvlak voor de democratische rechtsorde als zodanig. De rechtstaat geniet nog tamelijk veel vertrouwen, maar kan onder druk komen te staan als het niet doet wat het geacht wordt te doen. Belangrijk in het burgerperspectief is te kijken naar het deel van de samenleving dat vertrouwen kwijt is of afgehaakt is. Aanbevelingen van de commissie Rechtstaat kunnen mogelijk een rol spelen om het functioneren van de Rechtstaat op zodanige wijze te bevorderen dat ook het vertrouwen van burgers in de overheid bevorderd en hersteld wordt.

Borging sociale grondrechten

In een democratische rechtsorde mogen burgers van de overheid verwachten dat zij recht doet aan de klassieke en sociale grondrechten. Burgers mogen verwachten dat de overheid wetten maakt, beleid opstelt en uitvoert die deze sociale grondrechten als uitgangspunt nemen.

Politiek en juridisch gezien hebben de sociale grondrechten altijd een andere status gekend dan de klassieke grondrechten. De vraag is echter of in de huidige praktijk voldoende recht wordt gedaan aan de intentie van de grondwetgever. Onze commissie constateert, daarbij onder meer verwijzend naar de commissie sociaal minimum, dat de overheid tekortschiet om de sociale grondrechten van burgers te waarborgen. Dit tast het vertrouwen van burgers in de overheid aan, en daarmee ook de weerbaarheid van de democratische rechtsorde als zodanig. Het roept de vraag op of een betere juridische borging / doorwerking van sociale grondrechten wenselijk is. Wij kunnen ons voorstellen dat de staatscommissie rechtsstaat zich over deze vraag buigt.

Nabijheid van de rechtsstaat

Nabijheid en toegankelijkheid tussen burger en rechtstaat is belangrijk, juist in gebieden en wijken waar sprake is van grote achterstanden en problematiek. Denk aan wijken in Arnhem-Oost, of andere gebieden binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Het is belangrijk dat de instituties als politie en rechtspraak nabij en toegankelijk voor burgers zijn om recht te laten gelden. Een rechtstaat die op afstand staat en niet toegankelijk is heeft een negatief effect op de leefbaarheid van plekken en het vertrouwen in de democratische rechtsorde.

Onrechtvaardige uitwerking van regels

In veel regelgeving verbindt de overheid grote consequenties aan fouten die burgers in de communicatie met de overheid maken, met daarbij een focus op rechtmatigheid. De Toeslagenaffaire is het beruchte voorbeeld van hoe complexe overheidscommunicatie, beperkte aanspreekbaarheid en hard afstraffen van fouten een gevaarlijke cocktail opleveren waarin burgers door toedoen van de overheid geruïneerd worden.[1] Ook dit tast het vertrouwen van burgers in de overheid aan, en daarmee de weerbaarheid van de democratische rechtsorde. De rechtspraak heeft onvoldoende mogelijkheden geboden om onrecht te bestrijden. Het valt te prijzen dat onder meer de Raad van State op de eigen rol hierin heeft gereflecteerd.

Het is belangrijk om te constateren dat het niet om een incident gaat. Al eerder wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop dat veel burgers klem kunnen komen te zitten in een systeem waarbij

[1] Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2023), *Ongekend onrecht*

kleine fouten grote negatieve gevolgen hebben – vaak vanuit de gedachte dat 'fraude' en 'onwil' betrapt moeten worden.[2]

De focus op rechtmatigheid van inzet van overheidsvoorzieningen zit effectief, rechtvaardig en humaan overheidshandelen vaak in de weg. Dat roept de vraag op of in de juridische praktijk voldoende corrigerende mechanismen bestaan om onrechtvaardige uitkomsten te corrigeren. Dat geldt al helemaal wanneer hoge drempels aanwezig zijn als burgers hun recht willen halen door het ontbreken van eenvoudige niet-juridische escalatiemogelijkheden en door de druk op sociale advocatuur.

Zorg over instituties die onvoldoende in staat zijn hun functie uit te oefenen

Momenteel kunnen belangrijke instituties binnen de rechtstaat niet altijd goed doen wat ze geacht worden te doen. Hierdoor komt de rechtstaat mogelijk onder druk te staan. Onze commissie constateert dat capaciteitsprobemen bij de politie en de rechterlijke macht een sterke negatieve uitwerking hebben op de weerbaarheid van de democratische rechtsorde. In de eerste plaats lijkt er op belangrijke onderwerpen onvoldoende capaciteit en deskundigheid beschikbaar om tegen sterke dreigingen van de democratische rechtsorde (bv. georganiseerde criminaliteit en bedreiging van politici, ambtenaren, journalisten en wetenschappers) adequaat op te treden. In de tweede plaats werkt dit ook door op de capaciteit van politie-inzet in het kunnen oppakken van aangiftes en de inzet in wijken, meer gericht op presentie en preventie. Daarnaast lijkt ook de toegankelijkheid van de sociale advocatuur onder druk te staan. Dit roept de vraag op of in de interactie tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht voldoende interactie plaatsvindt over de inzet van schaarse capaciteit.

Vorming van burgers

De rechtsstaat is gebaat bij burgers die opgevoed en gevormd zijn met kennis van de rechtstaat. Kennis van de rechtstaat, en de democratische rechtsorde in algemene zin, kan burgers helpen hun weg te vinden in de democratische rechtstaat en het vertrouwen in instituties bevorderen. Momenteel zijn er weinig manieren waarop burgers gevormd worden in hun kennis over de rechtstaat, verder dan een beperkt aantal uren maatschappijleer in het voortgezet onderwijs. Bredere vorming van jongeren en volwassenen in kennis over de rechtstaat is van belang.

Gaarne bereid tot toelichting en verdieping

Als commissie hopen met voorgaande punten een relevante bijdrage te leveren aan het werk van de staatscommissie. We zijn gaarne bereid om de inhoud van deze punten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Ahmed Marcouch

Voorzitter

[2] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid.

Brief aan de Staatscommissie rechtsstaat
3 september 2023

Geachte leden van de staatscommissie,

Dank voor het verzoek van uw voorzitter, prof. Henk Kummeling, om in een brief enkele gedachten te delen ten behoeve van uw analyse van ervaringen met de rechtsstaat.

Het belangrijkste punt waarop ik – geïnformeerd door mijn rechtswetenschappelijke onderzoek en onderwijs en contacten met de rechtspraktijk – de aandacht wil vestigen is dat meer kennis en training van professionele ethiek (aankomende) juridische professionals kan helpen om rechtsstatelijke waarden en uitgangspunten in de praktijk te brengen, met name in gevallen waarin een strikte toepassing van regels leidt tot onrechtvaardige uitkomsten voor burgers. Professioneel-ethisch handelen hangt samen met bewustzijn van en adequate aandacht voor het menselijke aspect in juridische besluitvorming. In een sociale en responsieve rechtsstatelijke cultuur,[1] waarin sociale grondrechten een plaats hebben en overheidshandelen er blijk van geeft rekening te houden met de belangen van burgers, gaat het erom oog te hebben voor de mens achter de burger én achter de juridische professional.

In deze brief sluit ik aan bij uitgebreider en diepgaander bespiegelingen in onder meer de aan u gezonden brieven van Lukas van den Berge over responsief recht en de bestuursrechtelijke rechtscultuur en Arnt Mein over de beroepshouding en werkwijze van juridische professionals in de rechtsstaat.[2] Met Mein ben ik bovendien van mening dat naast de overheidsorganisaties ook het juridische onderwijs op hbo- en wo-niveau een taak heeft met betrekking tot de versterking van juridische professionaliteit passend bij de behoeften en verwachtingen in de hedendaagse samenleving.[3]

Ik deel graag enkele verwijzingen naar rechtswetenschappelijk onderzoek en onderwijs die het belang van responsieve instituties en een professioneel-ethische attitude verder ondersteunen en die verduidelijken hoe studenten en juridische professionals hierin (beter) kunnen worden opgeleid.

Oog voor de mens achter de burger

Het menselijke aspect in juridische besluitvorming komt allereerst naar voren in mensbeelden die, bewust of onbewust, ten grondslag liggen aan regels en beslissingen en die van invloed zijn op de uitkomsten voor individuen of groepen burgers. Een inmiddels berucht voorbeeld betreft het mensbeeld van ‘de burger als fraudeur’, dat een rol speelde in het ontstaan van de Toeslagenaffaire. Bewustzijn van mensbeelden die meespelen in besluitvorming en van hun

[1] Ik sluit hier aan bij de genoemde concepten in de eerste voorvraag die uw commissie heeft geformuleerd voor haar analyse. *Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat*, p. 9.

[2] ‘Brief Lukas van den Berge aan de Staatscommissie rechtsstaat (10 augustus 2023)’ en ‘Brief Arnt Mein aan de Staatscommissie rechtsstaat (18 augustus 2023)’, staatscommissierechtsstaat.nl. Relevante connecties met andere brieven kunt u ongetwijfeld zelf vaststellen.

[3] Mein (n. 2), p. 3. Zie ook I. van Domselaar, ‘Where Were the Law Schools? On Legal Education as Training for Justice and the Rule of Law (Against the ‘Dark Sides of Legality’)’, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2021 (50) 1, pp. 3-12.

effect op de uitkomsten van die besluitvorming is van belang voor een sociale en responsieve benadering van specifieke gevallen.

Ter illustratie: Pauline Phoa onderzocht door middel van een hermeneutisch-filosofische benadering hoe mensbeelden van invloed zijn op rechtspraak. Zij laat in haar proefschrift zien hoe narratieven en daaraan ten grondslag liggende mensbeelden een rol spelen in oordelen van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU).[4] Oordelen in zaken over de toegang van EU-burgers tot sociale uitkeringen blijken een narratief te bevatten dat uitgaat van een economisch of marktgebaseerd mensbeeld: de burger als 'zelf-ondernemer'. In oordelen over het recht op gegevensbescherming en privacy wordt daarentegen niet stilgestaan bij een eigen verantwoordelijkheid voor 'goede' keuzes en is sprake van een mensbeeld dat past bij een grondrechtennarratief.

Het onderzoek van Phoa suggereert – in aanvulling op lessen die zijn getrokken uit de Toeslagenaffaire – dat inzicht in de rol en invloed van mensbeelden ook met betrekking tot nationale rechtspraak, en in breder opzicht regelgeving en besluitvorming door overheidsorganisaties, kan bijdragen aan een meer bewust en beredeneerd gebruik van bepaalde narratieven en daarmee aan betere rechtsbescherming en meer aandacht voor de gerechtvaardigde belangen van burgers.

Oog voor de mens achter de juridische professional

Bij het menselijke aspect in juridische besluitvorming gaat het naast de burger ook om de menselijkheid van de besluitvormer, dat wil zeggen om professionals die bij het maken van regels of het nemen van juridische beslissingen oog hebben voor relevante juridische en niet-juridische factoren en die wanneer de situatie daarom vraagt een ethische beslissing kunnen en durven nemen waarmee zij afwijken van de geldende juridische kaders. De organisatiecultuur waarin juridische professionals werken is hierbij van grote betekenis:[5] een stimulerende omgeving stelt professionals in staat te signaleren wanneer maatwerk nodig is en laat hen ruimte ervaren om dit maatwerk te bieden, een niet-stimulerende omgeving kan het tegenovergestelde effect hebben.

Bij een responsieve rechtsstatelijke cultuur in onze hedendaagse samenleving is een professionele attitude denkbaar die door rechter Joyce Lie is omschreven als 'van gepaste afstand naar gepaste benaderbaarheid'.[6] Een uitwerking hiervan kan bestaan in zichtbaarheid van juridische professionals op sociale media – bijvoorbeeld de informatieve berichten die rechter Lie als 'Judge Joyce' over de rechtspraak schrijft op X (voorheen Twitter). Juridische professionals kunnen responsiviteit in hun praktijk, bijvoorbeeld in de rechtszaal, laten zien door in te spelen op verwachtingen van burgers ten aanzien van procedurele rechtvaardigheid[7] – zoals luisteren en uitleg geven – of door op een passende en gecontroleerde manier hun eigen emoties een rol te geven in de behandeling van een zaak – zoals het tonen van

[4] P. Phoa, *EU Law as a Creative Process: A hermeneutic approach for the EU internal market and fundamental rights protection*, Zutphen: Europa Law Publishing 2021 (Nederlandse samenvatting op pp. 294-303), https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/406766.

[5] Zie ook Mein (n. 2), p. 3.

[6] J. Lie, 'Gezag van onderaf versterken met informatieve tweets', *Rechtstreeks* 2017, nr. 1, pp. 40-43, hier p. 41.

[7] Zie diverse publicaties van Kees van den Bos en van Lisa Ansems.

medeleven of mededogen.[8] Jeanne Gaakeer verduidelijkt in haar boek *Judging from Experience* (2019) vanuit haar wetenschappelijke kennis en ervaring als rechter hoe juridische professionals hun empathische vermogen kunnen trainen door het lezen van literatuur of kijken van films over personages in diverse sociale omstandigheden.[9] Daarnaast is voor overheidsorganisaties natuurlijk ook de concrete ontmoeting met brede groepen van burgers, bijvoorbeeld op open dagen of door publiekslezingen, aan te bevelen om maatschappelijk bewustzijn te creëren en onderhouden.

Professioneel-ethische kennis en vaardigheden zijn een belangrijk hulpmiddel om responsieve juridische professionaliteit, zoals hierboven beschreven, in de praktijk te brengen. In het juridische onderwijs en bij overheidsorganisaties is er in de afgelopen jaren meer aandacht hiervoor gekomen en ik hoop met de reflectie in deze brief te hebben verduidelijkt waarom het waardevol is om hier op een meer structurele wijze vorm aan te geven. Ter illustratie van de inhoud van dergelijk onderwijs noem ik uit mijn directe nabijheid de module 'Ethical Skills in an Inclusive Society' bij de Utrechtse faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie, waarin studenten kennis opdoen over ethische theorieën, leren om morele dilemma's te herkennen en oefenen met een moreel beraad.[10] Interessante en bruikbare suggesties voor het juridische onderwijs zijn ook te vinden in een special issue van *Law and Method* onder redactie van Jet Tigchelaar en Emanuel van Dongen, waarvan ik in het bijzonder het artikel van Brenninkmeijer & Bish wil aanbevelen.[11]

Deze korte reflectie biedt hopelijk inspiratie voor uw analyse en het nadenken over voorstellen of maatregelen die vanuit het perspectief van de burger bijdragen aan een sterkere rechtsstaat. Veel succes gewenst met het vervolg van uw werkzaamheden.

Met vriendelijke groeten,

Elaine Mak
Hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschappen en Rechtstheorie
Universiteit Utrecht

[8] J. Gaakeer, *Judging from Experience: Law, Praxis, Humanities*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2019, hoofdstukken 8 en 11; I. van Domselaar, 'Moral Quality in Adjudication: On Judicial Virtues and Civic Friendship', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2015 (44) 1, pp. 24-46, hier pp. 40-44 (over 'the judge as a civic friend').
[9] Gaakeer (n. 8).
[10] REBO Skills Academy, module 'Ethical Skills in an Inclusive Society', coördinatie Jet Tigchelaar. https://osiris-student.uu.nl/#/onderwijscatalogus/extern/cursus?cursuscode=LEG.SA.008&taal=en&collegejaar=2022.
[11] A. Brenninkmeijer & D. Bish, 'Professional Ethics for Judges – Lessons Learned from the Past. Dialogue as Didactics to Develop Moral Leadership for Judges', *Law and Method* 2021.

Aan de Staatscommissie rechtsstaat
Ter attentie van Diantha Vliet

Amsterdam, 18 augustus 2023

Geachte leden van de Staatscommissie,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om mijn ervaringen met de rechtsstaat per brief met u te delen. Van die uitnodiging maak ik graag gebruik. Ik put daarbij uit mijn ervaring als praktijkgericht onderzoeker naar de juridische functie bij de overheid, meer in het bijzonder de beroepshouding en werkwijze van juridische professionals

Juridische professionals in de rechtsstaat
Juridische professionals bij de overheid kunnen worden gezien als een van de dragers van onze rechtsstaat (Mak, 2020). Zij geven immers invulling aan de rechtsstaat in hun dagelijks contact met rechtszoekenden. Mijn langjarig onderzoek naar juridische professionals bij de overheid heeft me er steeds meer van doordrongen dat juridische professionals een belangrijke rol kunnen spelen bij het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid, waardoor rechtszoekenden weer het gevoel kunnen krijgen dat de rechtsstaat er ook voor hen is (Scheltema, 2015).

Om de spreekwoordelijke kloof tussen overheid en burger te verkleinen zouden juridische professionals meer mens- en oplossingsgericht te werk moeten gaan. Daarvoor is nodig dat deze professionals zich bezinnen op hun beroepshouding, wat wordt gestimuleerd door de organisaties waarbinnen zij werkzaam zijn. Graag vraag ik de aandacht van de Staatscommissie voor de belangrijke rol die juridische professionals bij de overheid kunnen spelen om de rechtsstaat dichter bij de burger te brengen. In het vervolg van deze brief licht ik mijn standpunt toe.

Een mens- en oplossingsgerichte werkwijze
Uit mijn onderzoek naar de gemeentelijke bezwaarpraktijk en de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning komt naar voren dat juridische professionals die proactief en persoonsgericht te werk gaan er doorgaans beter in slagen juridische geschillen passend af te handelen en onnodig procederen te voorkomen. Hun organisatie is toegankelijk, hun optreden is transparant en zij voeren constructief overleg met rechtshulpverleners, wat bijdraagt aan betere onderlinge samenwerking en een passende geschilbeslechting. Dit type professionals laat zich leiden door het belang van de rechtszoekende en toont onder meer empathie, vindingrijkheid en vasthoudendheid. Zij bieden waar nodig maatwerk. Aldus weten zij juridische geschillen tot een grotere tevredenheid van rechtszoekenden af te wikkelen (Mein, 2021a; Marseille, Mein,

Wever, Winter & de Winter, 2021 en 2023). Kortheidshalve verwijs ik graag naar de uitkomst van deze onderzoeken.

Deze opstelling kan als responsief worden gekenschetst en wordt in toenemende mate van deze professionals verwacht (Mein, 2021b; Mein & Kuiper, 2023). Een en ander tegen de achtergrond van onvrede over de grotendeels gestandaardiseerde en gedigitaliseerde overheidsdienstverlening en het verlies van vertrouwen in de overheid (Mein, 2022). Waar deze groep professionals zich in het verleden kon toeleggen op een strikte toepassing van wet- en regelgeving, wordt tegenwoordig van hen verwacht dat zij de ruimte zoekt in de wet- en regelgeving om mens- en oplossingsgericht te werk te gaan en waar nodig maatwerk te bieden. Een responsieve juridische professional heeft een open oog voor het belang en de rechtspositie van de burger.

Gemakkelijker gezegd dan gedaan

Op het eerste gezicht lijkt dit verrijking van hun werkzaamheden. Uitgaan van maatwerk vergroot immers de professionele autonomie. Wat kan daar nu op tegen zijn? Niettemin komt uit mijn onderzoek eveneens naar voren dat veel juridische professionals moeite hebben om aan deze verwachtingen te voldoen (Mein, 2021a en b). Er spelen namelijk praktische en principiële bezwaren. Zo lijkt het gevraagde maatwerk binnen grote uitvoeringsorganisaties vaak onbegonnen werk. Ook zou het leiden tot willekeur en ongelijke behandeling.

Twee factoren blijken een rol te spelen bij de mate waarin juridische professionals zich kunnen aanpassen aan deze veranderende verwachtingen: hun beroepshouding en de organisatiecultuur waarbinnen zij werkzaam zijn. Die factoren werken vaak belemmerend. Zo kan de verlangde persoons- en oplossingsgerichte werkwijze op gespannen voet staan met de meer gebruikelijke zaaks- en procesgerichte werkwijze, waarbij betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en onpartijdigheid centraal staan. Ook kan deze werkwijze, die noopt tot samenwerking met interne en externe partijen, botsen met de heersende naar binnen gerichte organisatiecultuur.

Hoog tijd voor verandering

De terughoudendheid van veel juridische professionals ten opzichte van maatwerk is op zichzelf genomen wel begrijpelijk. Het is immers nogal een verandering ten opzichte van hun gebruikelijke werkwijze en de manier waarop zij zijn geschoold en gevormd. Bovendien is maatwerk niet de panacee voor alle kwalen (van den Berge, 2020; Schlössels & Albers, 2023).

Gelet op de tijdgeest is er niettemin is echter een omslag nodig in hun denken en doen. De wetgever en de rechter zijn hen al voorgegaan. Zo zet de wetgever, in het kader van de nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire, stappen om de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht te versterken en om onbedoelde hardvochtige effecten weg te

nemen in bijzondere wetgeving. Bestuursrechters hebben aan introspectie gedaan en stellen zich tegenwoordig kritischer op bij de toetsing van overheidsbesluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Binnen de derde poot van de trias lijkt het vooralsnog stil te blijven (Peters, 2022; Schlössels & Albers, 2023). Er is weliswaar op rijksniveau een programma in gang gezet om het ambtelijk vakmanschap te versterken (waaronder het programma Dialoog & Ethiek), maar papier is geduldig.

Ontwikkelen kritische houding en stimulerende organisatiecultuur
Wat is dan nodig om juridische professionals te bewegen tot een meer responsieve opstelling? Een opstelling die in mijn ogen kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Om te beginnen zouden juridische professionals zich moeten bezinnen op hun beroepshouding. Wat voor overheidsjurist wil ik zijn? Hoe zie ik mijn rol in de rechtsstaat? Hoe responsief wil ik zijn? Welke ruimte zie ik voor maatwerk en hoe rechtvaardig ik dat? Dit vraagt kritische zin en moed (Loth, 2009). Dat wil zeggen het tijdig onderkennen van afwijkende gevallen, daarover aan de bel trekken en vervolgens de best passende vervolgstappen zetten. Tegen de stroom ingaan. Het nemen van de nodige tijd daarvoor, zodat collega's kunnen worden geconsulteerd en er gelegenheid is voor bezinning.

Daarvoor is behulpzaam dat juridische professionals steun en vertrouwen genieten van leidinggevenden binnen hun organisatie. Het vraagt om organisatorische voorzieningen als intercollegiaal overleg en intervisie. Tijd voor gezamenlijke reflectie op de beroepshouding tijdens het werkoverleg: wat is goed maatwerk en hoe doe ik dat goed? Overheidsorganisaties doen er dan ook verstandig aan om deze voorzieningen te treffen en dit soort overleg te stimuleren. Anders gezegd, gaat het om een proces van normatieve professionalisering: het leren hanteren van lastige morele vragen die gepaard gaan met de juridische beroepsbeoefening (naast de gebruikelijke juridisch-technische professionalisering) (Mein, 2021a: Van de Luijtgaarden, 2022).

Hier ligt overigens ook een taak weggelegd voor het onderwijs (wo en hbo). Dat staat naar mijn mening nog te zeer in een rechtspositivistische traditie. In het onderwijs voor juridische professionals zou veel meer aandacht moeten worden geschonken aan professionele identiteitsontwikkeling, op basis van onder meer meta-juridische vakken en ervaringsgericht leren.

Stimuleringsprogramma
De Staatscommissie zou dan ook aandacht moeten schenken aan het belang van de normatieve professionalisering van juridische professionals bij de overheid, waardoor zij een effectievere rol kunnen spelen bij het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid. In mijn ogen is in hiertoe een stimuleringsprogramma op zijn plaats. Het zijn immers de

juridische professionals werkzaam bij uitvoerende overheidsorganisatie met wie burgers rechtstreeks te maken krijgen. Hun optreden (en de daaraan ten grondslag liggende beroepshouding) is bepalend voor het vertrouwen in de overheid.

Ik wens de Staatscommissie veel succes bij alle werkzaamheden en kijk uit naar de rapportages.

Met vriendelijke groeten,

Arnt Mein
Lector Legal Management
Kenniscentrum Maatschappij en Recht, Hogeschool van Amsterdam

Geraadpleegde literatuur

Berge, L. van den, ‘Responsief bestuursrecht’, in: Maatwerk in het bestuursrecht. Preadviezen voor de VAR, vereniging voor bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridisch, 2020, p. 7-62.

Loth, M., ‘De goede jurist. Over morele moed, onafhankelijkheid en een riskante omgeving’, in: J. Kole & D. de Ruyter (red.), *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht*, Amsterdam: SWP, 2009, p. 113-126.

Luitgaarden, E. van de, *Andere juristen* (oratie universiteit Maastricht), Den Haag, Eleven, 2022.

Mak, E., ‘Het gezag van de juristen. Een normatieve reflectie’, in: A. Berlee e.a. (red.), De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst, preadviezen NJV, Deventer: Wolters Kluwer, 2020, p. 9-36.

Marseille, B., Wever, M., Winter, H., de Winter, P., Mein, A.G. & Aslimani, F., *Tussenrapportage Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein*, Groningen (RUG)/Amsterdam (HvA), 2021.

Marseille, B., Mein, A.G., Wever, M., Winter, H. & de Winter, P., *Good practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschilbeslechtin*g, Groningen (RUG)/Amsterdam (HvA), 2023.

Mein, A.G., ‘Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar’, in: A.G. Mein & S. Marx (red.), *Handboek Oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boomjuridisch, 2021a, p. 23-45.

Mein, A.G., ‘Gemeentelijke juridische professionals in verandering’, *Recht der Werkelijkheid*, 2021b/2, p. 64-82.

Mein, A.G., 'Maatwerk als vakmanschap. Over het moreel kompas van juridische professionals bij het zoeken naar aanknopingspunten voor maatwerk’, in: Th. Jansen e.a. (red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, Stichting Beroepseer, 2022, p. 201-207.

Mein, A.G. & Kuiper, G., ‘Tussen wet en client. Hoe sociaaljuridische professionals omgaan met de roep om maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet, *Sociaal Bestek*, 2023/2.

Peters, H., ‘Bestuur in crisis’, *NTB* 2022/5, p. 261-264.

Scheltema, M., ‘Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?’ *NTB, 2015/9*, 287-289.

Schlössels, R.J.N. & Albers, C.L.G.F.H., ‘Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwinge van de Algemene wet bestuursrecht’, *JB Plus* 2023/7.

Open Universiteit

Amsterdam, 31 augustus 2023

Ter attentie van:
De Staatscommissie rechtsstaat

Onderwerp:
Rechtsstaat, de internationale rechtsorde en verdragen

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging tot het schrijven van een brief, met als vertrekpunt uw taakopdracht zoals bepaald in het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat en als focus in deze brief de internationale rechtsorde en verdragen. Hierbij stuur ik u enige (hopelijk zinvolle) ideeën en suggesties.

De internationale rechtsorde

De Staatscommissie Grondwet, onder voorzitterschap van Wilhelmina Thomassen (hierna: Staatscommissie-Thomassen), zette in haar rapport uit 2010 al eens enkele (voor haar opdracht relevante) ontwikkelingen in de internationale rechtsorde op een rijtje: internationalisering en globalisering, de ontwikkeling van de burger als internationaal rechtssubject, constitutioneel pluralisme, de constitutionalisering van het internationale recht, de sterke ontwikkeling van de EU en de grote invloed van de Raad van Europa (in het bijzonder via het EVRM) op de nationale rechtsorde.[1] Ik denk dat geen gewaagde stelling is dat de internationale rechtsorde en internationale samenwerking na 2010 zeker niet minder belangrijke thema's zijn geworden. Denk hierbij alleen al binnen dit continent en in dit kalenderjaar aan de oorlog in Oekraïne en de toetreding van Finland tot de NAVO. Eind vorig jaar werd door *Pew Research Center* geconstateerd dat positieve opvattingen over de EU in veel landen 'new highs' bereikten.[2] Toch hebben globalisering en internationale en Europese samenwerking – parallel aan 'a particularly intense wave of populism'[3] – flinke klappen gehad. Wat betreft (de opvattingen over) globalisering – een ontwikkeling die in het bijzonder onder vuur werd genomen door voormalig VS-president Trump[4] – kon een negatieve ontwikkeling worden waargenomen.[5] En zo werd de EU geconfronteerd met Brexit en rechtsstatelijkheidskwesties in Polen en Hongarije.[6]

[1] Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 97-102 (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-86969.pdf).
[2] Zie M. Fagan en S. Gubbala, 'Positive views of European Union reach new highs in many countries', *Pew Research Center* 2022. Zelfs voor Hongaren en Polen, wiens rechts-populistische regeringen een slechte band met de EU hebben, gold dat zij positief tegen de EU aankijken, zo berichtte het onderzoekscentrum destijds: L. Clancy, 'Despite recent political clashes, most people in Poland and Hungary see the EU favorably', *Pew Research Center* 2022.
[3] 'Why is populism on the rise?', *CORDIS* 2022. Zie over de link tussen dit populisme en antiglobalisering R. Cuperus, 'The populist revolt against globalisation', *Clingendael Spectator* 2017.
[4] J. Borger, 'Donald Trump denounces 'globalism' in nationalist address to UN', *The Guardian* 2019.
[5] Zie bijvoorbeeld de tweede grafiek in het artikel 'Globalization in the Age of Trump' uit 2017 in *Harvard Business Review* van P. Ghemawat, met als bovenschrift 'The tone of news stories containing the word "globalization" in leading U.S. and UK newspapers has taken a sharply negative swing, reflecting rising pressures against globalization in those countries' (periode 2005-2015) en, eveneens uit 2017, het artikel van F. Zakaria in *The Washington Post* met de titel 'Everyone seems to agree globalization is a sin. They're wrong.'
[6] Zie https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened.

In lijn hiermee zijn in het Jaarverslag 2021 van de Raad van State onder meer zorgen over en kwetsbaarheid van het draagvlak voor de internationale rechtsorde beschreven.[7] In Nederland is 'een zekere ambivalentie waar te nemen in de houding ten opzichte van de internationale rechtsorde. Steeds vaker wordt interstatelijk handelen beschouwd als een aantasting van de eigen soevereiniteit.(…) Daarover bestaat ongerustheid, in de politiek en bij burgers.(…) Kritiek op internationale instituties is lang niet altijd onterecht. Dat mensen zich soms verloren voelen in een steeds mondialere leefwereld is ook goed voor te stellen. Het wordt echter precair als deze gevoelens omslaan in ambivalentie over internationale samenwerking als zodanig.'[8] De vice-president van de Raad van State schreef vorige zomer een essay waarin hij aangaf: 'Internationale afspraken, zoals verdragen, (…) zijn niet alleen voor stabiele verhoudingen tussen staten van belang. In de eerste plaats gaat het om de belangen en rechten van burgers, van ons allemaal. Niet alleen om zo oorlogen en internationale spanningen te voorkomen, maar ook om grote maatschappelijke problemen het hoofd te kunnen bieden, die de grenzen van ons land en zelfs ons continent overstijgen: cybercriminaliteit, klimaatverandering, pandemische ontwikkelingen, grote vluchtelingenstromen en terroristische dreigingen. (…) Het is van belang dat burgers kunnen meemaken waarom ons land wil investeren in de internationale rechtsorde op meerdere niveaus. Draagvlak daarvoor is cruciaal. In onze Grondwet staat al sinds jaar en dag in artikel 90 dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde moet bevorderen. Die opdracht geldt wat mij betreft ook voor het parlement en voor allen die het belang van recht als grondslag van vrede, veiligheid, welvaart en welzijn van burgers over de grenzen heen onderschrijven.'[9]

Alle reden dus tot aandacht voor (om aan te sluiten bij de bewoordingen van uw instellingsbesluit) het burgerperspectief, rechtsstatelijkheid en de verhouding tussen staatsmachten op het gebied van de internationale rechtsorde. Voor wat betreft de verhouding tussen staatsmachten plaats ik – om na de voorgaande toch wel erg globale beschrijving ook nog iets concreets te zeggen – hier nog de suggestie dat de staatscommissie het zojuist genoemde artikel 90 van de Grondwet onder de loep neemt. Deze bepaling luidt: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.' Zou het niet beter zijn om in deze bepaling ook de Staten-Generaal te benoemen of om breder te spreken van 'De overheid' in plaats van louter 'De regering'?[10]

Verdragen

Een belangrijke bron van het internationale recht – door Klabbers zelfs de zonder twijfel meest belangrijke rechtsbron in de internationale samenleving genoemd – is het verdrag.[11] Hoe zit het met de rechtsstatelijke balans van de Nederlandse staatsmachten bij de totstandkoming van deze rechtsbron? Ik zal beknopt op deze vraag ingaan en daarna, iets uitvoeriger, de brief afsluiten met een specifieke verdragenrechtelijke kwestie, namelijk goedkeuring van verdragen die van de Grondwet afwijken.

Voor de positie van het parlement bij verdragstotstandkoming zijn in hoofdzaak twee aangelegenheden cruciaal: de betrokkenheid en informatievoorziening in de fase van de verdragsonderhandelingen en vervolgens, in de fase na de onderhandelingen, de reikwijdte en invulling van het vereiste van parlementaire verdragsgoedkeuring. Op die eerste kwestie ziet

[7] Zie onder meer het onderdeel 'Kwetsbaar draagvlak voor de internationale rechtsorde'.
[8] 'Inleiding: internationale samenwerking onder druk'.
[9] Th.C. de Graaf, 'De burger in de internationale rechtsorde en als fundamentele speler in de democratie', *Elsevier* 2022.
[10] Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 107 en J. van der Velde, 'Co-referaat bij: Leonard F.M. Besselink, Parlement en buitenlandse politiek. Over constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik', in: J.Th.J. van den Berg, J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verheij (red.), *Het parlement (Publikaties van de Staatsrechtkring. Staatsrechtconferenties 11)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 208.
[11] J. Klabbers, 'Verdragenrecht', in: N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007, p. 124.

artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv), op die tweede zien artikel 91 van de Grondwet en artikel 2 tot en met 13 van de Rgbv.[12]

In de juridische literatuur is over dit geheel aan regels wel opgemerkt dat het parlement een zwakke positie heeft (en de regering juist een sterke).[13] Vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief kunnen hier vraagtekens bij worden geplaatst, te meer gelet op de belangrijke positie van verdragsbepalingen (zeker een ieder verbindende bepalingen[14]) in de Nederlandse rechtsorde. De Staatscommissie-Thomassen merkte in dit licht op: 'De Staatscommissie meent dat de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen een te grote uitzondering mogelijk maakt op het uitgangspunt van democratische legitimering van belangrijke verdragen, door toe te staan dat verdragen die een ieder verbindende bepalingen bevatten, of die bevoegdheden aan internationale organisaties opdragen die burgers rechtstreeks binden, bindend worden zonder parlementaire goedkeuring. Dergelijke verdragen kunnen leiden tot de beperking van de burgerlijke vrijheden door de oplegging van plichten aan burgers en de beperking van grondrechten. Voor gebondenheid aan deze verdragen zou naar het oordeel van de Staatscommissie altijd uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal vereist moeten zijn.'[15] Van wijziging van de Rgbv is vervolgens weinig terecht gekomen. Wel valt te wijzen op een rechtsstatelijk naar mijn mening positieve maar desalniettemin erg bescheiden wijziging van artikel 2 Rgbv in 2017.[16]

Mogelijkheden tot versterking van de parlementaire positie zouden mijns inziens kunnen worden gezocht in de verruiming van het goedkeuringsvereiste, versterking van de informatiepositie van het parlement en verhoging van de bestendigheid en duidelijkheid van de regeling van de positie van het parlement.[17] Ik zou het toejuichen als de staatscommissie deze kwestie van geringe parlementaire betrokkenheid, ook gelet op de eerder in deze brief aangestipte ontwikkelingen, bij haar advies betrekt.

Verdragen die van de Grondwet afwijken

Een specifiek element in het verdragenrecht dat naar mijn mening hier nog nadere bespreking verdient, is artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Deze bepaling ziet op de situatie dat een verdrag afwijkt van de Grondwet of daartoe noodzaakt: 'Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.' Het is logisch dat voor dergelijke verdragen een zwaardere eis geldt dan voor andere verdragen.[18] Relevant is wat de reikwijdte van deze bepaling is. Wanneer is sprake van een verdrag dat afwijkt van de Grondwet?

Op *Nederland Rechtsstaat* geeft Leenknegt helder weer hoe het zit: 'Van afwijking van de Grondwet zoals bedoeld in artikel 91, derde lid, is alleen sprake wanneer verdragsbepalingen afwijken van concrete, specifieke bepalingen in de Grondwet, waarbij de onderliggende uitgangspunten en de strekking van de bepaling in aanmerking moeten worden genomen. Verdragsbepalingen die alleen afwijken van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet, maar niet zijn terug te voeren op concrete bepalingen, worden geacht niet van de Grondwet af te

[12] Zie ook nr. 226 en 232-234 van het Draaiboek voor de regelgeving en paragraaf 8.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie voor wat betreft het deel van het verdragenrecht dat op internationaal niveau is geregeld met name het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
[13] Zie de verwijzingen op p. 14-15 van mijn proefschrift (Universiteit Utrecht, 2018).
[14] Artikel 93 en 94 van de Grondwet.
[15] Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 112.
[16] *Stb.* 2017, 210. Zie uitgebreider over deze wijziging C.B. Modderman, 'Een ieder verbindende bepalingen en verdragsgoedkeuring', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2017, afl. 1, p. 37-48.
[17] Zie uitgebreid over deze en nog enkele andere opties p. 209-243 van mijn proefschrift (Universiteit Utrecht, 2018).
[18] Vergeleken met artikel 137 Grondwet is de regeling in artikel 91, derde lid, Grondwet eigenlijk zelfs nog best licht. Vergelijk M.L. van Emmerik, 'De Nederlandse Grondwet in een veellagige rechtsorde', *RMThemis* 2008, afl. 4, p. 148.

wijken en kunnen zonder een versterkte meerderheid worden goedgekeurd.'[19] Besselink heeft aangegeven 'het vanuit constitutioneel oogpunt bezwaarlijk [te achten] dat zich in de huidige praktijk de paradox kan voordoen dat voor aanzienlijke overdrachten van bevoegdheid bij verdrag geen gekwalificeerde meerderheid nodig is, maar deze wel nodig is voor een relatief minder ingrijpende opdracht die min of meer accidenteel afwijkt van de letter van de Grondwet. Het ontbreken van enige verhouding tussen het constitutionele belang van een concrete opdracht van bevoegdheid bij verdrag en de vraag of een gekwalificeerde meerderheid nodig is, is mede gevolg van een al te literalistische en restrictieve uitleg van de Grondwet, waarbij strijd met de strekking en het stelsel van de Grondwet geen grond is voor de conclusie dat een verdrag afwijkt van de Grondwet. Het afstappen van de al te rigide interpretatie die thans gebezigd wordt, zou kunnen betekenen dat de gesignaleerde paradox zich minder vaak voordoet.'[20]

De Staatscommissie parlementair stelsel, onder voorzitterschap van Johan Remkes (hierna: Staatscommissie-Remkes), heeft geadviseerd de uitleg van deze bepaling te verruimen. Zoals ik eerder al eens aankaartte op *Nederland Rechtsstaat*,[21] doet de Staatscommissie-Remkes dat op een volgens mij niet helemaal correcte wijze. In het rapport van de Staatscommissie-Remkes staat dat 'de staatscommissie, evenals de commissie-Thomassen dat eerder deed, tot een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet [adviseert] in die zin dat niet alleen de inhoud van een concrete grondwetsbepaling relevant is, maar ook de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan.'[22] In het rapport van de Staatscommissie-Thomassen staat echter: 'de regering en de Raad van State [leggen] artikel 91, lid 3, Grondwet restrictief uit. Zij achten de bijzondere procedure alleen van toepassing als de verdragsbepalingen in kwestie afwijken van één of meer concrete grondwetsbepalingen. De toepassing van artikel 91, lid 3, Grondwet zou te ruim en te onbepaald worden, als het ook wordt toegepast op een verdrag dat afwijkt van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet of daaraan ten grondslag liggende beginselen. Wel moeten, aldus de regering en de Raad van State, bij het onderzoek naar de inhoud van een concrete grondwetsbepaling de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking mede in aanmerking worden genomen.'[23] Kortom: de aan een concrete Grondswetsbepaling 'ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking' behoren al tot de reikwijdte. (Zie ook de hierboven geciteerde woorden van Leenknegt.) De Staatscommissie-Remkes pleitte dus voor een verruiming die geen verruiming zou zijn. Wel een verruiming zou zijn om de 'geest, strekking of systematiek van de Grondwet of daaraan ten grondslag liggende beginselen' ook te gaan meenemen.[24]

Toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kajsa Ollongren gaf in de Eerste Kamer dan ook aan dat hetgeen de Staatscommissie-Remkes bepleit reeds staand beleid is: 'Wel wordt aangegeven dat het artikel zodanig dient te worden geïnterpreteerd dat bij toepassing ervan niet alleen wordt gekeken of een verdrag afwijkt van de letterlijke tekst van de concrete grondwetsbepaling. Hierbij moet, aldus de staatscommissie, ook worden bekeken of een verdrag afwijkt van de strekking van een concrete grondwetsbepaling of van de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Zou dat het geval zijn, dan ligt het voor de hand dat zo'n verdrag alleen met tweederdemeerderheid kan worden goedgekeurd. Ik wijs erop dat dat nu staand beleid is van zowel de regering als de Raad van State. Daar waar deze vraag zich voordoet, kijken wij eerst welke grondwetsbepalingen door een verdrag kunnen worden geraakt.

[19] Zie paragraaf 7 van zijn wetenschappelijk commentaar op artikel 91 van de Grondwet.
[20] L.F.M. Besselink, *De constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties*, Rapport van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 49.
[21] Zie 'Remkes en de rechtsstaat #9: Van de grondwet afwijkende verdragen'.
[22] Staatscommissie-Remkes 2018, p. 336-337 (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-867564.pdf).
[23] Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 116.
[24] Zie ook Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 118.

Dat is hoe dan ook het vertrekpunt van redeneren.' Daarop volgde enige verwarring over wat nu precies (al wel of nog niet) gold.[25]

Het lijkt mij voor de zuiverheid van de discussie over de uitleg van de reikwijdte van artikel 91, derde lid, Grondwet zeer wenselijk als u duidelijkheid schept over de hiervoor beschreven materie. Wat is momenteel de reikwijdte, welke mogelijkheden tot verruiming zijn er en wat is daar vanuit rechtsstatelijk perspectief voor of tegen te zeggen?

Wat dan eveneens meegenomen zou kunnen worden, is de betekenis voor de reikwijdte van lid 3 van de toevoeging van de algemene bepaling aan de Grondwet. 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.' Je zou kunnen zeggen dat de 'geest' en/of de aan de Grondwet 'ten grondslag liggende beginselen' hierin opgenomen zijn. Is deze algemene bepaling voor de categorie verdragen die van de geest/beginselen afwijken, dan nu (conform de bestaande uitleg van de reikwijdte van lid 3) de specifieke bepaling waarvan wordt afgeweken?[26] In de parlementaire geschiedenis bij de algemene bepaling is daar volgens mij niet op ingegaan.[27]

Tot zover mijn ideeën en suggesties. Indien het voorgaande nadere toelichting behoeft, dan geef ik die graag. Ik wens u veel succes met uw werkzaamheden en advies.

Hoogachtend,

Coen Modderman

Prof. dr. C.B. Modderman | Hoogleraar Recht in de decentrale overheden - Open Universiteit | Thorbecke-fellow - Universiteit Leiden | coen.modderman@ou.nl

[25] Zie https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20190402/meerderheid_van_stemmen.
[26] Zie uitgebreider C. Modderman, 'Onzichtbare wijziging van artikel 91 Grondwet', *Montesquieu Instituut* 2023. Zie ook Staatscommissie-Thomassen 2010, p. 116 en 118.
[27] Zie noot 11 van C. Modderman, 'Onzichtbare wijziging van artikel 91 Grondwet', *Montesquieu Instituut* 2023.

rijksuniversiteit groningen / faculteit rechtsgeleerdheid

Staatscommissie rechtsstaat
T.a.v.: mw. Fatma Çapkurt
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Prof. dr. J. Morijn
Vakgroepen Transboundary Legal Studies en Europees en economisch recht
Oude Kijk in 't Jatstraat 26
9712 EK Groningen

Email: j.morijn@rug.nl

Datum:
14 juni 2023

Referentie:
JM.23.026

Betreft:
Enkele Europeesrechtelijke aspecten van uw opdracht

Geachte mevrouw Çapkurt,
Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

In uw uitnodiging van 9 mei jl. vroeg u mij vanuit mijn Europeesrechtelijke[1] expertise – in het bijzonder m.b.t. de borging van de rechtsstaat – te reflecteren op de taak van de Staatscommissie rechtsstaat om vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur. Het spreekt voor zich dat ik dat met plezier doe. Uw opdracht is een uitermate belangrijke. De vraag naar de Unierechtelijke en EU-politieke aspecten en achtergronden van uw opdracht is naar mijn mening ook inhoudelijk zeer relevant. Vroegtijdige aandacht daarvoor kan helpen bij verdere toespitsing.

In mijn korte reflectie wil ik drie zaken voor u aanstippen:

(1) de Europese oorsprong van het idee om tot een "rechtsstaatagenda" te komen, en de eerste ervaringen met toepassing ervan in Europese Unie (EU) (en Nederlands) verband;

(2) de verschillende manieren waarop vanuit het Unierecht en EU-samenwerking naar uw opdracht kan worden gekeken, met name waar het gaat om het te hanteren (puur nationale, of multi-level) begrip van sleutelbegrippen als "de staatsmachten", "rechtsstatelijke balans", en ook "effectieve rechtsbescherming", en

(3) het belang van rechtsstaatonderwijs, en de belangstelling ervoor onder jongeren.

[1] Ik beperk me hier tot observaties vanuit het juridisch zonder meer bindende recht van de Europese Unie, Unierecht, en de rechtsstatelijke implicaties van EU-lidmaatschap voor Nederland. Enkele van mijn suggesties zijn ook nader in te kleuren met internationaalrechtelijke normen en lidmaatschappen van andere internationale organisaties, zoals het EVRM en ESH/de Raad van Europa en de VN/VN mensenrechten. Die normen werken echter op een andere, meer indirecte manier door in de Nederlandse rechtsorde (uiteindelijk voornamelijk via interpretatie door de Nederlandse rechter), zodat ook de daarop toezichthoudende instanties feitelijk en normatief een kwalitatief andere impact hebben voor Nederlandse rechtsstaatbescherming dan de activiteiten van EU-instellingen.

1. Het mechanisme van de rechtsstaatagenda

Uw opdracht (artikel 2, lid 1, onder e)) geeft de instructie te onderzoeken hoe met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan "het mechanisme van een rechtsstaatagenda". De Nota van Toelichting (zevende alinea) verwijst in dit verband naar het in die termen in 2020 verwoorde voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).[2] De ROB had hiermee concreet voor ogen een door hem gesignaleerd rechtsstatelijk tekort – d.w.z. een gebrekkig ontwikkeld rechtsstatelijk besef bij politici, bestuurders, ambtenaren en media – terug te dringen door middel van ontwikkeling van een beleidsagenda rechtsstaat die periodiek door een onafhankelijke monitoringcommissie kan worden beschouwd, en "als een soort dynamische spiegel kan worden voorgehouden aan eenieder die met de rechtsstaat van doen heeft".[3] De ROB verwees hierbij naar het idee van een rechtsstaatmechanisme uit een Mededeling van de Europese Commissie (Commissie).[4] Hierin legde de Commissie uit dat de EU optreedt omdat zowel de EU als andere lidstaten er een legitiem belang bij hebben dat de nationale rechtsstaat, waarvoor elke lidstaat zelf verantwoordelijk blijft, goed functioneert.[5] De Commissie kondigde in de betreffende Mededeling overigens ook aan ook veel geld vrij te willen maken voor rechtsstatelijke projecten.[6]

Inmiddels heeft de Commissie het Europees rechtsstaatmechanisme[7] daadwerkelijk vormgegeven, en presenteert het als een preventief instrument dat erop gericht is de rechtsstaat te bevorderen en te voorkomen dat eventuele problemen ontstaan of verslechteren. Zij brengt al drie jaar, op basis van een zeer uitgewerkte methodologie,[8] een zeer omvangrijk verslag uit. Het bestaat uit een overkoepelend stuk en 27 specifieke lidstaatrapporten.[9] Hierin worden op dit moment vier onderwerpen behandeld: justitieel stelsel, corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media (sinds vorig jaar toegevoegd) en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Ook de nationale rapportages die als input dienden, waaronder die van Nederland[10], en een samenvatting van gesprekken met officiële instanties en het maatschappelijk middenveld[11], blijven bewaard. Alles bij elkaar een omvangrijke informatiebron.

---

[2] Raad voor het Openbaar Bestuur, Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving, 2020.
[3] ROB, 14 en 26.
[4] COM(2019)343, Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie: Een blauwdruk voor actie, 17 juli 2019.
[5] Ibid., p. 5-6.
[6] Ibid, p. 7 en 9.
[7] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl
[8] De meest recente (2022) is hier te vinden: https://commission.europa.eu/document/download/23aa1ee2-5a5c-4444-a68e-ef8517288eba_en?filename=64_1_194485_rol_methodology_en.pdf
[9] De landenrapporten over Nederland zijn respectievelijk hier: https://commission.europa.eu/document/download/bcb18b68-253d-479a-b3d0-58b9a126a357_en (2020), hier: https://commission.europa.eu/document/download/837db100-071a-419c-9fa3-2f940fe03095_nl (2021) en hier: https://commission.europa.eu/document/download/2169a7db-d38d-4500-a9c9-283550757d64_nl?filename=45_1_193999_coun_chap_netherlands_nl.pdf (2022) te vinden.
[10] De door Nederland ingebrachte input is respectievelijk hier: https://commission.europa.eu/document/download/9764e64f-6c30-470c-ae91-9b5592713822_en?filename=2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_the_netherlands.pdf (2020), hier: https://commission.europa.eu/document/download/ce814e4c-aa31-40be-90a0-6400f54df526_en?filename=nl-input.pdf & https://commission.europa.eu/document/download/2badb7a2-e06e-4742-ab93-b05d5c3d2271_en?filename=nl-additional_input.pdf (2021) en hier: https://commission.europa.eu/document/download/512decdb-3812-4f55-910d-9f7dab20cc28_en?filename=97_1_195373_input_mem_netherlands_en.pdf & https://commission.europa.eu/document/download/714066ef-e84b-4d05-983c-0217ae43d0a0_en?filename=98_1_195376_input_mem_netherlands_additional_en_nl.zip (2022) te vinden.
[11] De verslagen van gesprekken met het maatschappelijk middenveld en officiële nationale instanties (waaronder bv. de orde van advocaten, de Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad) zijn respectievelijk hier: https://commission.europa.eu/document/download/a8ee98d6-390b-4b46-939e-3caa7ab0ec00_en?filename=2020_rule_of_law_report_-

Sinds vorig jaar formuleert de Commissie ook enkele aanbevelingen per lidstaat. Voor Nederland was dat o.a.: “De inspanningen voor een volledige follow-up van de kinderopvangtoeslagaffaire voort te zetten met het oog op het aanpakken van de eventuele structurele problemen, met betrokkenheid van alle overheidsinstanties”. Dit jaar wordt voor het eerst duidelijk hoe zij follow-up vormgeeft. Inmiddels worden de rapporten van telkens vijf lidstaten ook eens per half jaar in het verband van de Raad van Ministers besproken (in de zogenaamde “rechtsstaatdialoog”). Op die manier kunnen lidstaten elkaar bevragen. De verantwoordelijk Eurocommissaris bezoekt ook lidstaten om het te hebben over de aanbevelingen. Er is nog niet veel bekend over het effect van het rechtsstaatmechanisme, al hebben sommige wetenschappers er al wel naar gekeken.[12]

Tegen deze achtergrond heeft de Staatscommissie verschillende opties. Een eerste mogelijkheid is te concluderen dat hetgeen door de ROB werd beoogd inmiddels al volledig en zeer goed gedocumenteerd in werking is gezet voor Nederland. Er wordt jaarlijks een rapport over Nederland opgesteld met consultatie van allerlei Nederlandse stakeholders door een partij die onafhankelijk is van Nederland (de Commissie). Dat rapport zou dus, samen met de veelheid aan andere aan Nederland gerichte internationale aanbevelingen (voornamelijk vanuit de Raad van Europa en de Verenigde Naties)[13], ook kunnen worden gebruikt voor een nationale discussie. In die visie blijkt hetgeen de Staatscommissie moet uitzoeken al te bestaan. U kan echter ook, of daarnaast, een discussie entameren over het nut van de door de Commissie verzamelde informatie, of toevoeging van onderwerpen in aanvulling op de vier assen van de Commissie. In EU-verband is bv. wel geopperd om ook een hoofdstuk te wijden aan de situatie van het maatschappelijk middenveld.[14] Het kan, afhankelijk van de behoefte(n), daarnaast ook nuttig zijn om de restcategorie “andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen” verder uit te splitsen, bv. langs de lijnen van de verschillende staatsmachten. Als het vanuit de doelstelling van een rechtsstaatagenda evenzeer om het totstandkomings*proces* zou gaan, kan ook het zichtbaar(der) maken van hoe input wordt gegeven op het Commissierapport (op dit moment niet openbaar en puur ambtelijk) helpen.

De ervaring leert echter – en dat is hier mijn hoofdpunt – dat het ontwikkelen van nieuwe instrumenten snel een doel op zich wordt, of een excuus voor non-actie, in plaats van waar het om te doen is: de urgentie vergroten om te acteren op de vele al neergelegde aanbevelingen.[15] In die zin is het voornamelijk essentieel het doel van een (aanvullende) rechtsstaatagenda scherp te definiëren. Persoonlijk denk ik niet dat er een informatiegebrek bestaat. Wellicht eerder een uit het lood geslagen balans tussen eindeloos rapporteren, enerzijds, en het prioriteren van, en acteren op de resultaten ervan, anderzijds. Acteren vergt kiezen. Daarbij spelen ook andere staatsmachten en praktische zaken een rol, zoals: welke Vaste Kamercommissie agendeert het oppakken van internationale, Europese en EU-aanbevelingen aan Nederland? En: als een keuze wordt gemaakt uit aan Nederland gerichte aanbevelingen om een tijdje prioritair op te pakken, staan daar dan ook – net zoals de Commissie het aanpakt –flinke financiële middelen tegenover?

_summary_of_the_stakeholder_consultation_en.pdf (2020), hier: https://commission.europa.eu/document/download/2c31aff5-c5df-456a-b0dd-998283bf2f17_en?filename=stakeholder_contributions_for_publication.zip (2021) en hier: https://commission.europa.eu/document/download/09f7dc40-13ec-493b-a621-1497fd73ef62_en?filename=113_1_194776_stake_cons_contr_en.zip (2022) te vinden.

[12] Laurent Pech, Petra Bárd, The Commission 2021 Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values, februari 2022, op: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)727551 (m.n. pp. 119-123).

[13] In dit verband is de zogenaamde EFRIS (EU Fundamental Rights Information System) van het EU Grondrechtenagentschap een one-stop-shop, omdat het alle uitstaande aanbevelingen aan o.a. Nederland bij de Raad van Europa en de Verenigde Naties in één database verzamelt: https://fra.europa.eu/en/databases/efris/

[14] Pech/Bárd, p. 114.

[15] Zie hierover, voor wat betreft het EU-niveau zelf, ook de bekende Amerikaanse politicoloog R. Daniel Kelemen, The European Union’s failure to address the autocracy crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe’s unused tools, 2023 45(2) Journal of European Integration 223-238 op: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2022.2152447?journalCode=geui20

2. Interpretatie van de taakopdracht vanuit het Unierecht en EU-samenwerking: opties en implicaties

Ten tweede een meer fundamenteel punt: de verschillende manieren waarop vanuit het Unierecht en EU-samenwerking naar uw taakopdracht kan worden gekeken. Wat voor een Unierechtelijk georiënteerd jurist opvalt aan de formulering ervan, en de toelichting erop, is dat die met de rug naar de (juridische en politieke) buitenwereld lijkt te zijn geconcipieerd. Om een lelijk maar hopelijk toepasselijk anglicisme te gebruiken: de opdracht ademt de aanname dat rechtsstatelijke uitdagingen in Nederland in essentie primair "binnen de vier muren" van Nederland ontstaan, exclusief daar kunnen worden begrepen, en ook met name daar kunnen en moeten worden opgepakt en opgelost. In die visie zijn ook alleen de eigen, in Nederland gevestigde staatsmachten aan zet, ligt de focus op hoe die zo goed mogelijk onderling samenwerken op de Haagse vierkante kilometer, en is het alleen te doen om verbeterde rechtsbescherming door Nederlandse instanties.

Ik stel het natuurlijk bewust wat scherp. Dat is bedoeld om voor u binnen uw opdracht van advisering over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de "rule of law" en de rechtsstatelijke cultuur de vraag op te werpen naar de plaats en relevantie van Unierecht en EU-samenwerking. Je kan er vanuit heel verschillend invalshoeken naar kijken. Ik zal kort pogen met enkele voorbeelden te illustreren welk praktisch verschil het maakt welke visie je hierop hebt. Deze bespiegeling is noch theoretisch, noch retorisch, omdat u toch *ergens* zal moeten afbakenen.

Allereerst, je zou Unierecht en EU-samenwerking kunnen zien als "maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de staatsmachten opereren" (Nota van Toelichting, vierde alinea). In die visie is het mede door Nederland gecreëerde Unierechtelijke kader, waarvan de juridisch bindende aard buiten kijf staat, waarschijnlijk alleen van belang in de tweede lijn: dat wil zeggen, voor zover die nationaal geïnitieerde herijking kan faciliteren, aanvullen, of wellicht juist bemoeilijken. De aanleiding voor de Staatscommissie is natuurlijk de toeslagenaffaire, zonder twijfel een uiting van een enorm falen van onze rechtsstaat. Maar in de Europese context trekken ontwikkelingen in andere lidstaten, waaronder (maar niet alleen) Polen en Hongarije, gezien de potentie van beïnvloeding over Europese grenzen heen nog veel meer de aandacht.

De vraag is wanneer die politieke ontwikkelingen en resulterende Luxemburgse rechtspraak, via de band van "context", ook belangrijk worden voor uw opdracht. Om een voorbeeld te geven over nevenfuncties binnen staatsmachten (Artikel 2, lid 1, onder b)): in een recent wetsvoorstel[16] wordt voorgesteld de onafhankelijkheid en integriteit van rechters verder te waarborgen door een verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement. De Toelichting geeft als rechtvaardiging dat zich "in de afgelopen jaren ... verschillende ontwikkelingen [hebben] voorgedaan die wijzen op een veranderende opvatting ten aanzien van de verenigbaarheid van bepaalde rechtsprekende functies en het lidmaatschap van de Staten-Generaal".[17] Vervolgens wordt uitgebreid uitgelegd waarom een soortgelijk verbod voor rechters m.b.t. provinciale staten en gemeenteraden *niet* wordt voorgesteld, mede omdat dit aan het passief kiesrecht van politiek geïnteresseerde rechters zou raken. [18]

Vanuit een puur nationaal perspectief, geredeneerd dus tegen de achtergrond van een groot vertrouwen in onze rechtspraak, is deze keuze wellicht te rechtvaardigen. Op basis van een meer Unierechtelijke georiënteerde kijk kan je je in het licht van vele Luxemburgse uitspraken over rechterlijke onafhankelijkheid in Polen[19] afvragen of een meer principiële lijn, het voorkomen van

[16] Kamerstukken II (2022-2023), 36 243, nr. 3, Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie etc. in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen.
[17] Ibid, p. 4. Het blijft overigens onduidelijk over welke ontwikkelingen het gaat. In de Memorie van Toelichting wordt met geen woord gerept over Europese ontwikkelingen, of Hof van Justitie rechtspraak.
[18] Ibid, p. 9.
[19] Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van het Hof van Justitie in Commissie v. Polen, C-204/19 van 8 juni 2023 (over het disciplinaire regime en de zogenaamde "muilkorfwet). Hierin legt het Hof grote nadruk op

iedere schijn van partijdigheid of afhankelijkheid, uiteindelijk niet een verstandiger en toekomstbestendiger keuze is (al was het maar om voorspelbare "maar jullie doen het zelf ook niet!"-verwijten voor te zijn). Unierechtelijke reacties op ontwikkelingen elders, de discussies die daarover ontstaan en de nieuwe Unierechtelijke standaarden die daaruit voortvloeien, kunnen tot nadenken nopen over een andere balans tussen Nederlandse staatsmachten.

Dit is te contrasteren met een tweede kijk op de impact van Unierecht op de taakopdracht. Die biedt een principiële verbreding en wellicht ook verdere complicering van de onderliggende analyse. Het EU-, en het nationale niveau zijn juridisch verregaand geïntegreerd. Nationale gerechten zijn ook EU-gerechten, die Unierechtelijke vragen kunnen, en soms moeten stellen aan het Luxemburgse Hof. Dat staat met zoveel woorden in de Unieverdragen (artikel 267 VWEU). Het wordt, wederom met name door ontwikkelingen in Polen, daar inmiddels ook heel vaak herhaald. Het Hof leest de nationale verplichting om onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak te garanderen (artikel 19(1) VEU) heel breed.[20] Maar hoe zit het dan met het omgekeerde? Betekent dit vanuit nationaal perspectief, het primaire startpunt van de Staatscommissie, ook dat het Luxemburgse Hof op basis van die Unierechtelijk gezien niet-controversiële visie intrinsiek onderdeel is van de "rechterlijke macht" in en voor Nederland. Eenzelfde vraag kan worden opgeworpen voor het opereren van het Europees Parlement naast de Staten-Generaal. Wat betekent dat voor uw begrip van "staatsmacht" en "effectieve rechtsbescherming"? Moet dat dan vanuit het Unierecht niet logischerwijs een multi-level definitie zijn? Een dergelijk startpunt werpt ook een totaal ander licht op de reikwijdte van andere termen in uw opdracht, zoals "rechtsstatelijke balans" en "professionele samenwerking". Moet naast naar samenwerking en balans *tussen* de staatsmachten ook naar de samenwerking en balans *binnen* (multi-level) staatsmachten worden gekeken? Als hier problemen in worden ervaren, moeten er dan ook voorstellen voor worden geformuleerd ten behoeve van toekomstige EU-verdragswijzigingen?

Een bredere kijk op de relevantie van Unierechtelijke ontwikkelingen zou ook de deur openen naar de mogelijkheid om er meer proactief op te reflecteren qua impact op de Nederlandse rechtsstaat. Misschien wel de meest interessante rechtsstatelijk uitspraak van het Luxemburgse Hof de laatste tijd had een onverwachte oorsprong: Malta. In dit arrest[21] legt het Hof het non-regressie principe neer: zodra een Europese staat EU-lidstaat is, kan het geen stappen zetten die het rechtsstatelijk niveau, meer in het bijzonder waar het gaat om rechterlijke onafhankelijkheid, verlagen ten opzichte van het moment dat het EU-lid werd. Geldt het ook voor andere EU-basiswaarden? Wat betekent deze uitspraak voor de Nederlandse rechtsstaat? Is er in Nederland nu behoefte aan een rechtsstatelijke nul-meeting sinds 1957, of een check dat we in Unierechtelijke zin niet naar beneden zakken? Het zou een mooie reflectie opleveren. Als het doel is om een rechtsstatelijke cultuur aan te moedigen, kan het nuttig zijn te bevorderen dat geïsoleerd opererende deskundigen op de vakgebieden van staatsrecht, internationale mensenrechten en Unierecht bewust wat vaker worden samen gezet, om hen hierover advies te laten uitbrengen.

Het lijkt me vanuit de voorgaande reflectie raadzaam voor u om in ieder geval een duidelijke keuze te maken qua interpretatie van de taakopdracht met betrekking tot hoe Unierecht en EU-samenwerking worden meegenomen. Als uw Staatscommissie waarde hecht aan een bredere Unierechtelijke bespiegeling op, en inkadering van de opdracht, en ook richting de EU-context aanbevelingen wenst te formuleren, kan het verstandig zijn hieraan in een van de bijeenkomsten in de tweede helft van het jaar aandacht te besteden. Een meer defensieve optie is in ieder geval enkele Unierechtelijk onderlegde "tegendenkers" (zoals genoemd in de Nota van Toelichting, tiende alinea) te vragen ("*red team" Luxemburg*). Het blijft hoe dan ook van belang voor ogen te houden dat Unierecht niet aan juridische bindendheid inboet als je er geen aandacht aan besteedt.

---

het feit dat alleen onafhankelijke en onpartijdige rechters, en niet politiek benoemde mensen, tuchtrechtelijk kunnen optreden tegen andere rechters – en dus op het belang van een duidelijk onderscheid tussen politiek en de rechterlijke macht.

[20] Hof van Justitie, Zaak C-65/16, 27 februari 2018 (Portugese Rechters).

[21] Hof van Justitie, Zaak C-896/19, 21 april 2021 (Repubblika), r.o. 60-64.

3. Bevordering van een rechtsstatelijke cultuur d.m.v. rechtsstaatonderwijs

Een laatste aspect dat ik wil benadrukken –voortvloeiend vanuit mijn eigen focus op Unierecht, maar breder van aard – is het belang van rechtsstaatonderwijs, en de aantoonbare belangstelling ervoor onder jonge Europese burgers. (Burgerschaps)onderwijs wordt, zo is althans mijn indruk, vaak naar voren gebracht als enigszins plichtmatige stoplap-aanbeveling. Hieronder ligt de kennelijk breed gevoelde aanname dat het lastig zal worden om hier werkelijk iets substantieels van te maken. Als je, met de ROB, uitgaat van een analyse dat de huidige rechtsstatelijke kwetsbaarheid in Nederland de optelsom is van "onwetendheid, onverschilligheid en onhandigheid"[22] ligt de uitdaging inderdaad met name in het überhaupt opwekken van interesse.

Mijn eigen ervaring is – gelukkig – anders. Ik merk dat mijn Groningse studenten de afgelopen jaren uitdrukkelijk op zoek zijn naar wat ze zelf beter willen begrijpen en kunnen doen. Een recent, mede door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gefinancierd project dat ik enkele Groningse studenten hielp opzetten, OurRuleofLaw Academy, voer ik hier slechts als illustratie op. Hierin kregen elf groepen van vier bachelor-studenten uit 25 verschillende landen, door de organiserende studenten zelf geselecteerd op motivatie, de opdracht onder begeleiding van experts concrete ideeën voor het EU-niveau uit te werken voor problemen als mediavrijheid, rechterlijke onafhankelijkheid, academische vrijheid en niet-naleving van rechterlijke uitspraken. Zij kregen hierop feedback van professionals in het Brusselse beleidsveld, en publiceerden daarna de oplossingen.[23] Hoewel het voor iedereen extracurriculair was, leidde dit tot een grote tijdsinvestering, zeer inhoudelijke discussies en creatieve oplossingsrichtingen. Maar ook – en dat vond ik zelf het belangrijkste – een duidelijk voelbare opluchting onder deelnemers dat zij niet de enigen zijn die waarde hechten aan dit thema. De vraag is dus denk ik niet zozeer alleen hoe je interesse opwekt over de rechtsstaat, maar ook (en wellicht in eerste instantie) hoe je het bij diegenen die al interesse hebben verder aanwakkert en weloverwogen richting geeft.

Het is denkbaar iets vergelijkbaars op te zetten voor rechtsstatelijke aandachtspunten in ons land. De uitdaging is dan de bestaande energie en creativiteit gericht aan te boren en het aantrekkelijk (en prestigieus) te maken om het onder begeleiding te benutten. Je zou daarbij bijvoorbeeld, in de geest van het recent opgezette dienjaar, kunnen denken aan een pilot voor een (werk-leer?) rechtsstaatprogramma voor Nederlandse studenten en andere jongvolwassenen, van welk opleidingsniveau dan ook. Zij zouden zich met een uit intrinsieke motivatie opgesteld eigen leerplan kunnen aanmelden bij een pilaar van de rechtsstaat (politie, OM, rechtspraak, media), eventueel gesteund door een bekende vertegenwoordiger ervan die helpt deuren te openen en zich ook openstelt voor nieuwe inzichten, en media. Aangemoedigd worden om actief zelf bezig te zijn met rechtsstatelijke thema's zorgt naast voor innovatieve ideeën ook voor nieuwe ambassadeurs voor het belang ervan. Een dergelijk initiatief zou ook het gesprek tussen jonge burgers onderling op gang brengen en houden – essentieel voor het verstevigen van een rechtsstatelijke cultuur.

Het spreekt voor zich dat ik graag bereid ben mijn observaties nader toe te lichten, of verder uit te werken, mocht u daaraan behoefte hebben.

Met vriendelijke groet,

(Digitaal getekend)

John Morijn

NGIZ bijzonder hoogleraar recht en politiek in de internationale betrekkingen
Lid Wetenschappelijk Comité, EU Grondrechtenagentschap
2023-24 Fellow in Law, Ethics & Public Policy, Princeton School of Public and International Affairs

[22] Dit zijn de bewoordingen van de ROB, n. 2, p. 22.
[23] ORoL Academy, How to Save European Democracy?, op: https://www.ourruleoflaw.eu/academy-report

Den Haag, 3 augustus 2023

Zeer geachte heer Kummeling,

Met uw brief van 15 juni jl. verzocht u mij een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van uw commissie , vooral vanuit mijn rol als voorzitter van de Raad van Toezicht van ProDemos. Ik ben blij met uw verzoek, omdat het mij de gelegenheid geeft mijn beeld en dat van mijn collega's van de huidige democratische rechtsstaat met u te delen. Mijn analyse mondt uit in een advies aan u in de vorm van tien aanbevelingen.

We zien wereldwijd een verontrustende afname van het aantal landen dat erkend wordt als volwaardige liberale democratie en in veel landen hebben burgers tegenwoordig minder democratische rechten dan voorheen. Nederland behoort samen met slechts 6,4% van de wereldbevolking, tot de landen die een volwaardige democratie kennen (EIU, 2023). Ook de Europese Commissie heeft in 2022 positief gerapporteerd over de Nederlandse rechtsstaat, waarbij de onafhankelijkheid, mediavrijheid en de vooruitgang in het verbeteren van de rechtsstaat werden geprezen (EC, 2022).

Ondanks deze positieve rapporten zijn er ook in Nederland grote zorgen over de kwaliteit van onze democratische rechtsstaat en is er stevige kritiek op het functioneren van de overheid. Steeds meer mensen maken zich zorgen over de groeiende polarisatie in de samenleving, de toenemende ongelijkheid en opeenvolgende crises. Het vertrouwen in politici en in de capaciteit van de overheid om deze crises aan te pakken is historisch laag (CBS, 2023; SCP, 2022a & 2022b). Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het vertrouwen in de democratische instituties en ondermijnen daarmee de fundamenten van onze democratische rechtsstaat.

Ook bij ProDemos merken we aanzienlijke verschuivingen in democratische opvattingen. Veel jongeren ervaren een gevoel van machteloosheid omdat zij hard worden getroffen door verschillende crises. Ze willen verandering, maar missen daadkracht van de overheid op terreinen zoals klimaat en huisvesting. Deze ontwikkelingen verminderen het vertrouwen in de overheid, rechtspraak, democratie en media. Tegelijk zien we echter ook een positieve trend waarbij jongeren steeds meer betrokken raken bij de politiek en actief deelnemen. Het valt op dat veel jongeren zich echter niet bewust zijn van hun huidige actieve rol in de democratische rechtsstaat. Ze nemen bijvoorbeeld deel aan demonstraties, zonder te beseffen dat ook dit onder politieke betrokkenheid valt.

Een van onze begeleiders, die per jaar zo'n 100.000 leerlingen in de Tweede Kamer zien passeren, zei hierover: *"Als we over de politiek beginnen zie je iedereen al wegkijken, maar als we dan doorpraten en we het hebben over maatschappelijke problemen, zie je toch dat velen wel betrokken zijn. Ook zijn ze al vaak betrokken bij de politiek via demonstraties of op sociale media zonder dat ze het zelf door hebben."*

Bij ProDemos zien we eveneens verschuivingen in de opvattingen van volwassenen. Politieke gebeurtenissen, zoals de toeslagenaffaire, de trage afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen en opeenvolgende politieke schandalen, hebben geleid tot aanzienlijk wantrouwen, afstand en cynisme ten opzichte van de politiek. Deze situatie heeft niet alleen invloed op het vertrouwen in de politiek, maar lijkt ook bij bepaalde groepen het vertrouwen en geloof in de democratische rechtsstaat te ondermijnen.

Deze trends hebben niet alleen betrekking op Nederland, maar zijn ook van toepassing op de Europese Unie. Hoewel de EU over het algemeen meer vertrouwen geniet dan de Nederlandse overheid, is de steun en het vertrouwen in de EU kwetsbaar en sterk afhankelijk van politieke voorkeur en opleidingsniveau. ProDemos merkt vooral dat nog steeds een aanzienlijke afstand wordt ervaren ten opzichte van de EU. Er is weinig kennis en bewustzijn over het belang en het functioneren van de Europese Unie. Dat is zorgelijk aangezien onze welvaart, vrede en veiligheid nauw verbonden zijn met ons lidmaatschap van de Europese Unie. Hetzelfde geldt voor de Europese rechtsorde en de Europese rechtspraak. Ook dienaangaande is het bewustzijn en de kennis beperkt terwijl de invloed daarvan ook op de Nederlandse samenleving alleen maar toeneemt.

Er zijn ook sterke aanwijzingen dat het wantrouwen wordt versterkt door nepnieuws, desinformatie en complottheorieën, die voornamelijk online worden verspreid. Met name zien we dat jongeren zich steeds meer lijken af te zonderen in bepaalde (digitale) bubbels. Hierdoor zijn ze minder op de hoogte van wat er buiten hun eigen filterbubbel gebeurt. Binnen deze bubbels voelen ze zich bevestigd in hun mening, of dit nu een kritische kijk op de maatschappij is of gebaseerd is op 'valse waarheden'. Dit draagt bij aan gevoelens van polarisatie en wantrouwen in de democratische rechtsstaat. Een begeleider verwoordde dit als volgt: *"De jongeren met de sterkste meningen zijn vaak het actiefst op bijvoorbeeld TikTok en andere sociale media … Ze krijgen op deze manier vaak alleen de uitwassen mee en tegelijk ook steeds minder de mening van anderen. Hier heeft de overheid zelf een rol in, maar het wordt ook versterkt door de algoritmes van sociale media".*

Het valt in deze discussie over polarisatie op dat onze begeleiders ervaren dat leraren en docenten vaak niet goed weten hoe ze moeten omgaan met polariserende en soms zelfs extreme meningen in de klas. Soms vermijden ze het gesprek erover en zijn ze zelfs opgelucht wanneer begeleiders van ProDemos langskomen, omdat bepaalde moeilijke onderwerpen dan eindelijk eens besproken kunnen worden.

Het is begrijpelijk dat docenten zich afvragen hoe ze onderwerpen die veel discussie oproepen constructief kunnen aanpakken zonder polarisatie te bevorderen. Het uit de weg gaan van dergelijke discussies werkt echter contraproductief, omdat het de mogelijkheid om verschillende perspectieven te begrijpen en deze te leren respecteren, belemmert. Het bespreken van moeilijke onderwerpen in het onderwijs is van belang voor de ontwikkeling van kritisch denken en het ontwikkelen van vaardigheden bij leerlingen. Het biedt een kans om te leren over de diversiteit aan opvattingen in de samenleving, hoe meningen worden gevormd en hoe je omgaat met minderheidsstandpunten.

Bij ProDemos constateren we ook verschillen tussen diverse groepen. Recent onderzoek toont aan dat de verschillen in opvattingen over de democratische rechtsstaat binnen regio's groter zijn dan tussen regio's (Huijsmans & Miltenburg, 2023). Desondanks valt het onze begeleiders op dat aanzienlijke verschillen bestaan tussen de Randstad en andere gebieden: *"Groter dan verschillen in opleidingsniveau ervaren we verschillen tussen de Randstad en bijvoorbeeld Noord- en Oost-Nederland. Waar er vaak uitzonderingen zijn tussen klassen op het vmbo of havo en vwo zijn de verschillen tussen stad en platteland vaak veel sterker aanwezig".*

Daarnaast zien we aanzienlijke verschillen tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus. Dit komt overeen met recente onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat er grote verschillen zijn in politieke kennis, interesse, zelfvertrouwen en steun voor basiswaarden tussen leerlingen op het vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds (Mulder et al., 2022).

Hoewel deze verschillen in opvattingen over de democratische rechtsstaat tussen verschillende groepen wel bestaan, valt wel op dat in klassen en op scholen waar veel aandacht wordt besteed aan dit onderwerp, de verschillen tussen leerlingen lijken te verminderen.

Ook bij volwassenen wordt vaak gesproken over de 'diplomademocratie', waarbij de vertegenwoordiging en invloed van burgers beïnvloed worden door het behaalde opleidingsniveau (Bovens & Wille, 2011). Het feit dat deze verschillen al op jonge leeftijd aanwezig zijn, suggereert dat de scheidslijnen tussen burgers zich mogelijk al vroeg beginnen te vormen. Een van onze begeleiders merkte hierover op: *"Een bezoek aan Den Haag, de rechtbank, het gemeente- of provinciehuis, of een gastles op school met ProDemos kan het wantrouwen en cynisme niet volledig wegnemen. Wat we wel merken, is dat onze activiteiten deelnemers aan het denken kunnen zetten en dat ze soms voor het eerst in aanraking komen met alternatieve meningen die een tegenwicht bieden aan ongefundeerde opvattingen over de democratie en de rechtsstaat. Echte verandering vereist echter structurele en voortdurende aandacht voor de waarde van de democratie, de rechtsstaat en de fundamentele waarden die daarmee samenhangen".*

ProDemos steunt dan ook van harte de focus op de democratische rechtsstaat en haar basiswaarden in de nieuwe wet ter verduidelijking van het burgerschapsonderwijs. Het gebrek aan kennis en respect voor de democratische rechtsstaat en de daaraan verbonden basiswaarden vereist actie, en het onderwijs speelt hierbij een cruciale rol als omgeving waar jongeren met diverse achtergronden samenkomen. Als educatieve organisatie hecht ProDemos veel waarde aan het vergroten van het begrip en de betrokkenheid van jongeren bij de democratische rechtsstaat, zowel op lokaal als nationaal niveau in het onderwijs.

Toch wordt onderwijs nog te vaak gezien als de oplossing voor de bovenstaande problemen, terwijl de oorzaak elders ligt. Het gebrek aan daadkracht om maatschappelijke problemen op te lossen en de manier waarop politiek Nederland bijdraagt aan de gevoelens van polarisatie zijn al eerder genoemd. ProDemos vindt representatie daarin een sleutelwoord. Zolang het partijen, besturen en overheden niet lukt om werkelijk een weerspiegeling te zijn van de maatschappij en relevante groepen te betrekken bij participatieve processen, kunnen zij niet het beleid maken dat nodig is om maatschappelijke stabiliteit te waarborgen. Diezelfde burger moet dan ook wel geëquipeerd zijn om te participeren. Iets waaraan ProDemos hard werkt met bijvoorbeeld de cursus Politiek Actief, maar ook met onze activiteiten voor uiteenlopende doelgroepen rondom verkiezingen.

Tegelijk stellen wij vast dat het politieke bestel er de afgelopen veertig jaar niet in geslaagd is zich fundamenteel te vernieuwen en zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden en ingrijpende ontwikkelingen. Onze democratische rechtsstaat is een waardevol bezit. Daarom vraagt deze regelmatig om herijking en aanpassing, ook wat betreft de instituties die haar vormen.

Het gebrek aan overeenstemming in 'de' politiek over de gewenste aanpassingen versterkt het wantrouwen jegens deze instituties. De ervaring met de opvolging van de adviezen van de Staatscommissie parlementair stelsel waren en zijn in dat opzicht kenmerkend en teleurstellend.

Samengevat merken we ook bij ProDemos een toename van cynisme, wantrouwen en te eenzijdige informatievoorziening en een gebrek aan kennis. Op basis van onze ervaringen sluit ik af met een aantal aanbevelingen.

1. Aandacht voor de democratie en de rechtsstaat: Er dient structureel en voortdurend aandacht te worden besteed aan het belang van de democratie, de rechtsstaat en de basiswaarden ervan. Dit kan worden gerealiseerd door middel van educatie en bewustwordingsprogramma's, zowel op scholen als in andere instituties. Het is belangrijk dat aandacht voor de democratie en de rechtsstaat een doorlopend en consistent onderdeel is van het onderwijs en andere educatieve programma's. Het moet geen eenmalige gebeurtenis zijn, maar een voortdurend proces met een doorlopende leerlijn voor jongeren.

2. Meer positieve aandacht voor de rol van de EU: Nederland maakt deel uit van de EU en het is van belang dat er meer kennis en begrip is voor de gedeelde basiswaarden binnen de lidstaten van de EU. Dit draagt bij aan het vertrouwen van burgers in de (internationale) overheid.

3. Toegankelijk en inclusief educatief aanbod en bijbehorende materialen: Om iedereen de kans te geven om kennis op te doen en een positieve ervaring te krijgen met de democratie en rechtsstaat, moet het educatieve aanbod toegankelijk en inclusief zijn. Dit betekent gebruik van eenvoudige taal, diverse formats die verschillende groepen aanspreken en voor een breed publiek relevant zijn. Daarnaast moet het voor iedereen (fysiek) mogelijk zijn om deel te nemen.

4. Versterking van kennis: Er is een gebrek aan kennis over de democratische rechtsstaat en haar basiswaarden. Het onderwijs moet meer aandacht besteden aan het uitleggen van wat een democratische rechtsstaat is en op welke waarden deze berust. Dit kan helpen bij het begrijpen en waarderen van de rechtsstaat en het rechtssysteem.

5. Brede betrokkenheid: Het onderwijs kan niet de enige oplossing zijn voor de problemen rondom de democratie en de rechtsstaat. Andere organisaties en actoren, zoals maatschappelijke organisaties, de media en de overheid, dienen hun verantwoordelijkheid te nemen bij het bevorderen van het begrip en respect voor de democratische rechtsstaat.

6. Tegenwicht bieden aan desinformatie: Nepnieuws, desinformatie en complottheorieën spelen een rol bij het ondermijnen van het vertrouwen in de democratie en de rechtsstaat. Het is belangrijk om mensen kennis te laten nemen van verschillende perspectieven en het kritische denkvermogen te vergroten.

7. Bevorderen van dialoog en begrip: Het bevorderen van een open dialoog en het creëren van ruimte voor verschillende perspectieven kan helpen bij het verminderen van polarisatie en het bevorderen van begrip. Docenten moeten hier ook de vaardigheden voor aangeleerd krijgen.

8. Actieve participatie: Mensen moeten worden aangemoedigd en geïnspireerd om actief deel te nemen aan het democratische proces en invloed uit te oefenen. Dit kan worden bereikt door hen bewust te maken van hun rechten en verantwoordelijkheden als burgers en hen de tools te geven om hun stem te laten horen.

9. Vergroot representatie in partijen en bestuur en equipeer de burger om deel te nemen: Partijen moeten een afspiegeling zijn van een diverse samenleving en ook besturen moeten een evenwichtige vertegenwoordiging kennen. Burgerparticipatie kan hieraan bijdragen door mensen mee te laten beslissen over hun eigen toekomst. Het vergroot de gevoelens van representatie en geeft burgers weer het gevoel dat ze onderdeel zijn van de democratische samenleving. Haal de barrières weg om deel te kunnen nemen.

10. Gezamenlijke aanpak: Beleidsmakers, politici en maatschappelijke organisaties moeten de handen ineen slaan en gezamenlijk werken aan de broodnodige hervormingen. Transparante processen en een open dialoog tussen alle betrokkenen zijn essentieel om het vertrouwen in onze instituties te herstellen.

Met dit alles kan een basis worden gelegd voor het versterken van het begrip, vertrouwen en respect voor de democratische rechtsstaat, zowel onder jongeren als in de samenleving breed.

Met vriendelijke groet,

Ed Nijpels,
voorzitter Raad van Toezicht ProDemos.

VU VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

Staatscommissie Rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

DATUM	ONS KENMERK	UW BRIEF VAN	UW KENMERK
07.07.2023	23003_FvO_SB		
E-MAIL	TELEFOON	BIJLAGE(N)	

Betreft: *Uw verzoek om een brief over rechtsstatelijke cultuur*

Geachte Staatscommissie,

Veel dank voor de uitnodiging een brief aan u te schrijven. U vraagt mij daarin speciaal in te gaan op het onderwerp van de rechtsstatelijke cultuur, omdat ik daarvoor recent aandacht heb gevraagd. Aan dat verzoek voldoe ik graag. Als ik deze brief een titel zou mogen meegeven, dan zou die luiden: 'Alledaagse deugden als *missing link* tussen burger en rechtsstaat'. Behalve op de burger zal ik mij richten op de rol van de ambtenaar.

U heeft tot taak om vanuit burgerperspectief te adviseren. Vanuit een klassiek staatsrechtelijke invalshoek is dat, opmerkelijk genoeg, nog steeds niet het gebruikelijke perspectief. Het klassieke staatsrecht heeft immers met de idee van de rechtsstaat wel de bescherming van de burger op het oog – de rechtsstaat is er voor de burger en voor het waarborgen van de menselijke waardigheid – maar het klassieke perspectief is daarbij gericht op het doen en laten van de Staat, de drie machten van de trias in het bijzonder, die door middel van een formele structuur, een stelsel van 'checks and balances', in evenwicht moeten worden gehouden. Het is de overheid die door democratisch rechtsstatelijke waarborgen gelegitimeerd en beperkt wordt – om niet te zeggen: in de tang wordt gehouden – met het oog op de bescherming van de burger tegen, onder veel meer, willekeurig overheidsoptreden.

Rechtsstatelijke cultuur: politiek, recht en burger
De idee van de rechtsstaat omvat evenwel veel meer dan alleen een formele structuur met de harde waarden van de democratische rechtsstaat, die moeten worden herkend en aanvaard, zoals de verhouding tussen wetgever, de uitvoerende macht en de rol van de rechter, het legaliteitsbeginsel en het waarborgen van mensenrechten. Het gaat ook om, wat ik nu maar noem: de zachte kern. Die zachte kern betreft de cultuur die nodig is om een staat als rechtsstaat goed te doen functioneren.

Op die culturele kant is door verschillende adviesorganen gewezen. De *Venice Commission* van de Raad voor Europa benadrukt in haar rapport over onze kinderopvangtoeslagaffaire, dat de *rule of law* niet alleen geschraagd wordt door instituties en formele juridische waarborgen, maar ook door een politieke en juridische cultuur binnen de samenleving.

Daar valt op zichzelf weinig tegenin te brengen. Wel zou ik willen opmerken dat de Venice Commission hier eigenlijk nog niet ver genoeg gaat. Naar mijn stellige overtuiging kan niet volstaan worden met de politieke en juridische cultuur. De zachte kant, de culturele poot, is meeromvattend: het is ook de *burgerlijke* cultuur, de cultuur die leeft bij de burger als burger (als *"citoyen"*) die maakt dat een staat als rechtsstaat kan functioneren.

Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wijzen in hun adviezen – terecht – op het belang van de rechtsstatelijke cultuur. Zij schrijven:

> "Deze cultuur [moet] burgers inspireren om de rechtsstaat te dragen en te bewaken."

Dit citaat weerspiegelt het burgerperspectief: het is niet (uitsluitend) de overheid maar ook de burger die de rechtsstaat moet dragen en zelfs moet bewaken. Het zegt echter nog weinig over de inhoud van die cultuur. De stelling die ik hier – en elders meer onderbouwd – betrek, is dat we voor de instandhouding en versterking van een rechtsstatelijke cultuur de menselijke deugden nodig hebben. Daarmee kan overigens niet worden volstaan; er zijn ook meer praktische wenken en tips te geven, maar een brief als deze biedt voor dat laatste te weinig ruimte (zie: *verder lezen* onderdaan).

Alledaagse deugden

Wil de burger begrip, inzicht en gevoel krijgen voor de rechtsstatelijke waarden en daarnaar kunnen leven, of om het in de geciteerde termen te zeggen "de rechtsstaat kunnen dragen", dan zal dat met name gerealiseerd moeten worden via de band van de alledaagse deugden. Bij die alledaagse deugden valt te denken aan vertrouwen, vergevingsgezindheid, verzoening, veerkracht, tolerantie en niet in de laatste plaats aan empathie. Voor hulp aan asielzoekers bijvoorbeeld krijgt een politicus veel meer steun als hij een beroep doet op mededogen en ruimhartigheid dan als hij spreekt over mensenrechten. Een empathische burger is een harde voorwaarde om tot een rechtsstatelijke cultuur te komen, zo blijkt uit onderzoek. Menselijke empathie ligt aan de basis van een rechtsstatelijke cultuur. Zonder empathie en tolerantie geen rechtsstaat.

Dit is helaas niet zo heel eenvoudig te bewerkstelligen. De ideeën over de betekenis van menselijke deugden zijn gebaseerd op enige belangwekkende onderzoeken, waaronder dat van de Amerikaanse hoogleraar recht en ethiek Martha Nussbaum (o.a. in *The New Religious Intolerance*) en dat van de Canadese essayist, wetenschapper en voormalig politicus Michael Ignatieff, die empirisch onderzoek heeft verricht naar de manier waarop mensenrechten en andere waarden van de rechtsstaat worden beleefd (*The Ordinary Virtues*).

Voor empathie, voor inlevingsvermogen, is een nieuwsgierige en medelevende fantasie nodig. Daarover beschikken we niet allemaal vanzelf. Uit het empirische onderzoek van Ignatieff blijkt bovendien dat empathie binnen de eigen groep gemiddeld veel groter is dan de empathie die wordt opgebracht voor buitenstaanders. Er is overigens veel meer onderzoek dat in deze richting wijst. Een wezenlijke vraag is dan ook in hoeverre empathie een deugd is die is aan te leren, want als dat zo is, is dat een belangrijke sleutel voor de versterking van een rechtsstatelijke cultuur.

Burgerschapsopdracht in het onderwijs

Het ligt voor de hand voor het aanleren van empathie en een rechtsstatelijke cultuur te denken aan het onderwijs. Een essentieel aanknopingspunt is de zogeheten burgerschapsopdracht, maar burgerschapsonderwijs is zeker niet het enige onderwijs dat daarvoor in aanmerking komt.

Onlangs is in de Nederlandse onderwijswetgeving de burgerschapsopdracht aangescherpt. In de wet staat nu uitdrukkelijk dat het onderwijs respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat moet bijbrengen. De wet zegt ook dat het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling zorgdraagt voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met die waarden. De wettelijke verankering van de burgerschapsopdracht geeft deze scholen een basis om voor dit soort onderwijs ruimte te creëren.

De door de wet vereiste schoolcultuur moet leerlingen inspireren om de democratische rechtsstaat te dragen en te bewaken. Bij dat burgerschapsonderwijs gaat het bepaald niet alleen om cognitieve kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, maar ook om het aanleren van sociale en maatschappelijke vaardigheden, om een rechtsstatelijke attitude. De democratische rechtsstaat vraagt nogal wat van zijn (jonge) burgers.

Hoewel cynici daar anders over denken, blijkt dat de alledaagse deugden, empathie en tolerantie, met serieuze oefening goed zijn aan te leren. Zij worden gestimuleerd door vakken als begrijpend lezen, talen, geschiedenis en toneel en door de geesteswetenschappen in het algemeen. Het zijn deze vakken die leerlingen leren zich in een ander te verplaatsen. Die vakken moeten dan wel echt serieus worden genomen.

Mijn kernpunt is dan ook dat het burgerschapsonderwijs in het onderwijs vooral gericht moet zijn op het aanleren van een empathische attitude. Dat hoeft niet uitsluitend in het burgerschapsonderwijs gebeuren. Gelukkig dragen veel meer schoolvakken daaraan bij. Het aanleren van die empathische attitude is van fundamenteel belang en in zoverre veel belangrijker dan (jonge) leerlingen de formele eisen en structuren van de democratische rechtsstaat bij te brengen. Die cognitieve kennis kan immers ook in een latere fase aan de orde komen.

De vierde macht: het ambtenarenperspectief
Voor de samenleving als geheel heb ik mij hier gericht op de burger. Er is echter een (omvangrijke) beroepsgroep waaraan ik hier nog kort aandacht zou willen besteden. Die maakt weliswaar deel uit van de overheid, maar behoort niet tot de klassieke trias politica. En dat is de ambtenarij. Die wordt, zoals bekend, in rechtsstatelijke termen wel aangeduid als de vierde macht.

In de ambtenarij hebben zich minstens twee ontwikkelingen voorgedaan die noodzaken tot het versterken van de rechtsstatelijke cultuur. In de eerste plaats is het beeld van de ambtenaar als neutrale, mechanische regeltoepasser – het aan Weber ontleende 19e eeuwse beeld – sterk achterhaald. Onder andere door de discretionaire ruimte die bestuurders en hun ambtenaren de afgelopen decennia steeds meer hebben gekregen – de ruimte om eigen afwegingen te maken – heeft de ambtenaar een metamorfose ondergaan. Die discretionaire ruimte is bovendien bepaald geen lege of ongenormeerde ruimte. De ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel enz.), maar die niet alleen, heeft eraan bijgedragen dat bestuurders en ambtenaren tal van genormeerde afwegingen moeten maken. Die afweging dient plaats te vinden binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Daarvoor moeten de uitgangspunten en normen waarden van de democratische rechtsstaat wel "tussen de oren" zitten.

De tweede hiermee samenhangende ontwikkeling is dat het juridische denken niet meer dominant is in de overheidsorganisatie, maar, zoals met name Mark Bovens heeft laten zien in zijn preadvies voor de NJV van 2020, naar de periferie is verschoven. Dat heeft mede met zich gebracht dat de klassieke kennis over de normen en waarden van de democratische rechtsstaat uit de overheidsorganisatie is weggelekt. Wanneer we er bovendien van uit moeten gaan dat juristen weliswaar niet de enige maar wel de natuurlijke uitdragers van de waarden van de rechtsstaat zijn – dan wordt onmiddellijk duidelijk dat die

rechtsstatelijke cultuur niet meer als vanzelf in de overheidsorganisatie aanwezig is, laat staan uit zichzelf terugkomt. Kortom, juristen, met name de publiekrechtjuristen, wetgevingsjuristen en andere overheidsjuristen, worden wel als de hoeders van de rechtsstaat beschouwd, maar zij kunnen dat niet (meer) alleen.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat ook binnen de overheidsorganisatie zelf gewerkt zal moeten worden aan de versterking van die rechtsstatelijke cultuur en attitude, niet alleen en niet zozeer bij de juristen, maar in veel bredere kring. Iedere ambtenaar, ook iedere beleidsambtenaar, zal kennis moeten hebben van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook hier kan de verbinding via de alledaagse deugden verlopen. Bovendien zijn daarvoor uiteraard allerlei praktische tips en wenken te geven, variërend van (voor)opleiding, cursussen, coaching en een 'week van de rechtsstaat', maar het belangrijkste is toch wel dat dit structureel en in samenhang wordt georganiseerd zodat een rechtsstatelijke cultuur ontstaat waarvan ook de niet-juristen onderdeel uitmaken.

Rechtsstaatagenda
Ten slotte nog het volgende. De ROB heeft in zijn rapport *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* (2020) erop gewezen dat de rechtsstaat een kwetsbaar bezit is dat voortdurend onderhoud nodig heeft. Er is, in de termen van de ROB, in ons land sprake van een "rechtsstatelijk tekort". De ROB beveelt aan dat er door het kabinet een zogeheten "rechtsstaatagenda" wordt opgesteld, teneinde aan dat tekort iets te doen. Die agenda moet onder meer een programma ter versteviging van de rechtsstaat bevatten. Voor de inhoud van die agenda en de onderdelen van dat programma verwijs ik graag naar dat rapport. Het uitdrukkelijke oogmerk van die agenda is – onder veel meer – een rechtsstatelijke cultuur bij de overheid en de samenleving te bevorderen.

Vanzelfsprekend stem ik ermee in dat deze brief openbaar wordt gemaakt. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting dan ben ik daartoe graag bereid. Ik wens u graag veel succes met uw werkzaamheden.

Met vriendelijke groet,



Prof. mr. Frank van Ommeren

Meer lezen over deze thematiek? Zie:

- https://platformoverheid.nl/artikel/rechtsstatelijke-cultuur-vereist-empathie-van-overheid-en-burger/
- https://platformoverheid.nl/de-democratische-rechtsstaat-als-burgerschapsopdracht-in-het-onderwijs/
- F.J. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *NJB* 2022/2697, p. 3136-3141.

Mw. Mr. S.T.P.H. (Sandra) Palmen-Schlangen
Strategisch Adviseur Rechtsstaat/Raadsheer Plaatsvervanger CRvB

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum: 14 augustus 2023

Betreft: Aanbevelingen ter bevordering van de rechtsbescherming en de rechtsstaat

Geachte leden van de Staatscommissie,

Hartelijk dank voor uw verzoek een brief te schrijven die uw analyse kan verrijken. Uiteraard ben ik bereid mijn visie op de rechtsstaat en meer in het bijzonder op de rechtsbescherming in de rechtsstaat met u te delen.

Uw taak is opgenomen in het instellingsbesluit en is als volgt: "De Staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van "the rule of law" en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren".[1]

De "Rule of Law" wordt onder andere gedefinieerd door Stanford Encyclopedia of Philosophy : "De rechtsstaat omvat een aantal beginselen van formele en procedurele aard, die betrekking hebben op de wijze waarop een gemeenschap wordt bestuurd. De formele principes hebben betrekking op de algemeenheid, duidelijkheid, openbaarheid bestendigheid en de rechtszekerheid van de normen die een samenleving beheersen. De procedurele beginselen hebben betrekking op de processen waarmee deze normen worden toegepast, en op de instellingen, zoals rechtbanken en een onafhankelijke rechterlijke macht die voor hun toepassing noodzakelijk zijn." [2] De Rule of Law is onderdeel van de rechtsstaat en houdt in dat ook een overheid zich aan de wet moet houden. Een rechtsstaat is een staat waarin de grondslag van statelijk gezag in het recht wordt gelegd en waarin de uitoefening van dit gezag in al zijn verschijningsvormen onder de heerschappij van het recht wordt geplaatst.[3] De wet vormt een onderdeel van het recht.

Rechtsstaat

Een rechtsstaat is bedoeld om rechten van de burger te beschermen tegen willekeurige overheidsbemoeienis. Dat wordt bereikt door het begrenzen van overheidsbevoegdheden en zodoende het versterken van de positie van de burger. Dit vraagt om het beginselgeleide toepassen van het recht waarbij niet het adagium geldt "regel is regel", maar dat de bedoeling van de bepaling leidend is voor de toepassing van rechtsregels en rechtsbeginselen.[4] Dit zijn de uitgangspunten die (impliciet) zijn vastgelegd in de Grondwet en de daarin opgenomen grondrechten. Dit alles vormt ook de basis voor het legaliteits-en rechtszekerheidsbeginsel: handelen van de overheid moet gebaseerd zijn op een vooraf aanwezige rechtsbepaling. De overheid moet haar besluiten zó formuleren

[1] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-7635.html
[2] The Rule of Law (Stanford Encyclopedia of Philosophy)
[3] Wikepedia
[4] Om deze reden luidt de titel van het jaarverslag over 2006 van de Nationale ombudsman: "Regel is regel is niet genoeg"

dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen. De Grondwet waarborgt in de Algemene bepaling de grondrechten en de democratische rechtsstaat. De regering voert op basis van artikel 20 Grondwet beleid gericht op bestaanszekerheid en verdeling van welvaart. Artikel 107 Grondwet codificeert en harmoniseert het bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) codificeert tenslotte een aantal rechtsbeginselen, en is daarmee de verwezenlijking van beginselgeleide rechtstoepassing.

Ongekend Onrecht

"Het moest van de wet" verklaarde een van de getuigen tijdens de Parlementaire Ondervraging Kinderopvangtoeslag.

Samengevat komt de commissie echter tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvraag: "De 'alles-of-niets' benadering volgt niet expliciet uit de wet of de parlementaire behandeling daarvan. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in de uitvoering gekozen voor een 'alles-of-niets' benadering, ondanks een advies van de landsadvocaat waarin een meer proportionele benadering werd bepleit. De hoogste rechter, de Raad van State, stelt de Belastingdienst in haar uitspraken in het gelijk en veroordeelt de gehanteerde interpretatie van de wet niet, waarmee de ruimte om daarvan nog af te wijken werd verkleind. Het resultaat is dat uitvoering en rechtspraak elkaar jarenlang wederzijds versterken en de 'alles-of-niets' praktijk steeds steviger wordt vastgeklonken". [5]

Pijnlijk duidelijk blijkt dat wanneer een bestuursorgaan op basis van andere belangen en inzichten een wet leest én/of vervolgens geen acht slaat op rechtsbeginselen het recht niet wordt toegepast en burgers dus niet beschermd worden in hun rechten. De wet werd niet juist uitgevoerd en door de bevestiging van de harde uitleg door de rechter werd onrecht niet tijdig onderkend en volgden ook de auditdiensten deze uitleg in hun rechtmatigheidstoetsing.[6] Het bovenstaande is een verschrikkelijk voorbeeld van een hardnekkig fenomeen uit de uitvoeringspraktijk. Ook in 2016, toen ik startte met het schrijven van mijn memo kreeg ik te horen dat "het moest van de wet" of juist "niet mocht van de wet". De betreffende wettelijke bepalingen heb ik echter nooit kunnen vinden. Nog steeds ervaar ik regelmatig signalen uit de uitvoering dat "wet en regelgeving rechtsbescherming frustreren", "er knelpunten zijn", "wetten te complex zijn", "maatwerk in strijd is met gelijkheid" of "het delen van informatie niet mag van de AVG of AP". Alsof ons rechtstelsel bestaat uit louter wetten! Alsof er geen recht kan worden toegepast als in de wettelijke bepaling de grondslag ontbreekt of onjuist (gelezen) is! De wet mag nooit een excuus zijn om het recht niet te hoeven toepassen. [7] [8]

Rechtsbescherming

Essentieel in een rechtsstaat is de rechtsbescherming tegen willekeurige of te ver gaande overheidsbemoeienis. De rechtsstaat is een dynamisch stelsel en blijft zich ontwikkelen. Zo was de rechtsstaat bij aanvang gericht op vrijheden (liberale rechtsstaat) met de nadruk op vrijheidsrechten (klassieke grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting), trias politica, rechtsbescherming en legaliteit. Vervolgens werden daar de democratische rechten aan toegevoegd met politieke rechten en ons parlementaire stelsel. Pas redelijk recent zijn daar de sociale rechten aan toegevoegd en vond er een ontwikkeling plaats van rechtsbeginselen. Het recht omvat dus veel meer

[5] 20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf (tweedekamer.nl)
[6] Auditdiensten toetsen (doorgaans) rechtmatigheid op basis van financiële wetmatigheid en verantwoording.
[7] Rechtsbeginselen, jurisprudentie, beleidsregels, Europese verdragen zoals het EVRM, grondrechten etc
[8] https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten/brieven/2023/07/22/brief-instituut-publieke-waarden-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat

dan wetten, met name de rechtsbeginselen die zijn ontwikkeld binnen de (onafhankelijke) rechtspraak vormen een belangrijk onderdeel van ons rechtsstelsel. Een aantal rechtsbeginselen zijn inmiddels (met de invoering van de Awb in 1992) gecodificeerd. Rechtsbeginselen, zoals de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, vormen een belangrijk onderdeel van de rechtsbescherming omdat rechtsbeginselen de bevoegdheid van de overheid beperken en de positie van de burger versterken. Er is een groot verschil tussen het uitvoeren van de wet en het toepassen van het recht. Het verschil zit in het inzetten van rechtsbronnen zoals bijvoorbeeld de jurisprudentie en (rechtsbeschermende) rechtsbeginselen. Maar ook het uitvoeren van de wet blijkt niet rechtsstatelijk als wetten gelezen en geïnterpreteerd worden op een manier die geen recht doet. Als andere belangen of perspectieven een rol spelen bij het duiden van de wet. Dit heeft zich onder andere voorgedaan bij de ontspoorde jacht op fraudeurs bij het Toeslagenschandaal[9]. Of bij het economische belang van gaswinning in Groningen[10].

Ons rechtstelsel zou dusdanig moeten worden ingezet dat niemand in de knel komt

Voor het inzetten van ons rechtsstelsel ontbreekt vaak kennis of ervaren mensen geen ruimte om deze kennis toe te passen. De wet wordt uitgevoerd zonder het recht toe te passen, zonder acht te slaan op de rechtsbeginselen maar ook wordt een wet vaak "vertaald" in werkinstructies, protocollen, scripts, handboeken enzovoort die geen weergave zijn van de bedoeling (of inhoud) van de wettelijke bepaling. Hierdoor duurt het lang voordat onrecht duidelijk wordt. De meeste ambtenaren zijn zich bewust van hun positie en zijn professionals die hun vak graag goed willen uitoefenen. Als de rechtstoepassing om meer vraagt dan het uitvoeren van de wet ontbreekt het de uitvoerende ambtenaar echter regelmatig aan doorzettingskracht. De uitvoeringsorganisatie krijgt bijvoorbeeld geen toestemming van het topmanagement. Vaak is het ontbreken van rechtskennis, het nemen van besluiten op basis van een te beperkt aantal perspectieven of de financiële verantwoording (rechtmatigheidstoetsing) de achterliggende oorzaak van het niet toepassen van rechtsbeginselen. Soms veronderstelt de uitvoering toestemming nodig te hebben van de wetgever of opdracht gevend departement. Daarnaast heeft de overheid de neiging besluiten te laten valideren door consultants, door de landsadvocaat of door de rechterlijke macht. Rechtsbescherming in een rechtsstaat begint echter bij het bestuursorgaan: dat is gehouden om elke burger recht te doen.[11] Bestuursorganen moeten dus de wet op juiste wijze gaan uitvoeren, het recht gaan toepassen en rechtsbeginselen meer en beter inzetten. Zoals Tjeenk Willink al zei: "De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid".

Onafhankelijkheid (onpartijdigheid) in oordeelsvorming[12]

In een rechtsstaat is de overheid niet alleen wetgever, maar zelf ook gebonden aan het recht. In Nederland staan de wetgevende en uitvoerende macht sterk met elkaar in verbinding en ook de uitvoerende macht heeft een zelfstandige wetgevende taak. Vanwege de 'balance of powers' tussen deze machten is het belangrijk dat de rechtsprekende macht hierin een onafhankelijke positie heeft. De onafhankelijke rechtspraak toetst op toepassing van het recht door het bestuursorgaan. Een rechtsstaat is een staat waarin het recht verbonden is met de staat en de staat met het recht. De

[9] 20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf (tweedekamer.nl)
[10] Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen | Tweede Kamer der Staten-Generaal
[11] https://beroepseer.nl/blogs/de-vakmens-als-recht-doener/
[12] 'The Quality of Government' van Bo Rothstein.

drie staatsmachten functioneren onafhankelijk van elkaar maar blijven wel met elkaar in verbinding staan.

Ook hier een citaat van Tjeenk Willink: "De kwaliteit van het werk van de rechter is afhankelijk van de kwaliteit van de wetgeving. De rechter zou de wetgever erop moeten wijzen als wetten conflictueus zijn. Verbinding onderhouden is moeilijk als je zegt dat dat de onafhankelijkheid bij het uitoefenen van de functie aantast". Verbinding zorgt ervoor dat over en weer kennis en expertise kan worden ingezet, uiteraard zonder de onpartijdige oordeelsvorming aan te tasten.

Onafhankelijk betekent: vrij, zelfstandig, niet afhankelijk van en niet onderworpen zijn aan. Schiet onafhankelijkheid door naar atomair denken, dan kan het betekenen dat er geen verbinding meer is. Dat is niet de bedoeling van het politiek-filosofische onafhankelijkheidsbegrip. De invulling van het onafhankelijkheidsbegrip is voor mij reden voor zorg vooral als onafhankelijkheid organisatorisch en psychologisch doorschiet in het ontbreken van kennis en interactie, en daarmee van verbinding als ideaal.

Soms leidt het ontbreken van rechtsstatelijke kennis zelfs tot vooringenomenheid, en dan is geen sprake meer van onpartijdigheid. Daarom kunnen 130.000 rijksambtenaren geen lid of plaatsvervangend lid worden van het College voor de Rechten van de Mens.[13] Opmerkelijk aangezien juist de ambtenaar onafhankelijke oordeelsvorming eigen is.[14] De bijzondere wet is hier strenger dan de Awb. In artikel 10:3 Awb staat hierover een duidelijke regel namelijk dat er geen mandaat in bezwaar wordt verleend indien het besluit waartegen het bezwaar zich richt genomen is door dezelfde persoon. Artikel 2:4 Awb over vooringenomenheid en de jurisprudentie zijn vrij 'licht'.

Overheidsorganisatie

Door commerciële organisaties het voorbeeld te laten zijn van efficiëntie bij de inrichting van de overheidsorganisaties en het overheidsbestuur te baseren op New Public Management worden besluiten genomen op basis van een te beperkt aantal perspectieven. Zij worden vooral genomen op bedrijfsvoeringsaspecten en niet op basis van democratische of rechtsstatelijke perspectieven[15]. De overheid is echter geen marktpartij en burgers zijn geen klanten. Dit inzicht is inmiddels doorgedrongen bij beleidsmakers, en daarom zijn zij nu op zoek naar een nieuwe grondslag voor het functioneren van overheidsorganisaties. 'Ambtelijk vakmanschap' is een belangrijke bijdrage hieraan.

Ambtelijk vakmanschap

Ambtenaren hebben een cruciale positie en zouden dienstbaar moeten zijn aan het algemeen belang. Ambtenaren zouden dienstbaarheid, objectiviteit en onpartijdigheid in hun DNA moeten hebben om daarmee loyaal te zijn aan de democratische rechtsstaat. Ambtenaren horen rechtsbescherming van de burger te ondersteunen en de burger recht te doen.[16] Helaas gaat dit soms mis en werken ambtenaren ten dienste van hun bewindspersoon of in het (veronderstelde) belang van de ambtelijke top. Ook politici en bestuurders kunnen zich laten leiden door niet-rechtsstatelijke afwegingen.[17] Af en toe zien ambtenaren zichzelf als procespartij en willen hun `gelijk' halen door belastingopbrengsten te maximaliseren of zo min mogelijk inkomensondersteuning te bieden. Er is soms sprake van vooringenomenheid of een andere vorm van onrechtmatig

[13] wetten.nl - Regeling - Wet College voor de rechten van de mens - BWBR0030733 (overheid.nl)
[14] In de ideale situatie
[15] Betekenisvol besturen: in dialoog balanceren in het recht - Boom Management
[16] De vakmens als recht-doener - Stichting Beroepseer
[17] Sywerts miljoenen - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek (ftm.nl)

of onbehoorlijk beslissen of behandelen. Investeren in ambtelijk vakmanschap begint al bij de werving en selectie van ambtenaren en vergt voortdurend onderhoud. De nieuwe ambtseed maakt expliciet dat de ambtenaar zich aan de wet houdt maar ook aan het recht en werkt in het algemeen belang voor onze samenleving. [18]

"Als je in een organisatie iets wil veranderen is er altijd een spanning tussen "werken in" en "werken aan". "Werken in" is je conformeren, "werken aan" is met een voet er buiten staan. En de conclusie is, als je die spanning niet meer voelt, dan is er iets mis. Want dan ben je of helemaal ingezogen, heb je de kleur van de organisatie aangenomen. Of je bent uitgeworpen en dan ben je niet meer effectief."[19]

Maatschappij

Onze huidige maatschappij is dusdanig complex dat het voor de wetgever vrijwel onmogelijk is om alle bijzondere situaties te overzien. De maatschappij is dan ook niet de optelsom van alle leden/burgers. De wetgever stelt kaders die de uitvoering invult en de rechter toetst. De standaard zal in verreweg de meeste gevallen adequaat het recht toepassen. Er moet echter altijd ruimte blijven voor uitzonderingen of bijstelling mogelijk zijn voor effecten van de uitvoering die onnodig en onbedoeld zijn. De maatschappij vraagt om menselijke maat en maatwerk voor burgers in de relatie overheid-burger.

Het begrip menselijke maat is door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer gedefinieerd als "recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving." [20]

Het begrip maatwerk definieer ik als 'het met behulp van rechtsbeginselen aanpassen van onnodige onbedoelde negatieve effecten voor de burger bij de uitvoering van beleid, wet- en regelgeving'.

Een bekend voorbeeld van maatwerk is de uitspraak van de Raad van State over de alles of niets benadering bij de kinderopvangtoeslag. Hierin oordeelde de Raad van State dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de kinderopvangtoeslagen meer mogelijkheden krijgt om in individuele gevallen maatwerk te leveren (op basis van het rechtsbeginsel evenredigheid zoals opgenomen in artikel 3:4, tweede lid Awb). Daarbij worden het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de gerechtvaardigde belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht gebracht.[21]

Beginselgeleid toepassen van het recht

Om van het uitvoeren van de wet naar het toepassen van het recht te bewegen is grondige kennis van ons rechtsstelsel noodzakelijk. Het rechtsstelsel start bij algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere rechtsstatelijke beginselen. Zij zijn van hogere orde dan wettelijke bepalingen. Rechtsbeginselen begrenzen overheidsbevoegdheden en versterken de positie van de burger. Grondrechten en andere mensenrechten zijn rechtstreeks van toepassing.

Daaronder komt de wet. In veel gevallen zijn bepaalde rechtsstatelijke beginselen, zoals dat van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid of evenredigheid, onderliggend aan wetgeving. Daarom is het belangrijk om altijd te kijken naar de bedoeling van de betreffende wettelijke bepaling (toelichting, parlementaire geschiedenis, maatschappelijk debat destijds en nu). Ook vormt de jurisprudentie een belangrijke rechtsbron. Een hardheidsclausule kan nodig zijn om de bedoeling van de wetgever in lijn te brengen

---

[18] pdf (overheid.nl)
[19] Herman Tjeenk Willink in gesprek met Lex Bohlmeijer.
[20] Kamerstuk 29362, nr. 290 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
[21] ECLI:NL:RVS:2019:3535

met ongewilde uitvoeringseffecten. Afhankelijk van de wettelijke bepaling kan beleid wet- en regelgeving verduidelijken en invullen of bij specifieke situaties de wettelijke bepaling ook van toepassing, of juist niet van toepassing, verklaren.

De Grondwet is de hoogste nationale wet van Nederland, die de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Met ingang van 30 augustus 2022 is deze waarborg expliciet als algemene bepaling aan de Grondwet toegevoegd[22]. De Wet waarborgfunctie Awb is gericht op het versterken van de rechtspositie van de burger en het begrenzen van de overheidsbevoegdheid.[23] Er is meer oog voor ongelijkheidscompensatie in de rechtsbescherming en is gericht op borgen en versterken van de menselijke maat en maatwerk. Een meer mensgerichte Awb versterkt de waarborgfunctie van de Awb voor burgers in hun relatie met de overheid en versterkt de rechtsbescherming.

Inmiddels zijn er een aantal rechterlijke uitspraken gedaan die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het juiste perspectief zetten. "Handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet worden aangemerkt als handelen in strijd met de in het maatschappelijk verkeer betamelijke zorgvuldigheid en is onrechtmatig (artikel 6:162 BW)"[24].

In de Awb zal ook het beginsel van de dienende overheid worden gecodificeerd.[25] Het oorspronkelijke dienstbaarheidsbegrip uit de Algemene wet bestuursrecht betekende vooral het dienstbaar zijn aan het algemeen belang. Tegenwoordig richt de dienstbaarheid zich steeds meer op het faciliteren en ondersteunen van de burger om zijn recht te halen. Hoe complexer wet en regelgeving of procedures hoe meer er verwacht mag worden van de overheid om burgers te ondersteunen. De rechtsbescherming of wel de belangenbehartiging zal zich uiten in een vorm van dienstbaarheid aan het recht; ik introduceer graag een nieuwe term "rechtdienstbaarheid."

Rechtdienstbaarheid

Van de overheid wordt verwacht dat die responsief is; oftewel dat hij een burgerperspectief inneemt, zodat de burger merkt dat het om hem draait.[26] De verplichting om responsief te handelen voor bestuursorganen moet ook uitvoerbaar zijn. Bestuursorganen moeten in staat blijven om uitvoering te kunnen geven aan algemene regels en het algemeen belang te dienen. Dit betekent dat de ambtenaar altijd het algemeen belang in het oog moet houden. Burgervriendelijkheid en maatwerk betekenen daarom niet: tegemoetkomen aan alle wensen van de burger. Dat betekent juist ook 'nee' zeggen als dat moet. Juist dat is de kern van vakmanschap en een onafhankelijke houding. Het impliceert dat burgerbelangen beter beschermd moeten worden, omdat meer maatwerk ook impliceert dat er een groter risico bestaat op willekeur.

Rechtdienstbaarheid is voor de vakmens de kern van rechtsstatelijkheid. Met rechtsstatelijke kennis kan de vakmens met op gedegen wetenschap gebaseerde argumenten de organisatie en het bestuur van gedegen advies voorzien en zijn beslissingen onderbouwen en verantwoorden. Daarmee kan hij bijdragen aan een rechtsstatelijke overheid, die de burger recht doet.

---

[22] Kamerstuk 34516, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

[23] Bijlage 1 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht [P.M. en andere wetten] in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Wet versterking waarborgfunctie Awb) | Besluit | Rijksoverheid.nl

[24] ECLI:NL:RBROT:2023:3475 R.O.4.23.

[25] Zie hierover onder meer: https://www.rechtsstaat-nederland.nl/reactie-staatscommissie-rechtsstaat/.

[26] Brief aan uw Commissie van mr. dr. L. van den Berge d.d. 10 augustus 2023.

Conclusies

Rechtsstatelijke rechtsbescherming, de rechtdienstbaarheid vraagt om:

- Een bestuursrechtelijk systeem waarin binnen de democratische en rechtsstatelijke kaders wordt gehandeld én er ruimte is voor beginselgeleid recht doen aan individuele gevallen.
- Dat berust op de combinatie van een sterk ontwikkeld rechtsstatelijk besef bij alle betrokkenen in alle fases van de uitoefening van de overheidstaak; en
- Een bestuurspraktijk gericht op besluitvorming en belangenafweging binnen deze kaders. Ook het overheidsbestuur moet investeren in rechtskennis en het internaliseren van deze kennis. Van ongekend onrecht naar gekend recht.

> Een rechtsstaat moet de rechten van de burger beschermen door diens rechtspositie te versterken. Daarin moet beginselgeleid toepassen van het recht bepalend zijn. De bestuurlijke opgave is een beweging te maken van het regelgericht uitvoeren van de wet naar het beginselgeleide toepassen van het recht. Oplossingsgericht besturen houdt in dat vooral moet worden gelet op de effecten voor de burger, waar immers alles samenkomt. Uitvoeringsambtenaren moeten daarvoor de ruimte krijgen.

Ten slotte meld ik u dat ik geen bezwaren heb tegen het publiceren van deze brief op de website van de Staatscommissie rechtsstaat.

Met vriendelijke groet,

Sandra Palmen

Open Universiteit

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag
Info@staatscommissierechtsstaat.nl

Prof. mr. dr. Reijer Passchier
Hoogleraar Digitalisering en de democratische rechtsstaat
UD staats- en bestuursrecht (UL)
w. https://www.ou.nl/en/zoek-medewerker#!user/RP1
e: reijer.passchier@ou.nl

Heerlen, 16 juli 2023

Betreft: **Gevolgen van digitalisering voor de constitutionele borging van de democratische rechtsstaat**

Geachte prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, mr. F. Çapkurt en overige leden van de staatscommissie rechtsstaat,

Graag ga ik in op de uitnodiging van mr. Çapkurt om u te schrijven over de gevolgen van digitalisering voor de constitutionele borging van de democratische rechtsstaat. Die gevolgen zijn groot en ernstig, zo zal ik aanstonds betogen. Cruciaal is echter om digitalisering allereerst adequaat te conceptualiseren.

Digitalisering is wat mij betreft namelijk veel meer dan alleen de instrumentele of technische aangelegenheid waar zij vaak voor wordt gehouden: digitalisering een 'sociotechnologische' ontwikkeling waarbij technieken voor het gebruik, de opslag, de verwerking en de uitwisseling van numerieke gegevens steeds geavanceerder worden en steeds meer en intensiever interacteren met fysieke technologie, sociaal-culturele instituties en het denken en doen van individuele burgers. Zelf heb ik weinig met veelgebruikte concepten als de 'digitale overheid', 'digitale diensten' of 'digitale markten'. Hooguit hebben wij een 'digitaliserende overheid', 'digitaliserende markten' enzovoort. Zelfs het internet of 'cyberspace' kunnen niet worden begrepen en verklaard buiten de bredere maatschappelijke context waarin deze fenomenen betekenis krijgen en verandering bewerkstelligen.

DAAG UIT

Open Universiteit

Daarnaast is het mijns inziens belangrijk om te constateren dat digitalisering, anders dan sommige commentatoren suggereren of vanuit lijken te gaan, niet plaatsvindt in een 'neutraal' historisch-institutioneel vacuüm: zij is in plaats daarvan zowel *een reflectie als een katalysator van lange-termijn maatschappelijke verhoudingen en veranderingen*. Ontwikkelingen die vanuit democratisch-rechtsstatelijk oogpunt reeds in de goede richting gingen, gaan met de digitalisering van de maatschappij wellicht nóg beter. Tegelijkertijd zorgt digitalisering er zonder doortastende tegenmaatregelen voor dat lange-termijn maatschappelijke vraagstukken zich verdiepen. Ikzelf denk daarbij vooral aan de bestendiging en verdere c*oncentratie van sociale, politieke en economische macht* in de handen van overheden ('Big Government') en enkele zeer grote private ondernemingen ('Big Tech') – en de dramatische gevolgen die dat heeft voor de *constitutionele structuren* waar de democratische rechtsstaat op rust.

Met 'constitutionele structuren' bedoel ik hier ons staatsbestel in de breedste zin van dat woord: de juridische en niet-juridische institutionele verhoudingen binnen de staat en zijn supranationale verbanden alsmede de institutionele verhoudingen tussen enerzijds de staat en zijn supranationale verbanden en anderzijds burgers, bedrijven en andere private organisaties. Elke hedendaags land heeft constitutionele structuren. 'Materiële' democratische en rechtsstatelijke waarden als privacy, de vrijheid van meningsuiting en klimaat kunnen echter alleen tot bloei komen in een constitutionele orde waarin: (1) een evenwicht der machten heerst tussen de verschillende onderdelen van de staat (*trias politica*); (2) verschillende staatsmachten elkaar effectief kunnen controleren en ter verantwoording kunnen roepen (*checks & balances*); (3) staatsmachten voldoende zijn gebonden aan recht en regelmaat (*legaliteit*); en (4) de staat als geheel voldoende vermogen heeft om op autonome wijze wet- en regelgeving vast te stellen en die vervolgens ook met kracht te handhaven (*soevereiniteit*).

Deze constitutionele structuren (of 'structurele' democratisch-rechtsstatelijke waarden) stonden al zeker sinds de Tweede Wereldoorlog onder toenemende druk, vooral doordat ontwikkelingen als de opkomst van de verzorgingsstaat, veiligheidsstaat, *regulatory state* en de 'hyperglobalisering'[1] van de economie hebben gezorgd voor enorme, moeilijk te beheersen machtsconcentraties in de vorm van gigantische overheidsapparaten en enkele zeer grote internationale bedrijven. De huidige digitalisering reflecteert deze ontwikkeling en vergroot de constitutionele problemen en democratisch-rechtsstatelijke risico's die daaruit voortvloeien. Zij verzwakt, in andere woorden, het reeds wankelende constitutionele fundament van de democratische rechtsstaat en maakt het voor constitutionele instituties en actoren steeds moeilijker om concrete rechtsstatelijke, democratische en mensenrechtelijke idealen effectief te beschermen en/of te verwezenlijken.

[1] D. Rodrick, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Open Universiteit

In deze brief werk ik dit 'historisch-constitutionele' perspectief[2] op digitalisering relatief beknopt uit. Ook zal ik enkele tegenmaatregelen suggereren die de staatscommissie zou kunnen meenemen in haar onderzoek. Voor een uitgebreide analyse, gedetailleerde bronvermeldingen en verdere onderbouwing verwijs ik u naar mijn boek *Artificiële Intelligentie en de Rechtsstaat*[3], mijn artikel 'Big Tech vs de soevereiniteit van democratische wetgevers'[4] en mijn boek *Digitalisering als feodalisering op steroïden: een historisch-constitutioneel perspectief op Big Tech* dat naar mijn verwachting volgend jaar bij Boom juridisch zal verschijnen.[5]

Digitalisering en de disbalans in de trias politica

Overweeg allereerst dat de huidige digitalisering in hoge mate zowel een reflectie als een katalysator is van asymmetrische machtsverhoudingen binnen de staat en falende *checks* tussen de verschillende staatsmachten (*trias politica*). Het evenwicht der machten binnen de trias politica stond al langere tijd onder druk. Sinds ongeveer de Tweede Wereldoorlog zijn de omvang, bevoegdheden, financiële mogelijkheden en discretionaire macht van de uitvoerende macht (alles wat onder de regering valt) enorm toegenomen, met name in het kader van de verzorgingsstaat, de *regulatory state* (sinds de jaren '50), de veiligheidsstaat (sinds 11 september 2001) en de hygiënestaat (sinds corona).[6] Het controlerende vermogen van de rechtelijke en wetgevende macht zijn bij die ontwikkeling achtergebleven. Vooral voor de Eerste en Tweede Kamer (die qua omvang, capaciteit en formele bevoegdheden sinds 1957 nagenoeg onveranderd bleven) werd het de afgelopen decennia steeds moelijker om te fungeren als volwaardige samenwerkingspartners en tegenmachten van de regering. Met de digitalisering van de overheid dreigt de machtsbalans binnen de trias politica verder verstoord te raken.

Ten minste drie factoren spelen daarbij een rol.

a. *Wederom profiteert vooral de uitvoerende macht*. Met name het overheids*bestuur* is in de positie om digitale technologie grootschalig en effectief op te nemen in zijn processen. Denk daarbij aan de automatisering van besluitvormingsprocessen bij de belastingdienst en het UWV en de inzet van geavanceerde AI bij de opsporing van risico's, fraude en andere

---

[2] R. Passchier & M. Stremler, 'Sitting at the Same Table: a cross-disciplinary 'constitutional-institutionalist' approach to the study of constitutions', *International Journal of Law in Context,* 19(2), pp. 255-271.
[3] R. Passchier, *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat: over schuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud*, Den Haag: Boom juridisch 2021.
[4] R. Passchier, 'Big Tech vs. de soevereiniteit van democratische wetgevers: Naar een neofeodalisme 2.0?', In: Schlössels R.J.N., Sillen J.J.J. & Tinnevelt R.B.J. (Eds.), *Naar een weerbare rechtsstaat,* Staat en Recht no. 55 Deventer: Wolters Kluwer, pp. 335-351.
[5] Zie voor een voorproefje: R. Passchier, 'De juridische code van Big Tech – Big Tech is veel minder 'tech' dan je denkt', *Nederlandrechtsstaat.nl*, 5 april 2023. En R.Passchier, 'Big tech vraagt om een breder rechtsstaatbegrip', *Nederlandrechtsstaat.nl*, 2 oktober 2020.
[6] R. Passchier & W.J.M. Voermans, 'The Administrative State en de noodzaak van constitutioneel onderhoud', In: Verboeket L.W., Brink J.E. van den, Drahmann A., Jacobs M.J. & Ortlep R. (Eds.), *Bestuursrecht in het echt: vriendenbundel voor Prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer, pp. 383-400. Zie eventueel ook: https://www.youtube.com/watch?v=4rWADompvfk&t=214s

Open Universiteit

criminaliteit. De rechterlijke macht en de Staten-Generaal hebben, mede vanwege hun relatief geringe omvang en budget, veel minder mogelijkheden om met digitale technologie hun voordeel te doen. Ook is hun kennispositie op technologisch gebied (vooralsnog) veel zwakker. De rechterlijke macht en het parlement blijven vooralsnog dan ook ver achter bij de mate waarin – en het niveau waarop – de uitvoerende macht van digitale technologie gebruik weet te maken. Zeker de Staten-Generaal lopen, ondanks de oprichting van een speciale commissie voor 'Digitale zeken' enkele jaren gelden, relatief zeer ver achter op het vlak van digitalisering.

b. *Toenemende ondoorzichtigheid*. De uitvoerende macht was reeds technisch en relatief gesloten. Met digitalisering neemt het 'black box-karakter' van overheidsprocessen verder toe. De werking van digitale systemen is namelijk (1) vaak niet transparant of zelfs geheim; (2) niet te begrijpen voor de meeste rechters, Kamerleden en andere controleurs; en/of (3) überhaupt niet uitlegbaar aan de meeste mensen. Naarmate digitalisering voortschrijdt wordt het daardoor voor rechters, Kamerleden en anderen nóg moeilijker om de uitvoerende macht effectief te controleren dan dat al was.

c. *Toenemende complexiteit*. Digitale technologie maakt het gemakkelijker en aantrekkelijker voor overheidsorganen om met elkaar en met private partijen informatie uit te wisselen. Daardoor nemen overheidsorganen steeds vaker besluiten op basis van gegevens die van andere overheidsorganen of private partijen afkomstig zijn, zonder dat zij die zelf kunnen controleren (zogenaamde 'ketenbesluiten'[7]). Met elke uitwisseling van gegevens bestaat het risico dat er iets in gang wordt gezet waarvan niet alle gevolgen zichtbaar zijn, laat staan beheersbaar en voorspelbaar. Soms niet eens voor het bestuur zelf. Laat staan voor relatieve buitenstaanders als Kamerleden of rechters. Aldus maakt digitalisering en de extra complexiteit die zij met zich meebrengt het nog weer moeilijker voor rechters, Kamerleden en anderen om het overheidsbestuur en zijn enorme uitvoeringsapparaat effectief te controleren en de regering betekenisvolle verantwoording te laten afleggen over haar handelen.

Digitalisering – althans zoals deze ontwikkeling op dit moment verloopt – ondermijnt aldus het vermogen van de rechterlijke macht en de Staten-Generaal om de uitvoerende macht effectief te controleren. Valt daar nog iets aan te doen? Ik geloof van wel. Een aantal updates van ons stelsel van *checks & balances* zou de kans aanzienlijk kunnen vergroten dat de democratische rechtsstaat ook in tijden van digitalisering en AI kan worden geborgd. Zo zou de staatscommissie de Staten-Generaal en de rechterlijke macht kunnen adviseren om:

a. *Zelf ook (meer) technologie in te zetten.* Hoe precies is een onderwerp voor nader onderzoek. Maar de Staten-Generaal en de rechterlijke macht zouden zelf ook meer en betere digitale

[7] M. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (diss. Tilburg), 2018.

systemen kunnen inzetten om hun taken uit te voeren. Nu doet vooral de uitvoerende macht haar voordeel met technologie. Wellicht kunnen de Staten-Generaal en de rechterlijke macht iets vergelijkbaars doen, bijvoorbeeld door AI in te zetten om bruikbare inzichten uit de enorme hoeveelheid informatie die zij tot hun beschikking hebben te destilleren of om sommige van hun meer eenvoudige processen te automatiseren, zodat zij meer tijd overhouden voor moeilijkere en belangrijkere taken. Overigens zet de rechterlijke macht inmiddels voorzichtige stappen in die richting. Die stappen verdienen aanmoediging.

b. *Meer ondersteuning te organiseren.* De Staten-Generaal en de rechterlijke macht zouden hun eigen inhoudelijke ondersteuning op AI- en digitaliseringsgebied kunnen uitbreiden. Op dit moment hebben de Staten-Generaal en de rechtelijke macht relatief weinig eigen kennis en expertise op technologisch gebied tot hun beschikking. Kamerleden, zeker die van de kleinere fracties, staan als kleine zelfstandigen tegenover een kabinet dat wordt ondersteund door gigantische departementen, talloze uitvoeringsinstanties en talloze private consultants. Zeker bij vraagstukken waarbij digitalisering een rol speelt (en dat is tegenwoordig bijna altijd het geval) wreekt zich dat. Naarmate de digitalisering van de overheid voortschrijdt, wordt het voor de Staten-Generaal steeds moeilijker om de uitvoerende macht effectief te controleren, laat staan om als volwaardig partner deel te nemen aan wetgevingstrajecten en beleidsvorming.

c. *Eisen stellen aan technologie.* Ook zouden de Staten-Generaal en de rechterlijke macht nadrukkelijker van de uitvoerende macht kunnen eisen dat haar technologie te allen tijde transparant, begrijpelijk en uitlegbaar is. Zo'n eis zou wellicht kunnen betekenen dat de uitvoerende macht sommige vormen van AI, zoals *machine learning* en vooral *deep learning* niet of alleen onder strikte voorwaarden en onder speciaal toezicht kan gebruiken. Transparantie, begrijpelijkheid en uitlegbaarheid zijn absolute voorwaarden voor effectieve parlementaire en rechterlijke controle en dus voor een effectieve bescherming van materiële democratische en rechtsstatelijke waarden.

Digitalisering en legaliteit

Overweeg ook de gevolgen van digitalisering voor de binding van staatsmacht aan wetten die door een democratisch gelegitimeerde wetgever zijn gemaakt (het legaliteitsbeginsel). Die binding staat, net als de trias politica, al decennialang onder druk. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de uitvoerende macht er steeds meer bevoegdheden bijgekregen. De wetgever heeft die lang niet altijd even precies omschreven en genormeerd. Bestuursorganen en ambtenaren 'op de grond' hebben daardoor enorme 'discretionaire macht' gekregen, dat wil zeggen, ruimte om vage regels, open normen en 'kaders' min of meer naar eigen inzicht invulling en betekenis te geven. Het bestuursrecht is er maar gedeeltelijk in geslaagd om dit 'legaliteitsdeficit' te repareren en burgers te beschermen tegen willekeurige en onderdrukkende

machtsuitoefening door de enorme overheid die wij sinds een jaar of 70 hebben. De toeslagenaffaire en andere dubieuze praktijken van de overheid hebben dat patroon recent nog bevestigd.

Enerzijds kan de staat digitalisering aanwenden om de borging van het legaliteitsbeginsel te versterken en het legaliteitsdeficit dat de afgelopen decennia is ontstaan in te perken. Digitale technologie heeft immers in beginsel een rationeel karakter. Een computer doet in principe niets zonder gedetailleerde instructies ('code' of 'algoritmes'). Aldus heeft digitalisering de potentie om de overheid te 'bevrijden' van de mogelijke inefficiëntie, wispelturigheid of zelfs corruptie van menselijk ambtenaren. Machines kunnen, anders dan mensen, daadwerkelijk 'spreekbuis van de wet' worden gemaakt. Dat wil zeggen, zij kunnen zo geprogrammeerd worden dat zij altijd precies doen wat de wetgever ze opdraagt. Daarvoor moet de wetgever dan natuurlijk wel duidelijke en voor computers geschikte instructies geven. Dat lijkt in de praktijk overigens makkelijker gezegd dan gedaan, al was het maar omdat het maken van wetgeving onvermijdelijkerwijs (althans in een democratie) deels ook een *politiek* proces is. Dat wil zeggen, de weerslag van idealen en/of de weerslag van ingewikkelde compromissen. Overweeg de stikstofproblematiek als voorbeeld.

Tegelijkertijd kan de inzet van ICT bij het uitvoeren van wetten het reeds bestaande legaliteitsdeficit verder vergroten. Computers verstaan immers (nog) geen mensentaal, althans niet voldoende om wetten één op één te kunnen toepassen in overeenstemming met de betreffende wetten zelf, het algemene bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur. Om digitale uitvoering van wetgeving mogelijk te maken moet deze handmatig worden 'vertaald'[8] naar computercode. Die omzetting komt meestal voor rekening van systeembeheerders en computerprogrammeurs: die bepalen steeds vaker volgens welke 'beslisregels' (algoritmes) de rechten en plichten van burgers uiteindelijk worden vastgesteld. Heel soms kunnen wetten bijna één op één worden omgezet. Meestal moeten bij het omzetten van wetten naar code echter relatief ingrijpende keuzes worden gemaakt en moeten regels worden ingevuld of uitgelegd. Wie of wat kan garanderen dat die keuzes en interpretaties op legitieme wijze worden gemaakt? Wie of wat kan ervoor zorgen dat de wetten die de democratisch gelegitimeerde wetgever heeft gemaakt goed terecht komen in de systemen van de uitvoerende macht? En hoe wordt dat dan gedaan?

Op die belangrijke vragen zijn inmiddels heel wat behulpzame antwoorden beschikbaar. Zo vraagt de uitvoering van wetten met behulp van ICT mogelijk om aanpassingen in het bestuursrecht, denk daarbij aan extra transparantievereisten of het verscherpt toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[9] Ook vraagt de uitvoering van wetten met behulp van digitale technologie om: zorgvuldige en

[8] Zie bv. https://www.hva.nl/kmr/gedeelde-content/nieuws/nieuwsberichten/2023/02/leergemeenschap-digitale-vertalingen-van-start.html
[9] J. Wolswinkel, 'Willekeur of algoritme? Laveren tussen analoog en digitaal bestuursrecht', Oratie Tilburg University, 2020, p. 23.

systematische ‘wetsanalyses’ die borgen dat wetten goed terechtkomen in digitaliserende systemen[10]; een ‘wendbaar’ wetgevingsproces waarin systeembouwers, wetgevingsjuristen en politici in multidisciplinaire teams op iteratieve wijze samenwerken[11]; en om een wetgever die bij het schrijven van wetten zoveel mogelijk anticipeert op de keuzes die bij een eventuele gedigitaliseerde uitvoering van die wetten moeten worden gemaakt. Misschien moet de wetgever in sommige gevallen en waar politiek haalbaar overwegen om de computercode waarmee wetten moeten worden uitgevoerd expliciet in de tekst van deze wetten op te nemen. ‘Algoritmisch wetgeven’ heb ik dat in mijn boek *AI en de rechtsstaat* genoemd.

Deze remedies vinden echter slechts langzamerhand hun weg naar de praktijk. De staatscommissie zou daarom kunnen overwegen om aanpassingen aan het wetgevingsproces in verband met de digitaliserende uitvoering van wetten aan te bevelen. Ook zou de staatscommissie kunnen overwegen om aan te bevelen om opleidingen voor ambtenaren op het gebied van multidisciplinair samenwerken en wetsanalyse te verplichten.[12] Veel ambtenaren zijn nog ‘analoog’ en monodisciplinair[13] geschoold. Zelfs jonge, net afgestuurde ambtenaren hebben mogelijk geen goed beeld van de machtsverschuivingen en democratische en rechtsstatelijke risico’s die de uitvoering van wetten met behulp van ICT met zich mee kan brengen. Zo kun je – ruim 250 jaar na aanvang van de industriële revolutie en bijna 80 jaar na de uitvinding van de microchip (!) – nog altijd prima een universitaire rechtenopleiding afronden zonder ooit iets over technologie te hebben gehoord en zonder te hebben gereflecteerd op de interactie tussen techniek, ideeën/beginselen en het (positieve) recht. Net zo goed kun je bij mijn weten nog altijd informatica of computerwetenschappen studeren zonder al te veel of ook maar iets over de democratische rechtsstaat te horen. Opleiding en bijscholing van alle bij het wetgevingsproces betrokken actoren in publieke en private dienst is dus cruciaal in verband met de borging van democratische en rechtsstatelijke waarden en het constitutionele legaliteitsbeginsel waar die waarden voor een belangrijk gedeelte van afhankelijk zijn.

Digitalisering en soevereiniteit

Tot slot is digitalisering in veel opzichten een product en katalysator van langlopende ontwikkelingen die de soevereiniteit van de staat en zijn internationale samenwerkingsverbanden ondermijnen en daarmee hun vermogen om democratische en rechtsstatelijke waarden voor *iedereen* te realiseren. Met ‘soevereiniteit’ bedoel ik hier zowel autonomie (vermogen om, zonder manipulatie van buitenaf besluiten te nemen) als handhavingskracht (vermogen om de naleving van besluiten ook daadwerkelijk af te dwingen).

---

[10] A. Ausems, J. Bulles en M. Lokin, *Wetsanalyse: voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*, Den Haag: Boom juridisch, 2021. Zie ook: https://www.hva.nl/kmr/gedeelde-content/nieuws/nieuwsberichten/2023/02/leergemeenschap-digitale-vertalingen-van-start.html

[11] M. Lokin, *Wendbaar Wetgeven: De wetgever als systeembeheerder*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

[12] Ik ben hier niet helemaal belangeloos, zo moet ik vermelden. Zie: www.ou.nl/studieaanbod/jltpev

[13] Op zich is dat geen probleem. Sterker nog, ik ben een groot voorstander van sterke, klassieke opleidingen waarin een student in elk geval één discipline goed leert te beoefenen. Die discipline en de perspectieven die daarin centraal staan moet een student echter wel *in de context* van andere vakgebieden, perspectieven en ontwikkelingen leren plaatsen om, vanuit zijn of haar vakgebied, te kunnen bijdragen aan de grote uitdagingen van zijn of haar tijd.

Open Universiteit

De soevereiniteit van de staten en hun internationale samenwerkingsverbanden stond reeds onder druk, met name vanwege de hyperglobalisering van de economie. In die grotendeels door wetgevers gedreven ontwikkeling[14] hebben zich een aantal gigantische private concentraties van economische, politieke en sociaal-culturele macht geformeerd – 'multinationals' – die niet alleen eenzijdig regels aan burgers opleggen en sturen of zelfs bepalen 'wie wat krijgt hoe en wanneer', maar ook de besluitvormingsprocessen van de staat en zijn samenwerkingsverbanden disproportioneel weten te beïnvloeden of zelfs naar hun hand weten te zetten (bijvoorbeeld met omvangrijke lobby's), eventuele voor hen ongunstige regelgeving weten te ontwijken, staten tegen elkaar uit weten te spelen (ook binnen de EU) of zelfs staten voor hun karretje weten te spannen, onder andere door continue te dreigen met 'vertrek' en/of daadwerkelijk onderdelen naar andere landen te verplaatsen. Onze eigen 'Zuidas' speelt hierbij overigens een prominente en, vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief, dubieuze rol.

Met de digitalisering van de maatschappij vormen zich een aantal machtsconcentraties ('Big Tech-bedrijven') die zowel qua omvang als qua reikwijdte nog weer veel verder gaan dan de private machtsconcentraties die wij reeds kenden. Allereerst brengt digitalisering, mede vanwege haar sterke netwerkeffecten, doorgaans een zogenaamde '*winner-takes-all*-dynamiek' met zich mee. Daardoor ontstaan nóg sneller (bijna-)monopolies dan in pre-digitale tijden. Daarnaast kunnen digitale diensten en producten enorme schaalvoordelen met zich meebrengen, waardoor zij extreem lucratief kunnen zijn (winstmarges van 30% zijn heel normaal) en de financiële mogelijkheden van enkele bedrijven dus nóg groter worden. Voorts zijn digitale technologieën als AI, *cloudcomputing*, besturingssystemen en zoekmachines als 'infrastructuren' en 'systeemtechnologiën'[15] inmiddels verweven met ongeveer alles. Daardoor dringen hun productstandaarden, code en algemene voorwaarden door tot in de haarvaten van de samenleving en worden veel burgers, bedrijven en overheden van Big Tech afhankelijk. Tot slot maakt digitale technologie enkele zeer grote bedrijven nog weer wendbaarder dan de multinationals van weleer (zelfs tot in de ruimte), waardoor de verhoudingen tussen enerzijds staten en hun supranationale verbanden en techbedrijven anderzijds nog schever worden en de soevereiniteit van staten en hun verbanden nog verder onder druk komt te staan.

Welke informatie krijgen mensen te zien? Waar gaat de aandacht van mensen naar uit? Welke productstandaarden heersen? Welke soorten diensten en producten zijn beschikbaar zijn en hoeveel kosten die? Welke technologieën ontwikkelen zich wel en niet en met het oog op welk doel? Ontwikkelt AI zich vooral om klimaatverandering tegen te gaan of om advertentiemachines nog effectiever te maken? Wat zijn aanvaardbare risico's bij het lanceren van de laatste AI? Hoe functioneren overheidsorganisaties en bedrijven? Wat voor soort onderwijs en zorg krijgen burgers? Wat is de uitslag van de komende verkiezingen? Wat gaat door voor waar in het maatschappelijke debat? Wie heeft de beste verbindingen

[14] Zie daarover oa K. Pistor, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton: Princeton University Press 2019.
[15] Zie daarover WRR, *Opgave AI: De nieuwe systeemtechnologie*, Den Haag 2021.

op het slagveld in Oekraïne? Dat zijn allemaal voorbeelden van belangrijke vragen die, naarmate de huidige digitalisering voortschrijdt, in toenemende mate niet alleen – of überhaupt niet – worden beantwoord door burgers zelf of in de min of meer op democratische rechtsstatelijke wijze geconstitutionaliseerde regeringscentra van Den Haag, Brussel of Washington, maar in private, op winst, groei en aandeelhouderswaarde gerichte board rooms in *Seattle* of *Silicon Valley* of zelfs het (war)hoofd van een enkele Big Tech-CEO-grootaandeelhouder. Wat is minder democratisch en minder rechtsstatelijk dan dat?

In reactie proberen staten en hun samenwerkingsverbanden Big Tech op dit moment vooral te reguleren met nieuwe, publiekrechtelijke regels. Mede in dat kader nam de Europese Unie (EU) de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Digital Markets Act (DMA) en de Digital Services Act (DSA) aan. Binnenkort komt de EU waarschijnlijk met een speciale AI-act. Op zich zijn dit nuttige initiatieven. Tegelijkertijd reageren zij grotendeels op *specifieke* issues en de opkomst van *specifieke* technologieën. Bovendien doen deze initiatieven weinig aan de asymmetrische machtsverhoudingen tussen staten en de EU enerzijds en Big Tech anderzijds. Dat betekent dat de genoemde initiatieven – hoe snel en daadkrachtig die ook tot stand zijn gebracht – mogelijk veel minder voor de democratische rechtsstaat zullen betekenen dan veel mensen verwachten (en/of hopen). Mogelijk hebben de tot nu toe getroffen regelingen zelfs een averechts effect, omdat Big Tech de betekenis van nieuwe regelingen die haar machtspositie niet werkelijk aantasten naar haar hand kan zetten, bijvoorbeeld door middel van lobby, het voeren van eindeloze gerechtelijke procedures of het verplaatsen van bedrijfsonderdelen naar andere landen. Ook is het niet ondenkbaar dat nieuwe regels de (potentiële) concurrentie van Big Tech harder raken dan Big Tech zelf, waardoor Big Tech niet ondanks, maar dankzij meer regels alleen nog maar machtiger wordt. Tot slot maken de nieuwe regels in reactie op Big Tech overheden nog weer groter en machtiger dan zij nu al zijn, bijvoorbeeld door de oprichting van nieuwe toezichthouders. Ook dat brengt, zoals ik reeds heb toegelicht, democratische en rechtsstatelijke risico's met zich mee. Wie bewaakt immers de bewaker?

In aanvulling op bovengenoemde reguleringsinitiatieven zouden Europese staten en de EU kunnen overwegen om veel meer te doen om tegenmacht in de samenleving te laten ontstaan en te ondersteunen. Dat kan bijvoorbeeld door het makkelijker voor consumenten en burgers te maken om massaclaims tegen grote bedrijven in te dienen en door de schadevergoedingen die langs deze weg te eisen zijn te vergroten.[16] Ook zouden staten en de EU, bijvoorbeeld door wijzigingen van het ondernemingsrecht en het internationale privaatrecht, veel strengere eisen kunnen stellen aan de interne organisatie van grote techondernemingen. Big Tech-bedrijven zijn in veel opzichten *state-like-powers* die dwingende macht over burgers uitoefenen en eenzijdig toekomstige mogelijkheden en onmogelijkheden van de samenleving bepalen. Eis dat zij ook als *state-like-powers* gestructureerd en gelimiteerd zijn en, voor zover zij

[16] Zie daarover bv https://nos.nl/artikel/2476129-consumentenbond-komt-met-massaclaim-tegen-google

staatsmacht uitoefenen, daarover publieke verantwoording afleggen en democratisch te controleren zijn. Noem een dergelijk programma de 'constitutionalisering' van Big Tech. Ook kan de overheid veel meer doen om alternatieven voor Big Tech-diensten en -producten in de samenleving te stimuleren, bijvoorbeeld door zelf niet-Big Tech besturingssystemen, cloudvoorzieningen en smartphones te gebruiken. Ook zou de overheid veel beter moeten nadenken over het gebruik van Big Tech-producten in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs. De staatscommissie rechtsstaat zou kunnen overwegen om ook aanbevelingen over dit soort 'strategische' of 'constitutionele' maatregelen tegen Big Tech op te nemen in haar rapport.

Tot slot: strategisch en constitutioneel digitaliseren

De huidige digitalisering is in veel opzichten het product van lange-termijn constitutioneel verval. Zonder goed doordacht beleid werkt digitalisering daarmee vooral als aanjager van constitutionele vraagstukken waar wij al decennialang mee worstelen en tast deze ontwikkelingen het fundament waar de democratische rechtsstaat op rust verder aan. Een andere – meer rooskleurige – voortgang van de geschiedenis is denkbaar. Daarvoor is ingrijpend constitutioneel onderhoud noodzakelijk. Denk daarbij aan de versterking van parlementen (Europees en nationaal), de rechterlijke macht en tegenmachten in de samenleving. Ook kunnen actoren digitalisering voortaan expliciet en welbewust aanwenden om constitutionele structuren waar de democratische rechtsstaat op rust te versterken. Noem dat 'strategisch' of 'constitutioneel' digitaliseren. Zo is het binnen de staat voorstelbaar dat digitale systemen, beter nog dan menselijke bewindspersonen of ambtenaren, bij het uitvoeren van beleid actief en op begrijpelijke wijze laten zien wat zij doen en motiveren waarom. Zonder veel moeite zouden zij zelfs de Staten-Generaal, de rechterlijke macht en andere mogelijke tegenmachten automatisch op de hoogte kunnen houden van hun verrichtingen en de implicaties daarvan. Dat zou de Staten-Generaal, de rechterlijke macht en anderen beter in staat stellen om een vinger aan de uitvoerende pols te houden – en te interveniëren als zij dat nodig achten. Met een dergelijk gebruik van technologie zouden wellicht zelfs problemen met *checks & balances* kunnen worden opgelost die hun oorsprong vinden in pre-digitale tijden. *Trias politica by design,* dat wil zeggen, het evenwicht der machten ingebakken in de architectuur van de digitaliserende systemen van de overheid. Dat zou pas technologische vooruitgang zijn!

In diezelfde lijn kan technologie worden gebruikt om het legaliteitsbeginsel beter te borgen. Zo zijn er inmiddels diverse softwarepakket beschikbaar om het wetgevingsproces wendbaar in te richten en om veel systematischer aan wetsanalyse te doen en duidelijker te documenteren hoe wetten zijn omgezet van natuurlijke taal (de taal van de wetgever) naar code (de taal van computers). Voorts zouden zowel Nederlandse als Europese overheden veel meer kunnen doen om een verder verval van hun soevereiniteit tegen te gaan, bijvoorbeeld door hun technologie strategischer in te kopen, de ontwikkeling van bepaalde technologie te stimuleren of bij het formuleren van een vestigingsbeleid meer constitutioneel (en niet alleen korte-termijn economisch) na te denken.[17] Technologie is niet alleen techniek en ook niet alleen

[17] En technologie dus een thema van alle ministeries te maken en niet alleen van EZK.

Open Universiteit

economie. De ontwikkeling van technologie en haar implementatie in de samenleving heeft grote constitutionele consequenties en dus gevolgen voor het vermogen van instituties en actoren om de democratische rechtsstaat te borgen. Ik hoop van harte dat u, de staatscommissie rechtsstaat, daar in uw onderzoek en uw rapport de aandacht op zult vestigen.

Graag ben ik bereid om mijn brief mondeling aan u toe lichten en over mijn ideeën met u in gesprek te gaan.

Rest mij u veel succes te wensen met uw belangrijke en mooie opdracht.

Hoogachtend,

Reijer Passchier

Aan de Staatscommissie rechtsstaat

Info@staatscommissierechtsstaat.nl

Hilversum, 23 mei 2023

Geachte voorzitter en leden van de staatscommissie rechtsstaat,

Naar aanleiding van uw consultatie-oproep stuur ik u deze brief. Het is goed dat deze staatscommissie er is. Mijn belangrijkste opmerking – vanuit burgerperspectief – is dat de analyse van de staatscommissie zich zal moeten richten op de concrete ervaringen van burgers. De rechtsstaat is niet alleen een juridisch concept, maar moet ook dagelijks door burgers ervaren kunnen worden. Het is die ervaring die voor burgers telt.

Met deze brief wil ik uw speciale aandacht vragen voor de situatie in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht.

In dit waterschap heeft een bestuursorgaan, het Dagelijks Bestuur, ál haar – verleende - bevoegdheden gemandateerd aan de directie van een stichting. Dit is de stichting Waternet, een stichting die ook andere belangen behartigt n.l. voor de gemeente Amsterdam.

In bijgaand artikel voor Water Governance en bijbehorende verwijzingen heb ik dit nader toegelicht.

In mijn ogen is een dergelijke mandatering niet de bedoeling van de wetgever geweest, en handhaaft de Minister van Infrastructuur en Water als uitvoerende macht niet de wet. In dit geval de Waterwet en de Waterschapswet.

Het AB van een waterschap wordt gezien als het hoogste bestuursorgaan. De vraag is in deze echter of een AB mág toestaan dat álle bevoegdheden van het DB gemandateerd worden aan een stichting. Het waterschapsbestuur is een monistisch bestuur, waarin het DB een onderdeel van het AB is. Ik kan mij niet voorstellen dat een AB mág toestaan dat alle taken die het AB aan het DB gemandateerd heeft, door het DB gemandateerd worden aan een stichting.

Dit zou dan n.l. de volgende vragen oproepen.

- Hoe wordt de ‘balance of powers’ tussen gemeente en waterschap gerealiseerd?
- Als het mogelijk is dat álle bevoegdheden van een bestuursorgaan gemandateerd kunnen worden, heeft het bestuursorgaan dan nog bestaansrecht?
- Is het mogelijk of wenselijk dat alle bevoegdheden van het DB gemandateerd worden aan een privaatrechtelijke stichting, die zich in veel opzichten aan controle en toezicht onttrekt?
- Het waterschap heeft geen eigen ambtenaren. Het AB heeft wel een aantal – wettelijk voorgeschreven – bevoegdheden, maar kan deze in de praktijk niet uitoefenen. Is het AB zo niet een ‘lege’ goedkeuringsmachine?
- Wat is de betekenis van algemene verkiezingen voor een AB van een waterschap?

In mijn ogen is de situatie eind jaren 1990 ontstaan, en is er verder niet meer goed naar gekeken. Ook het AB wist niet (tot in 2021) dat het DB al haar bevoegdheden en taken had gemandateerd. Dit alleen al is opmerkelijk en werpt een bijzonder licht op de vraag of een AB de mandatering door het DB mág toestaan.

Er zijn te weinig buitenstaanders die kritisch meekijken en in de waterschapwereld ligt de belangstelling over het algemeen bij andere onderwerpen. Er is 25 jaar lang dezelfde persoon algemeen directeur van Waternet geweest.

Ik maak mij grote zorgen ook omdat de waterschappen de komende jaren steeds belangrijker zullen worden voor de fysieke omstandigheden in Nederland.

Ik hoop dat u dit onderwerp zeer serieus wilt bekijken, en mij wilt horen als u tegenstrijdige informatie ontvangt.

Vanzelfsprekend ben ik bereid tot nadere inlichtingen.

Hoogachtend,

Marjolein Quené

(Lid van het AB van AGV 2015-2023)

Bijlagen:

Artikel Water Governance 22 mei 2023: Water Governance in Amstel, Gooi en Vecht vergt duidelijkheid en toezicht van rijksoverheid

Tevens voeg ik een bijlage bij van Nauta Dutilh die helaas ondertussen niet meer openbaar toegankelijk is via https://agv.waterschapsinformatie.nl/ .

Link naar een overdrachtsbrief bij die ik heb geschreven voor het zojuist verkozen AB.
https://agv.waterschapsinformatie.nl/document/12594105/1/Bijlage+bij+bespreekpunten+MQuen%C3%A9+Overdrachtsbrief+voor+AB+2023+def

SPRAAKWATER

WATER GOVERNANCE IN AMSTEL, GOOI EN VECHT VERGT DUIDELIJKHEID EN TOEZICHT VAN RIJKSOVERHEID

*Marjolein Quené**

■ In Nederland zijn we trots op onze *water governance* en dat we waterbeheer als aparte overheidstaak zien. De situatie in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) vraagt echter om een scherpe blik op de realiteit. Daar heeft het Dagelijks Bestuur (DB) al zijn bevoegdheden gemandateerd aan de stichting Waternet. Het waterschap AGV kan daardoor niet volwaardig als overheidslichaam functioneren. Het ontbeert bestuurskracht en uitvoeringsmacht en de democratische controle en zeggenschap schieten tekort.

Daarnaast zijn er ook grote problemen in de organisatorische *governance* zoals in 2020 bleek toen grote gebreken in de cybersecurity werden geconstateerd.[1] Het waterschap heeft ondertussen ook te maken met achterstallige belastingheffing, achterblijvende investeringen én grote jaarlijkse tekorten. De organisatorische en democratische tekortkomingen hangen met elkaar samen. Het fundamentele probleem is dat het waterschap géén eigen ambtenaren heeft.

De voorganger van Waternet, de Dienst Waterbeheer en Riolering werd in 1997 opgericht. De gemeente Amsterdam wilde niet dat haar watertaken overgingen naar een waterschap en wilde zuivering en riool bij elkaar houden. Waternet wordt sindsdien gepresenteerd als een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van het waterschap en de gemeente Amsterdam. De doelmatigheid van zuivering en riool werd aanvankelijk ook verbeterd. In de jaren negentig paste het ook goed in de tijdgeest: nadruk op efficiëntie, organisatie op afstand en scheiding tussen beleid en uitvoering.

Toen in 2006 het Amsterdamse drinkwaterbedrijf aan Waternet werd toegevoegd groeide echter de complexiteit. De aanvankelijke voordelen werden 'synergie' genoemd, dit argument wordt nog steeds gebruikt maar wordt niet meer aangetoond. In de boekhouding kan synergie natuurlijk altijd. Je kunt *assets* op papier onder een noemer brengen, maar dat zegt niets over de effectiviteit van het onderhoud van de dijken of de waterkwaliteit, de kerntaken van het waterschap. In de realiteit is er vooral complexiteit binnen de Waternet-organisatie, zoals onderstaand schema aangeeft.

	Waterschap AGV	Riool Amsterdam	Drinkwater Amsterdam
'Product' of dienst	Watersysteem, waterzuivering	Riolering	Drinkwater
Werkgebied	Waterschap AGV (Dit betreft niet Amsterdam Noord, 18 inliggende gemeenten)	Amsterdam (inclusief Amsterdam Noord)	Amsterdam en enkele andere gemeentes binnen en buiten het AGV-gebied
Financiering	Waterschapsbelastingen geïnd door Waternet	Rioolheffing geïnd door gemeente Amsterdam	Tarieven geïnd door Waternet
'Klanten'	Inwoners en bedrijven waterschap	Inwoners Amsterdam	Inwoners van een ander gebied dan Amsterdam of AGV
Bestuursorgaan/ beleidsorgaan	AB/DB	Gemeentebestuur Amsterdam (College heeft eigen bevoegdheden)	Gemeenteraad van Amsterdam
Status	Overheidslaag/functionele overheid	Gemeentelijke taak	Dienst algemeen belang (DAB)/overheidsbedrijf
Belangrijkste wettelijk kader	Waterwet/ Waterschapswet	Wet Milieubeheer	Drinkwaterwet

* **Marjolein Quené** is auteur, historicus, bedrijfskundige en lid AB van AGV 2015-2023.

Medewerkers zijn niet in dienst van het waterschap, maar van een stichting

Het waterschap heeft aantoonbaar last van deze complexiteit. Zo is geprobeerd de waterschapsbelastingen en drinkwaterheffing in één IT-systeem of werkproces te integreren, maar voor AGV is dit op een fiasco uitgelopen. AGV loopt nu een vol jaar achter met het heffen van belastingen. Dit heeft zijn doorwerking tot in 2026 en vereist dat er extra leningen moeten worden afgesloten. Voor de categorieën ongebouwd en bedrijven zijn er helemaal nog geen IT-systemen. Door organisatorische problemen lopen de investeringen van het waterschap achter, met gevolgen voor het onderhoud van stuwen, sluizen en keringen, de regionale dijkverbeteringen en KRW-maatregelen.[2] Het waterschap kan zijn wettelijke verplichtingen niet nakomen, met name niet voor het watersysteem. Die verplichtingen én de belastingheffing om de waterveiligheid en waterkwaliteit te garanderen, zijn nu juist de bestaansreden van de waterschappen als aparte functionele overheid.

Het Algemeen Bestuur (AB) van het waterschap kan haar democratische zeggenschap slechts zeer gedeeltelijk uitoefenen. Dat komt door het gebruik van mandaatregelingen.[3] Het AB heeft – sinds 1997 - alle wettelijk toegestane taken gemandateerd aan het DB en het DB heeft op haar beurt al haar toegestane taken gemandateerd aan de directie van de stichting Waternet. Deze directie bestaat inmiddels uit 7 directeuren. De secretaris van AGV is slechts één van hen en werkt tot nu toe ook voor 50% als directeur politiek-bestuurlijke zaken van Waternet voor Amsterdam.[4]

Normaal gesproken gebeurt mandatering in een waterschap naar de secretaris-directeur die de organisatie aanstuurt en zijn alle medewerkers ambtenaren in dienst van één en hetzelfde waterschap. In AGV gebeurt mandatering naar de directie van Waternet en zijn alle medewerkers in dienst van de stichting Waternet. De secretaris van AGV is niet de hoogste baas van Waternet. Amsterdam heeft op haar beurt haar taken gemandateerd aan de algemeen directeur van Waternet. Deze is de hoogste baas en heeft dus zeggenschap over de waterschapstaken en de prioritering daarvan.[5]

Voor Amsterdam heeft de constructie met Waternet in elk geval op papier diverse voordelen. Er is een extra flexibele arbeidscapaciteit van 1700 FTE. Waternet profileert zich als ‘watercyclusbedrijf’ en er is geen scheiding tussen de organisatie van het waterschap en de gemeente. De directie van Waternet gaat over de bevoegdheden van beiden. Ze stelt bijvoorbeeld de zienswijze of watertoets op, geeft de watervergunning af én stelt de leggerwijzigingen vast. Amsterdam heeft dus geen hinder van het waterschap bij de aanleg van infrastructuur, verhardingen, woningbouw. De directie is zelfs gemandateerd om onderdelen van het Keurbesluit te wijzigen. Waternet kan zichzelf vergunningen geven voor wateronttrekkingen buiten de Amsterdamse gemeentegrenzen. Waternet kan Amsterdamse wateropgaven prioriteren zoals baggeren in de stad, brug- en sluisbediening, ondersteuning bij het onderhoud van kades.

Er zullen ongetwijfeld ook financieel-boekhoudkundige voordelen zijn. Kapitaalgoederen (zoals riolering) kunnen op de balans van de stichting Waternet geschreven worden. De stichting Waternet kan zelfstandig leningen en schulden aangaan die niet op de gemeentelijke begroting drukken. Op dit vlak zal veel aan een lekenbestuur zoals een AB ontgaan. Tegelijkertijd onttrekt de stichting Waternet zich door haar privaatrechtelijke vorm aan de democratische controle van het waterschapsbestuur en de raad van Amsterdam én aan het interbestuurlijk toezicht door provincie en rijk.

Toekomstige inrichting Waternet blijft ongewis

Het AB in een waterschap wordt verondersteld het hoogste bestuursorgaan te zijn. Maar door de mandateringen worden veel waterschapszaken beslist buiten de democratische bestuursorganen om. Het AB was lange tijd zelfs niet op de hoogte van de mandatering aan de directie van Waternet.[6] Daarnaast wordt de bestuurskracht van het AB ondermijnd door de afhankelijkheid van de stichting Waternet. De gang van



Werkgebieden van Waternet
De donkerblauwe lijnen zijn de grenzen van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht.
Grijs = bebouwing van gemeenten, paars = riolering

zaken bij de besluitvorming rond de toekomstige inrichting van Waternet is daar een voorbeeld van.

In de afgelopen periode zijn het AB achtereenvolgens verschillende besluiten voorgelegd. Op 2 juni 2021 sprak het AB uit dat het wilde dat het waterschap meer als overheid zou gaan functioneren. Op 8 december 2021 werden door het DB verschillende opties voorgelegd, waaronder twee stichtingsvormen. Niettemin sprak het AB zijn voorkeur uit voor een publiekrechtelijke oplossing, namelijk een bedrijfsvoeringsorganisatie in een gemeenschappelijke regeling. In december 2022 kwam het DB echter met een voorstel voor een ‘vernieuwde’ stichting. In deze stichting zal de directie van Waternet het stichtingsbestuur gaan vormen. Het AB heeft hier uiteindelijk, met diverse toezeggingen en een amendement, en met een aanzienlijke groep tegenstemmers, op 12 januari 2023 mee ingestemd.

Het is opmerkelijk dat de raad van Amsterdam ondertussen nog helemaal niet besloten heeft over deze ‘vernieuwde’ stichting. Op 16 maart 2023, de

dag na de waterschapsverkiezingen, heeft de raad wél besloten tot een onderzoek naar de toekomst van een NV Drinkwater. De uitvoering van de besluiten die het AB van AGV genomen heeft, waaronder de toezeggingen en amendementen, worden voorlopig opgeschort, de meesten tot ná dit onderzoek en ná de besluiten daarover. De achtergrond van dit alles is dat de 'vernieuwde' stichting noodzakelijk is om voor het drinkwater te voldoen aan de eisen van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Belastingdienst. Zowel directie als DB hebben gezegd dat ze verwachten dat wanneer het AB ingestemd heeft met een stichting, de ILT dit ook wel zal doen voor een NV Drinkwater binnen die stichting.

Principiële vraag moet door het rijk beantwoord worden

Vooralsnog blijft de huidige situatie bestaan: een AB dat geen bestuurskracht heeft doordat het DB al haar wettelijk toegestane taken aan de directie van een stichting gemandateerd heeft. Een stichting die niet onder toezicht staat van het AB, interbestuurlijke toezichthouders of wie dan ook.

Goed waterbeheer vergt duidelijkheid. Duidelijkheid over de organisatorische zeggenschap, de democratische zeggenschap én de verantwoordelijkheid. Deze duidelijkheid is niet aanwezig bij waterschap AGV. De situatie is zo gegroeid, voorafgaand aan bijvoorbeeld de Wet Modernisering Waterschapsbestel (in 2007) en waarschijnlijk heeft sindsdien geen enkele buitenstaander nog goed naar de situatie gekeken. Uiteindelijk gaat een AB wel over de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, maar niet over de vraag welke bevoegdheden een AB heeft. De principiële vraag moet beantwoord worden of een bestuursorgaan van een overheid, in dit geval het DB van een waterschap, ál haar taken en bevoegdheden mag mandateren aan een stichting, in het bijzonder aan een stichting die óók andere belangen heeft of behartigt. Het antwoord zal vanuit het Rijk moet komen, van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Pas na de beantwoording daarvan kan het AB aangesproken worden op haar verantwoordelijkheid en de provincie op haar toezichtsverantwoordelijkheid.

Hoe dan ook is het een situatie die aandacht vergt, niet alleen van deze partijen, maar ook van inliggende gemeenten, de andere waterschappen en de Unie van Waterschappen, de watersector én iedereen die *water governance* belangrijk vindt. Achteloosheid, napraten, wegkijken, je er niet mee bemoeien zijn op den duur risicovol. Dat weten we in Nederland.

---

1 https://www.ftm.nl/artikelen/beveiliging-waternet-lekt?share=xts7moebgH2ebSx1qEmxrh1%2Bk2ggk3r7LMZkGQvv2q3uO0QeK8OQ1KzcogPCtA%3D%3D
https://www.ftm.nl/artikelen/waternet-verantwoordelijkheid-digitaal-wanbeleid?share=743UlLMsjw%2BS66hNEGF%2BwNL6X7sgmipOBG%2B7N%2BURkw9swsAI%2FpOEjPtgdUpFYw%3D%3D

2 Een overzichtsartikel van de problemen van waterschap Amstel, Gooi en Vecht is te vinden op de website van de CDA-fractie. https://www.cda.nl/agv/actueel/nieuws/beeld-van-chaos-bij-het-waterschap-amstel-gooi-en-vecht-en-bij-waternet.

3 Mandateren betekent dat iemand anders in naam van jou beslissingen mag nemen. Je blijft wel zelf verantwoordelijk én kunt zelf ook de beslissingen nog nemen. Delegeren betekent dat ook de verantwoordelijkheid over gaat naar iemand anders en je zelf de beslissingen ook niet meer kunt nemen.

4 Op 17 maart 2023 – twee dagen na de verkiezingen- heeft het DB een nieuw mandaatbesluit aan het AB gestuurd. Dit mandaatbesluit is aangepast aan huidige wet- en regelgeving (sinds 1997). Het principe blijft echter onveranderd: mandatering van álle wettelijk toegestane taken van het DB aan de directie van Waternet. https://agv.waterschapsinformatie.nl/document/12524056/2/Besluit+mandaat%2C+volmacht+machtiging+AGV

5 Nadere toelichting op de mandaatregelingen: https://platformoverheid.nl/democratie-buitenspel-in-waterschap-amstel-gooi-en-vecht/.

6 https://agv.waterschapsinformatie.nl/Bijlage+6_+Impact+Model+Ontvlechting+Juridisch vergadering governance sessie 16 september 2021. Bijlage van Nauta Dutilh.

Waar data genoemd zijn zijn de betreffende stukken terug te vinden via https://agv.waterschapsinformatie.nl/ op de betreffende datum.



Stichting Waternet

Verkenning volledige ontvlechting
Concept van 7 september 2021; voor discussiedoeleinden

Inhoudsopgave

1 Definities en scope verkenning
2 Verkenning publiekrecht
3 Verkenning arbeidsrecht / medezeggenschapsrecht
4 Verkenning ondernemingsrecht
5 Verkenning vastgoed
6 Afsluiting



1. Definities en scope verkenning

Definitiegebruik

Definitie	Betekenis	Definitie	Betekenis
AGV	*Waterschap Amstel, Gooi en Vecht*	**OR**	*de Ondernemingsraad van Waternet*
AquaMinerals	*AquaMinerals B.V.*	**Samenwerkingsovereenkomst 1997**	*De overeenkomst gedateerd 18 februari 1997 tussen AGV, de Gemeente en Waternet betreffende het doel en de taken van Waternet*
AVG	*De Algemene verordening gegevensbescherming.*	**Samenwerkingsovereenkomst BBA taken**	*De samenwerkingsovereenkomst gedateerd 9 december 2010 tussen AGV, de Gemeente en Waternet betreffende de binnenwaterbeheertaken van Amsterdam.*
Awb	*De Algemene wet bestuursrecht.*	**Samenwerkingsovereenkomst Drinkwatertaken**	*De samenwerkingsovereenkomst gedateerd 29 november 2005 tussen AGV, de Gemeente en Waternet betreffende de drinkwatertaken van Amsterdam.*
Bestuur	*het Bestuur van Waternet*	**Samenwerkingsovereenkomsten**	*Samenwerkingsovereenkomst 1997, Samenwerkingsovereenkomst BBA taken en Samenwerkingsovereenkomst Drinkwatertaken*
Burgemeester	*De Burgemeester van de Gemeente.*	**VNG**	*Vereniging van Nederlandse Gemeenten.*
B&W	*Het college van burgemeester en wethouders van de Gemeente.*	**Waternet**	*Stichting Waternet*
Directie	*de Directie van Waternet*	**Waterproef**	*Stichting Waterproef*
Gemeente	*Gemeente Amsterdam*	**Wereld Waternet**	*Stichting Wereld Waternet*
Gemeenteraad	*De Gemeenteraad van de Gemeente.*	**WRK**	*N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (W.R.K.)*

Dit document bevat een eerste verkenning van de benodigde stappen tot en gevolgen van een volledige consensuele ontvlechting van Waternet. Op verzoek van Waternet wordt in dit document enkel ingegaan op de juridische aspecten van een dergelijke ontvlechting vanuit het perspectief van het publiekrecht, arbeids-/medezeggenschapsrecht, ondernemingsrecht en vastgoed. Een fiscale verkenning zal worden uitgevoerd door Ernst & Young LLP. Indien gewenst kan deze verkenning worden aangevuld met andere rechtsgebieden.

2. Verkenning publiekrecht - I

Publiekrechtelijke bevoegdheden – algemene opmerkingen

- Wij kunnen op basis van de stukken die we hebben beoordeeld niet beoordelen of alle relevante wettelijke taken en bevoegdheden op basis van de toepasselijke regelgeving nu volledig dekkend in de overeenkomsten / statuten / mandaatbesluiten etc. zijn belegd. Wij kunnen dus ook niet volledig beoordelen of er bij ontvlechting (helemaal) geen wettelijke taken en bevoegdheden buiten beeld blijven.
- Wij hebben begrepen van Waternet dat er geen problemen worden verwacht bij een ontvlechting voor wat betreft het overzicht van het (vaar)water binnen de grenzen van de gemeente en van AGV. In ieder geval dient er een compleet overzicht te zijn van welke entiteit ten aanzien van welk (vaar)water bevoegdheid heeft.
- De samenwerking van AGV en de Gemeente in Waternet is – zoals bekend – uniek, maar daardoor vanuit een publiekrechtelijk oogpunt ook ‘atypisch’. Dit betekent dat voor de ontvlechting van Waternet geen publiekrechtelijk spoorboekje klaarligt. Voor de ontvlechting van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling is er wel een duidelijker kader. Wij raden aan dit in het achterhoofd te houden bij het selecteren van een nieuwe samenwerkingsvorm.

2. Verkenning publiekrecht - II

Publiekrechtelijke bevoegdheden – mandaat

- Waternet voert publiekrechtelijke taken uit op basis van mandaatbesluiten van de relevante bestuursorganen van de Gemeente en van AGV. Een overzicht van de taken die Waternet op basis van mandaatbesluiten uitvoert zijn weergegeven in het meegestuurde schema (d.d. 25 augustus 2021), dat wij hebben opgesteld op basis van de mandaatbesluiten van Waternet. Daaruit volgt dat zowel het dagelijks bestuur van AGV als B&W (en in sommige gevallen de Burgemeester en/of de Gemeenteraad) hun watergerelateerde bevoegdheden hebben gemandateerd aan de *directie* of de *algemeen directeur* van Waternet (en dus niet aan het bestuur van Waternet). De dijkgraaf en het algemeen bestuur AGV hebben heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen aan Waternet. Naast de publiekrechtelijke bevoegdheden die Waternet gemandateerd heeft gekregen, heeft Waternet voor specifieke (privaatrechtelijke) rechtshandelingen een volmacht/machtiging gekregen van de relevante bevoegde organen (waaronder de dijkgraaf).
- Uit het schema volgt dat het mandaatbesluit waarmee het dagelijks bestuur van AGV zijn taken aan de directie van Waternet mandateert, ziet op alle taken die op grond van het publiekrecht aan het dagelijks bestuur van AGV zijn toebedeeld. Hoewel het mandaatbesluit waarmee B&W zijn taken mandateert meer is ingekaderd, geldt ook voor dit mandaatbesluit dat het een behoorlijk ruim pakket aan taken behelst.
- Deze mandaatbesluiten kunnen te allen tijde worden ingetrokken door het betrokken bestuursorgaan (op de voet van artikel 10:8 eerste lid Awb) waardoor de uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden weer bij B&W respectievelijk de Gemeenteraad, de Burgemeester of het dagelijks bestuur van AGV komt te liggen. Het formele publiekrechtelijke spoor van ontvlechting in de zin van publiekrechtelijke overheveling van taken en bevoegdheden is hierdoor niet ingewikkeld. Hetzelfde geldt voor de intrekking van de volmachten/machtigingen.
- De uitwerking hiervan in de praktijk zal mogelijk (of zelfs waarschijnlijk) aanzienlijk gecompliceerder zijn. Mogelijk zou er een uitgebreide feitelijke proces omschrijving moeten komen om te waarborgen dat alle taken en bevoegdheden vanuit AGV en Gemeente geborgd blijven.
- Indien wordt gekozen voor één van de scenario's waarbij Waternet niet geheel wordt ontvlochten, maar in een ander vorm verder zou gaan, dan geldt eveneens dat de mandaatbesluiten (en volmachten/machtigingen) kunnen worden ingetrokken. De betrokken bestuursorganen kunnen dan nieuwe (vergelijkbare) mandaatbesluiten nemen waarmee de relevante taken / bevoegdheden worden gemandateerd aan Waternet (in de nieuwe vorm).

2. Verkenning publiekrecht - III

Publiekrechtelijke bevoegdheden – alleenrecht

- Er zijn alleenrechten verleend ten aanzien van Binnenwaterbeheer en de Drinkwaterwet aan Waternet. Hoewel niet volledig duidelijk is of deze verleende alleenrechten nog noodzakelijk zijn, is bij een ontvlechting van Waternet aan te raden dat de betrokken bestuursorganen deze alleenrechten intrekken. Bij het vormgeven van enige nieuwe vorm van deze taken, moet een nieuwe Verkenning worden gemaakt van de mogelijkheden van de huidige Aanbestedingswet om gebruik te kunnen maken van een uitzondering van de aanbestedingsplicht.

2. Verkenning publiekrecht - IV

Publiekrechtelijke bevoegdheden – vergunningen

- Een aantal van de werkzaamheden die Waternet uitvoert is vergunningplichtig. Het gaat daarbij onder meer om (lozings)vergunningen voor rioolwaterzuiveringsinstallaties (verbranding van het in de rioolwaterzuiveringsinstallaties ontwaterde slib geschiedt door derden), onttrekkingsvergunningen voor oppervlaktewater ten behoeve van drinkwater, een onttrekkingsvergunning voor het onttrekken van grondwater uit de waterleidingduinen en vergunningen/ontheffingen voor graafwerkzaamheden voor werkzaamheden aan de leidingen en dijkverbeteringen.
- Waternet liet ons weten dat een deel van de werkzaamheden die zij uitvoert wordt uitgevoerd onder de vergunningen van de Gemeente of AGV. Mogelijk zijn er daarnaast vergunningen verleend aan Waternet. Welke vergunningen er precies zijn en op naam van welke partij deze vergunningen staan is momenteel niet inzichtelijk.
- Voor zover er vergunningen op naam van Waternet staan zullen deze vergunningen bij een ontvlechting van Waternet moeten overgaan op (een van de bestuursorganen van) de Gemeente of AGV. Vergunningen kunnen een persoonsgebonden of een zaaksgebonden karakter hebben (of beide). Vergunningen met een zaaksgebonden karakter kunnen in principe mee overgaan op het moment dat de ‘zaak’ waarop zij betrekking hebben wordt overgedragen. Bij persoonsgebonden vergunningen ligt dat wat lastiger. Per vergunning zal moeten worden bekeken of deze met een enkele mededeling aan het bevoegd gezag kunnen worden overgedragen of dat daarvoor nog aanvullende handelingen noodzakelijk zijn (zoals het nemen van een nieuw besluit door het bevoegde orgaan). Voor zover Waternet werkzaamheden die zijn gemandateerd door een van de bestuursorganen van de Gemeente en het dagelijks bestuur van AVG uitvoert onder één vergunning, zal deze vergunning moeten worden gesplitst op het moment dat deze taken weer bij de bestuursorganen van de Gemeente respectievelijk het dagelijks bestuur van AGV worden belegd.
- Het voorgaande is niet anders als voor één van de andere scenario’s voor de wijziging van Waternet wordt gekozen. Behalve indien er wordt gekozen voor één nieuwe organisatie waarbij alle taken die nu door Waternet worden uitgevoerd ook worden overgedragen aan die organisatie, dan zullen er geen vergunningen hoeven te worden gesplitst.

2. Verkenning publiekrecht - V

Publiekrecht - Privacy

- Er bestaat discussie over de vraag of Waternet persoonsgegevens verwerkt in de rol van ‘verwerkingsverantwoordelijke’. Waternet heeft geen ‘joint controller agreement’ gesloten met de Gemeente/AGV. Uit de toegestuurde documenten noch uit de informatie die beschikbaar is op de website van Waternet volgt dat Waternet en de Gemeente/AGV een ‘verwerkersovereenkomst’ zijn aangegaan.
- Als Waternet wordt ontvlochten betekent dit dat de persoonsgegevens die Waternet momenteel verwerkt, zullen worden verwerkt door (een van de bestuursorganen van) de Gemeente respectievelijk AGV. Aan deze wijziging zijn bepaalde verplichtingen verbonden. Dit betreft onder meer de volgende verplichtingen:
    - Bekeken zal moeten worden of voor de overdracht van de persoonsgegevens van Waternet naar de (bestuursorganen van de) Gemeente / AGV een wettelijke grondslag aanwezig is. Dit kan mogelijk ingewikkeld zijn, door de restrictie die geldt voor het verwerken van persoonsgegevens op basis van de grondslag ‘gerechtvaardigd belang’ voor overheidsorganen bij de uitoefening van hun taak.
    - De betrokkenen zullen op de voet van artikel 13/14 AVG moeten worden geïnformeerd over verstrekking aan en de verwerking van hun persoonsgegevens door een andere organisatie.
    - Mogelijk zullen verwerkersovereenkomsten moeten worden overgenomen door de Gemeente / AGV.
    - Mogelijk moeten (delen van) gegevensbeschermingseffectbeoordelingen opnieuw worden uitgevoerd. Dit zal afhankelijk zijn van de vraag of er nog wijzigingen plaatsvinden in de verwerking van persoonsgegevens.
    - De functionarissen gegevensbescherming van de betrokken organisaties zullen hier in ieder geval bij moeten worden betrokken.

2. Verkenning publiekrecht – VI

Publiekrecht – Archief regelgeving en afspraken

- Waternet valt zelf als zodanig niet onder de Archiefwet. De verplichtingen van de Archiefwet gelden voor 'overheidsorganen'. Voor de definitie daarvan wordt aangesloten bij de definitie van 'bestuursorgaan' uit artikel 1:1 eerste lid Awb (waaronder Waternet niet valt).
- B&W (en Gemeenteraad en Burgemeester) mandateerde haar taken, bestaande uit het nemen van besluiten en overige (rechts)handelingen in verband met archieven, in het kader van Archiefwet in (onder meer) het mandaatbesluit d.d. 17 December 2019 (Gemeenteblad 2019, nr. 303646) aan de directie van Waternet. Het dagelijks bestuur van AGV mandateerde alle bevoegdheden die het dagelijks bestuur ter behartiging van zijn taken zijn / worden toegekend (tenzij dit bij besluit of wettelijk voorschrift is uitgezonderd) aan de directie (onder meer bij mandaatbesluit d.d. 4 maart 1997, zonder kenmerk). De taken en bevoegdheden die op grond van de Archiefwet aan het dagelijks bestuur van AGV toekomen, zijn niet uitgezonderd voor zover ons bekend. Dit betekent dat ook de taken en bevoegdheden op grond van de Archiefwet door het dagelijks bestuur van AGV aan de directie van Waternet zijn gemandateerd.
- Uit het (concept) document 'Afspraken archivarissen Amsterdam en AGV' d.d. 22 mei 20218 volgt dat bij de oprichting van DWR (de voorloper van Waternet) de provinciale archiefinspectie, na overleg met onder meer de waterschapsarchivaris en de gemeentearchivaris, besloot DWR voor de Archiefwet te beschouwen als waterschap. De drie partijen (AGV, Gemeente, DWR) bleven elk verantwoordelijk voor de geldende Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer. Organisatorisch heeft dit geleid tot één waterschapsarchivaris voor het waterschap en DWR, met een standplaats en dienstbetrekking bij DWR. Wij hebben geen definitieve versie van het document 'Afspraken archivarissen Amsterdam en AGV' d.d. 22 mei 20218 gezien. Wij weten dus ook niet of dit tot afspraken heeft geleid die inmiddels voor Waternet (i.p.v. DWR) gelden.
- Uit het concept Besluit Informatiebeheer Waternet 2018 volgt hoe de archieftaken die van het AGV aan Waternet zijn overgedragen, zullen worden ingevuld. Wij hebben geen getekende versie van dit besluit gevonden. Daarnaast merken wij op dat wij geen vergelijkbaar besluit vanuit de zijde van de Gemeente hebben gezien.

2. Verkenning publiekrecht – VII

Publiekrecht – Archief inhoud van de afspraken

- Uit de Archiefwet volgt dat in een regeling voor een opheffing, samenvoeging, splitsing of het overdragen van taken van overheidsorganen, een voorziening wordt opgenomen omtrent de archiefbescheiden van het betreffende overheidsorgaan (artikel 4 eerste lid Archiefwet). Hoewel Waternet zelf geen overheidsorgaan is, ligt het wel voor de hand om voor Waternet eveneens de hiervoor genoemde regeling te volgen en een voorziening op te nemen omtrent de archiefbescheiden. In het concept Besluit informatiebeheer Waternet 2018 staan in ieder geval een aantal regels die voor een dergelijke regeling relevant kunnen zijn:
- Uit het concept Besluit Informatiebeheer Waternet 2018 volgt onder meer dat:
    - de archivaris (i) tijdig een mededeling moet ontvangen van het voornemen tot (onder meer) opheffing of splitsing van een organisatie onderdeel of de overdracht van één of meer taken aan een ander organisatieonderdeel (artikel 10 eerste lid onder a en tweede lid sub d van het concept Besluit Informatiebeheer (2018)) en (ii) overlegd moet worden met de archivaris als de beheerder voornemens is het archief over te brengen naar de archiefbewaarplaats als bedoeld in artikel 12 van de Archiefwet (artikel 16 eerste lid van het concept Besluit Informatiebeheer (2018)).
    - bij de overbrenging van digitale informatie moet een voorziening worden getroffen om de raadpleging van digitale informatie op lange termijn te waarborgen (artikel 16 tweede lid van het concept Besluit Informatiebeheer (2018)).
- Uit de conceptversie van de ‘Afspraken archivarissen AGV en Amsterdam’ d.d. 22 mei 2018, volgt dat bij de oprichting van Waternet is besloten dat het archief dat wordt gevormd zal worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats van het waterschap en dat het de intentie is om een samenwerking te vinden tussen AGV/Waternet en (het Stadsarchief van) Amsterdam om het archief vanaf 2006 (toen er meer Amsterdamse watertaken aan Waternet werden gemandateerd) in een e-depot of daarmee vergelijkbare voorziening) onder te brengen en toegankelijk te maken. Ons is niet bekend of dit is gebeurd.

2. Verkenning publiekrecht - VIII

Publiekrechtelijk recht – Wet openbaarheid van bestuur

- De werkzaamheden van Waternet vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) (omdat zij een ‘onder een overheidsorgaan werkzame instelling’ is). De werkzaamheden van Waternet zullen eveneens onder de reikwijdte van de Wet open overheid vallen (de beoogde opvolger van de Wob).
- Ten aanzien van de uitvoering van de Wob moeten afspraken worden gemaakt over wie de bevoegdheid heeft om Wob-verzoeken af te handelen die zijn en worden ingediend vlak vóór ontvlechting.

3. Verkenning arbeidsrecht/medezeggenschapsrecht - I

Algemeen - Overgang van onderneming

- De medewerkers van Waternet zijn ambtenaar als bedoeld in de Ambtenarenwet 2017. Hun arbeidsovereenkomst wordt, naast het Burgerlijk Wetboek, gereguleerd door de cao Werken voor waterschappen en het personeelshandboek Waternet. Bij reorganisaties geldt de Sociale paragraaf Waternet 2016.
- Bij een volledige ontvlechting van Waternet gaan wij ervan uit dat alle verleende mandaten worden ingetrokken, passiva en activa (althans het gebruik daarvan) overgaan naar AGV en de Gemeente, alsmede dat alle taken en bedrijfsactiviteiten na de ontvlechting zullen worden uitgeoefend door AGV, respectievelijk de Gemeente.
- Denkbaar is dat de ontvlechting op onderdelen kwalificeert als overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW). In dat geval treden alle medewerkers werkzaam bij het betreffende organisatieonderdeel van rechtswege in dienst van de ontvangende partij met behoud van hun huidige arbeidsvoorwaarden. Omdat de taken van Waternet worden verdeeld over de Gemeente en AGV zal waarschijnlijk geen sprake zijn van overgang van alle organisatieonderdelen. Stafafdelingen vallen daar in beginsel buiten. Per organisatieonderdeel zal moeten worden beoordeeld of dit voldoet aan de vereisten voor een overgang van onderneming. De belangrijkste daarvan is of gezegd kan worden dat na de transitie sprake is van identiteitsbehoud.
- Bij de vraag naar identiteitsbehoud zijn volgens de rechtspraak van het HvJ EG alle feitelijke omstandigheden van belang, waaronder de mate waarin de activiteiten voor en na de overdracht met elkaar overeenkomen, de overgang van materiele activa en de overgang van personeel. Het antwoord op deze vraag is dus tot op zekere hoogte afhankelijk van de wijze waarop de ontvangende partijen de werkzaamheden vorm gaan geven. Echter gelet op de overgang van materiele activa (die gegeven de aard van de activiteit groot gewicht in de schaal legt) en de in de samenwerkingsovereenkomsten opgenomen terugkeergarantie voor een deel van het personeel (zie hierna) achten wij een gerede kans aanwezig dat op onderdelen sprake zal zijn van een overgang van onderneming. De vakbonden zullen dit element willen betrekken bij het overleg over een sociaal plan (zie hierna).

3. Verkenning arbeidsrecht/medezeggenschapsrecht - II

Doorwerking afspraken samenwerkingsovereenkomsten - Boventalligheid

- Bij een volledige ontvlechting van Waternet gaan wij ervan uit dat de Samenwerkingsovereenkomsten in onderling overleg tussen AGV, de Gemeente en Waternet worden beëindigd.
- Art. 9 van de Samenwerkingsovereenkomsten bevat een limitatieve opsomming van de gronden voor opzegging van deze overeenkomsten. Denkbaar is dat de vraag in hoeverre deze gronden zich voordoen een rol kan spelen in het overleg dat gevoerd dient te worden met de vakbonden en de OR (zie hierna).
- Art. 10 van de Samenwerkingsovereenkomsten bepaalt dat bij beëindiging een "plan van verdeling" wordt opgesteld met daarin de nieuwe organisatiestructuren en regels voor de verdeling. Daarbij worden door de Gemeente ingebrachte activa, passiva en medewerkers in beginsel toe gescheiden aan de Gemeente c.q. volgen activa, passiva en medewerkers de verdeling van taken en functies tussen de Gemeente en AGV. Daarbij is gegarandeerd dat van de Gemeente afkomstig personeel geen nadelige gevolgen ondervindt wat betreft arbeidsvoorwaarden en rechtspositie. Maatstaf lijkt hier het arbeidsvoorwaardenpakket van de Gemeente. Debat is mogelijk over de vraag of dit mede een baangarantie omvat. De vakbonden zullen bedoelde afspraken willen betrekken bij het overleg over een sociaal plan (zie hierna).
- Indien en voor zover arbeidsovereenkomsten niet overgaan naar AGV of de Gemeente gelden de regels voor reorganisatie, als opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, de cao Werken voor waterschappen en de Sociale paragraf Waternet 2016. Deze voorzien in boventalligverklaring, een activeringsperiode (van werk naar werk) van minimaal 18 maanden (verlengd bij oudere werknemers) en bij een eventuele ontslagaanvraag bij het UWV, toekenning van een transitievergoeding en bovenwettelijke werkloosheidsuitkering (de cao Werken voor waterschappen bevat op dit punt, anders dan de cao Gemeenten, nog geen anticumulatieregeling).

3. Verkenning arbeidsrecht/medezeggenschapsrecht - III

Overleg met vakbonden over sociaal plan

- Art. 8.4 van de cao Werken voor waterschappen bepaalt dat de werkgever met de vakbonden overlegt wanneer in verband met een reorganisatie met personele gevolgen een sociaal plan moet worden vastgesteld met daarin afspraken over onder andere de wijze waarop die gevolgen voor de werknemers worden opgevangen. Bij de hier besproken volledige ontvlechting zal dat aan de orde zijn.
- Bedoeld overleg is mede afhankelijk van de door AGV en de Gemeente vast te stellen feitelijke uitwerking van de ontvlechting. Daarbij zullen dus de hierboven genoemde garanties, mogelijke overgang van onderneming en uitgangspunten voor een sociaal plan betrokken moeten worden. Op basis daarvan zal het overleg met de vakbonden over een sociaal plan gevoerd moeten worden.

3. Verkenning arbeidsrecht/medezeggenschapsrecht - IV

Medezeggenschap

- Over het voorgenomen besluit tot ontvlechting van Waternet dient ex art. 25 WOR advies te worden gevraagd aan de OR. Het initiatief voor de ontvlechting en beëindiging van de samenwerkingsovereenkomsten is niet afkomstig van de ondernemer in de zin van de WOR (Waternet) maar van de gezamenlijke opdrachtgevers (AGV en de Gemeente). Ervan uitgaand dat deze opdrachtgevers in de huidige Waternet-opzet stelselmatig invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van de betreffende taken is het denkbaar dat zij naast Waternet als mede-ondernemer in de zin van de WOR worden beschouwd. In beginsel zouden zij dan over de voorgenomen besluiten tot ontvlechting advies moeten vragen aan de OR. Nu die voorgenomen besluiten vallen onder het zogeheten primaat van de politiek (art. 46d sub b WOR) zou deze adviesplicht beperkt zijn tot de voorgenomen maatregelen in verband met de personele gevolgen (het eerdergenoemde sociaal plan). Als daarover met de vakbonden wordt onderhandeld zal niet veel ruimte voor de OR resteren om daarover nader te adviseren. Dat laat onverlet dat deze benadering de verantwoordelijkheid voor een afdoende personele paragraaf bij de ontvlechting uitbreidt tot de Gemeente en AGV.
- Los van het voorgaande zullen de voorgenomen besluiten die Waternet neemt ter uitvoering van de beslissingen van de opdrachtgevers, adviesplichtig zijn ex art. 25 WOR. Ook hiervoor geldt dat de beslissing tot ontvlechting an sich onder het politieke primaat zal vallen, dat dat niet geldt voor de regeling van de personele gevolgen (het sociaal plan) maar dat –als er met de bonden wordt overlegd- de rol voor de OR beperkt zal zijn.
- Wij adviseren in een zo vroeg mogelijk stadium met de vakbonden en de OR procesafspraken te maken over deze overlegverplichtingen.

4. Verkenning ondernemingsrecht - I

Benodigde stappen en aandachtspunten – ontbinding en vereffening

- In het kader van de ontvlechting zal de Samenwerkingsovereenkomst 1997 worden beëindigd. Op grond van de statuten van Waternet wordt Waternet ontbonden bij de beëindiging van de Samenwerkingsovereenkomst 1997, en wel per het moment van beëindiging.
- De ontbinding van Waternet luidt haar wettelijke vereffening in. Van de vereffening doen de vereffenaars/voormalig bestuurders verslag in een bij de KvK te publiceren zgn. rekening en verantwoording en plan van verdeling. Gedurende twee maanden na de publicatie van deze stukken kan iedere schuldeiser van Waternet of gerechtigde daartegen in verzet komen. Na verloop van deze termijn van twee maanden, en behoudens verzet, kan de vereffening afgerond worden en houdt Waternet op te bestaan.
- De statuten van Waternet bepalen dat AGV en de Gemeente gerechtigd zijn tot het liquidatiesaldo van Waternet. Zij bepalen voorts dat binnen zes maanden na verstrijken van de opzeggingstermijn van de Samenwerkingsovereenkomst 1997 de directie een plan van scheiding zal opstellen, waarin de verdeling tussen AGV en de Gemeente van het liquidatiesaldo wordt vastgesteld. Het plan van scheiding behoeft de goedkeuring van AGV en de Gemeente. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met hoe Waternet (bij de opzet) is gefinancierd en hoe die financiering zal worden afgewikkeld als onderdeel van de ontvlechting. Nader onderzocht zal moeten worden hoe de wettelijke vereffeningsprocedure zich verhoudt tot de afspraken in de Samenwerkingsovereenkomsten en de statuten.

4. Verkenning ondernemingsrecht - II

Benodigde stappen en aandachtspunten – ontbinding en vereffening (vervolg)

- Als onderdeel van de ontvlechting zullen alle vermogensbestanddelen van Waternet conform de voor die vermogensbestanddelen geldende leveringsvereisten moeten worden overgedragen aan hetzij AGV, hetzij de Gemeente. Dit geldt ook voor de belangen / aandelen die Waternet houdt in de verschillende samenwerkingsverbanden.
- Om tot een complete afwikkeling van het vermogen van Waternet te komen, dient een *due diligence* te worden verricht, waarbij wordt vastgesteld (i) over welke vermogensbestanddelen Waternet beschikt (ii) aan wie deze vermogensbestanddelen toe dienen te komen (iii) op welke wijze overdracht daarvan dient te geschieden en (iv) welke beletsels er eventueel zijn die aan overdracht in de weg staan.
- Alvorens tot ontvlechting kan worden overgegaan dient met de verschillende samenwerkingsverbanden te worden afgestemd (i) wat de gevolgen zullen zijn van de ontvlechting van Waternet en (ii) of en op welke wijze de samenwerking na de ontvlechting zal worden voortgezet.
- Voorts moet worden vastgesteld of de ontvlechting leidt tot toepasselijkheid van *change of control* clausules van (belangrijke) overeenkomsten / samenwerkingsverbanden. Indien dit het geval is kan een dergelijke contractspartij de samenwerking mogelijk ontbinden/beëindigen.

4. Verkenning ondernemingsrecht - III

Benodigde stappen en aandachtspunten – diversen

- Zolang het bestuur van Waternet niet formeel ontslagen of geschorst is, vormt zij rechtspersonenrechtelijk een bevoegd orgaan. De “demissionaire status” van het bestuur hoeft derhalve niet aan de ontvlechting in de weg te staan.
- De ontvlechting vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het bestuur van Waternet. Het van haar te verwachten behoorlijk bestuur zal betekenen dat het bestuur voldoende maatregelen treft voor een soepele overgang van de activiteiten van Waternet naar AGV en de Gemeente en de continuïteit daarvan.
- Via Waternet zijn verschillende taken van de Gemeente en AGV in één hand samengebracht. Indien wordt overgegaan tot volledige ontvlechting dienen waarschijnlijk een of meer samenwerkingsovereenkomsten te worden aangegaan tussen de Gemeente en AGV waarin afspraken worden gemaakt over eventuele resterende gemeenschappelijke aangelegenheden.
- De volledige ontvlechting (en de gevolgen daarvan) dient met klanten, leveranciers en andere stakeholders te worden gecommuniceerd en waar nodig afgestemd (denk bijvoorbeeld aan wijziging van bankrekeninggegevens, algemene voorwaarden, omgang met betalingsachterstanden etc).
- Als gevolg van de ontvlechting zullen AGV en de Gemeente opnieuw zelfstandig verantwoordelijk worden voor hun (publiekrechtelijke) taken. Indien de organisatie van een van hen onvoldoende capaciteit heeft voor de uitvoering van die verantwoordelijk, kunnen een of meer dienstverleningsovereenkomsten worden aangegaan op grond waarvan de ene partij diensten zal verlenen aan de andere partij.

5. Verkenning vastgoed - I

Benodigde stappen en aandachtspunten

- De Samenwerkingsovereenkomst 1997, Samenwerkingsovereenkomst BBA taken en Samenwerkingsovereenkomst Drinkwatertaken, bevat ieder een regeling in artikel 3.1.1. waarin wordt geconstateerd dat Waternet dient te beschikken over registergoederen en niet-registergoederen voor de uitvoering van diens taken. De relevante niet-registergoederen worden blijkens deze bepaling aan Waternet overgedragen. De registergoederen zijn niet overgedragen aan Waternet. Voor deze goederen geldt dat Waternet op grond van artikel 3.3. van voornoemde overeenkomsten het exclusieve mandaat tot directievoering krijgt, dan wel deze registergoederen van de Gemeente huurt.
- In de Samenwerkingsovereenkomst BBA taken en de Samenwerkingsovereenkomst Drinkwatertaken wordt in artikel 3.1.1. verwezen naar een bijlage waarop de registergoederen worden genoemd. Wij beschikken op dit moment nog niet over deze bijlagen.
- Uit een kadastraal onderzoek de dato 2 september 2021, blijkt dat Waternet geen registergoederen op eigen naam heeft. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat AGV 3.281 registergoederen op naam heeft. Nagegaan dient te worden ten aanzien van welke registergoederen een gebruiksrecht ten behoeve van Waternet beëindigd dient te worden.
- Voor drie wezenlijke registergoederen, zijnde het hoofdkantoor van Waternet, de rioolwaterzuiveringinstallatie Westpoort en de rioolwaterzuiveringsinstallatie Amsterdam-West, volgt hierna een omschrijving van de huidige goederenrechtelijke situatie,

5. Verkenning vastgoed - II

Benodigde stappen en aandachtspunten (vervolg)

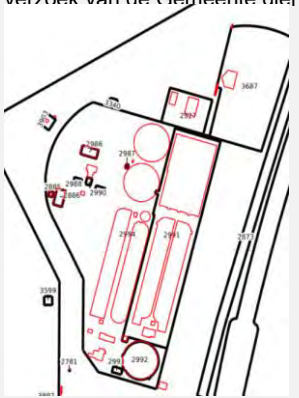
- Het hoofdkantoor van Waternet, gelegen aan de Korte Ouderkerkerdijk 7 te Amsterdam is in 2013 door de Gemeente in voortdurende erfpacht uitgegeven aan AGV.
- De canon is voor het eerste tijdvak (tot 1 januari 2054) afgekocht. Het in erfpacht uitgegeven terrein is hieronder weergegeven op de kadastrale kaart.



5. Verkenning vastgoed - III

Benodigde stappen en aandachtspunten (vervolg)

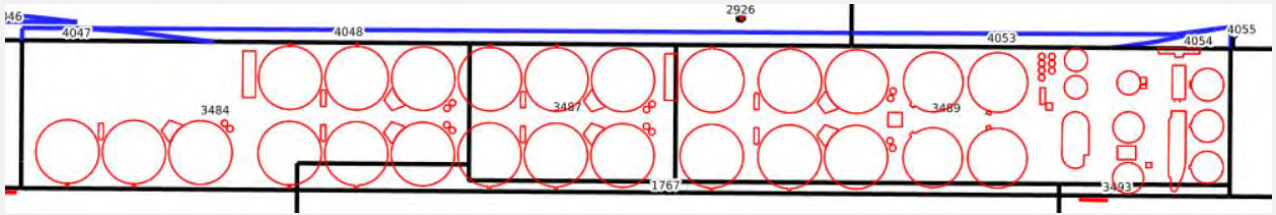
- De rioolwaterzuiveringsinstallatie Westpoort is gelegen aan de Hornweg 28 te Amsterdam, zoals hieronder weergegeven. Het terrein is in 1999 door de Gemeente in voortdurende erfpacht uitgegeven aan AGV.
- De erfpacht is voor het eerste tijdvak (van 1 januari 1997 tot 1 januari 2047) afgekocht.
- De akte van uitgifte in erfpacht bepaalt dat indien de Samenwerkingsovereenkomst 1997 wordt beëindigd, de erfpachter op eerste verzoek van de Gemeente dient mee te werken aan de overdracht van het erfpachtrecht aan de Gemeente, onder voorwaarden als omschreven in de akte.



5. Verkenning vastgoed - IV

Benodigde stappen en aandachtspunten (vervolg)

- De rioolwaterzuiveringsinstallatie Amsterdam West is gelegen aan de Australiëhavenweg 15 te Amsterdam, zoals hieronder weergegeven. Het terrein is in 2003 in voortdurende erfpacht uitgegeven aan AGV.
- De erfpacht is voor het eerste tijdvak (van 1 maart 2003 tot 1 maart 2053) afgekocht.



6. Afsluiting

- Een volledige ontvlechting van Waternet heeft veel voeten in aarde. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen op welke termijn een dergelijke ontvlechting is te realiseren. Met name het publiek belang bij de continuïteit van de activiteiten van Waternet dient daarbij gewaarborgd te zijn.
- Vanuit een publiekrechtelijk oogpunt geldt dat er door het 'atypische' karakter van de samenwerking tussen de verschillende betrokken bestuursorganen en Waternet geen 'spoorboekje' voor de ontvlechting klaarligt. Het 'verleggen' van de bevoegdheden zal (naar alle waarschijnlijkheid) niet tot problemen leiden, omdat hiervoor slechts de geldende mandaatbesluiten moeten worden ingetrokken en eventueel nieuwe mandaatbesluiten moeten worden genomen. Daarnaast zullen de (mogelijk nog geldende) alleenrechten moeten worden ingetrokken. Vanuit een privacyrechtelijk oogpunt zal nader moeten worden geanalyseerd welke stappen precies nodig zijn om de verwerking van persoonsgegevens die momenteel door Waternet wordt uitgevoerd, (terug) over te dragen aan de betrokken bestuursorganen. Als er tussen de betrokken bestuursorganen en Waternet geen afspraken zijn gemaakt over de omgang met archiefbescheiden in het kader van de ontvlechting van Waternet, is het van belang om een 'voorziening' te treffen waarin dat alsnog gebeurt.
- De rol van de OR en de vakbonden zal gelet op het primaat van de politiek beperkt zijn tot het overleg over een sociaal plan. Aanpassing van arbeidsvoorwaarden en behoud van arbeidsplaatsen zullen daarbij in het licht van de in de Samenwerkingsovereenkomsten gemaakte afspraken, de Wet overgang van onderneming en de feitelijke uitwerking van de ontvlechting beoordeeld moeten worden. Het verdient aanbeveling met de vakbonden en OR in een vroeg stadium procesafspraken te maken over dit overleg.
- Om tot ontvlechting te komen zal een *due diligence* onderzoek gedaan moeten worden naar de in het kader van de ontvlechting en de daarmee samenhangende vereffening van het vermogen van Waternet over te dragen vermogensbestanddelen (waaronder mede begrepen registergoederen).
- In het kader van de ontvlechting zal Waternet worden ontbonden. Na doorlopen van de daarvoor voorgeschreven wettelijke procedure zal Waternet ophouden te bestaan.

Groningen, 20 juli 2023

Geachte heer Kummeling,

Naar aanleiding van Uw verzoek enkele beschouwingen te wijden aan het onderwerp waar Uw commissie mee is belast, het volgende.
U vraagt met zoveel woorden primair naar “lessen uit de Staatscommissie parlementair stelsel die niet of nog onvoldoende getrokken zijn”. Ik neem aan dat U daarmee -4,5 jaar na publicatie- met name ook doelt op Hoofdstuk 6 uit ons rapport “Lage drempels, hoge dijken”.
Wij stelden daarin de volgende hoofdonderwerpen aan de orde.

1. Constitutionele toetsing aan de klassieke grondrechten in geconcentreerde vorm door een in te stellen constitutioneel Hof.
Dit voorstel beoogt verbetering van de rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid. Relevante achtergrondmuziek voor onze commissie was een geconstateerde verslapte aandacht voor de kwaliteit van wetgeving. Daarin is na verschijning van ons rapport niet of nauwelijks verbetering gekomen. Derhalve is er naar mijn mening voor het voorstel tot het schrappen uit de Grondwet van het toetsingsverbod aan de klassieke grondrechten onverminderd aanleiding als ultimum remedium.
Kwaliteitsverbetering van de ex ante toets in het wetgevingsproces vraagt naar mijn mening echter zeker ook meer aandacht. Invoering van het voorstel zou, naar mijn verwachting, daarop ook een positief stimulerend effect kunnen hebben.
Relevant voor de kwaliteit van de ex ante toets in het wetgevingsproces zijn meer parlementaire (met name in de Tweede Kamer) waardering voor de (mede)wetgevingstaak, het functioneren van de Tweede Kamer in een versplinterd politiek landschap, een zuivere rolopvatting van de Eerste Kamer en een vroegtijdiger toets in het wetgevingsproces op uitvoerbaarheid.
Internetconsultatie gericht op de constitutionele aspecten van wetgeving kan een belangrijk instrument zijn, maar zou daartoe overigens niet beperkt moeten worden.

De overwegingen te kiezen voor geconcentreerde toetsing door een constitutioneel Hof waren voor onze commissie met name overwegingen van rechtseenheid en rechtszekerheid. Een wat mij betreft relevante vraag die in dat verband ook gesteld kan worden, is de vraag of die overwegingen ook bij de toetsing aan verdragen niet evenzeer aan de orde zijn. Bezinning op de huidige gespreide toetsing aan verdragen is wat mij betreft dan ook wenselijk, zonder dat ik op dit moment een pasklaar oordeel heb.

2. Wijziging van art. 117 GW inzake de benoeming van de leden van de HR, om het risico te reduceren dat partijpolitieke overwegingen bij de benoeming de overhand krijgen.

Behoeft verder geen toelichting of beschouwing.

3. Institutionele rechtstatelijke waarborgen, met een focus op de rol van politieke partijen, een brede wet op de politieke partijen, met een maximum aan financiële giften en het aanscherpen van de mogelijkheid om onder strikte waarborgen tot een verbod op een politieke partij over te kunnen gaan (rol constitutioneel Hof).
De lange duur van dit wetgevingsproces vergroot overigens het risico, zoals we onlangs ook hebben kunnen zien, op incidentalisme in de discussie, wat slecht is voor het opgeroepen beeld over dit onderwerp.

Door onze commissie werden vier risico’s onderkend. Daarvan hebben wij twee buiten beschouwing gelaten. Terroristische dreiging en dreiging als gevolg van ondermijning vielen buiten de taakopdracht van onze commissie.
Mede op basis van rapportages van de AIVD en de NCTB moet echter geconcludeerd worden dat er alle aanleiding is voor Uw Staatscommissie om wel nader stil te staan bij die bedreigingen voor onze democratische rechtsstaat. Daarnaast zou ook aandacht geschonken kunnen worden aan de rol van sociale media, aan maatschappelijke polarisatie en aan intimidatie van en bedreigingen tegen politici, bestuurders en vertegenwoordigers in de strafrechtketen.

4. Keuzevrijheid in tijden van digitalisering, met als aandachtspunten transparantie over digitale verkiezingscampagnes en dreigingen van fenomenen als microtargeting en algoritmes.

Omdat technologische ontwikkelingen zeer snel gaan, is er wellicht aanleiding om daar ook door de bril van 2023 naar te kijken en ook de actuele discussie over AI in de beschouwing te betrekken.

5. Het versterken van democratische kennis en vaardigheden, met speciale aandacht voor jongeren en de rol van ons onderwijs. Het belang van voldoende kennis over de democratische rechtsstaat is ook anno 2023 actueler dan ooit. Sommige debatten in de Tweede Kamer beluisterend, moet mij van het hart dat dit ook geldt voor onze volksvertegenwoordigers. Het maatschappelijk belang van burgerschap vraagt om burgerparticipatie en betrokkenheid bij publieke besluitvorming. In dat licht betreur ik ook het verwerpen in tweede lezing van het correctief bindend referendum door de Tweede Kamer.

Afsluitend. Als ik in algemene zin bezie of, hoe en met welk gevoel voor urgentie onze aanbevelingen zijn opgepakt is het beeld wisselend: het glas is halfvol, zo men wil halfleeg. Over de brede linie bezien laat in ieder geval de voortgang te wensen over.
De huidige demissionaire status van het kabinet, de verkiezingen in november en de daaropvolgende kabinetsformatie zullen mogelijk tot wijziging van beleid en zeker tot vertraging leiden. In dat licht wens ik Uw Staatscommissie veel inspiratie en een vruchtbare arbeid toe!

Met vriendelijke groet,
J.W. Remkes.

De korte bezwaartermijn belemmert de toegang tot de rechter

Een smet op het blazoen van de responsieve rechtsstaat

Michiel Scheltema

Inleiding

De toegang tot de rechter bepaalt of iemand zijn rechten kan handhaven. Wordt die weg afgesloten, dan verliest men zijn recht. Vandaar dat de toegang tot de rechter tot de grondrechten in de rechtsstaat behoort. Door de recente wijziging van artikel 17 Grondwet wordt dit recht nu ook in de Nederlandse grondwet vastgelegd.

Die toegang moet dus niet nodeloos belemmerd worden. Toch is er in het bestuursrecht nog steeds een knellende belemmering te vinden. Die bestaat uit de korte termijn waarbinnen de burger in actie moet komen tegen (vermeend) onrecht van de overheid. Terwijl men doorgaans jaren de tijd heeft om naar de rechter te gaan, geldt in het bestuursrecht voor de burger een termijn van zes weken. Dat is de termijn voor bezwaar, en zonder eerst bezwaar te maken kan men niet naar de rechter.[1]

In dit stuk wordt betoogd dat deze korte termijn het recht op toegang tot de rechter belemmert zonder dat daarvoor een voldoende rechtvaardiging bestaat. Vanuit het perspectief van de responsieve rechtsstaat is dat niet aanvaardbaar.[2]

Doordat de laatste tijd meer aandacht voor de positie van de burger en zijn beperkte doenvermogen is gekomen, is er zowel bij de wetgever als in de jurisprudentie een zeker ongemak ontstaan over die korte termijn, en zeker over de traditioneel strenge handhaving daarvan door de rechter. De scherpe kantjes van de oude jurisprudentie worden er nu wat af geveild. En daarin zou de bestuursrechter nog een beetje verder moeten gaan, betoogt Widdershoven in zijn recente conclusie.[3] Die interessante en gedegen conclusie geeft een mooi overzicht van de problematiek, maar laat ook het ongemak zien. Widdershoven gebruikt al zijn juridisch vernuft om binnen de grenzen van de wet tot nog maar beperkte versoepelingen te komen.

Naar mijn mening blijft dat sleutelen in de marge. De wetgever behoort te besluiten tot een veel langere termijn voor bezwaar. Dat is nodig om ook in het bestuursrecht te voldoen aan de rechtsstatelijke eis van toegang tot de rechter, en aan het het nieuwe artikel 17 van de Grondwet. Bovendien leidt een langere termijn tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het bestuursrecht. De conclusie van Widdershoven omvat niet minder dan 57 pagina's. De door hem voorgestelde versoepelingen tellen daarin nog twee volledige pagina's. Om die regels goed te kunnen toepassen, is kennis van een groot deel van de conclusie nodig. Wanneer de wetgever tot een langere termijn voor bezwaar zou besluiten, zou het bestuursrecht van die problematiek bijna geheel verlost zijn.

Ik beperk mijn betoog hier tot de verreweg omvangrijkste categorie van geschillen in het bestuursrecht, die over financiële aanspraken. Zij vormen een aparte categorie in de Awb. Ook de conclusie van Widdershoven beperkt zich in hoofdzaak tot deze categorie. Voor andere geschillen

---

[1] De termijn van zes weken geldt niet alleen voor bezwaar, maar ook voor beroep op de rechter en voor hoger beroep. Er bestaan goede argumenten om daarvoor een kortere termijn te hanteren dan hier voor bezwaar wordt bepleit: men is immers met een procedure begonnen, en dan is een bekwame afwikkeling daarvan in alle instanties wenselijk. Ook in het privaatrecht met zijn lange verjaringstermijnen is de termijn voor beroep op een hogere instantie beperkt tot een relatief korte periode. Het betoog in dit stuk gaat uitsluitend over de bezwaartermijn.

[2] De hier ontwikkelde gedachten heb ik ook ingebracht in de preconsultatie in het project *Versterking waarborgfunctie Awb*. Naar aanleiding van die preconsultatie is ook verschenen T.Kortmann, De wetgever als Zeeuws Meisje: Over misplaatste zuunigheid bij de voorgenomen verruiming van bezwaartermijnen in het bestuursrecht, NJB 2023, 820. Het stuk heeft dezelfde strekking als het betoog in dit artikel.

[3] Conclusie raadsheer advocaat- generaal Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

waarbij derde-belanghebbenden betrokken zijn, behoort met die belangen rekening te worden gehouden. Dat kan tot wezenlijk andere termijnen leiden dan in dit betoog worden voorgesteld. .

Argumenten voor een beperkte termijn bij de toegang tot de rechter
Hoewel het recht tot toegang tot de rechter een fundamenteel karakter heeft, is het in alle rechtsgebieden gebruikelijk om dat recht aan een termijn te binden. De rechtszekerheid is het belangrijkste argument om dat te doen. Men behoort niet eindeloos in het ongewisse te verkeren over mogelijke aanspraken uit het verleden. Bovendien wordt het vaak moeilijker de feiten waarop een aanspraak is gebaseerd, nog na lange tijd vast te stellen.
Dit leidt doorgaans tot verjaringstermijnen. Dat zijn termijnen waarbij degene wiens rechtszekerheid wordt beschermd, een beroep op verjaring kan doen, maar dat ook achterwege kan laten. Dat laatste bijvoorbeeld omdat hij meent het recht aan zijn zijde te hebben, en hij dat nog graag in rechte vastgesteld wil zien. Verjaringstermijnen – het woord zegt het al – worden doorgaans in jaren gerekend. Vijf jaar is een veel voorkomende termijn in het privaatrecht: zie artikelen 3:307 BW en volgende. Soms zijn er kortere termijnen, namelijk wanneer sterke argumenten van rechtszekerheid van derden of van het verdwijnen van gegevens daartoe aanleiding geven.

Hoe zit dat in het bestuursrecht?
Het bestuursrecht heeft de pretentie de burger beter tegen de overheid te beschermen dan het privaatrecht kan doen. Het omgekeerde is hier het geval: de burger is veel slechter af dan in het privaatrecht. Hij heeft een – in vergelijking met het privaatrecht – ultrakorte periode van zes weken om een procedure tegen de overheid te beginnen. Die periode werd tot voor kort door de jurisprudentie ook nog als van openbare orde gezien, zodat de rechter die moest toepassen ook wanneer de overheid als wederpartij daar geen behoefte aan had. Daartegenover staat dat er voor de overheid geen of geen korte termijnen bestaan om aanspraken op de burger geldend te maken.

Deze korte termijn voor de burger berust niet op een afweging van het belang van de overheid bij een korte termijn tegen het belang van de burger om niet van zijn recht op toegang tot de rechter beroofd te worden. Integendeel, het is een kwestie van traditie.[4] Een traditie vanuit een periode waarin het perspectief van de bureaucratische overheid dominant was. Het belang van de overheid bestaat daarin dat snel zekerheid ontstaat omtrent de geldigheid van een besluit. Heeft de overheid – vaak na lange tijd van voorbereiding – eenmaal een besluit genomen, dan kan zij na zes weken het dossier sluiten indien geen bezwaar is gemaakt. Hoe dat voor de burger uitwerkt, is nooit uitdrukkelijk in de besluitvorming betrokken.[5]
Voor de burger is het gevolg ernstig, en soms desastreus. Hij verliest na zes weken de toegang tot de rechter. Dat betekent dat hij een aanspraak of een vordering op de overheid kwijt raakt. Ook al had hij recht op subsidie, bijstand of een uitkering, hij kan dat niet meer geldend maken. Ook niet wanneer het om grote bedragen gaat en ook niet wanneer er weinig twijfel bestaat aan de gegrondheid van zijn aanspraak.

Burgerperspectief dwingt tot andere afweging
Ik vind het in een responsieve rechtsstaat niet te verdedigen om zonder het burgerperspectief mee te wegen tot een zo korte termijn te komen. Een zorgvuldige afweging is nodig om de toegang tot de rechter aan zo'n ingrijpende belemmering te onderwerpen. Ook het nieuwe artikel 17 Grondwet dwingt daartoe.
Goede argumenten voor de korte termijn kan ik niet vinden. Daarbij overweeg ik nog het volgende.

[4] Zie over de historie de punten 4.1 4n 4.2 van de conclusie van Widdershoven.
[5] Bij de totstandkoming van de wet Beroep administratieve beschikkingen (Bab), van de wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) en van de Awb heeft de wetgever deze afweging niet gemaakt. Er is voortgebouwd op de traditie van korte termijnen in het administratieve recht.

In het gewone rechtsverkeer gelden, zoals aangegeven, veel langere verjaringstermijnen. Die gelden in allerlei soorten van rechtsverhoudingen. Bijvoorbeeld ook in de verhouding van particulieren ten opzichte van instellingen als banken en verzekeraars. Als dus een cliënt van een verzekeraar of een bank het niet eens is met een beslissing van die instelling jegens hem, dan kan hij die nog vijf jaar ter discussie stellen en eventueel aanvechten voor een rechter. Maar uitsluitend voor vorderingen tegen de overheid wordt de toegang tot de rechter tot zes weken beperkt. Bij een private verzekering heeft men dus jaren de tijd, bij de sociale verzekeringen slechts zes weken.
Waarom dit grondrecht juist ten dienste van de overheid zo sterk ingeperkt moet worden, is door de wetgever niet beargumenteerd. Zoals gezegd, het is de traditie. Gaat men op zoek naar argumenten, dan komt men uit op het argument van de rechtszekerheid. Overheidsorganen hebben behoefte aan rechtszekerheid, zo wordt dan gezegd, en dus is een korte termijn gerechtvaardigd. Hoe kan het zijn dat de overheid de enige partij in de samenleving is die een zo sterke bescherming van het beginsel van de rechtszekerheid nodig heeft, en niemand anders?
Wanneer het niet om de positie van de overheid gaat, maar om private partijen, heeft de wetgever zich nog wel verdiept in het belang van rechtszekerheid ten opzichte van een inbreuk op het recht van toegang tot de rechter. Zo staat het Burgerlijk Wetboek toe dat een instelling als een bank of een verzekeraar in haar algemene voorwaarden de verjaringstermijn voor de wederpartij verkort, maar dat mag niet tot korter dan een jaar (art. 6:236 onder g BW). Welk argument kan men bedenken waarom de overheid dan toch nog een kortere termijn nodig heeft?
Daar komt nog iets bij. Het argument van de rechtszekerheid is een rechtsstatelijk beginsel of een beginsel van behoorlijk bestuur dat beoogt de burger te beschermen tegen machtige overheidsinstituties. Het is er ten dienste van de burger. Is het dan niet wat pervers dat de overheid dat beginsel hanteert, niet ten dienste van de burger, maar juist om de burger van zich af te houden?[6]
Wil men ernst maken met het meer centraal stellen van het burgerperspectief, dan is het vasthouden aan de traditie van de korte bezwaartermijn op geen enkele manier meer te rechtvaardigen. Het bestuursrecht kan niet waarmaken dat het de burger extra bescherming beoogt te bieden zolang de termijn voor de burger om een besluit aan te vechten korter is dan in het privaatrecht. Een jaar zou, gezien artikel 6:236 BW, de minimum termijn moeten zijn.

Recente ontwikkelingen onderstrepen het belang van de problematiek
Uit recente ontwikkelingen in het bestuursrecht blijkt dat de onrechtvaardige gevolgen van de korte termijn voor bezwaar breed worden gedeeld. Het ongemakkelijke gevoel na de toeslagaffaire dat hert burgerperspectief teveel uit het oog is verloren komt tot uitdrukking in de jurisprudentie: er worden stapjes gezet om de beknelling wat te verminderen. Zo controleren (hogere) rechters niet meer ambtshalve of in eerdere instanties de termijn is overschreden. Ook wordt in de jurisprudentie soepeler met termijnoverschrijding omgegaan. Het feit dat er door de president van het College voor beroep van het bedrijfsleven aan raadsheer advocaat-generaal Widdershoven een conclusie over dit onderwerp is gevraagd, is een teken aan de wand. De conclusie van Widdershoven adviseert inderdaad tot een, zij het nog wat beperkte, tegemoetkoming aan burgers die te laat zijn.[7][8]
Ook is er sprake van een zekere versoepeling van de gevolgen die zijn verbonden aan het versperren van de toegang tot de rechter. Het belangrijkste gevolg is dat het besluit waartegen niet tijdig bezwaar is gemaakt, als juist en rechtmatig wordt beschouwd. Het heeft, zoals dat heet, formele rechtskracht gekregen, en daar werd sterk aan vastgehouden. Ook al was een besluit tot

[6] Widdershoven wijst in zijn conclusie ook op het feit dat in tweepartijen verhoudingen de afweging tussen het belang van rechtszekerheid en individuele rechtvaardigheid te veel is doorgeslagen naar de kant van het bestuur, in het voetspoor van beschouwingen van Damen en Verheij. Hij betrekt deze stelling met name op het soepel omgaan met verschoonbare termijnoverschrijding, en niet op de termijnstelling in de wet. Dat ligt ook voor de hand: een conclusie biedt een advies voor de rechter, niet voor de wetgever.
[7] Conclusie raadsheer advocaat- generaal Widdershoven, ECLI:NL:CBB:2023:476.
[8] Het ongemak komt ook op andere plaatsen tot uitdrukking.

terugvordering van bijstand of subsidie, tot weigering van een uitkering of tot het opleggen van een heffing onrechtmatig, het bestuursrecht bepaalde dat het toch als rechtmatig werd beschouwd. De scherpe kantjes van die gevolgen worden langzamerhand wat afgezwakt. Zo ontstaat wat sneller een verplichting voor een bestuursorgaan om terug te komen van een eerder besluit (met formele rechtskracht), en kan soms de formele rechtskracht van een besluit worden doorbroken, met name in geval van ketenbesluitvorming, indien dat besluit kennelijk onrechtmatig is.
Ook in het kader van de wetgevingsoperatie om de waarborgfunctie van de Awb te versterken, komt dezelfde tendens tot uitdrukking. Voorgeteld wordt onder meer om de termijn voor een aantal financiële beschikkingen te verdubbelen tot 13 weken.

Al deze ontwikkelingen duiden er op dat het vaak voorkomt dat de burger zijn recht op toegang tot de rechter verliest, en dat dit als schrijnend wordt gezien. Vreemd genoeg leidt dat niet tot het besef dat er kennelijk een in de praktijk belangrijke belemmering voor die toegang bestaat zonder dat daarvoor een rechtvaardiging is te vinden. De traditie uit de periode waarin het burgerperspectief nog moest worden ontdekt, blijft leidend. Daardoor handhaaft men een situatie waarin aan velen de toegang tot de rechter wordt ontzegd. En de schrijnende gevolgen die dat kan hebben leidt er dan weer toe dat de rechtspraktijk veel aandacht moet besteden aan het vormgeven van beperkte versoepelingen. Met als gevolg allerlei procedures die niet gaan over een materieel geschil tussen overheid en burger, maar over de procedurele vraag of de burger zijn geschil aan de rechter mag voorleggen.
Dat wordt nog erger doordat de verdere versoepelingen die in de recente ontwikkelingen worden nagestreefd, tot meer maatwerk dwingen. De casuïstiek die daarvan het gevolg is, maakt het recht complexer en het tijdsbeslag op de rechter groter.
Ik licht dat met drie voorbeelden toe.
De versoepeling van de beoordeling van de verschoonbare termijnoverschrijding leidt tot de noodzaak van toespitsing op het individuele geval. Hoe ziek of gestrest moet men zijn voor die verschoonbaarheid, en hoe snel moet men dan vervolgens wel actie ondernemen?
Ook de meer burgervriendelijke beoordeling van het verzoek van een belanghebbende om terug te komen van een besluit met formele rechtskracht leidt tot meer complexiteit. De jurisprudentie verlangt tegenwoordig dat een bestuursorgaan terugkomt op een eerder besluit wanneer eenvoudig te zien is dat dit onrechtmatig was. Hoe beoordeel je dat? En is het nog van belang of het een voor de burger ingrijpend besluit is, zodat het evenredigheidsbeginsel eerder is geschonden dan bij een minder belangrijk besluit? Vragen die heel geschikt zijn om een fijnmazige jurisprudentie te ontwikkelen. En hoe rechtvaardig is het dat een besluit dat even onrechtmatig is, maar waarbij dat niet zo eenvoudig te zien is (voor de rechter, of voor de burger?) in stand blijft? Waar blijft dan het gelijkheidsbeginsel?
En tenslotte de problematiek van de ketenbesluitvorming: het ene besluit bouwt voort op het andere. Bijvoorbeeld: eerst wordt de bijstand ingetrokken, en twee maanden later wordt het teveel betaalde teruggevorderd. Is alleen tegen het tweede besluit bezwaar gemaakt, dan heeft het eerste formele rechtskracht. Hoe onjuist moet dan het eerste besluit zijn om die formele rechtskracht terzijde te schuiven?
Van zijn kant draagt de wetgever eveneens zijn steentje bij tot het complexer maken van het recht. In het eerder genoemde voorstel tot verlenging van de termijn voor bezwaar tot dertien weken is een pagina's lange opsomming opgenomen van besluiten waarvoor die langere termijn gaat gelden. Hoe ingewikkeld kun je het maken?
Kortom, het beslag op de rechter, en ook op het bestuur, om procedures te behandelen die niets te maken hebben met een inhoudelijke geschil tussen burger en bestuur zal (nog) veel groter worden.

Conclusie: bij financiële besluiten mag de termijn voor bezwaar niet korter zijn dan een jaar.
De korte bezwaartermijn is een overblijfsel uit de periode van de bureaucratische rechtsstaat. Wanneer de burger meer centraal komt te staan in de responsieve rechtsstaat, kan die termijn niet

korter dan een jaar zijn. De toegang tot de rechter heeft een fundamenteel karakter, en de inbreuk die de korte bezwaartermijn daarop maakt, is niet te rechtvaardigen.
De termijn van een jaar zou ik als minimaal zien, nu anders het beschermingsniveau van het bestuursrecht blijvend onder het niveau komt te liggen dat het privaatrecht als minimum hanteert. Meer voor de hand ligt het om de gewone termijnen uit het privaatrecht te handteren, en op vijf jaar uit te komen.
Een bijkomend, maar aanzienlijk, voordeel zou zijn dat de bestuursrechter en de bestuurspraktijk verlost worden van een tijdrovende problematiek die met het handhaven van een korte termijn verband houdt. Die heeft niets te maken met de reden van bestaan van de (bestuurs)rechter: het oplossen van inhoudelijke geschillen tussen bestuur en burger.

Vanzelfsprekend zijn er bezwaren tegen dit voorstel in te brengen. Bestuursorganen zouden te zeer in hun werk belemmerd worden. Dan put ik hoop uit het gegeven dat de traditionele praktijk van de belastingdienst dit weerspreekt. De dienst beseft van oudsher dat het heel onrechtvaardig kan uitwerken wanneer burgers hun rechten op financieel vlak geheel verliezen, enkel doordat zij niet binnen de bezwaartermijn in actie zijn gekomen. Is een burger te laat met zijn bezwaar, dan verklaart de dienst dat weliswaar niet-ontvankelijk (zodat geen beroep op de rechter meer mogelijk is), maar gaat wel 'ambtshalve' na of de burger toch gelijk heeft.[9] Blijkt dat zo te zijn, dan krijgt hij alsnog wat hem toekomt.
Nu de belastingdienst als verreweg de grootste overheidsorganisatie op het terrein van financiële beschikkingen, wel in staat is besluiten na de bezwaartermijn te beoordelen, is het moeilijk aan te nemen dat andere bestuursorganen hun werkprocessen daar niet op zouden kunnen inrichten.

Aan een andere tegenwerping, namelijk dat er soms bij financiële besluiten derde-belanghebbenden zijn, til ik niet zwaar. Iedereen behalve de overheid moet er mee rekenen dat aanspraken jegens hem nog vijf jaar geldend gemaakt kunnen worden. Waarom dat anders zou zijn bij aanspraken waarbij hij als derde-belanghebbende in het bestuursrecht wordt betrokken, is moeilijk te motiveren. Een argument zou nog kunnen zijn dat je in het bestuursrecht nooit na lange tijd kan worden overvallen door aanspraken, maar dat is juist niet het geval. Integendeel: de overheid heeft – anders dan de burger – haast onbeperkt de tijd aanspraken op de burger geldend te maken. Het is dan moeilijk in te zien waarom een derde belanghebbende zou moeten meeliften met de overheid op het voordeel van de korte termijn, terwijl dat voordeel niet bestaat wanneer hij direct met de overheid te maken heeft.

Tenslotte
In het kader van de burgergerichte overheid worden veel initiatieven ontwikkeld om in het bestuursrecht beter met de burger en diens doenvermogen rekening te houden. Het belang van die nieuwe benadering is groot. Wel lijken veel voorstellen bestuursorganen en rechters voor lastiger en dus tijdrovender werkzaamheden te stellen. Vereenvoudiging van wet en recht staat daarom tegelijkertijd hoog op de agenda. Bij het verlengen van de bezwaartermijn snijdt het mes aan twee kanten. De burger wordt veel beter bediend, en het bestuursrecht wordt verlost van complexe leerstukken met als gevolg een grote besparing voor rechter en bestuur.
Het is bovendien een wetstechnisch eenvoudige operatie.

[9] Artikel 65 Algemene wet inzake rijksbelastingen ligt hieraan ten grondslag.

Amsterdam
17 juli 2023

Staatscommissie rechtsstaat
Ter attentie van mr. Ernst Numann
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG
info@staatscommissierechtsstaat.nl

Prof. dr. mr. J.E. Soeharno
E j.e.soeharno@uva.nl
T +31 20 577 1035 (direct)
T +31 20 577 1635 (personal assistant)
F +31 20 577 1775

Re: Uitnodiging brief voor Staatscommissie rechtsstaat

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Graag reageer ik op de brief van Ernst Numann van 23 mei 2023 namens de Staatscommissie rechtsstaat, met daarin het verzoek om – gelet op haar taakstelling – een brief aan de staatscommissie te schrijven met de focus op integriteitsvragen en juridische professies, waaronder de advocatuur.[1]

Bij wijze van inleiding: de bekende Amerikaanse filosoof Francis Fukuyama analyseerde in 2022 dat democratische instituties vanuit twee hoeken worden bedreigd: (1) neoliberaal markt- en managementdenken en (2) identiteitsdenken (links óf rechts). In het eerste geval worden institutionele waarden ondergeschikt gemaakt aan – grof gezegd – beheerswaarden, in het tweede geval aan opvattingen van *social justice* die samenhangen met identitaire verhoudingen.[2] Aan de hand van deze dreigingen schets ik hierna enkele grove lijnen.

1. Beheerswaarden vóór institutionele waarden

De – veelal door de overheid gepropageerde – invoering van meer markt- en managementdenken in instituties en juridische professies die een centrale rol vervullen in de rechtstaat schuurt op meerdere fronten met de daarvan verlangde integriteit. In de kern gaat het om de vraag of – wat ik hierna aanduid als – *beheerswaarden*[3] zoals betaalbaarheid, (kosten)efficiëntie, productiviteit, doelmatigheid, sturing en verantwoording *voorrang* mogen hebben op institutionele of professionele *kernwaarden*, zoals onafhankelijkheid, (on)partijdigheid of deskundigheid.

1. Bij de rechterlijke macht draait de overheid (via de Raad voor de rechtspraak) stevig aan de knoppen in het huidige stelsel van outputfinanciering (uit 2002). Magistratelijke kernwaarden als onafhankelijkheid en professionaliteit[4] zijn hierdoor onder druk komen te

---

[1] Ik schrijf deze reactie op persoonlijke titel. Ik ben hoogleraar rechtspleging in filosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam, advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek N.V. en raadsheer plaatsvervanger bij het Gerechtshof Den Bosch (voor hoofd- en nevenfuncties zie de website van de UvA).

[2] Francis Fukuyama, *Liberalism and its discontents*. New York: Farrar, Straus and Giroux 2022, p. ix, 19-29.

[3] Over de spanning tussen klassiek rechtsstatelijke beginselen en 'new public management' beginselen zie het fraaie proefschrift van Elaine Mak, *De rechtsstaat in balans*. Nijmegen: Wolf 2007.

[4] Zie de Gedragscode rechtspraak 2010.

staan. Ten aanzien van *onafhankelijkheid* verdient de directe ministeriële financiering robuuste(r)e waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid.[5] Ten aanzien van *professionaliteit* hebben rechters hun zorgen in de afgelopen 20 jaar niet onder stoelen of banken gestoken.

De geluiden zijn inmiddels genoegzaam bekend: outputfinanciering zet druk op aanhoudingen, getuigenverhoren, zittingsduur (in de toeslagenzaken soms zelfs beperkt tot enkele minuten), uitspraken (want liever schikkingen) en deugdelijke zaaksvoorbereiding. Illustratief zijn de binnen de rechtspraak ontwikkelde zogenaamde 'professionele standaarden' – naar eigen zeggen aanbevelingen en *best practices* – waaronder "Lees het hele dossier" en "Maak er melding van aan de andere leden van de combinatie als toch niet het hele dossier is gelezen."[6] Een buitenstaander kan zich afvragen hoe ernstig de situatie op de werkvloer is als dergelijke standaarden als aanbevelingen dan wel *best practices* hebben te gelden.

Dat ongeveer een derde van de rechterlijke macht het zogenaamde Leeuwarder manifest onderschreef, een groot deel de acties van Tegenlicht ondersteunde en er dit jaar een heuse staking dreigde, is, ook internationaal bezien, voor rechters bijzonder.

2. Ook in andere juridische beroepen staat rechtsstatelijkheid onder druk vanuit beheerswaarden en marktdenken. Het notariaat, dat het publieke belang van rechtszekerheid door onafhankelijke en onpartijdige vastlegging van rechtsverhoudingen dient, kent nu ruim twintig jaar marktwerking. Uit de evaluaties blijkt dat de initiële waarschuwing van de Raad van State voor "uitglijders"[7] als gevolg van deze marktwerking bewaarheid is geworden.[8] Een vergelijkbare situatie speelt bij gerechtsdeurwaarders – een onmisbare (laatste) schakel in onze rechtspleging. Ook daar zet markwerking de kernwaarden onder druk. Marjolein Odekerken verwoordt het treffend:

> "Door de sterke nadruk op zijn rol als ondernemer met commerciële belangen is de van oorsprong bemiddelende en sociale rol van de gerechtsdeurwaarder en daarmee het dienen van maatschappelijke belangen naar de achtergrond verschoven."[9]

3. Bij de advocatuur verschiet de kwestie van kleur, omdat de advocaat geen directe verantwoordelijkheid draagt voor het publiek belang.[10] Er is in beginsel vrije advocaatkeuze (en omgekeerd: vrije cliëntkeuze) waarbij enige vorm van marktwerking past. De overheid laat het echter afweten waar zij een belangrijke correctie op marktwerking in de advocatuur

---

5 Zie de bijdragen in T. Trotman, P. Bovend'Eert (e.a.), *Rechterlijke onafhankelijkheid*. LeA Uitgevers 2023.

6 *Professionele standaard: Meervoudig beslissen. Best practices en aanbevelingen civiele afdelingen van de hoven* 2015, par. 6.1.

7 Kamerstukken II 2008/09, 32 250, nr. 4: "De notaris bekleedt een publiek ambt en is tegelijkertijd professioneel dienstverlener die opereert op een markt. Deze dubbele positie kan onder druk van marktwerking tot "uitglijders" leiden."

8 Cf. Prof. mr. A.H.M. Rieter, Een openbaar ambt op een doodlopende weg? *WPNR* 7293/2020, p. 547-555. Zie ook Congresbundel, *Marktwerking in het notariaat; droom of nachtmerrie?* Stichting tot Bevordering der Notariële Wetenschap. Deventer: Kluwer 2010. A.H.N. Stollenwerk schrijft in het voorlopende artikel Marktwerking in het notariaat, droom of nachtmerrie? Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie 6816/2009: "Voor velen in het notariaat is het antwoord op de vooromschreven vraag zonneklaar: de marktwerking is een nachtmerrie."

9 Cf. M.W.A. Odekerken, De toegevoegde waarde van de gerechtsdeurwaarder in de praktijk: het oplossen van geschillen en het toewerken naar de-escalatie. *Compendium Beslag- en executierecht* 2018, p. 141. Zie ook haar proefschrift *Het incasseren van ongenoegen. Deurwaarders en schuldenaren.* Den Haag: Boom Juridisch 2017.

10 Zie voetnoten 14 en 15 hierna.

zou moeten garanderen: in de sociale advocatuur is het niet mogelijk om een normaal verdienmodel te hanteren (ik hoor van sommige studenten dat zij graag sociaal advocaat zouden willen worden, maar vanuit het veld gewaarschuwd worden dat er geen droog brood mee te verdienen valt). Door het ontbreken van adequate begrenzing van marktwerking trekt de advocatuur uit dit domein, waardoor in de regel kansarme rechtszoekenden buiten de boot vallen.

4. Maatschappelijk slecht uit te leggen is de situatie bij het Openbaar Ministerie. Hier hebben sturing- en verantwoording (beheerswaarden) voorrang gekregen op magistratelijke kernwaarden. De magistratelijke kernwaarden 'onafhankelijkheid' en 'onpartijdigheid' zijn zelfs – bewust, met het oog op efficiëntere aansturing – uit de gedragscode OM gehaald. Dit betreft kernwaarden die in voorgaande gedragscode(s) (laatstelijk uit 2006) nog bovenaan de lijst kernwaarden prijkten. De magistratelijke rol gold voorheen als vanzelfsprekend: onder de kernwaarde 'onpartijdigheid' stond in de oude gedragscode bijvoorbeeld dat een officier "zowel de belastende als de ontlastende"[11] feiten moest betrekken in zijn vervolging(sbeslissing). Het is een maatschappelijk verlies dat, met de kernwaarden onafhankelijkheid en onpartijdigheid, die gedragsrechtelijke verplichting in de huidige code is verdwenen. In plaats daarvan is nu de kernwaarde "omgevingsgericht" opgenomen, een kernwaarde die ook als het tegendeel van onafhankelijk en onpartijdig kan worden begrepen.

Vanuit het perspectief van maatschappelijk *vertrouwen* is het antwoord op de eerdergenoemde voorrangsvraag (beheerswaarden of kernwaarden) tamelijk helder. Wat is minder gewenst? Een net iets minder onpartijdige rechter of een net iets minder efficiënte rechter? Een authentieke notariële akte met fouten maar wel tegen een lage prijs? Een officier van justitie die zeer omgevingsgericht is maar weinig acht slaat op ontlastend bewijs? De rechtsstaat is gebaat bij een duidelijke onderschikking van beheerswaarden aan institutionele waarden – in ieder geval meer dan nu het geval is.

2. Voorrang voor *social justice*

Een tweede bedreiging vormt de identitaire nadruk op *social justice*. Deze term, afkomstig van met name Angelsaksische universiteiten, is inmiddels gemeengoed en klinkt door in vraagstukken als klimaat, migratie, sociale ongelijkheid, gendervraagstukken, racisme en diversiteit. In het juridische veld wordt de term ook gebezigd ten aanzien van (extensieve interpretatie van) *mensenrechten*.

Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat de waarde van (veel van) de discussies en het academisch onderzoek op dit terrein onschatbaar is. Hoe 'neutraal' en 'gelijk' is onze rechtspleging bijvoorbeeld als sociale achterstand *in feite* toegang tot recht illusoir maakt, zoals in de toeslagenaffaire? Uit dergelijk onderzoek volgt dat er nog veel werk aan de winkel is waar het gaat om onze instituties. Waar ik echter moeite mee heb, is de – cynische – conclusie dat de rechtsstatelijke waarden zoals neutraliteit of gelijkheid sterk gerelativeerd moeten worden *ten faveure* van *social justice* opvattingen.

Kern van mijn zorg is de miskenning van de rechtsstaat als domein van morele pluriformiteit. De rechtsstaat bestaat (mede) om pluriformiteit *mogelijk* te maken en morele of politieke polarisatie te beteugelen. Daarin schuilt ook de waarde van het – voor ieder geldende – *objectieve* recht. Maar onder het mom van *social justice* wordt (soms óók) de jurist geacht op te komen voor een *specifieke* vorm van rechtvaardigheid.

Het gaat mij hier niet om een specifieke, linkse of rechtse, vorm van *social justice* – die discussie laat ik open. *Social justice* ideeën kunnen zowel ter linker- als ter rechter zijde van het politieke

[11] Zie de handleiding gedragscode OM (2006H002) van het College van procureurs-generaal, par. 3. In de huidige gedragscode 2016 treffen we een dergelijke norm helaas niet meer aan.

spectrum worden gehanteerd. Voorbeelden uit 'rechtse hoek' zien we in de Verenigde Staten, waar advocaten die Trump bijstonden in het aanvechten van de verkiezingsuitslag (deels) *public interest litigators* waren. *Public interest litigation* past goed in het wereldbeeld van *social justice*, maar de *public interest* van de een is de *public interest* van de ander niet. En de (sociale) rechtvaardigheid van de één is de (sociale) rechtvaardigheid van de ander niet. Kortom, het is gevaarlijk om (rechtsstatelijke) beroepsethiek te vervangen door een morele agenda – hoe mooi of wenselijk die ook kan lijken.

Toegespitst op de advocatuur – toenemende vereenzelviging advocaat en cliënt

Ontwikkelingen in de *advocatuur* zijn navenant.[12] Robert Barrington, hoogleraar in Sussex en voormalig directeur van Transparency International, riep onlangs advocaten op om op basis van *social justice* overwegingen cliënten te weigeren: "there is a group of clients who should not be represented by lawyers."[13] Ook op het niveau van de IBA (International Bar Association) en de CCBE (Council of Bars and Law Societies of Europe) is er discussie of advocaten niet een verantwoordelijkheid hebben voor *wider public interests*, bijvoorbeeld als het gaat om enkele van de bovengenoemde thema's. Daarbij hoort dan ook de vraag of advocaten *human rights due diligence* moeten doen ten aanzien van cliënten of zaken alvorens deze (vooral: niet) aan te nemen.

Er was aanvankelijk ook in Nederland discussie over het opnemen van een zogenaamde 'zesde kernwaarde' in de wet, namelijk publieke verantwoordelijkheid.[14] Die kernwaarde is niet opgenomen in de wet (mede) naar aanleiding van scherpe kritiek van de president Hoge Raad, die schreef dat

> "dit belang nooit in de weg mag staan aan de onafhankelijke maar principieel partijdige, deskundige en integere behartiging van de belangen van de cliënt."[15]

Dergelijke oproepen vinden in de praktijk echter gehoor. In Engeland is er, onder de noemer "Lawyers are responsible,"[16] een groeiende groep die weigert 'aan de verkeerde kant' van klimaatzaken op te treden. In Nederland is er het voorbeeld van de door meerdere kantoren getekende *Stand Firm Verklaring* waarin advocaten andere advocaten opriepen om niet voor Russen of Russische entiteiten op te treden "voor zover zij niet openlijk stelling nemen tegen de inval in Oekraïne."[17] Dit terwijl onze rechtsstaat het beginsel kent dat *iedereen* toegang zou moeten hebben tot recht (en daarmee tot een advocaat) alsook het beginsel dat advocaat en de zaak niet vereenzelvigd mogen worden. Toen er uiteindelijk geen advocaat meer te vinden was om de lopende zaken voor de Russische Federatie waar te nemen weigerde zelfs de Haagse deken een advocaat aan te wijzen, mede onder verwijzing naar deze verklaring (de Haagse deken werd uiteindelijk door de tuchtrechter teruggefloten).

Het verontrust dat – ook in de ogen van sommige academici, gerenommeerde media, ngo's en zelfs advocaten zélf – *social justice* opvattingen voorrang krijgen boven internationaal erkende rechtstatelijke beginselen. Denk, zoals gezegd, aan het beginsel dat een ieder zich vrijelijk tot een advocaat moet kunnen wenden en het beginsel dat de advocaat niet mag worden vereenzelvigd met de cliënt.

---

12 Uitgebreider over de materie zie J.E. Soeharno, Moet een 'goede' advocaat 'foute' zaken weigeren? Drie poortwachtersrollen van de advocaat. *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2022/4, p. 103-112.

13 Zie www.legalfutures.co.uk/latest-news/lawyers-should-draw-line-on-which-clients-to-represent.

14 Zie M.A. Loth, De publieke verantwoordelijkheid van de advocatuur (Jonge Balie lezing 2002). *Advocatenblad* 2003, p. 24, 28 en R. Verkijk, "Vrije advocatuur" – de verhouding tussen de zesde kernwaarde en de autonomie van de advocaat. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2011, 4, p. 161.

15 Kamerstukken II, 32 382, nr. 3 (Advies Hoge Raad).

16 Zie www.lar.earth.

17 Zie https://trip.nl/app/uploads/2022/03/Verklaring-Stand-firm-Advocatenkantoren-slaan-handen-ineen-voor-Oekraine.pdf.

Dat laatste is niet in lijn met de tijdgeest, maar wellicht juist daarom des te belangrijk. Zo schrijven de *United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers*:

> "Lawyers shall not be identified with their clients or their clients' causes as a result of discharging their functions."

Toegespitst op de (civiele) rechtspraak – liever een constitutioneel hof

Ook bij *rechters* speelt de discussie, vooral omdat *social justice* thema's – rondom klimaat, migratie, sociale ongelijkheid, gender, racisme en diversiteit – steeds vaker actief aan de rechter, meestal de civiele rechter, worden voorgelegd waar de politiek nalatig zou zijn. Deze beweging is niet uniek. Fukuyama beschrijft dat in de Verenigde Staten aan progressieve zijde:

> "there are demands for a massive redistribution of wealth and power, as well as recognition of groups rather than individuals based on fixed characteristics such as race and gender, as well as policies to equalize outcomes between them. Since none of this is likely to happen on the basis of a broad social consensus, progressives are happy to continue to make use of courts."[18]

Dit brengt mij op het punt van constitutionele toetsing (waaronder mensenrechtentoetsing) die er in Nederland lijkt te komen. De door de regering voorgestane idee is om daarvoor geen constitutioneel hof op te richten maar om dit aan de zaaksrechter te laten. Mijns inziens is dat een onwenselijke ontwikkeling. De specifieke techniek en expertise van constitutionele toetsing is in de huidige rechtspraak, zeker in de civiele rechtspraak, niet tot onvoldoende aanwezig.

De praktijk in Nederland laat zien dat civiele rechters dergelijke toetsing plegen te beschouwen als een *keuze* tussen twee partijstandpunten, wat in de praktijk neerkomt op een belang enerzijds en een mensenrecht anderzijds. Daarbij merk ik op dat het mensenrechtendiscours, gekoppeld aan de toenemende versoepeling van het privaatrecht, de beslisruimte van de zaaksrechter al heeft vergroot. In de treffende woorden van Ruth de Bock:

> "Daarbij komt dat rechtsregels niet altijd duidelijk of zelfs tegenstrijdig zijn, of niet meer passen bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Een rechterlijke beslissing berust daardoor uiteindelijk – in meer of mindere mate – op een *keuze*."

En over het vervagende onderscheid tussen politieke en juridische kwesties door het inwerkende mensenrechtendiscours:

> "Het is echter maar de vraag of er zo'n duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen 'politieke kwesties' en 'juridische kwesties', al was het maar omdat – onder meer door de inwerking van grondrechten in de rechtsorde – elk persoonlijk of maatschappelijk probleem, elke politieke discussie, óók als een juridische vraag kan worden geconceptualiseerd."[19]

De praktijk van constitutionele toetsing in landen als Duitsland en Italië laat zien dat de techniek van constitutionele toetsing complexer is en, onder meer, gaat over (i) het afwegen van grondrechten *onderling* en (ii) de vraag welke staatsmacht in de eerste plaats bevoegd is om ten overstaan van het voorliggende belang te oordelen, en hoeveel speelruimte de rechter daarna (eventueel) nog heeft. In het licht daarvan zou ik pleiten voor een constitutioneel hof zodat constitutionele expertise – die op dit moment vreemd is aan de Nederlandse rechtsorde – ten volle kan worden ontwikkeld.

---

18 Fukuyama 2022, p. x.

19 Ruth de Bock, De rechter als waakhond. *Ars Aequi* 2020/900. Ik laat de vraag in het midden hoe deze rechtsvindingsvisie – bijvoorbeeld in het licht van rechtszekerheid – te waarderen.

Voorrang voor de rechtsstaat

Juist in pluriforme samenlevingen is het onwenselijk om te streven naar vergaande integratie van morele opvattingen in de rechtsorde. Dat geldt wellicht te meer waar ook rekening gehouden moet worden met niet-westerse opvattingen. In de woorden van de rechtsfilosoof Brian Tamanaha:

> "Western theories (…) that assume a match between background morality and law are plainly inapt. The law will not match morality of society and there will be no overarching coherence. There is no standard formula (…) other than to tread with care."[20]

Kortom, het lijkt van belang om rechtsstatelijke – institutionele en professionele – waarden scherp te blijven onderscheiden van markt, management en (sociale) rechtvaardigheid. Dit heeft implicaties voor de beroepsethiek van juridische professies, met name waar het gaat om onderschikking van beheerswaarden en morele opvattingen aan de *rechtsstatelijke* rol van rechters, advocaten, officieren van justitie en andere sleutelspelers.

Tot nadere toelichting ben ik graag bereid.

Hartelijke groet,



Jonathan E. Soeharno

[20] B.Z. Tamanaha, *On the rule of law. History, politics, theory.* Cambridge: Cambridge University Press 2004, p. 138 (selectie JS).

Brief aan de staatscommissie rechtstaat

> De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:
>
> a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
>
> b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
>
> c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvervulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
>
> d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
>
> e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.

Mijn naam is Addie Stehouwer.

Ik was jarenlang bestuursrechter en raadsheer bij de CRvB. Verder was ik een termijn substituut Nationale ombudsman. En op dit moment ben ik ombudsman voor de gemeente Den Haag en Leidschendam-Voorburg en voorzitter afdeling klachtbehandeling van de CTIVD.

Perspectief ombudsman Den Haag

<u>Waarom ik bestuursrechter was en toch liever -weer- ombudsman werd.</u>

Het bestuursrecht regelt wat burgers en overheden van elkaar te verwachten hebben. Daar ligt een mooie taak voor rechters als er problemen ontstaan. Als rechter zag ik dat de neiging om alle dienstverlening door de overheid in procedures onder te brengen ertoe leidde dat de rechter een oordeel gaf over een randverschijnsel in plaats van het probleem dat de dienstverlening van de overheid en de noden van de burger niet op elkaar aansloten. Voorbeelden zijn procedures over korting op of intrekken van uitkeringen waar de burger erkende dat hij/zij/hen zich niet aan een regel of voorwaarde had gehouden, maar niet gehoord werd over de reden daarvoor. Denk aan het hebben van schulden[1] en het ene gat met het andere dichten, zorgen om de kinderen of gebrek aan veiligheid in eigen huis. Recent zag ik een zaak waarin een bijstandsgerechtigde vele jaren bijstand moest terugbetalen omdat vast was komen te staan dat ze niet in haar woning verbleef, een standpunt dat gelet op de heersende jurisprudentie voldoende onderbouwd was. Door tussenkomst van de ombudsman werd de terugvordering omgezet in een zorgmelding, omdat er aanwijzingen waren dat betrokkene bij de woning te maken had met ernstige discriminatie, pesten en geweld.

<u>De bestuursrechter heeft geen oog voor wat er zich buiten de voorliggende procedure voordoet.</u>

Burgers proberen hun vragen aan de overheid zo goed mogelijk te verwoorden binnen de bestaande regelingen en procedures. In plaats van ‘bestaande regelingen’ zou ik moeten schrijven: bij hen min

[1] Alle voorbeelden die ik opvoer in deze brief hebben zich in mijn ombudsmanpraktijk voorgedaan en soms ook in mijn werk als voorzitter klachtbehandeling bij de CTIVD.

of meer bekende regelingen. Ook binnen de overheden is in de contacten met burgers niet steeds zicht op welke regelingen er zijn, naast de eigen regelingen. En dat betekent in de eerste plaats dat de hulp die de ene overheid biedt bij het oplossen van een probleem, door de andere overheid weer te niet wordt gedaan. Dat gebeurt als de ophoging van de ene toeslag leidt tot een verlaging van de andere en onder de streep een negatief bedrag staat. Dat gebeurt als een vergunning voor het exploiteren van een horecagelegenheid illusoir wordt als er geen terrasvergunning wordt verleend. Dat gebeurt als een verzoek om handhaving leidt tot het alsnog vergunnen of gedogen van een eerder illegale situatie. En de bestuursrechter, die krijgt maar een deel van het probleem voorgeschoteld. De overige besluiten die in die keten zijn genomen of zullen worden genomen zijn niet voorgelegd aan de rechter of zijn nog niet onderdeel van de procedure.

Verder betekent die onbekendheid met wat nog meer of anders mogelijk is, dat de burger met lege handen staat als hij/zij/hen niet voor de betreffende regeling in aanmerking komt. Ook daarin kan de rechter geen rol vervullen omdat over mogelijke andere regelingen geen besluiten zijn genomen en de rechter ook niet “alwetend” is. Gevolg is onderuitputting van bestaande regelingen en geen doorverwijzen naar instanties die naast de overheid staan en wel hulp kunnen bieden. Voorbeeld zijn de grote bedragen die de Provincies beschikbaar hebben voor het subsidiëren van duurzaamheidsprojecten. Daar is voor zover mij bekend nauwelijks gebruik van gemaakt. Dat kwam onder meer omdat bij lagere overheden niet bekend was dat die regelingen bestonden en de provincie de regeling had gemaakt met een ander beeld van de noodzaak van dergelijke subsidies. De aanvraag zou namelijk minimaal om €10.000 moeten gaan (ook gezien de administratieve lasten) terwijl er behoefte bij vrijwilligers bleek te bestaan aan subsidies op kleine schaal in aanvulling op gemeentelijke duurzaamheidsprojecten. En naast de overheid zijn er ook vele fondsen waar inwoners van een gemeente voor financiële steun in aanmerking kunnen komen als ze niet aan de gemeentelijke voorwaarden voldoen. Die moeten nog in (de sociale) kaart gebracht worden.

<u>De Algemene wet bestuursrecht regelt alles wat geregeld moet worden als het niet vanzelf gaat.</u>

Er zouden meer wetten aan dit karakter moeten voldoen. De Awb is een procedurele wet, handig voor een aantal zaken zoals een standaardprocedure voor het beslissen op aanvragen en de gang van zaken rond een aantal vormen van overheidsoptreden. Verder regelt het een standaardprocedure voor bezwaar, beroep en klacht. Maar als het voor de juiste aanpak van een zaak beter is om het anders te doen dan standaard, bestaat daartoe alle ruimte. Zo zouden ook materiewetten beter ingericht kunnen worden. Juist ook om de hiervoor geschetste, vaak onbedoelde, neveneffecten van de met een goede bedoeling gemaakte regeling.

<u>Samenwerken en informatie-uitwisseling tussen staatsmachten verdient een intermediaire voorziening.</u>

Allereerst bestaat er zoiets als “luisteren naar elkaar”. Dat kan door los van de politieke wensen als wetgever te luisteren naar de andere staatsmachten over de uitvoerbaarheid en effecten van de te maken wetgeving. Ook een evaluatie als onderdeel van een tijdelijke wet of regeling kan in dat kader nuttig zijn. Luisteren betekent dat de wetgever waarde hecht aan de ervaringen en inzichten van de andere staatsmachten én andersom dat die staatsmachten de wetgever mogelijk maken met de wetgeving de gewenste democratisch vastgestelde doelen te behalen. Te veel zie ik een debat waarbij de rechtspraak de wetgever verwijt iets verkeerd te doen, zonder aan te geven wat zij daar tegenover kunnen stellen om het gewenste doel wél te behalen. Het bestuur in brede zin, waaronder ik ook de medewerkers van overheden en de ambtenaren reken, leveren te weinig tegenspraak en achten het “een gegeven werkelijkheid” als er een nieuwe wet over hen heen komt. En wie laat de stem van de burger doorklinken in de bijdrage?

Bij intermediaire voorzieningen denk ik aan mogelijkheden om als staatsmacht inspraakdagen[2] te houden. De wetgever zou met belangengroepen en geselecteerde burgerberaden het gesprek aan kunnen gaan. Zo ook het bestuur met voor elk overheidsonderdeel de doelgroep en de vergeten doelgroep. De rechtspraak zou ook baat kunnen hebben bij een dergelijke inspraakdag.

Het is niet verkeerd als rechters nevenfuncties hebben die hen helpen zicht te houden op "hoe het werkelijk gaat".

Nevenfuncties zijn in dit licht belangrijker dan nu geapprecieerd door de rechtspraak zelf. Maar het is zeker goed om niet alleen als belastingbetaler maar ook als voorzitter van een koor te ervaren hoe contacten over subsidies verlopen of als vrijwilliger bij een hulporganisatie mensen te ontmoeten die aan de rand van de samenleving verkeren.

Daarnaast is een professionele ontmoeting tussen met name rechtspraak en bestuur van belang om los van de individuele zaken regelmatig geïnformeerd te worden over de stand van de uitvoering na rechterlijke uitspraken en omgekeerd kennis te nemen van de stand van de uitvoering van de rechtspraak. Dat geldt ook in de andere combinaties van staatsmachten.

Toegang tot het recht is meer dan toegang tot de rechter

Zolang toegang tot het bestuursrecht afhankelijk is van besluiten dienen de overheden binnen een redelijke termijn besluiten te nemen, ook als ze zo zorgvuldig mogelijk willen zijn. Zowel wetten die voorzien in gesprekken na melding en pas een aanvraag als de melding tot een positieve reactie van het bestuur zou leiden (de WMO bijv), als een praktijk dat door nog meer informatie te verzamelen zouden nog eens tegen het licht moeten worden gehouden met het recht op een beslissing "in due time" voor ogen. Het tussentijds zorgvuldig informeren dat het nog langer gaat duren is nodig maar geen panacee voor toegang tot het recht.

En na het besluit moet een goede triage mogelijk zijn van de juiste route voor een mogelijke oplossing of eindoordeel: informele behandeling, bezwaar, beroep of uitspraak hoogste rechter.

Een to do lijstje is belangrijker dan een agenda.

Misschien is het een kwestie van taal. Een agenda oogt meer als een lange termijn project met flexibele einddatum. Een to do lijst, zo concreet mogelijk geeft burgers inzicht in wat er op stapel staat en biedt de juiste handvaten voor beïnvloeding.

[2] Zie het systeem van Rwanda. Daar is het de president (weliswaar anders dan in ons systeem, de enige echte staatsmacht, maar toch) die een jaarlijkse bijeenkomst organiseert waar burgers hun zegje kunnen doen.

H.D. Tjeenk Willink Den Haag, 13 augustus 2023

Aan: De voorzitter en de leden van de Staatscommissie Rechtsstaat

Geachte voorzitter en leden van de Staatscommissie,

Graag voldoe ik aan uw uitnodiging een brief te schrijven ten behoeve van het werk van uw commissie.

1. *Wat is het probleem en wie heeft dat?*

Ook de commissie is zich ongetwijfeld bewust niet de eerste te zijn die zich bezighoudt met 'het functioneren van de drie staatsmachten en hun onderlinge verhouding in de praktijk'. In de bijlage bij het instellingsbesluit wordt ook een aantal informatiebronnen genoemd waarmee de commissie in ieder geval rekening dient te houden. Het zijn alle rapporten en adviezen die de afgelopen paar jaar werden uitgebracht. Maar ook daarvóór verschenen er vele beschouwingen en analyses over het functioneren van de rechtsstaat. Ik wijs, bij wijze van voorbeeld, op het zeer gedegen en veelomvattende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2002, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat'. Het probleem waarmee u te maken heeft is dus niet zozeer dat de gebreken in het functioneren van de rechtsstaat onbekend zijn of voorstellen voor verbetering ontbreken, maar de politieke onmacht om, in mijn woorden, 'de sluipende uitholling van de democratische rechtsorde' in de afgelopen decennia te onderkennen en daartegen effectief iets te doen. De kindertoeslagenaffaire is daarvan een direct gevolg; uitzonderlijk in haar negatieve effecten, maar geen uitzondering.

Om te voorkomen dat het rapport van uw commissie hetzelfde lot treft – de bureaulade – als vele van haar voorgangers, doet de commissie er dus goed aan om de oorzaken van deze politieke onmacht te identificeren en suggesties te doen om die oorzaken weg te nemen. Anders zal 'de politiek' niet – en zeker niet op eigen kracht – aan de noodzakelijke veranderingen kunnen bijdragen.

Opnieuw bij wijze van voorbeeld, noem ik een drietal mogelijke oorzaken; twee algemene, één meer specifieke.

Allereerst het gebrek aan collectief geheugen. Vergelijkbare problemen die zich eerder in het functioneren van de rechtsstaat voordeden zijn 'gewist' door de snelle wisseling van de wacht; politiek, bestuurlijk, ambtelijk. De ambtelijke benoemingen door tussenkomst van de Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft op de departementen zowel het ambtelijk geheugen als de inhoudelijke deskundigheid ernstig aangetast. Daarbij komt dat departementale bibliotheken en documentatieafdelingen zijn opgeheven en de centrale archieffunctie vaak is afgeschaft. De gevolgen doen zich allengs meer voelen. Het kost steeds meer moeite informatie terug te vinden.

Daarnaast staat – in ieder geval tot voor kort – het positieve zelfbeeld aan verbeteringen in de weg. 'Nederland als een land waarin de democratische rechtsorde hecht verankerd en alles goed geregeld is; vooroploopt in bijna alles. Een voorbeeld voor anderen'. Afgezet tegen dit zelfbeeld worden (werden?) afwijkingen niet als structureel probleem gezien, maar als incidenten, waaraan iemand schuld moet hebben. Als die schuldige(n) – meestal gezocht in de uitvoering – er niet was (waren) geweest zou het incident zich niet hebben voorgedaan, is de suggestie. Structurele verbeteringen in de beleidsvoorbereiding en de politieke besluitvorming blijven zo uit. De compensatieregeling voor de slachtoffers van de toeslagenaffaire is een voorbeeld: moeilijk uitvoerbaar, kwetsbaar voor

oneigenlijk gebruik, frustrerend voor andere slachtoffers die minder in de politieke en journalistieke belangstelling staan. Het vertrouwen in de overheid neemt verder af. Naar mijn mening leidt niet het antwoord op de vraag wie schuldig is, maar het antwoord op de vraag waarom het tegenwicht tegen de negatieve ontwikkeling heeft ontbroken, tot de oplossing van problemen.

En tenslotte ontbreekt, niet alleen in de politiek, ook in het bestuur, veelal de kennis van de eisen die democratie en recht aan de staat stellen. De taal van democratie en recht wordt niet meer verstaan. Het inzicht in – en de ervaring met – het functioneren van de rechtsstaat in de praktijk is beperkt. Waar hebben we het eigenlijk over? Op welke waarden is de rechtsstaat gebaseerd en hoe ziet het institutionele arrangement eruit dat de rechtsstaat vormt? Het wordt door velen niet meer geweten (zie ook punt 5). Deze derde oorzaak blijft in rapporten en adviezen over het functioneren van de overheid meestal onderbelicht. Zij kan alleen worden weggenomen door in die kennis te investeren op alle niveaus binnen de overheid. De staatscommissie kan daaraan een bijdrage leveren door de invulling die ze aan haar opdracht geeft (geen 'herhaling van zetten') en de inhoud en de vorm van haar rapportage(s). In het hiernavolgende ga ik daarop in.

2. *Rechtsstaat of democratische rechtsstaat?*

In navolging van de motie-Omtzigt/Van Dam komt in de naam van de staatscommissie alleen de term 'rechtsstaat' voor, al wordt in de motie uitdrukkelijk gesproken over zowel de wetgevende, de rechtsprekende als de uitvoerende macht. Op haar website legt de commissie uit waarom door haar afwisselend de termen rechtsstaat en democratische rechtsstaat worden gebruikt: 'In het denken over rechtsstaat en democratie ligt tegenwoordig de nadruk op de samenhang'.

In 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' signaleerde de WRR 21 jaar geleden: 'De verbinding tussen democratie en rechtsstaat is inmiddels zo hecht geworden dat het begrip 'rechtsstaat' vaker met dan zonder adjectief 'democratische' wordt aangetroffen. (….). In inhoudelijk opzicht zijn de verbindingen ook moeilijk weg te denken. Zo verliest de eis dat het overheidshandelen een wettelijke basis moet hebben (legaliteitsbeginsel) zijn betekenis grotendeels als die wetten zonder meerderheidssteun kunnen worden vastgesteld en gewijzigd. De aanwezigheid van klassieke grondrechten die minderheden de ruimte bieden om een meerderheid te worden of anderszins de besluitvorming te beïnvloeden is essentieel. En meerderheidsbesluiten die zonder meer voorbij zouden gaan aan de (grond)rechten of andere aanspraken van minderheden, zouden slecht bevallen' (WRR 2002, pagina 49).

Omdat taal niet 'onschuldig' is, zou het goed zijn als de staatscommissie op deze onlosmakelijke verbinding tussen democratie en recht de nadruk legt, al was het maar om het misverstand weg te nemen dat de bescherming van de rechtsstaat vooral de taak van de rechter is. Wordt dat misverstand niet gevoed door de weigering tot nu toe van de Tweede Kamer – als enige van de drie staatsmachten – om zelf de eigen rol in het ontstaan en voortbestaan van 'Ongekend onrecht' (de toeslagenaffaire) kritisch te bezien? Moet de commissie niet in die lacune voorzien en daarmee een meer evenwichtig oordeel over de oorzaken van dat 'ongekende onrecht' mogelijk maken?

3. *Bescherming tegen- en bescherming door de overheid.*

Bij de instelling van de commissie is sterk de nadruk gelegd op 'een goede bescherming van burgers tegen besluiten van de overheid en effectieve rechtsbescherming van burgers'. Begrijpelijk na 'Ongekend onrecht', maar het is slechts een gedeelte van het verhaal.

De democratische rechtsstaat wordt gekenmerkt door ruimte voor verscheidenheid (die de democratie biedt) en door gelijkheid voor het recht (die de rechtvaardigheid dient). De laatste

decennia zijn echter maatschappelijke verhoudingen verhard (minder ruimte voor verscheidenheid) en is de ongelijkheid toegenomen (hoezo, rechtvaardigheid?). Tegen die ontwikkeling heeft de overheid – de politiek voorop – onvoldoende (preventief) tegenwicht geboden en burgers onvoldoende (daadwerkelijk) beschermd. Dat ontbreken van bescherming van burgers *door* de overheid heeft de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat ten minste zoveel aangetast als het ontbreken van bescherming van burgers *tegen* de overheid. Beide gebreken (in bescherming door respectievelijk bescherming tegen) staan niet los van het dominante denken over de overheid als een bedrijf dat goed gemanaged moet worden en voor haar dienstverlening sterk afhankelijk is geraakt van de private sector. Bij de uitvoering van haar opdracht zal de commissie zich dat scherp bewust moeten zijn. Zonder verandering in het denken over de overheid geen verbetering, noch in de bescherming *tegen* de overheid noch in de bescherming *door* de overheid. Het werk van de commissie zal nauwelijks effect hebben.

4. *Het burgerperspectief*.

Als democratie inhoudt 'ruimte voor verscheidenheid', dan is democratie ook een bron voor potentiële conflicten. De democratische rechtsstaat als institutioneel arrangement is bedoeld om die conflicten te voorkomen, op te lossen of tenminste beheersbaar te houden. Burgers spelen in dat institutionele arrangement een belangrijke rol, al hebben we in Nederland nooit formeel de leer van de volkssoevereiniteit willen aanvaarden. Toch geldt ook bij ons: geen democratie zonder burgers, geen burgers zonder rechtsstaat. Als burgers niet (meer) in de democratische rechtsstaat geloven en hem niet meer beschermen, is het met de democratische rechtsstaat snel gedaan. Het ligt daarom voor de hand om in het werk van de staatscommissie uit te gaan van 'het perspectief van de burger'. Dat maakt ook de kans groter om het 'zelfreferentiele systeem' dat politiek en bestuur zijn gaan vormen – een bubbel die druk bezig is met zichzelf en een eigen logica volgt – te doorbreken. Maar wat omvat burgerschap?

In de democratische rechtsstaat spelen burgers op – grofweg – vier manieren een rol:

- Als basis voor de vertegenwoordigende democratie; zij bepalen de politieke machtsverhoudingen.
- Als dragers van de maatschappelijke democratie door hun bijdragen aan de samenleving, de civil society.
- Als justitiabelen die rechtsbescherming genieten en toegang hebben tot de rechter in geschillen met andere burgers dan wel met de overheid.
- Als rechthebbenden op bescherming door de overheid.

In elk van die vier rollen is de positie van de burger de afgelopen decennia verzwakt.

Burgers zijn ontevreden over 'de' politiek en hetgeen onder verantwoordelijkheid van die politiek gebeurt. De overheid hapert op verschillende fronten. Vele analyses en beschouwingen zijn daaraan de afgelopen decennia gewijd. Staatscommissies – onder verschillende benamingen – hebben hun oordeel gegeven en – vaak zeer vergelijkbare – adviezen geformuleerd. Het heeft tot nu toe weinig verbeteringen opgeleverd. Reden voor de staatscommissie rechtsstaat om niet (nog eens) 'in herhaling te treden'. Want daarmee valt weinig te winnen. De commissie zou zich kunnen beperken tot een korte opsomming van de voornaamste adviezen waarover politieke besluitvorming nodig is: verbetering van de kwaliteit van de wetgeving, meer aandacht voor – en controle op – uitvoerbaarheid en uitvoering, constitutionele toetsing en correctief wetgevingsreferendum,

versterking van de inhoudelijke deskundigheid binnen de overheid en vermindering van de afhankelijkheid van de private sector.

In hun bijdragen aan de samenleving (maatschappelijke democratie) ondervinden burgers belemmeringen van overheid en markt. De permanente verbindingen tussen vertegenwoordigende democratie en maatschappelijke democratie uit de verzuiling zijn (grotendeels) verbroken. Ze zijn vervangen door verbindingen tussen openbaar bestuur en private sector. Bij het afstoten van publieke taken is steeds op de markt gekoerst. Dat hield ook in dat de rechtsbetrekking tussen burger en overheid veranderde in een rechtsbetrekking tussen private ondernemer en klant. In termen van democratie en recht totaal iets anders; een verarming. De mogelijkheden van publieke diensten geleverd door coöperaties in handen van burgers werden genegeerd. Vreemd omdat dat in lijn zou zijn geweest met de Nederlandse traditie en niet alleen financieel gunstiger uitpakt (het gaat toch om gemeenschapsgeld) maar ook de verbinding in de samenleving ten goede komt. Concurrentie en streven naar economisch gewin verbinden niet maar splijten. (Voorbeeld: windmolenpark in de veenkoloniën (splijten) en windmolencoöperatie in Brabant (verbinden).) De democratische rechtsstaat is gediend zowel met de overtuiging bij burgers dat de samenleving hen niet overkomt maar ook door hun inzet gemaakt wordt, als met het besef bij de overheid dat zij bijdraagt aan de vorming van de samenleving. Maar een visie op die overheidsbijdrage ontbreekt tot nu toe. Voor de staatscommissie die de democratische rechtsstaat wil versterken is in de maatschappelijke democratie een wereld te winnen. Deze ‘maatschappelijke democratie’ is overigens in mijn opvatting iets anders dan de nieuwe vormen van burgerparticipatie bij bestuurlijke plan- en besluitvorming, bijvoorbeeld in de vorm van burgerberaden. Deze laatste zijn gericht op de vertegenwoordigende democratie en bedoeld als versterking daarvan. Over die versterking is overigens gerede twijfel.

De rechtsbescherming van burgers en hun toegang tot de rechter staan onder druk. De effectiviteit van de wetgevende en uitvoerende macht is afgenomen. De kwaliteit van de wetgeving laat te wensen over. De juridische kennis bij de voorbereiding (op de departementen), bij de besluitvorming (in de ministerraad) en bij de vaststelling (in de Kamer) van een wetsvoorstel is verschraald. Dat is riskant omdat in een democratische rechtsstaat de wijze waarop een besluit tot stand komt de legitimiteit van dat besluit bepaald. De spanning tussen wet en recht groeit. De politieke controle op de uitvoerbaarheid (vooraf) en uitvoering (achteraf) van wetten laat te wensen over. De ruimte voor uitvoerders om zelf ‘regels van behoorlijk bestuur’ – ‘is dit rechtvaardig’, ‘is dit proportioneel’, ‘kan dit door de beugel’ – toe te passen (altijd al gering) is verder beperkt. De toegang tot de rechter is lastiger en ongelijker geworden. De afstand is voor veel burgers – ook letterlijk – vergroot. De rechter kan niet meer uitgaan van de premisse dat de wetgever ook ‘recht-gever’ is noch van de premisse dat de inhoudelijke invulling van de wet politiek deugdelijk wordt gecontroleerd. Hoe gaat de rechter daarmee om en wat zijn daarvan de gevolgen voor het evenwicht binnen de trias politica? Dat is geen organisatorisch vraagstuk maar een inhoudelijk. Wat hebben de vele reorganisaties van de rechterlijke macht in de afgelopen decennia de burger aan betere rechtsbescherming en toegang tot de rechter opgeleverd? De staatscommissie kan, vanuit het perspectief van de burger, aan deze ontwikkelingen en vragen moeilijk voorbij gaan.

Het opnemen van de sociale grondrechten in de grondwet van 1983 was een gevolg van het inzicht dat individuele vrijheidsrechten weinig betekenen als in basisbehoeften niet is voorzien. Onze democratische rechtsstaat is ook een sociale rechtsstaat. Die sociale grondrechten formuleren ‘de kernverantwoordelijkheden’ van de overheid. Aan die verantwoordelijkheden ter bescherming van de burger mag de overheid zich niet onttrekken. Toch gebeurde dat. Dat heeft de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat aangetast. Burgers zijn de laatste 40 jaar onzeker geworden over wat zij van de overheid mogen verwachten. Op veel plekken in de regio is het minimum aan publieke

voorzieningen niet meer aanwezig. Waarom zouden burgers een overheid vertrouwen die letterlijk onzichtbaar is en haar eigen verantwoordelijkheid afwentelt? Voor de versterking van de democratische rechtsstaat moeten daarom ten minste drie vragen worden beantwoord:

- Moet de overheid niet daadwerkelijk, praktisch, zichtbaar zijn door publieke taken weer zelf uit te voeren? Zou dat ook de directe betrokkenheid van burgers niet ten goede komen?

- Op welk minimum aan voorzieningen kan elke burger rekenen (een wijkagent, een huisarts, openbaar vervoer, maatschappelijke ondersteuning, een rechter die toegankelijk en fysiek bereikbaar is)?

- Welke beslissingen ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging of decentralisatie van publieke taken hadden – gelet op 'de kernverantwoordelijkheden van de overheid' – beter niet genomen kunnen zijn? Hoe gaan we met de gevolgen daarvan om?

Moet de staatscommissie niet tenminste een aanzet geven voor een inhoudelijk debat over deze verwaarloosde 'kernverantwoordelijkheden' van- en bescherming door de overheid?

5. Waar hebben we het eigenlijk over?

In Nederland is het begrip 'staat' nooit goed ontwikkeld. We spreken bij voorkeur over 'de overheid'. Het functioneren van die overheid is in de laatste decennia vooral als een organisatorisch probleem beschouwd en niet als inhoudelijke vraagstuk. Geen van de voorstellen voor reorganisatie van de rechterlijke macht in de afgelopen 35 jaar was gebaseerd op een opnieuw doordenken van de inhoud van de rechterlijke functie en de veranderende rol van het recht in de samenleving. In alle projecten 'Vernieuwing rijksdienst' werd de relatie met 'de politiek' doelbewust weggesneden (alsof bijvoorbeeld de opheffing van de departementen van VROM en LNV geen politieke keuzen waren). Bij de periodieke aandacht voor het functioneren van de Kamer worden meestal de inhoudelijke functies van de Kamer buiten beschouwing gelaten.

Door het functioneren van de staat vooral als organisatorisch probleem te beschouwen, staan bij het zoeken naar verbeteringen in dat functioneren zelden de waarden centraal die het fundament van de staat vormen. Evenmin staat meestal duidelijk voor ogen hoe het institutionele arrangement dat op dat fundament is gebouwd in elkaar zit en oorspronkelijk was gedacht. Wat zijn de functies van de verschillende instituties en hoe zitten hun onderlinge relaties in elkaar? Wat houdt de politieke functie in, als politiek meer is dan meebesturen en besturen meer dan (ad hoc) regelen? Waarin verschilt het ambt van minister van dat van volksvertegenwoordiger? Wat is de waarde van de bureaucratie in een democratische rechtsstaat en welke eisen stelt dat aan ambtenaren? Wat houdt de functie van de rechter in? Het is velen niet (meer) duidelijk. Maar hoe is het mogelijk een huis – de democratische rechtsstaat – te onderhouden en te verbeteren als niet duidelijk is hoe dat huis is gefundeerd en geconstrueerd?

Noch uit de ontstaansgeschiedenis van deze staatscommissie noch uit haar taakopdracht wordt duidelijk wat de commissie onder de, afwisselend gebruikte, termen 'rechtsstaat' en 'democratische rechtsstaat' verstaat en hoe zij kijkt naar het institutionele arrangement dat de democratische rechtsstaat vormt. Hoe ziet de commissie de trias politica? In het instellingsbesluit en de toelichtende stukken wordt gesproken over versterking van het functioneren van de drie staatsmachten en van hun onderlinge verhouding; de balans tussen samenwerking en afstand, de verbeterde toegang en toegankelijkheid (voor burgers), een betere informatie-uitwisseling (onderling). Dat wekt de suggestie dat het bij 'de staatsmachten' om drie gescheiden instituties gaat, hetgeen evident niet het geval is. Onze grondwet kent nu eenmaal geen samenval van instituties en functies. Maar dat heeft gevolgen

voor de interpretatie en de invulling van de opdracht (versterking onderlinge verhouding, balans tussen samenwerking en afstand, verbeterde toegang en toegankelijkheid, informatie-uitwisseling). In een toelichting op de website wordt wel over de drie belangrijkste functies gesproken (‘vaststelling van regels, uitvoeren van regels en beoordelen van regels’). Zij worden aan respectievelijk regering en parlement, regering en rechtspraak toebedeeld. Maar die omschrijving en toedeling brengt ons ook niet veel verder. Daarbij komt nog dat er de laatste decennia nieuwe invloedrijke functies zijn ‘benoemd’: management, beheer, toezicht. Wat houden die functies in en hoe verhouden zij zich tot de klassieke functies uit de trias? Hoe levend is het besef in alle functies dat zij binnen een normatieve context – de democratische rechtsorde – moeten worden vervuld? Hoe wordt bij die ‘machtige’ functies omgegaan met het ervaringsfeit – dat aan de trias politica ten grondslag ligt – dat macht zonder tegenmacht absoluut wordt? En welke rol speelt in het denken van de commissie het begrip ‘wederzijdse afhankelijkheid’? Het is in mijn opvatting een kernbegrip in het functioneren van de democratische rechtsstaat. De wederzijdse afhankelijkheid van politici en uitvoerders, bestuurders en ambtenaren, wetgever en rechter, vertegenwoordigende democratie en maatschappelijke democratie. Wederzijdse afhankelijkheid kan niet zonder vertrouwen dat de ander zijn functie kent en competent is die uit te oefenen. Wederzijdse afhankelijkheid betekent de andere functionaris respecteren en ruimte geven. Wederzijdse afhankelijkheid vereist het onderhouden van verbindingen. Hoe kan aan deze voorwaarden worden voldaan in een politiek en maatschappelijk klimaat waarin wantrouwen de boventoon voert, verantwoordelijkheden in elkaar overlopen, inhoudelijke deskundigheid is uitbesteed, de eigen beoordelingsruimte is beperkt en verbindingen zijn verbroken? Het zijn evenzovele blokkades in tijden van transities.

Deze brief is langer geworden dan ik had beoogd en u had gevraagd, ‘een korte beschouwing’. Maar de opdracht aan de commissie is veelomvattend. De commissie moet in haar denken een voorbeeld zijn voor de veranderingen die nodig zijn, indachtig het adagium van Einstein: ‘Problemen kunnen niet worden opgelost met het denken dat die problemen heeft veroorzaakt’.

Er zou daarom nog het nodige te zeggen zijn over afzonderlijke onderdelen van de opdracht, waaronder ‘een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten’. Zo heb ik me altijd verbaasd over de opvatting dat meer informatie ex artikel 68 van de grondwet van de regering (de gecontroleerde) aan de Kamer (de controleur) het functioneren van het bestuur, ook voor de burger – en dat is toch het doel van controle – zou verbeteren. Het blijkt in de praktijk zelden het geval. De informatie-afhankelijkheid versterkt ook het zelf-referentiële systeem dat politiek en bestuur zijn gaan vormen. Een blokkade bij transities. Daarbij blijkt uit elke enquête sinds de jaren ‘80 dat niet zozeer het gebrek aan informatie het knelpunt vormt, maar het gebrek aan de juiste (uitvoerings-) informatie, op het juiste moment, op de juiste plaats. Er zou veel meer over te zeggen zijn, maar ik laat het hierbij.

Zeer hoop ik dat elementen uit deze brief een bijdrage kunnen zijn aan een succesvolle vervulling van uw opdracht.

Mocht er behoefte zijn aan nadere toelichting dan ben ik uiteraard daartoe gaarne bereid. Veel succes toegewenst!

Met vriendelijke groet,

Herman Tjeenk Willink

Utrecht, 12 juni 2023

Geachte leden van de Staatscommissie Rechtsstaat

U heeft mij het eervolle verzoek gedaan om u een brief te schrijven over mijn visie, ervaringen en adviezen met betrekking tot het functioneren van de democratische rechtsstaat, met name in relatie tot het onderwerp *burgerbetrokkenheid.*

Het moet mij allereerst van het hart dat een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat momenteel ontbreekt, namelijk dat burgers kennis hebben van de basisprincipes van de democratische rechtsstaat. Principes zoals de scheiding der machten, de trias politica, de onafhankelijkheid van rechters, en daarmee samenhangende zaken zoals het verschil tussen parlement en regering, de taak van de Raad van State. Veel mensen zijn hiervan niet op de hoogte. (In een kleinschalige jaarlijkse peiling van de kennis van hbo studenten, tienmaal herhaald, bleek bijvoorbeeld dat slechts een kwart van de studenten van dit soort basisprincipes op de hoogte is.)

Het is natuurlijk belangrijk dat dit in het onderwijs beter gedoceerd wordt, daarom heb ik ook meegewerkt aan een recent uitgekomen advies over aanscherping van de eisen aan burgerschap in het MBO. Het onderwijs mag echter niet de enige plek zijn waar de rechtsstaat onder de aandacht wordt gebracht. Het onderwijs wordt te vaak aangewezen als de plek waar alle maatschappelijke problemen moeten worden voorkomen en opgelost. Het onderwijs kan echter alleen bijdragen aan oplossingen wanneer ook andere instituties hun verantwoordelijkheid nemen.

Ik acht het daarom van cruciaal belang dat de overheid aan alle burgers regelmatig duidelijk maakt wat de basisprincipes van de democratische rechtsstaat zijn en waarom we daar in Nederland veel waarde aan hechten. De overheid ziet het terecht soms als haar taak om haar burgers goed voor te lichten, de afgelopen jaren nog veelvuldig over Covid-19 en over haar beleid daaromtrent. Maar over een belangrijk onderwerp als de democratische rechtsstaat ontbreekt elke vorm van publieksvoorlichting. Er zijn echter goede redenen om ook voorlichting te geven aan de hele bevolking over de organisatie van de democratische rechtsstaat: hoe is deze georganiseerd, waarom op deze manier, welke waarden zijn daarbij in het geding en welke invloed kunnen burgers uitoefenen.

Vaak wordt vergeten dat voor het realiseren van volwaardig burgerschap, de rechtsstaat steunt op verzorgingsstaat- en ook omgekeerd. De verzorgingsstaat maakt immers mogelijk dat alle burgers toegang hebben tot een inkomen, onderwijs, zorg en huisvesting, en daardoor in staat zijn om hun rol als (actief) burger te spelen.

Wanneer de overheid de toegang tot deze voorzieningen ernstig bemoeilijkt of burgers ongegrond ongelijk behandelt, leidt dit tot gevoelens van woede, verlatenheid en wantrouwen jegens de overheid, die ook doorwerken in hoe burgers naar het functioneren van de rechtsstaat kijken. De afgelopen dertig jaar zijn de overheid (en organisaties die in haar naam publieke diensten uitvoeren) aanzienlijk minder toegankelijk geworden door de introductie van marktwerking in combinatie met de introductie van zelfredzaamheid als leidend principe in publieke dienstverlening. Door diensten op afstand van de overheid te plaatsen en burgers zelf verantwoordelijk te maken om deze diensten te vinden en op de juiste manier af te nemen en te betalen, faalt de overheid in de benodigde zorgzaamheid. Het toeslagenschandaal is genoegzaam bekend, maar de ontoegankelijkheid,

onbegrijpelijkheid en te grote verantwoordelijkheid bij burgers om diensten te vinden en te betalen gold (en geldt soms nog steeds) voor andere diensten, bijvoorbeeld inburgering. Organisatie daarvan via talloze concurrerende aanbieders waartussen mensen die nog niets van Nederland begrijpen en de taal niet kennen moeten kiezen, geeft blijk van een ernstig gebrek aan zorgzaamheid.

Voor het vertrouwen in de rechtsstaat is een verzorgingsstaat noodzakelijk die wordt uitgevoerd door een zorgzame overheid. Een overheid dus die diensten organiseert rond contact tussen mensen van vlees en bloed, met dienstverleners die voor burgers bereikbaar en aanspreekbaar zijn, en die als primaire taak hebben om mensen te helpen (en niet om concurrentie tussen aanbieders te organiseren). Een zorgzame overheid is ook een pro-actieve overheid die niet wacht tot het klachten regent, maar die zorgt dat zogenaamde frontlijnwerkers (zoals sociaal werkers, wijkregisseurs en beleidsadviseurs) op zoek gaan naar waar burgers in de problemen komen door meestal goedbedoeld beleid.

Daartoe is het van cruciaal belang dat de overheid niet alleen burgers betrekt bij planvorming maar ook bij implementatie van beleid: verloopt het beleid wel zoals gehoopt? Waar lopen burgers bij de uitvoering tegenaan? Als dit was gebeurd na introductie van het toeslagenstelsel, dan waren de problemen die burgers daarmee ondervonden veel eerder aan het licht gekomen en was het niet zo uit de hand gelopen.

Bij de organisatie van burgerbetrokkenheid is het tevens van belang dat van meet af aan duidelijk is wat de overheid met de inbreng van burgers gaat doen. Ook is belangrijk dat als de overheid burgers inspraak wil geven bij planvorming, de contouren van de plannen in een vroeg stadium bekend worden gemaakt. Beleid mag er omgekeerd niet van uitgaan dat burgers zelf voortdurend opletten wat bijvoorbeeld hun gemeente van plan is door de website van de gemeente of de huis-aan-huis bladen bij te houden. De overheid moet zelf actief op zoek naar de inbreng van burgers, wanneer ze zegt hen inspraak te geven. Mijn vrees is dat dit bijvoorbeeld voor de Omgevingswet niet voldoende geregeld is, en dat deze wet te veel verwacht van mondige burgers. Mondige burgers bestaan uiteraard, maar het is een beperkte groep die sowieso meestal al op andere manieren de weg naar politieke en beleid weet te vinden. Om een meer representatieve groep te horen moet de overheid zelf actie ondernemen.

Omgekeerd moeten burgers ook begrijpen dat de overheid Sinterklaas niet is, en dat inspraak iets anders is dan een wensenlijst inleveren en verwachten dat die wensen gehonoreerd worden. Ik vroeg eens aan een zevental bewonersorganisaties in hoeverre zij het democratisch achten wanneer de overheid wel goed luistert maar toch niet doet wat zij willen. Daar moesten ze op zijn minst erg lang over nadenken. Dit haakt weer aan bij het punt dat voorlichting over de democratische rechtsstaat noodzakelijk is, ook over de werking van democratische procedures.

U vroeg mij ook om onder meer in te gaan op institutionele voorwaarden voor een brede, inclusieve rede, naar aanleiding van het artikel van Tsjalling Swierstra en mijzelf in het Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte (2022) waarin wij een pleidooi hielden voor om activiteiten te 'stimuleren om ontwerpend en experimenterend ver vooruit te denken' in relatie tot de grote problemen van deze tijd. Problemen die gaan over drie soorten afstand: ver weg in identiteit (polarisatie tussen groepen), plaats (mensenrechtenschendingen en oorlogen), en tijd (milieu- en klimaatproblematiek). Over deze vraag schrijf ik graag nog een aparte brief op een later moment.

Ik wens u veel succes met uw belangrijke taak.
Hoogachtend,



Prof. dr. Evelien Tonkens
Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector
Universiteit voor Humanistiek te Utrecht

Overberg, 25 juli 2023.

Geachte heer Kummeling

Dank voor de uitnodiging mijn gedachten op papier te zetten. U vraagt om een brief, dus u verwacht geen doorwrocht essay met voetnoten. Ik vertrouw u mijn gedachten toe en maak van mijn hart geen moordkuil. Liever had ik u een meer positieve analyse gestuurd, zeg ik er meteen bij.

Ik begin met dit verzoek: negeer het financieel domein niet, breng de financiële thematiek en juridisch-rechtstatelijke thematiek samen, en behandel ze niet zoals zovelen als aparte onderwerpen. Vele studies negeren het publieke ‘geld’. Aan de financiële thematiek gekoppelde onderwerpen worden te vaak als technocratisch gekenschetst. Het tegendeel is waar. De ontstaansgeschiedenis van de moderne democratie ligt juist in de verantwoording over publieke middelen; ‘no taxation without representation’. En revolutionaire opstanden vinden hun oorsprong in een belastingoproer; de Nederlandse, de Franse en de Amerikaanse revoluties zijn daar voorbeelden van. De inning, besteding en verantwoording van middelen die geind worden bij burgers en bedrijven is onlosmakelijk verbonden aan de bestuurlijke en rechtstatelijke structuur en cultuur, en is dus niet een apart onderwerp. Vanuit burgersperspectief is de inning en verantwoording van publieke middelen hoofd- en geen bijzaak.

Daarnaast vraag ik uw om aandacht voor historische traditie en gewoonten die het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat mede vormgeven. Dat blijft nogal eens onderbelicht. Je kunt mijns inziens het Nederlands openbaar bestuur, niet begrijpen zonder de geschiedenis te begrijpen. Daarom heb ik er dikwijls op gewezen dat de inrichting van ons openbaar bestuur en de onstaansgeschiedenis van de Rekenkamer stamt uit de 14e eeuw en dat dit doorklinkt tot op de dag van vandaag.

Dat is het verhaal van de Bourgondische erfdochter Maria, die pas werd erkend door de Nederlandse provincien nadat zij toezegde geen belastingen te innen nadat ze daarvoor vooraf toestemming had gekregen van de Staten Generaal. Dat en vele andere zaken werden vastgelegd in het zogenaamde Groot Privilege. Het is de moeite waard dit document nog eens goed te bestuderen, omdat vele eigenaardigheden van het Nederlands openbaar bestuur en daarmee samenhangend ook de bestuurscultuur uit die tijd stammen. Niet de Acte van Verlatinghe is het beginpunt, maar het Groot Privilege.

Naam, functie en opdracht van de Rekenkamer zijn even oud als het verworven recht dat het bestuur vooraf om toestemming moet vragen voor de inning van belastingen

inclusief de daaraan verbonden doelen, en achteraf op onafhankelijke wijze moeten laten controleren of een ieder zich wel aan de afspraken heeft gehouden. Dat principe technocratisch noemen, of zelfs negeren, vind ik een manco in vele analyses.

Hetzelfde geldt voor de analyses waarin de historie van de lokale autonomie niet wordt meegenomen. Redeneren we nu ‘van bovenaf’ of ‘van onderop’? Ik kom hier later op terug. Ik ben het met veel van de analyses van Tjeenk Willink eens, behalve zijn opmerkingen dat de inhoudelijke bevindingen van de Rekenkamer ‘slechts om rekenen’ gaan en niet de democratische rechtstaat direct raakt.

Waar is hier het burgerperspectief, vraagt u zich misschien af?

Haast niemand kent bovenstaande geschiedenis, maar bijna iedereen vraagt zich af wat er met zijn of haar belastinggeld gebeurt en krijgt daarop een onbevredigend antwoord. Het gebrek aan vertrouwen in politiek en overheid is daar direct mee verbonden. Dat 14e eeuwse principe is de laatste decennia verloren gegaan tijdens vele reorganisaties van publieke besteding en publieke inning. Er is tegenwoordig niemand die nog goed uit kan leggen hoe de geldstromen lopen, en of dat op een goede manier is georganiseerd. En daar reken ik mezelf toe - ondanks mijn ‘rijke expertise’. Er is ook niemand in uw commissie die dat kan - en daar reken ik ook de heer Vendrik toe, die dat grif zal beamen. De ‘onnavolgbaarheid’ van publiek geld is een ernstig falen in onze democratische rechtstaat.

Thorbecke ging nog uit van 3 bestuurslagen, drie kringen, die in zekere zin ieder voor zich zelfvoorzienend waren en aldus beoordeeld konden worden. Zijn Grondwet introduceerde niet toevallig tegelijk de ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementair recht op informatie. Daar gaat het hier om: vooraf recht op goede informatie waartoe belastingen worden geind, en achteraf goede informatie wat daar mee is bereikt. Ik kan hierover kort zijn: dat is er niet. En daarvan getuigen tientallen publicaties van de Algemene Rekenkamer. Het is meer dan 20 jaar het Leitmotiv. Mijn voorganger Stuiveling stelde dat het overzichtelijke Huis van Thorbecke verworden was tot het Huis van Esscher. Ik heb die metafoor overgenomen.

Wat is er dan in Nederland gebeurd? In de afgelopen 150 jaar is de financiering van het openbaar bestuur van een voornamelijk lokale aangelegenheid met gemeentelijke belastingen (en uitgaven) veranderd in een voornamelijke centrale aangelegenheid met centrale inning en vervolgens uitgaven-op-afstand. Dat is een breuk met een lange, eeuwen oude traditie die niet of nauwelijks is bestudeerd en beoordeeld. Terwijl de effecten op het openbaar bestuur en de democratie groot zijn.

Nu was deze centralisering van de inning van publiek geld lange tijd logisch verbonden met het creëren van nieuwe, sociale voorzieningen, maar niet altijd. En merkwaardigerwijs is door de wetgever geïnitieerde decentralisering van taken en uitgaven de afgelopen 30 jaar niet gepaard gegaan met decentralisering van de inning - zoals dat wel in landen als Zweden gebeurde. Volksvertegenwoordigers op de 3 bestuurslagen kunnen dus niet inkomsten en uitgaven aan elkaar koppelen en daarover hun kiezers informeren. Terwijl dat hun primaire functie is.

Bovendien is de onafhankelijke controle op die pluriforme geldstromen niet mee gegaan. De Rekenkamer is sinds de eerste Grondwet alleen bevoegd de rijksfinancien en het rijksbeleid te controleren en te beoordelen. Willem I stelde nog voor door de Rekenkamer ook de provinciale en lokale geldstromen te laten controleren, maar dat werd tegengehouden door de overige leden van de grondwetscommissie. Nergens vind ik een bron die dat onderzoekt en verklaart. Mijn theorie is, dat daarmee de Koning, het Rijk, zicht en grip zou krijgen op de lokale financiën en in de 19e eeuw was dat het overgrote deel van het publieke geld. Dat wilden ‘men’ voorkomen.

Pas in de periode 1880-1920 is de omslag gekomen dat rijksinkomsten en -uitgaven de lokale overtroffen. En pas sinds het begin van de 20e eeuw kennen we geldstromen van Rijk naar gemeenten via het indertijd geïntroduceerde Gemeentefonds. Deze zijn vooral de laatste 20-30 enorm in omvang en betekenis toegenomen. Maar tot op de dag van vandaag geldt, dat de Rekenkamer dat centraal geïnde geld niet mag ‘volgen’, het bijbehorende beleid dus niet kan beoordelen, en dat ‘onnavolgbaarheid’ dus ook een letterlijke betekenis heeft.

En op lokaal niveau is geen oplossing. Allereerst heeft de gemeente geen invloed op 90% van de inkomsten, en ten tweede is de onafhankelijke controle in handen van private accountants met de opdracht te kijken naar ‘getrouwheid’ van de cijfers. Lokale Rekenkamers zijn een recent fenomeen en nooit tot wasdom gekomen. Er is dus geen onafhankelijke derde partij meer.

Bovenstaande beweging is niet alleen inhoudelijk merkwaardig, maar vooral democratisch funest. Immers, gemeenten bijvoorbeeld zijn voor bijna 90% van hun uitgaven aangewezen op landelijke middelen. Dat geld ontvangen zij voor toegenomen taken via een steeds ingewikkelder wordend verdeel systeem - lump sum en vrij besteedbaar via het gemeentefonds - en deels in diverse soorten speciale uitkeringen. In theorie heeft de wetgever de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheden gegeven om daar ordenend in op te treden (besluit begroten en verantwoorden), maar in de praktijk wordt daar geen gebruik van gemaakt. En bij Kamerleden is deze bevoegdheid onbekend is mijn ervaring. Ik kan daar meer over zeggen, maar laat het nu hierbij.

De enige formele lijn tussen burger en gemeente is die van de lokale heffingen waaronder de OZB. Die OZB is voornamelijk van symbolische betekenis in een gemeentebegroting, percentueel stelt het niet veel voor. Maar voor een burger is dit zijn enige directe lijn en dus uit hij/zijn zijn ongenoegen over een verhoging van de OZB van enkele procenten, die in werkelijke Euro's weinig betekenisvol zijn. Ik was wethouder Financien en kan u verzekeren, op zo'n moment kun je tegen burgers niet zeggen "uw klacht gaat nergens over" en "ik kan geen gaten in de begroting dichten met die OZB".

Het enige waar burgers en lokale politici het dan over eens worden, is dat er te weinig geld komt uit 'Den Haag'. Maar dat dit geld via een omweg uit eigen zak komt, wordt op dat moment vergeten. We vragen meer geld voor jeugdzorg, onderwijsgebouwen, bibliotheken, integratie, probleemgezinnen enzovoort zonder aantoonbaar gemaakt kan worden dat (gebrek aan) geld de kern van het probleem is. Gebrek aan informatie is er wel, zoals ik hierboven aangaf.

Dit hield ik bij een toespraak de VNG in 2015 voor:

"Velen hier in de zaal, dat weet ik als oud-wethouder Financiën, zijn de meningen toegedaan dat er onvoldoende geld is om de nieuwe gedecentraliseerde taken uit te voeren. Maar ik houd u voor dat u dat niet kunt weten. Hoe zou u dat moeten weten? Maar ter geruststelling zeg ik tegelijkertijd; degenen die beweren dat er teveel geld naar die taken gaat, kunnen dat ook niet weten. Het is een misverstand dat hardnekkig is, dat we zouden weten of het geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt besteed – en daar zinnige opmerkingen over kunnen maken."

Stap voor stap hebben gemeenten steeds meer taken gekregen de afgelopen decennia en dus via die verdeelfondsen de middelen. Maar nooit is er op een behoorlijke manier (vooraf) bepaald hoe je informatie kunt verstrekken aan de volksvertegenwoordiging over de besteding er van. Ik liep daar als wethouder, als Kamerlid en als President van de Rekenkamer tegen aan. Ik kan u vele voorbeelden geven in deze brief, maar ik beperk me tot een verwijzing naar diverse essays en lezingen hierover. En ik wijs er ten overvloede hier op, dat het mij dus gaat om dat grondwettelijk recht op informatie. En nogmaals, dat is geen technocratisch vraagstuk maar een democratisch vraagstuk. En een verworvenheid die in 1848 in de Grondwet werd geïntroduceerd. (De WOB een de WOO zijn geen panacee voor dit probleem.)

Onvrede, onbehagen en ongenoegen over het functioneren van de overheid is naar mijn mening terug te leiden tot een gebrek aan (goed georganiseerde) informatie verschaffing. Het moet uitlegbaar zijn wat er met belastinggeld is gebeurd. Dat is een grondrecht. Ik kan na 10 jaar lid geweest te zijn van het college van de Algemene Rekenkamer niet zeggen of we in Nederland meer kunnen bereiken met hetzelfde geld, dan wel hetzelfde kunnen bereiken met minder geld. En ieder die een stem uitbrengt bij de verkiezingen zou daar toch zijn keuze op moeten kunnen bepalen lijkt me. “No taxation without information” zou ik zeggen. Want “representation without information” ontaardt in het huidig postmodern politiek toneel. De politiek is louter zelf-referentieel geworden.

De versplinterde uitvoerende macht
Gelijk opgaand met bovenstaande beweging van centralisatie van inning van geld, en op afstand daarvan gestelde besteding en verantwoording van datzelfde geld, is een andere opvatting over organisatie van publieke taken dominant geworden. Ik vat die nu samen als ‘New Public Management’ en benoem er 2 kenmerken van; (1) scheiding van beleid en uitvoering; en (2) financiering van de uitvoering vormgeven op basis van financiële prikkels. Ook hier weer is mijn opvatting dat het gaat om een management-vraagstuk of een democratisch probleem, maar om een probleem voor de democratische rechtstaat.

Inhoudelijk komt mijn kritiek grotendeels overeen met die van de heer Tjeenk Willink, dus ik kan hier kort over zijn. Ik sluit me bij zijn analyses aan. Het onderwijs, de gemeenten en provincies, maar ook de organisaties in de justitiële ketens (Politie, OM en Rechtspraak) worden gefinancierd op basis van financiële incentives die geacht worden hun prestaties te beïnvloeden. Dat varieert van diploma-financiering voor universiteiten, postcode dichtheid voor gemeenten, P maal Q financiering in de rechtspraak met voorschotten en doelmatigheids-verrekening, enzovoort. Het geloof in de werking van die systemen is zo groot, dat het doorgaans niet nodig wordt geacht ze te evalueren of te voorzien van een adequaat feedback-mechanisme op uitwerking. Modellen hebben de werkelijkheid vervangen, zoals Paul Frissen aangeeft in onder meer zijn boek “De integrale staat” - dat ik u overigens van harte kan aanbevelen.

Veel van deze verdeel-systemen zijn geen onderdeel van het verkeer tussen kabinet en parlement met bijbehorende informatie voorziening vooraf en achteraf - zoals dat in een democratische rechtstaat betaamt. Er kan dus ook niet worden geleerd van de praktijk, geen kennis worden opgedaan die behulpzaam is in de jaarlijkse begrotingscyclus en het verkeer tussen kabinet en Staten Generaal.

Wat dat betreft lijkt deze problematiek op dat wat ik in de alinea’s hierboven beschreef. Maar het voegt een dimensie toe, die ook onderdeel is van het rapport van de commissie-Bosman. Met het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties (vaak zelfstandige

bestuursorganen en/of rechtspersonen met een wettelijke taak) is kennis van die uitvoering verdwenen bij de organisaties die beleid ‘maken’. Dus bij het democratisch proces van vooraf plannen maken en achteraf resultaten beoordelen ontbreekt kennis en informatie over de uitvoerbaarheid van die opgave. De linkerhand weet niet wat de rechterhand vermag.

Controle als tegenmacht?
En vervolgens is ook de controle op de verantwoording door de Rekenkamer verworden tot het nagaan of ‘het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer is overgeschreven, zoals ik wel eens opmerkte. Ik heb eens uit laten rekenen, dat hooguit zo’n 30% van het centraal geinde geld ook centraal besteed en verantwoord wordt. Het is allemaal door de wetgever naar ‘elders’ georganiseerd. Vooraf en achteraf geen informatie; het politiek debat beperkt zich tot euro’s meer of minder zonder goede basis voor democratische besluitvorming. Pas bij uit de hand gelopen praktijken, die doorgaans in media-berichtgeving worden gezien, komt het parlement in actie en wordt de minister ‘ter verantwoording geroepen’.

Ik verwijs u naar alle parlementaire enquêtes en onderzoeken van de afgelopen 40 jaar, die allemaal dit thema hebben. Ook uitvoering en uitvoerbaarheid van publieke taken is een onlosmakelijk onderdeel van de democratische rechtstaat, en tot mijn spijt kunnen we niet anders dan concluderen dat ook dit een gemankeerd onderdeel is. En iedere analyse wordt weer in handen gegeven van ‘beleidsmakers’ die zelf onderdeel waren van het probleem.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat
Wat doet bovenstaande beweging met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid? Dat is toch het ankerpunt in de parlementaire democratie? De afgelopen jaren is niet alleen “stelselverantwoordelijkheid” in opkomst, maar ook ‘autonomie’ mag zich verheugen in toenemende populariteit. Vele publieke partijen vinden het zelf-evident om autonoom te zijn. Er is lokale autonomie van gemeenten, professionele autonomie van onderwijs- en zorgbestuurders, en meer rechtsstatelijke autonomie van Officieren van Justitie en Rechters.

Nu is autonomie een bijzonder woord, en betekent het iets anders dan onafhankelijk of zelfredzaam. Autonomie zegt ook iets over de verhouding met de omgeving. Anarchisten streven naar een autonome staat. Maar een gedecentraliseerde eenheidsstaat kan niet bestaan uit publieke organisaties met een zeer vergaande autonomie - wel met onafhankelijkheid. Ook hier helpt de geschiedenis. In Nederland werd zeer laat de klok overal gelijk gezet, omdat gemeenten meenden zelf te kunnen bepalen hoe laat het was. Een wet was nodig om de klokken gelijk te zetten in de eenheidsstaat. Het heeft tot lang in de 19e eeuw geduurd voordat er een eenheidstaal was. U kunt Shakespeare om die reden makkelijker lezen dan Vondel.

Er zijn meer voorbeelden, maar mijn punt is dat deze invulling van autonomie er tot op de dag van vandaag voor zorgt dat er geen gemeenschappelijke definities zijn van zaken waar diverse publieke partijen mee moeten om gaan. Van het begrip zwerfjongere door gemeenten, tot en met zaakbehandeling in de strafrechtketen; de linkerhand weet niet wat de rechter doet. Er is vaak Babylonische spraakverwarring in plaats van transparantie. Veel bestuurders in het publiek domein weigeren zich achter gemeenschappelijke definities te scharen, of hun organisaties vergelijkbaar in te richten met een beroep op die autonomie. En dat terwijl meer eenheid in de eenheidstaat de zelfstandigheid van dezelfde organisaties niet aan zou tasten, hooguit hun functioneren en presteren kan helpen verbeteren - omdat een gesprek onder professionals weer mogelijk wordt.

Scheiding der machten?
Uw commissie zal zich ook richten op het vraagstuk van de ‘scheiding der machten’. Mijn eerste vraag is dan altijd; ‘hebben we die dan?’ Als er nu iets onduidelijk is, dan is het dat wel. Ministers zijn uitvoerende macht en wetgevende macht. Beide Kamers zijn wetgevende macht en controlerende macht. De minister zelf is niet duidelijk wanneer hij/zij optreedt als wetgever en wanneer als uitvoerder. Erger, er zijn vele voorbeelden waarin de minister in zijn/haar hoedanigheid als uitvoerende macht interpreteert wat de wetgevende macht eigenlijk heeft bedoeld. Sterker, ik maakte mee dat de minister van Financiën tegen de Kamer vertelde wat de (onafhankelijke) Rekenkamer wel en niet zou mogen vinden, met het zelf toegeëigende gezag van de medewetgever (en zijn ondersteunende ambtenaren). Vanzelfsprekend had de minister niet het laatste woord, maar het voorbeeld tekent de verwarring.

De uitvoerende macht is verdeeld over kerndepartementen, diensten, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen - met een steeds veranderende formele ministeriële bevoegdheid/verantwoordelijkheid. En daar zijn ook nog eens bijgekomen de ‘Autoriteiten’, waar ik de tel ben kwijt geraakt. Ze maken eigenstandig regels waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden. Deze autoriteiten van soms wel of niet onder het gezag van een minister, maar soms ook onder EU regels. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt geen ZBO of RWT te zijn, maar een EU instituut. De Nederlandse Bank stelt geen Nederlands toezichthouder meer te zijn, maar onder het gezag van de ECB te vallen.

Hoe wordt dergelijke uitvoerende macht gecontroleerd? Hoe kunnen we als burgers deze vorm van regelgeving ter discussie stellen? Thorbecke sprak in 1848 zeer beknopt van ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ omdat volgens de Grondwet de regering bestaat uit Koning en ministers. De Koning kon geen bevoegdheden meer hebben, dus geen verantwoordelijkheid meer hebben in die regering, en moest derhalve onschendbaar zijn. Duidelijk werd daarmee dat alleen ministers, en niet de Koning, zich verhielden tot het parlement. Duidelijk werd dat het parlement meer was dan mede-wetgever maar ook

controlerende macht is, al duurde het lang voordat Kamerleden gebruik durfden maken van hun recht op informatie.

Intussen is die situatie totaal veranderd getuige de tienduizenden moties, schriftelijke en mondelinge vragen die een kabinet jaarlijks te verwerken krijgt. De inhoud is niet alleen zeer gedetailleerd maar reikt vooral veel verder dan de ministeriële verantwoordelijkheid. Was dat wel de bedoeling van de Grondwetgever? vraag ik uw commissie.

Tegenwoordig zijn begrippen als stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid gemeengoed geworden. En soms lees ik in serieuze artikelen dat de minister-president ‘eind-verantwoordelijk’ zou zijn. Ik kan deze verwarring over staatsrechtelijke verhoudingen alleen maar verklaren door intellectuele slordigheid en talige dubbelzinnigheid (geen onderscheid tussen accountable en responsible zoals in het Engels). En vanwege het recht op informatie is het aantal Kamervragen, schriftelijk en mondeling, tot duizelingwekkende hoogten gestegen - maar zoals hierboven vermeld is daarmee informatie overdracht niet gelijk op gegaan. Feit is evenwel dat het leerstuk van macht en tegenmacht lijdt onder die chaos. De macht is onduidelijk gedefinieerd en daarmee en daardoor ook de tegenmacht.

En bij die intellectuele slordigheid reken ik ook de omgang met de term ‘overheid’. Want wat die wel en wat die niet is, kan ik nergens vinden. Er is ook geen gemeenschappelijke definitie in het maatschappelijk verkeer. De Grondwet duidt nergens wat de Staat is en wat de Overheid is. Onderwijs is nog een ‘aanhoudende zorg van de regering’ maar de sociale grondrechten zijn een ‘aanhoudende zorg van de overheid’. Bij de eerste weet ik waar ik moet zijn als burger; Den Haag. Maar bij wie moet moet ik me melden, als iets de zorg van de overheid is? En bij welke volksvertegenwoordiger?

Er is nog iets merkwaardigs gebeurd als we de geschiedenis naar centrale inning en daarna centrale besteding overzien; er is rechtsongelijkheid ontstaan. Burgers betalen overal hetzelfde omdat overal in Nederland dezelfde belastinggrondslagen bestaan. In die zin zijn burgers gelijk voor de wet. Maar door de decentralisaties van de besteding, vooral die in het sociaal domein, staat daar geen gelijkheid voor de wet tegenover waar het gaan om aanspraken op voorzieningen. Gemeenten mogen immers op basis van lokale autonomie afwijkende keuzes maken, de voorzieningen die ze moeten organiseren impliceren niet dat overal dezelfde rechten ontstaan. En dat betekent dat je in gemeente A en B wel hetzelfde betaalt aan belastingen, maar daar in gelijke omstandigheden niet hetzelfde voor terug krijgt.

Integriteit

Toch nog iets was volgens mij niet bovenliggend probleem is, maar vaak wel wordt genoemd als kenmerk van de slecht functionerende overheid: (een gebrek aan) integriteit. Veel van de zaken die ik hierboven beschrijf zijn begonnen met goede bedoelingen en niet met kwade. Veel fouten en problemen zijn in de kern geen integriteitsproblemen. Dat maakt ze overigens niet minder serieus.

Ik heb voor de provincie een onderzoekscommissie mogen voorzitten die onderzoek deed naar bestuurscultuur. Paul Frissen en Kitty Nooy maakten deel uit van deze commissie. Ik raad uw commissie het rapport "Engelen bestaan niet" aan. We kwamen tot 7 conclusies:

1) Een systematisch patroon van omvangrijke integriteitsschendingen heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Evenmin zijn mogelijk strafrechtelijk vervolgbare handelingen aangetroffen.
2) Wel was er sprake van machtsuitoefening door bestuurders die niet altijd getuigde van waarden als gematigdheid, proportionaliteit en terughoudendheid.
3) Er werd in de praktijk onvoldoende tegenspraak geboden of weerwoord gegeven door vrijwel alle betrokkenen binnen en buiten het provinciaal bestuur.
4) Bovenstaand kwam boven op een zwak ontwikkelde praktijk van betekenisvolle en effectieve 'checks and balances' binnen bestuursorganen en tussen bestuursorganen en daaraan verbonden partijen.
5) Grote ambities gepaard met ruime financiële mogelijkheden aan de kant van de provincie hebben in die zwak ontwikkelde praktijk van 'checks and balances' geleid tot rolconflicten en wantrouwen over genomen besluiten.
6) De beschuldigingen in de media vonden een vruchtbare voedingsbodem in een politiek klimaat waarin tijd en aandacht voor hoor en wederhoor ontbraken. Tegelijkertijd bleken beschuldigingen na nader onderzoek regelmatig ongegrond.
7) Limburg heeft last van een imago, en van een zelfbeeld, dat niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid.
   Een kwestie van cultuur en een kwestie van structuur dus.

De berichtgeving over dit rapport bevatte doorgaans abusievelijk een andere conclusie die ook nog eens als "hoofdconclusie" werd bestempeld. We zouden geconcludeerd hebben dat er in Limburg net als in de rest van Nederland niet veel aan de hand is. In werkelijkheid schreven we als een soort toegift, een 'a propos' het volgende:

"Tegelijkertijd heeft de commissie niet kunnen vaststellen dat wat in Limburg politiek en bestuurlijk gebeurt, sterk afwijkt van wat in de rest van Nederland gebruikelijk is. Het verschil tussen de Limburgse bestuurscultuur enerzijds en andere bestuursculturen in Nederland anderzijds is naar het oordeel van de commissie niet groter en betekenisvoller

dan de verschillen tussen bestuursculturen van de onderscheiden bestuurlijke lagen en actoren in de provincie Limburg als geografische eenheid. (…) Dat de commissie heeft moeten concluderen dat de provincie Limburg geen significant afwijkende bestuurscultuur heeft, is natuurlijk maar ten dele geruststellend. Iets wat in heel Nederland gebeurt, past kennelijk in de actuele staat van de Nederlandse bestuurscultuur. Dat maakt aandacht voor bestuurlijk handelen nog steeds relevant en urgent. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat politiek ook het maken van vuile handen is. Alleen al daarom zijn tegenmacht en hindermacht van groot gewicht. Engelen bestaan niet. Ook niet in Limburg."

De titel van het rapport en deze laatste zinnen kwamen van een vaak verkeerd begrepen citaat. Omdat het ook voor uw werk inspirerend kan zijn, geef ik het hier mee:

"Als mensen engelen waren, zou er geen bestuursmacht nodig zijn. Als engelen mensen zouden besturen, zou er geen externe of interne verantwoording nodig zijn. Wanneer men een bestuursmacht ontwerpt, die zal worden uitgeoefend door mensen over mensen, is dit de grote moeilijkheid: men dient eerst het bestuur in staat te stellen de bestuurden in de hand te houden en het bestuur vervolgens te verplichten zichzelf in de hand te houden. Afhankelijkheid van het volk is ongetwijfeld de voornaamste manier om het bestuur in de hand te houden; maar de ervaring heeft de mensheid geleerd dat aanvullende voorzorgsmaatregelen nodig zijn."James Madison, Federalist Papers, Nummer 51, 1788

Tot slot
Wellicht vraagt u zich na deze litanie af welke voorstellen ik zou doen om het tij te keren. Ik geef bewust geen antwoord op die vraag. Het is er mij nu om te doen, om de probleem-analyse met u te delen.

Tot slot, moet me van het hart, dat u in de bronnen op de website in het geheel geen verwijzing heeft naar enig document van de Algemene Rekenkamer. U noemt wel publicaties van de andere colleges en adviesraden. Ik verzoek u toch nog eens de overkoepelende studies van de Algemene Rekenkamer te betrekken bij uw opgave. Ik hoop dat bovenstaande daar mede toe aanleiding geeft.

Met vriendelijke groet,

Arno Visser

Leiden, 13 juli 2023

De rechtsstaat is er niet om de overheid te beschermen

‘ *(…) disembedded individualism is a necessary fiction for the evolution of liberal democracy and its moral and legal order.*’ Yaron Ezrahi, 2012, p. 34

Aan de commissie Rechtsstaat,

Sinds kort kent de Nederlandse Grondwet een ongenummerde algemene bepaling die luidt: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’ Een merkwaardig artikel. Het in 2022 aan de Grondwet toegevoegde artikel probeert niet zozeer juridisch te binden, als wel uit te drukken wat de kernwaarden en de grondvesten van ons door de eeuwen gegroeide Nederlandse constitutionele bestel zijn.[1] De bepaling is – zo is te lezen in de toelichtende stukken – vooral verklarend bedoeld, maar heeft daarnaast ook evocatieve waarde: ze doet ook een appèl. [2] Waaraan wordt dan geappelleerd?

Het begrip rechtsstaat volgens de algemene bepaling (2022)

Als het gaat om de rechtsstaat, waartoe ik me hier zal beperken, wijst de toelichting op het voorstel tot die algemene bepaling op een aantal institutionele kenmerken van een staatsorganisatie. Met name op vier ‘vereisten’, zoals die in de staatsrechtswetenschap en ook wel daarbuiten, worden gepostuleerd, te weten a) het legaliteitsbeginsel (dat verlangt dat machtsuitoefening door de overheid alleen plaats mag vinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen), b) het idee van de machtenscheiding – of machtenspreiding (het idee dat overheidsmacht verdeeld moet zijn over verschillende overheidsmachten of -functies die elkaar kunnen controleren en zo elkaar in evenwicht houden), c) onafhankelijkheid van en onafhankelijke rechtspraak, en d) de bescherming van aanspraken op een (overheidsvrije) individuele vrijheidssfeer van (groepen of

[1] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 3.
[2] ‘Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat met de algemene bepaling verandering wordt aangebracht in het genuanceerde samenstel van regels die ons constitutionele stelsel vormen’ zo beklemtoont de memorie van toelichting. *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 8.

institutioneel verbonden) onderdanen/burgers: de grond- en mensenrechten.[3] Deze beginselen, uitgangspunten of vereisten worden in die toelichting als betrekkelijk onomstreden vanzelfsprekendheden geponeerd, het idee van de introductie van de algemene bepaling is dan dat deze evidenties 'beter', 'verder', 'voortdurend' zullen worden gewaarborgd, die die te 'benoemen'.[4]

Een paar dingen vallen in het gebruik van het idee van de rechtsstaat in die algemene bepaling en de toelichting – toch een van de meest 'officiële' lezingen van het begrip rechtsstaat van de afgelopen jaren. Ten eerste het pleonastische element: de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Naar zijn definitie vormen grondrechten al onderdeel van de rechtsstaat zelf. Waarom dat tweemaal noemen? Ten tweede worden er nauwelijks woorden vuilgemaakt aan de oorsprong en ontwikkeling van het rechtsstaatsbegrip en latere fundamentele rechtsbeginsel.

De oorsprong & kern van de rechtsstaatgedachte

De rechtsstaatsgedachte is – historisch gezien – een antwoord op willekeurig, onvoorspelbaar overheidsbestuur, zoals dat bijvoorbeeld kan ontstaan door autocratische machtsuitoefening.[5] De idee rechtsstaat drukt een *rechtvaardigheidstheorie* of *legitimiteitstheorie* uit: door het overheidsmacht (regeringen en regeerders) te binden aan het recht, wordt machtsmisbruik en willekeur voorkomen, vrijheid (beter) beschermd, rechtszekerheid gediend het vertrouwen dat burgers, bedrijven en instellingen in hun overheid kunnen hebben vergroot (waardoor er beter kan worden samengewerkt, politieke stabiliteit groter wordt, burgers beter kunnen worden gemobiliseerd en de kracht van die samenleving – ook in economische zin – per saldo toe kan nemen).[6] Dat idee van 'a government of laws and not of men'[7] (heerschappij van het recht/rule of law) is een voorbeeld van een tegenwoordig wereldwijd 'gesocialiseerd' legitimiteitsconcept, al wordt het dan niet overal aangehangen.[8] Het idee van die rechtsstaat ontwikkelde zich in het Westen vooral in het tijdperk van de *Verlichting*, in de zeventiende en achttiende eeuw, en werd op veel plaatsen in het constitutionele recht verankerd vanaf de negentiende en twintigste eeuw. Aan de stam van dat rechtsstatelijke kernidee van *rechtsbinding van de overheid* en *de-personificatie van macht en gezag* (van persoon naar abstracties als ambt, volk, et cetera) ontsproten tijdens de Verlichting drie nieuwe ideeënloten:

> a) de gedachte van (territoriale) *autonomie en zelfbeschikking* (het idee dat een volk van een land – *een staat* – zichzelf zonder inmenging van buitenaf – soeverein – eigenstandig mag besturen en zelf vorm mag geven aan het eigen lot);

---

[3] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 7.

[4] 'Met het opnemen van de voorgestelde algemene bepaling wordt de grondwettelijke waarborging van de rechtsstaat uitdrukkelijk benoemd.' zegt de toelichting daarover. *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 7.

[5] Wim Voermans, *Het verhaal van de grondwet; zoeken naar wij*. Amsterdam: Prometheus 2019, p. 127.

[6] Zie Voermans 2019, p. 266 en p. 287-308.

[7] Volgens de overlevering In 1780 door 'founding father' en latere president van de Verenigde Staten, John Adams (1797—1801) in de constitutie van Massachusetts geïntroduceerd. Artikel XXX van de tekst van 1780 daarvan zegt: 'In the government of this commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them; the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them; the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them; to the end it may be a government of laws, and not of men.'

[8] In China bijvoorbeeld. Volgens traditioneel 'confucianistisch' denken –nog steeds invloedrijk in China – kan een wet of het recht nooit uit zichzelf regeren. Regeren is mensenwerk, en wijsheid niet (alleen) de wet of het recht behoort daarvoor het leidend beginsel te zijn. Zie: Samuli Seppänen, *Ideological Conflict and the Rule of Law in Contemporary China; Useful Paradoxes*. Cambridge: Cambridge University Press 2016, p. 30-33. Zie ook Voermans 2019, p. 340.

b) het denkbeeld van het *sociaal contract* (dat de overheid regeert op basis van een – 'ooit' gesloten sociaal – contract, dat inhoudt dat die overheid burgers beschermt en hun vrijheden garandeert, in ruil voor de loyaliteit van burgers en dat overheidsmacht voorwaardelijk is: worden de afspraken geschonden dan is de burger niet langer loyaliteit verschuldigd, en

c) het idee van *individualiteit*: ieder mens is een (zelfstandig denkend) individu, drager van onvervreemdbare rechten, vrijgeboren en gelijkwaardig aan een ander, en als zodanig beschermingswaardig door de overheid.

Het voert hier te ver om al deze elementen en ontwikkelingslagen van de moderne rechtsstaatgedachte verder uit de doeken te doen (ik verwijs daarvoor naar de wat uitgebreidere poging tot behandeling daarvan in W. Voermans, *Het verhaal van de grondwet; zoeken naar wij*. Amsterdam 2019, p. 137-147 en de hoofdstukken 9 tot en met 16 en W. Voermans, *Onze constitutie; de geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*. Amsterdam 2023, p. 54-74 en p. 132-142). Wat hier wel van belang is, is te weten waar die kern van de rechtsstaatsgedachte steeds om draaide en draait: door rechtsbinding voorkomen van willekeur en daardoor het beschermen van vrijheid en vergroten van vertrouwen in de overheid en tussen burgers onderling. Aan de kern van dat idee – de rechtsbinding van een 'ontpersoonlijkte' de overheid – wordt wel heel marginaal lippendienst bewezen in de toelichting bij de algemene bepaling. Die zegt daarover:

> 'De rechtsstaat (…) garandeert weliswaar de beperking van de macht door het recht, maar deze macht en dit recht dienen wel op democratische wijze gelegitimeerd te zijn, te worden en te blijven.'[9]

De rechtsstaat wordt hiermee niet alleen in de sleutel gezet van de democratie, maar er zowat mee vereenzelvigd. Dat is kenmerkend voor hoe daar tegenwoordig wel tegen aan wordt gekeken: de rechtsstaat als instrument van democratisch gelegitimeerde macht ten dienste van de overheid zelf (*overheidscentrisch gebruik*) . Ons denken over rechtsstaat, maar vooral het denken van overheidsinstanties over wat de rechtsstaat is, lijkt de afgelopen tijd stilletjes te zijn opgeschoven in die instrumentele richting.

Overheidscentrisch gebruik rechtsstaatsidee

In een recente column uit het web-tijdschrift *De Hofvijver* hekelt historicus Jan Dirk Snel die – haast ongemerkte – betekenisverschuiving van het begrip rechtsstaat in de afgelopen jaren.[10] Hij zegt daarover:

> (…) het begrip rechtsstaat [is] de laatste jaren onderhevig geweest aan een opvallende verschuiving en verbreding. Van een beperkt normatief begrip met een nauwgezet bepaalde inhoud werd het een algemeen omschrijvend begrip, waaronder zo ongeveer alle aspecten van ons staatswezen worden gevat.
>
> De rechtsstaat betekende altijd dat de overheid zichzelf vrijwillig aan bepaalde rechtsnormen onderwierp. De enige normadressaat was de overheid zelf. Maar nu verstaat men in de praktijk onder de rechtsstaat vaak niet alleen een staat die zichzelf aan het recht bindt, maar ook een staat die het recht handhaaft.

[9] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 3.
[10] Jan Dirk Snel, 'Het begrip rechtsstaat is de laatste jaren in betekenis verschoven', *De Hofvijver* 26 juni 2023, https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vvllwqvzjxdyx/vm45a3k0k1wh Geraadpleegd 14 juli 2023.

Een van de voorbeelden die hij aanhaalt is hoe de koning in een toespraak over de moord op Peter R. de Vries spreekt als een 'aanslag op de rechtsstaat'. Dat voorbeeld staat niet op zichzelf. Ook na andere schokkende moorden van de afgelopen tijd werd gesproken over de 'ondermijning van de rechtsstaat'. Ook de activiteiten van georganiseerde (drugs)criminaliteit worden steeds meer door die bril bekeken: ze worden gezien als ondermijning van de democratische rechtsstaat. Die benaderingswijze is zelfs terug te vinden in wetgeving. Het nieuwe, onlangs gewijzigde, tweede lid van art. 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW), dat ontbinding van rechtspersonen mogelijk maakt die handelen in strijd met de openbare orde, luidt:

> 2. In ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel dat of de werkzaamheid die leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.

De adressaat van de rechtsstaat is hier niet de overheid zelf, maar de organisatie die haar dreigt te ontwrichten. Waar 'rechtsstaat' vooral bedoelt burgers te beschermen tegen de overheid, is dat hier precies omgedraaid: de overheid wordt beschermd tegen de burgers. Een soortgelijke gedachte is terug te vinden in het conceptwetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen dat onlangs in consultatie werd gebracht. Artikel 86 daarvan maakt het mogelijk dat een politieke partij kan worden ontbonden: 'indien de partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.'

Risico's betekenisverschuiving rechtsstaat

Je kunt je afvragen: wat is hier nu mis mee? Een democratie moet zich toch kunnen verweren tegen ondermijning? Waarom spijkers op laag water zoeken bij een geringe betekenisverschuiving van het rechtsstaat-begrip? Typische juristerij om de nuances uit te benen? Ik denk het niet. Die betekenisverschuiving is belangwekkend en riskant.

Ten eerste al omdat je je toch nauwelijks voor kunt stellen dat hoe verstorend en afschuwelijk ook het gedrag van burgers, bedrijven of instellingen dat daarmee het idee van de binding van overheidsmacht aan het recht daarmee aan het wankelen wordt gebracht. Eerder wordt de discussie vaak in omgekeerde richting gevoerd: moet de overheid wel zo worden gehinderd door het recht bij de bestrijding zware criminaliteit?

De tweede dimensie is belangrijker. De rechtsstaatgedachte is een van de belangrijkste pijlers onder onze manier van politiek en economisch samenleven.[11] Doordat de overheid zich aan het recht moet houden, wordt willekeur voorkomen, groeit het (basis)vertrouwen in de overheid en in elkaar, wat weer goed is voor politieke stabiliteit, economische verhoudingen, de markt en daarmee (op termijn) welvaart. Niet mag vergeten worden dat dat vertrouwen dat de rechtsstaatgedachte oplevert en al die goede dingen die daarmee samenhangen, een idee, een 'geloof' is. Een geloof in de aanvaardbaarheid van overheidsgezag, waarmee we collectief kunnen *geloven* dat regels die op de juiste manier en door de juiste instantie vastgesteld zijn en doorgezet worden, ook *legitiem* – aanvaardingswaardig – zijn.

[11] Zie Voermans 2019, p. 287-308.

Rechtsstaat als legitimiteitsvehikel[12]

Legitimiteit van een politiek of rechtssysteem is geen gefixeerde eigenschap, maar een (proces van) collectieve overtuiging. Aan het begin van de vorige eeuw doet Max Weber daarover al een rake observatie:

> De basis van ieder gezagssysteem en de daarmee samenhangende bereidheid daaraan te gehoorzamen, is een geloof: een geloof waaraan mensen die gezag uitoefenen aanzien ontlenen.[13]

Aanvaarding van autoriteit en naleving van regels is, volgens Weber, het gevolg van een legitimiteitsgeloof (Legitimitätsglaube). En dat geloof houdt gelijk tred met onze overtuiging dat de autoriteit die ons opdraagt dingen te doen of na te laten, ook de goede papieren heeft om navolging te *mogen* verlangen. Bijvoorbeeld omdat die autoriteit zich kan beroepen op een hem toekomende juridische bevoegdheid die zijn basis vindt in een geldend rechtssysteem (rationeel-legaal gezag), op traditie (traditioneel gezag) of op het (emotionele) charisma van zijn leider(s) (charismatisch gezag).[14] Legitimiteit van opgelegde normen en regels behelst wel wat meer dan individuele overtuiging. Wil een politiek of rechtssysteem kunnen bouwen op duurzame gehoorzaamheid, dan zal het aanvaardingsgeloof – de legitimiteit – moeten *socialiseren*[15] tot de in een samenleving algemeen aanvaarde overtuiging dat de bevelen van de autoriteiten nageleefd *moeten* worden.[16] Legitimiteit *is* niet iets, het drukt vooral een *behoren* uit: een voortdurend proces van *legitimering*.[17] Voor dat proces van legitimering is overheidsgedrag, bevestiging van de rechtsstaatgedachte in woord en daad wezenlijk. Om vertrouwen te kunnen houden in het recept van de rechtsstaat (overheidsbinding, vertrouwen en alles wat daarmee samenhangt) is voortdurende herbevestiging ervan door de overheid van het grootste belang. Daar waar de overheid zichzelf – om welke reden dan ook – niet meer door het recht laat binden – zoals in coronatijd gebeurde, of tijdens de toeslagenaffaire – breekt er meer dan alleen 'rechtsregeltjes'. Waar de overheids-Prometheus de ketenen van het recht breekt, wordt de kern geraakt van het vertrouwen dat burgers in een samenleving die is opgetrokken rondom de rechtsstaatidee. Dat geldt niet alleen voor regel-breken door de overheid, dat geldt ook voor het omdraaien van de werkingsrichting van de rechtsstaat idee: van een concept dat de burgers beschermt tegen

---

[12] Dit gedeelte is grotendeels overgenomen uit Voermans 2019, hoofdstuk 26.

[13] Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Talcott Parsons (ed.), New York: Free Press 1964, p. 382.

[14] Weber 1964, p. 328-329.

[15] Tom R. Tyler, *Why do People Obey the Law?* Princeton & Oxford: Princeton University Press 2006, p. 176-178. Zie ook David Easton, A Re-assessment of the Concept of Political Support, *British Journal of Political Science*, Vol.5(4) 1975, p.435-457, m.n. p. 448.

[16] Zie over de relatie tussen legitimiteit en politiek vertrouwen Jacques Thomassen, Rudy Andeweg & Carolien Ham, Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their interrelationship, in: Sonja Zmerli & Tom W.G. van der Meer (eds.), *Handbook on Political Trust.* Northampton: Edward Elgar 2017, p. 509-525.

[17] Legitimiteit heeft, volgens Beetham, een normatieve structuur. David Beetham, *The Legitimation of Power*. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan 1991, p. 64 e.v. We houden gezag, volgens Beetham, voor 'legitiem' als: 1. het wordt afgeleid uit en uitgeoefend volgens regels (legality), en als, 2. die regels volgens gangbare sociale opvattingen over aanvaardbaar overheidsbestuur door de juiste autoriteit en om de juiste redenen worden ingezet (normative justifiability), 3. en die gezagsuitoefening erkend wordt door andere autoriteiten en ook de uitdrukkelijke instemming of bevestiging – via naleving en gehoorzaamheid – krijgt van degenen die eraan zijn onderworpen ('express consent or affirmation of appropriate subordinates, and by recognition from other legitimate authorities' – ('legitimation'). Beetham 1991, p. 15-20.

overheidsmacht, naar een idee dat de overheid dient te beschermen tegen gevaarlijke burgers. Het werkt met 'het verhaal' van de rechtsstaat hetzelfde als het 'verhaal van de grondwet'. Het *verhaal*[18] van de rechtsstaatsgedachte probeert ons voortdurend te overtuigen dat de uitkomsten van het politiek-juridische sociale systeem dat het inricht, bijval, aanvaarding en naleving verdienen. En door dat verhaal keer op keer te vertellen, zelfs door het onder kritiek te stellen, wordt het ook bevestigd door (het zien van andermans) werkelijke gedrag en zo geheel of gedeeltelijk vertaald in de werkelijkheid, wordt het tot gaande praktijk.[19] En daardoor wordt onze aanvaardingsbereidheid – ons geloof – in het systeem en de normen van dat grondwettelijke stelsel nog weer groter.[20]

Vandaar hier geen oproep tot 'constitutional tinkering' of institutionele bijstellinkjes zoals een constitutioneel hof, wel of niet algemeen, beperkt, diffuus of wat voor soort toetsingsrecht dan ook, en ook niet voor kiesdrempels, maar een oproep om het verhaal van de rechtsstaat zuiver te houden en het blijvend de goede – vertrouwenwekkende – richting uit te laten lopen en het niet te vervuilen, verschuiven of verruilen.

Wim Voermans

[18] Of 'rhetoric' zoals iemand als Nick Turnbull het zou noemen. Chris Turnbull, Legitimation in terms of questioning: Integration political rhetoric and the sociology of law, in: Chris Thornhill & Samantha Ashenden (eds.), *Legality and legitimacy: Normative and Sociological Approaches*. Baden-Baden: Nomos 2010, p. 29-56.
[19] Die reflexiviteit die grondwetten voortbrengen is wezenlijk volgens Chris Thornhill: 'The functional and reflexive reserves of legitimacy produced by constitutions are among the main reasons why modern society is able to exist, politically, in a functionally and differentiated and pluralistic [setting].' Chris Thornhill, Legality, legitimacy and the constitution: A- Historical-functonalist approach, in: Thornhill & Ashenden 2010, p. 29-56, m.n. p. 52.
[20] Zie ook Mark A. Graber*, A New Introduction to American Constitutionalism*. Oxford/New York: Oxford University Press 2013, p. 215.

13 juni 2023

Geachte Staatscommissie,

Enkele weken geleden ontving ik uw verzoek om een brief aan uw commissie te schrijven teneinde uw analyse te verrijken, waarbij het in het bijzonder zou moeten gaan over de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In de verwachting dat een mail ook is toegestaan, merk ik het volgende op.

Er is de laatste decennia een gigantische stroom literatuur verschenen over de vraag hoe de werking van het bestuurs(proces)recht kan worden verbeterd. Ik heb daar mijn steentje aan bijgedragen, en ik neem aan dat uw ondersteuning die literatuur (en dus ook mijn standpunten) heeft geïnventariseerd en geanalyseerd. Ik laat het dan ook bij een zeer algemene observatie.

Het is verleidelijk, niet alleen voor beleidsmakers en politici maar ook voor wetenschappers, om bij gebleken problemen niet te analyseren waar het probleem precies zit en te bezien of het een specifieke interventie kan worden opgelost, maar te grijpen naar stelselherziening. Afschaffen van het besluitbegrip, beroep bij de bestuursrechter tegen handelingen van burgers en particuliere instellingen, grootscheepse centralisatie, grootscheepse decentralisatie, meer gekozen bestuurders, alles naar zbo's, opheffen van alle zbo's, nieuw kiesstelsel, herinvoering van de actio popularis, overal in de wetgeving hardheidsclausules, grote ruimte voor de uitvoering om maatwerk te bewerkstelligen, beroep tegen algemeen verbindende voorschriften, afschaffing van het toetsingsverbod, opheffing van de Afdeling bestuursrechtspraak, opheffing van alle bijzondere bestuursrechtelijke colleges, de lijst is lang en bont.

Verbeteringen zijn altijd mogelijk, maar men moet zich steeds bedenken dat de bestaande constructies ook voordelen hadden, voordelen die bij herziening zouden verdwijnen, en dat ook nieuwe problemen kunnen opduiken (veel auteurs gaan daar in hun pleidooien voor verandering gemakshalve aan voorbij). Aan dit dilemma ligt de aard van de beginselen van de democratische rechtsstaat ten grondslag: die beginselen staan tot elkaar in een spanning, en wie op een bepaald moment teveel aandacht geeft aan één beginsel, zal onvermijdelijk tegen een of meer andere aanlopen. Houdt u dat steeds voor ogen, dan kunt u goede dingen bewerkstelligen. Overigens ben ik van mening dat het toetsingsverbod moet worden opgeheven, want daarvan kan ik anno 2023 geen voordelen zien.

Ik wens u veel wijsheid bij uw werkzaamheden.

Met vriendelijke groet,
Sjoerd Zijlstra

Graag schrijf ik u een korte brief met enkele inzichten die ik opgedaan heb in mijn werkzame leven. Ooit ben ik gepromoveerd op bureaucratietheorie, ik ben ook bijzonder hoogleraar geweest, en uit onvrede met de kwaliteit van de overheid, maar ook uit onvrede met een puur analytische, reflectieve rol, heb ik de Kafkabrigade met enkele idealisten opgericht, later werd ik om die reden ombudsman voor de metropoolregio Amsterdam, en recent ben ik benoemd tot regeringscommissaris informatiehuishouding.

Uw vraag over het functioneren van de trias politica, en de rol van de hoogwaardige instituties interpreteer ik vanuit die ervaringen.

Een eerste waarneming is dat burgers een belangrijke belemmering ondervinden in wat ik 'het materiële recht' noem. Je hebt de formele instituties, en die ontwerpen regels, c.q. bewaken de naleving daarvan. Maar nadat deze trias haar rol heeft gespeeld, en de barrière van de politieke deliberatie is genomen door een norm vast te stellen, komt er een tweede barrière. In het daarop volgende functioneren van de regels, van de uitvoerende macht en van de rechtsprekende macht, zitten mechanismen die ervoor zorgen dat datgene wat formeel bedacht is, feitelijk (materieel) niet gerealiseerd wordt. Zo kennen veel regelingen tientallen procenten niet-gebruik: burgers kunnen de regeling niet vinden, professionals mogen de rechthebbende burgers niet identificeren met privacy als (schijn-argument) en financiële professionals boeken liever een besparing, zonder zich te beseffen dat rechtsstatelijkheid andere normen met zich meebrengt dan simpel efficiency-denken.

Mijn eerste waarneming is dus dat als na de politieke deliberatie een nieuwe norm gesteld wordt, er nog een tweede barrière ontstaat, die van het materiële recht. Rond die barrière worden veel politieke keuzen (impliciet) gemaakt, waardoor de maatschappelijke waarde die nagestreefd wordt met de gestelde norm, feitelijk toch niet gerealiseerd wordt. Politiek ambtelijke belangen en belangengroepen slaan daar hun slag, terwijl ze in het democratische, deliberatieve proces niet (voldoende) in hun belang gehonoreerd werden.

Dat brengt mij op een tweede waarneming, die ik omschrijf als 'Bureaucratic Dysfunction'. Ik gebruik hiervoor de theorie van mark Moore (Creating Public Value) in combinatie met het proefschrift van een van zijn leerlingen (Jorrit de Jong, Bureaucratic Dysfunction). In de kern komt deze theorie er op neer dat de politiek, nadat ze een norm gesteld heeft, uitvoeringscapaciteit nodig heeft om die norm te realiseren. Er is sprake van bureaucratic dysfunction, als die uitvoeringscapaciteit niet in staat is die maatschappelijke waarde te realiseren die de samenleving nodig heeft (en die als norm gesteld is door de politiek). Ik constateer dat er op tal van terreinen sprake is van 'loss of public value', als gevolg van bureaucratic dysfunction: zowel de wetgevende macht als de uitvoerende macht werken nog vanuit een institutionele orde die in het (post-)industriële tijdvak is ontstaan: traag, verticaal-hiërarchisch, strak afgebakend/verkokerd, reactief, bureaucratisch, gesloten. We hebben nu een overheid die traag is, reactief, in de verleden tijd werkt, verkokerd, bureaucratisch en uitgaand van wantrouwen. Dit terwijl we een overheid nodig hebben die proactief is, die vermaatschappelijkt werkt, in netwerken, horizontaal, en die uitgaat van vertrouwen. Dat is een overheid die meer integraal kan werken, en opgave-gericht. Nu is zij taak-gericht. De stukken van Michiel Scheltema werken dit heel goed uit in het concept van de responsieve overheid. Vanuit mijn rol als regeringscommissaris zie ik dat de informatie-huishouding dit bureaucratisch/legalistische paradigma volgt, misschien zelfs versterkt. De institutionele orde is niet van deze tijd, maar van de verleden tijd.

Een derde waarneming betreft het lerend vermogen van de overheid: deze schiet tekort. Ik ben twee jaar voorzitter geweest van het ouderpanel, en heb in die hoedanigheid van dichtbij meegemaakt hoe het herstelproces van het Kinderopvang Toeslagen Schandaal is vormgegeven. Ik ben bang dat bij het herstelproces in Groningen hetzelfde aan de hand is: omdat het herstelproces door dezelfde

instituties wordt ontworpen als de instituties die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de schade, is het herstelproces voor de slachtoffers net zo schadelijk als de oorspronkelijke schade. In het jargon spreken we dan van ‘secondaire victimisatie’. De bureaucratisch, legalistische cultuur, in combinatie met de niet-functionerende trias, die de oorzaak van de schade is, komt weer terug in het herstelproces, dat dan zelf weer ernstige schade toebrengt aan de slachtoffers, omdat ze het wantrouwen, de bureaucratie, de traagheid en het onvermogen om tot oplossingen te komen opnieuw moeten beleven. De overheid en haar instituties leren niet, omdat ze in het oude paradigma (bureaucratisch legalistisch) blijven werken. Er is sprake van systemisch falen, maar binnen de bestaande, institutionele orde kan men dat niet oplossen.

Tot slot: het politiek bestuurlijke systeem is zodanig met zichzelf bezig (zelfreferentieel), dat ze niet toekomt aan het rechtstatelijke: ze concentreert zich op de relatie overheid-burger, terwijl de opdracht breder zou moeten zijn. We hebben een overheid nodig die ertoe bijdraagt dat het economische, sociale en juridische verkeer tussen burgers onderling, en tussen burgers en bedrijven goed wordt vormgegeven. Grootschalige belastingontwijking, criminaliteit en ondermijning, en falende zorg-systemen maken dat de burger zich niet gehoord, en zeker niet geholpen voelt. Dat leidt tot verlies aan vertrouwen, en dat is iets dat niet alleen op het niveau van het formele staats- en bestuursrecht kan worden opgelost.

Commissie Meijers

Brief Commissie Meijers aan de Staatscommissie Rechtsstaat – het belang van doorwerking van Europees recht voor de Nederlandse rechtsstaat

Amsterdam, 28 september 2023

Geachte heer Den Boer, beste Rien,
Geachte leden van de Staatscommissie Rechtsstaat,

Graag wil de Commissie Meijers via deze brief ingaan op het verzoek van de Staatcommissie rechtsstaat om meer duidelijkheid te geven over het belang van Europees recht voor de Nederlandse rechtsstaat. De brief beantwoordt aan deze vraag door drie aandachtsgebieden te benoemen die in onze ogen essentieel zijn voor het versterken van de rechtsstaat in Nederland: (i) de invloed van supranationale rechtspraak voor de Nederlandse rechtsontwikkeling en -orde; (ii) de nationale opvolging van het rechtsstaatmechanisme van de Europese Commissie; (iii) de rol van Nederland bij een verdragswijziging.

Naast wetgeving door instellingen van de EU wordt het EU-recht ook gevormd door de interpretaties die het Hof van Justitie EU geeft aan primair en secundair Unierecht. Daarom is de rechtspraak van het HvJEU steeds van belang voor rechtsontwikkeling in Nederland – zelfs als die zich middels prejudiciële vragen of inbreukprocedures richt op situaties in andere lidstaten. Dit geldt ook voor de interpretaties van het EHRM. De Commissie Meijers houdt daarom in het Rule of Law Dashboard een overzicht bij van zaken over de rechtsstaat in andere lidstaten. In uitspraken van beide Hoven over bijvoorbeeld inbreuken op de onafhankelijkheid van de rechters in Hongarije en Polen zijn algemene regels geformuleerd over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de verhouding tot andere staatsorganen. Deze, en andere in rechtspraak geformuleerde algemene regels ter versterking van de rechtsbescherming van burgers gelden niet alleen voor de lidstaat die direct partij is in het geschil, maar hebben betekenis voor alle lidstaten van de EU.

De Europese Commissie heeft op 5 juli 2023 haar jaarlijkse Rechtsstaatsrapport gepubliceerd, waarin wordt gereflecteerd op de rechtsstaatssituatie in de EU als geheel en in de lidstaten afzonderlijk. De concrete aanbevelingen in het landenrapport van Nederland zijn een belangrijke bron van kritiek en kunnen bijdragen aan verbetering van de rechtsstaat in Nederland. Een uitvoerigere bespreking van het rapport heeft plaatsgevonden tijdens de jaarlijkse horizontale rechtsstaatdialoog in de Raad Algemene Zaken van 19 september 2023. De Commissie Meijers acht het daarnaast van belang dat er een nationale parlementaire discussie wordt gevoerd waarbij het maatschappelijk middenveld wordt betrokken. Dit extra controlemechanisme kan ertoe bijdragen dat de concrete aanbevelingen niet blijven liggen maar daadwerkelijk worden verwezenlijkt. Bovendien biedt een dergelijke dialoog de mogelijkheid om een discussie te entameren over de methodologie van het rechtsstaatsmechanisme: Is de juiste informatie verzameld door de Europese Commissie? Moeten er onderwerpen worden toegevoegd in aanvuling op de bestaande vier pilaren (rechtssysteem; corruptiebestrijding; mediapluralisme en -vrijheid; andere institutionele kwesties m.b.t. checks and balances)? Hoe kan de zichtbaarheid van input voor het rapport worden verbeterd?

Lopende procedures over toetreding van nieuwe lidstaten maken het onvermijdelijk dat binnen voorzienbare tijd ook het EU-Verdrag wordt aangepast. Die gelegenheid zou kunnen worden aangegrepen om de waarborgen voor rechtsstatelijkheid binnen de EU te vergroten. Nederland heeft bij het Verdrag van Amsterdam belangrijke bijdragen op dat punt geleverd, bijvoorbeeld ten aanzien van de toegang tot EU-documenten en het vergroten van de rechtsmacht van het HvJEU. Het zou dat nu opnieuw kunnen doen, bijvoorbeeld met betrekking tot (i) betere rechtsstatelijke waarborgen vóór

Commissie Meijers

en ná toetreding van nieuwe lidstaten, zoals garanties voor media-diversiteit en persvrijheid, (ii) versterking van de onafhankelijkheid van het HvJEU en (iii) meer waarborgen voor rechtsstatelijkheid bij het handelen van EU-agentschappen zoals Frontex en EASO. De Commissie Meijers zou hierbij een faciliterende rol kunnen spelen door concrete voorstellen te doen ter aanpassing van het EU-Verdrag.

We zijn benieuwd naar hoe de Staatscommissie Rechtsstaat zelf denkt over de betekenis van het Europees recht voor de Nederlandse rechtsstaat. Graag gaan wij hierover met u in gesprek.

Hartelijke groet,



Ashley Terlouw, voorzitter Commissie Meijers

Hart voor Kinderrechten

DEFENCE for CHILDREN

ecpat

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Per e-mail: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Leiden, 6 juli 2023

Geachte Voorzitter en leden van de Staatscommissie,

Graag willen wij u bedanken voor de uitnodiging per brief d.d. 2 mei 2023 om uw commissie uiterlijk 15 juli 2023 kort en op bondige wijze te informeren over het functioneren van de rechtsstaat vanuit kinderrechtelijk perspectief. Wij hebben goede nota genomen van uw verzoek om de taakopdracht van uw commissie als vetrekpunt te nemen bij dit schrijven en onze beoordeling te beperken tot enkele pagina's.

Alvorens vijf thema's voor uw commissie uit te lichten, voorzien wij u graag van een korte beschrijving van onze organisatie teneinde de door ons gekozen thema's beter te kunnen duiden in het licht van onze visie en werkzaamheden.

Achtergrondinformatie

Defence for Children Nederland, opgericht op 30 augustus 1989, is de enige juridische kinderrechtenorganisatie in Nederland. Onze statutaire naam is Stichting Defence for Children International Nederland – ECPAT Nederland. Met onze juridische expertise op het gebied van de betekenis en reikwijdte van het VN-Kinderrechtenverdrag (hierna: IVRK) en relevante Europese en internationale regelgeving, werken we in Nederland, maar ook daarbuiten, aan voor kinder(recht)en van belang zijnde structurele verbeteringen in wetgeving, beleid en praktijk. De organisatie maakt deel uit van twee internationale grass roots-netwerken: Defence for Children International en ECPAT International. Via deze netwerken hebben we wereldwijd toegang tot het maatschappelijk middenveld, internationale experts en organisaties, en de laatste kennis en onderzoeken.

De visie van Defence for Children is een wereld waarin de rechten van kinderen worden nageleefd en ieder kind zich optimaal kan ontwikkelen in een veilige en kansrijke omgeving. Het is onze missie om de naleving van kinderrechten in Nederland en daarbuiten te bewaken en te bevorderen. We doen dit in samenwerking met onze partners en waar mogelijk met kinderen, jongeren en jongvolwassenen. Bij

Defence for Children staat het belang van het kind centraal en komen de rechten van kinderen zoals vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag op de eerste plaats.

Defence for Children werkt vanaf 2022 met een vernieuwde organisatiestructuur en een organisatiebrede *Theory of Change* vanuit drie afdelingen: Communicatie & Public Affairs, Expertise & Advies en Programma & Projecten. Onze Kinderrechtenhelpdesk valt onder Expertise & Advies. Vanuit de Kinderrechtenhelpdesk geven juristen met het VN-Kinderrechtenverdrag in de hand juridisch advies aan kinderen, ouders en professionals. Signalen die we via de helpdesk ontvangen, laten zien wat er speelt in de samenleving op het gebied van (de – dreigende – schending van) kinderrechten en kunnen leiden tot nader onderzoek en actie. Binnen de afdeling Programma & Projecten werken we aan vijf thematische programma's: strafrecht, seksuele uitbuiting, onderwijs, familie en migratie.

Voor meer informatie over onze organisatie, onze doelstellingen en onze activiteiten verwijzen wij graag naar het jaarverslag 2022 op onze website.[1] De hierna door ons gekozen thema's komen hoofdzakelijk voort uit de signalen die wij hebben ontvangen via onze Kinderrechtenhelpdesk en zijn tevens gebaseerd op onze kennis en bevindingen voortvloeiend uit onze projecten.

Taakopdracht van uw commissie

Defence for Children heeft kennisgenomen van de taakomschrijving van uw commissie.[2] Tevens hebben wij gezien dat bij de internetconsultatie de volgende vragen zijn meegegeven: "welk onderwerp verdient in uw ogen speciale aandacht en waarom? Wat zijn concrete maatregelen om het functioneren van de regering, het parlement en de rechtspraak en hun onderlinge verhouding in de praktijk te verbeteren? Hoe kan de rechtsbescherming van de burger effectief beter worden?"

Wij staan hierna stil bij onderwerpen die momenteel spelen binnen onze vijf thematische programma's die volgens ons speciale aandacht verdienen en gaan tegelijkertijd in op het vraagstuk van de effectieve rechtsbescherming.

1) Strafrecht

Binnen ons programma Strafrecht richten we ons zowel op minderjarige verdachten en daders als minderjarige slachtoffers. Voor beiden groepen minderjarigen geldt dat een strafrechtelijke procedure een schadelijke ervaring kan zijn voor kinderen en jongeren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat strafrechtelijke procedures nog steeds onvoldoende kindgericht zijn. Zo ontbreekt het in jeugdstrafzaken aan de inzet van herstelrecht in een vroeg stadium (na aanhouding) en wordt het gros

[1] https://www.defenceforchildren.nl/over-ons/jaarverslagen/

[2] Art. 2 lid 1 Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat: "de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren."

van de minderjarige verdachten bij aanhouding direct van hun vrijheid benomen. Alternatieven om die praktijk tegen te gaan en de instroom van het aantal minderjarige verdachten in voorarrest te verminderen, worden onvoldoende ontwikkeld. Overigens is bij de zwaardere doelgroep minderjarige verdachten nog steeds volstrekt onduidelijk wat de effectiviteit is van detentie en van de eventueel opgelegde maatregel tot plaatsing in een justitiële inrichting (ook wel jeugd-tbs genoemd).[3] Tegelijkertijd wordt door de wetgevende macht wel een repressieve aanpak bepleit,[4] hetgeen niet direct op instemming kan rekenen van de uitvoerende en rechtsprekende macht.[5]

Voor minderjarige slachtoffers geldt dat de strafrechtelijke procedure niet kindgericht en evenmin traumasensitief is. Het VN-Kinderrechtencomité schreef in de uitgebrachte aanbevelingen in februari 2022 dat Nederland maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat kinderen die slachtoffer of getuige zijn van geweld, toegang hebben tot een multidisciplinaire aanpak, zodat herhaald slachtofferschap wordt voorkomen.[6] De ontwikkeling van multidisciplinaire centra voor minderjarige slachtoffers (in Europa ook wel *Barnahus* genoemd) ontbreekt totaal in Nederland.[7]

Defence for Children maakt zich zorgen om deze groepen minderjarigen, nu de drie staatsmachten moeizaam met elkaar optrekken teneinde verbeteringen voor kinderen door te voeren. Wij maken ons zorgen over het verschil tussen de staatsmachten over de manier waarop over kinderen wordt gedacht, over wat in hun belang is en hoe dit belang moet worden gewogen ten opzichte van andere belangen zoals die van de samenleving. Het ontbreekt aan een eenduidige visie op kinderen. Kinderen zouden volgens het VN-Kinderrechtenverdrag door de drie staatsmachten gezien moeten worden als zelfstandig drager van rechten. Wij zien ook te weinig initiatieven die worden ontplooid door de drie staatsmachten om deze groepen kinderen op collectief niveau te betrekken bij besluitvorming over wetgeving, beleid en uitvoering en (de inrichting van) gerechtelijke procedures waardoor hun visie en ervaringen grotendeels onbekend en onzichtbaar blijven.

---

[3] Zie over effectiviteit van vrijheidsbeneming onder meer H.E. Creemers & J.J. Asscher, 'De effectiviteit van sancties voor jeugdigen veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven', *Boom Strafblad* 2023-1, p. 35-44; G.J. Koops-Geuze, H.T. Wermink & F.M. Weerman, 'A Quasi-Experimental Study on the Effects of Community versus Custodial Sanctions in Youth Justice', *Youth Violence and Juvenile Justice*, 2023 21(2), 106–129.

[4] Zie Tweede Kamerlid dhr. R. Verkuijlen (VVD) in De Telegraaf van 17 juni 2023: https://www.telegraaf.nl/watuzegt/804943360/de-kwestie-jonge-crimineel-straffen-als-volwassene. Zie ook het conceptverslag van het commissiedebat over justitiële jeugd van 31 mei 2023, te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2023D24232&did=2023D24232

[5] E. Huls, J. Asscher, Y. van den Brink, H. Creemers, T. Liefaard & S. Rap, *Strafmaat en strafdoelen in ernstige jeugd- en adolescentenstrafzaken. Opvattingen van magistraten over de sanctionering van 16- tot 23-jarige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*, WODC 2022. Zie ook de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, Stand van zaken intensief toezicht JJI's, 10 november 2022. Zie voorts de noodoproep van de Academische Werkplaats Risicojeugd, mede ondertekend door ons en te raadplegen via: https://www.awrj.nl/actueel/noodoproep-justitiele-jeugdinrichtingen/

[6] VN-Kinderrechtencomité, *Concluding Observations*, versie 9 maart 2022. Zie aanbevelingen 22a en 22d, te raadplegen via https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crccnldco5-6-concluding-observations-combined-fifth-and-sixth

[7] In Nederland is ingezet op het ontwikkelen van de MDA++ methodiek: een multidisciplinair team van deskundigen dat gecoördineerd en gefaseerd onderzoek en opvang biedt na acuut, ernstig (seksueel) geweld of een gezamenlijke analyse en plan van aanpak maakt en uitvoert om structureel geweld te stoppen. Het multidisciplinaire team zit echter niet gevestigd in één centrum en is niet gericht op het kindgericht laten verlopen van een strafrechtelijke procedure. Het is ingericht op verlening van hulp in het gezin. Zie voor een korte uitleg de website van de VNG: https://vng.nl/publicaties/factsheet-wat-is-mda-en-wat-heb-je-er-als-gemeente-aan.

2) Seksuele uitbuiting

Binnen het programma seksuele uitbuiting maken wij ons grote zorgen over de toename van online seksuele uitbuiting van kinderen. Het Parool kopte recentelijk *"Tientallen meisjes gedwongen tot maken van seksvideo's, zaak kwam door uitzending Klokhuis aan het rollen"*.[8] Onder de valse namen legde de 35-jarige verdachte via TikTok, Snapchat en Instagram contact met jonge meisjes in zowel Nederland als België. Volgens het Parool zijn op zijn computer ruim 136.000 foto's en 31.000 video's aangetroffen van seksueel misbruik van kinderen.

Defence for Children signaleert al langer dat de wetgevende macht wel enige kaders heeft ontworpen, zoals de privacywetgeving en strafrechtelijke bepalingen, die bescherming zouden moeten bieden. Echter wanneer het gaat om het bestrijden of detecteren van online seksueel misbruik van kinderen, is sprake van een wettelijke lacune: bedrijven die technologische of digitale diensten aanbieden, hebben veelal vrij spel. Het toezicht op de markt, bijvoorbeeld in het kader van privacybescherming, schiet tekort vanwege capaciteitsproblemen. Ditzelfde geldt voor de opsporingsdiensten in het strafrechtelijk kader. Leeftijdsverificatie bij apps of andersoortige gebruikersplatforms ontbreken vaak. Persoonsgegevens worden te eenvoudig verzameld, verwerkt en verspreid. Het nieuwsbericht in Het Parool is wat ons betreft dan ook kenmerkend voor de huidige tijd: het recht van kinderen op bescherming tegen geweld en misbruik delft nog altijd het onderspit ten opzichte van het recht op privacy van iedere burger, waardoor een 35-jarige man gedurende een lange periode in staat was zoveel schade aan te richten. De bedrijven die via technologische diensten online misbruik van kinderen, ook al is het onbewust, faciliteren, kunnen zeer moeilijk in rechte worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Het ontbreekt dus aan effectieve rechtsbescherming. Defence for Children ziet dat de drie staatsmachten wat dit onderwerp betreft, achterlopen op de technologische ontwikkelingen en hierdoor te laat interveniëren. Door de verdeeldheid met name in de politiek over de wijze waarop kinderen effectief kunnen worden beschermd en het recht op privacy van burgers tegelijkertijd effectief kan worden gewaarborgd, wordt geen vooruitgang geboekt. Dit baart ons grote zorgen.

Tot slot merken wij op hoe bijzonder het is dat een meisje van 11 jaar na het kijken van Klokhuis direct aan haar ouders heeft laten wat er is gebeurd. Defence for Children hoort vaak terug van kinderen en jongeren dat zij zich schamen of bang zijn indien zij vertellen wat hen is overkomen. Door als uitvoerende en rechtsprekende macht de procedures, maar ook de communicatie hierover, niet kindgericht te maken, zullen veel kinderen onzichtbaar blijven. Ook voor toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens. Immers, als kind onder de 16 jaar kun je daar alleen klagen als je toestemming hebt van je ouders.[9] Bij de politie worden eveneens de gezaghebbende ouders geïnformeerd als een kind aangifte wil doen. Wij hebben uiteraard begrip voor de rol van ouders en hun verantwoordelijkheid, maar missen in het debat dat de drie staatsmachten vanuit de ogen van kinderen kijken die zich in een netelige situatie bevinden en liever wachten tot het overgaat dan

[8] Zie nieuwsbericht 3 juli 2023, https://www.parool.nl/amsterdam/tientallen-meisjes-gedwongen-tot-maken-van-seksvideo-s-zaak-kwam-door-uitzending-klokhuis-aan-het-rollen~be43a238/?referrer=https://www.google.com/

[9] https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/jij-en-jouw-online-gegevens/zo-dien-jij-jouw-klacht-in-bij-de-ap

vertellen wat er is gebeurd. Door die kinderen onvoldoende mogelijkheden te bieden om hun verhaal (anoniem) te delen, houden we een wereld van ellende in stand.

3) Onderwijs

Op grond van het IVRK en het VN-Verdrag Handicap heeft ieder kind in Nederland recht op onderwijs in een inclusief onderwijssysteem. Nederland heeft echter één van de meest gesegregeerde onderwijssystemen van Europa. Het huidige onderwijssysteem is niet voor alle kinderen in Nederland toegankelijk. Een groot aantal kinderen met een beperking krijgt geen passend onderwijsaanbod, zit thuis en komt in een (sociaal) isolement terecht. Huidige nationale wet- en regelgeving lijkt niet in lijn te zijn met het internationale kinderrechtenkader.

In het coalitieakkoord uit 2022 wordt het streven naar inclusief onderwijs expliciet vermeld.[10] Opvallend is dat de minister – ondanks deze bepaling in het coalitieakkoord - nog altijd niet lijkt te willen tornen aan het fundamentele punt van een gesegregeerd systeem van speciaal naast regulier onderwijs. De systematiek van passend onderwijs wordt niet verlaten. Dit blijkt onder andere uit de contouren van een werkagenda naar inclusief onderwijs die in maart 2023 werd gepubliceerd.[11] Defence for Children vindt het zorgelijk dat in de werkagenda wordt gesproken over een ambitie van inclusief onderwijs die nog nader geconcretiseerd moet worden. Ook baart het ons zorgen dat in de werkagenda nadrukkelijk wordt benoemd dat ook de grenzen van inclusief nader in beeld zullen worden gebracht. Volgens Defence for Children is het niet duidelijk op welke wijze de werkagenda toewerkt naar de daadwerkelijke verwezenlijking van inclusief onderwijs conform internationale en Europese verdragsverplichtingen.

Defence for Children maakt zich zorgen dat geen van de staatsmachten zich verantwoordelijk voelt voor het creëren van een inclusief onderwijssysteem. De wetgevende en uitvoerende macht lijkt zich te verschuilen achter het argument van haalbaarheid binnen de huidige kaders. Een inclusief onderwijssysteem wordt als onrealistisch terzijde geschoven. De toegang tot de rechtsprekende macht is beperkt, omdat ouders en kinderen veelal stranden bij geschillencommissies. Ouders en kinderen hebben de middelen niet om toegang tot onderwijs aan te vechten in een gerechtelijke procedure, nog daargelaten de vraag wat een slagingskans van een dergelijke procedure zal zijn gezien de huidige wettelijke kaders. Hierdoor verandert de status quo niet.

4) Familie

Binnen het familieprogramma hebben vele onderwerpen onze aandacht. In dit schrijven lichten we twee van die onderwerpen uit die naar onze mening speciale aandacht verdienen. Het eerste onderwerp betreft de herziening van de jeugdhulp (oftewel het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de Hervormingsagenda), mede gelet op het in april verschenen rapport

[10] https://www.rijksoverheid.nl/regering/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/4.-bestaanszekerheid-en-kansengelijkheid/onderwijs-en-ontwikkeling

[11] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9e1bccf1789a572a01fc5662f71a46577213e9b9/pdf.

'Georganiseerde Onmacht' van de Algemene Rekenkamer.[12] We konden op de website van uw commissie niet terugvinden of uw commissie ook kennis zal nemen van het advies van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid[13] dat specifiek zal gaan over de voorwaarden voor borging van voldoende rechtsbescherming in de hele keten van jeugdbescherming en jeugdhulp binnen het Toekomstscenario en over de vraag hoe de onafhankelijke toets en het advies aan de rechter in het belang van ouders en kinderen het best vormgegeven kunnen worden. Wij zouden uw commissie willen aanraden dit advies en ook het rapport van de Algemene Rekenkamer bij uw oordeel te betrekken.

Met name binnen het kader van de Hervormingsagenda maakt Defence for Children zich zorgen over de wijze waarop gezocht wordt naar administratieve lastenverlichting om zo kostenbesparend of meer kostenefficiënt te kunnen werken. Defence for Children vindt het zorgelijk dat "beschikkingsvrij" werken, uitgaande van de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), in diverse gemeenten mogelijk is en vindt dat de VNG de modelverordening zou moeten herzien. Dit betekent dat ouders en kinderen die jeugdhulp ontvangen niet schriftelijk geïnformeerd zijn over jeugdhulpbesluiten en hoe zij daartegen bezwaar kunnen maken. Beschikkingsvrij werken is in strijd is met de Algemene wet bestuursrecht en met artikel 3 en 12 IVRK.[14] Het belemmert de toegang tot de rechter en wat dit punt betreft, vragen wij ons af of de staatsmachten hebben samengewerkt en deze werkwijze gezamenlijk hebben besproken en besloten. Evenmin is ons bekend of ouders en kinderen zijn geconsulteerd en op welke wijze.

Het tweede onderwerp dat volgens ons speciale aandacht verdient, zijn de (dreigend) dakloze gezinnen met kinderen. Via onze Kinderrechtenhelpdesk behandelen we al jaren schrijnende zaken van gezinnen met (jonge) kinderen die dakloos zijn of dreigen te raken. De afgelopen drie jaar is de Kinderrechtenhelpdesk gemiddeld iedere week benaderd over een gezin waar dit speelde. De pagina met veel gestelde vragen over armoede en dakloosheid op onze website is in het afgelopen jaar opvallend veel vaker bezocht en wordt intensief gelezen. De woningnood in Nederland en het gebrek aan plek in de maatschappelijke opvang vormen belangrijke knelpunten en met de aanzienlijke inflatie neemt armoede - met het risico op dakloosheid onder gezinnen met kinderen - toe.

In de reactie op (dreigende) dakloosheid vanuit de overheid is het belang van het kind ondergeschikt aan allerlei andere belangen. De gevolgen voor de kinderen zijn enorm, maar lijken nauwelijks een rol te spelen in de besluitvorming. Zij zijn onzichtbaar. Het gevolg is dat gezinnen met (jonge) kinderen die dakloos raken vaak tijdelijk bij verschillende mensen in het netwerk verblijven; 's nachts een slaapplek hebben maar overdag rondhangen op straat, in een winkelcentrum, station, bibliotheek etc.; of zelfs geen slaapplek hebben. Deze situaties zijn zeer schadelijk voor kinderen en hun ontwikkeling. Ouders kunnen door enorme stress en onzekerheid bovendien minder beschikbaar zijn voor hun kinderen en

[12] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/04/13/georganiseerde-onmacht

[13] https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/commissies-ministerie-van-jenv/adviescommissie-rechtsbescherming-en-rechtsstatelijkheid

[14] Zie voor meer informatie: https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/algemeen/2023/verminderen-administratieve-lasten-mag-niet-ten-koste-gaan-van-rechtspositie-kinderen-en-ouders/

ook heel jonge kinderen ervaren op hun beurt veel stress wat kan zorgen voor een terugval in hun ontwikkeling.

Een groot probleem wat speelt, is dat dakloze gezinnen als zelfredzaam worden aangemerkt, waardoor zij niet in aanmerking komen voor de maatschappelijke opvang. Remigrerende ouders wordt bovendien verweten dat ze hun terugkeer onvoldoende hebben voorbereid en wanneer er geen regiobinding is, voelt geen gemeente zich verantwoordelijk. Defence for Children krijgt verder signalen dat sommige gemeenten dreigen met uithuisplaatsing van kinderen bij (dreigende) dakloosheid. De problematiek is dermate ernstig dat de Kinderombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in het afgelopen jaar twee brandbrieven hebben geschreven (17 juni 2022; 28 november 2022).

Gezinnen die dakloos (dreigen te) raken worden zelfredzaam geacht, omdat geen sprake is van multiproblematiek. Daardoor vallen zij strikt genomen niet onder het bereik van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015). In de praktijk geldt een streng beleid bij het beoordelen van de zelfredzaamheid, waarbij gezinnen al snel het predicaat zelfredzaam krijgen en daardoor vaak niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang met alle gevolgen van dien (onderzoek Defence for Children, 2021).

Voor deze schrijnende situatie van kinderen blijft een structurele oplossing nog steeds uit, terwijl de impact voor kinderen groot is. Zij missen het hebben van een stabiele veilige thuishaven van waaruit zij zich gezond kunnen ontwikkelen. Al heel jong komen zij hierdoor op een achterstand. De gemeenten (uitvoerende macht) en nationale overheid (wetgevende macht) worstelen met de problematiek en kijken naar elkaar. De rechtspraak laat weten dat een politieke oplossing nodig is. Deze patstelling tussen de staatsmachten belemmert een structurele en duurzame oplossing die hard nodig is.

5) Migratie

Vluchtelingen- en migrantenkinderen hebben op grond van het VN-Kinderrechtenverdrag eigen rechten. Helaas worden deze rechten niet altijd gerespecteerd. Ook binnen ons programma Migratie spelen vele onderwerpen, maar we hebben besloten twee onderwerpen hierna uit te lichten: het verblijfsrecht van kinderen en de verblijfsomstandigheden van deze kinderen in Nederland.

Bij beslissingen over de verlening van een verblijfsvergunning aan kinderen moet het belang van het kind worden vooropgesteld. Dit volgt uit artikel 3 van het IVRK en uit artikel 24 lid 2 van het EU Handvest. Het grootste probleem waar alle kinderen tegenaan lopen die onze Kinderrechtenhelpdesk benaderen is dat het belang van het kind niet is verankerd in migratiewetgeving of -beleid. In procedures over verblijfsrecht van kinderen wordt namelijk niet of nauwelijks naar hun belangen gekeken. Als de belangen van een individueel kind al naar voren komen in een besluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dan leggen deze belangen het vaak af tegen het belang van een restrictief migratiebeleid. Er dreigt bijvoorbeeld uitzetting voor kwetsbare kinderen, waaronder gehandicapte kinderen en kinderen die lang in Nederland zijn, geworteld zijn en ontwikkelingsschade oplopen door uitzetting.

Naar aanleiding en onder druk van enkele zaken van langdurig verblijvende kinderen in Nederland trad in januari 2019 de Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen in werking, beter bekend als het Kinderpardon.[15] Op grond van deze regeling werden de aanvragen van alle kinderen die eerder afgewezen waren onder de Definitieve regeling omdat niet aan het meewerkcriterium werd voldaan, ambtshalve opnieuw getoetst aan de criteria van de Afsluitingsregeling. In deze regeling werd het meewerkcriterium vervangen door het beschikbaarheidscriterium en hebben opnieuw honderden kinderen een verblijfsvergunning gekregen. In veel zaken is mede op grond van de inbreng van Defence for Children in bezwaar alsnog beslist in het voordeel van een gezin. Daarnaast is politiek aandacht gevraagd voor de punten waar het wringt in de Afsluitingsregeling met een flink aantal Kamervragen tot gevolg.[16] Desondanks hebben nog altijd honderden kinderen na een aanvraag in het kader van de Afsluitingsregeling geen verblijfsvergunning gekregen. Het probleem blijft dat het belang van het kind als zodanig geen rol speelt in de toetsing aan de Regeling, die wordt gedomineerd door de vele voorwaarden en contra-indicaties die uiterst strikt worden gehanteerd.

Defence for Children maakt zich sinds de eerste regeling al zorgen over het feit dat het belang van het kind niet centraal staat bij de beoordeling van de aanvragen. In onze visie moet veel meer gewicht toekomen aan de dreigende ontwikkelingsschade voor kinderen wanneer zij na langdurig verblijf worden uitgezet naar een land dat zij nauwelijks meer kennen of waar zij zelfs nog nooit zijn geweest. Dat kinderen na vijf jaar verblijf in Nederland, of zelfs langer, dergelijke ontwikkelingsschade zullen oplopen is allang aangetoond door Kalverboer en Zijlstra[17] en recenter is dat nogmaals bevestigd in de Schadenota 2.0 van Scherder, Zijlstra en Van Os.[18]

Meest recent is er aandacht gekomen voor de Afsluitingsregeling door inconsistenties in de toepassing ervan ten opzichte van de eerdere regelingen.[19] Bij het politieke akkoord over een nieuwe pardonregeling is de bevoegdheid van de staatssecretaris om in schrijnende situaties een verblijfsvergunning te kunnen verlenen, afgeschaft. Omdat het belang van het kind nog niet verankerd is in de Vreemdelingenwet is thans sprake van een lacune in de praktijk. Weliswaar is met het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid een mogelijkheid gecreëerd dat de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in de eerste verblijfsprocedure ambtshalve mag beoordelen of sprake is van een schrijnende situatie op grond waarvan een vergunning kan worden verleend, in de praktijk is echter gebleken dat schrijnende omstandigheden zich vaak pas na langere tijd manifesteren.

---

[15] https://nos.nl/artikel/2249531-armeense-tieners-lili-en-howick-zijn-terecht-en-mogen-blijven.

[16] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z11285&did=2021D24528
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021D15619

[17] Kalverboer, M.E., & Zijlstra, A.E (2006). Het belang van het kind in het Nederlands recht: Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief Amsterdam: SWP Publishers.

[18] https://www.rug.nl/news/2018/nieuwsberichten/1206-schadenota-geworteldekinderen-def.pdf

[19] Zo heeft de staatssecretaris verschillende aanvragen afgewezen in zaken van kinderen die geboren waren na afronding van de asielprocedures van hun ouders, maar heeft de staatssecretaris door de jaren heen aan ten minste negen andere gezinnen in diezelfde situatie wel een verblijfsvergunning verleend op grond van de regeling. Op grond hiervan is in verschillende zaken een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. De staatssecretaris beroept zich er op dat voor de kinderen aan wie wel een vergunning is verleend ten tijde van hun geboorte een formulier werd ingediend bij de IND om die geboorte te melden. Dit formulier heeft echter geen rechtswaarde en is zinledig, zoals de staatssecretaris zelf ook heeft erkend.

Op onze Kinderrechtenhelpdesk komen met regelmaat zaken voorbij waarin een maatwerkbeslissing of noodinterventie (via een eventuele 'ventielbepaling') voor die individuele zaken wordt gemist. In individuele en uitzonderlijke gevallen kan regelgeving soms buitengewoon onredelijke gevolgen hebben voor de betrokken kinderen. De complexe problematiek op individueel niveau blijkt niet altijd te passen bij en te vatten in het strikt ingekaderde vreemdelingenbeleid. Een voorziening om in voorkomende gevallen ook later in de procedure af te kunnen wijken blijft nodig. Overigens worden niet alleen de kinderen en de gezinnen getroffen door de beslissing. Ook lokale gemeenschappen waar kinderen wonen, naar school gaan, spelen en sporten worden geconfronteerd met de maatschappelijke impact van het ontbreken van de mogelijkheid tot maatwerk. Al in 2011 deed de Adviesraad Migratie (ACVZ) nuttige aanbevelingen om het lokale bestuur en de gemeenschap op gestructureerde wijze te betrekken bij de beoordeling van en in schrijnende zaken.[20] Het uitblijven van aanpassingen in wetgeving heeft als gevolg dat de menselijke en kinderrechtelijke maat in de praktijk niet zal terugkeren. Daar maken wij ons grote zorgen over.

Het tweede onderwerp dat ons inziens speciale aandacht verdient, betreft de verblijfsomstandigheden van deze kinderen in Nederland.[21] Zo trokken vier Inspecties in mei 2023 aan de bel, hebben wij in juni 2023 ons onderzoek naar gezinslocaties uitgebracht, waarna in diezelfde week ook een organisatie van zorgverleners de noodklok luidden, en volgde tot slot een kritisch rapport van de Kinderombudsman en de Nationale Ombudsman. In alle publicaties worden de lange verblijfsduur op tijdelijke locaties, de vele doorplaatsingen en de druk op personele capaciteit als hardnekkige problemen vermeld die veel effect hebben op de kwaliteit van de opvang. Kwaliteitsstandaarden zijn voor de duur van de crisis in de asielopvang tijdelijk losgelaten, maar 'tijdelijk' duurt al bijna een jaar en blijkt nu voor onbepaalde tijd. Hoewel het gerechtshof Den Haag in december 2022 heeft geoordeeld dat de opvang zo snel mogelijk moet voldoen aan de geldende normen zoals vastgelegd in Europese en nationale regelgeving, blijven veranderingen uit. Het is duidelijk dat het hier schuurt tussen de drie staatsmachten, dat sprake is van weinig tot geen rechtsbescherming in deze situatie mede omdat de toegang tot de rechter vrijwel onmogelijk is: de kinderen en gezinnen zijn afhankelijk van derden om aandacht te (blijven) vragen voor hun leefomstandigheden.

We vinden het relevant om in dit kader nog de publicatie te noemen van de Adviesraad Migratie (ACVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) van vorig jaar waarin de raden constateren dat de Rijksoverheid de opvang van asielzoekers niet als crisis maar als maatschappelijke opgave moet beschouwen en aanpakken.[22] Immers, de crisisaanpak bij de opvang van asielzoekers gaat ten koste van de kwaliteit van de opvang en bezorgt asielzoekers een valse start. Daarnaast zet die aanpak het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de opvang voortdurend onder druk. Ook de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman constateren eind juni 2023 dat de voortdurende crisismodus

[20] ACVZ, Om het maatschappelijk belang; advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid, december 2011.

[21] Voor een overzicht van de verschenen rapporten zie dit nieuwsbericht van de NOS https://nos.nl/artikel/2480426-mensonwaardig-weer-een-kritisch-rapport-over-opvang-asielkinderen

[22] Adviesraad migratie en ROB, 'Asielopvang uit de crisis', 14 juni 2022.

waarin de overheid verkeert, mensen- en kinderrechten ernstig onder druk zet.[23] De aanpak van migratie als crisis leidt tot een overheid die met een beroep op 'nood breekt wet'-maatregelen neemt die onwettig zijn en bovendien schadelijk voor kinderen.[24] Dit doet enorme afbreuk aan de effectieve rechtsbescherming van deze groep kinderen.

Dit laatste punt kwam ook aan de orde bij de invoering van de nareismaatregel als onderdeel van het asielakkoord dat het kabinet in augustus 2022 sloot om de opvangcrisis op korte termijn op te lossen. Deze maatregel hield kort gezegd in dat gezinsleden van iemand die een asielvergunning heeft (een statushouder) zes maanden langer moesten wachten voordat zij naar Nederland mochten komen. Van meet af aan was duidelijk dat deze maatregelen problematisch en onrechtmatig waren, desondanks besloot het kabinet toch tot invoering van de maatregel. Advies van de Adviesraad Migratie, de Raad van State en de eigen ambtenaren werd hiermee genegeerd. Tegen verschillende uitspraken van rechtbanken die oordeelden dat de maatregelen strijdig waren met EU-recht, nationaal recht en het IVRK kwam de staatssecretaris steeds in hoger beroep. Uiteindelijk verklaarde de Afdeling bestuursrechtspraak de maatregelen op 8 februari 2023 inderdaad strijdig met de Vreemdelingenwet en de EU Gezinsherenigingsrichtlijn. Het behoeft geen nadere uitleg dat deze werkwijze vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming uiterst onwenselijk is en de verhouding tussen de staatsmachten ook op spanning zet.

Conclusie

Reflecterend op het voorgaande en de meest prangende onderwerpen in onze vijf programma's valt op dat de gemene deler tussen de programma's is dat kinderen en jongeren te weinig worden gezien en gehoord door de staatsmachten, op alle niveaus. Het ontbreekt aan een eenduidige visie op kinderen. Kinderen zouden volgens het VN-Kinderrechtenverdrag door de staatsmachten moeten worden gekwalificeerd als zelfstandig drager van rechten.

Kinderen kunnen moeilijk meedoen in onze samenleving wanneer zij niet door de staatsmachten worden betrokken. Tegelijkertijd worden wel ingrijpende beslissingen genomen over hun leven en toekomst zowel op individueel als op collectief niveau, hetgeen vaak gevolgen heeft voor meerdere leefdomeinen van het kind en waardoor dus ook meerdere kinderrechtenschendingen op de loer liggen. Defence for Children ziet dit als een domein- en sectoroverstijgend probleem, waarvoor dus ook een domein- en sectoroverstijgende aanpak nodig is. Echter die ontbreekt.

Als kinderrechtenorganisatie voelen wij ons daarom steeds meer genoodzaakt om namens en voor zover mogelijk met de kinderen, op collectief niveau, op te treden. Niet alleen om hun rechtspositie te versterken en hun rechten af te dwingen, maar ook om te verzekeren dat zij worden gezien en gehoord door de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Strategisch procederen zijn wij dan ook

[23] De Kinderombudsman en de Nationale Ombudsman, 'De crisis voorbij: Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen en kinderrechtelijk perspectief', 27 juni 2023.

[24] Zie ook Asielraad Migratie, 'Schurende maatregelen: signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de opvangcrisis in Ter Apel', 11 november 2022, p. 3.

als vast onderdeel gaan zien van onze activiteiten. Recentelijk is via een aangenomen motie de mogelijkheid tot het voeren van dergelijke collectieve procedures met een ideëel belang onder druk komen te staan. Het (verder) willen beperken van de toegang tot de rechter, niet alleen voor kinderen zelf maar dus ook voor ons als kinderrechtenorganisatie, om de wetgevende en uitvoerende macht in rechte aan te kunnen spreken, vinden wij een zorgelijke ontwikkeling. Daarbij willen wij benadrukken dat de huidige wetgeving (de WAMCA) niet alleen de mogelijkheid biedt om de overheid aan te spreken, maar ook om bijvoorbeeld het bedrijfsleven aan te spreken op hun verantwoordelijkheid jegens kinderen. Dit laatste is gelet op het voorgaande in het bijzonder relevant, omdat we signaleren dat de wetgevende en uitvoerende macht, ook bij goede wil, niet in staat zijn om toezicht te houden op de situatie in de praktijk die door (gebrek aan) wet- en regelgeving is ontstaan.

Hopende hiermee uw commissie van voldoende informatie te hebben voorzien.

Hoogachtend,

M.E. Blaak
Directeur-bestuurder

Aan de Staatscommissie Rechtsstaat

Per email verzonden: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Datum
24 juli 2023

Ons kenmerk
23-080/KJ/BS/tvm

Betreft / Onderwerp
Ervaringen met de rechtsstaat

Doorkiesnummer
088 368 1168

Email contactpersoon
bo.salomons@fnv.nl

Bijlage(n)
-

Geachte leden van de commissie,

Met deze brief reageren wij op uw verzoek dd. 2 mei 2023 om u via een brief te informeren over onze ervaringen met de rechtsstaat.

Allereerst onderschrijft FNV het belang van een functionerende democratische rechtsstaat. Voor een vakbond, die vaak lijnrecht tegenover werkgevers en soms ook de overheid staat, is bescherming van democratische waarden en fundamentele grondrechten belangrijk. Een sterke en weerbare rechtsstaat, vrij van inmenging door machtige partijen, die grondrechten beschermt, waaronder het recht op vakvereniging, is voor ons onmisbaar.

Met het oog daarop vragen wij u aandacht voor de volgende onderwerpen.

1. Doorwerking sociale grondrechten in nationale rechtsorde

Nederland is partij bij enkele verdragen die als doel hebben de sociaaleconomische en culturele rechten in Nederland te beschermen. Denk hierbij aan het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Europees Sociaal Handvest, maar ook vele verdragen in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: ILO). Waar klassieke grondrechtverdragen zien op beschermingen die individuen genieten tegen staatsinmenging, zien de sociale verdragen meer op het beschermen van individuen tegen, honger, slechte ziekenzorg, onderbetaling en andere slechte arbeidsomstandigheden. De verdragen van de ILO richten zich vooral op de arbeidsomstandigheden van werknemers, en de rechten en vrijheden van vakverenigingen.

Overigens constateren wij dat Nederland weliswaar veel ILO-verdragen ratificeert, maar deze vervolgens ‘beleidsarm’ implementeert, waardoor ratificering feitelijk betekenisloos wordt. Ook komt het voor dat Nederland een verdrag weliswaar ratificeert, maar daarna weigert de consequenties

hiervan te aanvaarden. Zo voert de regering al meer dan tien jaar een discussie met de ILO over de naleving van ILO 121, over beroepsrisico's, waar onze (WIA-)wetgeving nu niet aan voldoet.

De Nederlandse rechter heeft in het verleden bepaald dat dergelijke sociaaleconomische verdragen niet ingevolge artikel 93/94 Grondwet doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Dit, omdat deze sociale verdragen een 'programmatische' aard zouden hebben. In recente rechtspraak heeft de Hoge Raad afstand gedaan van deze zienswijze, maar nog vaak zien we dat de regering zich niet richting de burger gebonden voelt om sociaaleconomische verdragen na te leven.

Dit heeft meerdere gevolgen, waarvan wij hier enkele zullen noemen. Allereerst zien wij de toenemende invloed van zogeheten 'gele bonden' of 'schootbonden'; organisaties van werknemers die om wat voor reden dan ook niet de belangen van werknemers, maar juist die van werkgevers behartigen. Dit kan zijn omdat de vakbond door de werkgever is opgericht, maar ook omdat zij financieel afhankelijk zijn van de werkgeversbijdrage, en daardoor praktisch verplicht worden om cao's te tekenen. Andere schootbonden worden door werkgevers betaald om cao's af te sluiten, en weer andere zetten complexe mechanismen op, waardoor het belang van de werkgever altijd meer doorklinkt in het onderhandelingsresultaat.

Inmenging door de werkgever wordt verboden in artikel 2 van ILO-verdrag 98, maar deze is niet in wetgeving geïmplementeerd. De enige eis die krachtens de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst aan vakbonden wordt gesteld, is dat zij een vereniging zijn met een statutaire bevoegdheid om cao's af te sluiten. Dit leidt tot een wildgroei aan werknemersorganisaties met allerlei verschillende doelen, anders dan het dienen van werknemersbelangen. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het grote corpus dat de ILO heeft opgebouwd om de onafhankelijkheid van vakbonden te controleren. Over andere fundamentele vakbondsrechten komen we hierna te spreken.

2. Sociale zekerheid

Een ander voorbeeld komt uit de hoek van de sociale zekerheid. Voldoende sociale zekerheid is een recht dat is vastgelegd in het internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten IVESCR. Het toeslagenschandaal is reeds genoegzaam bekend bij de Rijkscommissie, maar ook op andere vlakken schiet het stelsel van sociale zekerheden in Nederland tekort. Zo kent de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) hardheden en onvolkomenheden: werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, maken geen kans op een WIA-uitkering. Dit komt omdat de werkgevers bij het tot stand komen van de wet hebben toegezegd deze mensen in dienst te houden. Uit cijfers blijkt dat deze afspraak niet is nagekomen; mensen die 35% arbeidsongeschikt zijn verliezen hun baan en komen daarna moeilijk aan een nieuwe baan.

Nadat de verplichting van de werkgever tot loondoorbetaling is geëindigd, worden mensen met een arbeidsbeperking nogmaals hard geraakt. Afhankelijk van de overgebleven verdiencapaciteit heeft de werknemer slechts recht op een WIA-uitkering ter hoogte van het percentage van het minimumloon. Dit, terwijl nog veel wordt gediscrimineerd tegen mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. Bovendien wordt de hoogte van het arbeidsongeschiktheidspercentage vastgesteld onder het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem CBBS, dat heel theoretisch van aard is en veel verschil vertoont met de ervaringen van werknemers in hun eigen veld.

FNV ervaart hierin een patroon over de afgelopen jaren, waarin problemen die door werkgevers worden gesignaleerd snel worden verholpen, terwijl problemen die door werknemers worden ervaren,

lang op de plank blijven liggen. Hordes voor bedrijven worden snel weggenomen, terwijl bijvoorbeeld toeslagenouders, platformwerkers, arbeidsmigranten, mensen met een arbeidshandicap en nog vele anderen, aan de deur moeten blijven kloppen in afwachting van verlichting. Deze verlichting blijft veelal uit. Dit lijkt een symptoom van een fundamenteler gebrek in onze rechtsstaat, waarin meer waarde wordt gehecht aan de inbreng van partijen die de middelen hebben om hun eigen stem te doen gelden.

Overigens geldt hetzelfde als wij hiervoor constateerden over de ILO-verdragen ook voor een verdrag als dat van de VN over handicaps. Nederland heeft dat verdrag ondertekend, maar past het maar mondjesmaat toe.

3. Toetsingsverbod ex. 120 Grondwet

Wat geldt voor sociale grondrechten uit verdragen geldt evengoed voor de rechten uit onze eigen grondwet. Ook daar zijn een aantal sociaaleconomische grondrechten in opgenomen, waaronder het recht op huisvesting. Deze grondrechten hebben echter een slechts zeer gelimiteerde rol in de Nederlandse rechtspraak. Slechts bij het invullen van open normen, zoals goed werkgeverschap en redelijkheid en billijkheid, komen deze grondrechten naar voren.

Dit is problematisch om dezelfde redenen als omschreven met betrekking tot de internationale sociaaleconomische verdragen. Het bevoordeelt de partijen die inbreuk maken op deze grondrechten, en biedt de partijen waarvan grondrechten geschonden zijn geen middel om deze inbreuk te bestrijden. Het feit dat wel een beroep gedaan kan worden op (bepaalde) internationale verdragen, maar niet op onze eigen grondwet, is in de moderne tijd nog lastig te verdedigen.

4. Collectieve procedure 3:305a

FNV heeft veel ervaring met de procedure ex. 3:305a BW, die in de loop der jaren is gewijzigd. De mogelijkheid om een collectieve procedure te starten is voor vakbonden als FNV minder bereikbaar gemaakt. Dit komt door de steeds hogere eisen die gesteld worden aan een partij die een collectieve procedure begint. Recent heeft de Tweede Kamer bijvoorbeeld de Motie Stoffer aangenomen, met de vraag of bovenop de reeds bestaande eisen nog aanvullende representativiteitseisen moet worden gesteld aan ideële organisaties die gebruik willen maken van 3:305a BW.

Dit geeft een enorm procedureel voordeel aan organisaties waarvan alle belanghebbenden reeds in een BV of een NV zijn verenigd, en stelt juist grote groepen met een gemeenschappelijk belang op achterstand. Ook zo wordt het moeilijker voor bijvoorbeeld werknemers om hun recht te doen gelden, juist omdat zij een groep van individuen zijn, voor wie FNV slechts als belangenbehartiger kan optreden. Werkgevers, die in de regel zichzelf in rechte kunnen vertegenwoordigen, hoeven niet dezelfde hordes over. Vergelijk het gemak waarmee KLM de staat heeft kunnen dagvaarden om de vermindering van vluchten op Schiphol te voorkomen, vergeleken met de slepende 3:305a-procedure die nu tussen FNV en Temper wordt gevoerd.

5. Sociale advocatuur en de Nederlandse arbeidsinspectie.

Voor werknemers met een laag inkomen die niet door de vakbond worden vertegenwoordigd biedt de sociale advocatuur een uitkomst om werkgevers of de staat voor de rechter ter verantwoording te roepen. De sociale advocatuur maakt dat Nederland een land is waar je je juridische gelijk niet kunt kopen, maar waar het recht voor iedereen toegankelijk is. Daarom is de afbouw van de sociale

advocatuur zo zorgelijk. In een brief van 4 juli 2023 pleit de Nederlandse Orde van Advocaten voor een noodinvestering in de rechtsbijstand door sociale advocaten.

Het verlies van de sociale advocatuur zou voor veel werkenden de toegang naar het recht sluiten. Dan gaat het om werknemers, maar ook om schijn-ZZP'ers die volgens de wet werknemer zijn, maar in de praktijk als ondernemer worden gezien. Juist deze mensen hebben vaak niet het vermogen om van de private advocatuur gebruik te maken. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld arbeidsmigranten, mensen met een WSW-indicatie, of andere werkenden die zich in een precaire situatie bevinden. Het verlies van de sociale advocatuur zou voor hen een feitelijke positie van wetteloosheid betekenen.

Een positie die voor sommigen al realiteit is, mede door de bezuinigingen op de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Steeds meer wordt FNV geconfronteerd met een tekort aan capaciteit bij de inspectie om te controleren op overtredingen van wet- en regelgeving. Deze regels staan of vallen bij de capaciteit om ze te doen naleven; de kosten die bedrijven kunnen besparen door zich bijvoorbeeld niet aan de Wet minimumloon te houden maakt het zeer aantrekkelijk om de kantjes ervan af te lopen. Om dit recht te trekken moet streng gecontroleerd worden op naleving, juist omdat het niet-naleven van de WML en arbowetgeving tot zo veel andere problemen kan leiden. Zie bijvoorbeeld de toenemende armoede, de precaire positie van arbeidsmigranten en de gezondheidsklachten waar werknemers met zwaar werk mee te kampen hebben.

6. Vakbondsrechten algemeen

In de Nederlandse rechtsorde is weinig oog voor de fundamentele rol die vakbonden vervullen in een democratische rechtsstaat. Vakbonden vertegenwoordigen een grote groep werknemers, die een specifiek belang hebben. Werknemers hebben belang bij een hoog (minimum)loon, beperkte arbeidstijd en lage prijzen. Dit is vaak een tegenovergesteld belang van werkgevers, die belang hebben bij lage lonen, lange arbeidstijden en hoge prijzen, behoudens de regels van vraag en aanbod. Vanwege het geldende eigendomsrecht hebben werkgevers echter meer te zeggen in de individuele arbeidsrelatie, en om die ongelijkheid recht te trekken bestaan vakbonden.

Daarnaast zijn vakbonden historisch voorvechters van de democratische rechtsstaat. Zo waren vakbonden in de vroege 20^{e} eeuw voorstander van de uitbreiding van het kiesrecht naar alle volwassen mannen en vrouwen, zonder vermogenstest. In Zuid-Afrika streden vakbonden voor het afschaffen van apartheid, en in Polen waren vakbonden een belangrijke speler in de democratisering van de Poolse samenleving. Niet vreemd, want vakbonden vertegenwoordigen een groep mensen die baat hebben bij bescherming van de klassieke vrijheden: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van betoging, vrijheid van vereniging, enzovoorts.

Het is daarom zorgwekkend hoe in Nederland wordt omgegaan met de fundamentele vakbondsrechten. De groei van werkgeverafhankelijke bonden is al eerder aangestipt, maar ook op het gebied van toegang tot de werkvloer schiet Nederlands recht tekort. Het Nederlandse systeem kent veel waarde toe aan het eigendomsrecht van de werkgever. Dit terwijl toegang tot de werkvloer noodzakelijk is voor vakbonden om hun functie te kunnen vervullen, ook ingevolge ILO-verdrag 135. De gevolgen van dit gebrek aan toegang ziet men in de vleesindustrie, waar vakbondsvertegenwoordigers de drempel niet over mogen. Vooral arbeidsmigranten, die ook voor hun huisvesting van de werkgever afhankelijk zijn, komen zo klem te zitten.

Dit geldt des te meer voor het stakingsrecht. Het stakingsrecht is het sluitstuk van het recht op collectief onderhandelen. In de relatie tussen werkgevers en werknemers zijn de werkgevers de sterke partij, die beschikken over kapitaal en productiemiddelen. Het zogenoemde stakingswapen zorgt ervoor dat werknemers druk kunnen uitoefenen op de werkgever. Zonder de staking is het collectief onderhandelingsrecht slechts een collectief bedelrecht, zoals de Duitse jurisprudentie bepaalt. Het is niet vreemd dat het recht op staken en het recht op het vormen van een vakbond door het EHRM in het verlengde van elkaar worden gezien.

De Nederlandse rechter gaat echter ver in het beperken van dit stakingsrecht. Bij gebrek aan nationale wetgeving wordt het stakingsrecht ingevuld door artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest. Ingevolge artikel G van dit verdrag mogen slechts onder bijzondere omstandigheden beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld bij gevaar voor de volksgezondheid en inbreuk op fundamentele rechten van derden. De Nederlandse rechter gaat hier echter verder in, bijvoorbeeld door het recht op het versturen en ontvangen van kerstkaarten als redengevend te zien voor een beperking van stakingen bij PostNL. Hierover hebben FNV, CNV en ETUC reeds een klacht ingediend bij de Raad van Europa.

De vakbonden vervullen hun rol als belangenbehartiger ook via de Ondernemingsraden. Het is in een rechtsstaat als Nederland merkwaardig te moeten constateren dat de verplichting om een OR in te richten niet wordt gehandhaafd en daardoor heel slecht, en zelfs steeds slechter, wordt nageleefd.

Als het gaat om de omgang met vakbondsrechten wordt ook hun positie als maatschappelijke organisatie niet of nauwelijks erkend. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de inrichting van de regionale arbeidsmarkt, waarbij de vakbonden op dezelfde manier worden behandeld als commerciële partijen met winstoogmerk en als gevolg daarvan de gewenste rol op de arbeidsmarkt niet kunnen innemen.

Conclusie
FNV ziet een aantal fundamentele tekortkomingen in de manier waarop nu vorm wordt gegeven aan de rechtsstaat. De mogelijkheid voor mensen met een kleine beurs of in een andere precaire situatie om het bedrijfsleven of de staat aan te spreken op gevoerd beleid lijkt steeds kleiner te worden. Dit heeft een steeds slechtere sociaaleconomische situatie als gevolg. Instanties die zich inzetten om de machtsongelijkheid in de samenleving recht te trekken, zoals vakbonden, worden geconfronteerd met hordes die niet bestaan voor instanties die juist gebaat zijn bij een vorm van machtsongelijkheid.

We zijn uiteraard graag bereid deze brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Kitty Jong
Vicevoorzitter FNV

fonds
slachtofferhulp

Een goed functionerende rechtsstaat stelt de behoeften van burgers wiens rechten zijn geschonden centraal bij de oplossing van conflicten

Aan:	Staatscommissie rechtsstaat
Van:	Fonds Slachtofferhulp
Datum:	20 juli 2023

Het Fonds Slachtofferhulp (hierna: het Fonds) zet zich al meer dan 30 jaar in voor slachtoffers in Nederland die zijn getroffen door een misdrijf, ongeval of ramp. Wij ontwikkelen gespecialiseerd hulpaanbod, en maken ons hard voor een goede rechtspositie. Met andere woorden, wij komen op voor de burgers van wie hun grondrechten, die een waarborg bieden voor leven, vrijheid en eigendom, zijn geschonden. Vanuit dit perspectief deelt het Fonds graag deze position paper met de Staatscommissie rechtsstaat.

In onze visie voor een samenleving met goed functionerende staatsmachten wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende doelgroepen, namelijk:

- De groep burgers wiens rechten zijn geschonden en die geen heil ziet in een rechtsgang;
- De groep burgers die het aandurft de weg van de rechtsgang te starten;
- De groep burgers die het hele pad van de rechtsgang bewandelt.

Meer aandacht voor het conflictoplossend vermogen in de maatschappij
Voor alle burgers wiens rechten zijn geschonden, die geen heil zien in een rechtsgang

Het overgrote deel van de burgers in de samenleving is niet gebaat bij een juridische procedure. Toch is dat het stelsel dat wij in Nederland hanteren. Burenruzie? Stap naar de rechter. Slachtoffer van een strafbaar feit? Doe aangifte. Dit terwijl we inmiddels weten dat zo'n 80-85% van de aangiften niet tot een strafzaak leidt. Er is bijvoorbeeld niet genoeg bewijs om een rechtszaak te starten, of een zaak blijft eindeloos op de plank liggen. En de slachtoffers? Die blijven met lege handen achter.

Reden voor het Fonds om na te denken over andere mogelijkheden om in de behoeften van slachtoffers te voorzien. Want de echte vraag is, waar hebben burgers van wie een grondrecht is geschonden behoefte aan? En hoe kunnen wij als maatschappij het beste in die behoeften voorzien? Basis hiervoor is de gedachte dat elk slachtoffer eigen, individuele behoeften heeft; zoals behoefte aan erkenning, vergelding, bescherming en/of herstel. Waar in ons huidige stelsel de nadruk ligt op het afdoen van een conflict met een rechtsgang, is het Fonds van mening dat veel burgers er behoefte aan hebben om een conflict in een eerder stadium op te lossen, zodat het niet escaleert.

Samen met meer dan 30 andere partijen steunt het Fonds het beginsel van een maatschappij waar conflictoplossend vermogen een centrale plaats inneemt. Dit beginsel staat ervoor om zoveel mogelijk te voorkomen dat burgers uiteindelijk de juridische procedures moeten aanwenden. Deze procedures zouden als een 'last resort' moeten gelden, in situaties waarbij partijen er samen echt niet uitkomen. Of waarbij er sprake is van een dusdanige schending van een grondrecht dat een straf op zijn plaats is. Voor alle overige zaken zouden er in eerste instantie andere mogelijkheden moeten worden aangewend, zoals bemiddeling of buurtrechtspraak. Dit leidt enerzijds tot sneller herstel en erkenning van de burgers wiens recht is geschonden, en anderzijds verlaagt dit de druk op de strafrechtketen.

Het Fonds pleit er dan ook voor dat meer tijd en geld wordt vrijgemaakt om alternatieve routes om conflicten op te lossen te onderzoeken. Een voorstel daarvoor, onder de naam “versterkt conflictoplossend vermogen” heeft u, als het goed is, inmiddels bereikt. Wij bevelen dit voorstel graag bij u aan.

Meer transparantie en beter toezicht op de uitvoering van wettelijke taken in strafketen
Voor burgers die het aandurven de weg van de rechtsgang te starten

Voor de kleinere groep burgers wiens recht is geschonden en die toch te maken krijgt met een rechtszaak, moet de vraag centraal staan ‘Wordt bereikt wat men beoogt met de versterking van de positie van slachtoffers in het strafproces?’ Het eerlijke antwoord daarop is nee, slachtoffers zijn nog veel te vaak teleurgesteld in de bijrol die ze spelen.

Daarbij komt dat we veel vragen van slachtoffers. We vragen hen om aangifte te doen zodat wij -als maatschappij- onszelf beter kunnen beschermen tegen criminaliteit. Maar het doen van aangifte is niet niks. De interactie met het strafrechtsysteem is voor veel slachtoffers zwaar en hun positie is kwetsbaar, ook onder goede omstandigheden. Daarom is het belangrijk om de rechten van slachtoffers goed te borgen. Helaas constateren we dat slachtofferrechten op regelmatige basis worden geschonden. Gebrek aan transparantie en gebrek aan beoordeling of de juiste afwegingen zijn gemaakt, werken willekeur in de hand.

Professionals bij de ketenpartners geven zelf aan dat door de setting van het systeem er nu geen noodzaak is om gevolg aan slachtofferrechten te geven. En er bestaan onvoldoende sturingsmechanismen. Zo zegt het OM: *“Door de hoge werkdruk moeten er keuzes gemaakt worden, over de verdachte en termijnen. Slachtofferrechten delven dan altijd het onderspit”*.[1] Dat moét echt anders.

We moeten zorgen voor een goede naleving van slachtofferrechten in alle haarvaten van de strafrechtketen. Zowel op het niveau van het rechterlijke systeem als geheel, als ook op het niveau van de afzonderlijke ketenorganisaties én op het niveau van processen en personen binnen die organisaties. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar waarom lukt dit dan nog niet? Het Fonds ziet in ieder geval één probleem, namelijk dat er momenteel een lacune bestaat in het wettelijk toezicht op de *logistieke* aspecten van het functioneren van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), omdat het zich beroept op magistratelijke onafhankelijkheid met betrekking tot ál het handelen. Ook de Algemene Rekenkamer stuit hierop, en ziet zijn aanbevelingen stelselmatig genegeerd worden; een doorn in het oog. De Nationale Ombudsman? Die heeft geen wettelijke doorzettingsmacht. De Inspectie Justitie en Veiligheid zou graag toezicht willen houden op die logistieke taak, maar heeft daar in de praktijk niet het mandaat toe. Het College Procureurs-Generaal houdt alleen toezicht op de juridische kwaliteit van de taakuitvoering van het OM, en bemoeit zich verder niet met de logistieke taken. Geconstateerd moet worden dat er geen controle is op het OM en er geen consequenties worden verbonden aan willekeur in de uitvoering van de wettelijke taken, of erger, het schenden van slachtofferrechten.

Een onafhankelijke autoriteit moet op kunnen treden tegen alle organisaties in de strafrechtketen als ze stelselmatig in gebreke blijven. En hen ter verantwoording kunnen roepen. Zonder afbreuk te doen aan hun onafhankelijke magistratelijke positie. Burgers wiens grondrechten zijn geschonden, moeten erop kunnen vertrouwen dat hun rechten worden gewaarborgd. En dat zij worden behandeld als de helden die zij eigenlijk zijn doordat zij zo moedig zijn om aangifte te doen.

fonds
slachtofferhulp

Meer transparantie en duidelijkheid voor burgers over de strafoplegging
Voor burgers die het hele pad van de rechtsgang bewandelen

Het Fonds pleit eveneens voor meer transparantie voor slachtoffers in hun zaak en –meer algemeen- voor de maatschappij, als er uiteindelijk wel een straf wordt opgelegd. Het huidige systeem zorgt voor een grote kloof tussen de verwachting die wordt gewekt door de uitspraak van de rechter en de daadwerkelijke strafuitvoering in de praktijk. Dit ondermijnt het vertrouwen in de rechtsstaat.

Het is in de eerste plaats voor slachtoffers en nabestaanden van groot belang dat er duidelijkheid bestaat over wat een vonnis precies inhoudt. Waar sommige rechters tijdens hun uitspraken hier al zeer menselijk aandacht aan besteden, is dit helaas veel vaker niet het geval. Indien de rechter na het uitspreken van zijn vonnis zou uitleggen wat de opgelegde straf precies inhoudt en hoe lang de dader daadwerkelijk in hechtenis zal zitten, zal dit een grote positieve invloed hebben op het proces van aanvaarding en acceptatie van de straf door slachtoffers en nabestaanden. Maar ook de maatschappelijke acceptatie zal hier baat bij hebben.

Alternatieve uitleg van strafoplegging
Het Fonds wil zelfs nog een stap verder gaan door de Staatscommissie een alternatieve vorm van uitleg in het vonnis voor te leggen. Waarbij het vonnis net als nu uit drie elementen bestaat, maar transparant is welk deel van de straf op wat ziet:

- **Erkenning van het leed dat het slachtoffer/de nabestaanden is aangedaan**: dit wordt tot uitdrukking gebracht in het opleggen van een onvoorwaardelijke straf (vergelding) + het eventueel toekennen van een schadevergoeding;

- **Bescherming van het individuele slachtoffer/de nabestaanden**: dit wordt deels tot uitdrukking gebracht door de dader voor langere tijd in hechtenis te zetten, alsmede door de dader bij terugkeer in de samenleving zo nodig een gebieds- en/of contactverbod op te leggen (nu ook na afloop van de v.i. mogelijk sinds invoering van de Wet Langdurig Toezicht);

- **Bescherming van de samenleving/re-integratie en resocialisatie van de dader**: dit wordt deels tot uitdrukking gebracht door de dader voor langere tijd in hechtenis te zetten alsmede door het traject van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het Fonds kan zich voorstellen dat een systeem ontstaat waarbij de rechter bij het uitspreken van het vonnis aandacht besteedt aan de drie onderdelen zoals hierboven genoemd en daarbij ook expliciet benoemt hoe de straf is opgebouwd, zodat dit voor iedereen duidelijk is. Zo zal de dader een bepaald aantal jaren in hechtenis moeten zitten in het kader van vergelding, hier is geen ‘korting’ op te krijgen.

Daarnaast legt de rechter de dader een voorwaardelijke straf op en zal hij daarbij een minimum en maximum uitspreken. Het Fonds is van mening dat er geen sprake is van inbreuk op het recht van verdachte op rechtszekerheid, gezien het feit dat er een maximum is verbonden aan de periode van de voorwaardelijke straf en verdachte daardoor weet waar hij aan toe is. Als richtlijn voor de duur van de op te leggen voorwaardelijke straf, kan de rechter de helft van de gevangenisstraf aanhouden (zoals ook het geval was voor de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen, met daarin de regelingen omtrent de voorwaardelijke invrijheidsstelling).

Hoe lang het voorwaardelijke deel uiteindelijk exact duurt en hoeveel voorwaarden eraan zijn verbonden, is afhankelijk van het gedrag van de dader tijdens deze voorwaardelijke straf. Indien de veroordeelde goed gedrag vertoont en snel integreert in de samenleving, zal zijn voorwaardelijke

straf op het minimum van wat de rechter heeft uitgesproken uitkomen. Heeft hij echter om wat voor reden dan ook langer begeleiding nodig, dan kan het voorwaardelijke deel oplopen tot het maximale dat door de rechter is uitgesproken.

Het voorwaardelijke deel staat bij deze nieuwe werkwijze los van de jaren die de dader in detentie heeft gezeten in het kader van vergelding. Zoals gezegd kan de veroordeelde op deze jaren geen 'korting' krijgen, dit aantal staat vast. Wanneer de ex-gedetineerde in zijn voorwaardelijke deel wederom een strafbaar feit pleegt of één van de andere voorwaarden schendt, kan de consequentie hiervan zijn dat hij het voorwaardelijke deel ook in de gevangenis moet doorbrengen, hetgeen volgens het huidige stelsel eveneens het geval is. Indien dit aan de orde is, ziet die hechtenis echter niet meer op vergelding, maar op bescherming van de samenleving. Op deze manier worden de onderdelen 'vergelding' en 'bescherming van de samenleving/resocialisatie' van elkaar losgekoppeld. Dit staat uiteraard los van de straf die voor dit nieuwe strafbare feit kan worden opgelegd.

Dit zou het betekenen in de praktijk

Als voorbeeld een casus waarbij iemand tot doodslag wordt veroordeeld. Volgens het huidige systeem zal de dader bijvoorbeeld veroordeeld worden tot 12 jaar 'gevangenisstraf' waarbij de nabestaanden geen idee hebben hoeveel jaar de dader daadwerkelijk in hechtenis zit en wanneer zijn proefverlof zal starten. Volgens de nieuwe werkwijze is daarover veel meer duidelijkheid. Dan zal de rechter bij het uitspreken van het vonnis namelijk benoemen dat de dader (a) 8 jaar in hechtenis zal moeten zitten om recht te doen aan het leed dat hij veroorzaakt heeft (de vergelding), (b) hij na deze acht jaar zal worden voorbereid op terugkeer in de samenleving waarbij wordt ingeschat dat hiervoor 3 tot 5 jaar nodig zal zijn en (c) eventueel een woon- en/of contactverbod opleggen die, op grond van de Wet Langdurig Toezicht, kan voortduren zolang als nodig is, ook na de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het is door middel van deze werkwijze voor een ieder duidelijk wat de straf precies betekent, namelijk dat de dader in totaal 8 jaar in hechtenis zal zitten en dat hij vervolgens onder begeleiding weer geleidelijk terugkomt in de samenleving. Afhankelijk van zijn gedrag zal dan vervolgens na 3 jaar worden bepaald of de dader weer zelfstandig in de samenleving kan functioneren of dat er nog een aanvullende periode nodig is. Deze aanvullende periode kan in dit voorbeeld nog maximaal 2 jaar duren, aangezien de rechter in casu heeft bepaald dat de periode van begeleiding (de voorwaardelijke invrijheidstelling) tussen de 3 en 5 jaar kan duren.

Een dergelijke werkwijze zorgt voor transparantie en duidelijkheid, hetgeen teleurstelling en deceptie bij slachtoffers en nabestaanden voorkomt en daarmee het vertrouwen in de Rechtspraak vergroot. Tevens zorgt een dergelijke werkwijze ervoor dat de tijd die een ex-gedetineerde nodig heeft om weer naar behoren te kunnen functioneren in de samenleving, niet wordt beperkt maar afhankelijk is van het gedrag van de betreffende dader. Dit verkleint de kans op recidive en komt daarmee bescherming van de samenleving ten goede.

Afsluitend

Het Fonds verzoekt de Staatscommissie serieus te kijken naar de behoeften van burgers wiens rechten zijn geschonden en benadrukt dat de oplossing van veel conflicten in de maatschappij buiten de rechtsgang ligt. Voor de burgers die wél het pad van de rechtsgang bewandelen, geldt dat transparantie erg belangrijk is. Met name als het gaat om de keuzes die worden gemaakt bij naleving van hun rechten. Toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken binnen de strafrechtketen is daarvoor de sleutel. Ook ziet het Fonds een duidelijke rol weggelegd voor de Staatscommissie om de manier van strafoplegging te herzien.

Staatscommissie Rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum: 21 juli 2023
Betreft: Aanbevelingen ter bevordering van de rechtstatelijke cultuur en 'the rule of law'.

Geachte leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Prof. Dr. Marc Hertogh vroeg ons om uw staatscommissie een brief te sturen, over hoe de rechtstatelijke cultuur en de 'rule of law', verbeterd kan worden vanuit het perspectief van burgers. Als actieonderzoekers bij Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) geven wij hier graag gehoor aan.

Het IPW doet actieonderzoek naar het functioneren van de publieke zaak. Dat doen we enerzijds door burgers te helpen die vastgelopen zijn in bureaucratische systemen. Anderzijds doen we op basis van deze 'actie' onderzoek naar het functioneren van die systemen. De afgelopen tien jaar hielpen we 3000 mensen aan een zogenaamd doorbraakplan. Dat deden (en doen) we met de Doorbraakmethode (zie www.doorbraakmethode.nl). Deze methode is ontworpen om op een systematische manier mensen te helpen die vastlopen in bureaucratie en om analyses te maken (op basis van geanonimiseerde data) van problemen die burgers veel tegenkomen. Hieronder delen we een aantal van de belangrijkste patronen die we zien om vervolgens één patroon uit te lichten: systemische willekeur.

Patronen

Wij denken dat de volgende patronen relevant zijn voor uw commissie:

1. Vaak kampen burgers vooral met problemen op het gebied van bestaanszekerheid (inkomen, schulden, wonen). De voorzieningen die nodig zijn om die problemen op te lossen (een uitkering, schuldhulpverlening- of sanering, een betaalbare woning of woonplek) zijn in bureaucratische zin moeilijk toegankelijk (in termen van de voorwaarden waaraan men aan moet voldoen of in termen van wachtlijsten (voor een corporatiewoning bijvoorbeeld). Het gevolg daarvan is dat mensen allerlei vormen van zorg nodig hebben (daklozenopvang, Ggz-zorg (vanwege schuldenstress), jeugdzorg en hulp (vanwege opvoedingsproblematiek). Ergo: als bestaanszekerheid het probleem is, is zorg vaak symptoombestrijding. Maar omdat bestaanszekerheidsvoorzieningen schaars en dus moeilijk toegankelijk zijn, ontstaat er veel vraag naar zorgvoorzieningen.
2. Bureaucratische problemen ontstaan vooral als mensen verschillende problemen hebben op het gebied van inkomen, wonen, werk, scholing en zorg. Dat komt vooral omdat deze verschillende 'ketens' niet op elkaar afgestemd zijn.

3. Er zijn combinaties van problemen (volwassen Ggz, Jeugdzorg, schulden, bijvoorbeeld) waar 'het systeem' niet mee om kan gaan, en waar mensen zelf niet uitkomen. Er ontstaat dan een neerwaartse spiraal. Dat komt omdat verschillende (semi)publieke dienstverleners, met verschillende juridische kaders, verschillende wetten uitvoeren. Zo voeren zorgverzekeraars de zorgverzekeringwet uit en kopen zij zorgaanbieders in (volwassen Ggz, ziekenhuizen, huisartsen). Ook voeren zorgverzekeraars de Wlz uit via zorgkantoren. De gemeente voert de Wmo en de Jeugdwet uit en koopt daar zorgaanbieders voor in. De gemeente voert ook de Wgs (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening) uit en koopt schuldhulp in. Alle wetten kennen weer andere vormen van financiering, andere manieren van verantwoording en andere vormen van toezicht toegang. Vrijwel niemand heeft daar overzicht over. Laat staat dat er eenduidig op gestuurd wordt, of de uitkomsten enigszins te voorspellen zouden zijn. Voor burgers heeft het proces dat leidt tot de uitkomst van de aanvraag van een voorziening dan eerder de karakteristiek van een gokkast, dan van een ordentelijk, rechtstatelijk en voorspelbaar proces.
4. Verschillende publieke instellingen (gemeenten, rijksuitvoeringsinstellingen, zorgaanbieders, woningbouwcorporaties, etc) delen nauwelijks informatie ten behoeve van het helpen van burgers. Daar zijn uiteraard goede redenen voor. Het gevolg is wel dat 'de hele mens' nergens meer wordt gezien. Mensen staan in verschillende databases (Wmo, Wlz, Zvw, Wgs, Passend Onderwijs, Participatiewet, Wia, Wajong, Toeslagen, Kindgebonden budget, etc) waardoor de 'menselijke maat', per definitie al onmogelijk wordt. De 'hele mens' komt nauwelijks in systemen voor. De Avg wordt vooral gebruikt om deze situatie te bestendigen, terwijl juist die wet heel veel mogelijkheden biedt om die situatie op te lossen, door bijvoorbeeld in voorkomende situaties wel informatie te delen.
5. Ook rechtbanken werken verkokerd. Mensen die in een wettelijk schuldhulpverleningstraject terechtkomen en bijvoorbeeld een kind onder toezicht van de jeugdbescherming hebben staan en in scheiding liggen, worden door verschillende afdelingen van rechtbanken gezien en gehoord. Dus ook als mensen hun recht willen halen, is het moeilijk om ze 'als mens' te zien.
6. Een stap naar de rechter is voor veel burgers een grote stap vanwege de kosten en de complexiteit die er mee gemoeid is. Dit geldt zeker voor mensen die kampen met bureaucratische problemen die van meerdere voorzieningen gebruiken maken of daar juist geen toegang toe krijgen. Dit betekent voor Rechtbanken en andere publieke organisaties dat veel problemen onzichtbaar blijven omdat veel mensen ze niet durven aan te kaarten of niet weten hoe ze dat moeten doen.

Wetten zitten niet in de weg

Waar we dit schrijven echter vooral voor willen gebruiken is om u te doordringen van het volgende feit. Vaak horen wij in onze praktijk dat 'regels in de weg zitten', 'wetten complex zijn', 'maatwerk niet mag', 'het delen van informatie niet mag'. In andere woorden: de 'regels' en 'wetten' (en verordeningen en werkinstructies) worden vaak gebruikt als excuus om niet te handelen. Wij gebruiken bewust het woord

‘excuus’, omdat we in onze ‘doorbraakpraktijk’ zelden zijn tegengekomen dat maatwerk, het doorbreken van een vastgelopen situatie juridisch onmogelijk is. Sterker nog in de afgelopen tien jaar hebben wij bij het doorbreken van vastgelopen situaties nooit een wet overtreden. Terwijl we van uit publieke organisaties hoorden dat ‘de regels in de weg zaten’ of dat een oplossingen dom weg ‘niet mocht’.

Wij vinden dat een belangrijke conclusie, omdat het ons inziens in ieder geval onrechtmatig is voor overheden en andere publieke instellingen om te stellen dat zaken van de wet ‘niet mogen’, terwijl daar geen wettelijke grondslag voor is. Toch komen we dat vrijwel dagelijks tegen.

Wij noemen dat ‘systemische willekeur’. In het kort: In Nederland hebben we rechten en plichten, die zijn vastgelegd in wetten en beleid. Dit vormt de basis waar uit de overheid handelt. In de praktijk zien we echter dat vragen van burgers beoordeeld worden binnen één wet, of afdeling. De afdeling Wmo beoordeelt je aanvraag voor een rolstoel. De afdeling Werk en Inkomen beoordeelt of je recht hebt op een Participatiewetuitkering. In de praktijk van de inwoners die we bij het IPW spreken, zien we dat er zelden iemand aandacht heeft voor het totaal van alle rechten en plichten bij elkaar. Voor hoe wetten (niet) samenvallen. Dit leidt voor inwoners tot wat we munten als systeemwillekeur. Als de bewoner krijgt te horen dat iets ‘niet mag van de regels’, dan bedoelen publieke dienaren vaak dat het niet binnen een specifieke wet past. Maar mensen hebben uiteraard niet alleen recht ‘op één wet’, maar op het totaalpakket aan wetten en rechten. Bij het IPW draaien we de vraag dan ook om. We vragen niet of een bepaalde hulpbehoefte in wet a, b of c past. We vragen ons af het verboden is om de gevraagde hulp te verstrekken. Dat is zelden of nooit het geval. Wel komt door die vraag het hele pakket aan wetten, regels en verordeningen als optie naar voren. En niet alleen een specifieke wet, waar een specifiek loket voor is ingericht waar iemand met specifieke werkinstructies een voorziening al dan niet als rechtmatig beoordeelt.

Kortom, als mensen horen dat iets niet ‘mag’, dan is dat vaak vanuit één specifieke wet geredeneerd of soms vanuit een verkeerde interpretatie daarvan. Dat komt onder meer omdat we de toegang tot voorzieningen per wet hebben ingericht. Dat er ook nog andere wetten, en dus voorzieningen en opties zijn, komt niet standaard aan de orde. Wel levert dat vanuit rechtstatelijk perspectief willekeur op: mensen horen dat iets niet mag, terwijl dat vanuit één specifieke wet wordt bekeken. En er in andere gevallen geen juridische grondslag voor die stelling is. We spreken over willekeur omdat vanuit de wetgever gezien, mensen niet zelden iets anders te horen krijgen dan de wetgever bedoelde. Bovendien is het geen ‘bewuste’ willekeur, maar in veel gevallen onbedoelde en onzichtbare willekeur die het gevolg is van hoe we het systeem als onbegrijpelijke functie van wetgeving, financieringsarrangementen, accountability systemen en veel verschillende organisatie hebben ingericht. Vandaar dat we van ‘systemische willekeur’ spreken.

Beginselen van behoorlijk bestuur

Gelukkig ligt er een oplossing in het verschiet in de vorm van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Wat ons echter al jaren verbaast is dat we dus feitelijk zien dat de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur niet alleen regelmatig worden genegeerd, maar ook regelmatig worden geschonden. Dat geldt in ieder geval voor het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel, het fair-play beginsel, het verbod op détournement de procédure, het specialiteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en met name het vertrouwensbeginsel.

Overheden geven vanuit verkokerde loketten verschillende tegenstrijdige signalen af en handelen weinig vertrouwenwekkend en doen uitspraken zonder dat daar een juridische grondslag voor is. Wij pleiten dan ook voor een stevige revitalisering van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Niet alleen als rechtsfilosofisch project, maar vooral ook als een praktische vertaling van behoorlijk bestuur in de praktijk. Immers, juist deze beginselen hebben als doel om de relatie tussen overheid en burger behoorlijk vorm te geven. In onze praktijk lijken ze vrijwel non existent te zijn. We horen dagelijks bestuurders, managers, kwaliteitsmedewerkers en raadsleden over 'wetten en regels'. We horen zelden iemand over de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

Daarmee raken we aan de kern van uw vraag naar het verbeteren van de 'rule of law' en de rechtstatelijke cultuur. De afgelopen jaren wordt er in het openbaar bestuur veel op 'cultuur' gestuurd. Werken volgens 'de bedoeling', professionals moeten meer 'ruimte pakken' en 'lef hebben'. Ministeries werken 'opgave gericht'. Het zijn cultuurinterventies om cultuur te verbeteren.

Wij denken dat een aantal structurele interventies nodig is om rechtstatelijke cultuur en de naleving van de 'rule of law', te bevorderen. Voor de tafels die u van plan bent om te organiseren, geven wij dan ook graag de volgende gedachten mee bij wijze van 'schot voor de boeg':

- Volgens de wet dienen burgers de wet te kennen. Ook bij veel burgers zijn 'de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur' onbekend. Een app waarmee mensen snel kunnen toetsen of die beginselen geschonden worden zou aan de bekendheid daarvan kunnen bijdragen.
- Voor veel professionals, beleidsmakers, kwaliteitsmedewerkers, juristen, controllers, bestuurders, raadsleden en politici geldt hetzelfde. Ook daar zou een app (of een andere manier om de ABBB toegankelijk en toepasbaar te maken kunnen helpen.
- Er zou meer toezicht gehouden kunnen worden op het toepassen van de ABBB. De Rekenkamer zou daar meer onderzoek naar kunnen doen. De Ombudsman verwijst er al regelmatig naar. Een jaarlijks onderzoek naar de staat van de ABBB zou kunnen helpen.
- In lokale verordeningen, wetten en uitvoeringsbeleid zou een verplichte passage opgenomen kunnen worden over de manier waarop recht gedaan wordt aan de ABBB.

- Gemeenten kunnen ABBB beleid maken waar haar eigen beleid en uitvoering aan getoetst kan worden (ombudsmannen kunnen dat als kader gebruiken).
- Artikel 4.84 van de Awb geeft hier overigens al voldoende aanleiding toe.
- In de eed die ambtenaren afleggen zou hier aandacht aan besteed kunnen worden (de abbb en artikel 4.84 Awb).

Deze gedachten zijn nog nauwelijks uitgewerkt en dienen ter stimulering van verdere gedachtenvorming.

Tot slot willen wij u bedanken voor de mogelijkheid om uw commissie van input te voorzien. Het moge duidelijk zijn. Wij denken dat de rechtstatelijke cultuur beter kan. Wij denken dat een belangrijk juridisch instrument daarvoor bestaat in de vorm van de ABBB. Wel denken we dat de ABBB tot leven gewekt kunnen worden in de uitvoeringspraktijk van alle dag. Op die manier kan 'the rule of law', bijdragen aan het herstel van rechtstatelijke cultuur en bureaucratische structuur.

Wij wensen u veel succes met uw belangrijke werk.

Hoogachtend,

Marit Lüschen
Sophie Albers
Albert Jan Kruiter

Actieonderzoekers Instituut voor Publieke Waarden.

Interkerkelijk Contact in Overheidszaken

Staatscommissie Rechtsstaat
Prof. dr. H. Kummeling
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

info@staatscommissierechtsstaat.nl

Datum: 6 juli 2023
Betreft: Informatie CIO
Uw kenmerk: Ons kenmerk:

Geachte heer Kummeling,

De morele wortels van onze democratische rechtsstaat zijn intrinsiek en historisch verbonden met centrale noties uit de Joods-Christelijke wereld- en maatschappijvisie, zoals bijvoorbeeld de waardigheid van de mens en de legitimiteit van het overheidsgezag. De ingrijpende wijzigingen van het religieuze en levensbeschouwelijk landschap en het dominante discours van de afgelopen decennia heeft ingrijpende gevolgen gehad op juist deze Joods-Christelijk wereld- en maatschappijvisie. Het CIO wordt steeds vaker geconfronteerd met vormen van “religieus analfabetisme” d.w.z. een gebrek aan kennis en begrip voor het eigen karakter en de eigen positie van kerken, of respect voor expliciete levensovertuiging. In het verlengde daarvan willen wij in deze brief onze zorg delen over de toenemende druk op de vrijheid van godsdienst voor de Joodse en Christelijke gemeenschappen die wij vertegenwoordigen. Dit uit zich bijvoorbeeld in toenemende nadruk op ‘individuele’ klassieke grondrechten ten opzichte van ‘collectieve’ klassieke grondrechten.

Godsdienstige autonomie

Uiteraard kan het beginsel van vrijheid van godsdienst, hoe belangrijk ook, door een overheid worden beperkt vanwege publieke belangen. Godsdienstvrijheid is immers geen absoluut recht, zoals het recht op leven of het verbod op marteling. Artikel 6 Gw erkent het recht op vrijheid van godsdienst, individueel en in gemeenschap met anderen, “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Deze mogelijkheid tot beperken van het grondrecht op godsdienstvrijheid dient echter wel proportioneel te zijn in relatie tot het publieke belang. Hoe groter het publieke belang dat moet worden beschermd, hoe groter het recht om beperkingen op een grondrecht toe te staan. Dit proportionaliteitsbeginsel speelt een grote rol in de rechtspraak. Het legt ook een zekere en terechte verantwoordelijkheid bij de organisatie van de geloofsgemeenschap. Echter, in het maatschappelijke en politieke discours is een steeds verdere verschuiving zichtbaar ten nadele van de Godsdienstvrijheid. De voorgenomen wetgeving van voormalig minister

bezoekadres
A. van Ostadelaan 140

postadres
Postbus 13049
3507 LA Utrecht

telefoon
06 - 48 45 96 04

e-mail
info@cioweb.nl

website
www.cioweb.nl

Wiersma zoals beschreven in de Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs van 24 mei 2023, illustreert dit. Wij vragen aandacht voor deze onwenselijke ontwikkeling.

Verhouding tussen kerk en staat

Nederland is een rechtsstaat, ingebed in een democratisch bestel. Ten onrechte wordt Nederland nog wel eens aangeduid als een seculiere staat. Onder seculier wordt doorgaans verstaan: niet bepaald door kerken of religies, maar geregeerd door een 'neutrale' overheid. Dit is een onjuiste typering. Neutraal betekent hier slechts dat de overheid geen onderscheid maakt. Voor haar zijn alle religies en levensbeschouwingen gelijk. Zij bevoordeelt de ene stroming, stem of persoon niet boven een andere. Juist omdat de overheid zich neutraal opstelt, is zij seculier noch christelijk. Seculier staat slechts voor één specifieke, ééndimensionale instrumentele levensovertuiging. Het is daarbij zelf dus slechts ook één van de vele levensovertuigingen die in het plurale Nederland te vinden is.

Een democratie kan alleen goed functioneren als alle burgers in vrijheid en gelijkelijk kunnen participeren. Zij is gericht op goed *samen*leven. Het goede wordt rechtstatelijk vormgegeven door respect voor grondrechten die aan iedere burger toekomen. Vanwege de diversiteit van mensen moet er binnen de kaders van de democratische rechtsstaat principieel ruimte zijn voor verschil. Die verschillen worden nogal eens als "lastig" ervaren door diezelfde overheid die onder invloed van -post-modern denken over zaken als ethiek, gender, diversiteit maar ook over digitalisering, efficiëntie of antiterrorisme gelijktijdig ook veel stuurt op gelijkvormigheid, beheersing en controle. Het voorschrijven van één juiste visie lijkt steeds meer momentum te krijgen ten koste van waardevolle pluriformiteit. Deze dominante uniformiteit lijkt weinig geduld of begrip te hebben voor de Joods-Christelijke wereld- en maatschappijvisie die haar voortbracht.

Nationaal en internationaal

Nederland heeft zich gebonden aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) van de Verenigde Naties en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (1948) van de Raad van Europa. De morele kern van deze verdragen is de waardigheid van de mens, een notie ontleend aan het gedachtengoed van de Joods-Christelijke traditie en het klassiek humanisme. Door de daar beschreven vrijheid van godsdienst, die als een van de rechten van de mens geldt op grond van o.a. eerdergenoemde internationale verdragen hebben niet alleen individuen de godsdienstvrijheid maar hebben geloofsgemeenschappen (waaronder kerkgenootschappen) de vrijheid om zowel in het openbaar als privé hun godsdienst te belijden in erediensten, onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften (art. 9 lid 1 EVRM). De overheid kan deze uitoefening slechts beperken bij wet en alleen wanneer de veiligheid of openbare orde dit noodzakelijk maakt. Geloofsgemeenschappen genieten daarnaast de vrijheid van vereniging (art. 11 EVRM en art. 8 Grondwet). Geloofsgemeenschappen hebben dus bijvoorbeeld ten principale de vrijheid om erediensten te houden en godsdienstonderwijs te geven zonder dat daarvoor toestemming van de overheid nodig is. Zowel de individuele gelovige als de geloofsgemeenschap heeft daarmee recht op zijn of haar *eigensoortigheid*. Beiden staan onder druk, waarbij dit voor de tweede nog meer lijkt te gelden dan voor de eerste.

Afsluitend

Zoals bekend en hierboven toegelicht is de vrijheid van godsdienst in de Nederlandse grondwet en in het EVRM goed geborgd. De dominante aanwezigheid van een tijdsgeest die zich kenmerkt door onbekendheid of ongemak met bepaalde klassieke waarden vanuit de Joods-Christelijke wereld- en maatschappijvisie, maakt echter dat wij er belang aan hechten om te benadrukken dat in de afweging van de grondrechten geen verschuiving mag optreden. Met andere woorden een -verdere- verschuiving van de 'collectieve' klassieke grondrechten naar de 'individuele' grondrechten zou onwenselijk zijn. Hier bestaat bij het CIO en bij onze achterban grote zorg over.



Drs. J. Smit,
Voorzitter CIO

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

Staatscommissie rechtsstaat
T.a.v. de heer prof. dr. H.R.B.M. Kummeling
Via info@staatscommissierechtsstaat.nl

datum	: 14 augustus 2023
uw brief van	: n.v.t.
uw kenmerk	: n.v.t.
ons kenmerk	: 23080143/JS/SW
betreft	: Rechtsstaat en notariaat

Geachte heer Kummeling,

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft met belangstelling kennis genomen van de instelling en werkzaamheden van de Staatscommissie rechtsstaat waarvan u voorzitter bent.[1] Na contact met het secretariaat van de commissie brengt de KNB graag enkele onderwerpen onder de aandacht van u en de andere commissieleden die de rechtsstaat en het notariaat betreffen en die kunnen bijdragen aan versterking van de rechtsstaat.

Algemeen

Als openbaar ambtenaar draagt de notaris dagelijks bij aan beginselen van de rechtsstaat waarin wij leven, zoals rechtszekerheid en rechtsbescherming. Zowel voor burgers onderling als tussen burgers en de overheid. Daarbij is toegang tot het (notariële) recht voor iedereen een belangrijk en actueel thema voor het notariaat.[2] Tegelijkertijd heeft de notaris als poortwachter de taak om personen met verkeerde bedoelingen de toegang tot het notariaat (d.w.z. tot zijn dienstverlening) te ontzeggen. Ook hierbij zijn rechtsstatelijke aspecten en beginselen van belang. In deze brief informeert de KNB u over haar inspanningen voor toegang tot het (notariële) recht voor iedereen en licht de KNB drie actuele onderwerpen uit die verband houden met toegang tot het recht en aspecten en beginselen van onze rechtsstaat die kunnen bijdragen aan versterking van de rechtsstaat.

Toegang tot het (notariële) recht voor iedereen

Het notariaat moet toegankelijk zijn én blijven voor iedereen, fysiek én digitaal. Dat is een van de belangrijkste opgaven voor het notariaat en de KNB. Ook voor minder draagkrachtigen, mensen die de taal niet machtig zijn of mensen die anderszins moeilijk kunnen meekomen in de huidige maatschappij moet de notaris bereikbaar zijn. Daarnaast wordt de aansluiting tussen de juridische wereld en de individuele persoonlijke wereld steeds complexer. Samengestelde gezinnen, maar ook de platformeconomie en innovatieve samenwerking, vragen om maatregelen van het notariaat.

Voor een (te) groot deel van de Nederlandse bevolking is de notaris niet toegankelijk. Bijvoorbeeld omdat zij een taalachterstand, een verstandelijke beperking of een gebrek aan

[1] https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/.
[2] https://www.knb.nl/standpunten/toegang-tot-het-notariele-recht-voor-iedereen.

Spui 184
2511 BW Den Haag
Postbus 16020
2500 BA Den Haag
t. +31 70 330 71 11
www.knb.nl
IBAN NL25INGB0000125185
KvK 50179705
BTW NL 0023.09.592.B.01

financiële middelen hebben. Terwijl het juist ook voor deze mensen van belang kan zijn juridisch advies te krijgen of zaken goed te laten vastleggen. Helemaal als er ook kinderen zijn waarvoor nog verantwoordelijkheid wordt gedragen. De notariële diensten bieden een preventieve werking. Om deze redenen heeft Michiel van Nispen, Tweede Kamerlid voor de SP, een initiatiefnota ingediend waarin hij pleit voor een sociaal notariaat, dat toegankelijk is voor iedereen. De KNB is blij met dit initiatief. De KNB vindt dat het notariaat toegankelijk moet zijn voor iedereen, werkt daar zelf ook aan en vindt dat (een deel van de) notariële dienstverlening onder de rechtsbijstand zou moeten vallen.

Onder meer heeft de KNB samen met Steffie uitlegmodules over testament en erfgenamen ontwikkeld (https://notaris.steffie.nl/). De uitlegmodules zijn bedoeld voor iedereen die behoefte heeft aan uitleg in eenvoudige taal en beeld. Bijvoorbeeld mensen die beperkt de Nederlandse taal spreken, laaggeletterden en mensen met een licht verstandelijke beperking. Kortom: voor iedereen die extra uitleg kan gebruiken.

De komende jaren gaat de KNB samen met het notariaat concreet aan de slag om de toegankelijkheid van de notaris te verbeteren en de bereikbaarheid te vergroten. Juist voor die mensen in Nederland die tot nu toe nauwelijks gebruikmaken van notariële dienstverlening, zoals kwetsbare groepen in de samenleving. Daarbij gaat het om taal, gedrag en de prijs als belangrijkste drempels die mensen ervaren t.a.v. het beeld van en bezoek aan de notaris.

Verder lobbyt de KNB om de tegemoetkoming in de kosten voor minvermogenden te financieren uit het budget van de rijksoverheid voor rechtsbijstandsfinanciering. Mensen die rechtsbijstand niet kunnen betalen, kunnen aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit geldt echter alleen voor rechtsbijstand van advocaten en mediators. De KNB wil dat ook rechtsbijstand door notarissen hiervoor in aanmerking komt. Deze lobby hangt samen met het hierna vermelde onderzoek naar de staat van het notariaat.

De minister voor Rechtsbescherming heeft vorig jaar aangegeven een onderzoek te willen starten naar de staat van het notariaat. Dit onderzoek wordt komende maanden uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Daarnaast wil de KNB in samenwerking met belangenbehartigers de wensen en behoeften van diverse doelgroepen in kaart brengen in relatie tot notariële dienstverlening.

Effectieve aanpak witwassen en terrorismefinanciering

Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit waaronder witwassen en terrorismefinanciering ondermijnt en bedreigt onze samenleving en rechtsstaat.[3] De notaris heeft een belangrijke poortwachtersrol als het gaat om het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Op 21 oktober 2022 is het wetsvoorstel Wet plan van aanpak witwassen (36228) ingediend bij de Tweede Kamer.[4] In dit wetsvoorstel wordt een verplichting tot onderlinge gegevensdeling geïntroduceerd als sprake is van een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering. Om dit zo effectief mogelijk vorm te geven pleit de KNB voor een verplicht registratiesysteem binnen het notariaat. Dit kan eenvoudig in het wetsvoorstel worden geregeld.

[3] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/ondermijnende-criminaliteit.
[4] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36228.

Samenwerking tussen de verschillende ketenpartners is essentieel voor een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Hierbij is ook van belang dat poortwachters zoals notarissen over de juiste instrumenten beschikken om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Onderling gegevens kunnen delen is er hier een van.

Als een notaris vanwege geconstateerde risico's op witwassen of terrorismefinanciering dienstweigert, is dit nu nergens ken- en zichtbaar voor collega-notarissen. Door dienstweigeringen vanwege geconstateerde risico's op witwassen of financiering van terrorisme onderling te delen, kan voorkomen worden dat de ene notaris dienstweigert aan een kwaadwillende cliënt maar deze cliënt - daardoor wijzer geworden - bij een andere notaris wel de gevraagde dienst verleend weet te krijgen.

De voorgestelde regeling gaat ervan uit dat de notaris nagaat bij de cliënt bij welke andere notaris(sen) deze momenteel of in het verleden diensten afneemt of heeft afgenomen. Ook moet de notaris openbare bronnen raadplegen. Een kwaadwillende cliënt zal desgevraagd echter naar verwachting niet vertellen bij welke andere notaris(sen) hij diensten afneemt of heeft afgenomen. En de vraag is of de notaris dit (altijd) uit openbare bronnen kan halen. Dit maakt de voorgestelde regeling onvoldoende effectief.

De KNB denkt dat de effectiviteit van de voorgestelde regeling met enkele aanpassingen kan worden vergroot door voor het notariaat (en eventueel ook voor andere poortwachters) te bepalen dat:

1. een notaris in geval van weigering van dienstverlening vanwege risico's op witwassen of terrorismefinanciering de cliënt moet registreren in een systeem ('grijze lijst');
2. een notaris bij een cliënt met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering in het systeem moet nagaan of een andere notaris de cliënt heeft geregistreerd in het systeem;
3. als een andere notaris de cliënt heeft geregistreerd, de notaris navraag moet doen bij de andere notaris naar de risico's die hebben geleid tot het weigeren van dienstverlening;
4. de andere notaris desgevraagd de notaris onverwijld moet informeren over deze risico's.

Dit is een effectieve manier om 'shopgedrag' van kwaadwillende cliënten tegen te gaan en zo te voorkomen dat zij toegang krijgen tot het financiële stelsel.

Het systeem zoals hierboven bedoeld kan één systeem zijn voor alle poortwachters of een apart systeem per categorie, zoals het notariaat. In het laatste geval zou het systeem voor het notariaat kunnen worden opgezet door de KNB. Het systeem kan uit centrale en decentrale componenten bestaan, waarbij bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van secure multi-party computation en/of een hit/no hit-voorziening om dataminimalisatie te waarborgen. De KNB is graag bereid mee te denken over hoe een dergelijk systeem eruit zou kunnen zien.

Uiteraard dient bij het gebruik van een dergelijk systeem te worden voldaan aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG. Er dient te worden voorzien in adequate waarborgen voor gegevensbescherming. Onnodige uitsluiting van personen en onrechtmatige gegevensverwerking dienen te worden voorkomen en er

moeten passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen.

Consumentenbescherming in het vastgoed

De consumentenbescherming bij het kopen van een woning (en ander vastgoed) schiet op meerdere vlakken tekort. Als hoeder van rechtszekerheid en rechtsbescherming, kan en wil het Nederlandse notariaat een bijdrage leveren aan verbetering hiervan. Hiertoe is van belang dat de notaris vroegtijdig in het koopproces wordt betrokken. Dit voorstel vergt wetswijziging.

De consumentenbescherming schiet op de volgende punten tekort:

- Misleiding (voorbeeld grondspeculatie): bij speculatieve grondhandel knippen grondhandelaren landbouwpercelen op om dit te verkopen aan kleine beleggers. Vaak met de (valse) belofte dat er op termijn op deze grond gebouwd mag worden. De notaris komt op dit moment over het algemeen pas in beeld nadat de koopovereenkomst al is gesloten.
- Onbekende beperkingen (voorbeeld monumenten): onder de Omgevingswet worden per 1 januari 2024 onder meer de gemeentelijke en provinciale monumenten overgeheveld vanuit de Basisregistratie Kadaster naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Deze 'beperkingen' zijn dan niet meer aan te merken als publiekrechtelijke beperkingen in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen en dus ook niet meer als bijzondere last/beperking in de zin van artikel 7:15 van het Burgerlijk Wetboek. Daarmee vervalt de plicht voor de notaris om ten behoeve van de consument onderzoek te doen naar dit soort beperkingen.[5] Consumenten worden per genoemde datum geacht zelf onderzoek te doen in het DSO naar eventuele 'beperkingen' in het gebruik van een woning. Ook hier wreekt zich dat de notaris veelal niet betrokken is bij de koop, waardoor de notaris consumenten op dat punt niet kan ondersteunen. Hierdoor doen consumenten mogelijk een aankoop waarvan zij de gevolgen niet of niet volledig kunnen overzien.
- Ondermijning: bij de koop en verkoop van vastgoed, zeker aan particulieren, is momenteel rond het koopmoment weinig aandacht voor ondermijning, fraude en witwassen. De notaris, die hier deskundig en alert op is, komt veelal pas later in beeld. Hierdoor worden misstanden in de praktijk vaak laat geconstateerd.
- Intransparant biedproces: voor veel particuliere kopers en verkopers van woningen is het biedproces een black box. Verkopers weten niet zeker of zij alle biedingen via de makelaar onder ogen krijgen, terwijl potentiële kopers die achter het net vissen niet kunnen nagaan welke andere biedingen er zijn geweest. De digitale biedlogboeken die makelaars sinds begin 2023 gebruiken, bieden onvoldoende soelaas. Ook hier wordt notariële bewaking van een eerlijk proces node gemist.
- Digitaal passeren: in het kader van de voortgaande digitalisering zal in de toekomst sprake zijn van een digitale akte van levering. Een naadloze aansluiting bij de koopovereenkomst is niet gegarandeerd indien de koopovereenkomst gebaseerd is op data die nog niet notarieel zijn gecontroleerd.

[5] Zie ook de brief van (demissionair) minister De Jonge d.d. 8 maart 2022 aan de KNB (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D09003&did=2022D09003).

Betrokkenheid van de notaris bij het kopen van een woning betekent dat de notaris de consument in een tijdig stadium kan voorlichten over alle relevante aspecten van de koop, op basis van eigen 'recherches' door de notaris. Deze informatie wordt zodoende bekend op een moment dat de koop nog niet definitief is. Ook kan de notaris op deze wijze zijn rol als poortwachter eerder uitoefenen.

De betrokkenheid van de notaris bij de koop leidt daarnaast tot een efficiënter proces, waarbij mogelijke onduidelijkheden en fouten kunnen worden vermeden die later tot herstelkosten kunnen leiden voor de consument. Zo gaan maatschappelijke efficiëntie en een betere consumentenbescherming hand in hand.

Digitalisering notariële dienstverlening

Het notariaat zorgt voor rechtszekerheid en rechtsbescherming in de samenleving. Notarissen willen dit ook in de digitale wereld kunnen waarmaken. Als uitvloeisel van Europese regelgeving wordt het mogelijk om digitaal een BV op te richten. Het is belangrijk dat ook andere notariële akten zo snel mogelijk digitaal kunnen worden gepasseerd voor cliënten die daarom vragen, zoals hypotheek- en leveringsakten, (levens)testamenten etc. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Daarbij is voortvarendheid geboden.

In de gehele samenleving worden steeds meer handelingen en informatievastlegging en -uitwisselingen digitaal vormgegeven en nemen zij regelmatig zelfs de overhand, zoals in het handelsverkeer en het betalingsverkeer. Ook de overheid zelf biedt burgers in veel gevallen de mogelijkheid om digitaal zaken af te handelen, zoals de belastingaangifte. De notaris wil in deze beweging mee kunnen gaan ten behoeve van cliënten. Ketenpartners van het notariaat stellen steeds meer eisen aan de wijze van informatie-uitwisselingen rondom notariële transacties. Denk aan de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en het Kadaster. De wijze van aanlevering van gegevens is aan het veranderen. Notariële brondata moet authentiek, digitaal en uniform beschikbaar zijn teneinde snelheid, juistheid en betrouwbaarheid te kunnen (blijven) garanderen. Het notariaat wil tijdig in de digitale wereld op een eigentijdse manier kunnen blijven zorgen voor rechtszekerheid en rechtsbescherming.

De digitale akte als sluitstuk van de primaire dienstverlening van de notaris staat hierbij centraal. Net als bij de digitale oprichting van een BV pleit de KNB ervoor om bij het passeren van overige digitale notariële akten een zo hoog mogelijk betrouwbaarheidsniveau van digitale identificatiemiddelen te hanteren. Het is voor de rechtszekerheid essentieel dat de betrouwbaarheid van identificatie en ondertekening, alsook van de feitelijke inhoud van notariële akten, in de digitale wereld gelijk staat aan die in de analoge wereld.

De KNB hecht grote waarde aan brede toegang tot het notariaat, dus ook voor mensen die geen beschikking hebben over digitale middelen. Voor hen blijft de analoge toegang tot het notariaat onverkort bestaan. Het voorstel om notariële akten óók digitaal te kunnen passeren, is een extra optie en doet daar dus niets aan af. Deze extra vorm van dienstverlening houdt de toegang tot het recht dichtbij en mede toegankelijk voor een veranderende samenleving.

Tot slot
Desgewenst is de KNB graag bereid tot overleg over of toelichting van het voorgaande.

Met vriendelijke groet,



mr. Annerie M.J.M. Ploumen
Voorzitter KNB

landelijke cliëntenraad.

Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag
070 349 97 90
info@landelijkeclientenraad.nl
landelijkeclientenraad.nl
hetgaatovermij.org

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
info@staatscommissierechtsstaat.nl

Betreft: brief aan Staatscommissie rechtsstaat – ervaringen van burgers
brLCR23-021
Den Haag, 7 juni 2023

Staatscommissie rechtsstaat
De Staatscommissie rechtsstaat heeft tot taak om de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht te adviseren over onderlinge samenhang. Daarnaast wordt er verwezen naar specifieke onderwerpen die op de agenda staan, waaronder jaarlijkse reviews. In uw verzoek vraagt u naar specifieke ervaringen van burgers met de Rechtsstaat. U geeft ons hierbij grote vrijheid om deze ervaringen verder toe te lichten. Wij zijn blij met uw verzoek en reflecteren graag met u over deze ervaringen.

Wie is aan zet?
De Landelijke Cliëntenraad (LCR) ziet (1) een verminderde toegang voor burgers (in kwetsbare posities) tot het recht, (2) risico's op willekeur voor de burger en onduidelijkheid over de weging van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder zien wij de meerwaarde van verschillende programma's die proberen bij te dragen aan een lerende overheid. Daarbij is het belangrijk om de 'geleerde lessen' te delen met burgers en hen de gevolgen te laten zien.
Wij benadrukken dat het betrekken van burgers cruciaal is bij het verbeteren van beleid en wetgeving. Als LCR hebben wij zicht op het gehele stelsel van sociale zekerheid. Wij kunnen dus met de inbreng van burgers precies vertalen waar in het stelsel het probleem zit. Toegang tot de rechtsstaat is belangrijk op het moment dat burgers tegenover de overheid zijn komen te staan. Door burgers eerder te betrekken zorg je ervoor dat dit minder vaak nodig zal zijn.
Hieronder lichten we onze conclusies toe.

Positie van de Landelijke Cliëntenraad (LCR)
De LCR is een wettelijk orgaan. Wij geven gevraagd en ongevraagd advies op alle terreinen die de bestaanszekerheid van burgers in Nederland aangaan. Wij doen dit - vooral de afgelopen twee jaar nadrukkelijker - op basis van de signalen van burgers en dialogen die wij voeren met allerlei organisaties. Vooral door het toenemend aantal signalen zien we dat de behoefte van mensen om gehoord te worden steeds verder groeit. Het gaat voor een belangrijk deel ook over burgers die met de overheid in gesprek gaan, een bezwaarprocedure starten, hun zaak voor de rechter brengen of tegen een eerdere beslissing in beroep gaan. Dit heeft de afgelopen twee jaar al geleid tot verschillende zaken die van belang zijn om te illustreren hoe de rechtstaat in de praktijk functioneert.

Dialoog
Veel processen voltrekken zich buiten het zicht van officiële instellingen. Ambtenaren, politici en burgers vinden allerlei wegen om formeel en informeel met elkaar in gesprek te gaan. Dit is een groot goed binnen een democratie. De mogelijkheid om een dialoog te voeren, betekent niet dat burgers geen problemen ervaren met de wetgevende, uitvoerende en de rechtsprekende macht.

Door dubbelzinnige beleidsdoelen (bijvoorbeeld zeggen dat er een sociaal beleid wordt gevoerd, maar in de praktijk bezuinigen als doel nemen) van de overheid raken burgers meer en meer vertrouwen in de overheid kwijt. De wil om steeds scherper te sturen op middelen heeft tot gevolg dat een toenemend aantal burgers wordt uitgesloten van dienstverlening.
Dit uit zich op verschillende manieren. Het niet-gebruik van voorzieningen ligt rond de 40 procent. Dat heeft deels te maken met regelgeving, maar ook een weinig proactieve dienstverlening die echt bedoeld is om burgers te ondersteunen. Toegang tot inkomensondersteuning is een grondrecht voor burgers die geen middelen van bestaan hebben. Het groeiend aantal dak- en thuislozen en het niet-gebruik van voorzieningen en toenemende armoede zijn daarom problemen die de rechtsstaat raken.

Wetgevende macht
Als hoogst besluitvormend orgaan heeft het parlement de bevoegdheid om goede, maar ook foute keuzes te maken
De problemen van mensen zonder inkomen en hun moeite om hun recht te 'halen' is onderdeel (geweest) van politieke besluitvorming. Sommigen wetten die in de praktijk vaak onuitvoerbaar zijn (zie rapport rekenkamer 2023 WIA) zijn 'gewoon' via het parlementaire besluitvormingsproces aangenomen en in de praktijk gebracht door uitvoeringsorganisaties van de overheid. Jaarlijks wordt de overheid geïnformeerd over de voortgang. Waar nodig vinden amendementen plaats, wordt periodiek beleid geëvalueerd en vinden inspecties plaats.
Burgers die de gevolgen van dit beleid ervaren, ontmoeten onwil, hardheden in regelgeving, maar ook onwil van rechters om correcties aan te brengen. We verwijzen hierbij naar een uitspraak in de *casus Theunissen* in rondom de problematiek van de loonloze periode.
Wat wij zien is dat veel beleidsregels vaak een meervoudig doel dienen. Enerzijds het voorzien in wetgeving om bijvoorbeeld om arbeidsongeschiktheid te verzekeren en anderzijds om te voorkomen dat er aanspraken op arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ontstaan (Kabinet Lubbers die een miljoen arbeidsongeschikten onacceptabel vond, nam gerichte maatregelen om daarmee aanspraken te verminderen.) Deze conflicterende doelen leiden soms tot georganiseerd 'nee' verkopen.
In Nederland blijkt sociaal beleid in de afweging tegenover economische belangen geen hogere prioriteit te krijgen. Na de toeslagenaffaire is ook duidelijk geworden dat er weinig rem zit op het najagen van vermeende fraude en het bieden van tegenwicht tegen dit soort uitvoeringsmaatregelen en het respecteren van burgerrechten.
Dit is het dilemma van de democratie. Om dit op een democratische manier op te lossen is het nodig dat burgers (in de rol van afnemers van diensten), inspecties, rekenkamers, ombudsmannen een eigen informatiepositie krijgen om de effecten hiervan te beschrijven en het parlement besluiten te laten (her)overwegen.

Enkele observaties
Positie van belangengroepen en formele inspraakorganen versus wetgevende macht: 'mensbeelden'
- Belangengroepen en formele inspraakorganen (zoals de LCR) krijgen structureel beperkte middelen en worden verder op projectbasis gefinancierd.
- Belangenorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan oplossingen van problemen, maar worden vaak als 'lastig' gezien: ze zouden met hun inbreng om complexere wetgeving 'vragen'.
- De overheid vindt dat veel belangengroepen zelf moeten voorzien in eigen middelen.
- De overheid meent dat belangengroepen geen werkelijke waarde voor de democratie hebben.

landelijke cliëntenraad.

- Het marktdenken heeft hier zijn tol geëist: geen steun van de burger voor organisatie ('consument'), geen markt geen bestaansrecht.
- De zelfredzame mondige burgers vinden zelf de weg naar instituties en oplossingen. Kwetsbare burgers leunen eerder op een belangengroep (betalen hiervoor lidmaatschap).

Rol van burger (vanuit het perspectief van de overheid)

- Het vangnet in de sociale zekerheid is in beginsel tijdelijk
- Iedereen kan werken. Wie niet werkt heeft een moreel probleem en moet worden geprikkeld. Bij onvoldoende inspanningen of een slechte houding moet hij/zij worden 'bestraft'.
- Beleidsregels zijn een goede manier om de burger te disciplineren tot gewenst maatschappelijk handelen.
- Dienstverlening is voorwaardelijk: alleen wie aan de voorwaarden voldoet, krijgt ondersteuning. En alleen bij voldoen aan sollicitatieplicht, actieve inzet en houding naar werk, tijdig nemen van medicijnen, correcte kleding en haardracht wordt de uitkering verstrekt.
- Bij gedeeltelijke werkhervatting betaalt de uitkeringsgerechtigde mee aan zijn eigen sociale zekerheid (verrekening van inkomsten met de uitkering).

De positie van de burger is kwetsbaar: dat is de reden voor een commissie Sociaal Minimum. Vertegenwoordiging van kwetsbare groepen in de samenleving is zwak en wordt (financieel) verstrekt. De stem van personen in een kwetsbare positie in het sociale domein heeft lang geen steun gehad. Recentelijk worden reparaties uit gevoerd.

De toegevoegde waarde van de LCR

De LCR gebruikt zijn positie om via moderne methoden zoals sociale media de ervaringen van burgers op te halen. Het is een ambacht om juist die signalen te vertalen naar duidelijke adviezen. Wij praten niet voor burgers, maar stellen hen in staat om zélf hun verhaal te doen. Wij nemen zo deel aan hoorzittingen in het parlement, hebben zitting in de commissie Sociaal Minimum, hebben met deze persoonlijke verhalen inbreng in de commissie OCTAS, en ook IBO die recentelijk heeft gerapporteerd over vereenvoudiging regelgeving. Wij organiseren dialogen met burgers voor de parlementaire enquête commissie.
Het belang van het horen van burgers in het parlement en maken hierbij een match met de ervaringen van burgers en politici (en ambtenaren) die zich willen informeren. Zo kunnen bewindslieden en ambtenaren de LCR (en dus burgers die ervaring hebben op specifieke onderdelen van beleid) raadplegen in de beleidsvoorbereiding, monitoring en evaluatie. De LCR regelt dat bewindslieden, ambtenaren en burgers in dialoog kunnen gaan, eventueel via Pakhuis de Zwijger, in eigen of sociale media.
Tenslotte voeren wij burgerreizen en burgertoetsen uit over wetsvoorstellen en wetswijzigingen vanuit het perspectief van burgers. We leveren bijdragen aan voorbereiding van kamer debatten. Op die manier weet de wetgever wat de LCR en de lidorganisaties waarnemen als mogelijke effecten op het leven van burgers.

Rechtsprekende macht

Burgers die het niet eens zijn met beslissingen van de overheid tekenen bezwaar aan en gaan bij de rechter in beroep. Burgers ervaren hoge drempels bij het aanvechten van beslissingen van de overheid. Dat heeft te maken met de relatief hoge kosten voor mensen met een gering inkomen. Daarnaast komen steeds meer sociaal advocaten niet uit met de budgetten die zij per zaak krijgen toegewezen. Reden waarom sociaal advocaten steeds minder voor een carrière in de sociaal advocatuur kiezen. Ook geven advocaten aan dat zaken steeds gecompliceerder worden.

Een goed voorbeeld is de strijd in de toeslagenaffaire. Het aantonen van wat er mis is gegaan in de toeslagenaffaire heeft jaren geduurd en de strijd was zeer ongelijk.
Alleen dankzij vasthoudendheid van pers, Tweede Kamerleden en sociaal advocaten is uiteindelijk de zaak aan het licht gekomen. Dit is een zeer ongelijke strijd geweest van ouders tegenover de staat.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
In de geschillen die ons onder ogen komen zien wij vaak een verschillende weging van de Algemene Beginselen van behoorlijk bestuur. Op hoofdlijnen zien wij twee interpretaties.

1. Het betreft een gedragsregel. Wordt een burger in het gelijk gesteld omdat de overheid niet conform de beginselen handelt, dan treft de rechter een voorziening.
Goed voorbeeld betreft *een vonnis van de rechter in Arnhem*, waarbij de uitkering voor jongeren onder de 21 als willekeurig is beoordeeld. Immers jongeren hebben een lager wettelijk minimumloon. Omdat de uitkering 70% van het WML is, werd de uitkering lager vastgesteld waardoor deze persoon onder het sociaal minimum uitkwam. De gemeente kreeg van de rechter de opdracht het inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum.

2. Het betreft een wetmatigheid. Dit hebben we gezien in de *casus Theunissen* inzake een betwiste vaststelling van de WIA-uitkering. Hier oordeelde de rechter dat de wet geen ruimte bood om af te wijken van de beslissing die de uitvoeringsorganisatie had genomen, hoewel hij wel de onredelijkheid ervan inzag.
In de reactie van het kabinet op de toeslagaffaire noemde het kabinet ‘de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de grondwet voor overheidsambtenaren’. De vraag is hoe de ambtenaar nu precies de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet toepassen?
Immers, als de beginselen van behoorlijk bestuur alleen moet passen bij rechtsregels dan moet in ieder artikel precies worden geformuleerd wat de ruimte is. Bij de interpretatie volgens de gedragsregel kan een rechter in beginsel het effect van toepassing van de wet beoordelen op de beginselen van behoorlijk bestuur.
Deze tweede heeft volgens de Landelijke Cliëntenraad de voorkeur, anders moet in ieder wetsvoorstel deze ruimte keer op keer benoemd worden. Dat levert veel herhaling op in wetgeving als dat in ieder wetsartikel opnieuw benoemd moet worden. Wij willen dit graag aan uw commissie voorleggen.

Burgers hebben het gevoel dat bij bezwaarschriften niet objectief naar het bezwaar wordt gekeken
Bij bezwaar zien wij vaak dat burgers niet altijd het gevoel hebben dat er objectief naar hun zaak wordt gekeken. Beroepscommissies worden vaak samengesteld uit de eigen gelederen. De burger heeft dan het idee dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Verbeteringen Algemene Wet Bestuursrecht
De aanpassingen in de Algemene Wet Bestuursrecht die aan ons zijn voorgelegd in een burgertoets zien wij als een belangrijke verbetering. De burger krijgt bij kennelijke onredelijkheid de mogelijkheid tot herstel, naast andere verbeteringen.
Wij zien in de praktijk schrijnende gevallen van burgers niet altijd de termijnen kunnen halen om bezwaar of beroep aan te tekenen b.v. door huisuitzettingen. Dat bezwaren dan niet in behandeling worden genomen is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in onze visie.

landelijke cliëntenraad.

Uitvoerende macht
In de afgelopen jaren is er veel werk verzet om de dialoog tussen burger en uitvoeringsorganisatie, uitvoeringsorganisatie en wetgevende macht op gang te brengen. In het verleden werd deze relatie gekenmerkt door strikte scheidingen (zie ook: 'Oekaze Kok', waarin dialoog tussen ambtenaren en politiek aangevraagd moet worden bij de minister). Een nieuwe ontwikkeling is dat de uitvoeringsorganisaties in het SUWI-domein de Nacht van de Publieke Dienstverlening organiseren, waarbij jaarlijks de 'knelpuntenbrieven' worden overhandigd aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in bijzijn van de leden van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het betreft de knelpuntbrieven van UWV, SVB en Landelijke Cliëntenraad. Doel is om rechtstreeks aan de politiek te communiceren wat de belangrijkste obstakels zijn die in de ogen van de uitvoeringsorganisaties opgelost zouden moeten worden. Uitvoeringsorganisaties en de Landelijke Cliëntenraad stellen een knelpuntenbrief op en gaan daarna in overleg over prioritering. De ervaring is dat het noemen van knelpunten sneller gaat dan het oplossen ervan. De dialoog tussen burgers, uitvoeringsorganisaties en parlement is een nieuwe manier van werken die hoort te leiden tot reflectie. Daarnaast zien we overheidsbreed dat de 'Dag van de Publieke Dienstverlening' ook leidt tot verbinding tussen uitvoeringsorganisaties.

Cultuurverandering
In de uitvoeringsorganisaties is een beweging in gang gezet om de burger weer centraal te stellen. Met het programma 'Werk aan Uitvoering' van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden onderzoeks- en veranderprogramma's ingezet. In de analyse wordt complexiteit als een van de belangrijke problemen beschreven.
Vanuit het perspectief van de burgers en belangengroepen kunnen veel zaken eenvoudiger worden geregeld. We zien dat de vervlechting van de uitvoering een van de oorzaken is van de complexiteit. De Belastingdienst als instrument om sociaal beleid te voeren is zo'n voorbeeld. Wij zien deze complexiteit in de uitvoering als een groot probleem.
De toeslagen zijn al vaak genoemd als probleem. Het kabinet is van plan de toeslagen voor kinderopvang af te schaffen. In de praktijk blijkt dit niet zo eenvoudig. Omdat wijzigingen in verschillend tempo plaatsvinden, worden alvast wel delen van de regelgeving veranderd.
Dit leidt in de praktijk weer tot onbedoelde slachtoffers. Immers dit vereist soms wetgeving die een veel langere besluitvormingsduur heeft. Zeker bij ingrijpende wetgeving betekent dat wetgeving op verschillende terreinen moet worden aangepast.

Wij pleiten voor meer eenduidige sturing en verantwoording op verschillende beleidsterreinen. Een voorbeeld? Er bestaat een korting op de sociale lasten voor werkgevers als zij iemand met een doelgroepverklaring in dienst nemen. Deze regeling verloopt via de loonaangifte van de werkgever. UWV geeft de doelgroepenverklaring af. Deze gedeelde verantwoordelijkheid in de uitvoering leidt tot complexiteit. Bij een verandering als gevolg van een fusie of overname verandert de code van de werkgever bij de Belastingdienst. Hierdoor zijn de beschikkingen van UWV niet langer geldig met alle gevolgen van dien.
Afhankelijkheden van gegevens tussen uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk, maar levert ook grote risico's op onbedoelde fouten. De Ombudsman heeft dit ook meermaals gedocumenteerd. Wij pleiten voor een cultuurverandering, waarin deze afhankelijkheden zoveel mogelijk worden teruggebracht.
Wij menen ook dat als er sprake is van kennelijke onredelijkheid in de toepassing van regels, dat uitvoeringsorganisaties meer ruimte moeten krijgen om zaken op te lossen in afwachting van wetgeving. Gelukkig zien we meer zelfvertrouwen bij uitvoeringsorganisaties om die ruimte te nemen.

Een goed voorbeeld is de ruimte die UWV heeft genomen om de voorschottenproblematiek van de WIA op te lossen voor burgers die door het tekort aan verzekeringsartsen geen tijdige beoordeling konden krijgen. De Algemene Rekenkamer oordeelde in haar jaarrapportage dat dit onwetmatig was.
De Landelijke Cliëntenraad heeft dit bevestigd, maar ook aangegeven dat dit geoorloofd is. Immers toepassing van regels leidt in dit geval tot grote terugvorderingen bij mensen in een kwetsbare positie. Dat UWV die ruimte neemt vinden wij een voorbeeld van een belangrijke cultuurverandering. In het verleden werd zonder pardon de vordering doorgezet.

Decentraal en maatwerk
Wij zien twee belangrijke trends die kunnen leiden tot willekeur in de rechtspositie van burgers: overhevelen van taken aan decentrale overheidsorganen en de versterkte roep om maatwerk.

Overheidstaken worden steeds vaker overgedragen aan uitvoeringsorganen op een lager niveau, denk aan de Participatiewet of de vernieuwde Wet inburgering. De gedachte hierachter is dat lokale overheden dichter bij burgers staan en zo hun burgers beter kunnen bedienen. Hoewel hier wat voor te zeggen is, zien wij ook dat de verschillen in dienstverlening tussen lokale overheden (meestal gemeenten) toenemen. De ene burger is hierdoor misschien beter af, maar de andere burger gaat erop achteruit. De verschillen zijn steeds lastiger uit te leggen aan burgers. Het is niet aan ons om te pleiten voor terugkeer van deze taken naar de landelijke overheid maar wel te pleiten voor gelijke behandeling van burgers. Immers, deze burgers hadden dezelfde rechten en plichten voordat de taken werden gedecentraliseerd. Er moeten duidelijke kaders komen die niet leiden tot onuitlegbare verschillen op lokaal niveau.

De LCR maakt zich zorgen om het begrip ‘maatwerk’ in de uitvoering. Net als de Ombudsman zijn wij groot voorstander van goede regelgeving. Als regels niet passen, dan moeten regels aangepast worden om willekeur van uitvoeringsorganisaties te voorkomen. Dat betekent dat uitkomsten van maatwerkplaatsen (bij UWV en SVB) in beginsel moeten leiden tot een betere uitleg van regelgeving óf het aanpassen van regels. Immers regels geven houvast voor ambtenaren in de uitvoering, en burgers en bedrijven die er een beroep op doen. Er is in de uitvoering behoefte aan een kortere leercyclus. Nu duurt het lang om duidelijke fouten in de uitvoering op te lossen.

Met vriendelijke groet,

Fatma Koşer Kaya
Voorzitter

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Leiden, 14 juli 2023

Betreft: brief Staatscommissie rechtsstaat

Geachte Prof. dr. H. Kummeling,

Met deze brief geeft het NJCM gehoor aan uw verzoek om inbreng voor de Staatscommissie rechtsstaat. Het NJCM zet zich in voor de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van de mens en zij onderstreept het belang van een goedwerkende rechtsstaat waarbij beginselen zoals legaliteit, scheiding van machten en onafhankelijke rechtsspraak een voorwaarde zijn voor de eerbiediging van deze mensenrechten.

De afgelopen jaren hebben de problemen rondom de Toeslagenaffaire en de aardgaswinning in Groningen aangetoond dat de rechten van burgers opzettelijk zijn genegeerd door de overheid. De Tweede Kamer heeft harde wetgeving opgesteld naar aanleiding van de zogenaamde Bulgarenfraude, wat grote problemen voor burgers heeft opgeleverd in de Toeslagenaffaire waarbij mensenrechten zijn geschonden. De rechterlijke macht, met name ook de Afdeling Bestuursrechtspraak, heeft - op een enkele rechtbank daargelaten - niet willen ingrijpen bij deze Toeslagenaffaire. Vervolgens komt de Tweede Kamer pas in actie wanneer het probleem van de Toeslagenaffaire grote proporties heeft aangenomen. Tegelijkertijd blijven de betrokken ministeries en uitvoeringsinstanties de vastgestelde wet- en regelgeving met bijbehorend beleid toepassen ook al was duidelijk dat de toepassing hiervan tot problemen leidde. Het bovenstaande is een voorbeeld waarin wetgever, rechter en uitvoerende macht het hebben laten afweten.

De overheid belooft nu beterschap bij de Toeslagenaffaire. Hetzelfde geldt in het dossier van de aardgaswinning in Groningen. Echter, het is de vraag of de overheid dit waar kan maken, zoals ook gesteld wordt in het jaarverslag van de Raad van State. De wezenlijke vraag is hoe de drie staatsmachten in dergelijke hardnekkige dossiers recht kunnen doen aan de positie van de betrokken burgers en wat voor systemen er zijn om genoemde problemen het hoofd te bieden.

Hieronder wil het NJCM graag uw aandacht vestigen op enkele specifieke aandachtspunten met betrekking tot het waarborgen van de rechtsstaat. Deze thema's acht het NJCM belangrijk om de rechtsbescherming van burgers te garanderen en onderstreept het systemische belang hiervan.

<u>Toegang tot het recht</u>
Het is van groot belang dat burgers, ongeacht hun achtergrond of financiële situatie, toegang hebben tot een effectief rechtssysteem.

Het NJCM ziet dat de toegang tot het recht wordt belemmerd door verschillende oorzaken, zoals hoge kosten van juridische procedures en gebrek aan betaalbare juridische bijstand waardoor veel mensen geen juridische bijstand kunnen betalen en ongelijkheid ontstaat voor mensen met een laag inkomen.

Daarnaast veroorzaken lange wachttijden en oplopende doorlooptijden in gerechtelijke procedures een belemmering voor de toegang tot het recht. Mensen die dringend juridische hulp nodig hebben, moeten steeds langer wachten voor hun zaak wordt behandeld.

Taal- en culturele verschillen kunnen de toegang tot het recht bemoeilijken, vooral voor minderheidsgroepen en immigranten. Als mensen de taal van de rechtspraak niet begrijpen of niet vertrouwd zijn met het rechtssysteem, kan dit leiden tot ongelijke behandeling en een gebrek aan effectieve communicatie met juridische professionals.

Sterrenwachtlaan 11 – 2311 GW Leiden – 071-527 77 48 – NJCM.nl – KvK 40445896

Verder leidt de herindeling van de rechtbanken en gerechtshoven tot een geografische beperking tot het recht, vooral in afgelegen gebieden, waardoor fysieke toegang tot gerechtelijke instanties moeilijk kan zijn voor burgers.

Ook beperkte kennis van burgers van het rechtssysteem zorgt voor problemen. Het kan ervoor zorgen dat mensen niet weten hoe ze hun rechten kunnen uitoefenen of hoe ze toegang kunnen krijgen tot juridische bijstand.

Maatschappelijke organisaties

Het NJCM heeft opgemerkt dat er steeds meer signalen zijn dat de toegang tot het rechtssysteem voor maatschappelijke organisaties, waaronder het NJCM zelf, steeds meer belemmerd wordt of in de toekomst mogelijk bemoeilijkt kan worden. Deze ontwikkeling is zorgwekkend, omdat maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van de mensenrechten en het opkomen voor de belangen van kwetsbare groepen.

Een concreet voorbeeld is de motie Stoffer[1] die op 21 februari 2023 is aangenomen. Deze motie dreigt de gang naar de rechter voor maatschappelijke organisaties moeilijker te maken. Dit kan leiden tot aanzienlijke beperkingen in de juridische mogelijkheden van maatschappelijke organisaties om op te komen voor de rechten van individuen en groepen die anders mogelijk geen toegang tot het recht zouden hebben. Het NJCM was dan ook opgelucht dat de regering terecht deze motie naast zich neer heeft gelegd.

Het is van cruciaal belang om de toegang tot het recht voor maatschappelijke organisaties te waarborgen, aangezien zij vaak de belangen behartigen van degenen die geen stem hebben in het juridische proces. Door maatschappelijke organisaties te beperken in hun mogelijkheden om juridische stappen te ondernemen, bestaat het risico dat misstanden en schendingen van mensenrechten onopgemerkt blijven en voortgezet worden.

Het NJCM roept dan ook op tot waakzaamheid en tot het waarborgen van een omgeving waarin maatschappelijke organisaties vrijelijk toegang hebben tot het rechtssysteem en hun belangrijke rol kunnen blijven vervullen bij het beschermen en bevorderen van mensenrechten in Nederland. Het is van groot belang dat er een evenwichtige benadering wordt gehanteerd waarbij zowel de belangen van maatschappelijke organisaties als de rechtszekerheid en een eerlijk rechtssysteem worden gewaarborgd.

Representatie en participatie in de democratische rechtsstaat

Bovendien hebben burgers en maatschappelijke organisaties beperkte mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijke en politieke debat. Het bestaan van informele netwerken onder bestuurders heeft een negatieve invloed op de representatie en participatie van deze groepen. Deze informele netwerken hebben aanzienlijke invloed op wet- en regelgeving en beleid, wat leidt tot twee problemen die worden geconstateerd door het NJCM.

Allereerst verdringen deze informele netwerken de formele inbedding van representatie en participatie binnen ons overheidsbestel. Dat terwijl juist de belangen van burgers en maatschappelijke organisaties in acht genomen zouden moeten worden bij het opstellen van wet- en regelgeving en beleid. Ten tweede ontbreekt transparantie met betrekking tot deze informele netwerken. Het is onduidelijk welke belangen via deze netwerken door de instituties worden meegewogen. Dit heeft het gevolg dat het vertrouwen van burgers in de democratische rechtsstaat afneemt.

Digitalisering

Het NJCM erkent de voordelen van digitalisering voor burgers, zoals kennisoverdracht en in het onderwijs. Echter, door de digitalisering van overheidshandelen ziet NJCM verschillende problemen voor de bescherming van mensenrechten, de rechtsbescherming van burgers en toegang tot het

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 169, nr. 37.

Sterrenwachtlaan 11 – 2311 GW Leiden – 071-527 77 48 – NJCM.nl – KvK 40445896

recht. In onze rechtsstaat wordt het recht en de werking ervan steeds meer afhankelijk gemaakt van de werking van ICT-systemen. In de praktijk is het vooral het bestuur dat profiteert van technologisering en digitalisering; de burger, de rechter en de wetgever blijven achter. De overheid is reeds een van de machtigste entiteiten in de maatschappij. Door technologisering en digitalisering is de macht en haar vermogen toegenomen.

Een voorbeeld hiervan is de (gedeeltelijke) automatisering van besluitvorming, waarbij beginselen van behoorlijk bestuur in de knel raken. In het kader van vergaring en selectie van data voorafgaand een Awb-besluit, heeft de burger geen rechtsbescherming en is in het verlengde daarvan de bestuursrechter niet in staat de burger rechtsbescherming te verlenen. De motivering van besluiten en de manier waarop besluitvorming is ingericht wordt hiermee minder inzichtelijk, waardoor niet voldaan kan worden aan de kenbaarheid van besluiten en rechtszekerheid bij besluitvorming. Dit zorgt voor een vermindering in de rechtsbescherming van burgers. Burgers, rechters en de wetgever meer equiperen met instrumenten en middelen is een noodzakelijke stap om meer effectieve mensenrechtenbescherming te bieden, maar dat zal niet voldoende zijn om de balans tussen machten en de rechtsbescherming van de burger te herstellen.

De digitalisering van en het gebruik maken van algoritmes in beleid en besluitvorming hebben negatieve effecten. Voorbeelden hiervan zijn de Toeslagenaffaire, maar ook het recente fraudeonderzoek studiefinanciering door DUO waarbij bleek dat in deze gevallen etnisch geprofileerd wordt of dat algoritmes zijn gebruikt die mogelijk bevooroordeeld zijn naar etniciteit. Het NJCM acht dit onacceptabel in een goedwerkende rechtsstaat.

Trias politica

Hoewel Nederland een dualistisch stelsel heeft waarbij regering en parlement gescheiden zijn, constateert het NJCM dat het parlement, en dan specifiek de Tweede Kamer, niet altijd een onafhankelijke houding aanneemt ten opzichte van de regering. Daardoor kan de controle op de regering ontbreken met als gevolg dat er minder wordt ingegrepen in het overheidshandelen.

Een probleem in ons huidige stelsel is de afhankelijkheid van het parlement van de regering. Kamerleden kunnen terughoudend zijn om de regering kritisch te bevragen, omdat ze afhankelijk zijn van de regering voor coalitiesteun en het bereiken van hun politieke doelen. Hierdoor kan de controlerende taak van het parlement tekortschieten. Een voorbeeld hiervan is de "coalitiediscipline". Coalitie-Kamerleden worden geacht het regeringsbeleid te steunen en zich aan coalitieafspraken te houden, zelfs als ze bedenkingen hebben. Dit kan leiden tot minder kritische vragen en tegenstemmen, waardoor de controlerende taak van het parlement wordt ondermijnd.

Een ander voorbeeld is de informatiepositie van het parlement ten opzichte van de regering. Het parlement heeft relevante en volledige informatie nodig om haar controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. Echter, de regering heeft de macht om informatie wel of niet te delen. Als het parlement afhankelijk is van de regering voor informatie, kan dit leiden tot een ongelijke machtsverhouding en beperkingen in de controlerende taak. Het parlement kan terughoudend zijn in het stellen van kritische vragen uit angst voor repercussies voor hun Kamerlidmaatschap en voor de lopende dossiers of het achterhouden van informatie door de regering.

Vertrouwen in de rechtsstaat

Tot slot merkt het NJCM op dat het vertrouwen van inwoners in de overheid en de Nederlandse rechtsstaat een dieptepunt heeft bereikt. Nu crisis na crisis elkaar opvolgen, is het des te belangrijker dat aan voornoemde punten over onder meer de scheiding van machten, transparantie en een brede toegang tot de rechter het grootst mogelijke gewicht wordt toegekend.

Hoogachtend,



Monique Steijns
Voorzitter NJCM

Sterrenwachtlaan 11 – 2311 GW Leiden – 071-527 77 48 – NJCM.nl – KvK 40445896

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Staatscommissie rechtsstaat
t.a.v. de heer prof. dr. H. Kummeling
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Uitsluitend per e-mail: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Den Haag, 14 juli 2023
dossiernummer: 204085
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Uitnodiging brieven voor Staatscommissie rechtsstaat

Geachte heer Kummeling,

Op 2 mei jl. heeft u ons uitgenodigd een brief te schrijven met aandachtspunten en ervaringen ten aanzien van de rechtsstaat. Aan dit verzoek voldoen wij graag. Deze brief van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: “NOvA”) heeft tevens te gelden als consultatiereactie.

De NOvA bevordert, in het belang van een goede rechtsbedeling, een behoorlijke uitoefening van de praktijk door advocaten (artikel 10a, tweede lid Advocatenwet). In dat kader brengt de NOvA beleids- en wetgevingsadviezen uit aan onder meer de regering, het parlement en de Europese Commissie. Voor wat betreft de inhoud van de inbreng in deze brief heeft de NOvA – met inachtneming van de taakopdracht en de rechtsstatelijke aandachtsgebieden die zijn opgenomen in het Instellingsbesluit van uw commissie – geput uit enkele van deze adviezen. Het ligt op de weg van de NOvA om over twee van de vijf genoemde aandachtspunten te adviseren:

1. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar (artikel 2, lid 1 onder a van het Instellingsbesluit); en
2. De verbetering van de toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten (artikel 2, lid 1 onder d van het Instellingsbesluit) en dan met name de toegang tot het recht.

1. Rechtsstatelijke balans tussen staatsmachten

a. Financiering rechtspraak en rechtsbijstand

Rechtspraak en rechtsbijstand zijn voor wat betreft financiering afhankelijk van de departementale begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat heeft tot gevolg dat jaarlijks een politieke discussie plaatsvindt over de begrotingen voor rechtspraak en gefinancierde rechtsbijstand. Dergelijke politieke discussies kunnen volgens de NOvA leiden tot een verhoogd risico op inbreuken op de toegang tot het recht. Dit is een onwenselijke situatie.

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

De rechtspraak pleit al langer voor een begroting die ‘politiek neutraal’ is, zodat de onafhankelijkheid van de rechtspraak als derde staatsmacht kan worden versterkt.[1] Een wetsvoorstel hiertoe van de SP is in 2018 door de Tweede Kamer verworpen.[2]

Wat geldt voor de rechtspraak, geldt ook voor de (sociale) advocatuur
In Nederland is de gefinancierde rechtsbijstand al jarenlang een onrustig bezit. In 2020 concludeerde de Europese Commissie in het Rule of Law rapport nog dat hervorming van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in Nederland een negatief effect kan hebben op de toegang tot het recht. Daarbij werd tevens melding gemaakt van bezorgdheid over de financiering die voor het stelsel rechtsbijstand beschikbaar is.[3]

Discussies over herzieningen van dit stelsel zijn jarenlang gevoerd vanuit strak omlijnde budgettaire kaders waardoor er geen ruimte was voor financiële versterking van de sociale advocatuur. Zo kon het gebeuren dat herijking van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners in het stelsel meer dan 20 jaar op zich heeft laten wachten. Zelfs nadat verschillende door de regering ingestelde commissies adviseerden om tot herijking en bijstelling van vergoedingen over te gaan, duurde het nog jaren voordat de regering hiertoe overging. Dit heeft er in belangrijke mate toe geleid dat de sociale advocatuur er momenteel slecht voor staat en er nauwelijks toekomstperspectief bestaat, zo bleek onlangs uit het rapport van Panteia naar de arbeidsmarkt van de sociale advocatuur[4]. Ook in de huidige tijd worden noodzakelijke herijking en investeringen onvoldoende doorgevoerd. Een politiek neutrale begroting, die op afstand staat van de wetgevende en uitvoerende macht, zou deze negatieve ontwikkeling mogelijk kunnen doorbreken.

b. Bijdrage advocatuur aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand

De advocatuur heeft een andere taak dan de overheid om bij te dragen aan een goed stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De sociale advocatuur heeft zich de laatste decennia ontwikkeld en gespecialiseerd om goede rechtsbijstand te kunnen bieden voor burgers die zelf geen advocaat kunnen betalen. Het vereist specifieke expertise en ervaring om toevoegingszaken te doen. De Raad voor Rechtsbijstand stelt aparte voorwaarden voor advocaten die toevoegingszaken doen. Een grotere rol voor advocatenkantoren zonder toevoegingspraktijk in het stelsel bij het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand, zoals de laatste jaren door kabinet en politiek wordt gesuggereerd, sluit niet aan bij de ontwikkeling naar specialisatie van de sociale advocatuur. De NOvA wenst niet terug te keren naar de tijd waar rechtzoekenden afhankelijk waren van de goodwill van kantoren zonder toevoegingspraktijk om pro deo rechtsbijstand te verlenen. De NOvA blijft inzetten op het stimuleren van de samenwerking tussen de sociale advocatuur en kantoren zonder toevoegingspraktijk. Deze samenwerking vindt in toenemende mate plaats. Een verplichte bijdrage vanuit kantoren zonder toevoegingspraktijk aan de sociale advocatuur wijst de NOvA af. De financiering van een adequaat stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is immers een overheidstaak (artikel 18, lid 2 Grondwet).

[1] ‘Geef Rechtspraak begroting die écht onafhankelijk is’ | Nieuws | Rechtspraak
[2] Meerderheid Tweede Kamer tegen onafhankelijke Rechtspraakbegroting
[3] Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Netherlands, EUR-Lex - 52020SC0318 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[4] Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, Zoetermeer: Panteia 2022. Zie ook Arbeidsmarktonderzoek sociale advocatuur: tekort sociaal advocaten problematisch | Nederlandse orde van advocate (advocatenorde.nl).

c. Voorkomen van belangenverstrengeling

Ook vanuit procedurele rechtvaardigheid en het vertrouwen in de overheid als wederpartij, is van belang dat de scheiding der machten nadrukkelijk(er) wordt doorgevoerd. In 60% van de zaken waarvoor gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend, is de overheid wederpartij. Bij 60% van de zaken heeft de overheid dus direct invloed op hoe de zaak aangevangen wordt en of een oplossing (buiten rechte) mogelijk is. Diezelfde overheid is tevens verantwoordelijk voor financiering van de advocaten die burgers bijstaan in toevoegingszaken.
Met andere woorden: de overheid organiseert haar eigen tegenmacht, maar heeft tegelijkertijd een eigen procesbelang. De schijn van belangenverstrengeling ligt op de loer. Dat geldt ook voor de rol die de overheid op zich neemt bij het herstellen van onrecht bij de kinderopvangtoeslagaffaire en gaswinningschade in Groningen. In beide gevallen zijn de ministeries die verantwoordelijk zijn voor schending van de rechtsstaat (respectievelijk het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat), ook verantwoordelijk voor het vormgeven van rechtsherstel voor gedupeerde mensen. Bovendien worden die hersteloperaties onder grote druk ad hoc uitgevoerd. Er is geen zorgvuldige standaardprocedure ontwikkeld en er is geen overkoepelende wet- en regelgeving voor rechtsherstel bij onrechtmatig overheidshandelen ten opzichte van grote groepen burgers.

d. Rol rechtspraak

De NOvA acht van groot belang dat er zelfreflectie heeft plaatsgevonden binnen de rechtspraak naar aanleiding van de toeslagenaffaire. In 2021 verscheen een rapport waarin onder meer is geconcludeerd dat de rechtspraak “bij zaken waar voor burgers grote belangen op het spel staan en onevenredig negatieve gevolgen dreigen – zoals bij de toeslagenaffaire – rechters in eerste aanleg meer gewicht moeten toekennen aan de rechtsbescherming van het individu dan aan het waarborgen van de rechtseenheid en rechtszekerheid.”[5] Een andere conclusie uit het rapport was dat als een hoger beroepsrechter de wet op een bepaalde manier uitlegt, lagere rechters zich vrijer moeten voelen om hier tegenin te gaan.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam met een rapport. Belangrijkste conclusie uit dat rapport is dat de Afdeling bestuursrechtspraak te lang heeft vastgehouden aan de ‘alles-of-niets’-lijn van de Belastingdienst. “Zij had deze lijn eerder 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 waar zij op mochten rekenen.”[6]

De NOvA wenst dat de aanbevelingen uit beide rapporten worden overgenomen door de staatscommissie en in de rechtspraktijk worden opgevolgd.

2. Verbetering toegang tot het recht

Wat betreft de toegang tot het recht, vraagt de NOvA aandacht voor enkele aspecten daarvan.

a. Toegang tot informatie

De NOvA constateert dat de overheid informatievoorziening over rechten en plichten van mensen nogal eens benadert vanuit het doel om procedures te voorkomen.[7] Dat baart zorgen.

[5] Rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, “RECHT VINDEN BIJ DE RECHTBANK, Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken", oktober 2021.
[6] “Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken”, reflectierapport Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, november 2021
[7] Vernieuwing rechtsbijstand | Rechtspraak en geschiloplossing | Rijksoverheid.nl

Informatievoorziening over rechten moet het doel hebben dat rechtzoekenden hun rechten kennen en hun rechten effectief kunnen uitoefenen. Daarbij is van groot belang dat die informatie door onafhankelijke instanties wordt verzorgd[8] en dat rechtzoekenden niet worden gedwongen om genoegen te nemen met kant-en-klare oplossingen of informatiepakketten, aangedragen vanuit de overheid die vaak zelf de potentiële wederpartij is. Kortom: het bevorderen van het recht op informatie is uiteraard goed, maar mag niet in de plaats van recht op (onafhankelijk) juridisch advies en rechtsbijstand komen.

b. Vertrouwelijkheid van het contact tussen advocaat en cliënt

Een van de wettelijk verankerde kernwaarden van de advocaat is de vertrouwelijkheid (vastgelegd in artikel 10a Advocatenwet en nader uitgewerkt in artikel 11a Advocatenwet). Vertrouwelijkheid van het contact tussen een rechtzoekende en diens advocaat is noodzakelijk om het beroep van advocaat goed te kunnen vervullen. Het is van wezenlijk belang dat cliënten in vertrouwen alles in volle openhartigheid kunnen wisselen met hun advocaat, zonder dat vrees voor openbaarmaking bestaat. De positie van vertrouwenspersoon ligt aan de basis van de relatie tussen de advocaat en zijn cliënt. Alleen dan kan een advocaat alle mogelijkheden en risico's in een zaak naar behoren inventariseren en wegen, en kan hij weloverwogen beslissen over de aanpak van een zaak of de in te nemen procespositie. Zonder vertrouwelijkheid komt een adequate rechtshulpverlening en goede rechtsbedeling in het gedrang. Het belang van een cliënt en van de rechtsbedeling in het algemeen brengt mee dat de advocaat niet verplicht kan worden om in rechte een verklaring af te leggen of anderszins informatie te verstrekken over wat tussen hem en de rechtzoekende is uitgewisseld aan informatie. Dit valt onder de geheimhoudingsplicht die op de advocaat rust. Ter borging van deze geheimhoudingsplicht beschikt de advocaat over een verschoningsrecht.

De advocaat heeft de verantwoordelijkheid prudent om te springen met zijn geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Deze zijn hem immers alleen toegekend ten behoeve van het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt en het belang om hem goed te kunnen bijstaan. Dit brengt met zich mee dat het verschoningsrecht, hoe wezenlijk ook voor het goed kunnen uitoefenen van het beroep, niet onbegrensd is. Naast de beroepsregels voor de advocatuur is het uiteindelijk de rechter die, rekening houdend met het belang van de geheimhoudingsplicht in het licht van een goede rechtsbedeling, in concrete zaken de grenzen van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht bepaalt.

De vertrouwelijkheid van het contact tussen advocaat en cliënt staat in Nederland al langer en op verschillende manieren onder druk. Een voorbeeld daarvan is de werkwijze die het Openbaar Ministerie (OM) hanteert wanneer zij stuit op mogelijk verschoningsgerechtigde informatie (verkregen via beslag of vordering). De screening, beoordeling en vernietiging van die informatie vindt plaats op een wijze die onvoldoende recht doet aan het beginsel van de vertrouwelijkheid. Een rechterlijke toets ontbreekt in veel gevallen. In een concrete strafzaak is onlangs bepaald dat het verschoningsrecht van de advocaten in die zaak structureel is geschonden door het OM. Het Gerechtshof heeft in een tussenarrest in die kwestie bepaald dat prejudiciële vragen over de omgang met verschoningsgerechtigde informatie zullen worden gesteld aan de Hoge Raad.

[8] Een goed voorbeeld van onafhankelijke en gevalideerde informatie staat op de website van het Juridisch Loket. De webcontent die gebruikt wordt voor de digitale assistent (Julo), is in samenwerking met meerdere partijen tot stand gekomen, waaronder de NOvA.

Een andere ontwikkeling waarbij de vertrouwelijkheid van het contact tussen advocaat en cliënt in toenemende mate onder druk komt te staan is de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie. Terecht bestaat veel aandacht voor dat probleem. Echter, inperking van het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen gedetineerden en hun advocaten is niet de juiste route om dit probleem aan te pakken.

Onlangs is toch een wetvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden waarin onder meer standaard visueel toezicht op bezoek van advocaten in de Extra Beveiligde Inrichting en op de Afdelingen Intensief Toezicht zou moeten gaan plaatsvinden. Er mag volgens het voorstel weliswaar niet worden meegeluisterd, er wordt wel standaard meegekeken. Echter, hiermee komt de vertrouwelijkheid reeds in het geding nu met het ophangen van camera's bij cliënten de suggestie kan worden gewekt dat mogelijk toch zou kunnen worden meegeluisterd en zich zij daardoor al belemmerd voelen om vrij te spreken 'zonder vrees voor openbaarmaking'. Advocaten kunnen bovendien worden verplicht vanaf een bepaalde locatie (bijvoorbeeld een rechtbank, gevangenis of politiebureau) te bellen met cliënten. De bedoeling is dan weliswaar ook niet om mee te luisteren, maar ook het contact op afstand tussen raadsman en client kan in voorkomende gevallen dus aan restricties (in ieder geval voor wat betreft locatie) worden onderworpen. Dit zijn zorgelijke ontwikkelingen (met reële vrees voor een glijdende schaal effect), temeer daar deze maatregelen gaan gelden voor een steeds groter worden groep gedetineerden zonder dat een individuele beoordeling plaatsvindt.

Ook het Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen zet het beroepsgeheim van advocaten onder druk. Het wetsvoorstel omvat een verplichting tot gegevensuitwisseling tussen advocaten(kantoren) die dezelfde cliënt bedien(d)en bij bepaalde indicaties van hoog risico op witwassen of financieren van terrorisme. Met deze verplichting beoogt de wetgever 'shopgedrag' van kwaadwillende cliënten tegen te gaan (aanpak van ondermijning).
Volgens het voorstel moeten advocaten bij bepaalde indicaties van hoog risico onderzoeken of een (potentiële) cliënt in de afgelopen vijf jaren diensten heeft afgenomen van een andere advocaat (onderzoeksplicht). Is dit het geval, dan moeten zij bij die andere advocaat navraag doen naar eventuele geïdentificeerde risico's op witwassen of financieren van terrorisme (navraagplicht). Advocaten bij wie navraag wordt gedaan, zijn verplicht om de advocaat die daarnaar vraagt informatie te verstrekken als risico's aanleiding hebben gegeven tot het nemen van maatregelen waaronder het weigeren of beëindigen van de dienstverlening (informatieplicht).

De NOvA wijst met regelmaat op het gevaar van uitholling van de geheimhoudingsplicht van de advocaat. Van belang is dat de antwoorden op activiteiten die de rechtsstaat ondermijnen rechtsstatelijk blijven.

c. Vergroting weerbaarheid en bescherming tegen ondermijning

Waar het de mogelijke ondermijning van de rechtsstaat betreft, vaak persoonlijk gericht op de ambtsdragers binnen die rechtsstaat, kan helaas het onderwerp bedreiging niet onvermeld blijven. Net als andere beroepsgroepen met een (semi-)publieke taak worden advocaten bedreigd in de uitoefening van hun beroep. Eerder onderzoek[9] wees uit dat de helft van alle advocaten te maken heeft gehad – en onverminderd krijgt – met een of meer gevallen van bedreiging.

[9] https://www.advocatenorde.nl/nieuws/helft-advocaten-maakte-afgelopen-jaar-agressie-mee

Met de overheid en andere beroepsgroepen worden de krachten gebundeld om met name preventieve maatregelen te nemen om de beroepsgroep meer weerbaar te maken en te beschermen tegen ongewenste invloeden van ondermijnende criminaliteit. Ondanks de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp, en bijpassende inzet van middelen - weerbaarheidstrainingen, veiligheidsscans, etc. - is bedreiging van advocaten en andere manieren waardoor de onafhankelijkheid van de advocaat in het geding kan komen, voor de NOvA een onverminderd punt van zorg, waarvoor nadrukkelijk de aandacht wordt gevraagd in het bredere verband van het (blijven) functioneren van de rechtsstaat.

Alle initiatieven om de beroepsgroep advocatuur meer weerbaar te maken tegen bedreiging en waar mogelijk te beschermen tegen ondermijning, zijn gebundeld binnen de NOvA Taskforce Bescherming tegen ondermijning[10]. Vanuit deze Taskforce vindt nauwe afstemming plaats met onder andere de NCTV en het ministerie van JenV, alsmede met de andere (juridische) beroepsgroepen (KNB. KBvG, OM, rechterlijke macht en de journalistiek) teneinde van elkaars ervaring te leren en waar mogelijk te komen tot een gebundelde aanpak.

d. Verminderde zelfredzaamheid en complexiteit van wetgeving

Er wordt te veel van uit gegaan dat mensen voldoende zelfredzaam zijn om juridische problemen zelf te kunnen oplossen ('doenvermogen'). Uit het rapport van de WRR ‘Weten is nog geen doen’[11] blijkt dat ook voor hoger opgeleiden geldt dat zij een sterk verminderd doenvermogen hebben als het gaat om ingrijpende gebeurtenissen in hun leven. Bovendien is er een grote groep Nederlanders die onvoldoende digitaal- en taalvaardig is. Daarbij is het vertalen van een probleem uit het dagelijks leven ("ik heb ruzie met mijn ex") naar een juridisch probleem ("de verdeling van het juridisch gezag moet heroverwogen worden") juist heel moeilijk; iets waarvoor juristen zijn opgeleid.

De NOvA signaleert dat de overheidstreeft naar het vereenvoudigen van het aanbrengen van zaken en het informeel afdoen van bezwaarzaken. Maar ook daar dient oog te zijn voor de bovenbeschreven zelfredzaamheidsfictie. Scheltema verwoordde het ooit aldus: "De verhouding tussen overheid en burger zou sterk kunnen verbeteren indien het bestuursrecht zich beter rekenschap geeft van eigenschappen van de burger die het moet beschermen."[12]

Gelukkig heeft de overheid de laatste jaren steeds meer aandacht voor zelfredzaamheid. Er is bijvoorbeeld een onderzoek gestart door het WODC naar het functioneren van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in toeslagenzaken, waarbij is gebleken dat een deel van de gedupeerde ouders zonder de benodigde rechtshulp zat. Aangegeven is onder andere dat er een ruimhartig toevoegbeleid moet komen, zodat voor meer zaken gefinancierde rechtsbijstand mogelijk is.[13]

[10] https://www.advocatenorde.nl/dossiers-2/weerbaarheid/taskforce-bescherming-tegen-ondermijning
[11] Rapport ‘Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid’, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2017, Amsterdam University Press.
[12] De Burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?", M. Scheltema, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, NTB 2016/33
[13] Stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand functioneerde onvoldoende in kinderopvangtoeslagzaken | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

De NOvA is zeer positief over de totstandkoming van de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid, de zogenaamde 'RATZ' en het onderzoek dat NOvA, Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket sinds 2021 gezamenlijk uitvoeren naar wet- en regelgeving die voor rechtzoekenden hardvochtig blijkt uit te pakken.[14] Een onafhankelijke commissie zal advies uitbrengen over de vraag waar zaken, waarin deze RATZ-rechtsbijstand wordt verleend, in de toekomst het beste belegd kunnen worden.[15]

Meer in het algemeen is de NOvA van mening dat wetgeving de afgelopen jaren te complex is geworden. OBJ Een commissie die wetgeving doorlicht en vereenvoudigingen aanbrengt, valt aan te bevelen, naast - meer in algemene zin - de oproep aan de wetgever om wetgeving voor de burger minder complex en daarmee begrijpelijker te laten zijn. Dat iedereen in Nederland de wet behoort te kennen, is een idee fixe.

e. Verbeteren laagdrempelige toegang

De NOvA onderkent het belang van het verbeteren van een laagdrempelige toegang, één van de doelstellingen van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand van het ministerie van JenV[16]. De ervaring leert dat rechtzoekenden de weg naar rechtshulp niet altijd weten te vinden. Goede samenwerking tussen rechtsbijstandverleners werkt drempelverlagend. Ook de eerstelijns rechtshulp, zoals onder andere gegeven wordt door het Juridisch Loket, levert een noodzakelijke bijdrage aan het zoeken van de beste oplossing voor rechtzoekenden. Waar nodig adviseren zij of verwijzen zij door naar andere instantie(s) of de advocaat. De afgelopen jaren wordt er steeds meer van deze instanties gevraagd, maar ontbreekt de benodigde financiering. Voor een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is het echter nodig dat instanties als het Juridisch Loket hun werk goed kunnen blijven doen.

Dit geldt tot slot ook voor de samenwerking met de zogeheten 'tweede lijn', zoals de advocatuur. Initiatieven om deze samenwerking te verstevigen, laten zien dat investeren in een nauwere samenwerking tussen de eerste en tweede lijn zorgt voor betere dienstverlening aan rechtzoekenden en het sneller vinden van een oplossing voor hun probleem.[17] Deze samenwerking moet ook in de toekomst kunnen worden voortgezet.

f. Verhogen kwaliteit en blijvend passende vergoedingen voor de professionals, waaronder de sociale advocatuur

Het is goed om in te blijven zetten op kwaliteit en voldoende aanbod van de sociale advocatuur. De NOvA verwijst naar het dreigend tekort aan sociaal advocaten indien er geen langetermijnbeleid ontwikkeld wordt om de dalende trend te keren (zie rapport Panteia[18]). Volgens de NOvA zou de periodieke herijking van vergoedingen (in uren en tarief) in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moeten worden geborgd, waarmee het up-to-date houden van de vergoedingen en het beheer van het stelsel wettelijk verankerd wordt. Een politiek neutrale begroting voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde, zoals in deze bijdrage reeds eerder is opgemerkt.

---

[14] Tijdelijke oplossing voor rechtzoekenden die tussen wal en schip vallen | Nederlandse orde van advocaten (advocatenorde.nl)
[15] Onafhankelijke Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand benoemd - rvr.org
[16] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/03/tk-voortgang-stelselvernieuwing-rechtsbijstand
[17] https://www.advocatenorde.nl/nieuws/uitkomsten-pilot-samenwerken-in-de-eerstelijn-sneller-de-juiste-oplossing-voor-rechtzoekenden
[18] Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, Zoetermeer: Panteia 2022. Zie ook Arbeidsmarktonderzoek sociale advocatuur: tekort sociaal advocaten problematisch | Nederlandse orde van advocate (advocatenorde.nl).

g. Stimuleren van alternatieve geschillenbeslechting

De NOvA onderschrijft dat het goed is als geschillen kunnen worden opgelost doordat partijen tot overeenstemming komen via mediation. Voor de bevordering van mediation en andere vormen van alternative dispute resolution (ADR) maakt de NOvA wel een voorbehoud. Deze mogelijkheden kunnen voor bepaalde rechtzoekenden een uitstekende oplossing zijn naast de weg naar de rechter, maar vanuit rechtsstatelijk perspectief kunnen zij nooit in de plaats daarvan komen. De weg naar de rechter mag ook niet worden versluierd of ontmoedigd door alternatieve (digitale) geschillenbeslechting, door bijvoorbeeld ADR als verplicht voorportaal in te richten, of door de gang naar de rechter te voorzien van procedurele of economische obstakels die de facto dwingen tot ADR. Het moet derhalve geen doel op zich zijn. Bovendien is niet iedere zaak geschikt voor mediation. Om die reden benadrukt de NOvA dat de voorwaarden van mediation in acht genomen moeten worden, in het bijzonder vrijwilligheid en autonomie.[19]

Momentum

Een rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar, alsmede een verbetering van de toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten – en dan met name de toegang tot het recht – sluiten aan bij de wettelijke taak van de NOvA, inhoudende de bevordering, in het belang van een goede rechtsbedeling, van een behoorlijke uitoefening van de praktijk door advocaten (artikel 10a, tweede lid Advocatenwet). Juist in deze tijd acht de NOvA het van essentieel belang dat toekomstbestendige maatregelen worden getroffen om de rechtsstaat in Nederland te versterken, onder meer door: i) het doorvoeren van een politiek neutrale begroting en noodzakelijke herijking en investeringen in de vergoedingen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand; ii) het zorgvuldig herstellen van onrecht bij de kinderopvangtoeslagaffaire en gaswinningschade in Groningen met gebruikmaking van overkoepelende wet- en regelgeving voor rechtsherstel bij onrechtmatig overheidshandelen ten opzichte van grote groepen burgers; en iii) ondermijnende activiteiten rechtsstatelijk te blijven beantwoorden. Het werk van de Staatscommissie rechtsstaat kan hieraan een bijdrage leveren.

Tot nadere toelichting is de NOvA graag bereid.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad

R.R. Crince le Roy
Algemeen deken

[19] Alex Brenninkmeijer, *Handboek mediation,* Den Haag: Sdu 2017, p. 45 en 46.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Aan de Staatscommissie Rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG
info@staatscommissierechtsstaat.nl

Datum
14 juli 2023

Kenmerk
Overwegingen Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

Achtergrond

In november 2022 is de Staatscommissie Rechtsstaat ingesteld. De commissie heeft de opdracht om vanuit het perspectief van de burger het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking ervan. De staatscommissie zal onderzoek doen naar het functioneren van de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. Daarbij kijkt de staatscommissie zowel naar deze drie machten afzonderlijk als naar hun onderlinge wisselwerking. Een goede bescherming van burgers tegen besluiten van de overheid en effectieve rechtsbescherming van burgers zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

Bij brief gedateerd 2 mei 2023 vroeg de staatscommissie aan een aantal organisaties om een brief te schrijven die de analyse van de staatscommissie zou kunnen verrijken. De overwegingen van de NVvR treft u hierbij aan.

Overwegingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) behartigt de gemeenschappelijke belangen van rechters en officieren van justitie in Nederland. De vereniging telt ongeveer 2600 leden en vertaalt op landelijk niveau wat er leeft op de werkvloer van de gerechten en parketten. De NVvR is dus een belangrijke vertegenwoordiger van wat in ons parlementaire stelsel de derde staatsmacht wordt genoemd.

De verhouding tussen de staatsmachten (wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) is een van de belangrijke thema's waarover de NVvR zich van oudsher druk maakt.

Die verhouding is immers geen onwrikbaar gegeven, maar een dynamisch samenspel in een voortdurend veranderende omgeving.

De NVvR constateert al enige jaren dat vanuit de uitvoerende macht (politiek en openbaar bestuur) de kritiek op het functioneren van de rechterlijke macht toeneemt. Rechterlijke uitspraken worden publiekelijk becommentarieerd. Vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is dit een problematisch gegeven. Ons democratische stelsel is zo ingericht dat burgers zich altijd tot een onafhankelijke rechter moeten kunnen wenden om uitspraak te krijgen in een concreet geschil. Dat oordeel van de rechter, met mogelijkheden tot hoger beroep en zo nodig cassatie, is nodig om geschillen in de samenleving definitief te beslechten. Als politieke en bestuurlijke gezagsdragers alsnog in het openbaar kenbaar maken het niet eens te zijn met de uitspraken van de rechter, ondergraven zij het gezag van en het vertrouwen van burgers in de onafhankelijke rechter. Op die manier wordt uiteindelijk de democratische rechtsstaat zelf ondergraven. De NVvR vraagt daarom aandacht voor de manier waarop de staatsmachten in het publieke debat over elkaar spreken en welk signaal ze daarmee afgeven aan de burger.

Dat geldt in bijzondere mate voor de manier waarop het bestuur zelf gehoor geeft aan rechterlijke uitspraken. In meerdere gevallen is gebleken dat overheden niet altijd (direct) gevolg geven aan een rechterlijke uitspraak (bijvoorbeeld uitspraken inzake de uitvoering van de Wet open overheid tijdens corona, de nareisbeperking, Urgenda). Hiermee wordt de suggestie gewekt dat rechterlijke uitspraken geen bindende beslechting van een geschil zijn, maar een mening in een discussie. Dit signaal ondermijnt de waarde van de rechterlijke uitspraak en kan de indruk doen postvatten dat rechterlijke beslissingen niet behoeven te worden nageleefd als men het daar niet mee eens is.

Onafhankelijkheid als kernwaarde

Dat de rechterlijke macht onafhankelijk is, wordt vaak als vanzelfsprekend aangenomen. Desondanks is die onafhankelijkheid in ons staatsbestel onvoldoende gewaarborgd. In de artikelen 116 en 117 van de Grondwet (hoofdstuk 6, Rechtspraak) wordt weliswaar gesproken over benoeming voor het leven voor hen die met rechtspraak zijn belast (artikel 117, lid 1 Grw), maar het woord onafhankelijkheid staat nergens, noch wordt omschreven wat het concreet inhoudt. De positie van de rechterlijke macht ten opzichte van de andere staatsmachten blijft met andere woorden diffuus.

Dat geldt in het bijzonder voor het Openbaar Ministerie waarover in de Grondwet helemaal niets wordt gezegd. De zinsnede in artikel 117 Grondwet “leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast” suggereert dat er ook leden van de rechterlijke macht zijn die *niet* met

rechtspraak zijn belast. In de wetenschappelijke literatuur[1] wordt ervan uitgegaan dat hiermee de leden van het Openbaar Ministerie worden bedoeld. De organisatie van het OM behoort echter niet tot het rechterlijk domein, maar staat in hiërarchische verhouding tot de minister van Justitie en Veiligheid. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de aanwijzingsbevoegdheid die de minister heeft ten aanzien van het vervolgingsbeleid (artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie, RO). Deze aanwijzingsbevoegdheid is al langer controversieel, zeker in internationaal opzicht. Op grond van deze bepaling bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie al eerder dat het Nederlandse OM als uitvoerende rechterlijke autoriteit niet als onafhankelijk kan worden beschouwd (zaak C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953). Voor de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR was dit reden om in 2021 te adviseren de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie te laten vervallen (731.-Aanwijzingsbevoegdheid-definitief.pdf (nvvr.org)

Ook de benoemingsprocedure van leden van het College van Procureurs-Generaal laat zien dat er een afhankelijkheidsrelatie tussen het OM en de minister van Justitie en Veiligheid bestaat. In artikel 130 lid 3 van de Wet RO staat bijvoorbeeld dat op voordracht van de minister de voorzitter van het College wordt benoemd. De NVvR vindt deze benoemingsprocedure problematisch vanuit het oogpunt van de noodzakelijke onafhankelijkheid van de staande magistratuur. De achterliggende waarde van die onafhankelijkheid is dat vervolging op politieke gronden ten alle tijden moet worden voorkomen. Het is de vraag of het huidige stelsel daartoe afdoende waarborgen biedt.

Hetzelfde geldt voor de benoemingsprocedure van leden van de Raad voor de rechtspraak (artikel 84 RO). Ook de manier waarop deze benoemingsprocedure is geregeld raakt indirect aan de rechtsbescherming van de burgers, bedrijven of overheden. Leden van de Raad met rechtspraak belast worden immers voor een termijn van zes jaar op voordracht van de minister benoemd, met een eenmalige verlengingstermijn van drie jaar. Leden van de Raad niet met rechtspraak belast kunnen elk moment door de minister worden ontslagen. De leden van de Raad hebben op hun beurt weer invloed op de benoeming van leden van de afzonderlijke gerechtsbesturen. Dat maakt politieke bemoeienis met de manier waarop de rechtspraak wordt bestuurd en gefinancierd in Nederland dus geenszins denkbeeldig.

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is wat de NVvR betreft dus de rode draad om uiteindelijk een effectieve rechtsbescherming voor burgers te kunnen garanderen. Het gaat dan niet om institutionele onafhankelijkheid, zoals hierboven beschreven, maar ook om

[1] Zie onder andere Bovend'Eert, P.P.T. *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*. Deventer, Wolters Kluwer (2022, 3e druk)

functionele (individuele) onafhankelijkheid van zelfstandige magistraten. Deze functionele onafhankelijkheid is de laatste jaren onder druk komen te staan door organisatorische en financiële ingrepen in het bestel. Bezuinigen hebben de rechtspraak en het OM gedwongen tot maatregelen die het werk van de individuele rechter en officier hebben verzwaard. De werkdruk is daardoor tot een onaanvaardbaar niveau gestegen.

De begroting van de rechtspraak en het OM maakt integraal onderdeel uit van de begroting van J&V in het algemeen. Schokken in de overheidsfinanciën raken daarmee ook de begroting van rechtspraak en OM, wat een duurzame en stabiele financiering van beide organisaties in de weg kan staan. In het verleden gemaakte keuzes tot bezuinigen hebben, bijvoorbeeld bij het OM en de politie, lang doorgewerkt op het huidige functioneren. Burgers die slachtoffer zijn geworden van criminaliteit en terecht aanspraak willen maken op rechtsbescherming, komen daardoor in de kou te staan. De bestaande tekorten bij de rechtspraak en de alsmaar oplopende werkdruk zijn ook het gevolg van eerder genomen bezuinigingsmaatregelen.

Als de andere staatsmachten (regering en parlement) ervoor kiezen onvoldoende middelen ter beschikking te stellen aan een onafhankelijk functionerende rechterlijke macht – en in dit kader ook aan bijvoorbeeld de gefinancierde rechtsbijstand – raken zij direct de rechtsbescherming van de burger. Hoewel een aparte begroting van/voor de rechtspleging niet direct de bestaande tekorten en organisatorische onvolkomenheden zal oplossen, zou het volgens de NVvR om principiële redenen goed zijn de mogelijkheden ervan nader te onderzoeken.

Hoe dan ook moet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de samenleving zijn gewaarborgd met het oog op de rechtsbescherming van de burger.

Wetgeving en rechtspraak

De affaire inzake de kinderopvangtoeslag heeft de bijzondere relatie tussen wetgever en rechtsprekende macht prangend aan het licht gebracht. Het is de (democratisch gekozen) wetgever die keuzes maakt over de manier waarop onze samenleving wordt ingericht. Het is de rechter die vervolgens aan de hand van deze wetgeving toetst of in het individuele geval ook recht wordt gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van justitiabelen. Om effectieve rechtsbescherming te kunnen bieden moet wetgeving de rechter ruimte bieden om recht te doen aan de bijzonderheden van het individuele geval.

Bij de wet op de kinderopvang was dit nu juist niet het geval. De rechter zag zich daarom genoodzaakt de harde lijn van de wetgever te volgen, ondanks dat daardoor gerechtvaardigde belangen van veel ouders werden geschonden.

Om te waarborgen dat strenge wetgeving in concrete gevallen niet onevenredig onrechtvaardig uitpakt, is volgens de NVvR meer nodig dan het inbouwen van zogeheten hardheidsclausules. Nodig is vooral dat alle staatsmachten het belang van kwalitatief hoogwaardige wetgeving onderkennen en daarin ook investeren. De rechter moet op basis van heldere en afgewogen wetgeving vervolgens kunnen toetsen of de wet tot een rechtvaardige uitkomst leidt. Als een wet te dwingend is en/of de rechter geen ruimte biedt om van een bepaalde lijn af te wijken, is het voor de rechter in het concrete geval niet of nauwelijks mogelijk om tot een rechtvaardige uitkomst te komen. Dit was bijvoorbeeld het geval met het wetsvoorstel om minimumstraffen in te voeren (dat overigens uiteindelijk niet is ingediend). Een dergelijk dwingend voorgestelde regeling geeft de rechter geen ruimte om in het concrete geval, rekening houdend met de omstandigheden van dat geval, tot een rechtvaardige uitkomst te komen.

Kortom: Om de rechter zijn maatschappelijke opdracht goed te kunnen laten vervullen is het noodzakelijk dat in de wet de bevoegdheid is ingebouwd om in het bijzondere geval gemotiveerd van de algemene regel af te wijken. Anders wordt, zeker op iets langere termijn, het vertrouwen in de vervulling van de rechterlijke taak beschaamd en daarmee komt het vertrouwen in de rechtsstaat in gevaar.

Ontbreken van relevante wetgeving

Een tweede opmerking ten aanzien van de verhouding tussen wetgever en rechter betreft de keuzes die de wetgever *niet* maakt, maar die in de rechtspraktijk wel hun weerslag vinden en waarmee de rechter in concrete gevallen dus wel wordt geconfronteerd. In het verleden was de het rechter die de kaders stelde rond ethische kwesties als euthanasie en abortus, omdat de wetgever verzuimde met heldere regelgeving te komen. Op dit moment spelen tal van andere kwesties (bijvoorbeeld stikstof, uitstoot broeikassen, migratie, openbaarheid van bestuur) waarin de wetgever vooralsnog geen beslissing lijkt te kunnen of willen nemen. Als burgers of groepen burgers zich vervolgens tot de rechter wenden, is de rechter (wettelijk) genoodzaakt een beslissing te nemen. De wetgever drukt de rechter zo in een hoek waar hij niet thuishoort.

In sommige gevallen neigt de wetgever ertoe helemaal geen regels te stellen. Een voorbeeld daarvan zijn de procesafspraken die advocatuur en OM treffen om in bepaalde gevallen tot een snellere uitkomst te komen. Hoewel het onderwerp nog niet is uitgekristalliseerd, constateert de NVvR dat de wetgever op dit fundamentele punt in de strafrechtspleging lange tijd afwezig is geweest en een zekere legislatieve onwil liet zien. Uit oogpunt van rechtsstatelijkheid is dit op zijn minst opvallend te noemen. De NVvR verwijst

in dezen naar de Hoge Raad die naar aanleiding van cassatie in belang der wet over het onderwerp schreef:

> ‘Mede gelet op de verschillende verschijningsvormen waarin procesafspraken zich kunnen voordoen, zowel wat betreft de wijze van totstandkoming als ten aanzien van de inhoud ervan, kan de Hoge Raad geen algemene regels geven over de toelaatbaarheid van procesafspraken in het algemeen of van afdoeningsvoorstellen in het bijzonder. Het eventueel voorzien in een dergelijke algemene regeling ligt op de weg van de wetgever, mede omdat het opstellen van zo’n regeling keuzes vergt die de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaan. (ECLI:NL:HR:2022:1252)

Toetsing aan de Grondwet (toetsingsverbod artikel 120)

Nederland is het enige land binnen de Raad van Europa dat geen constitutionele toetsing kent, zoals ook de Venice Commission constateerde in haar rapport naar aanleiding van de toeslagenaffaire[2]. De Nederlandse rechter is verboden wetten in formele zin te toetsen op hun verenigbaarheid met de Grondwet. De achterliggende reden van dit verbod is dat ervan wordt uitgegaan dat de Nederlandse wetgever zelf de Grondwet eerbiedigt en in het wetgevingsproces naleeft.

Weliswaar brengt artikel 94 Grw mee dat de Nederlandse rechter bevoegd is wetgeving in formele zin te toetsen op verenigbaarheid met internationale verplichtingen, waaronder grondrechten, maar vraag is of dat voldoende is. De NVvR is voorstander van het opheffen van het zogeheten toetsingsverbod. De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft dat ook geadviseerd (764.-Overwegingen-WeCo-constitutionele-toetsing-def.pdf (nvvr.org). Dat betekent niet dat Nederland ook moet overgaan tot het oprichten van een constitutioneel hof. Zeker gezien het huidige stelsel van de rechtspraak (zie ook hierboven) is niet denkbeeldig dat de benoeming van leden van een eventueel constitutioneel hof (ook) een politiek tintje krijgt. Beter is het daarom de rechter de mogelijkheid te geven om in concrete gevallen de relevante wetgeving te toetsen aan de Grondwet.

Uitvoering en rechtspraak

Ten slotte wil de NVvR nog eens wijzen op het belang van de bestuurlijke uitvoerbaarheid van regelgeving. Een reële toets op de uitvoerbaarheid van wetgeving en het in kaart brengen

[2] CDL-AD (2021) 031-e Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens, adopted Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021)

van de gevolgen daarvan is essentieel om te voorkomen dat burgers uiteindelijk onvoldoende worden beschermd.

In haar advies inzake de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht wijst de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR er verder op dat meer regelgeving kan leiden tot minder rechtsbescherming. De WeCo schrijft:

> Ten eerste: bij – de ontwikkeling naar – een responsieve dienstverlening van het bestuur aan 'zijn' burgers gaat het uiteindelijk om het gedrag van natuurlijke personen, lees: ambtsdragers en hun ondersteuners. Regelgeving kan daarbij kan helpen, maar vergroot tegelijkertijd de kans op verdere juridisering van overheidshandelen. Het *verminderen* en vereenvoudigen van regelgeving daarentegen kan ruimte voor burgervriendelijk maatwerk bieden. Daarmee wil gezegd zijn dat de wetgever met het codificeren van gedragsregels voor bestuursorganen – in de Algemene wet bestuursrecht of een andere regeling – het tegendeel kan bereiken van wat hij beoogt.[3]

Verder wijst de NVvR erop dat in toenemende mate overheidsorganen niet alleen tegen de burger procederen, maar ook tegen elkaar. Als overheden zichtbaar geen vertrouwen meer in elkaar hebben bij het uitvoeren van de publieke taak, wordt het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat geschaad.

Samenvattend

Dat de rechtsbescherming van de burger aandacht behoeft, staat voor de NVvR niet ter discussie. De NVvR stelt daarbij dat een onafhankelijke rechtspraak een absolute voorwaarde is. De manier waarop de rechtspraak en het OM nu zijn georganiseerd en worden gefinancierd, maakt die onafhankelijkheid kwetsbaar.

In de kwaliteit van wetgeving moet verder worden geïnvesteerd. Gekeken moet worden naar de noodzakelijkheid van wetgeving (wordt een probleem wel door middel van deze wet opgelost), naar de mogelijkheden van de rechter om in bepaalde concrete gevallen van de wet af te wijken (is er voldoende ruimte voor de rechter) en naar de uitvoerbaarheid van wetgeving (leidt de wet in de praktijk niet tot onnodig veel geschillen tussen burgers en overheid en/of tussen overheden onderling).

Leden van de vereniging wezen verder ook nog op het waarborgen van publieke waarden in de samenleving en dan met name met het oog op de toepassing van kunstmatige intelligentie en het belang van dataprotectie. Overheden die besluiten nemen met behulp van AI en

[3] Waarborgfunctie-Awb-def.pdf (nvvr.org)

algoritmes moeten wel gecontroleerd kunnen worden. Hoe borg je een zorgvuldige besluitvorming, hoe weet je waarop de besluiten worden gebaseerd, welke data worden gebruikt en hoe worden ze bewaard? Deze vragen behoeven een antwoord.

Ten slotte is de toedeling van zaken een punt van aandacht. Als er bepaalde zittingscombinaties worden aangewezen om bepaalde zaken te doen, bijvoorbeeld met het oog op bepaalde veiligheidskwesties, is het van belang dat duidelijk is hoe en waarom bepaalde combinaties worden toegewezen.

Namens het bestuur van de NVvR,

Marc Fierstra, voorzitter

i/o

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: +31 88 3611300 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

nvvk financiële hulpverleners • schuldhulp • sociaal krediet • budgetbeheer • beschermingsbewind

Staatscommissie rechtsstaat
Voorzitter Prof. Dr. H. Kummeling
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Utrecht, 17 juli 2023

Ref.nr: 24.2023/MF-GDI
Betreft: reactie op uitnodiging 2 mei 2023

Geachte heer Kummeling,

U schreef ons een uitnodiging om per brief te reageren op onze ervaringen met de rechtsstaat. Graag maken we daarvan gebruik. Wij stellen ons eerst nog even voor:

Over de NVVK
De NVVK is sinds 1932 de grootste brancheverenigingen voor schuldhulp en financiële dienstverlening. De vereniging zet zich in voor kwaliteitsstandaarden voor de dienstverlening (de NVVK Belofte). Zij bewaakt de kwaliteit van de lidorganisaties via het Kwaliteitskader. Ook zet zij zich in voor vakmanschap van medewerkers (de Kennisbank). De NVVK doet ook aan belangenbehartiging via lobbyactiviteiten.

Wie zijn we?
NVVK-leden zijn kredietbanken, gemeenten en particuliere organisaties voor schuldhulpverlening of bewindvoering (Wsnp en beschermingsbewind). Onze 115 leden vertegenwoordigen alle sociale kredietbanken, ruim 94% van de gemeenten (of hun opdrachtnemers) die de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uitvoeren, 20% van de professionele beschermingsbewindvoerders, veel budgetbeheerders en -begeleiders en schuldhulpverleners voor ondernemers.

Met wie werken we samen?
Bij ons werk houden we de belangen van schuldeisers in het oog en maken we met zoveel mogelijk (koepels van) schuldeisers werkafspraken over een efficiënt minnelijk schuldhulpverleningstraject. Ook werken we samen met verwante organisaties, brancheverenigingen en ministeries.

Bezoekadres:
Koningin Wilhelminalaan 5
3527 LA Utrecht

www.nvvk.nl
info@nvvk.nl
085 – 489 57 40

KvK nr 405 31 381
ING Bank
NL90INGB0001086546

nvvk financiële hulpverleners • schuldhulp • sociaal krediet • budgetbeheer • beschermingsbewind

Uw vraag

Uw uitnodiging is bijzonder. Om te beoordelen wat de rechtsstaat moet zijn met het oog op de mensen waar wij voor staan zijn we niet gewend te adviseren. De rechtsstaat is het fundament waarop ons werk is gebaseerd en je wilt het liefst vertrouwen op dat fundament.
Helaas zijn er gebreken ontstaan en moeten we nu wel een inspectie uitvoeren, en mogelijk het fundament versterken.

Wij hebben in de bestaansgeschiedenis van de NVVK altijd geprobeerd signalen vanuit de uitvoering van de financiële hulpverlening, over wetten en regels die goede hulpverlening mogelijk maken of juist belemmeren, aan de orde te stellen. Over schulden is veel in regels en wetten vastgelegd op verschillende niveaus, van Grondwet en Burgerlijk Wetboek tot en met veel diverse materiewetgeving op allerlei gebieden. Het gaat immers over bezit (vorderingen) en de (on-) mogelijkheden die te voldoen, over boetes en verhogingen, en incasso. In zowel het publieke-, als het private verkeer tussen overheden, ondernemingen en inwoners. Waarbij problematische schulden na incassopogingen van privaat altijd ook een publiek probleem worden: de gemeente moet hulp bieden (Wgs), of als dat niet lukt de rechtbank (Wsnp). De positie van de schuldeiser (publiek- of privaat) is sterk verankerd in wet- en regelgeving, die van de hulpvrager minder. De rol van de overheid is prominent (ook als grootste schuldeiser).

De urgentie zien we

De Toeslagenaffaire, maar recent ook nog de Kamerbehandeling van de ‘samenloop regelingen en effect op toeslagen’ waardoor minstens 5.000 gezinnen langdurig onder de armoedegrens moeten leven, zijn voorbeelden waarin burgers onvoldoende beschermd blijken tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid. Die bescherming blijkt ook onvoldoende in de breder toegepaste algoritmes waarmee inwoners op risicoprofiel worden geclassificeerd, met soms grote consequenties. Die algoritmes worden gemaakt door mensen, en al dan niet bewuste discriminerende - en soms zelfs racistische - vooroordelen blijken door te werken in systemen. Ook hier hebben we pijnlijke voorbeelden van gezien.

Er is dus echt iets aan de hand

Cruciaal in de verhouding tussen overheid en inwoner is de basis waarop de rechtsstatelijke cultuur is gebouwd. En de laatste decennia is die basis meer gevormd door wantrouwen en tegengaan van mogelijk misbruik, dan van vertrouwen. Daar ligt in de kiem een bron van wat er mis is gegaan. Versterkt door een niet goed functionerende wisselwerking tussen beleid en regelgeving, en ervaringen in de uitvoeringspraktijk die daar regelmatig mee botst. Waarbij ook wij erkennen dat we kritisch naar onszelf moeten kijken naar bijvoorbeeld de Toeslagenaffaire. Van tevoren is er gewaarschuwd voor het gekozen uitgangspunt van bevoorschotting, en jaarlijks is melding gemaakt van ‘dweilen met de kraan open’ als gevolg van toeslag-terugvorderingen in de schuldhulp. Maar de barricaden zijn we er niet mee opgegaan, terwijl dat met de wijsheid van nu best had gemogen.
Nu kunnen we alleen nog maximaal inzetten op reparatie en daarin kunnen we met Sociale Banken Nederland (initiatief van de NVVK) gelukkig wel een goede bijdrage leveren.

nvvk financiële hulpverleners • schuldhulp • sociaal krediet • budgetbeheer • beschermingsbewind

Wat is nodig?

Dat is moeilijk in een paar woorden samen te vatten, we spreken hierover graag verder in het vervolg. Maar een poging, van meer algemeen naar concreet:

- Een rechtsstatelijke cultuur waarin het uitgangspunt is in het sociaal domein dat de overheid van en voor inwoners is en er van uitgegaan mag worden van wederzijds vertrouwen.
- De zelfreflectie van de rechterlijke macht op 'de menselijke maat' toepassing geven.
- De menskracht bij de rechterlijke macht op orde brengen.
- De toegang tot het recht voor lagere middengroepen en kleine zelfstandigen mogelijk te maken (hoge kosten vormen nu een belangrijke drempel).
- Goede 'checks and balances': bijvoorbeeld een Eerste Kamer die toetst op uitvoerbaarheid en doelmatigheid.
- Dat vertrouwen geldt ook voor handelingsbevoegdheden in de uitvoering: top-down aansturing en nadruk op rechtmatigheid, controle en administratieve verantwoordingsplicht zijn doorgeslagen. Meer regelruimte maakt wetten en regels minder rigide. "Mensen boven regels". De professionele afweging is die in de balans tussen rechtmatigheid, impact op de persoon en samenleving en kosten/baten afweging. Faciliteer en vertrouw de uitvoering, en neem ervaringssignalen van inwoners en de uitvoering serieus in beleid en beleidsaanpassing.
- Het faciliteren van redzaamheid van inwoners. Digitaal, telefonisch, face-to-face.
- Goede sociale advocatuur, lage drempels (Griffierecht en lage inkomens).
- Aanpakken van de onvrede als gevolg van het gebrek aan uniformiteit in rechtspraak. Op ons gebied: het blijft vaak bij lagere rechtspraak omdat er weinig geld is voor hoger beroep.
- De 'verdienmodellen' in de rechtspraak door derden aanpakken, zoals bij de 'bemiddelaars' bezwaar WOZ, bulkaanvragen WOO etc.

Heel concreet voor onze sector:

- De rechtsbescherming van schuldeisers afbakenen met afspraken over incassobeleid, kleine schulden klein houden, meewerkplicht bij betalingsregelingen en vastleggen van reactie-termijnen, ook voor de hulpverlening.
- Voor multi-problem huishoudens is een 'escalatieladder' ontwikkeld voor conflicterende wet- en regelgeving en bijzondere casuïstiek (PMM). Dit verdient navolging op andere probleemvelden in het sociaal domein, ook voor het armoede- en schuldendomein.

Wij zijn graag bereid hier nader met u over van gedachten te wisselen en hopen zo een eerste aanzet te hebben kunnen geven.

Met vriendelijke groet,

Marco Florijn
Voorzitter NVVK

PerSaldo
www.pgb.nl

Staatscommissie Rechtsstaat
Prof. Dr. H. Kummeling
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG
Per mail: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Utrecht, 13 juli 2023
Betreft: informatie die kan bijdragen aan uw dienstverlening

Geachte heer Kummeling,

Op 2 mei 2023 ontvingen wij van u een brief met een uitnodiging om informatie te sturen over ervaringen die kunnen bijdragen aan het werk van uw commissie. Uw commissie heeft tot taak om vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de "rule of law" en de rechtstatelijke cultuur.

Aan dit verzoek wil Per Saldo graag voldoen. Als vereniging voor budgethouders van een pgb horen wij van onze leden de knelpunten in wet- en regelgeving en in het doorlopen van gerechtelijke procedures. Hieronder zetten wij dit kort uiteen in een aantal onderwerpen. Mocht u hierover een nadere toelichting willen, dan zijn wij daar uiteraard toe bereid.

1. Regelgeving uit de zorgwetten strookt niet met verplichtingen uit andere wetten, waardoor de budgethouder in de problemen komt.

Budgethouders lopen er tegen aan dat de zorgwetten (Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet) bepalingen bevatten waardoor het voor hen problematisch is om andere wettelijke verplichtingen te kunnen nakomen.
Een voorbeeld hiervan zijn de financiële verplichtingen die vanuit het arbeidsrecht (Burgerlijk Wetboek) voor de budgethouder gelden in zijn rol als werkgever. Dit zijn dwingend rechtelijke bepalingen ter bescherming van de werknemer/zorgverlener, waarvan de werkgever niet kan afwijken. Daarnaast wil de budgethouder deze bepalingen natuurlijk kunnen naleven om de zorgverlener te geven waar zij of hij recht op heeft.
Het gaat om bijvoorbeeld om de volgende bepalingen:

1. Transitievergoeding bij ontslag Ontslagbescherming, wettelijke opzegtermijnen.
2. Doorbetaling van oproepuren voor werknemers met een oproepcontract (minimaal drie uren uitbetalen)
3. Doorbetaling bij ziekenhuisopname of andere zorginstelling of na overlijden van de budgethouder
4. Vergoeding van woon-werkverkeer
5. Recht op uitkering bij ziekte of ontslag (nu ook voor de werknemers die werken onder de regeling "Dienstverlening aan huis)

In de Wlz en Zvw wordt gesteld dat op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) daadwerkelijke geleverde zorg mag worden gedeclareerd. Om die reden is er bij de opbouw van het pgb tarief geen rekening gehouden met deze kosten. Dit betekent dat de budgethouder verplicht is een uitkering te verstrekken bij ziekenhuisopname of na overlijden, terwijl het toegekende budget daar geen ruimte voor biedt. Verstrekkers kunnen bovendien declaraties voor door te betalen loon tijdens ziekenhuisopname afkeuren. Dit heeft tot gevolg dat de budgethouder dit in principe van eigen geld moet betalen.

2. Regelgeving die in de praktijk niet uitvoerbaar is

a. Verplichtingen vanuit de Wet Poortwachter

Wanneer een werknemer ziek wordt moet de Wet Poortwachter worden uitgevoerd. Een werkgever wordt daarbij verplicht om een werknemer bij ziekte vervangend werk aan te bieden. Dit is bij pgb vaak niet mogelijk. Je kunt alleen de zorg declareren die daadwerkelijk geleverd is. Een zorgverlener die bijvoorbeeld is aangenomen om verpleging te bieden kun je dus niet ineens administratief werk laten doen.

b. Verplichte arbeidstijden

Vanuit de arbeidstijdenwet mag er door een werknemer maximaal 48 uur per week worden gewerkt. De Rlz is voor zorgverleners met een overeenkomst van opdracht strenger dan de arbeidstijdenwet. ZZp-ers en andere zorgverleners die werken op een overeenkomst van opdracht mogen maximaal 40 uur per week werken. In de pgb-reglementen van de Zorgverzekeraars is ook opgenomen dat er 40 uur per week gewerkt mag worden. Voor budgethouders met een intensieve zorgvraag is dat problematisch. Zeker wanneer het zorg betreft die door twee personen moet worden geleverd of continue moet worden ingezet, is er een heel team aan zorgverleners nodig. Bij uitval van een zorgverlener is het niet altijd mogelijk om daarvoor vervanging te vinden omdat zorgverleners moeilijk te krijgen zijn. Om continuïteit van zorg te kunnen garanderen, is het dan noodzakelijk dat een andere zorgverlener uit het team tijdelijk meer werkt. Als dat niet gebeurt, kan dit namelijk grote medische risico's met zich meebrengen. Budgethouders, die uit nood zorgverleners langer moeten laten werken dan 40 uur per week, kunnen vervolgens worden geconfronteerd met terugbetalingssommaties.

3. Onnodige bureaucratie in de uitvoering van regelgeving

a. Afgeven van kortdurende indicaties voor zorg

<u>Wmo, Jeugdwet, Wlz</u>
Het merendeel van de budgethouders heeft te maken met levenslange beperkingen waarvoor levenslang ondersteuning nodig is. Hoewel de Wmo, Jeugdwet en Zvw de mogelijkheid bieden om te indiceren voor onbepaalde of langere tijd, geven Zorgverzekeraars en gemeenten nog vaak kortdurende indicaties af om vinger aan de pols te houden.
Daarbij moet vaak alle reeds eerder aangeleverde informatie weer opnieuw aangeleverd worden. Ook komt er voor dat er opnieuw medisch onderzoek wordt gedaan of een nieuwe diagnose wordt gevraagd terwijl uit eerder medisch onderzoek is gebleken dat de budgethouder een blijvende aandoening of beperking heeft waarbij herstel niet mogelijk is. Het is voor de budgethouder pijnlijk om steeds opnieuw te bevestigen dat zij of zij nog steeds een dwarslaesie heeft, of een verstandelijke beperking of MS. Bovendien kost het de budgethouder veel werk om steeds om de zoveel tijd weer al deze papieren aan te leveren. Dit kost tijd de budgethouder tijd en geeft stress. Ook voor de verstrekker is dit een onnodige

werkverzwaring. De papieren controles nemen bovendien veel tijd in beslag voor de verstrekker, waardoor nieuwe besluiten niet tijdig worden genomen en continuïteit van zorg in gevaar komt.

Wlz

Administratieve controles

In de Wlz hebben budgethouders een levenslange indicatie, waarbij vaststaat dat zij blijvend permanent toezicht of 24-7 zorg in de nabijheid nodig hebben om ernstig nadeel te voorkomen. Deze indicatie is definitief, uitgangspunt is dat de zorgvraag nooit minder zal worden. Zorgkantoren houden periodiek administratieve controles om de rechtmatigheid van de zorg vast te stellen. De CRVB heeft in 2022 aangegeven dat zorgkantoren de rechtmatigheid bij aanvang van het inkopen van zorg via het pgb zorgvuldig moeten controleren en daarna geen papier controle hoeven te verrichten, omdat deze informatie via SVB en portaal 2.0 te vinden is.
(zie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:CRVB:2022:250).

Zorgkantoren gaan daar echter door met de administratieve controles. Voor de budgethouder is juist de materiele controle van belang. Hij of zij is erbij gebaat dat een medewerker van het zorgkantoor langsgaat bij de budgethouder om te zien of het goed met hem of haar gaat. De CRvB benadrukt in bovenstaande uitspraak ook dat zo'n controle wel van belang blijft.

De aanvraag voor Meerzorg en andere toeslagen

Budgethouders die vanwege de zwaarte van de zorg meer budget nodig hebben dan het standaard budget voor het zorgprofiel waar zij in zitten, dienen extra budget in de WLZ (bijv. EKT, meerzorg, etc.) aan te vragen. De toekenning van de toeslagen is tijdelijk, meestal voor maximaal een of twee jaar terwijl het extra budget waarschijnlijk levenslang nodig is. Dit betekent dat deze toeslagen iedere twee jaar weer opnieuw aangevraagd moeten worden.

b. Zorgverlener moet werk onnodig opsplitsen in functies

Budgethouders uit de Wlz die via het PGB Portaal declareren moeten de uren specificeren per werkzaamheid. Dat betekent dat zij van minuut tot minuut moeten opgeven of de zorghandeling die zij uitvoeren onder persoonlijke verzorging, verpleging of begeleiding valt. Voor veel budgethouders is dit echter heel moeilijk omdat de zorg continu doorloopt. Er is vaak één zorgverlener die een dienst draait en tijdens deze dienst verschillende werkzaamheden door elkaar uitvoert.

3. Verstrekkers stellen eigen regels die rechten van budgethouders verder inperken dan de wet- en regelgeving toelaat.

Wlz

Volgens de Rlz hebben alle budgethouders recht op een all-in budget dat hoort bij een bepaald profiel. Zorgkantoren zijn uit eigen beweging aan budgethouders een lager budget gaan toekennen indien zij op basis van het budgetplan van de budgethouder van mening zijn dat de budgethouder naar de mening van het zorgkantoor minder zorg nodig heeft.
Er is geen juridische grondslag voor het opleggen van een lagere toekenning. Zorgkantoren mogen niet onder het mom van doelmatigheid korten op het basisbudget. Zorg op Maat is landelijk bewust ingevoerd als gesprek tussen de klant en zorgkantoor, waar overeenstemming over een lager budget uit voort dient te vloeien. In de praktijk wordt aan de budgethouders vaak niet uitgelegd dat dit alleen kan op basis van vrijwilligheid. Ook worden er door zorgkantoren nieuwe regels bedacht op basis waarvan korting mogelijk is. Wanneer de budgethouder die hiertegen in bezwaar gaat, wordt het besluit vrijwel altijd teruggedraaid. Dit

is alleen nog in het geval van bezwaar door een advocaat. Wanneer budgethouder zelf in gesprekken aangeeft er het niet mee eens te zijn dan wordt er niet naar geluisterd. De extra stap van bezwaar maken zou niet nodig moeten zijn. Dit is voor de meeste budgethouders belastend.

4. Uitspraken van (hoogste) rechter wordt genegeerd door verstrekkers

a. Fout wordt alleen gecorrigeerd voor budgethouders die in bezwaar zijn gegaan

In zaken over het pgb in verschillende wetten zijn er regelmatig geschillen over de uitleg van regelgeving. Wanneer deze rechtszaken uiteindelijk in (hoger) beroep worden gewonnen en de (hoogste) rechter uitspreekt dat beleid van de verstrekker onrechtmatig is, is het voor de burger van belang dat de verstrekker het ingezette beleid op dit punt corrigeert en budgethouders hiervan in kennis stelt. Helaas gebeurt dit vaak niet. Vaak wordt de fout alleen gecorrigeerd voor de betrokkenen die een zaak hebben aangespannen. Budgethouders die hetzelfde hebben meegemaakt, maar geen juridisch-proces hebben aangespannen blijven met de negatieve gevolgen van onrechtmatig beleid zitten, voor hen wordt er niets aangepast. Voorbeelden hiervan zijn divers: budgethouders die een procedure aanspannen tegen te lage tarieven; budgethouders die onterecht zijn verwezen naar algemene voorzieningen, budgethouders die aangeven dat een familielid die zorg verleent wel daarnaast als vertegenwoordiger of gewaarborgde hulp voor de budgethouder mag optreden.

b. Onrechtmatige beleidsregels worden niet aangepast

Wanneer de rechter heeft uitgesproken dat bepaalde beleidslijnen van een verstrekker niet zo mogen worden gehanteerd, komt het voor dat deze beleidsregel door de verstrekker bewust niet wordt aangepast. Budgethouders die niet weten dat de gehanteerde beleidsregel niet correct is, worden hierdoor benadeeld. Alleen budgethouders die weten dat dit niet deugt en dit juridisch aankaarten, worden dan in het gelijk gesteld.

Wmo:
Een bekend voorbeeld is het feit dat de hoogste rechter, de CRVB, meermalen heeft uitgesproken dat gemeenten niet mogen indiceren in arrangementen/ een all-in budget voor verschillende functies bij elkaar. Volgens de CRvB tast dat de rechtszekerheid van- burgers aan. Zij moeten kunnen weten voor hoeveel uren per week zij voor welke functie ondersteuning ontvangen van de gemeente.
Zie o.a.: https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:CRVB:2021:1381
De gemeente blijven indiceren in arrangementen toepassen, passen verordeningen niet aan, of gaan hier zelfs opnieuw toe over.

Wlz:
Door rechtbank is meermalen uitgesproken dat de combinatie gewaarborgde hulp en zorgverlener niet standaard mag worden afgewezen indien deze zorgverlener een familielid is. Deze uitspraken worden door verstrekkers regelmatig genegeerd. Deze beleidsregels staan nog steeds op de website van een verstrekker, terwijl de rechter expliciet heeft uitgemaakt dat dit niet correct is.
Zie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2021:3596
Op grond van de RLz mag een zorgverlener bij een zorgovereenkomst van opdracht max 40 uur werken (bij een arbeidsovereenkomst 48 uur) voor een budgethouder. Wanneer de zorgverlener het werk voor de budgethouder combineert met een andere baan of voor meerdere budgethouders werkt, mag er in totaal wel meer uren worden gewerkt. Toch zijn er verstrekkers die op die grond de zorgovereenkomst afwijzen.
Zie o.a. https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:CRVB:2021:727

5. Juridische procedures duren veel langer dan was voorzien.

In de Algemene wet bestuursrecht (ABW) zijn wettelijke termijnen opgenomen voor de afhandeling van aanvragen een bezwaar en beroepsprocedures. Deze termijnen worden vaak overschreden. Het is voor de budgethouder mogelijk dit aan de kaak te stellen via een ingebrekestelling, maar dat is weer een belasting voor de budgethouder. In de praktijk duren aanvragen en bezwaarzaken vaak maanden langer dan bedoeld. Al die tijd zit de budgethouder in de stress, en krijgt hij of zij al die tijd minder zorg dan hij of zij zelf nodig denkt te hebben. Dit is voor veel budgethouders niet vol te houden. Zij accepteren om die reden een besluit waar zij het niet mee eens zijn.
Voor het doorlopen van een procedure tot hoger beroep is helemaal een lange adem nodig. Wanneer een zaak voorkomt bij de CRvB, kan er al enkele jaren overheen gegaan zijn voor dat er een definitieve uitspraak komt. Het is te bewonderen dat er budgethouders zijn die deze gang volledig te doorlopen, om niet alleen voor zichzelf maar ook voor andere budgethouders duidelijk te krijgen.

Wij vertrouwen erop dat deze informatie van dienst kan zijn voor het uitvoeren van uw taak en diensten.

Met vriendelijke groet,



Aline Molenaar
Directeur Per Saldo

aan	Staatscommissie Rechtsstaat T.a.v. prof. dr. H. Kummeling
uw kenmerk	
ons kenmerk	SPF20230714
datum	14 juli 2023
onderwerp	Inbreng Privacy First t.b.v. Staatscommissie Rechtsstaat

Geachte heer Kummeling,

Bij brief van 2 mei jl. verzocht u Stichting Privacy First om inbreng te leveren t.b.v. de werkzaamheden van de Staatscommissie Rechtsstaat. In deze brief delen wij graag een aantal relevante ervaringen en onze standpunten met u.

Grondwettelijke toetsing

Allereerst pleit Privacy First in dit verband graag voor de instelling van een Constitutioneel Hof ter toetsing van wetgeving en beleid aan de Grondwet, danwel afschaffing van het huidige grondwettelijk toetsingsverbod. Dit opdat de Grondwet die voor de meeste Nederlanders de afgelopen decennia een dode letter is gebleken, weer een levend document wordt ter 'empowerment' van de bevolking. Een krachtige en bij de rechter inroepbare Nederlandse Grondwet zou burgers bovendien sterkere rechten kunnen bieden dan vergelijkbare Europese en/of internationale mensenrechten en de bijbehorende supranationale jurisprudentie. In het Nederlandse rechtsstelsel prevaleert nu Europees recht, ook boven de Nederlandse Grondwet. Vanuit rechtsstatelijk perspectief zou echter altijd het recht moeten prevaleren dat aan mensen de sterkste rechtsbescherming biedt; in dergelijke gevallen zou de Nederlandse Grondwet voorrang moeten hebben boven Europees en internationaal recht, zeker wanneer dit 'hogere' Europees of internationaal recht op gespannen voet staat met universele mensenrechten, waaronder het recht op privacy.

Gebrekkige rechtsbescherming voor burgers in het digitale tijdperk

Al jaren ontvangt Privacy First vrijwel dagelijks klachten, meldingen en signalen van burgers en consumenten over de meest uiteenlopende privacyschendingen. Bij instanties zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) blijven dergelijke klachten vaak jarenlang onbehandeld op de plank liggen of worden onvoldoende serieus behandeld. Mensen voelen zich hierdoor

Stichting Privacy First
Nieuwe Herengracht 49
1011 RN Amsterdam
https://privacyfirst.nl
info@privacyfirst.nl
+31 20 810 0297
KVK 34298157
ANBI erkend

aan het lijntje gehouden en van het kastje naar de muur gestuurd. Vaak hebben zij het gevoel dat zij nergens worden gehoord en nergens terecht kunnen. Dit is een modern, rijk en ontwikkeld land als Nederland onwaardig. De capaciteit en middelen van de AP zullen dus snel drastisch moeten worden vergroot, temeer nu betere rechtsbescherming tegen *profiling* en (semi-)besluitvorming middels algoritmen (AI) steeds urgenter wordt.

Deels geldt bovenstaande constatering ook voor de rechterlijke macht: talloze malen maakte Privacy First de afgelopen jaren mee dat rechters het zaakdossier niet beheersten en dat zij tijdens de zitting in Jip & Janneke-taal over cruciale technische kwesties moesten worden voorgelicht. Diplomatieker geformuleerd: is de rechterlijke macht wel voldoende geëquipeerd om complexe privacyrechtelijke zaken te kunnen beslechten en overzien zij de implicaties van hun vonnissen voldoende? Meer rechterlijke specialisatie op het terrein van privacy en ICT-recht lijkt gewenst.

Daarnaast is te overwegen om de onafhankelijkheid van de AP te versterken, bijvoorbeeld door de AP de status van Hoog College van Staat te geven. Er zou bovendien paal en perk gesteld moeten worden aan minachting van de onafhankelijkheid van de AP vanuit de politiek, getuige bijvoorbeeld recente kritische uitlatingen over de standpunten van de AP vanuit enkele Tweede Kamerfracties en vroegere vergelijkbare misplaatste kritiek op de AP door bewindslieden.

Toegang tot de rechter voor belangenorganisaties

De ontvankelijkheid van belangenorganisaties in ideële algemeen-belangacties of groepsacties ter rechterlijke toetsing van wetgeving en beleid onder art. 3:305a BW staat al jaren onder toenemende druk. Bij de invoering van art. 3:305a BW medio jaren '90 werden belangenorganisaties door de overheid nog gezien als mede-handhavers van het recht en werd hen in de jaren daarna door de rechterlijke macht ruim baan gegeven om rechtszaken tegen de Staat te kunnen voeren. De afgelopen jaren is echter sprake van een negatieve tendens en is het voeren van dit type rechtszaken door de Hoge Raad bemoeilijkt en onnodig complex gemaakt, althans qua civielrechtelijke ontvankelijkheid.[1] Ook door de wetgevende macht worden de laatste jaren steeds meer drempels opgeworpen aan NGO's om bestaande rechtsmiddelen te benutten, getuige bijvoorbeeld nieuwe representativiteitseisen onder art. 3:305a BW en een recente parlementaire motie om de ontvankelijkheid van belangenorganisaties verder te beperken.[2] Dit bemoeilijkt het effectieve functioneren van belangenorganisaties ter bescherming van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Een mogelijke oplossing in dit verband zou de invoering van een nieuwe wettelijke mogelijkheid van direct beroep tegen wetgeving en beleid zijn via de

[1] Zie bijv. Hoge Raad 22 mei 2015: Staat/Stichting Privacy First, ECLI:NL:HR:2015:1296 en bijbehorende annotaties. Zie voor een overzicht van andere grootschalige rechtszaken van Privacy First tegen de Staat https://privacyfirst.nl/rechtszaken/ .

[2] Zie *Gewijzigde motie van het lid Stoffer c.s. over verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere vereisten aan representativiteit gesteld moeten worden* (21 februari 2023), Kamerstukken II, 36169-37.

Awb i.p.v. 3:305a BW (middels wijziging van art. 8:2 Awb), vergelijkbaar met rechtsmiddelen zoals die in andere landen bestaan.

Referendum

Vrijwel direct na het succesvolle referendum over de controversiële Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft de Nederlandse wetgevende macht in 2018 het raadgevend referendum afgeschaft. Op de vroegere DDR na is Nederland sindsdien het enige land ter wereld dat het referendum na invoering weer heeft opgeheven. In de optiek van Privacy First heeft dit de bestaande kloof tussen burger en bestuur de afgelopen jaren verder vergroot en geleid tot verder verlies van vertrouwen in de nationale politiek. Dit heeft onze democratie verzwakt en, zonder de corrigerende werking van het referendum, ook onze rechtsstaat. Internationaalrechtelijk is een nationaal referendum immers een vorm van intern zelfbeschikkingsrecht: het collectieve recht van een nationale bevolking om haar eigen democratische en rechtsstatelijke toekomst te bepalen. Zoals alle mensenrechten dient dit recht voortdurend te worden bevorderd. Privacy First pleit daarom voor herinvoering van een correctief nationaal referendum.

Buitenwettelijke gegevensverwerkingen door de overheid

De wettelijke basis voor gegevensverwerkingen door de overheid dient in veel gevallen te worden versterkt. Te vaak ziet Privacy First dat de overheid verregaande gegevensverwerkingen uitvoert op basis van een ontbrekende of zeer magere wettelijke basis (bijvoorbeeld de taak van een gemeente om de openbare orde te handhaven die te pas en te onpas wordt gebruikt om burgers in de gaten te houden, in toenemende mate ook online). Mits er überhaupt sprake is van maatschappelijke noodzaak en proportionaliteit van dergelijke gegevensverwerkingen (dit kan vaak worden betwijfeld), zou het rechtsstatelijk juister zijn als de wetgever in dergelijke gevallen een specifieke wettelijke basis in het leven zou roepen, mét ook specifieke waarborgen en effectief toezicht.

In dit verband vestigt Privacy First ook graag de aandacht op enkele voorbeelden die exemplarisch zijn voor de uitholling van de Nederlandse rechtsstaat in de afgelopen jaren: de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV (nieuwe buitenwettelijke geheime dienst), het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) van de Nationale Politie (nauwelijks gereguleerd) en het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) van Defensie (buitenwettelijke inlichtingeneenheid tijdens de Coronacrisis). In de optiek van Privacy First zijn deze drie organisaties emblematisch voor het gebrek aan rechtsstatelijk gehalte en bewustzijn binnen sommige onderdelen van de Nederlandse overheid.

Uitwisseling van persoonsgegevens door toezichthouders

Privacy First maakt zich al jaren zorgen over het opvragen van persoonsgegevens door toezichthouders en vervolgens de uitwisseling daarvan. Vaak zien wij dat toezichthouders zeer uitgebreid informatie opvragen en die vervolgens delen. Voorbeeld: de gemeente vraagt informatie op bij een zorginstelling in het kader van Wmo-toezicht en deelt dat

vervolgens met andere gemeenten in het kader van een RIEC-convenant. Tegelijkertijd vraagt de fiscus een kopie van alle digitale data en geeft aan dat zij die informatie met alle regionale gemeenten mag delen in het kader van hetzelfde RIEC-convenant. Als gevolg daarvan wisselen diverse toezichthouders enorme hoeveelheden persoonsgegevens uit, en kunnen ze bevoegdheden onderling aanvullen. Aangezien lokale overheden tegenwoordig zeer actief jagen op zorgfraudeurs treft dit de gezondheidsgegevens van miljoenen kwetsbare mensen.

In dit verband ook relevant: de verwerkingsverantwoordelijke die niet voldoet aan een informatieverzoek begaat een bestuursrechtelijke overtreding en kan aan de verantwoordelijke op grond van art. 5:20 Awb een last onder dwangsom worden opgelegd. Dit lijkt ons in strijd met HvJ *État Luxembourg* (C-245/19, par. 56-68) waar het HvJ nu juist heeft bepaald dat de houder van persoonsgegevens een dergelijk informatieverzoek in rechte moet kunnen betwisten zonder dat hij daarmee het risico loopt gestraft te worden. (In de praktijk zal de bestuursrechter vaak de dwangsom schorsen, maar dat is slechts een lapmiddel. Overigens is dit wel goed geregeld voor de fiscale informatieverplichting, waar de fiscus eerst een informatiebeschikking moet uitbrengen, waartegen bezwaar en beroep openstaat.)

Privatisering van overheidstaken

In toenemende mate is de afgelopen jaren sprake van publiek-private samenwerking en privatisering van overheidstaken, met alle gevaren en risico's van dien, waaronder koppeling van systemen en digitale sleepnetten. In dit verband dient er meer aandacht te worden gevestigd op het functioneren van ondernemingen die overheidstaken uitvoeren (zoals banken in de witwasbestrijding) en die essentiële diensten leveren (telecombedrijven, energiebedrijven, ziekenhuizen etc). Momenteel is er veel aandacht voor een goed functionerende digitale overheid, maar niet voor het feit dat voor bedrijven die overheidstaken uitvoeren of essentiële diensten leveren hetzelfde moet gelden. Deze toenemende gegevensverzamelingen zijn zeer gevaarlijk voor burgers en er wordt door de wetgever onvoldoende aandacht besteed aan de risico's. Op deze verwerkingen van persoonsgegevens is ook onvoldoende toezicht, mede doordat de AP onvoldoende budget heeft. Ons advies: stop met regelgeving die leidt tot mateloze verzameling van vertrouwelijke (persoons)gegevens met alle privacyrisico's van dien. Een actueel voorbeeld in dit verband is de controversiële Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).

Meer openbaarheid van bestuur

De Wet open overheid (Woo) is nieuw maar functioneert niet goed, omdat de digitale overheid nog niet op de Woo is ingericht. Open overheid moet in onze optiek zijn: 1) verbetering van de eigen informatiehuishouding, 2) meer en betere communicatie tussen overheid en burger en 3) hogere kwaliteit van de informatievoorziening door de overheid (rijksoverheid.nl schiet vaak tekort). Omgekeerd is tevens sprake van een zorgwekkende

tendens richting steeds meer openbaarmaking van bedrijfsgegevens en gevoelige persoonsgegevens, getuige bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond het UBO-register.

Desgewenst zal Privacy First over bovenstaande of verwante onderwerpen graag nader met u van gedachten wisselen. Wij zijn daartoe te allen tijde bereikbaar op telefoonnummer 020-8100279 of per email: info@privacyfirst.nl .

Hoogachtend,
namens Stichting Privacy First,

Vincent Böhre
juridisch adviseur

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
via
info@staatscommissierechtsstaat.nl

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

(088) 3610000
www.rechtspraak.nl

datum 12 juli 2023
ons kenmerk UIT 13685 STRA/CF
uw kenmerk Uw brief van 23 mei 2023
onderwerp Visie van de Raad voor de rechtspraak op de rechtsstaat

Geachte voorzitter en leden van de Staatscommissie rechtsstaat,

Veel dank voor uw uitnodiging een visie te schrijven op de rechtsstaat om bij te dragen aan het beeld dat u krijgt van ervaringen met de rechtsstaat en daarmee de analyse van de Staatscommissie rechtsstaat (hierna: 'de staatscommissie') te verrijken.

Voor de meeste Nederlandse burgers is de democratische rechtsstaat vanzelfsprekend. Zo vanzelfsprekend dat men vaak niet beseft hoe groot de impact van de rechtsstaat is op het dagelijkse leven. Dat men vrijheid van meningsuiting en vrijheid van religie en levensovertuiging heeft, dat de machtige overheid zich ook aan regels moet houden. Kortom: dat men in vrijheid kan leven. Onze democratische rechtsstaat is even vanzelfsprekend als de dijken en duinen die ons land beschermen: als ze functioneren, dus als ze stevig en hoog genoeg zijn, dan staan ze niet op de (politieke) agenda en niet ter discussie, maar als ze niet meer functioneren dan is de gehele samenleving ontwricht. Dat is ook de betekenis die onze rechtsstaat heeft voor onze burgers. Als de rechtsstaat uit balans is, of er niet zou zijn, dan is dat een bedreiging voor de rechten en vrijheden van iedere burger.

Er zijn diverse definities van het concept rechtsstaat. De Raad voor de rechtspraak (hierna: 'de Raad') noemt hier graag de definitie die de Verenigde Naties hanteren en die de Raad onderschrijft:

> 'De rechtsstaat is een beginsel van besturen waarin alle personen, instellingen en entiteiten, publiek en privaat, inclusief de staat zelf, verantwoording moeten afleggen aan wetten die publiek zijn uitgevaardigd, die op gelijke wijze worden gehandhaafd en onafhankelijk worden beoordeeld, en die in overeenstemming zijn met internationale normen en standaarden op het gebied van mensenrechten. Het vereist maatregelen om ervoor te zorgen dat de beginselen van suprematie van de wet, gelijkheid voor de wet, verantwoording aan de wet, eerlijkheid bij de toepassing van de wet, scheiding der machten, deelname aan de besluitvorming, rechtszekerheid, vermijding van willekeur en procedurele en juridische transparantie worden nageleefd.[1]'

In de visie van de Raad staat in een democratische rechtsstaat de burger centraal en is de rechtsstaat voor burgers en voor de samenleving van het grootste belang. De rechtsstaat is dan ook veel meer dan een definitie of een verzameling instituties. In de context van de opdracht aan de staatscommissie gaat

[1] United Nations, Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (S/2004/616); What is the Rule of Law? - United Nations and the Rule of Law

het volgens de Raad met name om de dynamiek en praktijk binnen en tussen de instituties die de staatsmachten vormen: zij genereren de rechtsstaat voor de burger en hebben gezamenlijk de macht om deze in stand te houden en te versterken. In de ogen van de Raad vormen de instituties binnen de staatsmachten een 'ecosysteem' met onderling afhankelijke relaties in het bijdragen aan de rechtsstaat, dat zowel vorm geeft aan als gevormd wordt door een zekere rechtscultuur. Die rechtscultuur geeft vorm aan wat de samenleving verstaat onder rechtvaardigheid en hoe dat wordt gerealiseerd. Nederland is een democratische rechtsstaat waarin wetten mensen beschermen en iedereen voor de wet gelijk is. Wetten gelden voor iedereen: voor iedere burger, voor bedrijven, voor organisaties én voor de overheid. Een wet alleen is slechts tekst op papier. Pas als de wet eerlijk en rechtvaardig wordt toegepast heeft hij effect. Een goede toepassing van de wet is het domein van de rechter. Het is zijn taak om te oordelen of iemand de wet heeft overtreden en wat de gevolgen zijn als dit zo is. Een rechtvaardige samenleving kan alleen bestaan als de rechter hiertoe in staat wordt gesteld.

Het is een grondrecht om je geschil aan de rechter voor te kunnen leggen. Dat er altijd iemand is die onpartijdig, onafhankelijk, integer en professioneel naar jouw zaak kijkt, wie je ook bent. Betrouwbare rechtspraak geeft mensen het vertrouwen dat hun rechten veilig zijn en draagt zo bij aan sociale samenhang en aan een stabiele economie. Hoogwaardige rechtspraak zorgt voor een samenleving waar niemand bang hoeft te zijn voor machtsmisbruik of het recht van de sterkste. Nederland moet zuinig zijn op zijn rechtspraak. Door voldoende middelen vrij te maken om de rechter te ondersteunen, maar ook door de trias politica onverminderd te omarmen. Geen staatsmacht gaat boven de ander, respect voor elkaar bepaalt de sterkte van het systeem dat Nederland tot een van de welvarendste landen ter wereld maakt.

De Raad hecht er aan enkele elementen te benoemen die volgens de Raad de rechtstaat versterken en waarborgen en daarmee ook bijdragen aan het voor de burger bieden van een veilige en rechtvaardige samenleving, waarin de rechtspraak rechten en vrijheden van burgers beschermt, zorgt voor een goede toepassing van het recht en voor beslissingen door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters.

Dialoog tussen staatsmachten
De Rechtspraak roept al geruime tijd op tot een blijvende dialoog tussen de wetgevende-, uitvoerende-, en rechtsprekende macht. Al bij de kabinetsformatie in 2017 wees de Raad voor de rechtspraak de informateur op het belang van deze dialoog over bedreigingen van de rechtsstaat, de scheiding der machten en het vinden van een evenwicht om samen te handelen in het perspectief van een gemeenschappelijk belang: een sterke rechtsstaat voor een dynamische samenleving.

Bij de kabinetsformatie van 2021 heeft de Raad voor de rechtspraak de informateur gevraagd een overlegstructuur te organiseren waarbinnen de drie staatsmachten permanent het gesprek kunnen voeren over het functioneren van de rechtsstaat en de scheiding der machten (de trias politica)[2]. Het is namelijk een nadrukkelijke behoefte van de Rechtspraak dat niet alleen óver de Rechtspraak wordt gesproken,

[2] 'Rechtspraak vraagt in brief aan informateur aandacht voor belang sterke rechtsstaat' (rechtspraak.nl)

maar ook mét de Rechtspraak wordt gesproken over bijvoorbeeld onrechtvaardigheid als gevolg van knellende wetgeving of uitvoering.

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire is tijdelijk invulling gegeven aan deze dialoog. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin de regering werd opgeroepen om voorbereidingen te treffen voor het instellen van een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken. Deze voorbereiding is door de drie staatsmachten gezamenlijk uitgevoerd. Uw staatscommissie werkt dan ook op basis van een door de drie statsmachten gezamenlijk geformuleerde opdracht.

Er is nog geen permanente overlegstructuur waarbinnen de staatsmachten het gesprek met elkaar kunnen voeren. Ik vraag voor het ontbreken van zo'n structuur uw aandacht, daar goed overleg tussen de staatsmachten het functioneren van de rechtsstaat in de ogen van de Raad zeer bevordert.

Reflecties en signalering van knellende wetgeving door de Rechtspraak
Naar aanleiding van diezelfde toeslagenaffaire hebben bestuursrechters gereflecteerd op hoe bestuursrechters kinderopvangtoeslagzaken hebben behandeld[3]. Ook familierechters hebben naar aanleiding hiervan de werkwijze van familie- en jeugdrechters onderzocht[4].

Ook heeft de Rechtspraak zich naar aanleiding van de Toeslagenaffaire voorgenomen om knellende wetgeving die kan leiden tot onvoldoende rechtsbescherming van burgers te signaleren, zodat andere staatsmachten hier vanuit hun rollen en verantwoordelijkheden binnen de trias iets mee kunnen doen. De Rechtspraak deed dit voor het eerst in het jaarverslag van 2021[5], maar ook in het jaarverslag van 2022[6]. Dergelijke signalen kunnen een bijdrage leveren aan voornoemde dialoog tussen de staatsmachten.

Balans tussen de staatsmachten
De rechter krijgt de laatste tijd steeds vaker het onterechte verwijt dat hij op de stoel van de politiek gaat zitten wanneer hij zich in de zittingszaal (op verzoek!) uitspreekt over maatschappelijk beladen thema's zoals het klimaat- of asielbeleid.

Het is geen keuze van rechters om zich over deze onderwerpen uit te spreken. Rechters kunnen niet anders. Een rechter mag een aan hem voorgelegde zaak immers niet weigeren.

Als de politiek belangrijke maatschappelijke vraagstukken laat liggen, dan heeft dat zijn weerslag op de zaken die aan de rechter worden voorgelegd. Als de overheid zich niet aan de eigen regels houdt, dan kan dat leiden tot voor de overheid onwelgevallige rechterlijke uitspraken. Voor een goed

---

[3] Toeslagenaffaire: 'Belang rechtsbescherming individu moet zwaarder wegen dan vaste lijn jurisprudentie' (rechtspraak.nl))
[4] 'Rechtspraak publiceert reflectierapport familie- en jeugdrechters' | Nieuws | Rechtspraak
[5] 'Rechters: knellende wetgeving leidt tot onrechtvaardige situaties' | Nieuws | Rechtspraak
[6] 'Rechtspraak waarschuwt opnieuw voor knellende wetgeving'(rechtspraak.nl)

functionerende trias is het dan ook van het grootste belang dat ieder onderdeel van de trias zijn rol pakt en zich aan de wet houdt. Als de Rechtspraak niet meer als noodzakelijke tegenmacht maar als hindermacht wordt gezien, verstoort dit de balans tussen de staatsmachten.[7]

De invloed van andere staatsmachten op benoeming leden rechterlijke macht
De minister voor Rechtsbescherming kan invloed uitoefenen op benoemingen binnen de rechterlijke macht. Dit is onwenselijk. Zowel bij benoemingen van rechters, gerechtsbestuurders als leden van de Raad voor de rechtspraak kan de minister een benoeming verhinderen. Hoewel in de praktijk nog nooit van die bevoegdheid gebruik is gemaakt (Nederland is altijd een *high trust society* geweest waarin dat niet gebeurt), is het niet uit te sluiten dat in de toekomst, bijvoorbeeld als het politieke klimaat drastisch wijzigt, wél door een minister of ministerraad wordt ingegrepen. Daarom is het, om de onafhankelijkheid van de Rechtspraak (en daarmee de balans binnen de trias) ook voor de toekomst te waarborgen, van belang om de wettelijke bevoegdheden van de uitvoerende macht bij benoemingen in de rechterlijke macht te beperken tot hooguit een administratieve handeling ten behoeve van het tot stand brengen van het Koninklijk Besluit.

Rechtspraak als pijler van de democratische rechtsstaat
De Rechtspraak moet haar rol in de rechtsstaat als derde staatsmacht naar behoren kunnen vervullen. Een rechtsstaat geniet het vertrouwen van burgers omdat voor iedereen duidelijk is wat de spelregels zijn, deze voor iedereen gelden en bij de rechter zo nodig afgedwongen kunnen worden. Rechtspraak wordt evenwel te vaak beschouwd als een kostenpost in plaats van een pijler van de democratische rechtsstaat. De Wet op de Rechterlijke Organisatie en het daarop gebaseerde Besluit financiering rechtspraak normeren de financiering van de Rechtspraak. Daarin is om rechtsstatelijke redenen gekozen voor afstand van de uitvoerende macht tot de rechterlijke macht. Dit uit zich onder meer in de regel dat de kosten verbonden aan het eigenlijke rechtspreken (het primaire proces) vastgesteld moeten worden op grond van een objectieve meting van de werklast van de gerechten. De rechter bepaalt in beginsel de tijd die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van een zaak, met een prikkel tot doelmatig werken. De uitvoerende macht redeneert echter niet altijd vanuit deze wettelijk verankerde norm. Generieke kortingen en begrotingsproblemen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen leidend zijn bij de financiering van de Rechtspraak. Een dergelijke praktijk is in strijd met de wet en tast de rechterlijke en institutionele onafhankelijkheid aan[8].

De Raad voor de rechtspraak als Hoog College van Staat
De Rechtspraak pleit er al langer voor om van de Raad voor de rechtspraak een Hoog College van Staat te maken[9]. Dit doet recht aan zijn rechtstatelijke positie. De Wet op de Rechterlijke Organisatie gaf de begroting van de Rechtspraak een plaats onder de vleugels van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het budget van de derde staatsmacht mag echter niet afhankelijk zijn van het huishoudboekje van de minister van Justitie en Veiligheid. Op dit moment moet de Rechtspraak concurreren met andere

[7] Jaarbericht - De Rechtspraak - Jaarverslag 2022 (jaarverslagrechtspraak.nl)
[8] Kees Sterk (vicevoorzitter Rvdr) en Frans van Dijk (directeur Rvdr), Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader, Nederlands Juristenblad, 17 juni 2016.
[9] 'Financiering Rechtspraak niet in politieke arena' | Nieuws | Rechtspraak

beleidsdoelen van het ministerie en daardoor wordt financiering van de Rechtspraak een politieke keuze. De wetgevende en uitvoerende macht kunnen de Rechtspraak nu teveel beïnvloeden via de begroting. Dat is niet passend in een democratische rechtsstaat waar de staatsmachten onafhankelijk van elkaar moeten zijn. De Algemene Rekenkamer kwam eerder ook tot deze conclusie[10]. Voor de financiering van de Rechtspraak moet alleen de vraag leidend zijn wat nodig is om rechtszaken goed en tijdig af te kunnen doen. Versterk de democratische rechtsstaat door de Raad voor de rechtspraak de status van Hoog College van Staat te geven met een eigen begroting. Rechtspraak is een kerntaak van de staat en verdient een financieringsmodel dat daarbij past.

Stabiele en robuuste begroting
De Rechtspraak kreeg in 2012 een taakstelling van 8,9 procent (ca. 100 mln.) opgelegd. De Rechtspraak is daardoor jarenlang met financiële zorgen geconfronteerd die uiteindelijk ook hebben geleid tot een negatief resultaat. In 2019 is de balans weer enigszins hersteld met de nodige investeringen in de Rechtspraak[11]. Ook in 2022 is een verdere aanzet hiertoe gezet[12]. Het duurt echter jaren voordat de gevolgen van bezuinigingen ongedaan zijn gemaakt, alleen al om het feit dat het opleiden van nieuwe rechters enkele jaren duurt. Het fors bezuinigen op een van de pijlers van de trias is niet zonder gevolgen. Het zorgt automatisch voor verzwakking van de democratische rechtsstaat en is daarmee zeer onwenselijk voor de Nederlandse samenleving. De Rechtspraak pleit er daarom voor dat de Rechtspraakbegroting robuust en stabiel is en in de toekomst minder conjunctuurgevoelig wordt waardoor continuïteit beter kan worden geborgd. Dat betekent dat bij economische tegenwind niet direct wordt bezuinigd op de Rechtspraak. Een stabiele begroting – in de geest van de motie Rosenmöller[13] – versterkt de rechtsstaat duurzaam.

Voldoende financiële ruimte is ook noodzakelijk om gelijke tred te kunnen houden met en flexibel in te kunnen spelen op behoeften en ontwikkelingen in de samenleving en om de toegang van burgers tot de rechter te waarborgen. Voor het inspelen op maatschappelijke veranderingen, ontwikkelingen op bijvoorbeeld IT-gebied of wettelijke vereisten rondom verduurzaming moet de Rechtspraak ook worden gefinancierd.

Overigens constateert de Raad dat niet alleen bezuinigingen op de Rechtspraak schadelijk zijn voor een goed functioneren van de Rechtspraak. Ook bezuinigingen in andere domeinen - zoals bijvoorbeeld in het zorgdomein - kunnen een grote impact hebben op de effectiviteit van de Rechtspraak, op de doorlooptijden en op de (rechts)bescherming van burgers. Aan het einde van de strafrechtketen zien wij dat rond de 40 procent van de jeugdige gedetineerden licht verstandelijk beperkt is of zwakbegaafd. Van de volwassen gedetineerden heeft 66 procent meerdere psychische en/of persoonlijkheidsstoornissen. Een zeer groot aantal. Vaak zien wij dat - mede door bezuinigingen in de

[10] Zie hier het rapport van de Algemene Rekenkamer en zie hier de reactie van de Rechtspraak daarop: 'Financiering rechtspraak niet goed geregeld' | Nieuws | Rechtspraak
[11] Begroting Rechtspraak met 95 miljoen per jaar verhoogd | Nieuws | Rechtspraak
[12] 'Ruim 155 miljoen voor extra rechters, behandeling ondermijningszaken en digitalisering' (rechtspraak.nl).
[13] Motie Rosenmöller

jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg - mensen onvoldoende ondersteuning hebben gekregen in een eerder traject in het zorgdomein en vervolgens onnodig in de strafrechtketen belanden. Bij de aanpak van maatschappelijke problemen speelt het strafrecht een belangrijke normerende rol, maar het strafrecht is niet de oplossing voor alle maatschappelijke problemen. Door adequaat in een eerder stadium op te treden met niet strafrechtelijke interventies kan voorkomen worden dat mensen onnodig in de strafrechtketen belanden. Dat draagt bij aan een veiliger samenleving en aan het voorkomen van onnodig slachtofferschap en ook onnodig daderschap. Kortom, het draagt bij aan een betere (rechts)bescherming van burgers in Nederland, of ze nu hulpbehoevend zijn of beschermd moeten worden tegen mensen die niet voor zichzelf in kunnen staan.

Toegang tot de rechter
In de eerdergenoemde brief aan de informateur heeft de Rechtspraak ook het belang van een goede toegang tot de rechter genoemd. Onder andere door te zorgen voor een robuuste en stabiele begroting voor de Rechtspraak, waardoor burgers kunnen rekenen op aanvaardbare doorlooptijden. Immers, *justice delayed is justice denied*.

Door de Rechtspraak onvoldoende in staat te stellen te kunnen leveren wat de maatschappij van haar vraagt ontstaan langere doorlooptijden. Door langere doorlooptijden ontstaat vervolgens politiek maatschappelijke discussie over de rechtsbescherming die de Rechtspraak kan leveren. Waardoor soms ook naar oplossingen wordt gezocht buiten de rechter om.

Dit terwijl het grondwettelijke recht op toegang tot de rechter als waarborg dient om burgers de nodige rechtsbescherming te bieden. Het is dus van belang dat de Rechtspraak over een robuuste en stabiele begroting beschikt zodat de Rechtspraak de samenleving kan bieden waar die om vraagt en zodat de zoektocht naar alternatieven voor de rechter niet nodig is.

De toegang tot de rechter mag ook nimmer afhankelijk worden gesteld van de grootte van iemands portemonnee. In zaken waarin de tussenkomst van een advocaat gewenst en/of verplicht is, is het beroep kunnen doen op adequate gefinancierde rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen een noodzakelijke voorwaarde voor toegang tot de rechter. Het is voor de toegang tot de rechter dan ook van groot belang dat er blijvend geïnvesteerd wordt in gefinancierde rechtsbijstand van voldoende kwaliteit.

Voor de toegang tot de rechter is het ook van belang dat de griffiekosten voor iedere rechtzoekende betaalbaar zijn en blijven. De Raad hoopt dan ook ten zeerste dat de reeds geëntameerde algehele verlaging van de griffiekosten in civiele en bestuursrechtelijke zaken ook na Rutte IV zal worden voortgezet.

Blijven werken aan verdere ontwikkeling van rechtspraak
De Rechtspraak moet zich blijven ontwikkelen om te kunnen blijven voldoen aan verwachtingen van de samenleving en om haar rol goed te kunnen blijven vervullen binnen de rechtsstaat. Rechtspraak grijpt diep in het leven van mensen en is alleen effectief als de ingreep als rechtvaardig en nuttig wordt beschouwd. Dit impliceert voor rechters, iedere dag weer, een grote verantwoordelijkheid. Bij alles wat hij of zij doet moet de rechter zich rekenschap geven van het effect van het handelen. Dit vraagt van

rechters dat zij zich niet uitsluitend laten leiden door de juridische aspecten van het geschil, maar waar nodig ook aandacht hebben voor achterliggende (maatschappelijke) problematiek en onderliggende conflicten en belangen. Dat betekent maatwerk leveren, regie voeren, schikkingen onderzoeken, maar ook knopen doorhakken. Het betekent ook dat de Rechtspraak inhoudelijk moet blijven innoveren om zijn maatschappelijke functie voluit te kunnen vervullen en daartoe in staat moet worden gesteld. Als dat niet kan dan is dat slecht voor het vertrouwen; dan zoekt de burger of de politiek een andere weg. Dan marginaliseert de rechtspraak.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak
Rechters signaleren dat zij voor veel mensen het luisterende oor, het laatste houvast en toevluchtsoord zijn. Dit verklaart voor een belangrijk deel ook het gezag dat de rechtspraak nog steeds heeft en dat wezenlijk is voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd, en om verschillende redenen, signaleren rechters belemmeringen als het gaat om de toegang tot de rechtspraak. Soms is dat een keuze van de wetgever die de toegang tot de rechter (meestal uit kostenoverwegingen) beperkt, soms van rechtzoekenden zelf. In dat laatste geval is de rechter bijvoorbeeld (in ieder geval in de beeldvorming) onvoldoende toegankelijk, te duur, te moeilijk of gewoon te eng. En rechters signaleren dat veel vraagstukken die zij voorgelegd krijgen in feite een juridische vertaling zijn van een conflict dat veel breder is dan dat. Dat er in veel gevallen sprake is van allerlei onderliggende – niet-juridische – conflicten, belangen en problematiek. Daarbij realiseren rechters zich in toenemende mate dat de wijze waarop procedures thans zijn vormgegeven vaak bijdraagt aan de juridisering van conflicten en dat de juridische beslissing van de rechter (lang) niet altijd een bevredigende oplossing biedt voor de door rechtszoekenden ervaren problemen.[14]

Toetsing aan de Grondwet door de rechter
In een rechtsstaat controleert de rechter of de overheid zich aan haar eigen regels houdt en beschermt zo de grondrechten van burgers. Deze grondrechten zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen. Wat bijzonder is aan de Nederlandse situatie is dat de rechter kan toetsen aan alle wet- en regelgeving, behalve aan de belangrijkste wet die Nederland kent: de Grondwet. Dit is zeer uitzonderlijk. Alle andere Europese lidstaten kennen rechterlijke constitutionele toetsing in een of andere vorm. Constitutionele toetsing door de rechter is van belang om grondrechten van burgers te beschermen. Voor een effectieve bescherming is nodig dat er, naast toetsing aan de Grondwet *in abstracto* door de Staten-Generaal, ook achteraf bescherming wordt geboden *in concreto*. Met andere woorden: burgers moeten een effectief beroep op grondwettelijke bepalingen kunnen doen in een concreet geval bij de rechter. De Raad voor de rechtspraak pleit daarom voor het opheffen van het toetsingsverbod als bedoeld in artikel 120 van de Grondwet[15]. Dit zal leiden tot een betere bescherming van grondrechten en zal er mede toe leiden dat de Grondwet meer gaat leven onder burgers.

[14] Frits Bakker (voorzitter Rvdr), Maatschappelijk effectieve rechtspraak, Blog, Nederlands Juristenblad, 8 september 2016.
[15] 'Rechtspraak: maak toetsen door rechter aan Grondwet mogelijk' (rechtspraak.nl).

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De rechtsstaat in Europa
De Nederlandse Rechtspraak draagt bij aan de rechtsstaatontwikkeling en kwaliteitsverbetering in Nederland en daarbuiten, voor het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat en voor de rechtsbescherming van burgers in de Europese Unie en omringende landen en in landen waarmee de Nederlandse Rechtspraak een historische samenwerkingsrelatie heeft.

De Rechtspraak ziet dat in een aantal Europese lidstaten de rechtsstaat meer en meer onder druk staat doordat het evenwicht tussen de staatsmachten uit balans raakt. De Nederlandse Rechtspraak wil gelet op deze ontwikkelingen in Europa bijdragen aan het versterken van de rechtsstaat binnen de Europese Unie door deel te nemen aan de verschillende Europese netwerken.
Waar de andere staatsmachten een duidelijkere vertegenwoordiging op Europees niveau kennen binnen de bestaande EU instellingen, is de rechtsprekende macht over verschillende netwerken verdeeld. De Raad werkt samen met andere Europese Rechtspraakorganisaties binnen het Europees netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ) aan het ontwikkelen van gedeelde standaarden voor het versterken van de onafhankelijke positie van rechtspraak. Zo worden er opinies, gemeenschappelijke standaarden en rapporten ontwikkeld in het ENCJ maar ook in verschillende commissies van de Raad van Europa. De Raad pleit ervoor om Europese rechtspraakorganisaties zoals het ENCJ een adviserende rol te geven in de Europese Unie.

Tot slot
Ik vertrouw er op dat u op grond van bovenstaande visie van de Raad voor de rechtspraak een nader beeld kunt vormen van ervaringen met de rechtsstaat. De Raad is uiteraard ook graag bereid tot een nadere mondelinge toelichting indien gewenst.

Ten slotte meld ik u dat ik geen bezwaren heb tegen het publiceren van deze brief op de website van de Staatscommissie rechtsstaat.

Hoogachtend,



H.C. Naves
Voorzitter Raad

VERENIGING VOOR VROUW EN RECHT CLARA WICHMANN

Postbus 778
2300 AT Leiden
info@vrouwenrecht.nl
www.vrouwenrecht.nl

Staatscommissie rechtsstaat
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Per post, tevens per email naar: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Amsterdam, 12 juli 2023

Onderwerp: reactie Uitnodiging brieven voor Staatscommissie rechtsstaat

Geachte professor Kummeling,

De Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' (hierna: VVR) dankt u voor de uitnodiging om input te leveren voor het werk van uw commissie.

Op uw verzoek stippen wij kort twee thema's aan die naar mening van de VVR aandacht van uw commissie verdienen.

Nakoming verdragsrechtelijke verplichtingen
Nederland is partij bij verschillende internationale verdragen die tot doel hebben om de (rechts)positie van vrouwen te verbeteren en vrouwen te beschermen tegen gendergerelateerd geweld. De VVR signaleert, samen met andere NGO's die zich richten op dit onderwerp, dat Nederland nog te vaak tekort schiet in het naleven van haar verdragsrechtelijke verplichtingen. Burgers en belangenorganisaties moeten langdurig procederen over kwesties die de overheid zelf had moeten regelen. De VVR noemt een paar concrete voorbeelden, waarbij zij opmerkt dat het er veel meer hadden kunnen zijn:

--strafbaarstelling psychisch geweld. Artikel 33 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (beter bekend als het Verdrag van Istanbul) bepaalt dat staten opzettelijk gedrag dat ernstige schade toebrengt aan de psychische integriteit van een ander persoon door dwang of bedreiging strafbaar moeten stellen. Nederland komt deze verplichting niet na, ondanks herhaalde oproepen daartoe van o.a. vrouwenrechten- en slachtofferorganisatie en het College voor de Rechten van de mens.

--de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen. Nadat Nederland onder verwijzing naar verplichtingen voortvloeiend uit het VN-Vrouwenverdrag de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen in 1998 had ingevoerd (WAZ/WAZ) werd deze per 1 augustus 2004 weer afgeschaft (Wet Einde toegang WAZ). De toenmalige bewindspersoon stelde dat art. 11 lid 2 aanhef en onder b VN-Vrouwenverdrag niet van toepassing was op zelfstandig werkende vrouwen. In de daarop volgende procedures

beleed de landsadvocaat namens de regering het standpunt dat het VN-Vrouwenverdrag slechts een inspanningsverplichting behelsde (en geen resultaatsverplichting). Een conform het Facultatief Klachtprotocol ingediende klacht is door CEDAW in 2014 gegrond verklaard, maar CEDAW's aanbevelingen ter reparatie en compensatie van gedupeerde vrouwen zijn niet opgevolgd door de regering. Drie jaar later oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat aan de betreffende bepaling van het VN-Vrouwenverdrag rechtstreekse werking moest worden toegekend en dat het oordeel van CEDAW gezag toekomt bij beantwoording van de vraag of een verdragsbepaling een inspanningsverplichting dan wel een resultaatsverplichting toekomt.[1] Een compensatieregeling voor de vrouwen die ten onrechte geen uitkering hadden gekregen is in 2018 en 2019 in het leven geroepen en uitgevoerd.

-- in een andere recente kwestie is de rechtbank (Rotterdam) en de Centrale Raad van Beroep niet toegekomen aan het wegen van de verdragsrechtelijke verplichtingen ingevolge het VN-Vrouwenverdrag. CEDAW had in zijn Concluding Observations de regering herhaaldelijk opgeroepen huishoudelijk werkers inclusief zorgverleners, dezelfde sociale rechten toe te kennen als andere werknemers. Wel stelde de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2023:481) dat Rb Rotterdam (ECLI:NL:TBROT:2021:12432) terecht had geoordeeld dat de uitsluiting van dienstverleners aan huis bekostigd uit een PGB van de WW (zoals vastgelegd in art. 6, eerste lid, aanhef en onder c) in strijd is met artikel 4 van de Derde Richtlijn (Richtlijn 79/7/EEG van 19 december 1978). Verboden indirecte discriminatie dus. Voor zo'n 30.000 PGB-zorgverleners zullen nu sociale zekerheidsrechten getroffen moeten.

De VVR merkt met zorg op dat Nederland zich zeer defensief opstelt als in het kader van het toezicht op de naleving wordt gewezen op tekortkomingen, zie bijvoorbeeld de manier waarop de Nederlandse overheid is omgegaan met het kritische rapport van GREVIO (januari 2020) over de naleving van het Verdrag van Istanbul. Er wordt nauwelijks inhoudelijk gereageerd; de overheid verschuilt zich regelmatig achter zwakke, dan wel irrelevante tegenwerpingen. De wil om het Nederlandse beleid en/of de wetgeving in lijn te brengen met de verdragsrechtelijke verplichtingen lijkt regelmatig te ontbreken.

Naar mening van de VVR is het nakomen van verdragsrechtelijke verplichtingen, zeker waar het om mensenrechten gaat, een belangrijke peiler van de rechtsstaat. Als Nederland zich, de kritische kanttekeningen van toezichthoudende comité's ten spijt, willens en wetens aan die verplichtingen onttrekt, wordt de rechtsstaat geschaad. Dit is relevant voor het werk van uw commissie.

<u>Rechtsbescherming vrouwen en kinderen in jeugd- en familierechtelijke procedures</u>
Het bestaan van uw commissie is een uitvloeisel van het toeslagenschandaal. Dat schandaal heeft mede aan het licht gebracht dat in Nederland rechtsbescherming tegen onterecht ingrijpen door de overheid in het gezinsleven onvoldoende gewaarborgd is. Vrouwen worden hiervan disproportioneel vaak slachtoffer: met name alleenstaande moeders zijn kwetsbaar voor onterechte bemoeienis door jeugdzorg. Het reflectierapport van de familie- en jeugdrechters ('Recht doen aan ouders en kinderen', februari 2023) heeft de zorgen hierover eerder versterkt dan weggenomen. Voor een kritische beschouwing op dit rapport zie het artikel van Ingrid Vledder en ondergetekende (bijgevoegd).

Ook slachtoffers van huiselijk geweld worden in het familierecht ontoereikend beschermd. Er is in de Nederlandse wetgeving geen verplichting om rekening te houden met huiselijk geweld in gezag- en omgangszaken, hoewel het Verdrag van Istanbul dit

[1] De kwestie is gedocumenteerd in: Bijleveld, Leontine en Mac Vijn; *Eindelijk 'n uitkering! Met dank aan het VN-Vrouwenverdrag. Het verhaal van 15 jaar procedren, actie en lobby voor de uitkeringsrechten van zwangere vrouwen*. Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2022

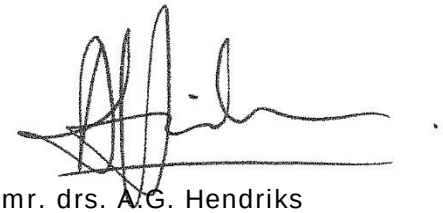
wel voorschrijft. Er is een schrijnend gebrek aan kennis over huiselijk geweld in de gehele familierechtelijke keten. Naar mening van de VVR is dit één van de oorzaken van het hoge femicidecijfer in Nederland - femicide heeft in ons land veelal de vorm van (ex) partnermoord.

De VVR roept uw commissie op om bescherming tegen huiselijk geweld in het familierecht aandacht te geven in uw werk. Huiselijk geweld heeft een zeer hoge prevalentie en bijna 40% van de huwelijken eindigt in scheiding; falende bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld in het familierecht raakt dus zeer veel mensen.

De VVR hoopt met deze brief bij te kunnen dragen aan het werk van uw commissie. De VVR blijft graag op de hoogte van de activiteiten en publicaties van uw commissie.

Hoogachtend,

namens de Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann'



mr. drs. A.G. Hendriks
bestuurslid

2

Kennisnotitie SCP

Terug naar inhoudsopgave

Sociaal en Cultureel Planbureau

Burgers over democratie en rechtsstaat

Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat

Inhoud

Samenvatting 3

1 Inleiding: behoefte aan perspectieven van burgers op een betere rechtsstaat 8

1.1 Aanleiding 8

1.2 Centrale vragen, methode en data 8

1.3 Leeswijzer 10

2 De waarde en betekenis van de democratische rechtsstaat 11

2.1 Grote steun voor de democratie als bestuursvorm 11

2.2 Wat volgens burgers belangrijk is voor een democratie 14

2.3 Ideeën over de scheiding der machten 22

3 Oordelen over en vertrouwen in de democratische rechtsstaat 27

3.1 Oordelen over de democratie 27

3.2 Oordelen over de politiek: regering en parlement 36

3.3 Oordelen over de rechtspraak 48

4 Slot: tekortkomingen van de democratische rechtsstaat volgens burgers 54

4.1 De waarde en beoordeling van de democratische rechtsstaat 54

4.2 Wat dit betekent voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie 60

Literatuur 66

Samenvatting

Op verzoek van de Staatscommissie rechtsstaat heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bestaande inzichten over de perspectieven van burgers op de democratie en rechtsstaat gebundeld in een kennisnotitie. De Staatscommissie rechtsstaat werd op 25 november 2022 ingesteld door het kabinet-Rutte IV. De directe aanleiding daarvoor vormden de conclusies in het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag uit december 2020. Hierop dienden Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam een motie in tot instelling van een staatscommissie met de taak het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen ter versterking ervan te doen.

De commissie kijkt vanuit verschillende perspectieven naar mogelijke verbeteringen, waaronder vanuit het perspectief van burgers. Voor dit laatste vroeg de staatscommissie het SCP in het voorjaar van 2023 om de beschikbare kennis over democratie en rechtsstaat vanuit het perspectief van burgers te inventariseren, als onderdeel van haar verkennende fase. Hiervoor voerden we een secundaire analyse uit van zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen, zoals focusgroepen, toelichtingen op open vragen en representatieve bevolkingsenquêtes. We baseren ons op zowel eigen SCP-werk als externe publicaties en databestanden. In de zomer van 2023 deelden wij een conceptversie met de staatscommissie om aan haar planning tegemoet te komen. Hierna volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies.

Behoefte aan versterking van de representatieve democratie

De laatste jaren is er grote onvrede onder Nederlandse burgers over het functioneren van de politieke instituties, maar de steun voor de democratie en veel van haar waarden is en blijft groot. Daarin staan vrijheden volgens de meeste mensen centraal. Individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media worden allemaal heel belangrijk gevonden. Daarnaast vinden mensen rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid en rechtsbescherming erg belangrijk in een democratie. Ten slotte vindt een meerderheid dat een democratie er ook voor sociale rechten is, zoals armoedebestrijding.

Maar onze representatieve democratie wordt op ten minste twee manieren uitgedaagd. Ten eerste steunt een kwart tot een derde van de Nederlanders meer autocratische of technocratische vormen van bestuur. Ten tweede is er ook onder voorstanders van de representatieve democratie steun voor illiberale waarden als de situatie daar in hun ogen om vraagt. Dat betekent dat het landsbestuur volgens hen het parlement, de rechter en zelfs de wet soms mag negeren als deze beleid in de weg zitten. De veronderstelling is dan vaak wel dat het bestuur een oplossing nastreeft die strookt met de eigen opvattingen en daarmee met die van vele anderen.

De aanvaarding van illiberale alternatieven lijkt mede het gevolg van de perceptie dat de representatieve democratie er niet in slaagt om actuele problemen op te lossen. Mensen die vooral een gebrek aan daadkracht ervaren, kijken daarom mogelijk eerder naar een sterke leider; mensen die responsiviteit missen, zien misschien meer in een referendum. Maar nog altijd worden deze alternatieven vooral als aanvulling op de representatieve democratie gezien, niet als vervanging. Mensen willen geen sterke leiders of experts zonder democratische controle, bijvoorbeeld via referenda, en ook geen directe democratie zonder de professionele competentie van volksvertegenwoordigers. Mensen lijken de huidige representatieve democratie dan ook in de

richting van een *attentive democracy* te willen sturen: een democratie waarin politici politiek bedrijven in het belang van en in nauw contact met burgers, en waarin burgers dat zo nodig ook kunnen afdwingen. Al met al wordt de legitimiteit van de democratische rechtsstaat door een overgrote meerderheid niet in twijfel getrokken, als we afgaan op de breed gedragen norm dat de wet nageleefd moet worden.

Drie spanningen in de publieke opinie

Waarden die in principe breed worden onderschreven, kunnen in concrete situaties in conflict komen met elkaar. Daardoor maken mensen op basis van de specifieke context, en op basis van hun persoonlijke opvattingen en belangen in die specifieke context, keuzes die strijdig met elkaar kunnen zijn. Er vallen drie spanningen in de publieke opinie op:

1 *Spanning tussen democratie en rechtsstaat*

De meeste mensen vinden het recht op gelijke behandeling en de bescherming van rechten van minderheden erg belangrijk. Maar daarbij wordt soms verschil gemaakt tussen specifieke groepen, wat botst met de essentie van deze rechtsstatelijke principes. Zo'n twee vijfde van de mensen maakt ook verschil tussen de rechten van de meerderheid en de rechten van de minderheid, terwijl grondrechten er juist zijn om de rechten van een minderheid te garanderen wanneer deze politiek onder druk staan. Respondenten lijken zich niet altijd te realiseren dat ze daarmee niet in overeenstemming redeneren met het belang dat ze aan rechtsgelijkheid en rechtsbescherming zeggen te hechten. En ook niet in overeenstemming met hun eigenbelang, want elke meerderheid kan een minderheid blijken op een ander moment of in een andere situatie. Democratische waarden, in het bijzonder de meerderheidsregel, kunnen op gespannen voet staan met rechtsstatelijke waarden, in het bijzonder gelijke rechten en rechtsbescherming. Dit is een spanning die zich dus ook aftekent in soms moeilijk te verenigen antwoorden van mensen.

2 *Spanning tussen homogeniteit en pluralisme*

Er is niet zoiets als dé publieke opinie, waarop politici blind kunnen varen om als vanzelf tot het 'goede' beleid te komen. Toch lijkt dat idee soms wel bij mensen te bestaan: als politiek en bestuur maar beter zouden luisteren, dan zouden zij beter beleid maken en tot betere resultaten komen. In open vragen over de politiek spreken sommigen over 'gewone mensen' of 'mensen zoals zij', waaruit de indruk naar voren komt dat zij behoren tot een weliswaar slecht vertegenwoordigde, maar wel eensgezinde bevolking. En dat levert risico's op. Ten eerste schept dit verwachtingen aan het adres van de politiek die nauwelijks kunnen worden waargemaakt, omdat er sprake is van een vals beeld van consensus. Mensen verschillen in hun visies op de samenleving. Ten tweede bestaat het risico dat een authentiek volk wordt geplaatst tegenover een elite die alleen maar oog heeft voor eigenbelang en het belang van buitenstaanders. Deze beeldvorming kan gebruikt worden als legitimatie voor het uitsluiten van zogenaamd niet-authentieke groepen en ondergraaft het principe van pluralisme – het naast elkaar bestaan van verschillende perspectieven – waarop onze democratie berust.

3 *Spanning tussen uitvoerende en controlerende macht*

De derde spanning komt voort uit de twee voorgaande. Als burgers denken dat de meerderheid van de bevolking het grotendeels eens is over de belangrijkste maatschappelijke problemen en over de richting waarin ze moeten worden opgelost, dan kan dat mede verklaren waarom een deel van de bevolking open staat voor een sterke leider die oppositie, parlement, rechter of wet zo nodig op een zijspoor zet. Controlerende machten worden dan niet gezien als beschermers van burgers tegen een

te sterke uitvoerende macht, maar eerder als krachten die de uitvoering van de wil van het volk tegenwerken. Het beeld van politici die in de Tweede Kamer eindeloos bezig zijn met politieke spelletjes en zelfprofilering, zoals dat opdoemt uit toelichtingen op open vragen en focusgroepen, draagt hieraan waarschijnlijk bij. Van rechters bestaat een dergelijk negatieve perceptie overigens nauwelijks. Er is onder Nederlanders grote behoefte aan effectievere probleemoplossing. Een aanzienlijke minderheid van de mensen lijkt te schipperen tussen enerzijds het idee dat politieke discussie en juridische procedures concrete probleemoplossing zinloos frustreren, en anderzijds het besef dat volksvertegenwoordigers, de rechtspraak en de wet er juist zijn om hun belangen te beschermen.

Verschillen in waarden en oordelen naar groepen

Hoewel er brede steun is voor de democratie met haar vrijheden en rechten, zijn er grote verschillen in de oordelen over democratie en politiek en over gewenste aanpassingen in besluitvormingsprocedures. Ten eerste vallen jongeren en jongvolwassenen op door hun doorgaans wat positievere oordelen over democratie en de politiek dan ouderen. Daarentegen benoemen jongeren vooral rechtsstatelijke en sociale waarden minder vaak als belangrijk voor een democratie dan andere leeftijdsgroepen. Ten tweede oordelen mensen met een hbo- of wo-opleiding vaker positief over de representatieve democratie en de politiek dan mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-1-opleiding. Laatstgenoemde groep is vaker voorstander van aanvullende democratische instrumenten, zoals referenda. Er zijn ook opleidingsverschillen in associaties en verwachtingen: zo zeggen hbo- en wo-opgeleiden sterkere waarde te hechten aan de rechtsstatelijke principes, ook vergeleken met sociale waarden als armoedebestrijding of democratische waarden als directe democratie en nationale soevereiniteit. Ten derde zijn kiezers van PVV, FVD, JA21 en BBB minder vaak tevreden over de democratie en vaker kritisch over de mate waarin Nederland democratische principes voldoende waarmaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije kritische media, al vindt nog altijd een ruime meerderheid onder hen dat voor deze twee principes. Aan sommige rechtsstatelijke waarden zeggen zij ook minder groot belang te hechten dan andere stemmers, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheidsrechten en politiek pluralisme. Ze hechten juist grotere waarde aan nationale soevereiniteit en directe democratie.

Aandachtspunten voor het functioneren van democratie en rechtsstaat

De onvrede over de overheid komt vooral voort uit teleurgestelde verwachtingen over de politiek. In het voorjaar van 2023 gaf 42% het vertrouwen in de Tweede Kamer en in de regering een voldoende. Daarbij spelen drie aspecten van overheidsfunctioneren een rol. Ten eerste is dat probleemoplossend vermogen: de politiek voldoet niet aan de verwachtingen van burgers als het gaat om de resultaten die worden geboekt. Ten tweede gaat het om responsiviteit: de mate waarin deze resultaten een antwoord zijn op de wensen en behoeften van burgers. Tot slot speelt procedurele rechtvaardigheid een rol: de mate waarin deze resultaten op een rechtvaardige wijze tot stand komen. Deze aspecten van overheidsfunctioneren zijn alle drie van invloed op het vertrouwen en verdienen dus alle drie aandacht.

Probleemoplossend vermogen van de politiek

Het uitblijven van oplossingen voor grote maatschappelijke problemen is de laatste jaren een van de meest genoemde klachten van burgers over de politiek. De bekende affaires zijn hiervoor symbool geworden: de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. Daarbij zien we dat de zorgen van burgers niet primair gaan over een overheid die rechtsstatelijke principes heeft geschonden of fouten

heeft gemaakt, zoals in de toeslagenaffaire. De zorgen gaan namelijk primair over de uitblijvende erkenning en inadequate afhandeling van deze problemen.

Uit het beschikbare opinieonderzoek valt niet af te leiden wat burgers als precieze oorzaak van deze problemen zien en waarin zij de oplossing zoeken. Wel kan worden gesteld dat ze de schuld vooral zoeken bij de politiek en bestuur op nationaal niveau, mede doordat de politiek voor hen het meest zichtbaar is. Maar oorzaken kunnen vanzelfsprekend ook elders liggen, zoals bij inrichtings- en uitvoeringsvraagstukken. Om hierin inzicht te krijgen, zijn beleidsevaluaties nodig van wat de democratische rechtsstaat burgers in de praktijk biedt en van hen vraagt. Hierover verschijnen al vele rapporten. Vanuit opinieonderzoek zijn er redenen om voor versterking van het probleemoplossend vermogen zowel aandacht te vragen voor de inputkant van beleid (vertegenwoordiging en responsiviteit), als voor de proceskant (procedurele rechtvaardigheid), als voor de kwaliteit van de uitkomsten ervan.

Responsiviteit van de politiek

Onder mensen leeft de wens voor een *attentive democracy,* waarin burgers beter door politici gehoord worden dan zij op dit moment ervaren. De steun voor directe of deliberatieve vormen van democratie, zoals referenda en burgerfora, kunnen we vanuit dat perspectief zien als een stok achter de deur. Alleen al het feit dat mensen deze alternatieve mogelijkheden tot inspraak hebben, dwingt politici om op voorhand meer rekening te houden met wat mensen willen. Responsiviteit gaat overigens niet alleen over beter luisteren en dan doen wat mensen willen. Politici hebben ook een opinievormende taak, door burgers te voeden met visie, kennis en argumenten. Daaraan dragen politiek-inhoudelijke waardendiscussies, in nauwe interactie met burgers, bij.

Het gevoel niet goed te worden vertegenwoordigd is niet alleen een kwestie van beleving. Eerder onderzoek laat zien dat de inhoudelijke standpunten van sommige groepen in de praktijk ook lange tijd minder goed vertegenwoordigd waren in de Tweede Kamer: het gaat dan vooral om mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma, en mensen met een economisch-links, cultureel-conservatief profiel. Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming. Dit probleem van ongelijke politieke invloed is ook uitvoerig behandeld door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018, die concrete aanbevelingen deed.

Procedurele rechtvaardigheid van de politiek

De kans op aanvaarding van teleurstellende resultaten neemt toe als mensen ten minste het idee hebben dat er zo zorgvuldig en correct mogelijk is gewerkt om tot een zo rechtvaardig mogelijk resultaat te komen. Van alle criteria voor procedurele rechtvaardigheid blijkt dat de perceptie dat de politieke instituties mensen gelijk behandelen en ieders belang laten meewegen vooral belangrijk is voor het institutionele vertrouwen. Daarbij wordt dan vaak gedacht aan de belangen van ‘gewone mensen’ ten opzichte van bevoorrechte groepen.

Voor een rechtvaardige afweging van belangen lijkt het afleggen van verantwoording een sleutelbegrip. Om verantwoording te kunnen afleggen is transparantie nodig. Niet alleen transparantie over de partijen die inspraak hadden en wie er welke prijs voor betaalt, maar ook over het verloop van de uitvoering en hoe het in de praktijk voor mensen uitpakt. Transparantie is daarbij geen doel op zich, maar een middel om verantwoording af te kunnen leggen. Dat draait niet om het verstrekken van zoveel mogelijk informatie, maar om relevante, tijdige toegankelijke informatie.

Procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak: unique selling point

Vergeleken met het vertrouwen in de politiek, is het vertrouwen in de rechtspraak nog altijd hoog. In het voorjaar van 2023 gaf 73% van de mensen hun vertrouwen in de rechtspraak een voldoende. Dit verschil komt waarschijnlijk mede doordat de rechtspraak sterker als institutie op de voorgrond treedt dan via de personen die er uitvoering aan geven. Vertrouwen in instituties is doorgaans robuuster dan vertrouwen in personen. Rechters worden gezien als ambtsdragers, terwijl politici vaker worden gezien als individuen die mensen vanuit de media kennen en daar ook uitglijers kunnen maken. De overtuiging dat deze ambtsdragers vanuit een sterke beroepsethiek werken, is een belangrijke factor voor het vertrouwen in de rechtspraak gebleken.

De rechtspraak leunt voor de legitimiteit die burgers haar toekennen, en voor de aanvaarding van rechterlijke uitspraken, sterk op de perceptie dat rechters rechtvaardig te werk gaan. Meer dan op instemming met de uitspraken zelf, want die is niet zo groot: al jaren vindt een meerderheid van ten minste twee derde dat er in het algemeen te licht wordt gestraft. Mensen waarderen de objectiviteit van rechters en hun afstand tot de waan van de dag. Zo'n driekwart gaat ervan uit dat iedereen in Nederland kan rekenen op een onbevooroordeelde behandeling van zijn zaak. Tegelijkertijd zijn veel minder mensen ervan overtuigd dat mensen in vergelijkbare situaties ook gelijk worden bestraft en dat mensen gelijke toegang hebben tot de rechtspraak. Gelijke behandeling door rechtbanken wordt door negen op de tien Nederlanders wel als erg belangrijk voor de democratie gezien. Gelijke behandeling is een belangrijk aspect van procedurele rechtvaardigheid en daarmee een punt van aandacht om het vertrouwen en de legitimiteit van de rechtspraak ook in de toekomst op een hoog peil te houden.

Tot slot

De staatscommissie vroeg ons om vanuit burgerperspectief naar de democratische rechtsstaat te kijken. In deze notitie staan de *perspectieven van burgers* op de democratische rechtsstaat centraal: de publieke opinie. Bij onze bevindingen formuleren we twee punten van aandacht. Voor het burgerperspectief zijn ten eerste ook de uitkomsten van de democratische rechtsstaat *voor* burgers relevant: hoe pakt deze uit voor verschillende burgers? Het onrecht waarmee toeslagenouders door toedoen van de overheid te maken kregen, is daarvan een goede illustratie. Evaluatief onderzoek naar het functioneren van de overheid, en naar de consequenties van dit functioneren voor burgers, kan hierop zicht bieden en signaleren op welke punten het systeem verbeterd kan of moet worden. Ook om deze impact van de overheid op het leven van mensen te begrijpen, is aanvullend onderzoek naar de publieke opinie, ingegeven door combinaties van eigen ervaringen, beeldvorming en grondhoudingen, van onmisbaar belang.

Ten tweede moeten we in gedachten houden dat de meeste mensen geen dagelijkse ervaringen met of gedachten hebben over zoiets abstracts, groots en moeilijks als de democratische rechtsstaat. Daarom moeten we de gepresenteerde antwoorden van burgers niet te snel verabsoluteren. Voor de interpretatie maakt het uit in welke context en met welke formulering iets is gevraagd. Mensen weten soms niet precies wat ze ergens van vinden, ze twijfelen of laten hun algemene oordeel afhangen van hun opvattingen over een specifieke kwestie in een specifieke situatie. De publieke opinie is dus een onmisbare, maar geen absolute bron van informatie over 'het burgerperspectief', zoals ook blijkt uit voornoemde spanningen, en uit de grote verschillen van inzicht die binnen de publieke opinie bestaan.

1 Inleiding: behoefte aan perspectieven van burgers op een betere rechtsstaat

1.1 Aanleiding

Op 25 november 2022 stelde het kabinet-Rutte IV de Staatscommissie rechtsstaat in, onder voorzitterschap van prof. dr. H. Kummeling. Dat gebeurde op voordracht van ministers Weerwind voor Rechtsbescherming en Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en na een aangenomen motie van Tweede Kamerleden Omtzigt en Van Dam. De directe aanleiding voor de instelling was het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag uit december 2020, maar de taak van de staatscommissie is expliciet breder geformuleerd. Ze heeft de opdracht om het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor de versterking ervan. Daarbij is van bijzonder belang hoe burgers beter tegen onvoorziene en ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen beschermd kunnen worden. De commissie kijkt vanuit verschillende perspectieven naar mogelijke verbeteringen, waaronder vanuit het perspectief van burgers.

De staatscommissie benaderde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in maart 2023 voor een gesprek over hoe zij het burgerperspectief in de bevindingen en in de werkwijze van de commissie kan betrekken. Dit gesprek leidde tot de brede vraag of het SCP, als onderdeel van de verkennende fase, bestaande inzichten over de perspectieven van burgers op de democratie en rechtsstaat zou kunnen bundelen. De verkennende fase van het advieswerk van de commissie werd aan het einde van de zomer van 2023 afgerond. Aansluitend startte een tweede fase van verdieping, om in een derde fase tot oplossingsrichtingen te komen die de kern van het advies vormen. De commissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden aan het kabinet.

Met deze publieke kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat hebben we aan dit verzoek gehoor gegeven.[1] Hierin schetsen we een beeld van de publieke opinie over democratie en rechtsstaat op basis van bestaand (SCP)-onderzoek en secundaire analyses van grootschalige enquêtegegevens en kwalitatief onderzoek. We hopen hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan de keuze van de staatscommissie voor vervolgonderzoek in haar verdiepende fase en (daarmee) aan de aanbevelingen van de commissie aan het kabinet om het functioneren van, de toegang tot en verhouding tussen de staatsmachten te verbeteren.

1.2 Centrale vragen, methode en data

De commissie richtte zich tot het SCP voor inzicht in 1) burgerperspectieven op het functioneren van democratie en instituties van de rechtsstaat (o.a. de rechtspraak); en 2) burgerperspectieven op oplossingen voor gepercipieerde problemen met democratie en rechtsstaat. Ze formuleerde haar algemene verzoek als volgt:

> *…vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten.* [2]

1 Een conceptversie van deze notitie is in augustus 2023 met de Staatscommissie rechtsstaat gedeeld en tijdens een vergadering van de Staatscommissie in september 2023 mondeling toegelicht.

2 De staatscommissie formuleerde daarnaast vragen op vijf door hen gekozen specifieke aandachtsgebieden (zie bijlage A, te raadplegen

We hebben de vragen die de commissie vanuit deze algemene opdracht formuleerde, vertaald in de volgende drie hoofdvragen:

1 Wat betekenen de instituties van de democratische rechtsstaat volgens mensen en welke waarden hechten zij eraan?
2 Hoe vinden mensen dat de instituties van de democratische rechtsstaat doorgaans en op dit moment functioneren? Wat betekent dit oordeel voor hun vertrouwen in verschillende instituties van de democratische rechtsstaat?
3 Wat zien mensen als de belangrijkste verbeterpunten voor de democratische rechtsstaat?

Om deze vragen te beantwoorden, voerden we een secundaire analyse uit op zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen. Dit wil zeggen dat we gebruikmaakten van eerder gepubliceerd werk en bestaande databestanden voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De secundaire analyse bestond uit het inventariseren van eigen en extern relevant onderzoek, het samenvatten en geïntegreerd afleiden van de conclusies die uit dit onderzoek volgen en het toegankelijk rapporteren daarvan (zie kader 1.1 voor een overzicht van gebruikte enquêtes). Omwille van de ons beschikbare tijd, kozen we voor een pragmatische aanpak: dit is geen alomvattende literatuurstudie of een overzicht van alle mogelijke beschikbare informatie. Het is een synthese van belangrijkste inzichten over dit onderwerp op basis van ons eigen en ons bekend opinieonderzoek, met het parlement, de regering en de rechtspraak als focus. We leunden hierbij vooral sterk op eerdere publicaties over democratie en politiek (Den Ridder en Dekker 2015; Van Noije et al. 2023a), over democratische waarden (Dekker en Den Ridder 2016) en publicaties in het kader van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB).

Kader 1.1 Gebruikte bevolkingsenquêtes

De bevolkingsenquêtes die we raadplegen hebben vaak lange namen. Daarom gebruiken we de afkortingen met daarachter het jaartal van het veldwerk. Het gaat om:

- COB: Continu Onderzoek Burgerperspectieven – doorlopend onderzoek van het SCP. Tussen 2008 en2021 zijn de enquêtegegevens van dit onderzoek verzameld als zelfstandige onderzoeken verzameld in onderzoekspanels, sinds 2021 is het COB onderdeel van de SCP-enquête Nederland in Beeld, zie www.scp.nl.
- CV: Culturele veranderingen in Nederland – periodiek SCP-onderzoek uitgevoerd in de periode 1970-2022, zie www.scp.nl.
- EB: Eurobarometer – tegenwoordig halfjaarlijks onderzoek (met kleinere en kwalitatieve toevoegingen) in opdracht van de Europese Commissie, zie ec.europa.eu/COMMFront Office/PublicOpinion.
- ESS: European Social Survey – tweejaarlijks internationaal onderzoek, zie www.europeansocialsurvey.org.
- EVS: European Values Study – achtjaarlijks internationaal onderzoek, zie www.europeanvaluesstudy.eu. Sinds 2017 worden data voor EVS en WVS (World Values Survey) in samenwerking verzameld en geïntegreerd ter beschikking gesteld.
- ISSP: International Social Survey Programme – jaarlijks internationaal onderzoek met wisselende thema's, zie www.issp.org.

via www.scp.nl bij deze notitie). Deze vragen richten zich in de regel op dermate specifieke en operationele zaken dat burgers hierop moeilijk te bevragen zijn met simpele enquêtevragen. Er is, enkele uitzonderingen daargelaten, daardoor onvoldoende onderzoek beschikbaar dat wij voor de beantwoording ervan kunnen benutten.

- LISS: Longitudinal Internet Studies for the Social sciences – een panel van CentERdata/Universiteit van Tilburg, met herhaalde metingen en modules over wisselende onderwerpen, zie www.lissdata.nl/lissdata/About_the_Panel.
- NKO: Nationaal Kiezersonderzoek – onderzoek van consortium van Nederlandse politicologen rond de Tweede Kamerverkiezingen, zie www.dpes.nl.
- SCO: Sociale en Culturele Ontwikkelingen – grootschalige survey voor het gelijknamige SCP-rapport, uitgevoerd in augustus 2022 in het LISS-panel, zie www.scp.nl.

1.3 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag en kijken wat burgers belangrijk vinden in een democratie en hoe ze denken over rechtsstatelijke en democratische waarden als vrijheid en gelijkheid. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag en gaan we na hoe burgers de democratie, de politiek en de rechtspraak beoordelen.[3] In beide hoofdstukken komen ook relevante verschillen tussen groepen aan bod. In hoofdstuk 4 vatten tot slot de belangrijkste bevindingen samen, en kijken we wat dat zegt over de belangrijkste verbeterpunten die burgers zien voor de democratische rechtsstaat. We sluiten af met aandachtspunten voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie.

3 We bespreken dus eerst de waarden en verwachtingen van burgers over de democratische rechtsstaat, en daarna pas hun oordelen. Voor die volgorde is gekozen omdat waarden en verwachtingen geacht worden bepalend te zijn voor het oordeel dat iemand velt. Als iemand de verwachting heeft dat politici luisteren, dan zal diegene politici op die verwachting beoordelen. Verwachtingen van de politiek of de democratische rechtsstaat hangen echter op hun beurt ook weer af van oordelen en evaluaties. Als iemand in een democratisch land leeft waar een referendum geen standaard onderdeel is van het systeem, zal diegene niet de verwachting hebben dat in een democratie referenda worden gehouden, en dat element minder kenmerkend vinden voor een democratie. Er is dus eerder sprake van een dynamisch proces tussen verwachtingen die oordelen voeden, en oordelen die verwachtingen vormen.

2 De waarde en betekenis van de democratische rechtsstaat

Wat betekenen de instituties van de democratische rechtsstaat volgens mensen en welke waarde hechten zij eraan? Om licht op deze vraag te werpen, kijken we naar steun voor de democratie als systeem en ook naar steun voor alternatieve bestuursvormen. Daarnaast gaan we na hoe belangrijk mensen verschillende waarden en prestaties voor de democratie vinden. Daarbij kijken we in het bijzonder hoe ze denken over de waarden vrijheid en gelijkheid, en naar ideeën die ze hebben over de balans tussen regering en parlement en tussen bestuur en rechtspraak.

2.1 Grote steun voor de democratie als bestuursvorm

De democratische rechtsstaat is belangrijk voor Nederlanders, blijkt uit internationaal vergelijkende enquêtes. Als mensen wordt gevraagd wat volgens hen van belang is voor een democratie, scoren zowel rechtsstatelijke als democratische kenmerken daarbij hoog (ESS '20/'22).[4] Zo'n 83% van de ondervraagde Nederlanders vond het eind 2021/begin 2022 erg belangrijk[5] om te leven in een land dat democratisch wordt bestuurd. 5% vond dat niet (zo) belangrijk[6] (ESS'20/'22). Daarmee wordt dit in Nederland iets belangrijker gevonden dan gemiddeld in de onderzochte EU-landen: van deze EU-burgers vindt 78% het erg belangrijk en 9% vindt het onvoldoende belangrijk. Ook is het iets meer dan in 2012, toen 78% van de Nederlanders het erg belangrijk, maar eveneens 5% het onvoldoende belangrijk vond (ESS'12). In 2022 gaf 82% van de Nederlanders aan een democratisch politiek systeem een redelijk of heel goede manier te vinden om een land te besturen; 5% vond het geen goede manier (EVS/WVS'22). In 2017 was de goedkeuring van democratie als systeem met 89% hoger, en de afkeuring met 3% iets lager (EVS/WVS'22). In 2022 was er in andere onderzochte landen wereldwijd zowel iets meer steun voor het democratisch systeem (gemiddeld 85%) als iets meer afkeuring (gemiddeld 10%).

Meer steun voor representatieve democratie dan voor alternatieve bestuursvormen

Deze brede steun voor de democratie als bestuursvorm wordt grotendeels bevestigd als we de steun voor minder democratische alternatieven bekijken. Het meest eensgezind waren Nederlanders in 2022 in hun afkeuring van het leger als alternatief voor een democratie: 86% wees het af, 3% procent wees het niet af. Aanzienlijk meer verdeeld waren Nederlanders over een systeem met een sterke leider die zich niets hoeft aan te trekken van het parlement of verkiezingen: ruim de helft (54%) zag dit als iets slechts, maar 30% vond het redelijk tot heel goed (EVS/WVS'22). Voor het idee dat het goed zou zijn als het landbestuur zou worden overgelaten aan *enkele* krachtige leiders, zien we iets vergelijkbaars: ongeveer een kwart vond dit een goed idee, terwijl ruim de helft van de ondervraagde Nederlanders het hiermee oneens was (CV'19/'22). Daarbij plaatsen we de kanttekening dat bestuur door enkele krachtige leiders op zich weinig over het democratisch gehalte van het systeem en daarmee dus niet in strijd hoeft te zijn. Nog minder afwijzend stonden mensen in 2022 tegenover een technocratie: 36% gaf aan het als iets slechts te zien dat experts, niet de regering, besluiten nemen op basis van wat zij denken dat het beste is voor het land; 47% zag het eerder als iets goeds (EVS/WVS'17/'22). De steun voor bestuur door het leger, sterke leiders en experts was in 2017 niet

4 Veldwerk voor ESS-ronde 10 werd in Nederland uitgevoerd tussen 1 oktober 2021 en 3 april 2022 door I&O Research.

5 Score 8, 9 of 10 op 10-puntsschaal van 0 (helemaal niet belangrijk) tot 10 (uiterst belangrijk). Samen met de scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'weigering' tellen de antwoorden op tot 100%.

6 Score 0 t/m 5 op 10-puntsschaal van 0 (helemaal niet belangrijk) tot 10 (uiterst belangrijk). Samen met de scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'weigering' tellen de antwoorden op tot 100%.

heel anders. Iets meer mensen keurden deze vormen van bestuur toen af, terwijl in 2022 iets meer mensen aangaven het niet te weten (EVS/WVS'17/'22).

Ook uit onderzoek van Van Wonderen (2022) komt een vrij stabiel beeld naar voren van de steun voor de parlementaire democratie versus alternatieve bestuursvormen tussen 2019 en 2021. De afwijzing van een autocratie (sterke leider) is weliswaar iets afgenomen en de afwijzing van de parlementaire democratie iets toegenomen, vooral onder jongeren tussen 18 en 24 jaar, maar de parlementaire democratie kan nog altijd op de meeste steun rekenen. Dit surveyonderzoek in het najaar van 2021 laat zien dat een deel van de bevolking inderdaad openstaat voor niet-democratische procedures voor het oplossen van urgente problemen. Dit is sterker het geval naarmate de problemen concreter worden benoemd, en naarmate mensen er zelf bezorgder over zijn. Het kan dan gaan om het opschorten van geldende wetten, het (tijdelijk) aan banden leggen van oppositiepartijen, het terzijde schuiven van rechterlijke vonnissen of het negeren van het parlement door de regering. Aanhangers van PVV en FVD zijn ontvankelijker voor dergelijke ondemocratische opties, maar het komt voor van politiek links tot rechts.

Van Wonderen constateert hierbij 'een fluïde, opportunistische omgang met democratische grondrechten' (2022: 5). Want dezelfde mensen geven aan de democratische kernwaarden waaraan door deze illiberale praktijken afbreuk wordt gedaan, erg belangrijk te vinden. Het lijkt er volgens Van Wonderen dan ook op dat de consequenties van dergelijke 'daadkrachtige probleemoplossing' vaak niet worden overzien. Een andere mogelijkheid is dat mensen wel weten dat democratische waarden belangrijk zijn en daarom ondersteunend antwoorden als ernaar gevraagd wordt in een enquête, maar dat die waarden in de praktijk van alledag afhankelijker zijn van de eigen opvattingen dan dat het om algemeen geldende principes gaat.

Vooralsnog wint een democratie van sterke leiders of experts het niet van de representatieve democratie (Van Wonderen 2022). Dat blijkt ook uit onderzoek van Coffé en Michels (2014), die mensen lieten kiezen tussen de representatieve democratie, directe/deliberatieve democratie en de apolitieke technocratie. Zowel in 2014 (Coffé en Michels 2014) als bij een herhaling van het onderzoek in 2021 (zie Den Ridder et al. 2021a) bleek dat meer mensen de representatieve democratie verkiezen boven een technocratie, en ook boven besluitvorming door middel van referenda (vgl. ook Tiemeijer 2010: 220). Toch was er aanzienlijke steun (58%) voor besluitvorming door middel van referenda bij sommige belangrijke beslissingen, zeker bij mensen met weinig vertrouwen in de huidige politiek en vertegenwoordiging (Dekker en Den Ridder 2018, 2021; zie ook Jacobs et al. 2018; Werner 2020).[7] In het onderzoek van Coffeé en Michels (2014) koos 40% voor besluitvorming door politici in plaats van experts en 23% voor het omgekeerde. Besluitvorming door experts won het vervolgens wel van besluitvorming door 'het volk', met 44% tegenover 18%. Politici lijken dus de primair aangewezen professionals voor het bestuur van ons land. Uit kwalitatief onderzoek van Van Wessel (2011) kwam eerder ook naar voren dat mensen hun eigen invloed graag groter zien, maar deze invloed dan vooral via responsievere politici willen vergroten. Kennis van zaken blijkt voor burgers een belangrijke overweging, zowel voor het toevertrouwen van besluitvorming aan politici als voor een grotere persoonlijke inbreng. Daarvoor zien burgers een nuttige ondersteunende rol voor experts weggelegd (zie bv. De Kluizenaar et al. 2022).

7 Eens met de stelling 'Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum' uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2021.

Dat neemt niet weg dat een meerderheid voorstander is van grotere betrokkenheid van burgers bij het beleidsproces en vindt dat burgers moeten kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties. In de winter van 2022/'23 was 56% het eens met een stelling daarover, terwijl 21% het ermee oneens was. Naast de hiervoor al aangehaalde steun voor referenda bij belangrijke politieke kwesties, bestaat er ook enige steun voor het idee van een burgerforum, vooral op lokaal niveau (Den Ridder et al. 2021a). Reden voor die grote steun voor meer participatiemogelijkheden is dat veel mensen vinden dat de politiek nu onvoldoende luistert naar de meningen en ervaringen van burgers. Participatie wordt gezien als een manier om die ervaringen in te brengen in het politieke debat. Dat kan aan de voorkant (voordat er beleid wordt gemaakt), of meer als stok achter de deur om ingrijpen van burgers mogelijk te maken als er iets gebeurt wat ze echt niet zien zitten. Overigens ligt het aandeel dat aangeeft daadwerkelijk mee te *willen* doen (participatiebereidheid) een stuk lager dan de steun voor het idee van *kunnen* meedoen en de daadwerkelijke participatie ligt nog weer een stuk lager (Den Ridder et al. 2021b). Dat instrumenten er zijn, wil niet zeggen dat mensen er ook altijd gebruik van kunnen en willen maken. Dit hangt er namelijk mede van af of het onderwerp hen interesseert, of ze er de tijd voor hebben (dat hebben veel mensen niet), en of ze denken dat ze genoeg kennis en kunde hebben om eraan mee te doen (Den Ridder et al. 2021a).

Dit ondersteunt de eerdere vaststelling van Hibbing en Theiss-Morse (2002) dat de wens om grotere burgerbetrokkenheid en steun voor directe vormen van democratie vooral begrepen moeten worden als behoefte aan verbetering of correctie van de representatieve democratie, en niet als alternatief ervoor. Ook de roep om de daadkracht van een sterke leider, of om de deskundigheid van experts signaleert wat het huidige representatieve systeem tekortkomt, zonder dat burgers het kind met het badwater willen weggooien. Ze willen niet buitenspel worden gezet door een sterke leider of experts; ook willen zij het werk niet van politici overnemen. Liever zien ze politici die beter begrijpen wat voor hen belangrijk is en die hier vervolgens merkbaar werk van maken (zie ook Den Ridder et al. 2021b Werner 2020). Dat vraagt wel dat de taakopvatting die burgers van volksvertegenwoordigers hebben, minder ver af komt te staan van de taakopvatting die Kamerleden zelf hebben. Deze blijken behoorlijk van elkaar te verschillen. Relatief gezien verwachten meer kiezers dan Kamerleden dat een vertegenwoordiger een *lasthebber* is (*delegate*: iemand die als spreekbuis van de achterban optreedt). Meer Kamerleden dan kiezers vinden echter dat een vertegenwoordiger een gemachtigde zou moeten zijn (*trustee:* iemand die de belangen van de achterban naar eigen inzicht behartigt) (Hakhverdian en Schakel 2017: 87). Deze laatste taakopvatting is onder Kamerleden sinds de jaren zeventig wel zeer sterk afgenomen. Het democratische model dat burgers voor ogen lijken te hebben, is wat Hibbing et al. (2023) in een recent artikel *attentive democracy* noemen: 'an arrangement in which elites still make formal policy decisions but do so only after they have been in sustained, intimate contact with everyday people and only in the interests of those people.'

Aanzienlijke verschillen in steun voor democratie tussen bevolkingsgroepen

Er zijn verschillen tussen bevolkingsgroepen in het belang dat ze aan democratische of alternatieve bestuursvormen hechten.[8] Er is ten eerste een relatie tussen **opleiding** en het belang dat mensen eraan zeggen te hechten om in een democratie te leven. Mensen met een hbo- of wo-diploma zeggen dit vaker erg belangrijk te vinden dan mensen met een mbo-, havo- of vwo-diploma, en die weer vaker dan mensen die basisonderwijs afrondden of een vmbo- of mbo-1-diploma hebben

8 Er is veel literatuur ter verdieping en nuancering over deze thematiek beschikbaar die we hier niet kunnen meenemen. Daarom beperken we ons tot een algemene indruk op hoofdlijnen. Dat doen we op basis van ESS '20/'22 over het belang van leven in een democratisch land en de aanvaardbaarheid van een sterke leider die boven de wet staat. We kijken zowel naar verschillen in aandelen mensen die dit *erg* belangrijk of aanvaardbaar vinden als naar verschillen in aandelen mensen voor wie dit onvoldoende belangrijk of aanvaardbaar is.

(ESS'20/'22, zie tabel B.1 van bijlage B, te raadplegen via www.scp.nl bij deze notitie). We zien geen opleidingsverschillen voor de aanvaardbaarheid van bestuur door een sterke leider die boven de wet staat. Ondanks de verschillen is er onder alle opleidingsgroepen in meerderheid steun voor een democratie.

Verschillen zijn er ook tussen **stemmers op verschillende partijen** bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021.[9] Zowel mensen die op een van de coalitiepartijen VVD, D66, CDA of CU hebben gestemd, als mensen die op een van de oppositiepartijen PvdA, GroenLinks of Volt stemden, vinden het vaker erg belangrijk om in een democratie te wonen. Ze verschillen daarin het meest van kiezers van de PVV, FVD, JA21 en BBB en niet-stemmers, hoewel ook deze het in meerderheid erg belangrijk zeggen te vinden. Die kiezers vinden een sterke leider boven de wet ook minder vaak onaanvaardbaar, maar ook in meerderheid onwenselijk.

De verschillen naar **leeftijd** zijn veel kleiner. Zowel de jongste bevraagde leeftijdscategorie (15-34 jaar) als 65-plussers geven iets minder vaak aan dat ze het belangrijk vinden om in een democratie te leven dan andere leeftijdsgroepen. In paragraaf 2.2 en 4.1 is meer te lezen over het relatief beperkte belang dat jongeren in het algemeen aan democratische waarden lijken te hechten. Daarnaast keuren 65-plussers een sterke leider die boven de wet staat minder vaak af dan anderen.

2.2 Wat volgens burgers belangrijk is voor een democratie

Democratie als principe voor bestuur krijgt dus nog altijd brede en de breedste steun. Wel denken mensen soms verschillend over wat een democratisch systeem dan precies is, en waaraan het dient te voldoen. In deze paragraaf kijken we in meer detail naar het belang dat mensen aan twaalf verschillende principes hechten. Deze principes passen bij drie dimensies die een democratische rechtsstaat naar westers model kunnen kenschetsen (Ferrin en Kriesi 2014): de liberale dimensie, de sociale dimensie en de dimensie van directe democratie. De liberale dimensie bestaat uit zowel democratische als rechtsstatelijke kenmerken, in dit geval: rechtsgelijkheid, minderheidsrechten, (nationale) volkssoevereiniteit, vrije verkiezingen, persvrijheid, vrije oppositie en verantwoording. De sociale dimensie gaat erover dat vrijheid en gelijkheid niet vanzelf tot rechtvaardigheid leiden, waardoor burgers sociale rechten hebben waarvoor de overheid minimaal een inspanningsverplichting heeft (Burkens et al. 2017). Dat is gemeten als bescherming tegen armoede en vermindering van inkomensverschillen. Ten slotte wordt de dimensie van directe democratie vertegenwoordigd door een item over referenda, waardoor mensen het laatste woord hebben.

9 We bespreken steeds resultaten voor de gezamenlijke kiezers van clusters van partijen die inhoudelijk in meer of mindere mate aan elkaar verwant zijn. Dat doen we om voldoende aantallen te bereiken om uitspraken over deze kiezers te kunnen doen. Dat betekent dat niet alle bevindingen altijd voor kiezers van een individuele partij binnen zo'n cluster hoeven op te gaan.

Tabel 2.1 Belangrijke waarden voor een democratie, 2012 en 2021/'22 (in procenten)[a]

	erg belangrijk[b]			onvoldoende belangrijk[c]	
	2021/'22	2012	EU'22	2021/'22	2012
De rechtbanken in Nederland behandelen iedereen op een gelijke manier.	90,4	88,6	85,1	2,2	3,4
Nationale verkiezingen in Nederland zijn vrij en eerlijk.	88,0	87,2	82,8	1,8	3,3
De rechten van minderheden in Nederland worden beschermd.	79,7	73,5	68,2	4,3	5,7
De media in Nederland hebben de vrijheid om de regering te bekritiseren.	76,5	59,5	72,6	7,8	14,1
De regering in Nederland beschermt alle burgers tegen armoede.	74,1	70,7	76,1	7,0	7,9
Verschillende politieke partijen in Nederland bieden duidelijke alternatieven aan ten opzichte van elkaar.	67,6	60,3	66,5	6,2	9,6
Regeringspartijen in Nederland worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren.	62,0	68,5	71,0	10,8	7,7
De regering in Nederland neemt maatregelen om inkomensverschillen te verminderen.	55,8	47,2	66,3	16,1	22,3
De bevolking in Nederland heeft het laatste woord over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum.	45,9	51,4	65,4	23,7	18,5
Cruciale beslissingen in Nederland worden genomen door de nationale regering in plaats van door de Europese Unie.	45,5	x	59,6	18,8	x
In Nederland kan de wil van het volk niet worden tegengehouden.	41,7	x	63,8	20,0	x
In Nederland wegen de opvattingen van gewone mensen zwaarder dan de opvattingen van de politieke elite.	38,7	x	57,1	29,2	x

x = De vraag is niet gesteld in 2012.

a Vraagstelling: 'Nu volgen een aantal vragen over democratie. Straks zal ik u vragen naar hoe democratie werkt in Nederland. Eerst wil ik u echter vragen na te denken over hoe belangrijk u verschillende zaken vindt voor democratie in het algemeen. Er zijn geen juiste of foute antwoorden, u mag dus gewoon zeggen wat u denkt. Kunt u aan de hand van deze kaart zeggen hoe belangrijk u het vindt voor de democratie in het algemeen... dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen?'

b Scores 8, 9 of 10 op een 11-puntsschaal van 0 'helemaal niet belangrijk' tot 10 'uiterst belangrijk'. Deze scores tellen samen met scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

c Scores 0 t/m 5 op een 11-puntsschaal van 0 'helemaal niet belangrijk' tot 10 'uiterst belangrijk'. Deze scores tellen samen met scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

Bron: ESS (ESS'20/'22); SCP-bewerking

Gelijke behandeling door rechters en vrije verkiezingen voor meeste mensen belangrijk

Van de twaalf principes vinden de meeste mensen het belangrijk voor een democratie dat rechtbanken iedereen op een gelijke manier behandelen (tabel 2.1). Dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen, wordt door nagenoeg evenveel mensen van groot democratisch belang gevonden. Daarop volgen de bescherming van de rechten van minderheden, media die de vrijheid hebben om de regering te bekritiseren, en bescherming door de regering van alle burgers tegen armoede.
Drie principes worden nog door een meerderheid van de mensen van groot democratisch belang gevonden: dat verschillende politieke partijen duidelijke alternatieven aanbieden ten opzichte van elkaar, dat regeringspartijen worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren, en dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen. Over de vier resterende principes zijn de meningen meer verdeeld en vindt een minderheid ze van groot belang: dat de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te kunnen stemmen in een referendum, dat cruciale beslissingen door de nationale regering en niet door de EU worden genomen, dat de wil van het volk niet kan worden tegengehouden, en ten slotte dat dat de opvattingen van gewone mensen zwaarder wegen dan de opvattingen van de politieke elite.

Nederlander verkiest andere democratische waarden dan andere EU-burgers

Vaker dan gemiddeld onder EU-burgers vinden Nederlanders het erg belangrijk dat rechtbanken mensen gelijk behandelen, dat er vrije en eerlijke verkiezingen zijn, dat media vrij zijn om de regering te bekritiseren, en met 11 procentpunten verschil vooral dat minderheidsrechten worden beschermd. Oplopend van 9 procentpunten tot 22 procentpunten verschil, vinden Nederlanders het minder vaak erg belangrijk dat regeringspartijen worden afgestraft in verkiezingen als ze slecht gepresteerd hebben, dat de regering inkomensverschillen moet verkleinen, dat de beslissingen door de nationale regering in plaats van de EU worden genomen, dat de opvattingen van burgers voorrang krijgen boven die van de elite, dat burgers via referenda de beslissende stem moeten hebben, en ten slotte dat de wil van het volk niet geblokkeerd kan worden.

Persvrijheid van toegenomen democratisch belang in 2020

Er vonden tussen 2012 en 2020 niet veel verschuivingen plaats in het belang dat mensen aan de democratische principes hechten, voor zover deze in beide jaren zijn gemeten. De top drie bleef gelijk; wel waren er in 2012 over het geheel genomen relatief minder mensen die aangaven de democratische principes heel erg belangrijk te vinden. De meest opvallende stijger was het gehechte belang aan media die vrij zijn om de regering te bekritiseren: in 2012 vond nog maar twee derde dat heel belangrijk. Aan twee principes werd in 2020 daarentegen minder democratisch belang gehecht dan in 2012: dat regerende partijen worden afgestraft in verkiezingen als ze slecht werk hebben geleverd, en dat mensen via referenda het beslissende woord kunnen hebben.

Associaties met democratie: vrijheid en stemmen

De precieze prioritering van burgers, zoals weergegeven in tabel 2.1, hangt mede af van de selectie van waarden, de formulering van de vraag aan respondenten en van de volgorde waarin antwoorden worden voorgelegd. Stellen we open vragen, dan blijkt vrijheid, in verschillende vormen en bewoordingen, een prominente associatie bij democratie. Dat gaat vaak over vrijheid van meningsuiting, maar ook over een land waarin mensen vrij zijn om hun eigen leven vorm te geven of vrij zijn van onderdrukking. Daarnaast is het stemmen bij verkiezingen en stemrecht een veelvoorkomende associatie bij het woord 'democratie'. Tot slot, maar minder frequent, denken mensen aan gelijkheid. De associatie met stemmen en verkiezingen komt vaker voor bij mensen met een universitaire opleiding dan bij anderen, terwijl zij minder vaak vrijheid als eerste associatie hebben. Wel hebben mensen heel verschillende gedachten over wat de democratie als besluitvormingsprocedure dan inhoudt, met de meeste overeenstemming over algemeen kiesrecht, over de doorslaggevende stem van de meerderheid van het volk, en over inspraak voor iedereen (Den Ridder en Dekker 2015: 57-65; zie ook Thomassen 1994; Tiemeijer 2010).

Samenvattend kunnen we stellen dat *voor de democratie* het principe van vrijheid, zoals individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media, heel belangrijk wordt gevonden. De centrale waarde van vrijheid voor de democratische rechtsstaat werd een kleine twee decennia geleden ook al vastgesteld (Lampert et al. 2006). Daarnaast wijzen Nederlanders ook naar de principes van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming als van grote democratische waarde, meer dan in andere onderzochte EU-landen. Ook sociale rechten vinden Nederlanders in meerderheid bij een democratie horen. Directe invloed van burgers op de besluitvorming is voor een minderheid van kenmerkend voor wat een democratie is, en dat is minder dan elders in de EU. Dit kan betekenen dat directe invloed voor burgers dus minder belangrijk is, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat Nederland door vrijwel iedereen als democratie wordt gezien, zonder dat referenda een centraal onderdeel vormen van het politieke systeem (anders dan bv. in een land als Zwitserland). Dat referenda in de Nederlandse context niet

worden gezien als kenmerkend onderdeel van wat een democratie is, wil dan ook niet direct zeggen dat mensen referenda of directe invloed niet belangrijk of wenselijk zouden vinden. Ander onderzoek laat zien dat een meerderheid dat namelijk wel het geval vindt, zij het dan toch vooral als aanvulling op de representatieve democratie.

Opvattingen over vrijheid en gelijkheid

Vrijheid belangrijker dan gelijkheid

Het belang van individuele vrijheid voor Nederlanders wordt bevestigd als hun een directe keuze wordt voorgelegd tussen vrijheid (in vrijheid kunnen leven en je onbelemmerd kunnen ontwikkelen) en gelijkheid (dat niemand achtergesteld wordt en standsverschillen niet zo groot zijn). Al sinds 1981 verkiest grofweg drie vijfde van de mensen vrijheid boven gelijkheid (EVS'81-'08/'09).

Het SCP legde Nederlanders tussen 2019 en 2022 vier grondrechten voor waaraan zij belang konden toekennen (CV'19/'22). Met 87% gaven de meeste mensen aan het recht van alle burgers om niet te worden gediscrimineerd zeer belangrijk te vinden. Slechts 3% vond dit geen belangrijk recht. Vervolgens vond 80% het recht van alle burgers op vrijheid van meningsuiting zeer belangrijk (3% niet belangrijk). Het recht op vrijheid van godsdienst en het recht op financiële steun door de overheid als iemand niet in het levensonderhoud kan voorzien werden beide door zo'n 70% erg belangrijk gevonden (7% resp. 4% vond dit niet belangrijk).

Grenzen aan de vrijheid van meningsuiting

Als mensen gevraagd wordt of ze waarden als vrijheid, gelijkheid, invloed en bestaanszekerheid in het algemeen belangrijk vinden, klinkt er al snel instemming. Maar ze lijken minder stellig als dilemma's worden voorgelegd, en vooral als ze worden toegepast op concrete situaties (vgl. Dekker en Den Ridder 2016). Zo vindt sinds 2008 vrij stabiel een kleine meerderheid dat de vrijheid van meningsuiting krachtiger moet worden beschermd (Den Ridder et al. 2023). Ouderen en mensen die alleen basis- of vmbo-onderwijs hebben afgerond vinden dit vaker. De meeste mensen zijn er voorstander van dat je mag zeggen, schrijven of demonstreren wat je wilt. Toch vindt een aanzienlijke minderheid dat het goed is als hier grenzen aan worden gesteld (vgl. Lampert et al. 2006). Als het bijvoorbeeld om extreme politieke opvattingen gaat, vond 69% het in 2012 beter voor de democratie dat deze vrij geuit kunnen worden, terwijl een kwart het beter vond dit te voorkomen. Zo'n 6% gaf aan dat dit afhangt van de omstandigheden (ESS6 2012).

Aan gewelddadige, racistische of religieus extremistische uitingen wordt sowieso weinig ruimte gegeven: in 2014 wilde 90% zeker of waarschijnlijk geen openbare bijeenkomsten toestaan aan mensen die de regering met geweld omver willen werpen, ruim 80% vond hetzelfde voor groepen met raciale of etnische vooroordelen en religieus extremisten (ISSP 2014). Niet alleen tegen racistische bijeenkomsten, maar ook tegen racistische opmerkingen moet worden opgetreden, stelde in 2021 72% van de ondervraagden (Van Wonderen 2022), al kon onder hen 33% er wel begrip voor opbrengen.

Mensen zijn meer in het algemeen weinig tolerant voor het uitdragen van wat zij, in reactie op open vragen en in focusgroepen, extreme opinies noemen (Miltenburg et al. 2022). Daaronder verstaan zij felle bewoordingen en hard protest, maar ook uitingen die afwijken van de heersende opinie in het algemeen. Mensen vinden dat deze scherpheid toeneemt, of althans meer aandacht krijgt, vooral in

de politiek en op sociale media. Nu wil dit niet zeggen dat de vrijheid van meningsuiting hier volgens hen zou moeten worden beknot, maar ze vinden het wel ergerlijk, hebben er geen geduld voor en keuren het ook af. Uit eerder onderzoek is bekend dat deze afkeer ook samenhangt met het eigen standpunt over een bepaalde kwestie (vgl. Den Ridder en Dekker 2021).

Ook de intentie van de meningsuiting lijkt ertoe te doen. 65% van de ondervraagde Nederlanders was het in de periode tussen 2019 en 2022 (helemaal) eens met de stelling dat de vrijheid van meningsuiting niet zover mag gaan dat mensen worden gekwetst in hun religieuze gevoelens; 20% was het hiermee (helemaal) oneens (CV'19/'22). Mensen die het hiermee eens waren, vonden dat vrijheid van meningsuiting niet misbruikt moet worden om mensen moedwillig te kwetsen. Mensen die het hiermee oneens waren, vonden juist dat sommige mensen veel te snel op hun tenen getrapt zijn en dat dat geen reden mag zijn om anderen het zwijgen op leggen. Mensen denken relatief vaak aan gelovigen, in het bijzonder moslims, bij groepen die zich snel beledigd zouden voelen (Dekker en Den Ridder 2014: 17). De toevoeging 'religieuze' aan 'gevoelens' blijkt in de stelling dan ook van grote betekenis. Mensen hebben minder bezwaar tegen het kwetsen van religieuze gevoelens dan tegen het kwetsen van gevoelens in het algemeen, is gebleken uit verschillende metingen van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2014|1-2019|1); de verschillen halen gemakkelijk de 10 procentpunten. De auteurs van het COB verklaren dit doordat de vrijheid van meningsuiting sterk gepolitiseerd is geraakt in Nederland. Zeker sinds Fortuyn heeft het een symbolische lading gekregen in het integratiedebat, toen 'zeggen waar het op staat' tegenover politieke correctheid kwam te staan. Opvattingen over de multiculturele samenleving hangen in Nederland sterk samen met opvattingen over de vrijheid van meningsuiting, en beide hangen in hoge mate samen met politieke voorkeur (Dekker en Den Ridder 2019: 21).

'Relatieve' gelijkheid

Net als de vrijheid van meningsuiting blijkt ook het gelijkheidsbeginsel voor mensen niet absoluut te zijn. In de wet zijn hierover grenzen vastgelegd, zoals dat het recht op stemmen pas vanaf 18 jaar geldt. Binnen die grenzen mag er geen ongelijke behandeling zijn van mensen in vergelijkbare omstandigheden en met vergelijkbare relevante kenmerken. Daarmee is een meerderheid van de mensen het in het algemeen eens. We zagen al in tabel 2.1 dat 90% van de mensen het van groot belang vindt voor de democratie dat rechtbanken mensen gelijk behandelen (ESS'20/'22) en dat bijna evenveel mensen het recht om niet te worden gediscrimineerd erg belangrijk vinden (CV'19/'22). Toch blijken steun voor het principe van gelijke behandeling en de concretere toepassing van het principe ook hier verschillende dingen. Zo bleek uit het onderzoek van Van Wonderen (2022) dat mensen verschil maken tussen groepen in hun afkeuring van uitspraken dat zij minder hun rechten en vrijheden zouden moeten hebben; iets dat op zichzelf al haaks staat op het idee van gelijke behandeling. In 2021 vond 72% een dergelijke uitspraak (heel) erg als het mensen met een bepaalde huidskleur of afkomst betrof, terwijl 53% dit (heel) erg vond als het om migranten, asielzoekers of vluchtelingen ging. Mensen met een bepaalde religieuze (65%) of politieke (64%) overtuiging zaten daar tussenin. Twee jaar eerder werden vergelijkbare uitkomsten gevonden.

De gelijke rechten van mensen staan ook meer ter discussie wanneer ze tegenover andere belangen worden geplaatst. Meer mensen waren het in 2019 eens dan oneens (40% resp. 36%) met de stelling 'Bij het maken van beleid moet de overheid de wil van de meerderheid van de bevolking volgen, ook als dit ten koste gaat van de rechten van bepaalde groepen' (CV'19/'22).[10] Van Wonderen (2022) vond

10 De verschillen naar opleiding zijn hier groot; 48% van de mensen die alleen basisonderwijs, vmbo- of mbo-1 hebben afgerond is het

een soortgelijke uitkomst, toen 37% instemde met de stelling: 'Maatschappelijke problemen moeten snel en daadkrachtig worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden.' Voor een groot aantal mensen blijken de rechten van de minderheid niet helemaal gelijk aan de rechten van de meerderheid. Er kan hier sprake zijn van botsende waarden, in dit geval bijvoorbeeld met het belang van een responsief bestuur en volkssoevereiniteit, waaraan mensen gelijke rechten ondergeschikt maken. De vraagformulering, die van de rechtenkwestie een bijzaak in een bijzin maakt, kan dit in de hand hebben gewerkt. Ook in een botsing tussen de individuele vrijheid van leven en ontwikkeling enerzijds en ongelijkheid in termen van het voorkomen van achterstelling en te grote standsverschillen anderzijds, delft dit laatste principe het onderspit. Maar achter een ogenschijnlijke botsing van principiële waarden kan wel degelijk ook sprake zijn van een persoonlijke acceptatie van discriminatie. Dat is in het geval dat mensen tot de conclusie komen dat het gelijke toepassen van rechten niet strookt met de eigen opvattingen of het eigenbelang. Achterliggende motieven om een ongelijke behandeling van groepen acceptabel te vinden, zijn daarom onmisbaar om de waarde van het gelijkheidsbeginsel voor mensen te kunnen afleiden. Dat concludeerde ook Van Doorn in haar proefschrift over dit thema (2016), waarin ze omschreef dat het toepassen van gelijke rechten ook 'toestaan met tegenzin' impliceert.

Gelijke monniken, gelijke kappen. De wet staat wel verschil toe op basis van voor de situatie relevante kenmerken: iemand die niet arbeidsongeschikt is, heeft geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar iemand die vanwege zijn gezondheid niet meer kan werken, heeft dat soms wel. Maar juist de relevantie van kenmerken wordt in sommige situaties betwist. Dat heeft als gevolg dat mensen die rechtsgelijkheid allen hoog in het vaandel hebben, in concrete situaties toch sterk van mening kunnen verschillen of er sprake is van discriminatie als mensen ongelijk behandeld worden. Bijvoorbeeld de vraag of rechters een hoofddoek mogen dragen. De een vindt dat mensen de vrijheid moeten hebben om wel of geen hoofddoek te dragen naargelang hun persoonlijke keuze, en vindt het discriminatie als een rechter dat zou verbieden. De ander vindt de uitstaling van neutraliteit voor een rechter echter van dusdanig groot belang, dat diegene geen persoonlijke politieke of religieuze uitingen in de rechtszaal verdraagt, en een verbod allerminst discriminatie vindt. Het onderscheid zit dan niet in een verschillende waardering van het principe van gelijke behandeling bij gelijke omstandigheden, maar in een verschillend antwoord op de vraag of de kenmerken waarop onderscheid gemaakt wordt, wel irrelevant zijn, en of de omstandigheden dus wel gelijk zijn. Dit heeft tot gevolg dat gevallen van (on)gelijke behandeling in concrete situaties zo uiteenlopend kunnen worden beoordeeld als de maatschappijvisies van mensen in onze samenleving zijn, zonder dat noodzakelijkerwijs aan het recht op gelijke behandeling wordt getornd (zie bv. Dekker en Den Ridder 2016). De uitkomst is evenwel de acceptatie van ongelijke rechten.

Verschillen in belang van democratische waarden tussen groepen

We hebben zojuist besproken welke waarden door Nederlanders van het grootste en minder groot belang voor een democratie worden geacht. Bevolkingsgroepen verschillen echter in de waarde die zij aan deze principes voor democratie hechten; soms leidt dit tot andere rangordelijstjes en prioriteiten voor de democratie. We lopen de belangrijkste verschillen tussen groepen op basis van ESS10-data langs (zie ook tabel B.2 van bijlage B).[11]

hiermee eens (25% oneens); 43% van de mensen met mbo-, havo-, vwo-diploma is het eens (33% oneens) en 31% van de mensen met hbo- of wo-diploma is het eens (48% oneens).

11 Het gaat in deze paragraaf om bivariate analyses. Er is niet gecontroleerd voor de onderlinge samenhang tussen opleiding, leeftijd en politieke voorkeur.

Groepsverschillen op hoofdlijnen

Samengevat lijken mensen met een hbo- of wo-diploma relatief groot belang aan rechtsstatelijke waarden te hechten, zoals vrije verkiezingen, vrije media en de bescherming van minderheidsrechten. Zij hechten relatief wat minder dan de andere opleidingsgroepen aan sociale waarden over bestaanszekerheid en democratische waarden over inspraak en zeggenschap, zoals besluitvorming op nationaal in plaats van EU-niveau en referenda.

Kiezers die op partijen met een progressieve en/of linkse signatuur gestemd hebben, vinden rechtsstatelijke waarden, zoals vrije eerlijke verkiezingen en bescherming van minderheidsrechten, relatief wat belangrijker dan kiezers van de cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, JA21 en BBB en van niet-stemmers. Omgekeerd hechten deze kiezers relatief vaker aan democratische waarden van volks- en nationale soevereiniteit. Het zijn kiezers van partijen aan linkerzijde die sociale (financiële) waarden relatief het belangrijkst vinden.

Tot slot zien we over de hele linie dat jongeren relatief minder belang hechten aan de principes voor de democratie. Net als 65-plussers vinden zij enkele rechtsstatelijke waarden, zoals de bescherming van minderheidsrechten en vrije media, wat minder vaak belangrijk. In tegenstelling tot 65-plussers vinden jongeren ook de sociale waarden armoedebestrijding en het verkleinen van inkomensverschillen wat minder vaak van groot belang.

Hbo- en wo'ers hechten vooral aan rechtsstatelijke waarden

We benoemden zojuist de vier waarden die volgens mensen het belangrijkst zijn voor de democratie : de gelijke behandeling door rechtbanken, vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheden en vrije media. Die waarden blijken dat in minst sterke mate te zijn voor mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma, hoewel dat nog altijd voor een ruime meerderheid van ten minste twee derde onder hen is (tegenover zo'n negen op de tien van de hbo- en wo'ers). Het zijn mensen met een hbo- of wo-diploma die er het vaakst groot belang aan hechten.

Gelijke behandeling door rechtbanken en vrije en eerlijke verkiezingen worden wel door alle groepen als de belangrijkste democratische waarden geselecteerd. Mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-1-diploma vinden de bescherming tegen armoede echter vaker van groot belang voor een democratie dan zowel het beschermen van minderheidsrechten als vrije media. Mensen met alleen een mbo-, havo- of vwo-diploma vinden de bescherming tegen armoede ook erg belangrijk, belangrijker dan vrije media, maar niet belangrijker dan de bescherming van minderheidsrechten. Daarmee vergeleken vinden iets minder mensen met een hbo- of wo-diploma armoedebescherming belangrijk (zo'n twee derde). Een laatste waarde die door mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma minder vaak belangrijk voor de democratie wordt gevonden dan door de andere opleidingsgroepen is het aanbod van alternatieve visies door politieke partijen (net iets meer dan de helft).

Naast de al genoemde armoedebescherming, hechten mensen met een hbo- of wo-diploma minder waarde aan het feit dat cruciale beslissingen nationaal, niet door de EU, genomen worden. Ook hechten zij minder aan de mogelijkheid om het laatste te woord te hebben via een referendum. Daarmee samenhangend vinden zij het eveneens vaker onbelangrijk dan de andere twee opleidingsgroepen dat de wil van het volk niet kan worden gestopt en dat de opvattingen van

gewone mensen zwaarder wegen dan die van de politieke elite, hoewel dit door alle drie de groepen relatief weinig als belangrijk voor een democratie wordt genoemd.

Waardering van typen waarden hangt duidelijk samen met politieke oriëntatie

Op ideologische gronden zijn verschillen naar politieke voorkeur te verwachten, en die zijn er ook. Maar over het belang van gelijke behandeling door rechtbanken, aangemerkt als het belangrijkst voor een democratie, blijkt met steeds ongeveer negen op tien mensen grote overeenstemming tussen verschillende kiezersgroepen. Zelfs onder niet-stemmers vindt nog acht op tien mensen het erg belangrijk. De neuzen staan ook dezelfde kant op over het belang dat regeringspartijen in verkiezingen worden afgestraft voor slecht werk, al dat doet het er voor een veel kleinere minderheid toe. De verschillen worden duidelijker bij het belang dat aan vrije en eerlijke verkiezingen en aan de bescherming van minderheidsrechten wordt gehecht, hoewel nog steeds een meerderheid van alle kiezersgroepen dit erg belangrijk vindt. Stemmers binnen het cluster VVD, D66, CDA en CU, het cluster PvdA, GroenLinks en Volt, en het cluster SP, PvdD, BIJ1 en DENK vinden deze twee waarden allen vaker erg belangrijk dan stemmers binnen het cluster PVV, FVD, JA21 en BBB en dan niet-stemmers. Dat verschil is het grootst bij de bescherming van de rechten van minderheden. Er lijkt hier een onderscheid tussen meer progressieve tegenover meer conservatieve opvattingen zichtbaar.

Het grote belang dat Nederlanders hechten aan media die vrij zijn om de regering kritisch te volgen, moet het meest op conto van PvdA-, GL- en Volt-stemmers geschreven worden. Kiezers van VVD, D66, CDA en CU vinden het weliswaar in meerderheid erg belangrijk, maar minder vaak, en wijken hierop bijvoorbeeld significant niet af van kiezers van partijen als SP of PVV. Het zijn ook de PvdA-, GL- en Volt-stemmers die het het meest belangrijk vinden dat politieke partijen duidelijk alternatieve visies te bieden hebben. Dat vinden zij vaker dan PVV-, FVD-, JA21- en BBB-stemmers, en vooral vaker dan de niet-stemmers, van wie nog niet de helft dit vond.

Het traditionele (sociaal-economische) links-rechtsonderscheid is goed zichtbaar bij de sociale waarden, namelijk het beschermen tegen armoede en het verkleinen van inkomensverschillen. Beide waarden worden zowel door stemmers op het cluster PvdA, GroenLinks en Volt als op het cluster SP, PvdD, BIJ1 en DENK het meest vaak erg belangrijk gevonden. In het geval van armoede verschillen ze daarin vooral van stemmers van CDA, VVD, D66 en CU en niet-stemmers, maar is er geen substantieel verschil met PVV-, FVD-, JA21- en BBB-kiezers. In het geval van het verkleinen van inkomensverschillen tekent zich een scheiding af tussen aanhangers van economische-linkse partijen zoals PvdA, GroenLinks en SP enerzijds, en anderzijds zowel de aanhang van VVD, D66 CDA en CU als de aanhang van PVV-, FVD-, JA21- en BBB, die er beide minder aan hechten (de helft resp. een minderheid).

Stemmers op PvdA, GL en Volt liggen wel weer op een lijn met stemmers op VVD, D66, CDA en CU als het gaat om het kleine aandeel mensen dat belang hecht aan besluitvorming door de nationale overheid in plaats van de EU (in beide gevallen een minderheid) en besluitvorming middels referenda (ook een minderheid). Daarin verschillen zij met name van stemmers van PVV-, FVD-, JA21- en BBB, onder wie een meerderheid dit belangrijk vindt, en in het geval van referenda in mindere mate ook van SP, PvdD, BIJ1 en DENK-kiezers (kleine meerderheid), die dit beide vaker erg belangrijk vinden. Ook als het gaat om een niet tegen te houden volkswil en het zwaarder wegen van de opvattingen van gewone mensen dan die van de elite, zijn het kiezers van de toenmalige regeringspartijen die dit

het minst vaak belangrijk vinden (kleinste minderheid), nu *niet* vergezeld door de kiezers van PvdA, GL en Volt.

Voor jongeren is het belang van verschillende typen waarden het minst evident

Over de belangrijkste waarden zijn de leeftijdsgroepen het eens: een gelijke behandeling door rechtbanken en vrije een eerlijke verkiezingen vinden alle van het grootste democratische belang. Leeftijdsverschillen tekenen zich af ten aanzien van de bescherming van minderheidsrechten en vrije media: zowel de jongste groep (15-34 jaar) als de oudste groep (65 jaar en ouder) vinden beide waarden minder vaak belangrijk dan mensen met een leeftijd daartussenin (35-64 jaar). Toch vindt nog altijd zo'n driekwart van deze groepen dat belangrijk. De jongste en oudste groepen vinden elkaar ook als het gaat om het beperktere belang dat zij hechten aan politieke partijen die duidelijke alternatieven te bieden hebben: dat wordt door de brede groep met een leeftijd daartussenin vaker belangrijk gevonden.

Jongeren verschillen daarentegen van mening met ouderen als het om de socialere waarden bescherming tegen armoede en het verkleinen van inkomensverschillen gaat. De twee jongste groepen (15-34 jaar en 35-54 jaar) vinden dat minder vaak belangrijk dan de twee oudste groepen (55-64 jaar en 65-plus). 65-plussers vinden het beschermen tegen armoede zelfs vaker belangrijker dan zowel de bescherming van minderheidsrechten en vrije media. Alleen de jongste en oudste groepenverschillen van elkaar waar het om besluitvorming op landelijk in plaats van EU-niveau gaat: 65-plussers vinden dat het vaakst belangrijk; 34-minners het minst vaak. Ook vinden 34-minners het het minst vaak belangrijk dat regeringspartijen in verkiezingen worden afgestraft voor slecht werk. Over de andere kwesties zijn de verschillen naar leeftijd minder uitgesproken. Daarbij gaat het om het referendum, het niet tegenhouden van de volkswil, en het prevaleren van opvattingen van gewone mensen boven die van de elite,

2.3 Ideeën over de scheiding der machten

Een belangrijk principe van onze democratische rechtsstaat is de verdeling van bevoegdheden over verschillende instituties, waardoor deze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en tot samenwerking gedwongen. Het belangrijkste doel hiervan is dat een concentratie van macht bij met name de uitvoerende macht, de regering, wordt voorkomen. Dat komt doordat het parlement, zowel de Eerste als de Tweede Kamer, en de rechterlijke macht controle kunnen uitoefenen. De regering heeft de goedkeuring nodig van de volksvertegenwoordigers van het parlement, met wie ze ook de wetgevende macht deelt. De rechtsprekende macht ziet erop toe dat de regering zich aan de wet houdt en dus niet buiten haar bevoegdheden treedt. Deze formele verdeling van taken en bevoegdheden is gedetailleerd vastgelegd in het staatsrecht (voor meer informatie zie bv. Burkens et al. 2017; RvS 2019).

De meeste burgers zullen hooguit op hoofdlijnen bekend zijn met de scheiding der machten en de verschillende taken, bevoegdheden en controlemechanismen die daaraan verbonden zijn. Het is dan ook erg moeilijk en vaak weinig zinvol om burgers te bevragen over het belang dat zij hechten aan de verschillende machten en hun functies. Sterker nog, uit onderzoek naar opvattingen over verschillende aspecten van overheidsfunctioneren blijkt keer op keer dat veel mensen moeite hebben onderscheid te maken tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers of zelfs ambtenaren (Van Noije et al. 2023a; Den Ridder et al. 2023). Voor hen behoren de verschillende functies al gauw tot de grote hoop van 'de politiek' of 'Den Haag'. Oordelen over leden van de regering en leden van de

Kamer ontlopen elkaar nauwelijks tot niet. Ze worden langs een vergelijkbare meetlat van criteria beoordeeld en uit open antwoorden blijkt ook dat ambten, ambtsdragers en ambtenaren in de gedachten van burgers vaak uitwisselbaar zijn. De rechter is hierop een uitzondering; van dit ambt hebben mensen een meer onderscheidend beeld (Dekker en Van der Meer 2007; Van Noije en Putters 2017). Dit verklaart mede waarom er niet veel gegevens beschikbaar zijn over percepties en voorkeuren van burgers over de verhouding tussen de machten. Beschikbare vragen tasten op een indirecte manier de voorkeuren over vrijheden of beperkingen van de instituties af. Daarbij kunnen we er niet van uitgaan dat de respondenten de precieze argumenten voor de bestaande machtsbalans overzien, noch de consequenties van wijzigingen voor democratie of rechtsstaat. Ook kunnen we er niet van uitgaan dat zij hetzelfde zouden antwoorden als deze consequenties in hun volle omvang zouden zijn toegelicht.

Gewenste balans tussen regering en parlement

Het SCP verkende de gewenste balans tussen regering en parlement eenmalig met een survey in de periode 2019-2022. Er werd gevraagd naar de wenselijkheid van het gegeven dat de regering afhankelijk is van het parlement voor haar besluitvorming. Een grote meerderheid van bijna 90% was het eens met de stelling dat het goed is dat de regering toestemming nodig heeft van de Eerste en Tweede Kamer om wetten te wijzingen, ook al duurt het hierdoor langer om iets voor elkaar te krijgen. Slechts 3% was het hiermee oneens (CV'19/'22). We weten dat mensen het probleemoplossend vermogen van de overheid van zwaarwegend belang vinden (Van Noije et al. 2023a), en dat daadkracht op gespannen voet kan staan met de democratische vereiste van responsief beleid (Diamond 1990; Wille 2022). Het belang van daadkracht werd bevestigd toen in dezelfde survey een kwart van de Nederlanders aangaf het bestuur van het land wel over te willen laten aan enkele krachtige leiders (CV'19/'22; zie paragraaf 2.1). In ander onderzoek was dat een kleine derde, waarbij parlement en verkiezingen expliciet terzijde mochten worden geschoven (EVS/WVS'22). Dat zijn heel wat meer mensen dan de 3% die de regering hier vrij spel zouden willen geven.

Deze neiging van een aanzienlijke minderheid om de grip van het parlement op de regering toch wat losser te wensen, vond ook Van Wonderen (2022) in antwoord op een aantal dilemma's. Zo gaf 35% in 2021 er de voorkeur aan dat een regering het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen mag inperken, om grote problemen in het land sneller en daadkrachtiger aan te kunnen pakken. 65% koos ervoor dat dit niet mag, zelfs als het langer duurt om problemen in het land aan te pakken. In hetzelfde onderzoek gaf 83% aan het (heel) belangrijk te vinden dat oppositiepartijen vrij zijn om de regering te bekritiseren. Er is dus een groep die het een los ziet van het ander, en vindt dat het vrijstaat om kritiek te leveren, maar dat de regering daar vervolgens niet veel mee hoeft. Iets minder mensen, maar nog altijd 20%, gaven er de voorkeur aan dat de regering het parlement (Tweede Kamer) mag negeren, als het parlement de regering tegenwerkt in het maken en uitvoeren van beleid. 80% koos ervoor dat dit niet mag, zelfs als het parlement de regering tegenwerkt. Bij beide stellingen kozen in 2021 iets meer mensen in het voordeel van parlementaire controle dan in 2019.

Hoe kunnen we het verschil rijmen tussen die kleine 3% die niet vindt dat de regering toestemming van het parlement nodig heeft voor wetswijzigingen, en die veel grotere 20% tot 35% die vindt dat de regering het parlement desgewenst op een zijspoor mag zetten? In de paragrafen 2.1 en 2.2 constateerden we in navolging van Van Wonderen (2022) dat mensen antwoorden kunnen geven die strijdig zijn of lijken. Ze kunnen het ene moment bereid zijn democratische principes overboord te zetten voor een sterke leider, maar het andere moment de democratische teugels willen aanhalen.

Hier speelt, zoals gezegd, de complexiteit van het onderwerp mee. Daardoor doorzien mogelijk veel mensen de achterliggende bedoeling en strekking van de vraag mogelijk niet ten volle en schatten ze de aangereikte afweging mogelijk niet op de bedoelde waarde. Hieraan gerelateerd ligt echter een deel van de verklaring waarschijnlijk ook bij de precieze vraagformulering.

De formulering maakt sommige aspecten van de vraag, waar bepaalde waarden achter schuilgaan, immers meer saillant dan andere. Staat de democratische controle centraal in de vraag en de probleemoplossing in de bijzin, dan zullen mensen minder snel geneigd zijn het daarmee oneens te zijn, en neemt het gewicht in afweging daarvan waarschijnlijk toe. Staat daadkrachtige probleemoplossing centraal in de vraagstelling en de democratische controle in de bijzin, dan wordt dat een voorstelbaarder of aantrekkelijker scenario, en neemt het gewicht in de afweging daarvan waarschijnlijk toe. In de besproken voorbeelden klinkt het passeren van het parlement bij een wetswijziging mogelijk ook veel ingrijpender dan het passeren van partijen in het parlement die maar mee blijven praten en dwarsliggen, terwijl de achterliggende vraag van de onderzoekers nagenoeg op hetzelfde neerkomt.

Dit is allemaal speculatie over hoe mensen deze vragen geïnterpreteerd zouden kunnen hebben. Feit is dat steeds een stevige meerderheid zich uitspreekt voor parlementaire controle op de regering. Een minderheid is niet eenduidig in haar wens voor meer of minder parlementaire controle. Hieruit trekken we de voorzichtige conclusie dat het huidige parlementaire systeem voor deze groep niet onaantastbaar is. Deze groep lijkt grote waarde te hechten aan besluitvaardigheid en voortvarendheid van politiek en bestuur. Dat sluit sterke democratische mechanismen van vertegenwoordiging, medezeggenschap en controle niet uit. Eerder lijkt dit een oproep aan de politiek en in het bijzonder aan de volksvertegenwoordigers om daarbij constructief en doortastend te werk te gaan. Geen fundamentele verandering van het huidige systeem, hooguit kleine aanpassingen, maar vooral een betere uitvoering. Dat is in lijn met de conclusies in paragraaf 2.1 over de *attentive democracy*, waarin burgers zich graag laten vertegenwoordigen door responsieve, rechtvaardige en bekwame politici.

Gewenste balans tussen bestuur en rechtspraak

De rechter is voor burgers doorgaans een duidelijke figuur met een duidelijke eigen functie in onze democratische rechtsstaat. De totstandkoming van rechterlijkere uitspraken – op basis van de Nederlandse wet of internationale verdragen en de interpretatie die de zittende rechter(s) daaraan in specifieke omstandigheden geeft – zal niet altijd even duidelijk zijn. Met het onafhankelijke en bindende karakter van uitspraken van de rechter als ambt boven die partijen, zijn de meeste mensen echter wel bekend. Al was het alleen maar door het herhaalde gezegde van een tv-rechter: ‘Dit is mijn uitspraak, en daar zult u het mee moeten doen’. Niet alleen burgers, maar juist ook het bestuur heeft zich hiernaar te voegen. Zo kan de rechter burgers beschermen tegen een overheid die zich bevoegdheden toe-eigent die haar niet door de wet gegeven zijn (legaliteitsbeginsel). Maar in hoeverre staan mensen achter deze macht en onafhankelijkheid van de rechter? Het SCP vroeg in 2019 eenmalig naar het gegeven dat de rechtspraak, weliswaar gehouden aan door de regering en parlement overeengekomen wetgeving, haar vonnissen zonder verdere politieke bemoeienis velt. De politieke onafhankelijkheid van de rechter werd als een groot goed gezien. 87% van de Nederlanders was het eens met de stelling dat politici zich niet moeten uitlaten over rechtszaken waarover de rechter nog moet oordelen; 5% was het hier niet mee eens.

Veruit de meeste mensen willen rechtspraak dus zonder politieke bemoeienis veiligstellen. Dit hangt mogelijk ook samen met het sterke vertrouwen dat Nederlanders van oudsher en nog steeds in de rechter hebben, zeker vergeleken met het vertrouwen in politieke instituties (zie figuur 3.2). Een groot deel van de Nederlanders, ruim 70%, denkt dat iedereen erop kan rekenen dat de rechter hun zaak onbeoordeeld zal behandelen. Dat verklaart mogelijk mede waarom de rechter volgens hen geen bijsturing nodig heeft, in ieder geval geen politieke. Het verschil tussen opleidingsgroepen is hier overigens wel groot (CV'19/'22).[12]

Er is iets meer verdeeldheid over de omgekeerde machtsrelatie: het bindende karakter van rechterlijke uitspraken. Geplaatst voor de keuze gaf 21% er in 2021 de voorkeur aan dat de regering uitspraken van rechters mag negeren als deze uitspraken het beleid van de regering hinderen. 79% gaf er de voorkeur aan dat de regering uitspraken van rechters toch moet gehoorzamen, zelfs als deze uitspraken het beleid van de regering hinderen (Van Wonderen 2022).

Onze gegevens schijnen maar beperkt licht op de vraag of rechters zich volgens burgers al te veel in politieke aangelegenheden mengen, vanuit een vrees dat Nederland door rechters geregeerd zou worden (dikastocratie). Het beperkte beeld dat we hebben, geeft geen aanleiding te denken dat burgers hierover ongerust zijn. Volgens de genoemde cijfers heeft de regering zich volgens een duidelijke meerderheid gewoon te voegen naar rechterlijke uitspraken. Dat stemt grosso modo overeen met de bevinding van een focusgroepstudie (Dekker en Den Ridder 2018), waarin twee groepen mensen zijn gevraagd om hun voorkeur uit te spreken voor het primaat van de politiek of voor constitutionele toetsing.[13] Dit bleek een te ingewikkeld gespreksonderwerp, waardoor de tegenstelling al gauw werd vereenvoudigd tot de vraag of je meer vertrouwen hebt in rechters of in politici. Deze afweging valt uit in het voordeel van rechters, onder andere vanwege de onafhankelijkheid die hiervoor ook al als overtuigende kwaliteit van rechters naar voren kwam. Ze hanteren volgens mensen objectievere maatstaven en laten zich dan ook minder beïnvloeden door de waan van de dag. In beide groepen laat een enkeling het primaat van politici wel zwaarder wegen, voor de een vanwege hun democratische mandaat (Winninghoff en Bruins 2017: 59-60, voor Dekker en Den Ridder 2018), voor de ander omdat het belang van een scheiding der machten daarmee het meest gediend lijkt (Ter Berg en Schothorst 2017: 38, voor Dekker en Den Ridder 2018).

Mede vanuit het parlement werd een aantal jaren geleden kritiek geuit op uitspraken van de rechter, omdat deze het politieke primaat zouden ondergraven. Een beperkt aantal stevige rechterlijke uitspraken werd daarbij steeds aangehaald: over de kinderen van Syriëgangers, over de Urgendazaak en over het stikstofbeleid van de regering. Partijen die de macht van de rechter zelfs nog wat wilden versterken door invoering van constitutionele toetsing, stonden in de Kamer lijnrecht tegenover partijen die vonden dat de rechter politiek bedrijft door de uitvoerende macht op deze zaken terug te fluiten. Rechtsgeleerden weten zorgvuldig te beargumenteren waarom de rechter in al deze uitspraken binnen zijn boekje bleef en juist deed wat burgers van de rechtspraak mogen verwachten: mensenrechten beschermen (Malsch 2020; Oomen 2020). Er zijn ook rechtsgeleerden die vinden dat de rechter zich inderdaad een te ruime interpretatie van het recht heeft gepermitteerd (bv. Elzinga 2020) of in het algemeen vaker tot een ruime interpretatie gedwongen wordt (bv. De Poorter 2014).

12 Het verschil tussen opleidingsgroepen is hier groot, oplopend van 57% onder mensen met alleen een basisonderwijs, vmbo- of mbo-1-diploma, 71% van mensen met een mbo,- havo- of vwo-diploma en 81% onder mensen met een hbo- of wo-diploma (CV'19/'22).

13 De focusgroepen kregen de volgende alternatieven gepresenteerd: 'Rechters mogen wetten niet toetsen aan de Grondwet. Gekozen politici bepalen of een wet in strijd is met de Grondwet. De politiek heeft dus het laatste woord.' versus 'Rechters mogen wetten wel toetsen aan de Grondwet. Als gekozen politici een wet aannemen die mogelijk strijdig is met de Grondwet, kan aan rechters worden gevraagd daarover een uitspraak te doen. Rechters hebben in dat geval het laatste woord.' (Dekker en Den Ridder 2018).

De zorgen over de politieke invloed van rechters zijn vermoedelijk vooral voer voor politieke en wetenschappelijke discussie. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat deze vrees ook sterk onder burgers leeft, mogelijk mede vanwege beperkt onderzoek hiernaar. Dat geldt voor de bevolking als geheel en voor de verhouding tussen rechtspraak en politiek in het algemeen. Maar het laat onverlet dat de achterban van PVV-partijleider Wilders wel degelijk onrecht ervoer en uitte toen de rechter Wilders veroordeelde voor groepsbelediging en het aanzetten tot discriminatie. Dat werd door hen gezien als een politiek proces, mede door Wilders zo gepresenteerd, waarin de rechter hun recht op meningsuiting selectief zou inperken. Niet alleen profiteerde de PVV hier electoraal van, ook daalde het vertrouwen in zowel de politiek als het rechtssysteem onder deze groep (Dekker en Van Spanje 2022).

Rechterlijkere uitspraken zijn in eerste instantie bindend omdat de wet, die zij moeten toepassen, bindend is. Vergeleken met rechterlijke uitspraken is de verdeeldheid van mensen nog wat groter over de mate waarin *de wet* bindend zou moeten zijn. In 2021 zouden regeringen volgens 37% van de mensen moeten doen wat de meeste mensen willen, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan. 63% vond dat regeringen zich aan de wet moeten houden, ook al wil de meerderheid van de Nederlanders dat ze dat niet doen (Van Wonderen 2022).

Riante meerderheden willen dus niets afdoen aan het belang van rechtsbescherming, en deze meerderheden waren in 2021 ook toegenomen ten opzichte van 2019 (Van Wonderen 2022). Toch wedijvert het belang van rechtsbescherming voor sommigen met de wens tot daadkrachtig bestuur, zeker als dat bestuur de wil van de meerderheid uitvoert. Daadkrachtige probleemoplossing en democratische responsiviteit blijken terugkerende en zwaarwegende thema's in de publieke opinie. Voor sommigen zo zwaarwegend, dat parlementaire en rechterlijke controle eraan ondergeschikt zouden moeten zijn. Toch ontkomen we er ook hier niet aan een relativering te plaatsen vanwege de complexiteit van het thema en de sturing die onvermijdelijk van vraagformuleringen uitgaat. Wat de complexiteit betreft, moeten we ons bijvoorbeeld de vraag stellen of het voor mensen wel zo duidelijk is dat de wet bindend is, juist omdat dit de belangrijkste democratische legitimering voor beleid biedt. De wet is het levende product van het democratische proces in onze representatieve democratie, en komt daarom in theorie tegemoet aan de wensen van de meerderheid, zonder de rechten van de minderheid uit het oog te verliezen. Al hoeft dit in de praktijk niet altijd zo te zijn, zoals de Ostrogorski-paradox[14] problematiseert (zie ook Remkes et al. 2018). De vraagstelling is daarom weliswaar zinvol, maar in de beantwoording kan een beperkt idee van de wet zijn meegewogen. Wat betreft de vraagformuleringen bestaat de kans dat de gehinderde partij die in de hoofdzin centraal wordt gesteld, namelijk ofwel de rechter gehinderd door politieke bemoeienis, ofwel de regering gehinderd door de rechter of door de wet, op meer bijval kan rekening dan op basis van een neutrale waardenafweging het geval zou zijn.

We concluderen dat mensen het gezag van de rechter in ruime meerderheid niet ter discussie stellen. Een mogelijk aandachtpunt is dat de democratische kwaliteit van de wetten waarop de rechter zich baseert, daarvoor boven twijfel verheven moet zijn.

14 De Ostrogorski-paradox beschrijft de mogelijkheid dat een meerderheid van de kiezers het oneens is met elk besluit van de gekozen meerderheidscoalitie, ook al zou elke kiezer hebben gestemd op een politieke partij waarmee hij een meerderheid van de standpunten deelt (Rae en Daudt 1976). Dat komt doordat kiezers stemmen op een beleidspakket (bv. partijprogramma) in plaats van op afzonderlijke beleidsvoorstellen. Er kan dan altijd een parlementaire meerderheid ontstaan die tot besluiten komt die niet overeenkomen met de standpunten van de meerderheid van de kiezers (Van der Brug en Van der Meer 2017).

3 Oordelen over en vertrouwen in de democratische rechtsstaat

In het vorige hoofdstuk zagen we dat een grote meerderheid van de mensen waarde hecht aan de democratie als bestuurlijk principe, en ook graag in een democratie wil leven, al zagen we ook signalen van ontvankelijkheid voor minder democratische systemen, zoals sterke leiders of experts. We bespraken dat dit in de literatuur vooral is toegeschreven aan het feit dat burgers de huidige representatieve democratie te weinig responsief en slagvaardig vinden (Coffé en Michels 2014; Hibbing en Theiss-Morse 2002; Den Ridder et al. 2021b; Werner 2020). In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre deze negatieve evaluaties inderdaad van toepassing zijn op de huidige stemming onder de Nederlandse bevolking. We bespreken de percepties van en oordelen over het feitelijke functioneren van de democratie en van enkele van haar belangrijkste instituties: de regering, het parlement en de rechtspraak.

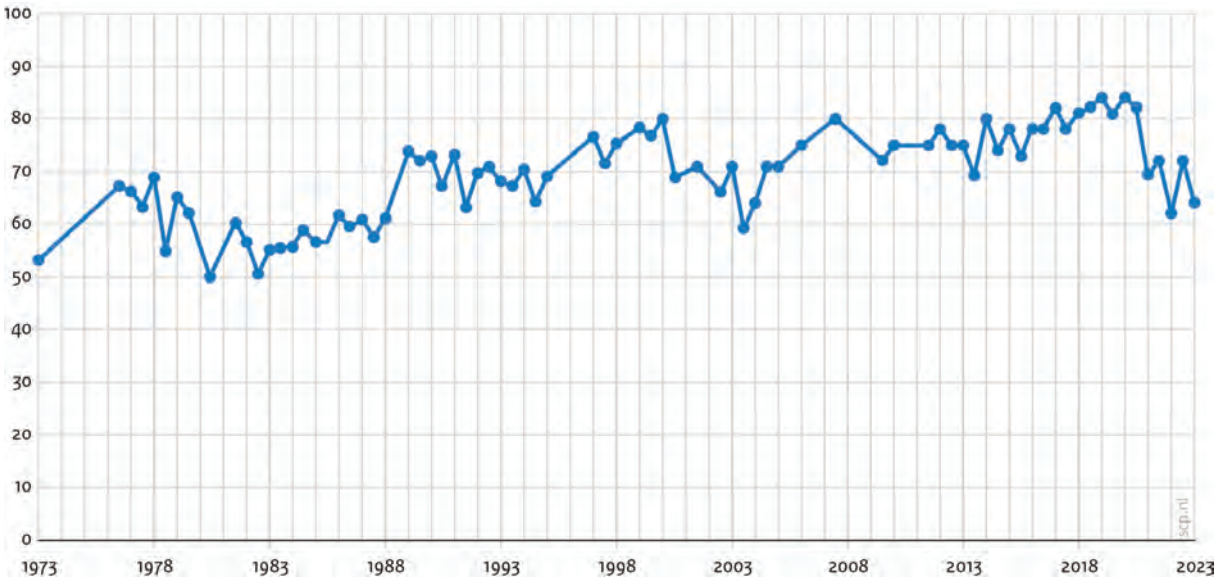
3.1 Oordelen over de democratie

Tevredenheid over functioneren van de democratie recent gedaald

Tot voor kort was steeds een behoorlijke meerderheid van tussen de 70% en ruim 80% van de Nederlanders tevreden over het functioneren van de Nederlandse democratie, zo weten we op basis van de Eurobarometer (figuur 3.1). Deze meerderheid slonk vanaf het voorjaar van 2021 tot 62% in het voorjaar van 2022 en 64% in juni 2023. Dat is aanmerkelijk lager dan in de periode 2005-2020, vooral vergeleken met de recente periode 2015-2020.[15] Ook in 2004 zagen een vergelijkbaar laag niveau, wat (ook) toen samenhing met een langdurige dip in het vertrouwen in de politiek na een instabiele politieke periode na de opkomst van de LPF (zie ook Bovens en Wille 2008: 284; Schyns en Van der Meer 2009: 82). In de meeste andere EU-landen is geen daling zichtbaar van het aandeel mensen dat tevreden is over de democratie. Dat betekent niet alleen dat Nederland is gezakt uit de top van meest tevreden EU-landen (Miltenburg et al. 2022: 35), maar ook dat de verklaring voor deze daling in de Nederlandse context gezocht moet worden (Den Ridder et al. 2022: 25).

15 Ook in de European Social Survey zijn cijfers over de tevredenheid over het functioneren van de democratie in Nederland beschikbaar, gemeten op een schaal van 1 t/m 10. In 2020 was 68% voldoende tevreden (6 of hoger), van wie 23% erg tevreden was (8 of meer). Dat is iets lager dan het aandeel van 73% dat in 2012 aangaf voldoende tevreden te zijn (ook toen was 23% erg tevreden). De meting vond plaats in het najaar van 2020, dus kort voor het moment dat de daling volgens de Eurobarometer inzette. Ook in het NKO van 2021 is de tevredenheid over de democratie lager dan in voorgaande jaren, maar die uitkomst zou mede het gevolg kunnen zijn van veranderingen in de opzet van het onderzoek.

Figuur 3.1 Aandeel dat tevreden is met het functioneren van de Nederlandse democratie, bevolking van 15 jaar en ouder, 1973-juni 2023 (in procenten)[a]



a Vraagstelling: 'Bent u over het algemeen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met de manier waarop de democratie in Nederland werkt?' Weergegeven is het aandeel dat zeer of tamelijk tevreden is.

Bron: EC (Eurobarometer '73-'23, data-annex)

Om een idee te krijgen van de mogelijke oorzaken van de recente daling, vroegen we mensen in de winter van 2021/'22 om in hun eigen woorden aan te geven waarom ze (on)tevreden zijn over de Nederlandse democratie. Samengevat blijkt hun onvrede vooral veroorzaakt door de praktische invulling die dagelijks aan de democratie wordt gegeven: de politiek. Mensen geven vooral aan dat politici te weinig luisteren, te weinig leren van fouten en te weinig eerlijk zijn. Daarnaast is een veelgehoorde klacht over het functioneren van het systeem dat er te veel partijen zijn, waardoor Kamerleden te veel met het politieke spel en zichzelf bezig zijn, er te lang wordt gepraat, ten koste van constructieve besluitvorming en met kleurloze compromissen tot gevolg (Den Ridder et al. 2022: 37 e.v.). Deze klachten waren er ook in 2015 al (vgl. Den Ridder en Dekker 2015), maar het verschil is dat deze nu door een bredere groep Nederlanders worden gedeeld. Als redenen voor tevredenheid over de Nederlandse democratie noemen mensen het stemrecht en de vrijheid van meningsuiting, twee meer principiële rechten van de democratische rechtsstaat.

Breed legitimiteit toegekend aan de wet van de democratische rechtsstaat

Dalende tevredenheid en vertrouwen geven vooral reden tot zorg als dit betekent dat minder legitimiteit wordt toegekend aan de democratie en de overheid, en het niet alleen maar een teken is van tijdelijke onvrede onder gezond kritische burgers (Decreus 2011; Lenard 2008). Als mensen de democratie en haar autoriteiten legitiem vinden, aanvaarden zij hun machtsuitoefening vrijwillig en op morele gronden, omdat ze deze machtsuitoefening gerechtvaardigd vinden vanuit het algemeen belang. Daarbij doet dan niet ter zake of dit in hun eigen voordeel uitpakt, en ook niet of ze he ermee eens zijn (Beetham en Lord 1998; Dahl 1982; Weber 1978). De morele grondslag van deze gezagsaanvaarding doet ertoe, omdat het de kans vergroot dat mensen als constructieve burgers aan de democratische rechtsstaat deelnemen (Andeweg 2014; Gilley, 2006; Tyler 2000). Draagvlak dat alleen uit instrumentele overwegingen voortkomt, uit eigenbelang, verdwijnt zodra het particuliere belang niet meer wordt gediend. Steun vanuit instrumentele overwegingen maakt de bereidheid tot

inwilliging van beleid wispelturiger dan steun vanuit stabielere morele overwegingen. De stabiliteit van de democratische rechtsstaat staat of valt dan ook met de legitimiteit die burgers eraan toekennen (Habermas 1975; Thomassen et al. 2017).

Wijst de recente daling van de tevredenheid over het functioneren van de democratie er ook op dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat onder druk staat? Dat zou tot uiting moeten komen in de bereidheid van mensen om zich aan de spelregels van het systeem te houden. Een grove, maar fundamentele indicatie daarvoor is het belang dat mensen hechten aan het naleven van wetten. In een SCP-survey onder respondenten van het LISS-panel in augustus 2022 gaf bijna driekwart van de ondervraagden aan dat burgers zich áltijd aan de wet horen te houden. Volgens ruim een kwart zijn er omstandigheden waarin mensen hun geweten mogen volgen, ook als dat betekent dat zij de wet overtreden (Van Noije et al. 2023a). Hierin zien we weinig verschillen naar achtergrondkenmerken van mensen, zoals opleiding, leeftijd of sekse. 65-plussers vinden iets minder vaak dat er zulke omstandigheden zijn dan 35- tot 55-jarigen. Wel vinden mensen die bij de verkiezingen van 2021 op BBB, FVD, JA21 of PVV hebben gestemd, veel vaker dan alle andere (niet-)stemmers dat er omstandigheden zijn waarin je je niet aan de wet hoeft te houden (Van Noije et al. 2023a).

We mogen hieruit echter zeker niet de conclusie trekken dat een kwart van de ondervraagden de democratie en haar wetten dus illegitiem vindt. Want uit de voorbeelden van dergelijke omstandigheden die zij ter toelichting gaven, bleek in bijna de helft sprake van een situatie waarbij iemand in levensnood is. Het gaat dan het vaakst om de noodzaak tot eigenrichting uit zelfverdediging of ter bescherming van mogelijke slachtoffers. Deze reden wordt gevolgd door het overtreden van verkeersregels voor het redden van levens, aangevuld met rechtvaardigingen van stelen of frauderen bij ernstige armoede en honger, zeker als het kinderen betreft. Ten slotte gaat het om voorbeelden van schrijnende medisch-ethische kwesties, meestal euthanasie. In deze antwoorden wijst weinig erop dat mensen de wet of de democratie geen legitimiteit toekennen. Daarbij biedt de wet zelf al rechtvaardiging voor uitzonderingsgevallen, maar dat is mensen mogelijk niet of beperkt bekend. Ongeveer twee vijfde van de voorbeelden raakten wel aan legitimiteit, maar gingen over een heel specifieke wet of over hypothetische situaties. Deze argumenten kunnen worden samengevat als geaccepteerde burgerlijke ongehoorzaamheid om op te komen voor (verdrukte) rechten (zoals de boerenprotesten of in een toekomstige dictatuur), om evident onrechtvaardige, maar ook onwerkbare regels zonder realiteitszin ('*computer says no*') naast je neer te leggen. Af en toe werd benadrukt dat grenzen mogen worden opgezocht, maar dat geweld ontoelaatbaar is. Het genoemde verzet in de voorbeelden was dan ook lang niet altijd in strijd met de wet.

Uit deze voorbeelden blijkt hoe mensen een wet soms ongerechtvaardigd en daardoor illegitiem vinden, maar er spreekt geen afwijzing van de wet of de democratische rechtsstaat in algemenere zin uit. Die afwijzing spreekt al sterker uit de antwoorden waarin de regering of de overheid slechte intenties wordt verweten. In ongeveer 5% van de antwoorden wordt gesteld dat mensen zich niets hoeven aan te trekken van een overheid die zich ook niets van burgers aantrekt. Deze mensen redeneren dat de overheid zich niet aan afspraken houdt, wanbeleid maakt en de regels zelf ook aan haar laars lapt, dus waarom zouden burgers niet hetzelfde doen? Tel daarbij 1% van de antwoorden op waaruit de mening blijkt dat mensen sowieso moeten doen wat hun goeddunkt of waar ze zin in hebben, ongeacht ontevredenheid over de overheid. In nog eens 3% van de antwoorden worden God en de Bijbel boven de wet gesteld.

In totaal wijst een kleine 10% van de 775 gegeven antwoorden erop dat de democratische wet niet vanzelfsprekend als legitiem wordt aanvaard. Dat komt neer op zo'n 2% van het totale aantal ondervraagden (n = 3122). De overgrote meerderheid vindt het dus belangrijk om je altijd aan de wet te houden, of maakt hiervoor uitzonderingen om redenen, vooral levensnood, die niet te maken hebben met de afwijzing van de democratie of van het bestuur. Deze meerderheid aanvaardt de wet in principe als democratisch ordeningsinstrument van onze samenleving, wat erop wijst dat de legitimiteit van de democratische rechtsstaat voor Nederlandse burgers momenteel niet in het geding is, ondanks ontevredenheid over haar functioneren. Bij dit type enquêteonderzoek moeten we ons wel altijd bedenken dat juist de mensen die de democratie of de overheid afwijzen ook veel minder geneigd zijn eraan deel te nemen, waardoor het probleem waarschijnlijk iets wordt onderschat en het moeilijk is op deze manier een goed beeld van deze (kleine) groep te krijgen.

Evaluaties van enkele democratische kernwaarden

Voor inzicht in mogelijke redenen voor de (gedaalde) tevredenheid over de democratie, staan we ook stil bij wat burgers grote kwaliteiten en tekortkomingen vinden van de Nederlandse democratie. Het zou logisch zijn te veronderstellen dat naarmate burgers een principe belangrijker vinden voor de democratie, hun oordeel over de mate waarin aan dit principe in praktijk wordt gebracht, sterker meeweegt in hun tevredenheid over de democratie als geheel, en vice versa. Daarom gaan we in deze paragraaf na hoe goed of slecht mensen de toepassing van twaalf principes evalueren (tabel 3.1). In combinatie met het belang dat ze aan dezelfde principes hechten (tabel 2.1), leidt dit tot verwachtingen over de belangrijkste aanjagende en remmende factoren van het huidige vertrouwen in de democratie.

Eind 2021/begin 2022 waren de meeste mensen erg positief over de vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen zoals die in Nederland worden gehouden (tabel 3.1). Met twee derde waren ook veel mensen positief over de vrijheid van media in Nederland om de regering te bekritiseren. Aan deze twee democratische principes werd ook grote waarde gehecht (tabel 2.1). Het aandeel mensen dat er groot belang aan hechtte was weliswaar iets kleiner dan het aandeel mensen dat vond dat Nederland goed aan deze criteria voldoet, maar dit verschil is veel kleiner dan bij andere criteria. We verwachten daarom dat deze criteria positief bijdragen aan de waardering van de Nederlandse democratie.

Voor de volgende twee criteria waaraan groot belang werd gehecht is dit minder het geval, namelijk de gelijke behandeling door rechtbanken en zeker voor de bescherming van de rechten van minderheden. Veel minder mensen vonden dat Nederland in sterke mate aan deze criteria voldeed; rond een vijfde vond dat Nederland er onvoldoende aan voldoet. Omdat dit voor maar liefst negen respectievelijk acht op de tien mensen belangrijke waarden voor de democratie waren, schiet Nederland voor relatief veel mensen tekort bij de verwachting. Dat geldt nog sterker voor de bescherming tegen armoede, het criterium dat de grootste discrepantie liet zien tussen het hoge aandeel mensen dat het erg belangrijk vindt (74%) en het ronduit lage aandeel mensen dat vindt dat de Nederlandse regering dit zeker doet. Daarmee verwachten we dat dit criterium een negatief stempel drukt op de waardering voor de Nederlandse democratie.

De minste mensen waren het eens met de stelling dat de opvattingen van gewone mensen in Nederland zwaarder wegen dan die van de politieke elite; twee derde vond zelfs dat dat onvoldoende of niet het geval was. Een zeer kritisch oordeel over de Nederlandse democratie, dat toch ook gerelativeerd kan worden door het feit dat een minderheid van 39% aangaf daar ook grote waarde aan te hechten. Iets soortgelijks geldt voor de matige oordelen over de onstopbaarheid van de

volkswil in Nederland, over de mogelijkheid om als bevolking via een referendum de laatste stem te hebben en de mate waarin cruciale beslissing door de nationale regering worden genomen en niet door de EU. Enerzijds waren er niet veel mensen die vonden dat Nederland hier overtuigend aan tegemoetkomt, maar anderzijds gaven ook relatief weinig mensen aan dit al te belangrijk te vinden.

Tabel 3.1 Oordelen over het functioneren van de democratie, Nederlandse en EU-bevolking van 15 jaar en ouder, 2012 en 2021/'22 (in procenten)[a]

	erg belangrijk[b]	erg van toepassing[c]			onvoldoende van toepassing[d]	
	2021/'22	2021/'22	2012	EU'22	2021/'22	2012
Nationale verkiezingen in Nederland zijn vrij en eerlijk.	88,0	71,5	73,6	49,5	10,1	7,4
De media in Nederland hebben de vrijheid om de regering te bekritiseren.	76,5	65,8	67,4	41,9	11,6	9,5
De rechtbanken in Nederland behandelen iedereen op een gelijke manier.	90,4	50,7	43,4	26,1	18,8	27,8
De rechten van minderheden in Nederland worden beschermd.	79,7	36,1	36.9	35.0	21,5	20,0
Verschillende politieke partijen in Nederland bieden duidelijke alternatieven aan ten opzichte van elkaar.	67,6	32,0	27,8	22,9	22,7	24,7
Cruciale beslissingen in Nederland worden genomen door de nationale regering in plaats van door de Europese Unie.	45,5	26,4	x	24,0	28,1	x
Regeringspartijen in Nederland worden afgestraft bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren.	62,0	23,5	40,4	23,1	42,6	23,0
De bevolking in Nederland heeft het laatste woord over de belangrijkste politieke kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum.	45,9	16,9	164	21,5	55,7	54,4
De regering in Nederland beschermt alle burgers tegen armoede.	74,1	15,9	19,0	13,8	51,4	44,1
In Nederland kan de wil van het volk niet worden tegengehouden.	41,7	14,7	x	16,3	51,1	x
De regering in Nederland neemt maatregelen om inkomensverschillen te verminderen.	55,8	10,4	12,7	11,8	51,0	43,5
In Nederland wegen de opvattingen van gewone mensen zwaarder dan de opvattingen van de politieke elite.	38,7	6,0	x	9,5	66,4	x

x = De vraag is niet gesteld in 2012.

a Vraagstelling: 'Nu volgen een aantal vragen over dezelfde onderwerpen, maar deze keer over hoe u vindt dat de democratie werkt in Nederland vandaag de dag. Nogmaals, er zijn geen juiste of foute antwoorden, u mag dus gewoon zeggen wat u denkt. In hoeverre vindt u dat de volgende uitspraken van toepassing zijn in Nederland?'

b Ter vergelijking overgenomen van tabel 2.1.

c Erg van toepassing: aandelen met scores 8, 9 of 10 op een 11-puntschaal van helemaal niet van toepassing tot uiterst van toepassing. Deze scores tellen samen met scores 0 t/m 7, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

d Onvoldoende van toepassing: aandelen met scores 0 t/m 5 op een 11-puntschaal van helemaal niet van toepassing tot uiterst van toepassing. Deze scores tellen samen met scores 6 t/m 10, 'weet niet' en 'wil niet zeggen' op tot 100%.

Bron: ESS (ESS'12) en ESS (ESS'20/'22); SCP-bewerking

Mate waarin opvattingen van gewone mensen meetellen relatief zwaarwegend voor tevredenheid democratie

Om te zien in hoeverre de geformuleerde verwachtingen over het belang van deze evaluaties voor de tevredenheid hout snijden, keken we naar de samenhang tussen de oordelen over deze criteria enerzijds en de tevredenheid over de democratie anderzijds. De oordelen over de verschillende criteria hangen ook onderling samen. Daarom controleren we daarvoor in een gezamenlijk model (zie tabel C.1 in bijlage C), zodat duidelijk wordt welke van de criteria het sterkst samenhangen met de tevredenheid over de Nederlandse democratie. Daaruit blijkt, volgens verwachting, dat de mate waarin er in Nederland vrije en eerlijke verkiezingen zijn en de mate waarin rechtbanken mensen gelijk behandelen het meest doorslaggevend zijn.

Over de vrije en eerlijke verkiezingen oordeelden mensen relatief positief, wat de tevredenheid dan ook positief zal hebben beïnvloed. Het oordeel over de gelijke behandeling door rechtbanken liet te wensen over, maar is ook eerder positief dan onvoldoende. De verrassende derde, op basis van de relatief beperkte waarde die eraan werd gehecht, is de mate waarin de opvattingen van het volk volgens mensen voorrang krijgen boven die van de politieke elite. Hierover oordeelden mensen zeer kritisch, waardoor dit criterium de tevredenheid over de democratie sterk negatief zal hebben beïnvloed. Het feit dat dit oordeel relatief sterk meeweegt, terwijl mensen het relatief onbelangrijk vinden voor een democratie, kan mogelijk worden verklaard doordat de tevredenheid over de democratie niet alleen wordt gevormd op basis van wat men in principe van democratisch belang vindt, maar ook een evaluatie is van de zittende politiek (Den Ridder en Dekker 2015). Deze stelling over de politieke elite raakt sterk aan de actuele politieke onvrede.

Bij twee belangrijke pijlers van de democratie staan we hierna wat langer stil vanwege beschikbaar aanvullend onderzoek. In paragraaf 3.2 komen criteria die het directe functioneren van regering, parlement of rechtspraak betreffen, nader aan de orde.

Veel vertrouwen in eerlijke verkiezingen

Stemrecht wordt relatief vaak door mensen zelf genoemd als positieve kwaliteit van de Nederlandse democratie. De veronderstelling daarbij is dat het uitbrengen van je stem dan ook leidt tot een eerlijke verkiezingsuitkomst. In 2020 gaf 72% van de ondervraagde Nederlanders aan dat er in Nederland zeker sprake is van vrije en eerlijke nationale verkiezingen. Volgens 10% was daar onvoldoende sprake van (zie tabel 3.1). Ten opzichte van het EU-gemiddelde waren Nederlanders erg positief, maar in 2012 werd er iets nog iets positiever geoordeeld. De ESS-meting vond plaats na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021, die waarschijnlijk nog goed in het geheugen lagen. Het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 (NKO) geeft wel een idee van de kritische overwegingen die rond deze Tweede Kamerverkiezingen speelden en kunnen hebben bijgedragen aan de daling ten opzichte van 2012. In het NKO2021 gaf 79% van de ondervraagden aan dat de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 volgens hen eerlijk waren verlopen; volgens bijna 10% was dit niet het geval.[16] Daarmee was er iets minder vertrouwen in het eerlijke verloop dan bij de verkiezingen van 2017, toen 86% vond dat ze eerlijk waren verlopen, en 5% vond van niet (Van Ham 2021). Er golden ook atypische omstandigheden tijdens de verkiezingen van 2021, die dit verschil mede kunnen verklaren. Zo kon er door de coronapandemie op drie dagen in plaats van een dag worden gestemd, en werd briefstemmen voor kiesgerechtigden vanaf 70 jaar mogelijk gemaakt. Er was discussie over het briefstemmen, doordat ouderen de instructies niet altijd correct hadden opgevolgd en de procedure daardoor gaandeweg coulanter werd gemaakt. Deze discussie werd mogelijk versterkt door beschuldigingen van verkiezingsfraude met briefstemmen in de Verenigde Staten.

De verkeerde verwerking van briefstemmen (verkeerd uitgebrachte briefstemmen onterecht meegeteld, of juist onterecht afgekeurd) bleek inderdaad een eerste belangrijke reden voor mensen die weinig vertrouwen hadden uitgesproken in de gang van zaken. Het vertrouwen in traditioneel stemmen in een stemhokje op een stembureau was met 89% dan ook flink hoger. Een tweede en belangrijker reden bleek echter ongeloof over de verkiezingsuitkomst. Hoe is het mogelijk dat juist de partijen hebben gewonnen die verantwoordelijk waren voor de problemen en affaires van de afgelopen regeerperiode (VVD en D66)? Hoe is het mogelijk dat juist deze partijen hebben

16 Antwoordencategorieën 1 en 2 op een 5-puntsschaal van ‘eerlijk’ tot ‘oneerlijk’.

gewonnen, terwijl mensen zelf niemand kennen die op deze partijen heeft gestemd?[17] Als derde reden werden zorgen over het correct tellen van de stemmen regelmatig genoemd, onder meer vanwege de vroege uitslag voordat alles geteld was, en het grote verschil tussen de exitpolls en de uitslag, wat volgens sommigen op fraude wees (Van Ham 2021).

Het vertrouwen op een eerlijk verkiezingsverloop in 2021 hangt sterk samen met leeftijd en opleiding (Van Ham 2021). Onder ouderen vertrouwden de meeste mensen hierop (91% van de 70-plussers) en dit nam af tot 67% van de 18-24-jarigen. Onder mensen met een hbo- of wo-diploma was dat 89%, onder mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma was dat 70%. De grootste breuklijn loopt tussen verschillende politieke voorkeuren. Kiezers van (oude en nieuwe) regeringspartijen en van PvdA, GL en Volt geloofden het sterkst in een eerlijk verloop (ruim 90%), gevolgd door SP-kiezers. Kiezers van PVV (ruim de helft), DENK (bijna de helft) en vooral FVD (nog geen derde) geloofden daar het minst in. Onder FVD-kiezers vond zelfs een meerderheid dat de verkiezingen oneerlijk waren verlopen. De kiezers van deze partijen waren daarmee ook sceptischer over het eerlijke verloop dan niet-stemmers, van wie 62% er wel op vertrouwde.

Minder politiek pluralisme waargenomen

Fundamenteel voor onze liberale democratische rechtsstaat is het principe van politiek pluralisme. Daarbij wordt uitgegaan van de verschillende belangen en voorkeuren van mensen. Door middel van competitie en compromis is het doel van de politiek om een aanvaardbare route voor bestuur te wijzen. Politieke partijen zijn de belangrijkste vertegenwoordigers van deze ideeënstrijd. Zij moeten de idealen en (deel)belangen die in de samenleving leven vertalen in een aansprekende visie en daarmee stemmen winnen, zodat ze deze belangen kunnen behartigen in de beleidsvorming. In ons politieke systeem werken partijen vervolgens met elkaar samen, zodat verschillende belangen in de samenleving in samenhang worden afgewogen en tot compromissen worden gesmeed. Hoewel populistische partijen een bepaalde achterban dienen, en daarmee bijdragen aan een diversere keuze voor kiezers, draagt hun gedachtegoed op zich maar weinig bij aan politiek pluralisme. Dat komt doordat zij diversiteit in opvattingen en belangen onder de bevolking juist ontkennen. Door een vals idee van consensus te creëren (Ross et al. 1977), plaatsen zij een ‘authentiek’ volk als uniform blok tegenover een elite, die alleen maar opkomt voor het eigenbelang en het belang van buitenstaanders (Müller 2014: 486). Daarmee vervalt voor hen ook de noodzaak om rekening te houden met de rechten van minderheden (De Lange en Van der Meer 2019). Om verschillende belangen van verschillende groepen politiek voldoende behartigd te zien, is het dus belangrijk dat het politieke aanbod zelf ook voldoende pluralistisch is om het pluralisme in de bevolking te kunnen vertegenwoordigen.

We gaan nu in op de vraag of Nederlanders het idee hebben dat er in de Nederlandse politiek inderdaad voldoende te kiezen valt. In het algemeen vond een derde van de Nederlanders in 2020 zeker wel dat politieke partijen in Nederland duidelijke alternatieven bieden ten opzichte van elkaar. Dat is iets meer dan in 2012, en ook meer dan het EU-gemiddelde (tabel 3.1). Ruim een kwart vond dat dit onvoldoende het geval is. De grootste groep zag dus wel voldoende politiek pluralisme, maar erg overtuigend is het niet.

17 In paragraaf 3.2 staan we stil bij het belang van dergelijke waargenomen prestaties van politiek en bestuur voor het huidige politieke vertrouwen.

In het NKO2021 gaf 57% aan tijdens de campagne voor de verkiezingen van 2021 grote inhoudelijke verschillen tussen de politieke partijen te zien; 39% zag kleine verschillen en 5% zag geen verschillen (Van Holsteyn en Irwin 2021). Daarmee werden minder verschillen waargenomen dan in de voorgaande drie verkiezingen toen dit ten minste twee derde was. De auteurs wijzen als belangrijke algemene verklaring op de afnemende geschiktheid van de ideologische links-rechtsscheidslijn om partijen te kunnen herkennen en indelen, terwijl mensen wel gewend zijn om partijen in deze termen te begrijpen. Partijen onderscheiden zich steeds meer op andere dimensies, zoals een specifieke issue of identiteit, of vallen uiteen op onoverkomelijke maar specifieke verschillen van inzicht. Dit valt voor kiezers minder gemakkelijk in een oogopslag te zien en te herkennen.

Een specifiekere verklaring voor de verkiezingen van 2021 is dat de campagne werd overvleugeld door de coronapandemie en de meeste partijen over de aanpak van dit dominante probleem niet al te sterk van mening verschilden. Er werd sowieso minder campagne gevoerd vanwege alle beperkende maatregelen. Dat laatste is volgens de auteurs geen afdoende verklaring, want mensen bleken de campagne met een vergelijkbare intensiteit te volgen als eerdere edities, wat samenhangt met het waarnemen van inhoudelijke verschillen.

Verschillen in oordelen tussen groepen

Niet iedereen is even tevreden over het functioneren van de democratie en ook niet even sterk van mening dat de besproken democratische waarden in Nederland worden gerealiseerd. We vatten de verschillen naar opleiding, politieke voorkeur en leeftijd op basis van ESS-ronde 10 (gemeten in 2021/'22) hier op hoofdlijnen samen (zie tabel B.3 van bijlage B).[18]

Achterban van centrumrechts en centrumlinks, hbo- en wo'ers, en jongeren meest tevreden

Er blijken vooral grote verschillen te zijn in tevredenheid over het functioneren van de democratie naar politieke voorkeur. Onder mensen die in 2021 op PVV, FVD, JA21 of BBB stemden, is maar twee vijfde voldoende tevreden. Onder mensen die op VVD, D66, CDA of CU stemden. is dat met bijna vier vijfde het dubbele, en ook ruim driekwart van de PvdA-, GL- en Volt-stemmers is voldoende tevreden. We zagen eerder dat kiezers van PVV, FVD, JA21 of BBB eveneens veel vaker dan alle andere (niet-)stemmers van mening zijn dat je je onder bepaalde omstandigheden niet aan de wet hoeft te houden (Van Noije et al. 2023a). Mogelijk draagt een matige tevredenheid over de democratie deels bij aan een grotere tolerantie voor burgerlijke ongehoorzaamheid.

Verschillen tussen opleidingsgroepen zijn iets minder scherp, maar eveneens groot: onder mensen met een hbo- of wo-diploma was net geen acht op de tien voldoende tevreden, onder mensen met een mbo-, havo- of wo-diploma was dat net geen zeven op de tien en onder mensen met alleen basisonderwijs, een vmbo- of mbo-1-diploma net geen zes op de tien, wat weliswaar nog altijd een meerderheid is.

Ten slotte zijn verschillen naar leeftijd kleiner en betreffen ze alleen de jongeren (15-34 jaar), die met net geen driekwart vaker voldoende tevreden waren over de democratie dan de andere leeftijdsgroepen (twee derde).

[18] Het gaat hier steeds om bivariate analyses. Er is niet gecontroleerd voor de onderlinge samenhang tussen opleiding, leeftijd en politieke voorkeur.

Vooral rechtsstatelijke waarden positiever geëvalueerd door hbo- en wo'ers

Wat betreft de mate waarin de verschillende democratische waarden door mensen in Nederland voldoende van toepassing worden gevonden, zijn er eveneens opleidingsverschillen en doorgaans in dezelfde richting. Mensen met een hbo- of wo-diploma vonden vaker dat in Nederland voldoende gelijke behandeling door rechtbanken is, dat verkiezingen vrij en eerlijk zijn, dat minderheidsrechten worden beschermd, dat media vrij zijn om de regering te bekritiseren, dat partijen alternatieve visies bieden, en dat cruciale besluiten nationaal en niet op EU-niveau worden genomen. De stelling dat burgers het laatste woord over belangrijke politieke kwesties hebben via een referendum, vond dit deze groep, met nog geen derde, juist minder vaak van toepassing op Nederland. Mogelijk omdat Nederland op landelijk niveau geen referenda houdt en deze groep dat weet. Op lokaal niveau komen ze echter wel voor, wat de andere groepen kunnen hebben meegewogen. De groepen verschilden niet in hun oordeel of de Nederlandse regering burgers voldoende tegen armoede beschermt of maatregelen neemt om inkomensverschillen te verkleinen, dat regeringspartijen worden afgestraft voor slecht beleid in verkiezingen, en dat de opvattingen van gewone mensen zwaarder wegen dan die van de politieke elite.

Al met al zijn het grotendeels de rechtsstatelijk waarden waarvan vooral mensen met een hbo- of wo-diploma de indruk hadden dat het wel goed zit.

Achterban van cultureel conservatieve partijen meest kritisch

Drie patronen vallen op als we kijken naar het stemgedrag in 2021. Deze liggen alle in elkaars verlengde: soms zijn het de kiezers van de VVD, D66, CDA en CU die opvallen vanwege hun positieve oordeel ten opzichte van de meeste andere stemmers; soms de kiezers van PVV, FVD, JA21 en BBB vanwege hun relatief negatieve oordeel ten opzichte van de meeste andere stemmers; en soms verschillen deze groepen juist van elkaar. Binnen elk patroon geldt dat niet-stemmers minder vaak van mening waren dat waarden voldoende worden toegepast.

Het eerste patroon zien we bij de gelijke behandeling door rechtbanken. Kiezers van de VVD, D66, CDA en CU beoordeelden dit met de ruimste meerderheid positief. Het geldt ook bij het afstraffen van regeringspartijen voor slecht werk, en het verkleinen van inkomensverschillen door de regering, waarover alleen kiezers van de VVD, D66, CDA en CU nog in meerderheid positief waren. Het tweede patroon geldt voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije media die de regering kritisch volgen, wat minder vaak als voldoende van toepassing werd beoordeeld door PVV-, FVD-, JA21- en BBB-kiezers dan door anderen, hoewel nog altijd door een flinke meerderheid. Volgens het derde patroon verschillen deze zelfde kiezers juist van kiezers van VVD, D66, CDA en CU, omdat zij minder vaak vonden dat in Nederland voldoende sprake is van bescherming tegen armoede, van bescherming van rechten van minderheden, van politieke partijen die duidelijke alternatieven bieden, en van cruciale besluitvorming op nationaal en niet EU-niveau. Wat de laatste drie stellingen betreft verschillen ze niet alleen van stemmers van VVD, D66, CDA en CU, maar ook van stemmers van PvdA, GL en Volt, die hierover positiever oordelen. Over de vraag of in Nederland voldoende sprake is belangrijke besluitvorming via referenda en de opvattingen van gewone mensen voldoende prevaleren boven die van de politieke elite, verschillen de oordelen niet.

Al met al is er een duidelijke tegenstelling tussen enerzijds de kiezers van de centrumrechtse en centrumlinkse partijen die de voorafgaande periode de regering vormen, soms geflankeerd door

kiezers van de PvdA, GL en Volt, en anderzijds de kiezers van nieuwere partijen die in meer of mindere mate wel als populistisch en cultureel conservatief worden aangemerkt.

Ouderen zien democratische waarden het vaakst voldoende toegepast

De verschillen in oordelen naar leeftijd zijn minder duidelijk. Ten eerste verschillen de leeftijdsgroepen vaak niet noemenswaardig van mening: dat is het geval voor de gelijke behandeling door rechtbanken, voor vrije en eerlijke verkiezingen, voor de bescherming van de rechten van minderheden, over de alternatieve visies geboden door partijen, en over cruciale besluitvorming op nationaal in plaats van EU-niveau.

Ten tweede zijn aanwezige leeftijdsverschillen minder gemakkelijk in heldere patronen samen te vatten. Nu eens oordeleen de 15-34-jarigen iets minder positief (over het afstraffen van regeringspartijen), dan weer de 35-54-jarigen (over het prevaleren van de opvattingen van gewone mensen), of samen met de 55-64-jarigen (over het verkleinen van inkomensverschillen). De gemene deler is dat het de 65-plussers zijn die de stellingen bovengemiddeld vaak voldoende van toepassing vinden. Ook verschillen zij van de andere groepen doordat zij vaker vinden dat vrije media, bescherming van armoede en besluitvorming via referenda voldoende gelden in Nederland.

3.2 Oordelen over de politiek: regering en parlement

Voor een stabiel landsbestuur dat voldoende mandaat heeft om effectief beleid te kunnen voeren, is het niet alleen belangrijk dat de democratie als onderliggend principe voor bestuur voldoende wordt gesteund. Het is ook van belang dat de instituties die er dagelijks invulling aan geven voldoende vertrouwen en legitimiteit genieten.[19] Daarvoor moeten deze instituties laten zien dat zij problemen aanpakken, doelen verwezenlijken en rechten beschermen. Over het functioneren van de democratie en vooral over het functioneren van de politiek leven er in het publieke debat en onder burgers altijd wel zorgen. We lieten zien dat de democratie nog altijd een breed gedragen ideaal is. Maar in de dagelijkse politiek-bestuurlijke praktijk zijn altijd spanningen aanwezig (Diamond 1990; Burkens et al. 2017). De verwachting dat wensen en belangen in de samenleving zorgvuldig worden geïnventariseerd kan bijvoorbeeld wringen met het durven doorhakken van knopen in het belang van de langere termijn of de onmiddellijke crisisbeheersing. Ook kan het streven naar een zo groot mogelijke consensus wringen met het principe van politiek pluralisme, waarin tegengestelde belangen en opvattingen worden erkend en gewaardeerd. Voor het vertrouwen en de legitimiteit die mensen eraan geven, is van belang hoe de instituties met soort dilemma's omgaan, hoe ze daarbij tot beslissingen komen en hoe ze hierover verantwoording afleggen. In een democratie is blind vertrouwen in het bestuur helemaal niet zo constructief, maar diep wantrouwen evenmin. Wel is het constructief dat burgers de belangrijkste instituties van de democratische rechtsstaat met hun tijdelijke vertegenwoordigers kritisch volgen en op relevante aspecten beoordelen (zie o.a. Van der Meer en Zmerli 2017; Norris 2022).

In deze paragraaf bekijken we oordelen van burgers over relevante aspecten van het functioneren van de regering en Tweede Kamer. Voor de keuze van relevante aspecten, zijn heel wat lijstjes met normatieve kwaliteitscriteria voor goed bestuur beschikbaar (Rothstein en Teorell 2012; zie ook COE 2008; UNESCAP 2009). In de kern zijn deze terug te voeren op dezelfde democratische en rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en dekken ze gezamenlijk de verschillende fasen van de

19 Deze paragraaf is een lichte bewerking van de SCP-publicatie door Van Noije et al. (2023a).

beleidscyclus: de democratische kwaliteit aan de inputzijde van het beleidsproces, de procedurele rechtvaardigheid tijdens het beleidsproces en de behaalde resultaten aan de output- en outcomezijde (Easton 1957; Scharpf 2006). Wij volgen deze indeling, en beginnen met het politieke vertrouwen dat uit al deze oordelen zou moeten volgen. We bespreken dit steeds voor de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk, omdat uit onderzoek steeds blijkt dat veel mensen weinig onderscheid maken tussen beide instituties. Beide instituties worden vaak beoordeeld op basis van percepties van politiek Den Haag. Wij volgen dit perspectief van mensen om niet te veel in herhaling te hoeven vallen.

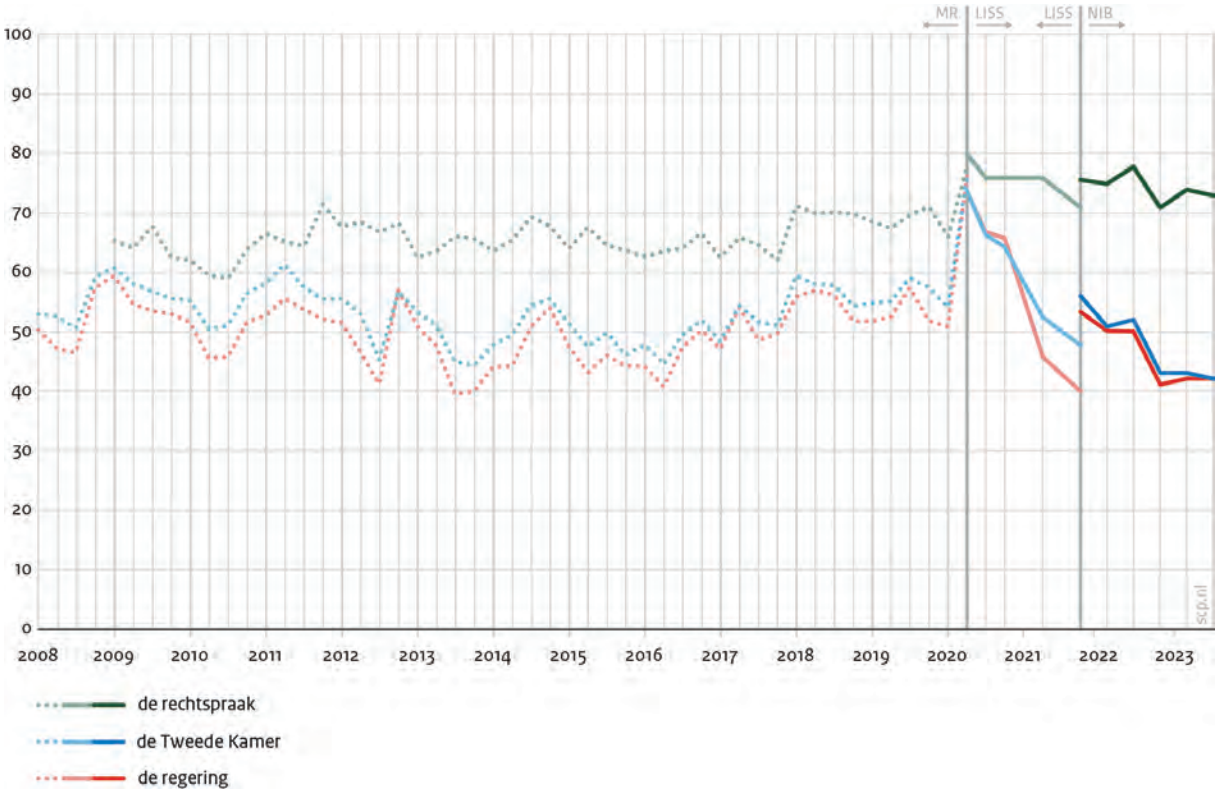
Politiek vertrouwen

Sinds 2008 wordt in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden gehanteerd.[20] Daardoor kunnen we niet alleen cijfers in kaart brengen, maar kunnen we deze ook beter duiden met behulp van de eigen woorden van mensen. Zo weten we niet alleen hoe het politieke vertrouwen zich de afgelopen decennia ontwikkelde (figuur 3.2), maar ook wat hierop volgens mensen van invloed was.

Vanaf eind 2021 is het vertrouwen in de regering en in de Tweede Kamer relatief laag in vergelijking met de vijftien jaar ervoor (figuur 3.2) – iets wat extra opvalt vanwege de vertrouwenspiek aan het begin van de coronacrisis. Mensen noemden de eenheid en het leiderschap van de politiek destijds als redenen voor het hoge vertrouwen, een verschijnsel dat overeenkomt met wat in de literatuur bekend staat als het '*rally 'round the flag*-effect': als mensen een bedreiging van buitenaf ervaren, verenigen ze zich achter de nationale leiding om hen hiertegen te beschermen (Mueller 1970).

20 Zie Den Ridder et al. (2023) voor meer uitleg over het COB en de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling waarop het rapport gebaseerd is.

Figuur 3.2 Voldoende vertrouwen in de regering, de Tweede Kamer en de rechtspraak, bevolking van 18 jaar en ouder, 2008-voorjaar 2023 (in procenten)[a,b]



a Weergegeven is het aandeel dat een score 6 t/m 10 geeft op een schaal van 1 (geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen).

b Van 2008 tot 2020 werd voor het COB elk kwartaal een enquête gehouden onder leden van het onderzoekspanel van MarketResponse (MR). Sinds juli 2021 wordt de COB-vragenlijst uitgevraagd als onderdeel van de SCP-enquête Nederland in Beeld (NIB), die via een steekproef van het CBS van start is gegaan. Ter overbrugging is de COB-enquête in 2020 en 2021 uitgevoerd in het LISS-panel van CentERdata. In deze figuur rapporteren we een lijn bij de overgang van MR naar LISS in 2020 en van LISS naar NIB in 2021.

Bron: SCP (COB'08-'21); SCP/CBS (NIB '21-'23)

Deze opleving bleek van korte duur; er volgde een scherpe daling waarvan herstel nog niet in zicht is. Als redenen voor het gedaalde politieke vertrouwen in 2021 en 2022 noemden mensen de vastgelopen formatie, uiteindelijk resulterend in een coalitie met exact dezelfde partijen en hoofdrolspelers. Ook noemden ze het maar niet adequaat afhandelen van de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen, en gebrek aan vermogen en zelfs de wil om actuele problemen op te lossen, zoals de hoge inflatie of slechte woningmarkt. Burgers zijn zowel bezorgd over de aanpak van grote maatschappelijke problemen als over de politiek bestuurlijke cultuur. Volgens hen luisteren politici niet en zijn ze niet eerlijk (zie Miltenburg et al. 2022: 32-46 en Den Ridder et al. 2022: 24-42). In het voorjaar van 2023 bleef het vertrouwen laag, met 42% (voldoende) vertrouwen in de regering en in de Tweede Kamer. Vergelijkbaar lage niveaus in politiek vertrouwen zagen we tijdens de vluchtelingencrisis in 2016, de economische crisis in 2012-2013 en de nasleep van de Fortuynrevolte in 2004.[21] Ook toen leek de oorzaak in een combinatie van factoren te liggen: economische recessie en politieke instabiliteit (Bovens en Wille 2008).

Vergeleken met andere EU-landen was het politieke vertrouwen onder Nederlanders doorgaans relatief hoog. De recente daling was in Nederland echter sterker dan elders, waardoor het

21 In de Eurobarometer wordt het vertrouwen in de regering en het parlement sinds 1997 op een min of meer vergelijkbare manier gevolgd. Ook daar zien we dat het vertrouwen in de regering in de zomer van 2022 laag was en vergelijkbaar laag als bij eerdere dips in 2004 en 2013.

Nederlandse politiek vertrouwen het Europees gemiddelde is genaderd (Miltenburg et al. 2022). Dat was overigens ook het geval tijdens de eerdere dip rond 2004 (Bovens en Wille 2008), maar slechts tijdelijk. Het vertrouwen steeg weer, waardoor Nederland zich vanaf 2006 wederom kon meten met andere *high trust societies*, zoals Denemarken en Zweden.

Er doen zich grote verschillen binnen de bevolking voor in opvattingen en oordelen over de democratie en de politiek, zeker ook tussen mensen met verschillende opleidingen en politieke voorkeuren. Hbo-/wo-opgeleiden en de achterban van regeringspartijen hebben meer vertrouwen in de politiek en zijn vaker tevreden over de democratie dan mensen met een mbo-opleiding en vooral de achterban van rechtse oppositiepartijen (zie bv. Van Noije et al. 2023a). Van der Meer (2022: 104) wijst erop dat de verschillen naar politieke voorkeur de afgelopen tien jaar zijn gegroeid en partijen hun kiezers ook zijn gaan mobiliseren op grond van de politieke onvrede onder hen. Zo wordt deze onvrede an sich tot politiek thema gemaakt, waardoor de kans toeneemt dat de politiek en het democratische proces zelf onderdeel worden van politieke strijd, en de legitimiteit ervan ter discussie komt te staan (Van der Meer 2022: 110).

Ervaren politieke responsiviteit

De democratische kwaliteit van politieke instituties wordt in hoge mate afgemeten aan de mate waarin ze responsief zijn voor de wensen en behoeften van burgers. Via responsieve politici worden mensen vertegenwoordig in ons representatieve systeem en hebben ze dus invloed. Responsiviteit wil niet zeggen dat politici zomaar alles moeten doen wat burgers vragen; ze kunnen ook voor de troepen uitlopen (Mansbridge 2003; Severs 2010). Het uitgangspunt is dat zij ernaar streven zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van burgers; daarbij kunnen zij een eigen afweging maken over hoe dat te doen. Zoals Pitkin al in 1967 stelde: '[Representatives] must not be found persistently at odds with the wishes of the represented, without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their views are not in accord with their interests' (p. 209-10). In navolging van Pitkin (1967) en Esaiasson et al. (2015) onderscheiden wij drie aspecten van responsiviteit: politici horen voeling te houden met de achterban (*to listen*), hun opvattingen en beslissingen af te stemmen op de voorkeuren van de achterban (*to adapt*) en – vooral in het geval van afwijkende beslissingen – deze actief te verantwoorden (*to explain*).

Het gebrek aan responsiviteit komt al jaren als belangrijke klacht over de politiek naar voren in onderzoek: politici luisteren niet en weten onvoldoende wat er voor mensen toe doet. Dat bleek ook in 2022 het geval. De responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering werd in dat jaar op al deze onderdelen ongeveer even kritisch beoordeeld (tabel 3.2). Zo'n een op de zeven vond dat ze meestal of altijd responsief zijn. Zeker een punt van aandacht voor de volksvertegenwoordiging, wier kerntaak het is om responsief te zijn. Er werd ook heel vergelijkbaar (zuinig of ongunstig) geoordeeld over de verschillende aspecten van responsiviteit: de mate waarin Tweede Kamerleden en de regering zich op de hoogte stellen van de wensen van burgers, aan die wensen proberen te voldoen en hun eigen standpunten en besluiten uitleggen.

Tabel 3.2 Gepercipieerde responsiviteit van Tweede Kamerleden en de regering, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Tweede Kamerleden…					
…zorgen dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	12	25	48	14	1
…leggen hun standpunten en besluiten uit	11	29	47	12	1
…proberen te voldoen aan de wensen van burgers	13	27	47	12	1
De regering…					
…zorgt dat ze op de hoogte blijven van de wensen van burgers	15	28	44	12	1
…legt hun standpunten en besluiten uit	13	28	44	14	1
…probeert te voldoen aan de wensen van burgers	15	30	44	10	1
…houdt vast aan haar plannen ongeacht wat de meeste mensen ervan vinden	6	12	38	32	12

a Vraagstelling: 'Zijn de volgende uitspraken volgens u van toepassing, als u denkt aan Tweede Kamerleden/de regering buiten verkiezingstijd?'

Bron: SCP (SCO'22)

Hoewel deze kritiek breed leefde onder de bevolking, waren sommige groepen kritischer dan andere. De grootste verschillen waren er naar politieke voorkeur. Vooral mensen die bij de verkiezingen in 2021 hebben gestemd op een van de cultureel-conservatieve partijen BBB, FVD, JA21 en PVV waren negatiever dan andere stemmers en dan niet-stemmers. Ook hing het oordeel over responsiviteit sterk samen met opleiding. Mensen die alleen basisschool of vmbo afrondden, vonden veel vaker (zo'n 2,5 keer) dat politici meestal niet of nooit responsief zijn dan hbo-/wo-opgeleiden. Er was een kleiner verschil naar leeftijd. Meer mensen van 35 jaar of ouder oordeelden negatief dan mensen jonger dan 35 jaar, waarbij de 35-54-jarigen het vaakst uitgesproken negatief waren (zie voor al deze groepsverschillen tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Uit onderzoek is gebleken dat het ervaren gebrek aan responsiviteit door deze groepen samenhangt met hun daadwerkelijke politieke vertegenwoordiging. Hun standpunten komen minder overeen met de standpunten van Tweede Kamerleden (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Deze standpunten worden daarmee minder meegewogen in de politieke besluitvorming, wat ook doorwerkt in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020).

Ervaren procedurele rechtvaardigheid van de politiek

Het handelen van de overheid is gebonden aan wettelijk vastgelegde procedures om machtsmisbruik en willekeur te voorkomen. Als besluiten en beleid niet alleen netjes volgens de regels, maar ook zorgvuldig en rechtvaardig worden gemaakt en uitgevoerd, is er sprake van procedurele rechtvaardigheid. De mate waarin burgers procedurele rechtvaardigheid ervaren, wordt van groot belang verondersteld voor het vertrouwen in de politiek en voor de aanvaarding van beleid (bv. Van den Bos 2009; Habermas 1975; Lind en Tyler 1988; Rawls 1971; Scharpf 2006; Tyler 2003). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat mensen die niet het resultaat krijgen dat ze willen, dit resultaat eerder zullen aanvaarden als ze vinden dat het wel procedureel rechtvaardig tot stand is gekomen. Empirisch onderzoek levert wisselend bewijs, mede door verschillen in onderzoeksopzet, voor de mate waarin waargenomen procedurele rechtvaardigheid van doorslaggevend belang is voor aanvaarding. Esaiasson et al. (2017) vinden er bijvoorbeeld wel steun voor, maar zien ook dat mensen die een gewenste uitkomst hebben gekregen, het proces eerder als rechtvaardig beoordelen dan

mensen die een ongewenste uitkomst kregen. De wenselijkheid van de uitkomsten blijkt soms toch net iets belangrijker voor vertrouwen en tevredenheid.

We bekijken de oordelen over procedurele rechtvaardigheid aan de hand van zes criteria,[22] ontleend aan lijstjes met criteria voor *good governance*, rechtsstatelijke principes (Burkens et al. 2017) en sociaalwetenschappelijk onderzoek (Van den Bos 2009). Volgens het eerste criterium van transparantie moet de overheid alle *relevante* informatie proactief, tijdig en toegankelijk aanreiken, zonder mensen te overspoelen met informatie. Ten tweede hoort de overheid betrouwbaar te zijn, wat wil zeggen dat zij voorspelbaar handelt ten opzichte van het verleden, gemaakte afspraken nakomt en willekeur uitsluit. Ten derde heeft de overheid de wettelijke en morele verplichting om iedereen gelijk te behandelen; elke schijn van privilege of achterstelling moet worden vermeden. In onze pluralistische en representatieve democratie moeten ten vierde alle *relevante* belangen in de samenleving in de besluitvorming *evenredig* meegewogen worden. Ten vijfde vraagt het criterium van legaliteit dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt, wat we hier afmeten aan percepties van integriteit. Het zesde en laatste criterium gaat over de plicht tot het afleggen van verantwoording voor beleidsuitkomsten, al dan niet afgedwongen via adequate *checks and balances*.

Besluit- en beleidsvorming in hoge mate intransparant, in mindere mate ook onvoorspelbaar

Politiek en bestuur zijn volgens onze ondervraagden weinig transparant. Ruim twee vijfde vond dat politieke besluiten en beleid meestal niet of nooit transparant tot stand komen; een kleine minderheid vond van wel. Eveneens twee vijfde voelde zich vaak overvallen door nieuw beleid. Over deze voorspelbaarheid van overheidsbeleid als indicator van betrouwbaarheid, waren met een kwart iets meer mensen positief, maar alsnog een minderheid (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Oordelen over transparantie en voorspelbaarheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

transparantie	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
In hoeverre worden politieke besluiten in Nederland volgens u transparant genomen? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom ze zijn genomen?	15	30	43	10	1
Nadat een politiek besluit is genomen, wordt beleid gemaakt en uitgevoerd. In hoeverre is beleid in Nederland volgens u transparant? Dat wil zeggen dat iedereen kan zien hoe en waarom het wordt uitgevoerd.	13	30	44	13	1
voorspelbaarheid	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens		(helemaal) eens	weet niet
Ik voel me vaak overvallen door nieuw overheidsbeleid	26		34	31	8

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Niet altijd sprake van gelijke behandeling door de overheid

Het aandeel mensen dat denkt dat Nederlandse overheidsorganisaties iedereen meestal niet of nooit gelijk behandelen, was met een derde groter dan het aandeel dat wel denkt dat er gelijk behandeld wordt (zie tabel 3.4). Mogelijk heeft de grote en aanhoudende publiciteit over de toeslagenaffaire en

22 Hieraan wordt soms het criterium 'inspraak' toegevoegd. Vanwege de inhoudelijke overlap met het inputcriterium 'responsiviteit' kiezen wij ervoor dit niet ook apart als procescriterium te behandelen.

de behandeling van Groningers bijgedragen aan dit kritische oordeel over gelijke behandeling. Dat kan ook gelden voor de actualiteit over protesten door boeren en klimaatactivisten ten tijde van het onderzoek, naast toenemende discussie over institutionele discriminatie.

Tabel 3.4 Oordelen over gelijke behandeling, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)

gelijke behandeling	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Hoe vaak behandelen overheidsorganisaties in Nederland iedereen als gelijk, zonder te kijken naar hun achtergrond, contacten, of positie in de maatschappij?	11	22	48	17	2

Bron: SCP (SCO'22)

Minder negatief over de bescherming van rechten van minderheden

Over de stelling dat de Nederlandse regering de rechten van minderheidsgroepen beschermt, waren mensen sterk verdeeld. 29% vond dat de regering dit wel doet; een kwart vond dat de regering dit niet doet (zie tabel 3.5). Eerder zagen we al dat mensen deze bescherming wel belangrijk vinden voor een democratie en dat mensen in vergelijkbare mate verdeeld zijn over de vraag in hoeverre dat in Nederland ook gebeurt (ESS'21/'22). Dat dit criterium minder negatief werd beoordeeld dan veel andere aspecten van procedurele rechtvaardigheid, kan erop wijzen dat het beschermen van deze rechten niet door iedereen als een verdienste van de overheid wordt gewaardeerd. Want uit ander onderzoek weten we dat sommigen vinden dat er juist te veel rekening wordt gehouden met minderheden – ten koste van de meerderheid (Dekker et al. 2017: 27). Ook zagen we in paragraaf 2.2 dat het soms uitmaakt welke groep dan precies aanspraak maakt op haar rechten en voor welk doel. Dat kan betekenen dat de rechten van sommige bevolkingsgroepen door sommige burgers minder belangrijk worden gevonden dan die van andere bevolkingsgroepen.

Tabel 3.5 Oordelen over inclusiviteit van rechten en belangen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

inclusiviteit	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
De Nederlandse regering beschermt de rechten van groepen die in de minderheid zijn.	25	36	29	10
De Nederlandse regering weegt de belangen van alle burgers mee in haar besluiten.	40	31	20	9
De Nederlandse Tweede Kamer weegt de belangen van alle burgers mee in zijn besluiten	37	33	22	8

a De percentages eens en helemaal eens en de percentages oneens en helemaal oneens zijn samengenomen.

Bron: SCP (SCO'22)

Gepercipieerde belangenafweging: grote twijfel of met iedereen rekening wordt gehouden

Meer mensen waren het oneens met de stellingen dat de regering en de Tweede Kamer de belangen van álle burgers in hun besluiten meewegen (tabel 3.5). Ongeveer een vijfde vond dat beide instanties dat wel doen; ongeveer twee vijfde vond van niet en had dus het idee dat er met sommige mensen minder rekening wordt gehouden.

Perceptie van integriteit: vriendjespolitiek van ambtenaren meer regel dan uitzondering

Een basisvoorwaarde voor procedurele rechtvaardigheid is dat de overheid zich aan de eigen regels houdt. De integriteit dient boven elke twijfel verheven te zijn, maar dat blijkt niet het geval. Slechts een op de tien mensen dacht dat Nederlandse ambtenaren zich meestal niet of nooit schuldig maken aan vriendjespolitiek. Iets meer, maar nog steeds slechts een derde, dacht dat Nederlandse ambtenaren zich meestal niet of nooit laten betalen voor persoonlijke diensten (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Oordelen over integriteit binnen de overheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

integriteit	(bijna) nooit	meestal niet	soms wel, soms niet	meestal wel	(bijna) altijd
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek?	1	9	51	33	6
Hoe vaak denkt u dat Nederlandse ambtenaren zich laten betalen voor persoonlijke diensten?	3	29	49	15	3

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Ook in het NKO2021 is aan mensen gevraagd hoe wijdverspreid corruptie in Nederland volgens hen is. Daar gaf een vijfde aan dat corruptie tamelijk of erg veel voorkomt; volgens ruim twee vijfde kwam het niet vaak of zelden voor. De harde term 'corruptie' droeg er mogelijk aan bij dat mensen in het NKO minder hard oordeelden dan in ons onderzoek.

Deze breed gedeelde perceptie van integriteitsproblemen staat haaks op het inzicht uit ander onderzoek dat het ontbreken van corruptie een van de belangrijkste redenen is waarom Nederlanders internationaal gezien relatief veel vertrouwen in het politieke systeem hebben (Van der Meer en Hakhverdian 2017). Om deze negatieve perceptie beter te begrijpen, hebben we de vraag naar vriendjespolitiek in een vervolgstudie herhaald en gevraagd dit antwoord in eigen woorden toe te lichten (Den Ridder et al. 2023). Daaruit bleek dat vooral aan drie typen situaties wordt gedacht: 1) het verlenen van (bouw)vergunningen; 2) het verdelen van baantjes of posities, en het elkaar de hand boven het hoofd houden om op posities te kunnen blijven zitten; en 3) het meer algemene 'elkaar iets gunnen', 'voor wat hoort wat', wat volgens sommigen past bij de politiek-bestuurlijke 'ons-kent-onscultuur' waarin voortdurend compromissen moeten worden gesloten.

Interessant hierbij is dat mensen niet alleen aan ambtenaren dachten bij het beantwoorden van deze vraag. Mensen verwezen in hun eigen voorbeelden ook regelmatig naar (lokale) politici en bestuurders, soms in het algemeen, soms naar specifieke personen die in de media kwamen. Sommigen zeiden te denken dat vriendjespolitiek op lokaal niveau vaker voorkomt dan landelijk. Ook is opvallend dat een deel van de mensen het zag als een algemeen verschijnsel dat op elke werkvloer wel voorkomt. Niets menselijks is de ambtenaar vreemd, is de gedachte. Niet iedereen vond dat kwalijk; het kan zelfs functioneel zijn om de relaties die je al kent en vertrouwt eerst te polsen. Het hoort er volgens hen bij en zal altijd wel voorkomen (Den Ridder et al. 2023).

Op de algemene vraag in hoeverre mensen erop vertrouwen dat Tweede Kamerleden, leden van de regering en ambtenaren hun best doen voor Nederland, antwoordde iets meer de helft van de mensen daarin enig vertrouwen te hebben (een rapportcijfer van zes of hoger, Van Noije et al. 2023a:

122). De oordelen over de intenties van deze drie groepen overheidsfunctionarissen ontliepen elkaar niet veel. Het CBS verzamelt naast cijfers over vertrouwen in instituties ook gegevens over vertrouwen in politici en ambtenaren. Ambtenaren scoren daarin beter dan politici. In 2022 had 24% van de Nederlanders (tamelijk) veel vertrouwen in politici; in ambtenaren had 43% (tamelijk) veel vertrouwen (CBS 2023). Als mensen in open antwoorden (spontaan) zorgen uiten over de intenties van met name politici, dan gaat het er vooral over dat zij zich te veel zouden richten op eigen- of partijbelang, en te weinig op het algemeen belang (zie o.a. Den Ridder et al. 2023).

We weten dat sommigen twijfelen aan de competenties van zowel ambtenaren als politici (zie ook Peeters et al. 2020: 52) en bespraken al dat er mensen zijn die vinden dat ambtenaren zich schuldig maken aan vriendjespolitiek (Van Noije et al. 2023a). Maar welke zorgen er precies leven over de intenties van ambtenaren, kunnen we nog niet zeggen. Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht naar oordelen en verwachtingen over ambtenaren, blijkt dat veel mensen een negatief beeld hebben van ambtenaren. Ze zouden arrogant, saai, corrupt, lui of star zijn. Mensen met lagere inkomens en mensen die in de private sector werken of een eigen bedrijf hebben, zijn negatiever dan gemiddeld (Bertram et al. 2022: 237). Nederlanders verwachten van ambtenaren dat ze responsief zijn, dienstverlenend, onpartijdig en eerlijk. Daarbij wordt onpartijdigheid door Nederlandse respondenten belangrijker gevonden dan door respondenten in de twee andere onderzochte landen, de Verenigde Staten en Zuid-Korea (Neo et al. 2022).[23]

Onvoldoende vertrouwen in correctiemechanismen voor de uitvoering

Als er dan fouten worden gemaakt door uitvoeringsorganisaties, geloofde de grootste groep (twee vijfde) niet dat er voldoende controle is om dit te kunnen bijsturen; een vijfde dacht wel dat er voldoende controle op fouten is. Ruim een kwart was neutraal. Over de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer ten aanzien van de regering waren de meningen meer verdeeld. Een kwart dacht dat de Kamer onvoldoende mogelijkheden heeft om de regering te controleren en te corrigeren, terwijl een derde dacht dat de Kamer daarvoor wel voldoende mogelijkheden heeft. Het grootste deel van de mensen zat hier met hun oordeel tussenin of wist het niet (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 Oordelen over controlemechanismen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

controlemechanismen	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
Er is voldoende controle op de werkwijze van uitvoeringsorganisaties (zoals de politie, de onderwijsinspectie of de jeugdzorg) om deze bij te kunnen sturen als er fouten worden gemaakt.	41	27	19	13
De Tweede Kamer heeft voldoende mogelijkheden om de regering te controleren en te corrigeren.	24	28	32	16

a De percentages eens en helemaal eens en de percentages oneens en helemaal oneens zijn samengenomen.

Bron: SCP (SCO'22)

In paragraaf 2.3 zagen we dat een ruime meerderheid van 90% het goedvond dat de regering de toestemming van het parlement nodig heeft om wetten te wijzigen en dat 80% vond dat de regering de Tweede Kamer niet mag negeren, zelfs als het parlement de regering tegenwerkt. Dit wijst erop dat parlementaire controle op de regering belangrijk gevonden wordt. Het zijn hoge percentages in

23 Voor het oordeel maakt wel uit aan welke soort ambtenaren mensen denken: over onderwijzers en zorgmedewerkers wordt positiever geoordeeld dan over parkeercontroleurs of inspecteurs (De Boer 2020).

vergelijking met het kwart dat aangaf dat de Tweede Kamer onvoldoende controle- en correctiemogelijkheden heeft. In combinatie lijkt dit erop te wijzen dat de positie van de Kamer ten opzichte van de regering voor mensen niet sterker hoeft te zijn dan ze is, of althans dat mensen hierover erg verdeeld of onzeker zijn. Een aanzienlijk aandeel van twee vijfde dacht niet dat er voldoende controle op de uitvoering is. Mogelijk heeft de toeslagenaffaire dit algemene beeld van de uitvoering in de hand gewerkt.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid verschilt ook naar politieke voorkeur en opleiding

De negatieve oordelen over de verschillende criteria van procedurele rechtvaardigheid komen samen in dezelfde mensen: wie negatief is over een bepaald aspect van procedurele rechtvaardigheid, is dat vaak ook over andere aspecten. Ook hier tekenen de duidelijkste verschillen zich af naar politieke voorkeur, gevolgd door opleiding en leeftijd.[24] Mensen die bij de verkiezingen van 2021 hebben gestemd op een van de cultureel conservatieve partijen PVV, FVD, BBB of JA21 oordeelden veel vaker en in de breedte negatief dan alle andere (niet-)stemmers. Mensen met een hbo- of wo-diploma oordeelden overal minder negatief dan mensen met een havo-, vwo- of mbo-diploma; deze laatste groep oordeelde vaak minder negatief dan mensen met afgerond basisonderwijs of een vmbo-diploma. Hun oordelen over gelijke behandeling, inclusieve belangenafweging en controlemechanismen verschilden echter niet. Ten slotte waren de verschillen naar leeftijd minder eenduidig, maar in het algemeen oordeelden jongeren het minst negatief (tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Ervaren effectiviteit van politiek en bestuur

Het uiteindelijke bestaansrecht ontlenen de overheid en haar politieke instituties aan het bereiken van collectieve doelen en tot stand brengen van collectieve voorzieningen die door mensen individueel moeilijker of niet te realiseren zijn. Dat bepaalt immers de meerwaarde van de overheid en is een belangrijke bron van haar legitimiteit, ook wel outputlegitimiteit genoemd (Scharpf 2006). Van alle denkbare outputcriteria hebben we gekeken naar het algemene oordeel over het probleemoplossend vermogen en de distributieve rechtvaardigheid van het landelijke bestuur.

Meest uitgesproken negatief over het oplossend vermogen van de overheid

Meer dan de helft van de ondervraagden vond niet dat de overheid erin slaagt om grote maatschappelijke problemen op te lossen, en de helft was ontevreden over de prestaties van de regering (zie tabel 3.8). Nog geen tiende was positief over dat probleemoplossende vermogen van de overheid en slechts een op de zeven beoordeelde de prestaties van de regering positief. Over de inspanningen van de regering waren mensen iets milder, evenals over haar daadkracht in crisistijd, waarbij mensen mogelijk vooral aan de coronapandemie gedacht zullen hebben. Nog altijd was echter zo'n twee vijfde hierover negatief. Over de effectiviteit van het bestuur oordeelden mensen dus het meest uitgesproken negatief, negatiever dan over welk input- of procescriterium dan ook.

24 Bivariaat getoetst, niet gecontroleerd voor andere achtergrondkenmerken.

Tabel 3.8 Oordelen over het oplossend vermogen van de overheid, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

	(helemaal) oneens	niet oneens, niet eens	(helemaal) eens	weet niet
De overheid slaagt erin grote maatschappelijke problemen op te lossen.	55	29	8	8
De overheid is daadkrachtig in tijden van crisis.	43	31	19	6
mate van tevredenheid over	(zeer) ontevreden	neutraal	(zeer) tevreden	weet niet
inspanningen van de Nederlandse regering	40	34	20	5
prestaties van de Nederlandse regering	49	32	14	5
verdeling van rijkdom in Nederland	56	28	11	5
mate waarin iedereen toegang heeft tot goede zorg en onderwijs	30	26	41	3
mate waarin iedereen een veilige leefomgeving heeft	27	35	34	4

a Door afronding tellen niet alle rijen op tot 100%.

Bron: SCP (SCO'22)

Rechtvaardige verdeling: tevredener over toegang tot zorg en onderwijs dan over verdeling rijkdom

Lichtpuntjes in het sombere beeld dat mensen over het functioneren van politiek en bestuur schetsten, zien we in hun tevredenheid over de mate waarin iedereen in Nederland toegang heeft tot goede zorg, onderwijs en een veilige leefomgeving. Dit raakt aan wat vaak distributieve rechtvaardigheid wordt genoemd: de mate waarin de kosten en baten, de lusten en de lasten van beleid rechtvaardig over mensen worden verdeeld. Meer mensen waren tevreden dan ontevreden over de verdeling van deze basisvoorzieningen; dat gold het sterkst voor de toegang tot goede zorg en onderwijs. Mogelijk ervaren mensen zorg, onderwijs en veiligheid als verworvenheden van onze verzorgingsstaat, en niet zozeer als verdiensten die ze aan de huidige regering of vorige regeringen toeschrijven (zie ook Miltenburg et al. 2022: 29). Daarentegen was ruim de helft van de burgers (zeer) ontevreden over de verdeling van rijkdom in Nederland. Dit ligt in lijn met de bevinding dat ook ruim de helft van de mensen *niet* vindt dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen (ESS'20/'22) (zie tabel 3.1).

Mensen met een hbo- of universitair diploma en jonge mensen oordeelden het minst vaak negatief in vergelijking met andere opleidings- en leeftijdsgroepen over zowel de effectiviteit van bestuur als de verdeling van rijkdom en voorzieningen in Nederland (tabel A.3 in bijlage A bij Van Noije et al. 2023a).

Meest zwaarwegend voor politiek vertrouwen: effectiviteit, inclusiviteit en responsiviteit

Alle onderzochte criteria zijn van belang voor het functioneren van politiek en bestuur, en vragen om aandacht als startpunt om de tevredenheid over en het vertrouwen in de politiek te verbeteren. Sommige criteria blijken echter zwaarwegender voor het politieke vertrouwen van burgers dan andere. Dat wordt duidelijk als we de relatie van al deze criteria tot politiek vertrouwen in samenhang analyseren. Dan springen er drie uit. De *ervaren effectiviteit* van politiek en bestuur hangt het sterkst samen met het politieke vertrouwen. Daarnaast hangen ook de *ervaren inclusieve behandeling* van groepen en hun belangen, en de *ervaren politieke responsiviteit* samen met politiek vertrouwen (zie tabel 3.9).[25]

25 We tonen de analyse voor het vertrouwen in de regering; de bevindingen zijn vergelijkbaar voor het vertrouwen in de Tweede Kamer.

Tabel 3.9 Samenhang van vertrouwen in de regering met ervaren responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en percepties van overheidsresultaten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in ongestandaardiseerde coëfficiënten)[a,b,c]

responsiviteit	0,44*
procedurele rechtvaardigheid	
transparantie	-0,13
voorspelbaarheid	0,18*
inclusieve behandeling	0,89*
integriteit	0,14
checks and balances	0,12
overheidsprestaties	
effectiviteit	1,08*
distributieve rechtvaardigheid	0,10
idee waar regering heen wil	-0,09
visie regering	-0,14
controlevariabelen	
leeftijd	0,01*
vrouw	0,18*
opleiding basis/vmbo (ref.)	
opleiding mbo/havo	0,07
opleiding hbo/wo	0,17
R2	0,66
n	2483

* = p < 0,01

a Vraagstelling: 'Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u in de regering heeft?' Op een schaal van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen). De antwoordoptie 'ik weet het niet' is hier buiten beschouwing gelaten.
b Alle variabelen zijn op een gelijke schaal gemeten, waardoor de coëfficiënten onderling te vergelijken zijn.
c Zie Van Noije et al. (2023a) voor meer informatie over deze analyse.

Bron: SCP (SCO'22)

We zien al jaren structureel grote verschillen in politiek vertrouwen tussen bevolkingsgroepen, in het bijzonder naar opleiding. Een mogelijke verklaring voor dit verschil had kunnen zijn dat de opleidingsgroepen verschillen in de mate waarin ze de afzonderlijke aspecten van overheidsfunctioneren laten meewegen in hun vertrouwen. Onze analyse liet deze verschillen echter niet zien; effectiviteit, inclusiviteit en responsiviteit zijn van vergelijkbaar groot belang voor het vertrouwen van mensen met verschillende opleidingen. Het feit dat deze drie criteria even zwaarwegend blijken voor verschillende (opleidings)groepen, maakt hun betekenis voor (herstel van) politiek vertrouwen des te groter (Van Noije et al. 2023b).

Een waarschijnlijkere verklaring voor het verschil in politiek vertrouwen tussen opleidingsgroepen is daarom onze eerdere bevinding dat mensen met alleen basisonderwijs of een vmbo-diploma het overheidsfunctioneren op deze drie zwaarwegende criteria nóg negatiever beoordelen dan mensen met een hbo- of wo-diploma al doen. Zij ervaren minder politieke responsiviteit, vinden minder vaak dat met de belangen van alle burgers rekening wordt gehouden en ervaren minder probleemoplossend vermogen bij de overheid. En daarvoor lijkt ook wel een aanleiding te zijn: deze groep wordt minder goed vertegenwoordigd in de Tweede Kamer (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Deze ongelijke vertegenwoordiging werkt vervolgens door in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020) en daarmee ook in de uitkomsten van beleid. Dit is dus niet alleen een kwestie van beleving (zie ook Remkes et al. 2018).

3.3 Oordelen over de rechtspraak

Voor de stabiliteit van de democratische rechtsstaat is niet alleen de legitimiteit van de politieke instituties van groot belang, maar ook die van de instituties voor de rechtshandhaving. Vertrouwen in deze instituties, in het bijzonder de politie en de rechter, zijn hiervoor een eerste indicator. Burgers die zich beter beschermd voelen door adequate rechtshandhaving en rechtsbescherming durven meer op elkaar te vertrouwen en onderlinge contacten aan te gaan, en zullen zich ook zelf meer aan de regels van de rechtsorde houden, zo veronderstellen onder meer Fukuyama (1995) en Niemeijer en Wijck (2013).

Net als het politieke vertrouwen is ook het vertrouwen in de rechtspraak beweeglijk, maar het handhaaft zich op een veel hoger niveau (zie figuur 3.2). Dat geldt overigens ook voor het vertrouwen in de politie. In het voorjaar van 2023 geeft 73% de rechtspraak een voldoende voor vertrouwen. Verschillende mechanismen beïnvloeden het vertrouwen van burgers in de rechtspraak (Van Noije en Putters 2017). Zo zijn er factoren buiten de rechtspraak om die het vertrouwen in de rechtspraak mede bepalen, en de schommelingen ook mede kunnen verklaren. Het is bijvoorbeeld deels afhankelijk van het algemene vertrouwen dat op een bepaald moment in de samenleving heerst (het vertrouwen in andere instituties en tussen mensen onderling) en daarmee van het opinieklimaat. Daarop heeft de rechtspraak zelf weinig invloed. Volgens Elchardus (2002) versterken of verzwakken dezelfde factoren die het vertrouwen in de ene institutie beïnvloeden, ook het vertrouwen in een andere institutie. Uit onderzoek blijkt een zeer sterke relatie tussen vertrouwen in andere mensen en overheidsinstituties (Ren et al. 2005; Veer et al. 2013).

Dat verklaart nog niet waarom het vertrouwen in de rechtspraak structureel hoger is dan dat in veel andere overheidsinstituties. Dat kan te maken hebben met het feit de rechtspraak meer als institutie op de voorgrond treedt dan via de personen die er uitvoering aan geven (Van Noije en Putters 2017). Vertrouwen in instituties (*confidence*) is robuuster dan vertrouwen in personen (*trust*) (Luhmann 1979). Rechters worden meer dan Tweede Kamerleden of ministers gezien als ambtsdragers, veel minder als individuen die mensen vanuit de media kennen en die daar publiekelijk uitglijers kunnen maken. De overtuiging dat mensen die dit ambt vervullen vanuit een sterke beroepsethiek te werk gaan, bleek een belangrijke factor voor het vertrouwen in de rechtspraak (Dekker en Van der Meer 2007).

Dit zou betekenen dat de rechtspraak in hoge mate als institutie wordt beoordeeld op haar procedurele rechtvaardigheid, en hierop ook positief wordt beoordeeld. De uitkomsten van de rechtspraak (output) zijn dan vooral ook een gevolg van de rechtvaardige toepassing van juridische procedures in combinatie met een zorgvuldige invulling van de interpretatieruimte die de rechter toekomt. Zoals we in de vorige paragraaf met input-, proces en outputcriteria keken naar de legitimiteit van politieke instituties, kunnen we soortgelijke criteria gebruiken om de toegekende legitimiteit aan de rechtspraak beter te begrijpen. Met dit verschil dat democratische inputcriteria wat meer op afstand van de rechter staan. De rechter wordt niet door het volk gekozen, krijgt zijn mandaat niet direct van de bevolking, is geen volksvertegenwoordiger, maar dient met enige distantie wel de democratisch tot stand gekomen wet toe te passen. De rechtspraak volgt de politiek, maar kan deze op basis van zijn eigen wetgeving wel tot de orde roepen (Burkens et al. 2017). Inputcriteria als responsiviteit laten we daarom buiten beschouwing.[26] We kijken naar de

26 Toch raakt responsiviteit wel aan de retributivistische functie van de rechtspraak, die tot doel heeft voor maatschappelijke vergelding te zorgen. De gevoelstemperatuur in de samenleving is bepalend voor de behoefte aan vergelding. De rechter houdt in meer of mindere mate rekening met deze gevoelstemperatuur en is daarmee in zekere mate responsief. Omdat vergelding doorgaans als erkend doel

waargenomen procedurele rechtvaardigheid en de waargenomen effectiviteit van de rechtspraak als alternatieve of aanvullende verklaringen voor het hoge vertrouwen in de rechtspraak. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van data doen we dat echter op basis van een selectieve set van proces- en outputcriteria.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak

In het geval van ervaren procedurele rechtvaardigheid gaat het niet om wat de rechter vonnist, maar om hoe en waarom hij dat doet (bv. Tyler 2003). Procedurele rechtvaardigheid in de rechtspraak kan aan vergelijkbare criteria worden afgemeten als beschreven in de vorige paragraaf over de politieke instituties (Van den Bos 2009), al geeft de rechter er op een andere manier invulling aan. Ten eerste geldt de transparantie en toegankelijkheid van de informatievoorziening, over het delict en de uitspraak, maar vooral over de overwegingen die tot de uitspraak hebben geleid. Ten tweede mag een rechter niet willekeurig of vooringenomen lijken, maar moet deze bij uitstek betrouwbaar en objectief zijn, bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie. Ten derde moet de schijn van een ongelijke behandeling van burgers worden vermeden. Iedereen is gelijk voor de wet; hooguit de persoonlijke omstandigheden variëren. Ten vierde moeten mensen ook bij de rechter het gevoel krijgen dat ze gehoord worden en dat hun kant van het verhaal wordt meegewogen in de beoordeling van de zaak. Het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden levert hieraan bijvoorbeeld sinds 2005 een belangrijke bijdrage. Hiermee hangt het vijfde criterium nauw samen: alle belanghebbenden moeten voldoende aandacht krijgen. Wederhoor is van belang. Aan de representativiteitsregel wordt in de rechtspraak doorgaans al tegemoetgekomen door de optredens van de officier van justitie en de advocaat.

Het relatieve belang van procedurele rechtvaardigheid voor politiek vertrouwen ten opzichte van de uitkomsten van beleid wordt in de politicologische literatuur wel algemeen aangenomen, maar zeer wisselend is bevestigd. Dat belang is in onderzoek naar de rechtspraak eenduidiger aangetoond. Het blijkt zwaarwegender voor de aanvaarding van uitkomsten en het vertrouwen dan de uitkomsten waarmee burgers geconfronteerd worden (Van den Bos 2009; Hough et al. 2013; Tyler 1990). Een belangrijke reden hiervoor is dat het voor burgers moeilijker is om informatie te verzamelen over distributieve rechtvaardigheid of recidivereductie als gevolg van rechterlijke uitspraken (Van den Bos 2009). Daarvoor moeten zij immers inzicht hebben in de ernst, omstandigheden en uitkomst van de zaken van andere burgers. Het vertrouwen in procedurele rechtvaardigheid kan daarentegen door de rechter worden gewonnen of verspeeld met de wijze waarop met burgers wordt gecommuniceerd. De rechterlijke macht neemt via persrechters en sociale media steeds vaker ook zelf initiatief om vonnissen publiekelijk toe te lichten. De mate waarin en de manier waarop rechters deel zouden moeten nemen aan het publieke debat is onderwerp van discussie (zie bv. Buruma 2017; Dijkstra 2017; Lie 2017). In elk geval moeten de overwegingen achter een vonnis aan de betrokken partijen in begrijpelijke termen duidelijk worden gemaakt. Als burgers vervolgens het idee hebben dat een vonnis zorgvuldig tot stand is gekomen, zou dit de acceptatie bevorderen.

Wij beschikken over drie indicatoren voor procedurele rechtvaardigheid, alle gerelateerd aan de perceptie van gelijke kansen: de mate waarin ieders zaak onbevooroordeeld wordt behandeld, de mate waarin iedereen langs dezelfde lat bestraft wordt en de mate waarin iedereen gelijke toegang tot de rechter heeft.[27] De financiële toegankelijkheid wordt door Nederlanders breed als ongelijk

van de rechtspraak wordt gezien, en niet voortkomt uit de plicht tot democratische verantwoording, bespreken we het hier als outputcriterium voor (waargenomen) effectiviteit.

27 De indicator 'gelijke toegang tot de rechter' hadden we in plaats van als procescriterium ook als outputcriterium kunnen meenemen.

gezien: bijna negen op de tien mensen dat het voor sommigen moeilijker is dan voor anderen om een rechtszaak te beginnen omdat het duur is. Daarmee wordt de rechtspraak duidelijk niet als publieke voorziening voor iedereen gezien. Staan mensen eenmaal voor de rechter, dan kunnen zij volgens een grote meerderheid van ruim twee derde wel rekenen op een onbevooroordeelde behandeling van hun zaak. Toch is slechts twee vijfde overtuigd van het feit dat de rechter geen verschil maakt tussen de personen die voor hem staan, terwijl ruim een derde denkt dat sommige mensen onder vergelijkbare omstandigheden zwaarder worden gestraft dan anderen (zie tabel 3.10).

Mensen zijn dus behoorlijk verdeeld over de vraag of mensen ongelijk worden behandeld door de rechtspraak. Vergeleken met het vermoeden van ongelijke behandeling door de politie, valt dit voor de rechter echter mee: een grote meerderheid van ruim twee derde denkt dat de politie sommige mensen sneller aanhoudt dan andere, zonder dat de situatie daartoe aanleiding geeft.

Tabel 3.10 Evaluaties van de rechtspraak en rechtvaardige behandeling door rechters en politie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2022 (in procenten)[a]

	eens	niet eens, niet oneens	oneens
Ik denk dat het voor sommige mensen vanwege de kosten moeilijker is om een rechtszaak te beginnen dan voor anderen.	88	3	6
In ons land kan iedereen erop rekenen dat de rechter zijn of haar zaak onbevooroordeeld zal behandelen.	71	14	12
Ik denk dat sommige mensen een zwaardere straf dan anderen krijgen, ook al is hun situatie vergelijkbaar en hebben ze hetzelfde gedaan.	35	13	42
Ik denk dat sommige mensen in een vergelijkbare situatie sneller door de politie worden aangehouden dan anderen.	70	9	17

a De antwoordcategorie 'weet niet/ geen antwoord' is niet getoond, waardoor de rijen niet optellen tot 100%.

Bron: SCP/CBS (CV'19/'22)

Deze cijfers plaatsen kanttekeningen bij de mate waarin burgers overtuigd zijn van de procedurele rechtvaardigheid van de rechtspraak, waar het de gelijke behandeling betreft. Mensen lijken wel te geloven dat rechters zich objectief en betrouwbaar over zaken buigen, maar lijken er minder sterk van overtuigd dat ook de toegang en de uitkomst voor iedereen gelijk zijn. Eerder zagen we al dat Nederlanders een gelijke behandeling door rechtbanken van het grootste democratische belang vonden, maar verdeelder waren over mate waarin dit in Nederland ook werkelijk het geval is (ESS'20/'22). De cijfers in tabel 3.10 ondersteunen deze twijfel.

Er is enig onderzoek gedaan naar selectiviteit in de strafrechtketen. Daarin wordt bevestigd dat ongelijke behandeling voorkomt. Enkele jaren geleden heeft de politie ook expliciet erkend dat sommige mensen, voornamelijk jongemannen met een migratieachtergrond, vaker staande worden gehouden (NPEOB 2015). Deze vorm van institutionele discriminatie staat wel bekend als etnisch profileren. Als aanhoudingen onterecht zijn, hoort dit verderop in de strafrechtketen te worden vastgesteld en gecorrigeerd. Het openbaar ministerie (OM) kan besluiten een zaak niet voor de rechter te brengen; de rechter kan tot vrijspraak besluiten. Toch gebeurt dit niet altijd. Uit onderzoek van Wermink et al. (2015) en Wingerden en Wermink (2016) bleek dat aan verdachten met een bepaalde migratieachtergrond tussen 2005 en 2007 zwaardere straffen werden opgelegd dan aan Nederlandse verdachten zonder migratieachtergrond (onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en

Enerzijds kan het namelijk gezien worden als dimensie van distributieve rechtvaardigheid, een outputcriterium, doordat de voorziening op zich, en de baten die ze kan opleveren, voor iedereen in gelijke mate beschikbaar dient te zijn. Anderzijds kan het gezien worden als procedureel criterium door gelijke toegang te zien als aspect van gelijke behandeling. Wij kiezen, enigszins arbitrair, voor het laatste.

langere straffen). De verschillen konden deels worden toegeschreven aan verschillen in de ernst van het gepleegde feit, of andere (relevante) verschillen tussen daders en processen. Maar het volledige verschil werd hier niet door verklaard. Een dergelijke analyse staat of valt met de vraag hoe je de strafzwaarte van verschillende typen sancties vaststelt en met elkaar vergelijkt: is een lage gevangenisstraf zwaarder of minder zwaar dan een hoge geldboete? De onderzoekers vergeleken de strafzwaartes daarom op twee manieren: een volgens de puur formele wettelijke regels en een waarbij rekening gehouden werd met de maatschappelijke percepties van strafzwaarte. En dat maakte uit. Puur juridisch werden geen verschillen in opgelegde strafmaat vastgesteld tussen herkomstgroepen; maar uitgaande van de maatschappelijk gewogen strafzwaartes, bleek dat Turkse Nederlanders van de eerste generatie en Marokkaanse Nederlanders van de tweede generatie onder vergelijkbare omstandigheden zwaarder werden gestraft.

Ongelijke bestraffing naar maatschappelijke positie kwam in ieder geval rond de eeuwwisseling nog voor (Rovers 1999). Het betrof eerder de strafsoort dan de strafmaat. Aan financieel draagkrachtige verdachten werden relatief vaak hogere boetes opgelegd en minder vaak onvoorwaardelijke of vrijheidsstraffen. Ook was er een neiging om witteboordencriminaliteit, vaker gepleegd door vermogender mensen, als minder ernstig te beschouwen dan straat- of blauweboordencriminaliteit, waardoor dit vaker werd afgedaan door een boete of transactie door het OM of de rechter. Het is voorstelbaar dat een milde behandeling van economische criminaliteit, zeker na de economische crisis die in 2007 door de financiële beroepsgroep werd veroorzaakt, op weinig begrip in de samenleving kan rekenen.

Recenter werd een kwalitatieve verkenning uitgevoerd naar het verschijnsel klassenjustitie (Van den Bos et al. 2021),[28] naar aanleiding van de motie van Tweede Kamerlid Van Nispen. Op basis hiervan kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of en hoe vaak klassenjustitie gepleegd wordt. Wel gaven gesprekken met 45 mensen die beroepsmatig betrokken zijn bij de strafrechtketen reden te denken dat selectiviteit voorkomt. De auteurs benadrukken dat het daarbij moeilijk te bepalen is in hoeverre het dan ook om illegitieme vormen van selectiviteit gaat. De persoonlijke omstandigheden en het recidiverisico van een verdachte worden immers meegewogen en leiden tot verschillen in de uitspraak. Deze verschillen kunnen te rechtvaardigen zijn, maar de professionals houden er ook rekening mee dat (vooral onbewuste) vooroordelen over mensen uit lagere klassen of met een migratieachtergrond meewegen in de opsporing, vervolging en berechting. Dat risico zien ze als groter naarmate de discretionaire ruimte voor de rechtshandhavers groter is, en de afstand tot de leefwereld van de verdachten groter. Ook de moeite en capaciteit die het kost om sommige zaken rond te krijgen, zou ertoe kunnen leiden dat financiële instellingen en andere ondernemingen vaker ‘wegkomen’ met transacties, vergeleken met gemakkelijker rond te krijgen zaken van veelvoorkomende criminaliteit die vaker door mensen met een lagere sociaal-economische status worden gepleegd. Van vriendjespolitiek zou hier echter geen sprake zijn. De burgers die zijn gesproken,[29] zijn er sterker dan de professionals van overtuigd dat klassenjustitie voorkomt. Wel lopen de meningen uiteen in hoeverre het een structureel probleem is.

28 Van den Bos et al. (2021: 8) definiëren klassenjustitie als volgt: ‘Klassenjustitie is selectieve rechtspleging die iemand illegitiem benadeelt wanneer die persoon niet tot de heersende klasse behoort en illegitiem bevoordeelt wanneer die persoon wel tot de heersende klasse behoort. Deze vormen van benadeling of bevoordeling kunnen illegitiem zijn op grond van het recht en/of door burgers als illegitiem worden ervaren. Vormen van bevoordelende en benadelende klassenjustitie kunnen zowel op directe als indirecte en zowel op bewuste als onbewuste wijze tot stand komen en kunnen systematisch of incidenteel van aard zijn.’

29 Interviews met twee ervaringsdeskundigen en een focusgroepgesprek met kritisch geïnteresseerden in het onderwerp.

Van Bos et al. (2021) zien drie typen verklaringen voor mogelijk illegitieme selectiviteit zoals naar voren gebracht door de respondenten: cognitieve, motivationele en systemische verklaringen. Dit onderscheid is volgens hen van belang voor een zuivere aanpak van het probleem. Discriminatie op basis van bewuste of onbewuste vooroordelen of gebrek aan identificatie (cognitief) vraagt om een andere aanpak dan selectiviteit op basis van capaciteitstekorten of andere praktische onmogelijkheden (systemisch) of selectiviteit die bewust en beargumenteerd tot stand komt (motivationeel). Interessante systemische factoren die door respondenten naar voren zijn gebracht zijn ten eerste verantwoordingsmechanismen. Enerzijds wordt het ontbreken van structuren voor openbare verantwoording voor keuzes voorafgaand aan een berechting genoemd. Anderzijds wordt geconstateerd dat uitspraken nu veel uitvoeriger worden gemotiveerd dan 20 jaar geleden, mede vanuit een sterkere behoefte om aan te tonen dat er geen oneigenlijke gronden hebben gespeeld. Ook de mogelijkheid tot hoger beroep wordt genoemd als instrument om illegitieme selectiviteit te corrigeren. Als punt van (systemische) aandacht wordt door enkele respondenten meegeven dat het OM als politiek afhankelijk gezien kan worden, doordat de minister van Justitie en Veiligheid aanwijzingsbevoegd is. Politieke beïnvloeding kan klassenjustitie in de hand werken. Deze respondenten denken niet dat het OM politiek wordt beïnvloed, maar dat het daarvoor wel moet oppassen (Van den Bos et al. 2021: 88).[30]

Ervaren effectiviteit van de rechtspraak

Ervaren effectiviteit draait om de vraag of de rechtspraak volgens burgers de goede dingen doet en dit ook goed doet. Op individueel niveau geldt daarvoor het criterium van distributieve rechtvaardigheid (bv. Van den Bos 2009): de persoonlijke ervaring dat de uitkomst die de rechtspraak voor mensen heeft bereikt, rechtvaardig is. Op maatschappelijk niveau gaat het om de perceptie of de rechtspraak doet wat ze in de ogen van de samenleving moet doen. Volgens de verenigingstheorie, onderliggend aan de moderne straftoepassing, heeft de rechtspraak een tweetal functies: een *instrumenteel preventieve* functie en een *retributivistische* functie. Instrumenteel beredeneerd is de rechtspraak in eerste instantie effectief als bestraffing de dader er via afschrikking of resocialisatie van weerhoudt om nogmaals over de schreef te gaan (specifieke preventie), en/of als de straf er via normbevestiging en afschrikking in slaagt de bredere bevolking te doen terugdeinzen voor soortgelijke wetsovertredingen (generale preventie). In tweede instantie moet de rechtspraak vanuit haar retributivistische functie zorgen voor rechtsherstel. Dat houdt in dat er vergelding dient plaats te vinden voor het leed dat de slachtoffers en de samenleving als geheel is aangedaan, waarvoor zowel leedtoevoeging bij de dader en als compensatie voor aangedaan leed aan het slachtoffer nodig is (zie bv. Keijser 2004).

De strafzwaarte is de meest in de oog springende indicatie waarvan burgers ervaren effectiviteit kunnen afleiden, en ook de factor die de meeste publieke discussie oproept. Mensen vormen zich alleen bij zaken waarbij ze zelf betrokken zijn of bij grote of sensationele zaken die media-aandacht krijgen, een mening of de straf wel afschrikwekkend en vergeldend genoeg was. De discrepantie tussen de strafmaat die burgers gepast vinden en de strafmaat die rechters opleggen wordt de

30 In vervolg op deze kwalitatieve verkenning publiceerde het WODC een haalbaarheidsstudie naar de mogelijkheden voor een kwantitatieve analyse van klassenjustitie in Nederland. Op basis van de bevindingen hiervan kwamen de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming tot de conclusie dat een dergelijk onderzoek niet op korte termijn kan worden uitgevoerd, met als belangrijkste reden: 'De diversiteit aan sociaaleconomische kenmerken van justitiabelen, de delicten waarvoor ze veroordeeld worden en de verschillende beslissingen die in de strafrechtketen genomen kunnen worden, maken het onmogelijk klassenjustitie als een algemeen verschijnsel te meten.' (TK 2021/2022: 3). Wel wordt nader gekeken of het mogelijk is de voorwaarden te verbeteren waarbinnen het in de toekomst wel mogelijk is dergelijk onderzoek uit te voeren.

punitiviteitskloof genoemd (Keijser en Elffers 2007). Kijken we naar hoe burgers denken dat er gestraft wordt, dan is de gepercipieerde punitiviteitskloof groot: een meerderheid van 66% vond in 2019 dat de rechter te licht straft; 27% vond het precies goed, nog geen 1% vond dat er te zwaar wordt gestraft en 5% had geen mening. Wel neemt deze meerderheid af. In 2018 vond nog 71% dat er te licht werd gestraft, in 2010 was dat zelfs 77%.

De punitiviteitskloof vertegenwoordigt een belangrijke spanning tussen de waargenomen en daadwerkelijke effectiviteit van bestraffing. Straffen waarvan bekend is dat ze effectiever zijn tegen recidive, omdat ze resocialisatie tot stand brengen, zijn ook straffen die publiekelijk wat vaker bekend staan als 'soft'. Denk aan vormen van behandeling tijdens detentie, maar ook aan minder zware extramurale taak- en werkstraffen (zie bv. Van Noije en Wittebrood 2008). Ondanks grotere effectiviteit in termen van recidivereductie kan er dan sprake zijn van verminderde waargenomen effectiviteit in termen van maatschappelijk vergelding. Afhankelijk van het politieke tij wordt aan het ene of het andere doel prioriteit gegeven. Zo kwam vergelding wat meer op de voorgrond te staan in het beleid aan het begin van deze eeuw, en vindt het laatste decennium weer meer gedachtevorming plaats over hoe recidive als gevolg van individuele multiproblematiek effectief aan te pakken (VenJ 2016).

Mogelijk bieden de principes van procedurele rechtvaardigheid, zoals in de vorige paragraaf toegelicht, enig soelaas voor het verkleinen van de punitiviteitskloof, zeker in tijden waarin recidivereductie als doel wat meer op de voorgrond staat. Vooral door een transparante verantwoording van de afwegingen die gemaakt zijn, kunnen mensen worden meegenomen in de richting van de conclusie van de rechter of wordt deze ten minste meer voorstelbaar en aanvaardbaar. Keijser et al. (2007) laten door middel van een vignetstudie zien dat mensen die concrete dossierinformatie over een specifieke zaak tot zich hebben genomen, mildere straffen kiezen dan mensen die alleen aan mediaberichtgeving zijn blootgesteld. Toch zal dit de kloof niet volledig kunnen dichten: de ingelichte leken in het onderzoek straften weliswaar milder, maar nog altijd strenger dan strafrechters die dezelfde dossiers kregen voorgelegd. Dat is een bescheiden effect op de eigen hypothetische vonnissen van burgers, maar heeft naar verwachting een groter effect op het begrip dat burgers kunnen opbrengen voor de werkelijke vonnissen van rechters (Keijser en Elffers 2007).

4 Slot: tekortkomingen van de democratische rechtsstaat volgens burgers

In deze notitie hebben we op een rij gezet wat we op basis van bestaand SCP-onderzoek, aangevuld met extern onderzoek, weten over de verwachtingen en oordelen van Nederlanders over de democratische rechtsstaat. Daarbij hebben we ons gericht op de terreinen waarover we het meest weten: de democratie, de politiek en de rechtspraak. Vanwege de complexiteit van de thema's blijft dat bestaande onderzoek breed: het gaat over algemene verwachtingen, waarden, soms over afwegingen tussen waarden en over evaluaties van enkele kerninstituties van de democratische rechtsstaat. Met dit overzicht van wat mensen belangrijk vinden en hoe ze oordelen over de belangrijkste instellingen van de democratische rechtsstaat, hebben we de staatscommissie handvatten willen bieden om vanuit het perspectief van burgers thema's te selecteren voor verder onderzoek. In dit hoofdstuk lopen we de belangrijkste bevindingen langs. We vatten eerst de inzichten van hoofdstuk2 en 3 samen en kijken vervolgens wat dit kan betekenen voor het (vervolg)onderzoek van de staatscommissie. Waar zien burgers verbeterpunten die de aandacht van de commissie verdienen? Waarover weten we eigenlijk nog onvoldoende en zou aanvullend onderzoek behulpzaam zijn?

4.1 De waarde en beoordeling van de democratische rechtsstaat

De waarde van de democratische rechtsstaat

Aan het leven in een democratisch land wordt grote waarde gehecht. Daarin staan vrijheden volgens de meeste mensen centraal. Individuele vrijheid, vrije verkiezingen en vrije media worden allemaal heel belangrijk gevonden. Daarnaast vinden mensen rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid en rechtsbescherming heel belangrijk in een democratie. Ten slotte vindt een meerderheid dat een democratie er ook voor sociale rechten is, zoals armoedebestrijding. Voor de keuze gesteld wordt individuele vrijheid consequent vaker verkozen dan gelijkheid. Tegelijkertijd vindt de meerderheid dat de vrijheid van het individu niet onbegrensd is en stopt daar waar die van de ander begint, naar goed rechtsstatelijk principe van gelijke rechten. De vrijheid van meningsuiting moet bijvoorbeeld niet leiden tot het kwetsen van gevoelens. Daarbij maakt het wel uit wier gevoelens het zijn: zijn het gevoelens van religieuze groepen, dan hebben minder mensen er moeite mee dat deze worden gekwetst. Zo kunnen ook het recht om gelijk te worden behandeld en niet te worden gediscrimineerd op zeer grote instemming rekenen, maar maken mensen bij de toepassing ervan wel verschil tussen groepen en situaties. De rechten van de minderheid worden door een aanzienlijke groep ondergeschikt gemaakt aan de rechten van de meerderheid. Waarden strijden niet alleen met elkaar om steun, maar ook met eigen opvattingen en belangen in de praktijk.

Redelijk tevreden over de democratie, onvrede over de politiek

Evaluaties van het functioneren van democratische rechtsstaat hangen wederzijds samen met wat mensen belangrijk vinden en verwachten. We bespreken ze in deze paragraaf daarom in samenhang. Ondanks schommelingen in de oordelen over democratie en politiek is de constante dat een ruime meerderheid van de Nederlanders tevreden is met het functioneren van de democratie. Dat is voornamelijk omdat ze positief oordelen over de voor hen belangrijke principes van vrijheid (van meningsuiting, vrije verkiezingen, van media en oppositie), onafhankelijke rechtspraak en de omvang van corruptie. Wel zijn er op het niveau van het systeem zorgen over de grote hoeveelheid politieke partijen. Deze versnippering bemoeilijkt de bestuurbaarheid van het land, en stelt kiezers voor een onduidelijke keuze bij verkiezingen. Al met al wordt de legitimiteit van de democratische rechtsstaat

door een overgrote meerderheid niet in twijfel getrokken, afgaande op de breed gedragen norm dat de wet nageleefd dient te worden.

Over de praktische invulling van de democratie door politiek en bestuur zijn mensen heel wat minder tevreden, en in de periode 2021-2022 zelfs relatief ontevreden (Den Ridder et al. 2023). Het politiek vertrouwen is dan ook al enige tijd laag. Volgens burgers schieten de politieke instituties momenteel in elke fase van het beleidsproces tekort. Het vertrouwen lijkt het meest te lijden onder een ervaren gebrek aan oplossend vermogen ten aanzien van de grote problemen waar Nederland voor staat. Ook lijdt het vertrouwen onder de manier waarop de politiek zich in de ogen van burgers opstelt, namelijk te veel op afstand en te veel denkend vanuit de eigen groeps-, partij- of positiebelangen (de 'politiek-bestuurlijke cultuur', zoals het tegenwoordig in Den Haag heet). De oorzaak dat problemen niet adequaat worden aangepakt, komt volgens burgers dan ook mede voort uit het feit dat politici onvoldoende luisteren en weten wat er speelt, niet iedereen hetzelfde behandelen en laten meetellen (lees: 'de gewone man'), waardoor ze met de verkeerde dingen bezig zijn. Ondanks structureel grote verschillen in percepties en oordelen over politiek en bestuur tussen opleidingsgroepen, blijken voor verschillende opleidingsgroepen dezelfde drie criteria van responsiviteit, rechtvaardige behandeling en probleemoplossing het zwaarstwegend (Van Noije et al. 2023b). Daardoor winnen ze aan relevantie als punten van aandacht.

Vertrouwen in een rechtvaardige rechtspraak, ondanks ongelijke toegang en behandeling

Gezag wordt in Nederland graag ter discussie gesteld (Stokkom 2005). Ook rechters ontkomen niet altijd aan kritiek van het publiek, maar de rechtspraak geniet nog altijd veel vertrouwen. Men vertrouwt er vooral op dat rechters objectief en betrouwbaar te werk gaan. Minder vertrouwen is er in de mate waarin de rechtspraak er voor iedereen is. Mensen gaan uit van ongelijke financiële toegankelijkheid van de rechtspraak, en denken ook dat er in de bestraffing verschil tussen mensen wordt gemaakt. Dit terwijl de gelijke behandeling door de rechtspraak wel van groot democratisch belang wordt gevonden en het doorgaans als een belangrijk criterium van procedurele rechtvaardigheid wordt beschouwd. Dat is zeker voor de rechtspraak een groot goed, omdat de perceptie dat rechtspraak rechtvaardig optreedt de aanvaarding van uitspraken bevordert. Met die uitspraken zijn mensen het zeker niet altijd eens: de meeste mensen vinden dat er in de meeste gevallen te licht wordt gestraft. De perceptie van procedurele rechtvaardigheid is dan ook van het grootste belang voor de legitimiteit van de rechtspraak, zo blijkt ook steeds uit onderzoek.

Nog altijd slaat de balans ruimschoots positief uit voor de rechter en is er geen sprake van afbrokkelend gezag, iets waarvoor de Raad van State in 2017 wel vreesde en waarschuwde (RvS 2017). Visitatiecommissies concludeerden in 2019 en in 2023 dat de werkdruk in de rechtspraak hoog is, waardoor aspecten van de kwaliteit van de rechtspraak en de tijdige afdoening van zaken onder druk staan, in sommige gerechten meer dan in andere (Visitatiecommissie gerechten 2019, 2023). Van deze interne knelpunten zullen burgers niet onmiddellijk veel meekrijgen, zo blijkt ook wel uit hun aanhoudende vertrouwen. Maar op de langere termijn kunnen ze wel invloed hebben op de (procedurele) prestaties van de rechtspraak en daarmee ook gevolgen hebben voor rechtzoekende burgers die ervan afhankelijk zijn.

Behoefte aan het stutten van de representatieve democratie

De steun voor de democratie en veel van haar waarden is in principe dus nog groot. En hoewel ook de representatieve variant daarvan nog altijd de meeste handen op elkaar krijgt, wordt deze variant op ten minste twee manieren uitgedaagd. Ten eerste is er een niet verwaarloosbaar deel van de

bevolking, namelijk een kwart tot een derde, dat niet onwelwillend tegenover meer autocratische of technocratische varianten staat. Ten tweede blijken ook de voorstanders van de representatieve democratie geen eenduidige of onwrikbare opvatting van de bijbehorende principes te hebben: er zijn aanzienlijke minderheden die illiberale waarden steunen als de situatie daar in hun ogen om vraagt. Dat betekent dat het bestuur, wat hen betreft, het parlement, rechterlijke uitspraken en zelfs de wet soms mag negeren als deze geen constructieve bijdrage leveren aan een effectieve oplossing. Daarbij is de impliciete aanname dan wel vaak dat die oplossing strookt met de wensen van het merendeel van de bevolking.

Daarmee is er een duidelijke spanning, of zelfs tegenstrijdigheid tussen enerzijds de grote steun voor de parlementaire democratie en het respecteren van democratische en rechtsstatelijke waarden, en anderzijds de bereidheid deze waarden terzijde te schuiven als het oplossen van problemen dat van een daadkrachtig bestuur vraagt. Er is aantal mogelijke verklaringen voor deze spanning. Ten eerste is het mogelijk dat mensen de grondrechtelijke consequenties van dergelijk daadkrachtig optreden niet volledig overzien, zoals Van Wonderen (2022) stelt, en ze daarom gemakkelijker terzijde schuiven. Ten tweede kan het zijn dat mensen wel weten dat democratische waarden belangrijk zijn en daarom ondersteunend antwoorden als ernaar gevraagd wordt in een enquête, maar dat dezelfde waarden in de alledaagse toepassing ervan toch afhankelijker zijn van de eigen voorkeuren. Doordat begrippen als democratie, vrijheid, gelijkheid grote en abstracte begrippen zijn, zijn ze ook leeg, naar smaak in te vullen (Den Ridder en Dekker 2015). Ze kunnen daardoor eveneens relatief gemakkelijk geparkeerd worden als mensen dat in concrete omstandigheden wenselijker lijkt, bijvoorbeeld omdat ze botsen met andere waarden, of omdat persoonlijke belangen in het geding komen. Burgers blijken zich ook wel van deze inconsistenties of flexibiliteit bewust, blijkt uit groepsdiscussies over dit thema (Verhue en Roos 2009: 24-25).

De illiberale uitdagingen voor de representatieve democratie lijken op dit moment vooral voort te komen uit de veelheid aan urgente vraagstukken waarop de representatieve democratie maar geen adequaat antwoord lijkt te hebben. Mensen staan open voor alternatieve middelen daar waar het praktisch functioneren van de representatieve democratie in de ogen van burgers tekortschiet, in het bijzonder een gebrek aan responsiviteit en probleemoplossend vermogen (Coffé en Michels 2014; Hibbing en Theiss-Morse 2002; Den Ridder en Dekker 2015; Van Noije et al. 2023a; zie ook paragraaf 3.2). Degene die een gebrek aan daadkracht ervaart, zal een andere oplossing verkiezen dan degene die responsiviteit mist (vgl. Werner 2020). Deze alternatieven worden echter vooral als aanvulling op de representatieve democratie gezien. Mensen willen geen sterke leiders of experts zonder democratische controle, bijvoorbeeld via referenda, en ook geen directe democratie zonder de professionele competentie van volksvertegenwoordigers. Mensen lijken de huidige representatieve democratie dan ook in de richting van *attentive democracy* (Hibbing et al. 2023) te willen sturen, waarin ze politiek kunnen overlaten aan politici die in nauw contact staan met de gehele samenleving in het belang van die samenleving, en die altijd nog kunnen worden teruggefloten door die samenleving.

Drie spanningen in de publieke opinie

Hoewel democratische en rechtsstatelijke principes in het algemeen breed worden onderschreven, kunnen waarden in concrete situaties dus in conflict komen met elkaar. Daardoor maken mensen keuzes op basis van hun omstandigheden, voorkeuren en persoonlijke oordelen die strijdig lijken met hun eigen principes. We zetten de drie opvallendste spanningen in de publieke opinie nog eens op een rij.

1 Spanning tussen democratie en rechtsstaat

Politici, in het bijzonder volksvertegenwoordigers, ontkomen er niet aan overtuigend te communiceren over welke verschillende opvattingen en belangen zij rekening dienen te houden, en wat de consequenties van verschillende keuzes zijn. Want zoals Van Wonderen (2022) constateerde, lijken burgers juist die consequenties niet altijd te overzien. Daardoor stapt een meerderheid van de burgers – althans in hun antwoorden – niet alleen gemakkelijk over de belangen van een minderheid heen, maar ook over hun rechten. Daarmee redeneren ze niet altijd in overeenstemming met hun eigen waarden van gelijke behandeling en rechtsbescherming. Ook redeneren ze daarmee evenmin altijd in overeenstemming met hun eigenbelang, want elke meerderheid kan op een ander moment of in een andere situatie een minderheid blijken; rechtsbescherming en rechtsgelijkheid zijn daarom in ieders belang. Dat realiseren deze burgers zich niet. De Raad van State uitte in zijn jaarverslag van 2016 zorgen over de tendens tot ontkoppeling van democratie en rechtsstaat (RvS 2017). RvS wees erop dat de meerderheid die bij verkiezingen is verkregen, steeds vaker als legitimatie gezien wordt om recht en rechter terzijde te schuiven. Daarmee ontstaat een breuklijn tussen democratie en rechtsstaat. Beide vormen leken tot dusver onverbrekelijk verbonden in de democratische rechtsstaat als houvast voor overheidshandelen, waarbij recht vooral continuïteit waarborgt en democratische besluitvorming vooral verandering (RvS 2017: 14). Twee jaar later haalde RvS Thorbecke aan om dit probleem nog eens te agenderen en vooral de wetgever op zijn verantwoordelijkheid te wijzen: 'Is het alleen de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen regt, waar, goed en uitvoerbaar is' (RvS 2019: 12). Ook volgens Mouffe (2018) levert het principe van democratie en dat van rechtsstaat spanning op (de democratische paradox), maar dat is een gezonde spanning waar de liberale democratie bij is gebaat. In de grillige antwoorden van burgers zien wij deze spanning dus terug.

2 Spanning tussen homogeniteit en pluralisme

De tevredenheid over politici zou waarschijnlijk groeien als politici er meer blijk van geven dat zij goed luisteren naar de wensen en zorgen onder de bevolking. Los van het feit dat hun taak zich niet beperkt tot het gehoor geven aan de publieke opinie, omdat met meer belangen rekening moet worden gehouden, komen politici hierbij voor een tweede uitdaging te staan. En dat is de pluriformiteit van opvattingen en belangen die leven onder de bevolking. Er is niet zoiets als dé publieke opinie, waarop politici kunnen koersen om als vanzelf tot het 'goede' beleid te komen. Toch lijken burgers die impressie zelf soms wel te hebben. Zij wijten het gebrek aan probleemoplossing aan het gebrek aan responsiviteit onder politici, waardoor ze hun problemen niet geadresseerd zien in het beleid. Als politici beter zouden luisteren, zouden ze vanzelf ook relevanter en beter beleid voor de bevolking maken. In open vragen over de politiek spreken sommigen over 'gewone mensen' of 'mensen zoals zij', als zouden zij behoren tot een eensgezinde authentieke bevolking (Miltenburg et al. 2022). Dat schept ten eerste verwachtingen ten aanzien van de politiek die nauwelijks kunnen worden waargemaakt, aangezien er sprake is van *false consensus* (Ross et al. 1977), wat afbreuk doet aan het vertrouwen. Ook ligt hierin het risico besloten dat een authentiek volk wordt geplaatst tegenover een elite die alleen maar oog heeft voor het eigenbelang en het belang van buitenstaanders (Müller 2014: 486). Dit gedachtegoed kan gebruikt worden als legitimatie voor uitsluiting en ondergraaft het liberaal-democratische principe van pluralisme. De politiek is er om het algemeen belang te formuleren en te dienen. Het gaat dan om *la volonté générale*, niet om *la volonté de tous,* waarmee Rousseau (1762) de opgetelde privébelangen bedoelt. Over de invulling ervan kan en moet worden gediscussieerd.

3 Spanning tussen uitvoerende en controlerende macht

De derde spanning komt voort uit de twee voorgaande. Als het idee bestaat dat de meerderheid van de bevolking het wel zo ongeveer eens is over de belangrijkste maatschappelijke problemen, over de richting waarin ze moeten worden opgelost en wat dat mag kosten, dan kan dat mede verklaren waarom een deel van de bevolking zich wel iets kan voorstellen bij een sterke leider die oppositie, parlement, rechter of wet desnoods op een zijspoor zet, zoals bleek uit paragraaf 2.1. De achterliggende gedachte is dat beleid daadkrachtig is als het in overeenstemming is met de communis opinio, en een sterke leider zet zich hiervoor in. Controlerende machten worden dan niet gezien als bescherming van burgers tegen een doorgeschoten uitvoerende macht, maar eerder als macht tegen de ongehinderde uitvoering van de wil van het volk. Een aanzienlijke minderheid van de mensen lijkt te schipperen tussen het idee dat politieke discussie en juridische procedures doelgerichte probleemoplossing frustreren, en het besef dat onder andere volksvertegenwoordigers, de rechtspraak en de wet er juist zijn om hun belangen te beschermen. Percepties van een politiek bedrijf dat meer bezig is met het elkaar vliegen afvangen dan met inhoudelijke belangen dragen niet bij aan een beeld van constructieve controlerende macht. Het functioneren van de rechtspraak wordt wat dat betreft aanzienlijk positiever beoordeeld. Dat oordeel verklaart dan ook niet waarom de rechter volgens sommigen soms ook plaats moet maken voor effectief regeringsbeleid.

Groepsverschillen in verwachtingen en oordelen

Niet iedereen heeft dezelfde verwachtingen over de democratische rechtsstaat en oordeelt er hetzelfde over. Groepsverschillen die in onderzoek vaker aan de orde komen, zijn verschillen naar opleiding, leeftijd, partijvoorkeur en politiek vertrouwen.

Een veel onderzocht verschil is het oordeel over democratie en politiek van mensen met een uiteenlopende **opleiding**. Er tekent zich vooral een verschil af tussen mensen met een hbo- of wo-opleiding en mensen met alleen een basis-, vmbo- of mbo-opleiding: de eerste groep is vaker positief over de democratie en de politiek dan de laatste groep. Die laatstgenoemde groep is vaker voorstander van democratische aanvullingen, zoals referenda. Hbo'ers en wo'ers zijn hierover kritischer geworden na het Oekraïne-referendum (vgl. Den Ridder 2021b). Er zijn ook opleidingsverschillen in associaties en verwachtingen: zo denken hbo- en wo-opgeleiden vaker dan vmbo- of mbo-opgeleiden aan stemmen bij de term democratie en hechten zij sterkere waarde aan de rechtsstatelijke principes. Dat is ook het geval in vergelijking met sociale waarden als armoedebestrijding, of democratische waarden als directe democratie en nationale soevereiniteit. Het zijn dezelfde rechtsstatelijke waarden waarvan hbo'ers en wo'ers vaker dan anderen vinden dat er in Nederland voldoende aan wordt tegemoetgekomen (ESS'20/'22).

Er zijn verschillende verklaringen voor deze vaak gevonden opleidingsverschillen. Vermoedelijk is iemands opleiding een kenmerk waarin een aantal relevante factoren samenkomen. Daarbij kan gedacht worden aan sociaal-economische status (de mate waarin iemand de benodigde hulpbronnen heeft om zich te redden), sociale omgeving en de opleiding die iemand genoten heeft. Voor de oordelen over de democratische rechtsstaat maakt het uit in hoeverre iemand afhankelijk is van de instituties van die rechtsstaat: iemand die afhankelijk is van overheidszorg of een uitkering komt er sneller achter dat iets niet functioneert, dan iemand die vrijwel nooit een beroep hoeft te doen op overheidsvoorzieningen. Het maakt uit in wat voor sociale omgeving iemand is opgegroeid en verkeert: wat zie je om je heen, welke sociale normen gelden daar? Ook de inhoud van de opleiding kan een rol spelen: wat heeft iemand geleerd over wat een democratie is, welke waarden zijn van belang, en is iemand in staat dat naar boven te halen als daar in een enquête om wordt

gevraagd? Kortom, er is grote samenhang tussen iemands opleiding en iemands houding ten aanzien van de rechtsstaat – maar dat heeft met meer te maken dan met opleiding alleen. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en ProDemos onder middelbare scholieren laat zien dat deze verschillen er al in de eerste leerjaren van de middelbare school zijn (Thijs et al. 2019; Van der Meer et al. 2021; Mulder et al. 2022). Vwo-leerlingen zijn in de eerste drie leerjaren meer gehecht aan de democratie en hebben meer politiek vertrouwen, politieke interesse en kennis dan leerlingen op het vmbo. Die verschillen zijn er al in de brugklas en blijven in het tweede en derde leerjaar bestaan (Mulder et al. 2022).

Ook zijn er verschillen naar **leeftijd** in de oordelen over de democratie. Jongeren en jongvolwassenen oordelen doorgaans wat positiever over de democratie en politiek dan ouderen. Ze zijn het vaakst voldoende tevreden over het functioneren van de democratie dan anderen (ESS'20/'22) en oordelen minder vaak negatief over het functioneren van politieke instituties (zie bv. Van Noije et al. 2023a). De mate waarin democratische en rechtsstatelijke principes voldoende van toepassing zijn, blijken ze niet heel anders te evalueren dan mensen van middelbare leeftijd. Daartegenover staat dat jongeren vooral rechtsstatelijke en sociale waarden minder vaak als belangrijk voor een democratie benoemen dan andere leeftijdsgroepen (ESS'20/'22). Er kan sprake zijn van een grotere onverschilligheid voor democratische principes als gevolg van een gebrek aan kennis en interesse onder (delen van) deze groep, zeker omdat zich ook minderjarigen tussen de 15 en 18 jaar in onze steekproef bevinden. Zoals hiervoor vermeld vindt er nog duidelijke burgerschapsvorming plaats tussen de vroege en late adolescentie (Mulder et al. 2022), waardoor dit verschil in latere levensfasen zal bijtrekken (zie ook Herbots en Elchardus 2010). Dit proces voltrekt zich niet binnen elk onderwijstype in gelijke mate, waardoor er aan het einde van het leertraject grote verschillen in democratisch bewustzijn en politieke participatie tussen jongeren bestaan. Ook Van Wonderen (2022) constateert een relatief hoge ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch denken onder jongeren (18-24 jaar), die tussen 2019 en 2021 is toegenomen. Hij houdt er rekening mee dat deze toename deels samenhangt met de restricties die jongeren tijdens de coronapandemie hebben ervaren. Hij pleit daarom voor meer onderwijs in democratische waarden en burgerschap. Herbots en Elchardus (2010) en Mulder et al. (2022) benadrukken het belang om dit in alle typen onderwijs te doen.

Er zijn daarnaast grote **verschillen naar partijvoorkeur** in de oordelen over de democratie, haar functioneren in de praktijk en het belang dat aan haar principes wordt gehecht. Vooral kiezers van de relatief nieuwe cultureel-conservatieve partijen PVV, FVD, JA21 en BBB zijn minder vaak tevreden over de democratie en vaker kritisch over de mate waarin Nederland democratische principes voldoende waarmaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije kritische media, al vindt nog altijd een ruime meerderheid onder hen dat voor deze twee principes. Aan sommige rechtsstatelijke waarden hechten zij ook minder groot belang dan andere stemmers, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheidsrechten en politiek pluralisme. Ze hechten juist grotere waarde aan nationale soevereiniteit en directe democratie.

De drie verschillen concentreren zich rond **politiek vertrouwen**. Van der Meer (2022) signaleert sinds 2006 een toename van die partijpolitieke verschillen. Er is, in zijn woorden, sprake van de politisering van vertrouwen. Hij stelt dat deze politisering op termijn ook gevolgen kan hebben voor de steun van de democratie. Er zijn politici en partijen die er electoraal baat bij hebben om onvrede over de gevestigde politieke elite aan te wakkeren. Onderdeel daarvan kan zijn dat zij politieke tegenstanders met weinig respect bejegenen, afschilderen als vijanden van een eensgezind volk of het verkiezingsproces in twijfel trekken op het moment dat ze verkiezingen verliezen (Levistky en Ziblatt

2018; Müller 2021). Dat is in Nederland nog niet het geval: we zagen in hoofdstuk 3 dat er over het algemeen veel vertrouwen is in het verkiezingsproces, hoewel minder onder stemmers van cultureel-conservatieve partijen. Het is echter wel een doemscenario als verkiezingen niet over de inhoud gaan maar over de politiek zelf.

4.2 Wat dit betekent voor het vervolgonderzoek van de staatscommissie

Wat zien mensen als belangrijkste verbeterpunten voor de democratische rechtsstaat? Dat is een vraag die je direct aan mensen zou kunnen voorleggen – maar dat hebben we voor deze notitie niet gedaan. We baseren ons immers op bestaand onderzoek. We leiden het antwoord op die vraag dus af van wat we weten over de waarden, verwachtingen (hoofdstuk 2) en oordelen (hoofdstuk 3) van burgers over de democratische rechtsstaat.

Aandachtspunten: een responsieve en rechtvaardige rechtsstaat die iets bereikt

De actuele onvrede over de overheid komt voort uit teleurgestelde verwachtingen van burgers. Soms kan relativerend gesteld worden dat er altijd strijd, spanning en dilemma's zullen zijn in een democratie (Dahl 1982; Mouffe 2000), dat verwachtingen van burgers onrealistisch en niet altijd consistent zijn (vgl. Den Ridder et al. 2023) en dat oordelen te kritisch zijn. Nu overheersen echter de signalen dat het vertrouwen ook te lijden heeft van een politiek en bestuurlijk bedrijf dat daadwerkelijk tekortschiet en dat er werk van herstel gemaakt moet worden. De uitspraak dat vertrouwen moet volgen uit een overheid die te vertrouwen is, is inmiddels een stokpaardje van beleidsonderzoekers. De afgelopen kabinetten zetten al sterk in op structurele verbeteringen van het systeem om het vertrouwen van burgers terug te winnen (zie Van Noije et al. 2023a voor een inventarisatie van beleidsplannen). Dat gaat vaak om langzame veranderprocessen, die zowel ingesleten patronen als wettelijk verankerde procedures moeten hervormen en dat vrijwel volledig buiten het zicht van burgers doen. Dergelijke systeemverbeteringen moeten daarom ook vooral gezien worden als randvoorwaardelijk voor vertrouwen: noodzakelijk, maar onvoldoende op de korte termijn. Op de kortere termijn worden percepties en vertrouwen sterker beïnvloed door de manier waarop instituties in de praktijk werken én door het gedrag van politici (vgl. Diamond en Morlino 2005). En daar wringt momenteel de schoen. Aan de verwachtingen van burgers wordt niet voldaan als het gaat om de resultaten die worden geboekt (output), noch wat betreft de mate waarin deze resultaten in overeenstemming met de wensen van burgers (input) en op een rechtvaardige wijze tot stand komen (proces). We formuleren aandachtspunten voor elk van deze drie dimensies.

Input: in verbinding met de samenleving

De zorgen (en dus verbeterpunten) die onder burgers leven, hebben onder meer betrekking op de manier waarop verschillende wensen en belangen van burgers worden vertegenwoordigd en vertaald naar beleid. Er is een breed gedeeld idee dat er onvoldoende naar de burger wordt geluisterd en dat beleid niet aansluit bij de ervaringen van 'gewone mensen'. We zien het in de wens voor een *attentive democracy* waarin burgers zich gehoord weten. De mogelijkheid van directe of deliberatieve democratie, naast algemene verkiezingen, zouden we vanuit dat perspectief kunnen zien als een stok achter de deur: de mogelijkheid ervan dwingt politici om zich rekenschap te geven van wat mensen willen.

Het gevoel niet goed te worden vertegenwoordigd is niet alleen een kwestie van beleving. Eerder onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse vertegenwoordiging, op basis van een vergelijking van standpunten, laat zien dat de inhoudelijke vertegenwoordiging van specifieke groepen tekortschiet. Grofweg gaat het om dezelfde groepen als die zich minder goed vertegenwoordigd

voelen (Andeweg 2019; Bovens en Wille 2011; Schakel en Hakhverdian 2018). Dit werkt door in de politieke besluitvorming, en ook in de verdere beleidsvorming (Schakel en Van der Pas 2020). De nadruk van dit probleem ligt op de politiek-bestuurlijke kant van de democratische rechtsstaat. Het gaat om vragen over feitelijke en ervaren vertegenwoordiging, politieke waardenafweging, de manier waarop beleid tot stand komt. Het is een onderwerp dat uitvoerig is behandeld door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018 (Remkes et al. 2018), en waarvoor die commissie ook concrete aanbevelingen deed, die door de kabinetten-Rutte III en IV nog niet allemaal zijn uitgevoerd (zie onder meer het coalitieakkoord uit 2021 (VVD et al. 2021)).

Het gaat hierbij onder meer om wat politicologen 'responsiviteit' noemen: het luisteren naar burgers. Als je het zou verbreden naar andere domeinen van de democratische rechtsstaat, dan zou je het waarschijnlijk in wat algemenere termen hebben over 'verbinding'. Het gaat dan niet om het vertalen van wensen en belangen in beleid, maar om het rekenschap geven van de belangen en ervaringen van de mensen waarvoor je aan het werk bent, en dat doen op een manier die mensen begrijpen: toegankelijk en duidelijk. Ook over dit onderwerp is de afgelopen jaren door de Haagse onderzoeksinstellingen en adviesraden het nodige geschreven, mede naar aanleiding van het toeslagenschandaal. Denk bijvoorbeeld aan het essay van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS 2021) over mensbeelden, en de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over doenvermogen (WRR 2017, 2020). En het is iets waarvoor in Den Haag ook steeds meer aandacht is, als onderdeel van procedurele rechtvaardigheid.

Responsiviteit en verbinding zijn dus belangrijk, en de vervolgvraag is hoe de responsiviteit kan worden gebracht. Holmberg (2012) waarschuwt wel voor een te populistische opvatting van eenzijdig 'luisteren' en pleit voor tweezijdige communicatie waarbij vertegenwoordigers zich niet alleen door burgers laten informeren, maar ze burgers ook zelf van informatie voorzien. Vergeleken met Kamerleden vinden meer burgers dat vertegenwoordigers zich als eenzijdige lasthebbers moeten gedragen. De eigen taakopvatting van Kamerleden is in de loop der jaren ook in die richting opgeschoven (Hakhverdian en Schakel 2017). Maar Holmberg stelt dat vertegenwoordigers niet alleen het recht, maar zelfs de morele plicht hebben om burgers te voeden met visies, kennis en argumenten en zo (*top-down*) invloed uit te oefenen op de publieke opinie. In deze visie treden responsieve vertegenwoordigers dus in een tweezijdige dynamische interactie met burgers, en zijn ze zeker niet alleen reactief (Esaiasson et al. 2015: 434; Holmberg 2012: 54). Dit impliceert dat responsiviteit niet alleen om het luisteren gaat, maar ook om het vaker gehoorde pleidooi voor politiek-inhoudelijke waardendiscussies. Haaks daarop staat de neiging om maatschappelijke vraagstukken te depolitiseren en om Tweede Kamerverkiezingen over vertrouwen te laten gaan in plaats van over de inhoud (vgl. Van der Meer 2017; Bas Heijne noemde het op 10 juli 2023 in Nieuwsuur na de val van het kabinet-Rutte IV).

Behalve over de al genoemde democratische innovaties, hebben we beperkte informatie over de voorkeuren van burgers over hoe de responsiviteit van politici verbeterd zou kunnen worden. Er kan gedacht worden aan verbeteringen in de representatieve democratie (voor de rol van vertegenwoordigers en bestuurders), aan democratische innovaties om politici te dwingen responsief te zijn, of aan methoden om wensen van burgers in te brengen in diverse fasen van het beleidsproces. Dat laatste kan met formele of informele inspraak- of verantwoordingprocedures die al dan niet verplicht zouden kunnen zijn, of met opinieonderzoek.[31]

31 Al moeten we burgerparticipatie zeker niet zien als een oplossing voor alles, bijvoorbeeld omdat niet iedereen mee wil of kan doen en

Proces: het belang van procedurele rechtvaardigheid

De overheid zal altijd keuzes maken of resultaten behalen die sommigen minder bevallen dan anderen. De kans op aanvaarding van deze teleurstellingen neemt toe als mensen ten minste het idee hebben dat er zo zorgvuldig mogelijk is gewerkt om een zo rechtvaardig mogelijk resultaat tot stand te brengen. De wenselijkheid van uitkomsten in empirisch onderzoek blijkt toch vaak ook doorslaggevend voor tevredenheid en vertrouwen (bv. Arnesen 2017), en de tevredenheid over de uitkomst is ook weer bepalend voor de mate van procedurele rechtvaardigheid die wordt ervaren (Esaiasson 2017). Toch is overtuigend aangetoond dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid door instituties belangrijk is voor het institutioneel vertrouwen. Dat zagen wij in recent eigen onderzoek bevestigd (Van Noije et al. 2023a).

Alle onderscheiden criteria hangen samen met politiek vertrouwen. Dat geldt voor de gepercipieerde transparantie van de besluit- en beleidsvorming, de voorspelbaarheid van beleid, de gelijke behandeling, de evenredige belangenafweging in besluit- en beleidsvorming en de integriteit van politici en ambtenaren. Het sterkst geldt dit echter voor de perceptie dat de politieke instituties mensen gelijk behandelen en iedereen laten meetellen (Van Noije et al. 2023a). Het lijkt er daarbij vooral om te gaan dat 'gewone mensen' gelijk behandeld en meegeteld willen worden als mensen die tot bevoorrechte kringen behoren. Over de gelijke behandeling van de minderheid ten opzichte van de meerderheid hebben mensen minder eenduidige opvattingen. Enerzijds is er grote consensus dat mensen niet mogen worden gediscrimineerd (CV'19/'22) en dat rechten van minderheden moeten worden beschermd (ESS'20/'22). Anderzijds zijn de belangen van de meerderheid soms toch zwaarwegender (CV'19/'22, zie ook Van Wonderen 2022). Hierin zien we de intrinsieke spanning tussen democratie en rechtsstaat terug.

Het gaat er dus om dat er een overheid is die er voor iedereen is en voor iedereen werkt – en dat mensen dat ook zien. Naast de verbeterpunten voor responsiviteit die we al beschreven, lijkt het afleggen van verantwoording daarvoor een sleutelbegrip. Om verantwoording te kunnen afleggen is transparantie nodig, zowel over de totstandkoming van besluiten als over de uitvoering en uitkomsten van beleid. Niet alleen transparantie over de belangenafweging en de partijen die daarbij betrokken zijn en wie er welke prijs voor betaalt, maar ook over het verloop van de uitvoering en hoe het in de praktijk voor mensen uitpakt. Zijn de mensen en systemen binnen de overheid voldoende alert op signalen dat beleid tekortschiet of mensen tekortdoet, zijn de mensen voldoende toegewijd om niet weg te kijken, en voldoende transparant om eigen fouten intern te agenderen, voldoende transparant om ze extern toe te geven, uit te leggen en te herstellen? Transparantie is daarbij overigens geen doel op zich, maar een middel om verantwoording af te kunnen leggen. Dat draait niet om zoveel mogelijk informatie, maar om relevante, tijdige en toegankelijke informatie. Niet zozeer om openbaarheid als wel openheid.

Uitkomst: een systeem dat iets voor elkaar krijgt

Bij de term 'democratische rechtsstaat' denken we misschien aanvankelijk eerder aan de inputkant (democratie) en proceskant (rechtsstaat) en niet direct aan de uitkomsten ervan. Uiteindelijk is echter elke bestuursvorm erop gericht collectieve doelen te realiseren waar een individu dat alleen niet kan. Dat geeft de overheid in essentie haar bestaansrecht. Het gaat ook om wat een systeem bereikt, en dat is voor burgers eveneens zo. Dat zien we bijvoorbeeld aan het belang dat mensen hechten aan

ongelijkheid in participatie ervoor zorgt dat niet iedereen gehoord wordt (zie o.a. De Koning et al. 2023). Opinieonderzoek kan een rol spelen bij het in kaart brengen wat burgers vinden, maar dan moet het wel goed gebeuren en het kan participatie natuurlijk niet vervangen.

sociale grondrechten en aan het rechtvaardig verdelen van uitkomsten (distributieve rechtvaardigheid).

In 2021 en 2022 kwam het belang van de uitkomsten nadrukkelijk naar voren in onderzoek naar het functioneren van de democratie en de politiek. Het uitblijven van oplossingen voor grote maatschappelijke problemen is sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een van de meest genoemde zorgen van burgers over de politiek (zie o.a. Miltenburg et al. 2022; Den Ridder et al. 2023). Daarbij denken mensen aan maatschappelijke uitdagingen op het terrein van immigratie, woningmarkt, klimaat, stikstof of armoedebeleid. Bij het oplossen van deze uitdagingen is (naast allerlei andere beperkingen) ook de publieke opinie zelf een complicerende factor. Als het gaat om de *thema's* waarop Nederlanders resultaat zouden willen zien dan is er enige overeenstemming, maar de meningen lopen sterk uiteen over welk *resultaat* ze wenselijk vinden. Hoeveel immigranten zijn in Nederland welkom, hoeveel willen we uitgeven aan faciliteiten voor nieuwkomers, moet het klimaatbeleid strenger of minder streng?

Niet alleen de verschillen van inzicht onder de bevolking, maar ook de actuele politieke onvrede maakt het voor de overheid extra uitdagend om de taaie maatschappelijke problemen te lijf te gaan. Daarvoor moeten soms pijnlijke keuzes worden gemaakt, waarbij ook een beroep op de samenleving kan worden gedaan. Daarvoor is een zo breed mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Dat draagvlak wordt bemoeilijkt door het gebrek aan vertrouwen en de uiteenlopende opvattingen onder partijen en hun achterban (Den Ridder et al. 2022: 42). Een procedureel rechtvaardig optreden kan mogelijk een deel van de onvrede verzachten.

Vanwege de aanleiding voor haar instelling zijn ook de schandalen relevant voor de staatscommissie die voor burgers symbool zijn geworden voor dit gebrek aan probleemoplossend vermogen (vgl. Den Ridder et al. 2023). Het toeslagenschandaal en de afhandeling van de schade van aardgaswinning in Groningen zijn de meest genoemde, maar denk ook aan de problemen in de bijstand en het etnisch profileren bij DUO. De meest genoemde zorgen van burgers over deze schandalen gaan er niet primair over dat de overheid rechtsstatelijke principes met de voeten treedt, zoals in het toeslagenschandaal en bij DUO, maar over de afhandeling van deze kwesties. Het is mensen duidelijk geworden dat de overheid deze vaak zelf veroorzaakte problemen heel lang niet zag, ondanks signalen die ze erover kreeg. En als er dan eindelijk consensus is over de aard en de ernst van het probleem, is de overheid niet bij machte de problemen snel en adequaat op te lossen. In het licht van de opdracht van de staatscommissie (i.c.m. parlementaire onderzoeksrapporten die reppen over systeemfalen) is de vraag in hoeverre dit gebrek aan probleemoplossend vermogen te maken heeft met de inrichting van de democratische rechtsstaat. Is het onwil of onvermogen, en van wie? Gegeven de zorgen die burgers uiten, kan gekeken worden naar:

- de manier waarop in de democratische rechtsstaat signalen dat er iets misgaat (of andere signalen) worden opgemerkt, geregistreerd, gebundeld en afgewogen;
- hoe het systeem van *checks and balances* of macht en controlerende macht hierbij functioneert;
- welke (sturings)mogelijkheden de democratische rechtsstaat biedt om problemen op te lossen. De vraag is waarom het niet lukt om de ouders snel te compenseren, schade snel en rechtvaardig te herstellen, een passende oplossing te vinden voor problemen in de bijstand. Is de oorzaak daarvoor voor al die domeinen verschillend, of zit er een gemeenschappelijke deler in? En is dat een lacune in de democratische rechtsstaat, of ligt het daarbuiten (denk aan een gebrek aan financiële middelen, Europese grenzen aan staatssteun, enz.)?

Dit zijn natuurlijk vragen die de staatscommissie zichzelf al stelt. Vanuit het beschikbare opinieonderzoek kunnen we weinig zeggen over waar burgers de precieze oorzaak van deze problemen leggen en waarin zij de oplossing ervoor zoeken. We weten wel dat ze de schuld vooral zoeken bij politiek en bestuur, maar dit komt ook doordat de politiek voor hen het meest zichtbaar is in het domein van de democratische rechtsstaat. Dat is echter geen reden om de oorzaken niet óók elders te zoeken. Uit het beschikbare opinieonderzoek blijkt daarnaast dat er vanuit een burgerperspectief redenen zijn om zowel te kijken naar de inputkant (responsiviteit en vertegenwoordiging), als naar de proceskant (procedurele rechtvaardigheid), als naar de uitkomsten (hoe brengt de democratische rechtstand collectieve goederen tot stand; hoe staat het met het probleemoplossend vermogen). Elk van deze dimensies is van belang voor de probleemoplossing, zoals ook wordt bevestigd in onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman naar de wensen van burgers voor hun toekomstige relatie met de overheid (Kaal et al. 2019). Dat onderzoek richt zich specifieker op contact met de overheid en de verwachtingen ten aanzien van ambtenaren. Het laat zien dat de belangrijkste verwachtingen zowel de responsiviteit (beter luisteren en er iets mee doen), de kwaliteit van het contact (begripvol en begrijpelijk zijn, meedenken, informeren, fouten toegeven, enz.) als de behaalde resultaten betreffen (competent zijn, oplossingen bieden, maatwerk leveren).

Suggesties voor vervolgonderzoek voor de staatscommissie

Uit deze notitie komen dus drie aandachtspunten naar voren die voor burgers van belang zijn voor hun verwachtingen en oordelen over de democratische rechtsstaat: responsiviteit, rechtvaardigheid en resultaat. Die drie dingen zijn van belang voor alle instituties en actoren binnen de rechtsstaat – al verschilt de prioriteit en invulling ervan per actor.

De commissie zou in het vervolgonderzoek daarnaast aandacht kunnen besteden aan de in deze notitie uitgelichte spanningen in de publieke opinie. Denk dan aan:

a de spanning tussen democratie gericht op meerderheidsbesluitvorming en de rechtsstatelijke waarde van het beschermen van minderheden;
b de spanning tussen homogeniteit en pluralisme;
c de spanning tussen uitvoerende en controlerende macht, maar wellicht ook aan
d de rol van de rechter (als eigenstandige macht of beschermer tegen de overheid); en
e de wet als democratisch product of instrumentele ordehandhaver.

Onder welke omstandigheden manifesteren deze spanningen zich in de opvattingen van mensen, hoe fundamenteel onverenigbaar zijn ze als erover wordt doorgepraat, hoe kunnen ze worden verklaard en zo mogelijk worden ondervangen?

De instelling van de staatscommissie is vanuit de zorgen van burgers goed te legitimeren, al zijn die zorgen vaak wel een stuk algemener dan de vijf tamelijk specifieke aandachtsgebieden die de staatscommissie in haar instellingsbesluit heeft meegekregen. Wie met burgers een discussie wil voeren over deze vijf aandachtsgebieden, doet er goed aan het onderliggende probleem duidelijk te formuleren (‘de vraag achter de vraag’). Om welk principe gaat het? Waarom is dat van belang? Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen en welke gevolgen heeft elke oplossing? Het kan ook zijn dat mensen voor ogen hebben wat het doel is, of welke waarden ze belangrijk vinden, maar minder vastomlijnde ideeën hebben over het *hoe*. Je kunt ook pogen te achterhalen hoeveel overeenstemming er is over waarden en doelen. Met andere woorden: wat het resultaat is van een goed functionerende rechtsstaat voor mensen, en van daaruit terugredenerend bedenken op wat voor punten dat nu misloopt en welke oplossingen passend zijn.

Voor het doorvragen naar de dilemma's of de vijf aandachtsgebieden kan worden gedacht aan algemeen opinieonderzoek onder een representatieve steekproef van de bevolking. Voor sommige spanningen of vragen kan het echter passender zijn om met specifieke doelgroepen of ervaringsdeskundigen te praten. Het doorpraten over dilemma's en het achterhalen van afwegingen en ambiguïteiten, vraagt om het voorleggen van dilemma's (zoals Van Wonderen (2022) doet in zijn onderzoek), en vooral ook om kwalitatief onderzoek waarin het mogelijk is om met mensen door te praten. De doelgroep en de te prefereren methode (survey, online groep, fysieke focusgroep, interview) is afhankelijk van de specifieke onderzoeksvraag.

Burgerperspectieven: wat mensen vinden en wat er voor hen toe zou kunnen doen

De staatscommissie heeft als opdracht meegekregen om het functioneren van de democratische rechtsstaat ook te bezien vanuit het burgerperspectief. 'Het burgerperspectief' kan naar ons idee twee betekenissen hebben.

In de eerste plaats kan het gaan om de perspectieven van burgers – de publieke opinie die in deze notitie centraal staat. Daarbij moeten we ons steeds realiseren dat er meestal niet één burgerperspectief is, maar verschillende perspectieven van burgers, die niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Burgers zullen niet dagelijks nadenken over de democratische rechtsstaat. We moeten antwoorden op enquêtevragen niet te snel verabsoluteren, maar steeds bedenken in welke context iets in gevraagd en met welke formuleringen. De publieke opinie over dit onderwerp is niet op alle terreinen in beton gegoten: mensen weten dingen niet, twijfelen of laten hun oordeel afhangen van de specifieke context of opvattingen over een bepaalde kwestie. Dit is iets om rekening mee te houden bij het opzetten van opinieonderzoek over het functioneren van de democratische rechtsstaat en bij de interpretatie van de resultaten ervan.

In de tweede plaats kan het bij het burgerperspectief gaan om een perspectief op de gevolgen of waarde van iets (bv. een wet) voor burgers. Die gevolgen of waarde kun je achterhalen door het aan mensen zelf te vragen: via opinieonderzoek. Het kan ook door te praten met betrokken professionals en ambtenaren, door een theoretische doordenking uit te voeren, of door middel van ander evaluatief onderzoek. Opinieonderzoek is een belangrijke manier om burgerperspectieven in kaart te brengen, maar niet de enige. Zeker op een complex terrein, kun je, naast mensen zelf naar oplossingen te vragen, ook kijken naar wat zij belangrijk vinden. Met deze kennis kan vervolgens worden doordacht op welke manier dat doel te verwezenlijken zou zijn en hoe het bijdraagt aan een goed functionerende democratische rechtsstaat. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt immers dat een goed functionerende rechtsstaat en een stabiel openbaar bestuur de basis zijn onder persoonlijk en collectief welzijn (vgl. Van der Meer en Zmerli 2017).

Literatuur

Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research.

Andeweg, R.B. (2019). De Staten-Generaal Vertegenwoordigen het Gehele Nederlandse Volk. Voordracht gehouden in de Algemene Vergadering van 18 mei 2019. In: *Haarlemse Voordrachten*, nr. 79. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen (KHMW).

Arnesen, S. (2017). Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 1S, p. 146-161.

Beetham, D. en C. Lord (1998). Legitimacy and the European Union, in: M. Nentwhich (red.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship* (p. 15-33), Londen/ New York: Routledge.

Berg, J. ter en Y. Schothorst (2017). *Burgers over representatie en niet-stemmen.* Amsterdam: Kantar Public.

Bertram, I., R. Bouman en L. Tummers (2022). Socioeconomic Status and Public Sector Worker Stereotypes: Results from a Representative Survey. In: *Public Administration Review*, jg. 82, nr. 2, p. 237-255.

Boer, N. de (2020). How do citizens assess street-level bureaucrats' warmth and competence? A typology and test. In: *Public Administration Review*, jg. 80, nr. 4, p. 532-542.

Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser* (p. 89-114). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bos, K. van den, L. Ansems, M.-J. Schiffelers, S. Kerssies en J. Lindeman (2021). *Een verkennend kwalitatief onderzoek naar klassenjustitie in de Nederlandse strafrechtketen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Bovens, M. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: Ten explanations for decreasing political trust in the Netherlands. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 74, nr. 2, p. 301-325.

Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

Brug, W. van der, en T. van der Meer (2017). Referenda in de praktijk. In: *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*, jg. 2017, nr. 4, p. 148-153.

Burkens, M., H. Kummeling, B. Vermeulen en R. Widdershoven (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

Buruma, Y. (2017). Extrajudicieel optreden: niet onwenselijk. In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 1, p. 33-39.

CBS (2023). *Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 8 augustus 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85533NED.

COE (2008). *12 Principles of Good Democratic Governance*. Straatsburg: Council of Europe. Geraadpleegd 15 augustus 2023 via www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:[]}.

Coffé, H. en A. Michels (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. In: *Electoral Studies*, jg. 35, p. 1-11.

Dahl, R.A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Decreus, T. (2011). Legitimiteit, gemeenschap en rechtvaardigheid Een kritiek op Dworkins verklaring voor legitimiteit. In: *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, jg. 40, nr. 1, p. 31-46.

Dekker, P. en T. van der Meer (2007). *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2014). *Burgerperspectieven 2014|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., J. den Ridder en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2018). *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2019). *Burgerperspectieven 2019|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2021). Afkeer van de Haagse politiek. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 28-36). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Dekker, R. en J. van Spanje (2022). Hate Speech Prosecution of Politicians and its Effect on Support for the Legal System and Democracy. In: *British Journal of Political Science*, jg. 52, nr. 2, p. 886-907 (doi.org/10.1017/S000712342000068X).

Diamond, L.J. (1990). Three paradoxes of democracy. In: *Journal of Democracy*, jg. 1, nr. 3, p. 48-60.

Diamond, L. en L. Morlino (red.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Dijkstra, S. (2017). De pratende, schrijvende en twitterende rechter: terughoudendheid troef. In: *Rechtstreeks,* jg. 2017, nr. 1, p. 13-28.

Doorn, M. van (2016). *Accepting the disliked. The practice and promotion of tolerance* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Easton, D. (1957). *A systems analysis of political life.* New York: Wiley.

Elzinga, D.J. (2020). De rechter kan vuurwerk verbieden. Maar willen we dat? In: *NRC*, 6 januari 2020. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.nrc.nl/nieuws/2020/01/06/de-rechter-kan-vuurwerk-verbieden-maar-willen-we-dat.

Esaiasson, P., A. Kölln en S. Turper (2015). External efficacy and perceived responsiveness – similar but distinct concepts. In: *International Journal of Public Opinion Research*, jg. 27, nr. 3, p. 432-445.

Esaiasson, P., G. Gilljam en M. Persson (2017). Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens? In: *Comparative Political Studies*, jg. 50, nr. 6, p. 739-765.

Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tielt: Lannoo.

Ferrin, M. en H. Kriesi (2014). *Europeans' Understandings and Evaluations of Democracy: Topline Results of Round 6 of the European Social Survey*. Londen: European Social Survey.

Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity.* New York: Free Press.

Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results of 72 countries. In: *European Journal of Political Research*, jg. 45, nr. 3, p. 499-525.

Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.

Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Ham, C. van (2021). *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen*. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 37-47). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Herbots, S. en M. Elchardus (2010). De groei van jongeren naar democratisch burgerschap en de verschillen naar onderwijstype. In: *Pedagogiek*, jg. 30, nr. 1, p. 75-93.

Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work.* Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Hibbing, J. R., E. Theiss-Morse, M.V. Hibbing en D. en D. Fortunato (2023). Who do the people want to govern? In: *Party Politics*, jg. 29, nr. 1, p. 3-15 (doi.org/10.1177/13540688211050064).

Holmberg, S. (2012). Dynamic representation from above. In: M. Rosema, B. Denters en K. Aarts (red.), *How democracy works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies* (p. 53-76). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Holsteyn, J. van en G. Irwin (2021). *Zoek de verschillen en kleur het vakje: Aandacht voor politiek in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen 2021*. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging* (p. 48-57). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Hough, M., J. Jackson en B. Bradford (2013). Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey. In: J. Tankebe en A. Liebling (red.), *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration* (p. 326 -352). New Haven: Yale University Press.

Jacobs, K., A. Zaslove en A. Akkerman (2018). The Voice of Populist People? Referendum preferences, practices and populist attitudes. In: *Acta Politica*, jg. 53, nr. 4, p. 517-541.

Kaal, M., S. Plantinga en J. ter Berg (2019). *Relatie burger overheid 2030*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
Keijser, J.W. de (2004). Doelen van straf. Morele theorieën als grondslag voor een legitieme strafrechtpleging. In: B. Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden* (p. 43-65). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Keijser, J.W. en H. Elffers (2007). Onbegrip voor het strafoordeel bedreigt het draagvlak voor het rechtssysteem niet. In: M. Malsch en N. Manen (red.), *De begrijpelijkheid van de rechtspraak* (p. 115-128). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
Keijser, J.W., P.J. Koppen en H. Elffers (2007). Bridging the gap between judges and the public? A multi-method study. In: *Journal of Experimental Criminology*, jg. 3, nr. 2, p. 131-161.
Kluizenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters en W. Blijleven (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Lampert, M., B. van der Lelij, I. Zondervan, M. Schenkels en W. de Been (2006). *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Lange, S. de en T. van der Meer (2019). De strijd om de liberale democratie sinds 1989. In: *Clingendael Spectator,* 29 oktober 2019. Geraadpleegd 20 juli 2023 via spectator.clingendael.org/nl/publicatie/de-strijd-om-de-liberale-democratie-sinds-1989.
Lie, J. (2017). Gezag van onderaf versterken met informatieve tweets. In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 1, p. 40-43.
Lind, E. en T. Tyler (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/Londen: Plenum Press.
Lenard, P.T. (2008). Trust your compatriots, but count your change: The roles of trust, mistrust and distrust in democracy, In: *Political Studies*, jg. 56, nr. 2, p. 312-332.
Levitsky, S. en D. Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester: Wiley.
Malsch, M. (2020). Hoezo dikastocratie? Weghalen taken bij rechter leidt tot afkalven rechtsbescherming burger (blog). In: *Nederlands Juristenblad*, 12 mei 2020. Geraadpleegd 16 augustus 2023 via www.njb.nl/blogs/hoezo-dikastocratie.
Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, jg. 97, nr. 4, p. 515-528.
Meer, T. van der (2022). Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt. In: Paul Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (p. 101-112). Utrecht: Het Wereldvenster.
Meer, T. van der en A. Hakhverdian (2017). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 European countries. In: *Political Studies*, jg. 65, nr. 1, p. 81-102.
Meer, T. van der, en S. Zmerli (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli en T. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p. 1-15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Meer, T. van der, F. Wanders, P. Thijs, L. Mulder, E. Aizenberg, G. ten Dam en H. van de Werfhorst (2021). *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 2 - 2019/2020*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder (2022). *Burgerperspectieven 2022/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Mouffe, C. (2018). *For a left populism*. Londen/New York: Verso.
Mueller, J. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. In: *American Political Science Review*, jg. 64, nr. 1, p. 18-34 (doi.org/10.2307/1955610).
Müller, J.W. (2014).'The people must be extracted from within the people': reflections on populism. In: *Constellations*, jg. 21, nr. 4, p. 483–493.
Müller, J.W. (2021). *Democracy rules*. Londen: Penguin UK.
Mulder, L., C. la Roi, H. Mennes, C. van Alebeek, G. ten Dam, T. van der Meer en H. van de Werfhorst (2022). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel democratische kernwaarden en schoolloopbanen. Jaar 3-2020/2021*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Neo, S., S. Grimmelikhuijsen en L. Tummers (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. In: *Public Administration Review*, jg. 83, nr. 4, p. 838-862.
Niemeijer, B. en P. Wijck (2013). Verschillen tussen burgers in vertrouwen in de rechtspraak. In: *Recht der werkelijkheid,* jg. 34, nr. 2, p. 2-17.
Noije, L. van en K. Putters (2017). Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst? In: *Rechtstreeks*, jg. 2017, nr. 2, 39-57.
Noije, L. van en Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023a). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociaal-Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Noije, L. van, B. Geurkink, J. den Ridder en E. Miltenburg (2023b). Bouwstenen voor een overheid die te vertrouwen is. In: F. van der Meer (red.), *Stad: Bouwen aan vertrouwen* (p. 97-120). Den Haag: CAOP.
Norris, P. (2022). *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*. New York: Oxford Academic.
NPEOB (2015). *Ethnic Profiling*. 's-Hertogenbosch: Nationale Politie Eenheid Oost Brabant. Gepubliceerd door televisieprogramma *Brandpunt* op 6 september 2016.
Oomen, B. (2020). Dikastocratie? Position paper voor hoorzitting/rondetafelgesprek 'Dikastocratie' in de Tweede Kamer op 9 maart 2020.
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Eindverslag*. Den Haag: Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.
Peeters, T., E. Smits van Waesberghe, A. Mesic en R. van Wonderen (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.
Poorter, J. de (2014). Wetgever en Rechter. Rechtsvorming in een open en vruchtbare dialoog. In: *Nederlands Juristenblad,* jg. 2014, nr. 1, p. 6-11.
Rae, D.W. en H. Daudt (1976). The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision. In: *European Journal of Political Research*, jg. 4, nr. 4, p. 391–398 (doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00542.x).
Rawls, J. (1971). *A theory of justice.* Cambridge: Harvard University Press.
Remkes, J.W., C.C. van Baalen, E.E. Janse de Jonge, J. Kohnstamm, R.A. Koole, E.F. Lagerwerf-Vergunst, T.W.G. van der Meer en A.C. Quik-Schuijt (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
Ren, L., L. Cao, N. Lovrich en M. Gaffney (2005). Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference. In: *Journal of Criminal Justice*, jg. 33, nr. 1, p. 55-66.
Ridder, J. den en P. Dekker (2015). *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Ridder, J. den en P. Dekker (2021). Opvattingen over de vrijheid van meningsuiting. In: F. Demant, J. van Kooten, M. Olde Monnikhof en K. Putters (red.), *De stand van de vrijheid. Vrijheid in Nederland 75 jaar na de bevrijding* (p. 51-62). Amsterdam/Den Haag: Nationaal Comité 4 en 5 mei/Sociaal en Cultureel Planbureau.
Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021a). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie.* Den Haag/Nijmegen: Sociaal en Cultureel Planbureau/Radboud Universiteit. REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies (doi.org/10.48592/1323).
Ridder, J. den, K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021b). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Tilburg: REDRESS-consortium: Revitalized Democracy for Resilient Societies.
Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L, van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 2022|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Ridder, J. den, S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven 2023|2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Rothstein, B. en J. Teorell (2012). Defining and measuring quality of government. In: S. Holmberg en B. Rothstein (red.), *Good Government. The relevance of political science* (p. 13-39). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ross, L., D. Greene en P. House (1977). The 'false consensus effect': An egocentric bias in social perception and attribution processes. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, jg. 13, nr. 3, p. 279-301 (doi.org/10.1016/0022-1031(77)90049-X).
Rousseau, J.J. (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam: Marc Michiel Rey.
Rovers, B. (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen* (WODC-rapport). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
RvS (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag: Raad van State.
RvS (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Raad van State.
RVS (2021). *Machtige Mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan* (essay). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
Schakel, W. en A. Hakhverdian (2018). Ideological congruence and socio-economic inequality. In: *European Political Science Review*, jg. 10, nr. 3, p. 441-465 (doi.org/10.1017/S1755773918000036).
Schakel, W. en D. van der Pas (2020). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. In: *European Journal of Political Research*, jg. 60, nr. 1, p. 418-437 (doi.org/10.1111/1475-6765.12405).
Scharpf, F.W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Wenen: Institute for Advanced studies (Political Science Series 107).
Schyns, P. en T. van der Meer (2009). De publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009* (p. 65-95). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Severs, E. (2010). Representation as Claims-Making. Quid Responsiveness? In: *Representation*, jg. 46, nr. 4, p. 411-423.
Stokkom, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam: verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
Thijs, P. M. Kranendonk, L. Mulder, F. Wanders, G. ten Dam, T. van der Meer en H. van de Werfhorst (2019). *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 1 - 2018/2019*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Thomassen, J. (1994). Democratie in Nederland. In: J. van Holsteyn en B. Niemöller (red.), *De Nederlandse Kiezer 1994* (p. 85-95). Leiden: DSWO Press.
Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political Trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on Political Trust* (p.509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
Tiemeijer, W. (2010). Het is maar wat je democratie noemt... In: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak* (p. 205-240). Amsterdam: Amsterdam University Press.
TK (2021/2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022*. Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtshandhaving. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925 VI, nr. 159.
Tyler, T.R. (2000). *Why people obey the law*. New Haven/Londen: Yale University Press.
Tyler, T.R. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
UNESCAP (2009). *What is good governance?* Geraadpleegd 15 augustus 2023 via www.unescap.org/resources/what-good-governance.
Veer, L., A. Sluis, S. Van de Walle en A. Ringeling (2013). *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie & Wetenschap/Erasmus Universiteit Rotterdam.
VenJ (2016). *Koers & Kansen. Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Verhue, D. en S. Roos (2009). *Bouwstenen van burgerschap. Een onderzoek in het kader van het Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap*. Amsterdam: Veldkamp.
Visitatiecommissie gerechten (2019). *Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat. Rapport visitatie gerechten 2018.* Den Haag: Visitatiecommissie gerechten.
Visitatiecommissie gerechten (2023). *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerking. Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023.* Den Haag: Visitatiecommissie gerechten.
VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.
Werner, H. (2020). *Pragmatic citizens. A bottom-up perspective on participatory politics* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Wermink, H., S. Wingerden, J. Wilsem en P. Nieuwbeerta (2015). *Etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wessel, M. van (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)? Burgerperspectieven op overheidsresponsiviteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Wille, A. (2022). *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht van de Nederlandse politiek* (oratie uitgesproken aan de Universiteit Leiden, 21 november 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
Wingerden, S. en H. Wermink (2016). *Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Winninghoff, M. en G. Bruins (2017). *Representatie en niet-stemmen: burgers aan het woord*. Amsterdam: Ferro Explore.
Wonderen, R. van (2022). *Democratisch bewustzijn in Nederland*. Tweede meting. Utrecht/Amsterdam: Verwey Jonker Instituut en Anne Frank Stichting.
WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
WRR (2020). *Doenvermogen: van toets naar tools*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, januari 2024

Contact
Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Auteurs
Lonneke van Noije en Josje den Ridder

3

Literature review Kerkhoff

Terug naar inhoudsopgave

Benoemingen, nevenfuncties en integriteit van bestuur in de Nederlandse *Trias Politica*: een literatuuroverzicht van theorie en empirie

Een onderzoek in opdracht van de Staatscommissie Rechtsstaat

Contact

Dr. Toon Kerkhoff
Instituut Bestuurskunde
Faculteit Governance & Global Affairs
Universiteit Leiden
E: a.d.n.kerkhoff@fgga.leidenuniv.nl
T: +31 (0)70 800 9484

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN TABELLEN III
LIJST VAN FIGUREN III
KORTE TOELICHTING BIJ DE DIGITALE ZOTERO BIBLIOTHEEK IV

1. VRAAG, AFBAKENING EN OPZET 5

2. CONCEPTUELE DUIDING 6

2.1 INTEGRITEIT 6
2.2 NETWERKCORRUPTIE 8
2.3 TYPEN INTEGRITEITSCHENDINGEN 11
2.4 BELANGENCONFLICTEN, -VERSTRENGELING EN DE "SCHIJN VAN" 12
2.5 DE DRAAIDEUR, NEVENFUNCTIES EN LOBBYEN 16

3. NEVENFUNCTIES EN BENOEMINGEN: PRAKTIJK, REGELGEVING EN MOGELIJKE WEEFFOUTEN 18

3.1 WETGEVENDE MACHT 19
3.2 UITVOERENDE MACHT 23
3.3 RECHTSPRAAK 27

4. INTEGRITEIT, CORRUPTIE, RECHTSSTATELIJKE DISBALANS EN I-MANAGEMENT 33

4.1 MOGELIJKE GEVOLGEN: THEORETISCHE OVERWEGINGEN 33
4.2 DAADWERKELIJKE GEVOLGEN: EMPIRISCHE BEVINDINGEN 36
4.3 POSITIEVE EN NEGATIEVE INVLOED OP INTEGRITEIT BIJ BENOEMINGEN EN NEVENFUNCTIES IN DE TRIAS 39

5. CONCLUDERENDE OPMERKINGEN 41

6. BIBLIOGRAFIE 45

INDEX 53

Lijst van tabellen

Tabel 1: Integriteitsconcepten 8
Tabel 2 Netwerken en netwerkcorruptie 11
Tabel 3: Een typologie van integriteitschendingen 12
Tabel 4: Belangenconflict, – verstrengeling en verwante concepten 13
Tabel 5: Drie soorten belangenconflict vs. belangenverstrengeling 16
Tabel 6: Draaideur, nevenfuncties, lobbyen en verwante concepten 18
Tabel 7: Relevante regelingen en procedures Wetgevende macht 22
Tabel 8: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Wetgevende macht 23
Tabel 9: Relevante regelingen en procedures Uitvoerende macht 26
Tabel 10: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Uitvoerende macht 27
Tabel 11: Relevante regelingen en procedures Rechtspraak 32
Tabel 12: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Rechtspraak 32
Tabel 13: Algemene risico-factoren die van invloed zijn op gebrekkige integriteit 40
Tabel 14: Factoren die het risico op integriteitsproblemen verkleinen 41

Lijst van figuren

Figuur 1: Theorie van rechtsstatelijke disbalans en (vermeende) integriteitsproblemen 35

Korte toelichting bij de digitale Zotero bibliotheek

Deze literatuurstudie wordt vergezeld van een systematisch overzicht van de literatuur die gebruikt is in de vorm van een *Zotero* bibliografie. Zotero is een reference manager op basis van open en gratis software om literatuur te verzamelen, te categoriseren en met anderen te delen. De bibliotheek wordt online gedeeld met de Staatscommissie en kan als geheel worden beschouwd. Tegelijkertijd is de bibliotheek ook ingedeeld in categorieën (bijvoorbeeld per deelonderwerp). Pdf's zijn vanwege copyright bescherming niet aan titels gehangen. Wel bevatten verreweg de meeste verwijzingen een link naar de vindplaats. Met behulp van dit programma kunnen alle titels in elke willekeurige stijl in verdere documenten door de commissie worden verwerkt mits Zotero wordt gebruikt uiteraard.

1. Vraag, afbakening en opzet

In opdracht van de *Staatscommissie Rechtsstaat* is literatuuronderzoek verricht naar de belangrijkste inzichten binnen de wetenschap over de relatie tussen benoemingen en nevenfuncties enerzijds en integriteit van het openbaar bestuur anderzijds; in het bijzonder in politiek-bestuurlijke netwerken en de drie verschillende staatsmachten. Het 'burgerperspectief' staat centraal in de **vraagstelling**: "in hoeverre hebben procedures en praktijken van benoemingen en nevenfuncties in de Nederlandse trias politica gevolgen voor (een gebrek aan) integriteit van het openbaar bestuur?" In hoeverre, bijvoorbeeld, leiden nevenfuncties en bepaalde procedures van benoemingen tot (de schijn van) belangenverstrengeling en partijdigheid, tot ongelijke toegang tot functies in het openbaar bestuur of tot het ontstaan van een 'ons-kent-ons' democratie of 'old boys network'? Dit literatuuronderzoek beoogt de commissie een beknopt en systematisch overzicht te bieden van kernliteratuur als basis voor haar uiteindelijke eigen onderzoek naar het bestaan van rechtsstatelijke disbalans in Nederland.

Het literatuuronderzoek is in principe breed gezien de verwevenheid van een groot aantal concepten en mogelijke causale relaties. Nadere **afbakening** is zodoende noodzakelijk. Er wordt, ten eerste, alleen gekeken naar het Rijksniveau en de drie staatsmachten daarbinnen (wetgevend, rechtsprekend, uitvoerend). Andere lagen in het Huis van Thorbecke (provincie, gemeente, waterschappen) komen hoogstens in de kantlijn aan bod, bijvoorbeeld in relatie tot het stapelen van functies en alleen dan in met betrekking tot mogelijke uitwerking op het Rijksniveau. Er wordt, ten tweede, niet gekeken naar het ambtelijk apparaat als zodanig, behalve zijdelings waar dat de top van dat apparaat betreft – rondom het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Een derde beperking is dat de aandacht overwegend wordt gericht op literatuur aangaande de publieke sector. Tegelijkertijd zal – gezien de aard van het onderwerp – de wisselwerking tussen de publieke en private sfeer niet onbenoemd blijven. Bij (de schijn van) belangenverstrengeling worden grenzen tussen het publieke en het private immers opgerekt, bijvoorbeeld als het gaat om de draaideur, lobbyactiviteiten of nevenfuncties van publieke functionarissen bij private bedrijven. De vierde beperking is die in tijd. Uitganspunt van deze literatuurstudie is het bieden van een actuele stand van zaken en handvatten voor huidige problematiek. Tegelijkertijd wordt bepaalde thematiek ook in historische context bezien. Nederlandse tradities als polderen, coöptatie en netwerken zijn namelijk direct te koppelen aan huidige systemen en praktijken van benoemingen, nevenfuncties, vermenging van publiek en privaat en daarmee aan historisch gewortelde publieke percepties van integriteit, corruptie en politiek-bestuurlijke moraal.

Dit onderzoek bestaat uit **drie delen**. Paragraaf 2 geeft, ten eerste, conceptuele duiding. Op basis van kernliteratuur wordt een overzicht gegeven van de betekenis en invulling van de belangrijkste concepten in deze thematiek. Het gaat dan over de betekenis van integriteit, (netwerk)corruptie en gerelateerde schendingen van integriteit, waaronder (de schijn van) belangenverstrengeling, de oneigenlijke vermenging van publiek en privaat, nepotisme, draaideurconstructies, patronage in rekrutering en benoeming en vertrouwen in en legitimiteit van de overheid. Paragraaf 3 gaat, ten tweede, over de vraag wat er aangaande nevenfuncties en benoemingen per staatsmacht is bepaald. Er wordt inzicht geboden in de vragen wanneer iets überhaupt een (formele) nevenfunctie is, hoe benoeming plaatsvindt in de *trias* en wat eigenlijk de actuele wettelijke/formele regels en procedures zijn omtrent het

vervullen van nevenfuncties en integriteit meer in het algemeen. Daarbij komen ook enkele heikele kwesties, risico's en mogelijke weeffouten in het huidige systeem naar voren, bijvoorbeeld als het gaat om de benoeming van Rechter-plaatsvervangers of het al dan niet aanleggen van een lobbyregister.

Paragraaf 4 bespreekt, tot slot, literatuur over oorzaak, gevolg en aanpak. Dit deel van het literatuuronderzoek concentreert zich meer direct op het burgerperspectief, ofwel op de vraag wat de mogelijke en de daadwerkelijke gevolgen zijn van bepaalde procedures van benoemingen en nevenfuncties voor (een vermeend of daadwerkelijk gebrek aan) integriteit van en in het openbaar bestuur ofwel rechtsstatelijke disbalans. Dit onderdeel bevat een theoretisch-filosofische en een empirische component. In theoretisch-filosofisch opzicht worden inzichten geordend die gaan over vertrouwen in en integriteit en legitimiteit van de overheid in relatie tot systemen en praktijken van benoeming, functiebegeving en nevenfuncties. In feite gaat dit in abstracte zin over nut en noodzaak van machtenscheiding en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. De empirische component richt zich op onderzoek in Nederland en daarbuiten waarin concreet wordt gekeken naar daadwerkelijke oneigenlijke beïnvloeding door netwerken op benoemingen, naar de gemeten gevolgen van (vermeende) belangenconflict en –verstrengeling voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid, de invloed door informele netwerken op het gedrag van bestuurders en politici en het bestaan van een ons-kent-ons systeem en de gevolgen van te dicht op elkaar zittende machten als gevolg van roulatie of het onderling begeven van functies. Van belang in dit deel is het bieden van voorbeelden aan de commissie van manieren waarop deze lastige materie door haar ook empirisch kan worden onderzocht. Paragraaf 4 besluit met het bieden van inzichten uit literatuur over integriteitsmanagement over specifieke factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties in de trias kunnen vergroten of verkleinen. Deze inzichten sluiten grotendeels aan bij de besproken mogelijke weeffouten in paragraaf 3 en kunnen helpen bij het voorstellen van (aangepast) beleid.

2. Conceptuele duiding

2.1 Integriteit

Integriteit (zie ook **Tabel 1**) kan het beste worden gedefinieerd als "het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde geldende morele waarden en normen" (vgl. visies en definities in Huberts, 2012; Huberts, 2018). Deze definitie maakt duidelijk dat integriteit zowel individueel ("handelen") als collectief ("in overeenstemming met") begrepen kan worden, dat het soms wel maar lang niet altijd juridisch of formeel afdwingbaar is (volgens "wet- en regelgeving" maar ook volgens "morele waarden en normen") en bovendien in grote mate afhangt van context van plaats en tijd ("algemeen aanvaarde geldende"). Integriteit is vooral een moreel, contextgevoelig en fluïde begrip. Historisch onderzoek naar integriteit (en anti-corruptie) (Engels, 2014; Kerkhoff et al., 2020; Kroeze et al., 2019) toont bijvoorbeeld duidelijk aan dat beelden van integriteit in de tijd veranderen en dat verschillende actoren in politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debatten rondom integriteitschandalen om uiteenlopende redenen heel verschillend tegen eenzelfde integriteitsschending aan kunnen kijken en zaken naar gelang wel of niet moreel veroordelen (Kerkhoff & Overeem, 2021).

Integriteit is tegelijkertijd een nogal onhandig containerbegrip dat op verschillende manieren kan worden uitgelegd (Huberts, 2012). Zo wordt het begrip niet zelden gepresenteerd als de tegenhanger van **corruptie** waarbij een gebrek aan integriteit gelijkstaat aan het bestaan van corruptie. Deze interpretatie heeft diepe historische wortels, die minstens teruggaan tot de klassieke oudheid, in de idee van corruptie als algeheel moreel verval van bestuur en samenleving, gekenmerkt door een slechte verdeling van macht, slechte relaties tussen overheid en burgers en illegitieme machtsuitoefening in de context van culturele, economische en/of religieuze problemen (Buchan & Hill, 2014; Johnston, 1996; Kerkhoff, 2013, pp. 22–31; Van Klaveren, 1989) Het is dan ook geen toeval dat discussie over corruptie en een gebrek aan integriteit zich vooral voordoen in maatschappelijk moeilijke tijden. Corrumperen staat in deze betekenis gelijk aan bederf, verval en een verlies van 'heelheid'. Een rotte appel of een rot politiek systeem hebben als het ware allebei geen integriteit meer vanwege een verlies van heelheid. Typerend is de notie dat een gebrek aan integriteit een breuk aantoont tussen het uiterlijk handelen en innerlijk denken van individuen. Niet-integere mensen zeggen immers niet wat zij denken en doen niet wat zij zeggen. Als je veel van dat soort mensen bij elkaar hebt (of enkele heel aansprekende) dan wordt ook het systeem op den duur veelal niet integer bevonden.

Integriteit kan (moet?) bovendien worden opgedeeld in **politieke en ambtelijke integriteit** (Kerkhoff, 2016, 2020). Van politici en ambtenaren worden immers uiteenlopende dingen verwacht (Overeem, 2012; 't Hart, 2002; 't Hart & Wille, 2006) en dit betekent dat hun (gebrek aan) integriteit ook verschillend begrepen moet worden. Volgens het klassieke 'Weberiaanse' denken wordt de ambtelijke wereld immers gekenmerkt door dienen, volgen en uitvoeren op basis van expertise en wordt de politieke wereld gekenmerkt door beleid maken, visie articuleren en het aangaan van de politieke strijd. Dit betekent dat in de politieke arena soms ander gedrag geoorloofd en zelfs wenselijk is dan in de ambtelijke arena. Tot slot, moet integriteit begrepen worden op individueel, organisatie- en systeemniveau (Hoekstra & Kaptein, 2012). Het kan immers gaan om een individuele misstap ("bad apples"), om slechte organisaties ("bad barrels") maar ook om niet-integere systemen, ofwel de integriteit van het openbaar bestuur als zodanig. Een of enkele individuele misstappen worden niet zelden – zeker in publieke perceptie gezien als tekenen van een gebrek aan integriteit van (delen van) het openbaar bestuur als geheel.

Daarmee komt ook een probleem in beeld wat wel **integritisme** is genoemd (Huberts, 2005; Maesschalck, 2019), waarbij de betekenis van integriteit te breed wordt opgerekt en waarbij integriteit gebruikt wordt als wapen om tegenstanders in politiek en maatschappelijk debat te verwonden (Kerkhoff & Overeem, 2021). Bij integritisme worden zodoende "integriteitsoordelen geveld terwijl daar geen grond voor is. Bijvoorbeeld omwille van politieke doeleinden 'de integriteitskaart trekken' en onterechte beschuldigingen over belangenverstrengeling uiten, of het overdrijven van de morele waarden en normen die in het geding zijn en de belangen die op het spel staan bij een bepaalde beslissing" (Heres et al., 2021, p. 47). Bij alle aandacht voor en onderzoek naar integriteit kunnen zodoende ook wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Integriteit wordt steeds meer een verzamelterm voor allerlei laakbaar gedrag. Zo wordt slecht bestuur (vgl. een verkeerde investering of goedbedoeld maar slecht beleid) bijvoorbeeld snel gelijkgesteld aan niet-integer bestuur, of wordt de integriteitskaart gespeeld terwijl wellicht eerder sprake is van een vergissing of incompetentie (een ander i-woord) zonder dat van intentionaliteit sprake is. Daarnaast wordt het thema sociale veiligheid steeds vaker ook verbonden met integriteit. Het is de vraag of dat behulpzaam is (Kerkhoff & Van der Wal, 2023). Hiermee houdt verband dat er een

onderscheid gemaakt moet worden tussen een integriteitsrisico en een integriteitsschending (zie **Tabel 1**) waarbij alleen dat laatste daadwerkelijk een transgressie betreft.

Tabel 1: Integriteitsconcepten

Bron: deels naar Heres et al. 2021, 40, 47.

Integriteit		Het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde geldende morele waarden en normen.
Integriteitsrisico		Het risico dat er integriteitsschendingen worden gepleegd, zij het vanwege het bestaan van een belangenconflict of om andere redenen.
Integriteitsschending		Een beslissing of handeling die in strijd is met de morele waarden, normen en regels die algemeen gelden in de omgeving waarin men opereert.
Integritisme		Het vellen van integriteitsoordelen, terwijl daar geen grond voor is. Bijvoorbeeld omwille van politieke doeleinden 'de integriteitskaart trekken' en onterechte beschuldigingen over belangenverstrengeling uiten, of het overdrijven van de morele waarden en normen die in het geding zijn en de belangen die op het spel staan bij een bepaalde beslissing.

2.2 Netwerkcorruptie

Direct gerelateerd aan bredere interpretaties van integriteit en corruptie is ook de term **netwerkcorruptie** (zie **Tabel 2**). De term **corruptie** kan immers net als integriteit begrepen worden op individueel niveau (e.g. een politicus misbruikt de publieke functie voor privaat voordeel), organisatie niveau (e.g. delen van organisaties maken zich hier schuldig aan, zoals bijvoorbeeld systematische corruptie binnen een politiebureau) en systeemniveau (e.g. waarbij corruptie zich in allerlei delen van staat en samenleving laat zien) (vgl. Slingerland, 2019, pp. 25–27). Gangbaar in moderne tijden is de definitie van corruptie als (individueel) privaat gewin halen uit een publieke functie (voor een geschiedenis van de term zie Buchan & Hill, 2014; Johnston, 1996). Bij netwerkcorruptie gaat het alleen over de systemen. Hier wordt bekeken wat de relatie is tussen bredere sociale netwerken en het bestaan van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) groepen. Centraal bij Slingerland (2019, pp. 12–13) staat de idee dat het bij netwerkcorruptie niet zozeer gaat over geïsoleerd individueel en rationeel calculerend gedrag, maar over gedrag van een collectief in de functie en context van een bepaalde omgeving.

De term 'netwerken' heeft vaak een negatieve connotatie en wordt wel verbonden met de term old boys network, ofwel: "an informal male social system that stretches within and across organizations, and excludes less powerful males and all women from membership. In the old boy networks, the members of network transfer the competition and power

advantages realized in the formal structure onto friendship patterns and alliances within the informal system. The old boy network functions as an efficient distribution system that reinforces a system of obligations and reciprocations" (Taylor, 2000, p. 328). Het gaat bij netwerkcorruptie zodoende over sociale netwerken van groepen, bijvoorbeeld op basis van sociaaleconomische of etnische positie. Dat vertaalt zich in zaken als elite onderwijs, veel sociaal kapitaal en relatief veel posities van macht en aanzien in samenleving en bestuur (Watters, 2016). In netwerken van gelijkgestemde mensen kan er snel consensus worden gevonden over bepaald beleid (Goldfinch, 2002). Netwerkcorruptie wordt wel afgezet tegen corruptie op de vrije markt (*market corruption*). Bij **marktcorruptie** krijgt iedereen die betaalt voorrang. Bij netwerkcorruptie krijgen daarentegen alleen mensen die behoren tot een bepaald netwerk voorrang. Dat netwerk kan groot of klein zijn, maar toegang is inherent beperkt en is afhankelijk van meer zaken dan enkel en alleen het meeste geld bieden. Netwerkcorruptie is persoonlijk en gebaseerd op particularisme en reciprociteit (vgl. Mungiu-Pippidi, 2006) en marktcorruptie is dat niet of minder. Dit zorgt voor grote verschillen in het signaleren en bestrijden ervan (Kravtsova & Oshchepkov, 2023).

Een andere nuttige manier om naar netwerken te kijken is door een link te leggen naar systemen waarvan sommige pijlers ontbreken of niet goed functioneren. In literatuur over zogenaamde **National (of Local) Integrity Systems** (Huberts & Six, 2012; Six & Lawton, 2013) wordt bijvoorbeeld beargumenteerd hoe corruptie ontstaat op systeemniveau als gevolg van falende pijlers, zoals het ontbreken of onderdrukken van een vrije pers, ontoereikende machtenscheiding, ongelijke machtsbalans tussen de machten, een onmachtige civil society, ongelijke toegang tot het recht of gebrek aan medewerking van de private sector. Voor Nederland is op die manier in 2012 in opdracht van *Transparency International* ook zo'n systeemanalyse van pijlers gemaakt (Slingerland, 2012a, 2019). Ook Dassen en Omtzigt hebben in hun belangrijke initiatiefnota kritiek op de staat van enkele pijlers. Zij wijzen bijvoorbeeld op de relatief lage plekken op ranglijsten als de *Internationale persvrijheidsindex* of de *Right to information Index*, wat zich bijvoorbeeld uit in te langzame WOB-procedures.[1] Ook krijgt de Kamer te weinig informatie van de regering en is er hoe dan ook te weinig en "slecht contact en controle tussen de Kamer, (ambtenaren van) departementen en uitvoeringsinstanties".[2] Gebrekkige transparantie leidt volgens hen tot gebrekkige controle en dat tast het fundament voor de parlementaire democratie aan (zie ook paragraaf 4 hieronder).

Er is veel literatuur over netwerken en netwerkcorruptie. Klassiek werk over netwerken is van Burt (2007) over informele netwerken en relaties in de private sector en de vorming van sociaal kapitaal door een combinatie van tussen *brokerage* (makelaardij; activiteiten die ertoe leiden dat verschillende werelden aan elkaar gekoppeld worden) en *closure* (geslotenheid; het vormen van gesloten groepen in een netwerk). Ook klassiek is Simmel's sociologische analyse van 'secret societies' (Simmel, 1906) of sociologisch werk van Erickson (1981) en Brass en anderen (1998). Deze sociologische insteek van netwerkcorruptie gaat veelal over (de ethiek van) netwerken als sociaal proces van competitie, bijvoorbeeld om een betere positie in de samenleving te bemachtigen (vgl. ook Dobos, 2017). Een ander deel

[1] Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, TK-vergaderjaar 2-21-2022, Kamerstuk 36101, p. 2-3.

[2] Idem, p. 3 op basis van advies van de *Commissie-Van der Staaij* die in 2021 is ingesteld om praktische voorstellen te ontwikkelen om de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken, zie Bijlage bij Kamerstuk 35 992, nr. 1.

van deze literatuur gaat vooral over meer 'harde' vormen van corruptie, zoals fraude, zelfverrijking en omkoping door groepsleden (Porta, 1999; Wawrosz, 2017) of het naast elkaar bestaan van verschillende systemen (formele: overheid en informeel: markt en samenleving) waarbij sprake is van cliëntelisme, nepotisme (zie hieronder voor deze begrippen) en parallelle economische systemen (Lomnitz, 1988). Daarnaast zijn er uiteraard ook meer empirische landenstudies die netwerken en hun handelingen in kaart brengen, zoals voor Hongarije (Jancsics & Jávor, 2012), Zambia (Phiri & Guven-Uslu, 2019), Spanje en Brazilië (Martins et al., 2022) en verschillende andere landen (zie allerlei bijdragen in Granados & Nicolás-Carlock, 2021).

Literatuur reviews van netwerkcorruptie zijn ook te vinden, zoals in de internationale literatuur (Granados & Nicolás-Carlock, 2021; Kravtsova & Oshchepkov, 2023; Slingerland, 2019). De kern van deze literatuur en van definities van netwerken is dat het gaat om sociale relaties tussen individuen die zo belangrijke sociale groepen vormen. Netwerken bieden structuren voor sociaal kapitaal om elkaar te helpen en daarmee komt de groep als geheel ook verder dan het individu. Het centrale begrip is dus wederkerigheid (*reciprocity*) (Slingerland, 2019, p. 89). Niet alle netwerken zijn vanzelfsprekend verkeerd en netwerken vervullen vaak belangrijke functies. De grote vraag is zodoende **wanneer netwerken 'corrumperen'** (Idem, 90). Slingerland beschrijft hoe inherente kenmerken die netwerken enerzijds succesvol en nuttig maken tegelijkertijd kunnen leiden tot corruptie. *Samenwerking* binnen netwerken kan al snel overgaan tot misbruik van professionele rollen in dienst van het netwerk en dus van het individu; *Gedeelde belangen* kunnen leiden tot wederkerigheid in het geven en aannemen van gunsten; zelfbewustzijn van de leden van de groep kan overgaan tot zelfbewustzijn van het collectief en de *sterke sociale band* die zo ontstaat kan uiteindelijk leiden tot uitsluiting van anderen en het schenden van hun rechten (Slingerland, 2019, p. 98). Netwerkcorruptie (zie ook **Tabel 2**) moet zodoende gedefinieerd worden als het voorkomen van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) sociale groepen, bijvoorbeeld op basis van politieke, sociaaleconomische of etnische kenmerken. Er is sprake van netwerkcorruptie bij (1) misbruik van professionele rollen in dienst van het voordeel voor het netwerk en dus het individu, bij (2) algemene wederkerigheid (*generalized reciprocity*) in het verlenen en aannemen van gunsten en bij (3) het ontstaan van dermate sterke sociale verbanden dat er sprake is van gesloten groepen en a-priori uitsluiting en schending van de rechten van diegenen die niet tot de groep behoren.

Tabel 2 Netwerken en netwerkcorruptie

Corruptie (in enge betekenis)	Individueel privaat voordeel halen uit een publieke functie.
Corruptie (in brede betekenis)	Het verval of de degeneratie van politieke en maatschappelijke systemen en patronen, bijvoorbeeld doordat belangrijke pijlers als politieke partijen of onafhankelijke rechtspraak afbrokkelen.
Netwerken	Het bestaan van sociale relaties tussen gelijkgestemde individuen die sociale groepen vormen. Netwerken bieden structuren voor sociaal kapitaal om elkaar te helpen en daarmee komt de groep als geheel ook verder dan het individu. Het centrale begrip is wederkerigheid.
Netwerkcorruptie	Het voorkomen van verschillende vormen van corrupt gedrag door (leden van) sociale groepen, bijvoorbeeld op basis van politieke, Sociaal-Economische of etnische kenmerken. Er is sprake van netwerkcorruptie bij (1) misbruik van professionele rollen in dienst van het voordeel voor het netwerk en dus het individu, bij (2) algemene wederkerigheid (*generalized reciprocity*) in het verlenen en aannemen van gunsten en bij (3) het ontstaan van dermate sterke sociale verbanden dat er sprake is van gesloten groepen en a-priori uitsluiting en schending van de rechten van diegenen die niet tot de groep behoren.
Old boys network	Veelal uit machtige mensen (veelal mannen) bestaande informele systemen en verbanden tussen en in organisaties waarbij mensen met minder macht en vrouwen veelal van deelname worden uitgesloten. In een old boys network worden competitie- en machtsvoordelen uit het formele systeem overgezet naar het informele systeem van vriendschappelijke relaties en verbanden tussen gelijkgestemden op basis van sociale verplichtingen en wederkerigheid.

2.3 Typen integriteitschendingen

Om situaties goed te begrijpen en te beoordelen is het van belang te benadrukken dat de begrippen integriteit en (netwerk)corruptie weliswaar veel met elkaar te maken hebben maar zeker niet hetzelfde zijn, al was het maar omdat integriteit (zeker in oorspronkelijke zin) een positief en corruptie een negatief geladen begrip is. Een oplossing is om integriteit op te knippen in verschillende **typen integriteitschendingen** (zie **Tabel 3**), waarvan verschillende typen sterk te maken hebben met (netwerk)corruptie.

Tabel 3: Een typologie van integriteitschendingen

Bron: Huberts, 2018; Huberts et al., 2006; Lasthuizen et al., 2011

1. Corruptie: omkoping	6. Regels breken/ machtsmisbruik (door individuen en organisaties)
2. Corruptie: favoritisme/ nepotisme	7. Misbruik en manipulatie van informatie
3. Belangenverstrengeling (giften, banen, etc.)	8. Onheuse omgangsvormen (intimidatie, discriminatie, etc.)
4. Fraude en diefstal van middelen	9. Wangedrag in privétijd
5. Verspilling van (publieke) middelen	

Gebruik van deze typologie doet recht aan de betekenis van 'corruptie' in de Nederlandse wet. Daarin komt de term corruptie immers simpelweg niet voor. In plaats daarvan gaat het over verschillende soorten juridisch strafbare schendingen als omkoping, oneigenlijke belangenverstrengeling, fraude of het lekken van informatie. De typologie maakt het bovendien mogelijk om soorten schendingen empirisch te meten (Lasthuizen et al., 2011), maakt een einde aan onheus en onduidelijk gebruik van een containerbegrip (vgl. integritisme, zie eerder) en laat concreet zien wat er aan de hand is en dus ook wat er eventueel gedaan kan worden om problemen op te lossen of te voorkomen. Belangenverstrengeling en omkoping kunnen, bijvoorbeeld, immers gerelateerd zijn, maar zijn toch ook twee verschillende typen integriteitschendingen en de oplossing is dus ook verschillend. In het eerste geval kan je bijvoorbeeld beter dubbele petten vermijden en in het tweede geval kan men bijvoorbeeld gaan nadenken over hogere salarissen of betere secundaire arbeidsvoorwaarden.

Andere concepten die van belang zijn om te benoemen voor een goed begrip van de thematiek van benoemingen en nevenfuncties in relatie tot integriteit zijn nepotisme, patronage/cliëntelisme en favoritisme. **Nepotisme** (vgl. Mulcahy, 2015) is het begunstigen van familieleden of vrienden, door hen in hoge functies te benoemen of opdrachten te gunnen. Dat kan de vorm van **patronage of cliëntelisme** aannemen, waarbij er sprake is van sociaal ongelijke betrekkingen waarbij een hogergeplaatste "patroon" (de begunstiger) gunsten verleent aan een lager geplaatste "cliënt" (de beschermeling) in ruil voor iets als eerbetoon, trouw, geld of diensten. In vroeger tijden vormde patronage een geaccepteerd kernonderdeel van het Nederlandse openbaar bestuur (Blockmans, 1985; Gabriëls, 1989; Kerkhoff et al., 2020). Deze zaken worden zeker tegenwoordig (doch zeker niet overal) echter gezien als vormen van corruptie of integriteitsschendingen. Het gaat ook hier immers in essentie over bevoordeling (**favoritisme**), belangenverstrengeling en geslotenheid, waarbij toegang tot bestuurlijke posities van invloed voor sommigen wordt afgesloten (Gyimah-Baadi, 2000; Tytko et al., 2020).

2.4 Belangenconflicten, -verstrengeling en de "schijn van"

De typologie in **Tabel 3** toont ook andere verwante concepten die voor de thematiek van dit onderzoek relevant zijn. Het gaat dan in de eerste plaats om **(de schijn van) belangenconflict en -verstrengeling** (Carson, 1994; Davis, 2012; Di Carlo, 2013; Luebke, 1987; OECD, 2004; Oldfield, 2017; vgl. een mooie collectie hoofdstukken in Peters & Handschin, 2012; Popa, 2013; Reed, 2008). Met het oog op het instellen van mogelijke regelgeving en effectieve

beleidsmaatregelen is allereerst conceptuele verduidelijking nodig (Di Carlo, 2013; Kumpan & Leyens, 2008; Langford, 1991) en moet er onderscheid worden gemaakt tussen de termen belangenconflict, conflicterende belangen, conflicterende betrokkenheid en (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit is meer dan een semantische oefening. Uiteindelijk zijn debat en oplossingen namelijk gebaat bij conceptuele duidelijkheid van waar het in casuïstiek nu precies over gaat (vgl. ook Heres et al., 2021, p. 39).

Er is volgens de literatuur (zie Tabel 4 en Heres et al., 2021, p. 41 voor een overzicht en bespreking) sprake van **conflicterende belangen** (*conflicting interests*) "in situaties waarbij publieke belangen onderling of persoonlijke, private en/of organisationele belangen onderling conflicteren, hetgeen een moreel dilemma oplevert waarbij geen eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publieke belang het beste dient". Bij **conflicterende betrokkenheid** (*conflict of commitment*) speelt iets anders. Hier gaat het om "een betrokkenheid waarin het publiek belang niet gediend wordt omdat de persoon afgeleid wordt door andere belangen. Dat heeft dan eerder te maken met gebrek aan geld en tijd, dan met een conflict tussen publieke en persoonlijke, private en/of organisationele belangen. Er is dan geen sprake van oneigenlijke beïnvloeding van de besluitvorming, maar van een te haastige, mogelijk niet goed overwogen beslissing". Van een **belangenconflict** (*conflict of interest)* is sprake in een situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met het **publieke belang** (i.e. al die belangen die de belangen van individuele of specifieke groepen organisaties of personen overstijgen en waarvan geacht wordt dat deze het gedeelde belang van de maatschappij of samenleving als geheel te dienen) en waarbij het *risico* bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden. De aanwezigheid van een belangenconflict zorgt dus niet automatisch voor belangenverstrengeling of een andersoortige integriteitsschending, maar verwijst enkel naar de mogelijkheid daarvan. **Belangenverstrengeling** (*conflict of interests*) ontstaat, tot slot, "bij een handeling die tot (potentiële) schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen die het gevolg is van het aannemen van giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht". Een belangenconflict behelst zodoende enkel het *risico* op of de *mogelijkheid van* oneigenlijke beïnvloeding. Bij belangenverstrengeling gaat het daarentegen om *daadwerkelijke* oneigenlijke beïnvloeding oftewel om een integriteitsschending.

Zo bezien kunnen belangenconflicten dus leiden tot bepaalde integriteitsschendingen, zoals corruptie (omkoping), fraude of belangenverstrengeling. Hoe dan ook is het belangrijk om verschillende soorten belangen goed af te bakenen (zie **Tabel 4**), vooral om te benadrukken dat een *risico op* een probleem nog niet hetzelfde is als een *daadwerkelijk probleem*. Bij belangen*verstrengeling* ontstaan zodoende daadwerkelijk de problemen. Hier speelt "een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris […]. Private belangen staan op gespannen voet met de uitvoering van ambtelijke [publieke[3], TK] taken en verantwoordelijkheden en beïnvloeden deze op nadelige wijze" (Hoekstra, 2021, p. 5).

Tabel 4: Belangenconflict, – verstrengeling en verwante concepten

Bron: Heres et al., 2021, pp. 35–36, 41

[3] Nota bene: dit geldt dus ook voor publieke functionarissen in bredere zin.

Conflicterende belangen *Conflicting interests*	De situatie waarbij publieke belangen onderling of persoonlijke, private en/of organisationele belangen onderling conflicteren, hetgeen een moreel dilemma oplevert waarbij geen eenduidigheid bestaat over welke beslissing of handeling het publieke belang het beste dient.
Conflicterende betrokkenheid *Conflict of commitment*	Een situatie waarin het publieke belang niet gediend wordt omdat de persoon afgeleid wordt door andere belangen, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan geld en/of tijd, waardoor een te haastige, mogelijk niet goed overwogen beslissing wordt genomen. Dit kan vooral voorkomen bij functie stapelen.
Belangenconflict *Conflict of interest*	De situatie waarin persoonlijke, private en/of organisationele belangen strijdig zijn met het publieke belang, en het risico bestaat dat persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk of niet-legitiem zullen beïnvloeden. De aanwezigheid van een belangenconflict zorgt dus niet automatisch voor belangenverstrengeling of een andersoortige integriteitsschending, maar verwijst enkel naar de mogelijkheid daarvan.
Belangenverstrengeling	Een handeling die tot schade kan leiden aan het publieke of organisationele belang door persoonlijke belangen, die het gevolg is van het aannemen van giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht.
Publieke belang *The public interest*	Al die belangen die de belangen van individuele of specifieke groepen organisaties of personen overstijgen en waarvan geacht wordt dat deze het gedeelde belang van de maatschappij of samenleving als geheel te dienen.
Organisationeel belang	De belangen van een publieke of privaatrechtelijke organisatie of specifieke groep organisaties, zoals de politie, gemeenten of ministeries.
Persoonlijk belang	De (financiële en niet-financiële) belangen van een individueel persoon, zoals het eigen financiële vermogen, carrièremogelijkheden of status.
Privaat belang	De (financiële en niet-financiële) belangen die verband houden met de relaties in de privéomgeving van een individu en/of diens lidmaatschap van informele organisaties zoals families, vriendengroepen of criminele netwerken.
Oneigenlijke of niet-legitieme beïnvloeding	Beïnvloeding door motieven die niet passen bij de rollen, taken en verantwoordelijkheden die horen bij de functie die men op dat moment uitoefent of representeert

Er worden, in navolging van de OECD (2004, pp. 24–25, 2022b, pp. 6–7) en internationale wetenschappelijke literatuur (Coleman, 2005; Davis, 1982, 1993) gewoonlijk **drie soorten belangenverstrengeling** onderscheiden (zie **Tabel 5**). Privébelangen zijn bovendien op te delen in financiële belangen (dat wil zeggen: een (potentieel) verlies of gewin van financiën) en niet- financiële belangen (dat wil zeggen: het bevoordelen van een bepaalde persoon of organisatie met wie een relatie bestaat, ten nadele van degenen met wie deze relatie niet bestaat waarbij de betreffende functionaris (of diens directe omgeving) er zelf niet financieel beter van wordt (Hoekstra, 2021, pp. 5–6). Vanzelfsprekend kan (de schijn van) belangenverstrengeling tussen publieke en private belangen zich voordoen bij allerlei mogelijke overtredingen waarbij publiek en privaat in elkaar verstrengeld raken (vgl. ook de typologie in **Tabel 3**), zoals het aannemen van geschenken, het verkopen van invloed, het

misbruiken van geheime informatie of het tegelijkertijd uitoefenen van een private nevenfunctie op hetzelfde terrein als de publieke functie (vgl. Popa, 2013).

Een lastig punt met betrekking tot belangenconflict en -verstrengeling is dat het erg moeilijk kan zijn om de verschillende belangen die spelen überhaupt te zien. Dat speelt zeker als het gaat om niet-financiële belangen. Bovendien is de scheidslijn tussen wat wel en niet kan soms dun. Het is immers goed en nuttig dat publieke functionarissen goede contacten hebben met de samenleving (denk aan senatoren of plaatsvervangend rechters of Tweede Kamerleden). Tegelijkertijd is er vaak een spanningsveld. Wat te doen wanneer je als minister van economische zaken een uitnodiging van een groot bedrijf ontvangt om samen met vertegenwoordigers van dat bedrijf een voetbalwedstrijd te bezoeken? Het kan goed zijn om te gaan in het kader van overleggen. polderen, etc. Tegelijkertijd kan het op zijn minst de schijn wekken van een probleem. De grens tussen wat wel of niet toelaatbaar is ligt uiteindelijk bij de vraag of de publieke functie wordt gebruikt voor eigen gewin of om anderen te bevoordelen waarbij anderen onterecht worden uitgesloten en het **publieke belang** (zie **Tabel 4**) in het geding is. Zodra daar zicht op is (en dat is dus lastig), is er een duidelijk integriteitsprobleem (i.e. verstrengeling), met alle gevolgen van dien.

Gebrek aan zicht op wat er nu gebeurt en welke motieven mensen nu daadwerkelijk hebben voor hun gedrag maakt dat het zo van belang is om vooral ook *de schijn van* belangenconflict en -verstrengeling te vermijden. Beide kunnen grote gevolgen hebben voor het aanzien van en vertrouwen in het openbaar bestuur, ook al is er van daadwerkelijke conflicten of verstrengeling dus helemaal geen sprake. “De schijn van” zorgt namelijk voor maatschappelijke onrust, argwaan en wantrouwen in politiek en bestuur (zie ook paragraaf 4 hieronder). In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar desondanks voor onrust in de maatschappij zorgt. Zelfs als wordt aangetoond dat er geen sprake is van belangenverstrengeling kan de gedachte ‘waar rook is, is vuur’ ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of ambtenaar. Dat is nadelig voor het publieke vertrouwen. De problematiek van (de schijn van) belangenverstrengeling impliceert dus de noodzaak van een hoge mate van persoonlijke integriteit in de afweging van belangen en het maken van keuzes (i.e. “doe het goede, ook als niemand kijkt”). Dat verklaart ook grotendeels waarom men vaak zwaar leunt op het hebben van een individueel moreel kompas in plaats van het instellen van formele regels, zoals blijkt uit veel regels en procedures (zie paragraaf 3).

Tabel 5: Drie soorten belangenconflict vs. belangenverstrengeling

Bron: Heres et al., 2021, p. 46.

	Belangenconflict	
Daadwerkelijk	Er is sprake van een reëel risico dat het publieke belang op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door persoonlijke, private en/of organisationele belangen. Er is in principe (nog) geen sprake van daadwerkelijke belangenverstrengeling.	
Potentieel	Er is sprake van een mogelijk conflict tussen persoonlijke, private en/of organisationele belangen met publieke belangen in de toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van een verbreding van het takenpakket of een overstap naar een andere functie. Een potentieel belangenconflict kan op termijn leiden tot een daadwerkelijk belangenconflict.	
	Belangenconflict	**Belangenverstrengeling**
Schijnbaar/ de schijn van	Een situatie waarin het *lijkt alsof* een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang zou kunnen leiden tot de oneigenlijke, niet-legitieme beïnvloeding van de behartiging van het publiek belang, terwijl dit in feite niet het geval is. In dit geval is er dus geen daadwerkelijk of zelfs potentieel belangenconflict, maar wel de perceptie daarvan bij derden, zoals klanten, burgers en media.	Een situatie van een *daadwerkelijk* belangenconflict, waarin het al lijkt alsof door het aannemen giften, diensten, bezittingen of beloften of door activiteiten of banen die buiten de organisatie worden verricht een organisationeel, privaat en/of persoonlijk belang op oneigenlijke, niet-legitieme wijze de behartiging van het publieke belang heeft beïnvloed, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is

2.5 De draaideur, nevenfuncties en lobbyen

(De schijn van) Belangenverstrengeling is in het bijzonder gerelateerd aan drie specifieke andere fenomenen van draaideurconstructies, functie stapelen (het hebben van nevenfuncties) en lobbyen of belangenbehartiging (zie **Tabel 6**). In al deze gevallen is immers minstens het risico van ongewenste belangenverstrengeling aanwezig, bijvoorbeeld tussen het eigen financiële gewin of het private belang verbonden aan een nevenfunctie en de maatschappelijke belangen die in de hoofdfunctie voorop zouden moeten staan

Er is sprake van een **draaideurconstructie** als er carrière stappen worden gezet. Dat wil zeggen: “in alle gevallen waarin vanuit het openbaar bestuur (politici en ambtenaren, maar ook woordvoerders, politieke assistenten en ‘spindoctors’) de loopbaan daarbuiten wordt voortgezet en bij de uitoefening van de nieuwe functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden waarbij belangen worden behartigd” (Kerkhoff & Timmermans, 2018, p. 238). Zo’n nieuwe stap kan in de profit- of de non-profitsector liggen en de overstap kan op hetzelfde beleidsterrein liggen of daarbuiten. Kenmerkend is bovendien “dat er een rechtstreekse overstap zonder tussenperiode wordt gemaakt en dat de voorafgaand opgebouwde kennis, ervaring en contacten in het openbaar bestuur centraal staan in de uitoefening van de nieuwe functie waarbij veelvuldig toegang tot het openbaar bestuur wordt gezocht” (Idem). Niet zelden leidt de draaideur tot problemen, soms ook in relatie tot zogenaamde **wachtgeldregelingen** volgens de *Algemene pensioenwet politieke*

ambtsdragers (Appa)[4], waarbij politici en bestuurders een toelage krijgen, die wordt uitgekeerd na al dan niet vrijwillig vertrek uit de functie, zoals door ontslag of na beëindiging van het (verkiezings-)mandaat in afwachting van een andere functie, een baan of een pensioen. Van belang is dat gebruik maken van deze wettelijke regeling – zeker in combinatie met een draaideurconstructie – tegenwoordig al snel als corruptie of 'zakkenvullerij' wordt gezien.

De draaideur kan zodoende leiden tot **belangenconflicten na uitdiensttreding**. Werk van Boyce en Davids (2009) laat zien dat belangenconflicten na uitdiensttreding wezenlijk verschillen van reguliere belangenconflicten. Als mensen uit dienst treden "nemen zij altijd bewust of onbewust kennis, ervaring, vaardigheden en contacten mee die zij tijdens hun dienstverband hebben opgedaan" (Heres et al., 2021, p. 47). Het risico op belangenconflicten neemt toe bij mensen die vanuit een publieke functie naar een private functie gaan. Heres et al. (2021, p. 47) definiëren belangenconflicten na uitdiensttreding als "een situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, de persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publiek belang en waar het risico bestaat dat deze persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk en niet-legitiem beïnvloeden omdat oud-medewerkers gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever". Er wordt hierbij dus expliciet geredeneerd vanuit het publieke belang (zie ook **Tabel 4**) omdat het gaat om mogelijke strijdigheid van publieke en private belangen en het risico op oneigenlijke beïnvloeding waarbij het publieke belang geschaad wordt.

Functie stapelen, ofwel het hebben van **nevenfuncties,** is iets anders. Dit betreft het tegelijkertijd vervullen van diverse functies naast een functie in politiek en openbaar bestuur (Kerkhoff & Timmermans, 2018, pp. 237–238). Te denken valt aan een lidmaatschap van een Raad van Commissarissen of bestuursfuncties in verenigingen en stichtingen. Politieke nevenfuncties zijn veelal lidmaatschap van de Eerste Kamer, Gemeenteraad of Provinciale Staten. In die functies geldt veelal de redenering dat politici naast hun parlementaire deeltijdwerk met hun andere been stevig in de maatschappij staan. Daar is immers heel wat voor te zeggen. Bij functie stapelen is er zodoende sprake van constante beweging in allerlei richtingen binnen en buiten de politieke en ambtelijke en publieke en private arena's bij het gelijktijdig vervullen van verschillende functies. Die functies kunnen uiteenlopen van advieswerk en financieel aandeel en zeggenschap (e.g. commissariaten) tot belangenbehartiging. Nevenfuncties roepen het gevaar op van belangenverstrengeling als onduidelijk is hoe publieke en private belangen zijn gescheiden (vanwege een gebrek aan transparantie) en kan leiden tot verwaarlozing van de hoofdfunctie. Om die redenen zijn hier voor specifieke groepen allerlei regels voor in het leven geroepen (zie 3.2).

Lobbyen of (minder negatief geladen) **belangenbehartiging** is een belangrijk en noodzakelijk kenmerk van democratische systemen, zeker in de Nederlandse (Hendriks & Toonen, 1998). Lobbyen wordt hier gedefinieerd als het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren. Dat kan goed en nodig zijn, maar wordt problematisch (**oneigenlijke lobby**) als er sprake is van een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen, te veel private invloed op publiek beleid, ongelijke representatie en/of ontbrekende of verkeerde regulering van belangenvertegenwoordiging

[4] *Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers* (1969, 30 december). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0002691/2023-07-01. Zie ook Parlment.com: "Wachtgeld". Geraadpleegd van https://www.parlement.com/id/vizom7wk0qyr/wachtgeld.

(Fraussen & Braun, 2018; LaPira & Thomas, 2017; Stephenson, 2014). Hier zijn voorbeelden van te over (vgl. Van Weezel, 2011), bijvoorbeeld als het bedrijfsleven al vroeg en/of onevenredig betrokken wordt bij beleidsdossiers. Het recente polderoverleg over gokreclames laat dat goed zien, waarbij de gokbedrijven volgens onderzoek van de NOS meer vertegenwoordigd waren dan verslavingsdeskundigen. De NOS vond dat 4 gokbedrijven, 3 brancheorganisaties en 1 kennisinstituut voor verslaving zijn geraadpleegd. Gokbedrijven brachten 41 punten waarmee zij het oneens waren en daarvan werden er 17 overgenomen door het ministerie. Hoogleraren Braun en Voermans zeiden op basis van die gegevens dat er sprake is van onbalans (Braun) en het niet volgen van richtlijnen voor het inwinnen van geluiden (Voermans). Het ministerie J&V zegt dat "De hoeveelheid input van een bepaalde partij niet noodzakelijk gelijk staat aan de invloed op de uiteindelijke besluitvorming" (Wouters & Moorman, 2023). Wat er zij van de juistheid van deze standpunten, het voorbeeld laat zien dat netwerken, lobbyen en gebrekkige integriteit in de brede zin van het woord (i.e. systemen die niet goed functioneren) snel hand in hand kunnen gaan (Slingerland, 2012b). Ook hier is de “schijn van” bovendien nagenoeg direct aanwezig en is transparantie en meer gelijkwaardige toegang (voor, tijdens en na het overleg) van groot belang.

Tabel 6: Draaideur, nevenfuncties, lobbyen en verwante concepten

Draaideur	Het maken van carrièrestappen uit het openbaar bestuur naar de private sector waarbij voor de uitoefening van de nieuwe functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden om belangen te behartigen.
Belangenconflicten na uitdiensttreding	Een situatie waarin nadat het dienstverband met een medewerker formeel is beëindigd, de persoonlijke, private en/of organisationele belangen conflicteren met de behartiging van het publieke belang en waar het risico bestaat dat deze persoonlijke, private en/of organisationele belangen de behartiging van het publiek belang oneigenlijk en niet-legitiem beïnvloeden omdat oud-medewerkers gebruik kunnen maken van kennis, informatie, vaardigheden en contacten die werden opgebouwd bij de voormalig werkgever.
Nevenfuncties/ functies stapelen	Het tegelijkertijd vervullen van diverse functies naast een functie in politiek en openbaar bestuur. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot conflicterende betrokkenheid en conflicterende belangen (zie Tabel 4).
Lobbyen/ belangenbehartiging	Het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren.
Oneigenlijke lobby	Als er bij het beïnvloeden van de besluitvorming door belanghebbenden bij politici en ambtenaren sprake is van een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen, te veel private invloed op publiek beleid, ongelijke representatie en/of ontbrekende of verkeerde regulering van belangenvertegenwoordiging

3. Nevenfuncties en benoemingen: praktijk, regelgeving en mogelijke weeffouten

In het onderstaande wordt allereerst de kern van **actuele regelgeving en processen rondom benoemingen en nevenfuncties** op een rij gezet, voor zover van toepassing op de spreiding (niet zozeer de scheiding[5]) van de drie staatsmachten in Nederland. Het gaat dan om de vraag hoe per staatsmacht nevenfuncties en benoemingen eigenlijk georganiseerd zijn en wat dus waar wel en niet mag volgens welke wetten, codes en regelingen. Daarnaast komen in deze paragraaf enkele heikele kwesties, **risico's en mogelijke weeffouten** in het Nederlandse debat en systeem aan bod over zaken die volgens sommigen niet naar behoren zijn geregeld (zie ook **Tabellen 8, 10** en **12**). Het gaat dan bijvoorbeeld over vermeende problemen bij de benoeming van Rechter-plaatsvervangers of het al dan niet aanleggen van een lobbyregister.

3.1 Wetgevende macht

Voor leden van het **parlement als geheel** zijn verschillende regelingen van kracht om nevenfuncties- en activiteiten te regelen. Voor beide Kamers geldt dat er enkele onverenigbare functies zijn (zoals Nationale Ombudsman, Commissaris van de Koning en een hele reeks andere functies), op basis van artikel 1 van de *Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement*[6], en ook Artikel 57 van de Nederlandse Grondwet.[7] Voor Tweede en Eerste Kamer afzonderlijk gelden daarnaast ook eigen regels en procedures inzake nevenfuncties (zie **Tabel 7**).

Voor de **Tweede Kamer** geldt dat opgave gegeven moet worden van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde, op basis van de *Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer*[8], in het bijzonder Art. 3 (vermindering salaris bij neveninkomsten), Art. 4 (informatie verstrekken aan belastingdienst) en Art. 5 (openbaar maken nevenfuncties en – inkomsten). Daarnaast staan regels in het *Reglement van Orde van de Tweede Kamer*,[9] in het bijzonder paragraaf 15.7 (het "bijhouden van een openbaar register nevenactiviteiten en belangen") en 15.8 ("integriteit" en "het vaststellen van een gedragscode"). Het tegengaan van belangenverstrengeling in het bijzonder zit bovendien verweven in de *Eed van zuivering*, in Art. 2 van de *Wet beëdiging ministers en leden Staten Generaal*, als men zweert in het ambt geen giften of gunsten aan hebben aangenomen of zullen aannemen.[10]

Een bijzonder heikele kwestie betreft de lobby van en door Tweede Kamerleden, tijdens of na hun lidmaatschap van de Kamer. Ook zij hebben immers contacten en doen – naar de aard van hun werk – aan belangenbehartiging. Openbaarheid in deze is nog gebrekkig

---

[5] In feite is er geen sprake van een strikte scheiding in de Nederlandse *Trias Politica*, bijvoorbeeld in het gegeven dat uitvoerende (regering) en wetgevende (parlement) macht met elkaar verweven zijn.

[6] *Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement* (1994, 20 april). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/2020-01-01

[7] *De Nederlandse Grondwet*, geraadpleegd van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0d81cknze/artikel_57_incompatibiliteiten#:~:text=Leden%20der%20Staten%2DGeneraal%20een,maar%20zijn%20dadelijk%20weder%20verkiesbaar.

[8] *Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer* (1990, 19 december). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0004939/2023-04-01

[9] *Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Geldend vanaf 8 juni 2023). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0044975/2023-06-08

[10] *Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal* (1992, 27 februari). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005430/1992-03-25.

en komt nauwelijks ter sprake in vergelijking tot discussies over de Eerste Kamer (zie onder). Er is bovendien (nog) geen openbaar bezoekersregister, er is geen sprake van inzicht in individuele agenda's met betrekking tot met wie of waarover wordt gesproken en regels om de draaideur voor Tweede Kamerleden tegen te gaan bij vertrek zijn er nauwelijks. Inzicht in individuele agenda's met betrekking tot met wie of waarover wordt gesproken is er nauwelijks. Dit is een probleem, omdat juist ook vertrekkende Tweede Kamerleden de afgelopen jaren in negatieve zin het nieuws hebben gehaald met hun overstap naar de private- of advies sector (Fraussen & Braun, 2018; Hollanders, 2015; Rooijendijk, 2016; Wiemers, 2021). Ook in de Tweede Kamer wordt de draaideur zodoende volop benut.

Voor de **Eerste Kamer** zijn ook aparte regels, die complexer zijn dan bij de Tweede Kamer omdat lidmaatschap van de Eerste Kamer, zoals gezegd, zelf een nevenfunctie is. In het *Reglement van orde voor de Eerste Kamer* verwijzen Artikel 130 en 131 naar de *Gedragscode Integriteit Eerste Kamer,* in het bijzonder Art. 1 – 10 inzake integer handelen en juiste omgangsvormen.[11] Die Gedragscode bespreekt vervolgens de noodzaak van het vermijden van "functies waarbij leden van de Kamer handelingen en activiteiten verrichten die de schijn van niet-onafhankelijk zijn wekken"[12], zoals een combinatie met het rechterschap. Eerste Kamerleden kunnen evenmin ambtenaar zijn op een ministerie.[13] Je kunt immers niet de minister dienen en deze tegelijkertijd controleren. De code bespreekt ook dat er "spanning kan bestaan tussen advieswerk voor de regering en het Kamerlidmaatschap, ook als er van een formele incompatibiliteit geen sprake is." Dat mag, maar alleen als de onafhankelijkheid van de adviseur als controleur van de regering niet op het spel staat. Dit betekent dat de minister of diens ministerie niet formeel de opdrachtgever van een adviestaak kan zijn. Dat leidt immers "redelijkerwijs al snel tot de schijn van niet langer onafhankelijk zijn", bijvoorbeeld "als het advies moet leiden tot wetsvoorstellen die het adviserende lid in zijn hoedanigheid van lid van de Eerste Kamer weer moet beoordelen."[14] Dit moet dus vermeden worden.

Over de omgang met belangen zegt de *Gedragscode van de Eerste Kamer* ook het nodige. Art. 2 benadrukt het zelfstandig rekenschap geven van belangen. Eerste Kamerleden moeten er zelf voor waken dat belangen niet leiden tot oneigenlijke uitoefening van de functie en moeten ook "de schijn van" vermijden. Enige schijn van belangenverstrengeling moet gemeld worden bij het inbrengen van advies of het woord voeren op terreinen. Uitgangspunt is: "het hebben van bepaalde belangen vormt op zichzelf beschouwd geen probleem, het gaat erom dat leden van de Eerste Kamer prudent en integer omgaan met die belangen."[15] Bovendien bespreekt de code dat er voor een belangen*conflict* méér nodig is dan het in algemene zin hebben van een belang bij bepaalde besluitvorming. Het moet gaan over *specifiek eigenbelang*. Anders kunnen Eerste Kamerleden immers nergens meer iets over zeggen. Als burger maken zij immers automatisch ook aanspraak op sociale voorzieningen en publiek beleid. Bij twijfel valt men terug op de regel dat de schijn vermeden moet worden. Dat wil zeggen dat een "*reasonable member of the public*" niet het idee zou moeten krijgen

[11] *Reglement van ore van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (In werking vanaf 13 juni 2023). Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230516/reglement_van_orde_van_de_eerste

[12] *Gedragscode integriteit Eerste Kamer* (Geldend vanaf 1 juni 2019). Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/id/vkz9gbzhm5wp/document_extern/gedragscode_en_integriteit_geldend/f=/vm3vkv6vattn.pdf.

[13] Zie *Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement* (1994, 20 april). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0006612/2020-01-01, artikel 1.

[14] Zie *Gedragscode integriteit Eerste Kamer*, p3.

[15] Idem, p.3

dat er iets onoorbaars aan de hand is en houdt in dat integriteit ook in deze Gedragscode kennelijk zuiver contextueel wordt opgevat.[16]

De Gedragscode gaat daarnaast ook in detail in op de correcte omgang met derden (Art. 3), waaronder lobbyisten, waarbij gewaakt moet worden tegen oneigenlijke beïnvloeding en transparantie betracht moet worden ten aanzien van deze contacten. Ook hier dienen Kamerleden "naar eigen inzicht" te handelen. Het zou niet passen bij de rol van senatoren en Eerste Kamer om contacten met derden geheel te verbieden. Eerste Kamerleden zijn echter tegelijkertijd "geen verlengstuk van groepen en organisaties" waarbij een grens zou worden overschreden. In de Eerste Kamer is het devies inzake relaties met derden niet actieve maar passieve openbaarheid. Dat is anders met betrekking tot openbaarmaking van functies en relevante belangen (Art. 6 Gedragscode). Dit moet wel actief worden bijgehouden conform de *Wet vergoedingen leden Eerste Kamer.*[17]

De regels voor Eerste Kamerleden zijn uiteindelijk vooral gebaseerd op **intra- en intercollegiaal toezicht** (Art. 10 Gedragscode). Uitgangspunt is dat leden idealiter het goede doen, ook als niemand kijkt en dat eventuele correctie plaatsvindt door collega's en fracties. Tegelijkertijd is er wel enige vorm van toezicht en controle door de Huishoudelijke Commissie (Voorzitter en Ondervoorzitters) die ook op verzoek van leden uitspraken kan doen over de interpretatie van de Gedragscode en ook sancties kan opleggen, al zijn die laatste meer aanbevelingen omdat "formele sancties als (algehele) schorsingen of ontzetting van het lidmaatschap van de Kamer [zich niet] verdragen met het grondwettelijk verankerde vrije mandaat van de leden".[18] Hoewel transparantie van groot belang wordt geacht, wordt een lobbyregister in de Gedragscode desalniettemin expliciet ontraden. Eerste Kamerleden hebben volgens de minister te veel van dit soort contacten, dus het is praktisch onuitvoerbaar. Wel moeten Kamerleden desgevraagd openheid van zaken geven over welke contacten met derden zij met betrekking tot bepaalde dossiers hebben gehad. Controle hierop lijkt echter lastig te organiseren.

Discussies over een **lobbyregister** voor het parlement, waarin openbaar wordt gemaakt wie waar lobbyt komen, tot slot, om de zoveel tijd terug. Dat gebeurt steevast in de context van vermoedens van netwerkcorruptie. Al langer is er kritiek op de overstap uit de politiek naar lobby, wat in Nederland al met al heel gewoon lijk te zijn (vgl. Bovend'Eert, 2018; Fraussen & Braun, 2018; Hollanders, 2015; Kerkhoff & Timmermans, 2018; Rooijendijk, 2016; Van Weezel, 2011; Wiemers, 2021)[19] ondanks de problemen die hier toch mee spelen. Recentelijk heeft vooral de nota Dassen/Omtzigt[20] deze discussie een nieuwe impuls gegeven door de minister van BZK in ieder geval zover te krijgen dat de mogelijkheid van een lobbyregister nog eens serieus werd onderzocht. Het rapport *Afwegingskader Legitieme belangenvertegenwoordiging* van Braun en Fraussen (2022) dat op verzoek van de minister geschreven is, geeft een kader voor bestuurders én belangenbehartigers om te bepalen wat men eigenlijk wil met een lobbyregister. Hoofdconclusie is vooral "dat een gelijk speelveld en responsiviteit nodig is in aanvulling op regulering, maar dat is niet alleen een register"

[16] Idem, p.4

[17] *Wet vergoedingen leden Eerste Kamer* (1995, 18 mei). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0007402/2023-04-01

[18] *Gedragscode integriteit Eerste Kamer*, p.9

[19] Vgl. ook de website "open draaideur" waar men kan opzoeken waar politici terechtkomen. Zie https://www.opendraaideur.nl/ .

[20] Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, TK-vergaderjaar 2-21-2022, Kamerstuk 36101.

(Boonstra, 2023a). Een register alleen, zo waarschuwen de onderzoekers, is dus geen wondermiddel om oneigenlijke beïnvloeding, belangenverstrengeling en niet-integer gedrag te voorkomen. Op basis van dit rapport heeft de minister in mei 2023 besloten geen lobbyregister in te stellen. Voornaamste reden zou zijn dat het juist drempels zou opwerpen voor burgers om toegang te krijgen tot de politiek. De minister ziet te veel haken en ogen (bijvoorbeeld in de definitie van lobbyist) en heeft meer vertrouwen in het verbeteren van openbare (lobby)agenda's. Lang niet iedereen (waaronder Dassen en Omtzigt) zijn het hiermee eens. Veel mensen wijzen op het bestaan en goed functioneren van lobbyregisters in andere landen zoals de VS, Engeland, Duitsland, Frankrijk en België (Boonstra, 2023b). Voor sommige media was dat onmiddellijk reden om te zeggen dat de aanpak van corruptie dus geen prioriteit is voor het kabinet (*Aanpak corruptie geen prioriteit voor kabinet*, n.d.). Dat gaat voor sommigen wellicht wat ver. Tegelijkertijd is een belangrijk middel om (de schijn van) netwerkcorruptie tegen te gaan nu wel van tafel, ondanks de breed gesteunde originele motie van Dassen, de daaropvolgende motie Dassen/Omtzigt én de voortdurende kritiek van GRECO op dit punt.

Tabel 7: Relevante regelingen en procedures Wetgevende macht

Document	**Artikel / paragraaf**
Algemeen	
Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement	Art. 1
Nederlandse grondwet	Art. 57
Tweede Kamer	
Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer	Art. 3, 4, 5
Reglement van Orde van de Tweede Kamer	Art. 15.7, 15.8
Eed van zuivering	
Wet beëdiging ministers en leden Staten Generaal	Art. 2
Eerste Kamer	
Reglement van orde voor de Eerste Kamer	Art. 130, 131
Gedragscode Integriteit Eerste Kamer	Art. 1 - 10

Tabel 8: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Wetgevende macht

Variatie en complexiteit van regelgeving	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
Gebrek aan transparantie van lobbyen en nevenfuncties	Geen openbaar bezoekersregister.
	Geen / gebrekkig inzicht in individuele agenda's.
	Gebrekkig zicht op gebruik van de draaideur.
	Meer nadruk op passieve dan actieve openbaarheid.
	Ontbreken van een lobbyregister.
Beperkte controle- en sanctiemogelijkheden	Meer nadruk op intra- en intercollegiaal toezicht in plaats van door presidium of andere (centrale) instantie.
	Gebrek aan formele sanctiemogelijkheden voor Kamerleden.
	Lastige controle op naleving regels en procedures.

3.2 Uitvoerende macht

Voor de uitvoerende macht gelden ook verschillende regelingen voor (het bewaken van) integriteit, en ook specifiek in relatie tot nevenfuncties en benoemingen (zie **Tabel 9**). Aan de benoeming van bewindspersonen (*Grondwet* art. 43 en 48) gaat een hele procedure vooraf, van het zoeken naar kandidaten tijdens de formatie tot een screening (door de AIVD) en een gesprek met de formateur. In een gesprek met de beoogde minister-president komen ook nevenfuncties, financiële en zakelijke belangen van de kandidaat aan de orde.[21] Na benoeming gelden vervolgens specifieke reglementen en codes, zoals het *Reglement van orde Ministerraad.*[22] Hier wordt echter niet gesproken over nevenfuncties of belangenbehartiging.[23] Deze zaken komen daarentegen wel voor in een brief van de Minister-President.[24] Het uitgangspunt bij aanvaarding van het ministerschap is dat de aangezochte bewindspersoon afstand doet van zijn of haar nevenfuncties om "de schijn van belangenverstrengeling" en het risico op "niet-objectieve besluitvorming" te vermijden. De termen (neven-)functie en nevenactiviteit worden daarbij zo breed mogelijk opgevat, bijvoorbeeld ook vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, parttime hoogleraarschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités van aanbeveling. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt niet onder de regeling. Onder omstandigheden en met goedkeuring van de formateur kan van deze regel worden afgeweken, waarvan dan melding wordt gemaakt in een brief aan de Tweede Kamer. Er bestaat bovendien geen centraal register waarin de nevenfuncties van bewindspersonen openbaar gemaakt worden. Nevenfuncties moeten wel worden vermeld op de Cv's van bewindspersonen.

[21] Zie brief Minister-President, d.d. 20 december 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 754, nr. 1, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.html

[22] *Reglement van orde voor de ministerraad* (1994, 2 maart). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0006501/2011-11-05 . Zie voor achtergrond Parlement.com: https://www.parlement.com/id/vid8emmz7cyj/reglement_van_orde_ministerraad

[23] Zie idem over de geheimhoudingsplicht van wat ter vergadering besproken wordt of geschiedt, par. 6, art. 26.

[24] Zie brief Minister-President, d.d. 20 december 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 754, nr. 1, p3. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.html .

Van belang voor de uitvoerende macht is (was) verder de *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*, geldend van 1 oktober 2017 tot 31 december 2019. Hierin werd bepaald dat de gewezen bewindspersoon "bij de aanvaarding en vervulling van een nieuwe werkkring de verantwoordelijkheid heeft om belangen op een zorgvuldige manier te scheiden." Daarbij past het niet om al tijdens de ambtsvervulling rekening te houden met de belangen van toekomstige werkgevers. Problemen die kunnen zijn oneerlijke concurrentie en informatievoorsprong. Dat levert immers van (de schijn van) belangenverstrengeling op. Het lobbyverbod na het aftreden houdt dus in "dat gewezen bewindspersonen niet als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon kunnen optreden in zakelijke contacten met een ministerie dat een beleidsterrein behartigt waarvoor de bewindspersoon vroeger verantwoordelijkheid droeg".[25] Tegelijkertijd benadrukt de *Circulaire* de vrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van voormalig ministers en staatssecretarissen om vooral de schijn niet te wekken. Een formele afkoelperiode[26] of een verbod op het aannemen van functies geldt bovendien in principe niet voor voormalig bewindspersonen. De Tweede Kamer heeft uiteindelijk dan ook weinig tot geen middelen om achteraf eventueel te sanctioneren of zelfs een goed debat te voeren zodra een bewindspersoon vertrokken is. De *Circulaire* – of enige andere regelgeving – biedt hiertoe geen mogelijkheden. Een formele afkoelperiode en een verbod op de omgang met voormalig ministers wordt wél gesteld voor (ambtenaren op) ministeries, die gedurende twee jaar een voormalig bewindspersoon niet als lobbyist namens een bedrijf, semipublieke of lobby organisatie mogen ontvangen op het voormalig beleidsterrein van de gewezen bewindspersoon (zie ook Bovend'Eert, 2018). De *Circulaire* is ingetrokken in 2019. Naar aanleiding van vragen van leden Van Baarle en Sneller[27] en een Wob verzoek van de Volkskrant over de circulaire in het tijdvak 2019 – heden gaf de minister aan dat in dit tijdvak in het kader van de GRECO-aanbevelingen wordt gewerkt aan integriteitsbeleid voor gewezen bewindspersonen waarin ook bekeken zal worden of het bestaande lobbyverbod aanpassing behoeft.[28]

Een derde bepalend document is zodoende de *Gedragscode integriteitsregels (gewezen) bewindspersonen* uit 2022, waarin alle integriteitsregels en gedragsnormen voor bewindspersonen zijn samengebracht[29], i.e. de regels in verschillende Kamerbrieven, de *Gedragscode Integriteit Rijk* en de *Code Goed Openbaar Bestuur*. (De schijn van) Belangenverstrengeling is ook hier zodoende een belangrijk thema. Samengevat, moet er sprake zijn van een risicoanalyse vooraf, mag een bewindspersoon gedurende het ambt geen nevenactiviteiten vervullen, gaan zij terughoudend om met de aanbieding en ontvangst van geschenken, wordt er niet privaat gebruik gemaakt van publieke middelen en ruimten, worden er tijdens de ambtsperiode geen relevante of financiële of zakelijke belangen gecreëerd, is een bewindspersoon zich bewust van zijn of haar privécontacten en waar deze

[25] *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen*.

[26] Een afkoelperiode verbiedt gedurende een bepaalde termijn na het aftreden het aanvaarden van een vervolgfunctie op de beleidsterreinen van de eerdere functie.

[27] Handelingen II 2020/21, 3559.

[28] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Besluit op Wob-verzoek over de circulaire lobbyverbod bewindspersonen'* (5 oktober 2021). Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/10/05/besluit-wob-verzoek-over-circulaire-lobbyverbod-bewindspersonen

[29] Zie https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/23/gedragscode-integriteitsregels-voor-bewindspersonen, n.a.v. hernieuwde aandacht voor integriteit oud-bewindspersonen sinds 2021. Zie hier: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/29/kamerbrief-over-integriteitsbeleid-voormalige-bewindspersonen

contacten mogelijk een integriteitsrisico met zich meebrengen, geeft men potentiële volgende werkgevers tijdens de ambtsvervulling geen voorkeursbehandeling om zijn of haar toekomstige vooruitzichten op een vervolgfunctie te bevorderen en dient een bewindspersoon terughoudend te zijn bij het bijwonen van grote commerciële evenementen, waaronder sportevenementen.

Regels en werkwijzen aangaande bewindspersonen zijn ook gegeven in *Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen* (2022). In het hoofdstuk "Bijzondere aandachtspunten" wordt onderstreept dat de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden (*Het blauwe boek. Handboek voor Bewindspersonen*, 2022, p. 39), dat declaraties van bestuurskosten actief openbaar moeten worden gemaakt (idem, p. 39), dat terughoudendheid betracht moet worden met het aannemen van geschenken (idem, p. 39-40), dat men als "politiek prominent persoon" voorzichtig moet zijn met het aangaan van financiële of zakelijke relaties en het hebben van (financiële) ondernemingen (idem, p. 40-42). Voor oud-bewindspersonen wordt de *Circulaire lobbyverbod bewindspersonen* herhaald (zie eerder) (idem, p. 45-46). Bij dit alles dient overigens wel te worden opgemerkt dat de controlerende rol van de Tweede Kamer beperkt is. De Tweede Kamer kan nauwelijks onderzoek doen of sanctioneren als een voormalig bewindspersonen op dubieuze wijze gebruik lijkt te hebben gemaakt van de draaideur. Na vertrek kunnen er simpelweg geen vragen gesteld worden of sancties worden opgelegd.

Dergelijke problematiek komt ook terug bij de **Algemene Bestuursdienst** (ABD). Hoewel het hier uiteraard geen bewindspersonen maar ambtenaren betreft staan zij wel dermate dicht bij de politiek dat het ook hier relevant is. Typerend was bijvoorbeeld de overstap in 2022 van topambtenaar Focco Vijzelaar, DG Bedrijfsleven en Innovatie bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, naar lobby- en belangenorganisatie voor ondernemers VNO-NCW. Dat zijn immers posities waarbij er op hetzelfde beleidsterrein verder wordt gewerkt en waarbij zodoende minstens de schijn van belangenconflicten aanwezig is. Voor de ABD zelf lijkt dit geen probleem te zijn geweest en niemand had hier verder iets over te zeggen. De ABD is ook om andere redenen wel onderwerp van kritiek. Zo zouden de regels van het spel niet voor iedereen duidelijk zijn. Het is bijvoorbeeld nog steeds de vraag of het ABD-systeem van rotatie wel of geen onderdeel is van de *Gedragscode rijk*. Eenzelfde vraag kan bovendien gesteld worden met betrekking tot de aanstelling van woordvoerders en politiek assistenten of adviseurs van ministers. In het debat over de initiatiefnota Dassen/Omtzigt werden hier bijvoorbeeld vragen over gesteld aan de minister.[30]

Een bijzonder fenomeen betreft de **benoeming voor internationale politieke functies**. Een voorbeeld is de benoeming van de **Nederlandse Eurocommissaris** in de EU. Formeel gezien kandideert iedere lidstaat in samenspraak met de voorzitter van de Europese Commissie één Eurocommissaris. Na goedkeuring door het Europees Parlement en de Europese Raad kan de commissaris vervolgens worden geïnstalleerd. Deze procedure kent zwakheden omdat benoeming kan geschieden op basis van de voordracht door de regering (meer in het bijzonder de minister-president) zonder dat sociale partners of partijen in de Kamer betrokken worden bij de vraag of de kandidaat wel geschikt is. In de publieke opinie kan een dergelijke handelswijze bovendien al snel het idee versterken van een 'old boys club' die elkaar mooie banen doorschuift, soms – ogenschijnlijk – ongeacht inhoudelijke expertise of affiniteit met het beleidsterrein van de functie.

[30] Zie vraag Renske Leijten in debat over motie Dassen/Omtzigt, 19/9/2022, minuut 3. Zie: https://debatgemist.tweedekamer.nl/node/29447.

Benoeming voor verschillende andere buitenlandse functies is eveneens voorbehouden aan de regering. Een voorbeeld is de functie **Rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland**.[31] Dit is een politieke functie als schakel tussen de Rijksoverheid (in Den Haag) en de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland. Deze Rijksvertegenwoordiger wordt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar. Recent is overigens in werking gesteld dat de functie zal verdwijnen als gevolg van een herstructurering van het bestuur in Caribisch Nederland (*Rijksvertegenwoordiger verdwijnt*, 2022). Een andere functie is die van de **Gezaghebber Caribisch Nederland**. Dat is een functie op de BES-eilanden die vergelijkbaar is met (maar niet gelijk is aan) die van een burgemeester in een Nederlandse gemeente. De gezaghebber vormt samen met de eilandgedeputeerden het bestuurscollege van het Caribisch openbaar lichaam. Benoeming vindt plaats door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op voordracht van de Rijksvertegenwoordiger die een aanbeveling van ten minste 2 personen aan de minister stuurt. Een vertrouwenscommissie van de eilandsraad mag wel haar opvatting geven over de door de Rijksvertegenwoordiger geselecteerde sollicitanten, maar krijgt tot de door de Rijksvertegenwoordiger verzamelde informatie over kandidaten nauwelijks toegang.[32] Het proces wijkt zodoende af van de procedure van aanstelling voor burgemeesters in de Europees-Nederlandse procedure, kennelijk vanwege de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.

Andere internationale functies, zoals **permanente vertegenwoordigers bij de VN of EU, diplomaten, etc.** zijn ambtelijke functies. Zij worden benoemd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en vallen buiten de scope van dit literatuuronderzoek (zie inleiding). Een **(speciaal) gezant** wordt daarentegen door het Kabinet benoemd. Dit zijn technisch gezien ook ambtenaren (die zodoende ook aan ambtelijke regels en richtlijnen inzake integriteit gebonden zijn en veelal vallen onder de *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren* (Wnra), maar politieke overwegingen spelen hier veelal wel degelijk een rol. Gezanten houden zich immers bezighouden met thema's die vaak niet aan één ministerie of directie zijn verbonden zoals klimaat, migratie, water of religie en levensovertuiging. Een gezant vertegenwoordigt Nederland binnen zijn of haar thema, bijvoorbeeld in onderhandelingen, of het leggen van contact met andere landen. De functie wordt bovendien (soms tijdelijk) ingesteld als daar een bepaalde behoefte aan is. Bijvoorbeeld op basis van een regeerakkoord, of op initiatief van een minister of de Tweede Kamer. Het kan een voltijdfunctie zijn, of als nevenfunctie naast ander werk worden gedaan. Het hebben van een netwerk en (buitenland) ervaring lijken belangrijke voorwaarden te zijn om benoemd te kunnen worden. Soms gaat het mis, zoals in het geval van Ron van Dartel, die vertrok als speciaal gezant nadat een onhandig interview tijdens de selectieprocedure niet in aanmerking was genomen (*Speciaal gezant bedrijfsleven en wederopbouw Oekraïne legt functie per direct neer*, n.d.).

Tabel 9: Relevante regelingen en procedures Uitvoerende macht

Document	Artikel / paragraaf

[31] Ministerie BZK, "De Rijksvertegenwoordiger". Geraadpleegd van https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland/de-rijksvertegenwoordiger

[32] Zie Besluit benoemingsprocedure gezaghebber BES (dd. 10-10/2010), Art. 1 lid 2. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0028145/2010-10-10

Nederlandse Grondwet	Art. 43, 48
Reglement van orde Ministerraad	
Circulaire lobbyverbod bewindspersonen	
Gedragscode integriteitsregels bewindspersonen	
Gedragscode Integriteit Rijk	
Code Goed Openbaar Bestuur	
Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen	
Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)	

Tabel 10: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Uitvoerende macht

Variatie en complexiteit van regelgeving	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
	Onduidelijke spelregels ABD, politiek assistenten, woordvoerders of adviseurs van de minister.
Nadruk op het eigen morele kompas en gebrekkige controle en sanctiemogelijkheden	Geen formele afkoelperiode voor gewezen bewindspersonen (ook al geldt dat voor ambtenaren die zaken willen doen wel).
	De Kamer heeft nauwelijks onderzoeks- of sanctiemogelijkheden na gebruik draaideur door gewezen bewindspersonen.
Onduidelijke benoemingsprocedures	Het niet hoeven te betrekken van sociale partners of de Kamer bij belangrijke benoemingen op Europees niveau.
	Politiek-inhoudelijke overwegingen bij benoemingen (vgl. speciaal gezant).

3.3 Rechtspraak

Voor wat betreft de rechtspraak zijn regels en procedures inzake benoemingen, nevenfuncties en integriteit in het algemeen verspreid over verschillende documenten (zie **Tabel 11**) (vgl. ook Bovend'Eert, 2022; Van Emmerik et al., 2014 voor een uitputtend overzicht). De basisregels zijn te vinden in de *Grondwet*. Art. 116 regelt de organisatie van de Rechterlijke macht inclusief het toezicht daarop.[33] Art. 177 regelt vervolgens de fundamentele onafhankelijkheid van de rechter als allerbelangrijkste principe.[34] De *Wet op de Rechterlijke organisatie* (Wet RO) en de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* (Wrra)[35] regelen ook allerhande zaken, die de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Nederlandse rechtspraak verder versterken.[36] De **benoeming van het bestuur van gerechten** is geregeld in Wet RO art. 15 lid 4 en 5. De Minister benoemt bestuursleden op basis van een

[33] *De Nederlandse Grondwet*, Artikel 116: Rechterlijke macht; benoeming; toezicht. Geraadpleegd van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkjaj9cwu0yk/artikel_116_rechterlijke_macht_benoeming

[34] *De Nederlandse Grondwet*, Artikel 117: Leden rechterlijke macht; onafhankelijkheid; ontslag. Geraadpleegd van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wjzy/artikel_117_leden_rechterlijke_macht

[35] *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* (Geldend vanaf 1 juli 2023). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0008365/2023-07-01

[36] *Wet op de rechterlijke organisatie* (Geldend vanaf 1 juli 2023). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2023-07-01. Voor aanleiding etc. zie Rijksoverheid.nl, *Verdere versterking onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Rechtspraak*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/11/11/verdere-versterking-onafhankelijkheid-onpartijdigheid-en-integriteit-van-de-rechtspraak

aanbeveling van de Raad voor de rechtspraak die hiervoor ook bij het bestuur van het betreffende gerecht te rade gaat. Er geldt ook een verbod op bepaalde nevenfuncties voor bestuursleden volgens Wet RO art. 15 lid 6 t/m 10. Een lid van het bestuur kan niet tevens zijn lid van de Staten-Generaal, minister, staatssecretaris, vicepresident of lid van de Raad van State, president of lid van de Algemene Rekenkamer, etc. De **benoeming van Rechters** (bij Gerechtshof en Rechtbank) gebeurt in essentie eveneens door middel van coöptatie (dus door rechters zelf). De minister zet namens de regering uiteindelijk een handtekening maar heeft hier verder geen inhoudelijke bemoeienis mee. In 2021 zijn wijzigingen aangebracht (n.a.v. kritische rapporten van GRECO)[37] door het invoeren van wettelijke verboden op bepaalde functiecombinaties. Een rechter mag vooralsnog wel lid zijn van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Een wetsvoorstel van de minister voor Rechtsbescherming van 8 november 2022[38] om hier een einde aan te maken ligt nu echter bij de Tweede Kamer. Ook is er een verbod op bepaalde financiële belangen en een meldplicht voor de registratie van dergelijke belangen en is er de wettelijke opdracht om integriteitsbeleid te hebben voor rechters. Voor de **benoeming van Raadsheren in de Hoge Raad** is bepaald dat zij voor het leven worden benoemd bij koninklijk besluit. Wanneer er een vacature ontstaat in de Hoge Raad, stuurt de Hoge Raad een lijst van aanbeveling, waarop zes kandidaten staan, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op basis van deze (niet bindende) aanbevelingslijst doet de Tweede Kamer een voordracht van drie kandidaten aan de regering. Het voorbereidende werk voor deze voordracht wordt gedaan door de Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer. De ministerraad draagt vervolgens op basis van deze voordracht in de regel de als eerste daarop vermelde kandidaat voor als lid van de Hoge Raad, waarna de Koning de betrokkene bij koninklijk besluit benoemt en beëdiging door de Koning volgt.[39] Een heikel punt inzake de benoeming van leden van de Hoge Raad is zodoende de kans op (partij-)politieke beïnvloeding als gevolg van de betrokkenheid van de Tweede Kamer. In recente jaren is hierover onenigheid gebleken tussen de adviezen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (Commissie Remkes) en de Raad van State. De staatscommissie stelde voor om de benoemingsprocedure voor de Hoge Raad te wijzigen. In januari 2023 is mede op basis van kritiek van de Raad van State uiteindelijk door de minister besloten dit advies niet over te nemen.[40]

Voor de **benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak** gelden dezelfde regels.[41] De Minister stelt in overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak een lijst vast van maximaal zes personen die voor de vervulling van de desbetreffende vacature in aanmerking lijken te komen. Deze lijst wordt ter beschikking gesteld aan een commissie van aanbeveling, bestaande uit een president van een gerecht, een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, een lid van het College van afgevaardigden, het

---

[37] Zie overheid.nl, *Wet verdere versterking integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak*. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/wet_versterking_rechtspraak.

[38] Zie wetsvoorstel *Wijziging van verschillende wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak* (8 november 2022). Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlxvnryud1f8

[39] *De Nederlandse Grondwet*, Artikel 118: Hoge Raad; cassatie, lid. 1. Geraadpleegd van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlxups19wnzz/artikel_118_hoge_raad_cassatie

[40] Raad van State, *Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de benoeming van de leden van de Hoge Raad der Nederlanden* (datum advies 7 april 2021), Staatscourant 2023, nr. 3777. Geraadpleegd van https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@123791/w01-20-0485/

[41] *Wet op de Rechterlijke organisatie*, art. 85 – 86.

niet-rechterlijk lid van een gerechtsbestuur en een door de Minister aangewezen persoon. Ook voor leden van de Raad voor de rechtspraak gelden expliciet enkele functieverboden.[42] Over de Raad voor de rechtspraak en de benoeming van rechters is wel het een en ander te doen. Benoeming in de rechterlijke macht gebeurt in feite door middel van coöptatie (at wil zeggen: door rechters zelf) waarbij politieke invloed niet geheel valt uit te sluiten. De minister voor Rechtsbescherming wijst bijvoorbeeld uiteindelijk de leden van de Raad voor de rechtspraak aan en die Raad kiest de bestuursleden van de gerechten, die op hun beurt rechters kansen geven of niet. Dat zet in ieder geval in theorie de deur open om rechters te weren die hinderlijke of politiek ongewenste uitspraken doen (Chavannes, 2021; zie ook Van Emmerik et al., 2014), hoewel het bestaan van politieke rechters (zoals in de VS) hier toch niet lijkt te spelen (Heringa, 2020).

Kamerleden Groothuizen en Van Nispen hebben de Raad van State in 2020 om advies gevraagd over mogelijke kwetsbaarheden in de *Wet RO* met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en/of het ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak en gerechtsbestuurders.[43] De Raad van State antwoordde op 23 september 2020: "Samengevat ziet de Afdeling in de wettelijke regeling voor benoeming van bestuurders, mede in het licht van constitutionele en internationaalrechtelijke eisen, geen kwetsbaarheden. De Afdeling ziet wel kwetsbaarheden in de wijze waarop benoemingsprocedures intern zijn vormgegeven. De Afdeling beveelt aan de transparantie van de procedures te vergroten en procedures waar mogelijk te vereenvoudigen. Daarnaast beveelt de Afdeling aan te bezien op welke wijze de betrokkenheid van de bij het gerecht werkzame rechters en gerechtsambtenaren bij de benoeming van bestuurders van hun gerechten beter kan worden verankerd. Daarvoor wordt een centralere rol voor de gerechtsvergadering aangewezen geacht". De minister neemt dit advies over.[44] De positie van de Raad voor de rechtspraak blijft dus hetzelfde. Wel worden verbeteringen in de procedure voorgesteld, zoals aanpassing van de interne procedure rechtspraak, het verkleinen van de kloof tussen werkvloer en bestuurders in de rechtspraak en het bevorderen van transparantie van stukken bij benoemingen.

De **Raad van State** wordt ook zelf overigens wel bekritiseerd vanwege vermeende vriendjespolitiek en schimmigheid in min of meer gesloten benoemingen. Leden en staatsraden worden immers benoemd door de ministerraad op basis van een aanbeveling van de raad zelf. Ook hier is dus sprake van coöptatie uit de eigen groep. Enerzijds is dat begrijpelijk omdat op die manier goed getoetst kan worden of mensen de vereiste expertise hebben, anderzijds roept het hier ook simpelweg de schijn van een gesloten netwerk of een 'old boys network' op. De Raad van State kent bovendien twee in principe onverenigbare functies, namelijk die van bestuursrechter en die van adviseur van de regering. Het is de vraag of de wetgeving adviserende en de rechterlijke functie wel in één orgaan thuishoort. Een bijkomend institutioneel probleem is het feitelijke bestaan van maar liefst vier 'hoogste' rechters in Nederland, waardoor volgens sommigen de rechtseenheid in het geding is. Dit is gerelateerd aan de problematiek van deze literatuurstudie omdat in pogingen om die rechtseenheid te verbeteren sprake is van dubbelbenoemingen en overleg en afstemming van uitspraken tussen de verschillende hoogste rechters op het gebied van het bestuursrecht. Het is de vraag of dit een afdoende oplossing is (Van der Meer & Dijkstra, 2021).

Inzake **algemene regels rondom integriteit en omgangsvormen en nevenfuncties binnen de rechterlijke macht** zijn ook andere documenten relevant. Van belang is de aparte

[42] Idem, art. 84, lid 6.

[43] Kamerstuk 35 300 VI, nr. 62.

[44] Kamerstuk 29 279, nr. 641

Gedragscode Rechtspraak[45] waarin onpartijdigheid, onafhankelijkheid, onkreukbaarheid en professionaliteit worden genoemd. Hier wordt op verschillende punten bijvoorbeeld gewaarschuwd tegen "een ongewenste vermenging van werk en privé"[46] en tegen het hebben van nevenfuncties die onpartijdigheid en onafhankelijkheid in de weg staan en het vertrouwen in een onpartijdige rechtspraak kunnen ondermijnen.[47] Een handige bundeling van bepalingen, regels en procedures (ook voor ambtenaren als zodanig) is te vinden in een uitvoerig rapport uit 2014 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak. Deze zogenaamde *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak* (Van Emmerik et al., 2014) vat samen, legt uit en vult ook gaten op in bestaande regel- en wetgeving. Zo wordt opgemerkt dat "Grondwet, Wrra en Wet RO maar in beperkte mate regels geven voor rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid". En dus zijn "regels van *soft law*" een belangrijke aanvulling (Van Emmerik et al., 2014, p. 27).

Van specifiek belang voor de thematiek van nevenfuncties en benoemingen zijn de *Leidraad onpartijdigheid (2004)* en de *Leidraad nevenfuncties (2014)* in de rechtspraak (*Leidraad Onpartijdigheid En Nevenfuncties in de Rechtspraak*, 2014). Ook de rechter maakt immers deel uit van de samenleving en dit brengt de noodzaak met zich mee dat diens onpartijdigheid extra en actief bewaakt wordt. In de *Leidraad* staan zodoende verschillende "aanbevelingen", zoals het niet behandelen van zaken rondom (voormalige) gezins- of familieleden en kennissen. Het wordt rechters ook expliciet ontraden om (commerciële) nevenfuncties te hebben. Dat wil zeggen, men hanteert het "geoorloofd, tenzij" principe, waarbij "tenzij" verwijst naar de ratio van de gehele leidraad: het tegengaan van het gevaar, of van de (geobjectiveerde) schijn van partijdigheid, ook als het wettelijk gezien is toegestaan, om te voorkomen dat het vertrouwen in de Rechtspraak schade zou lijden.[48] Op basis van art. 44 en 44a van de Wrra wordt de kennisgeving van een nevenbetrekking bovendien opgenomen in een publiek toegankelijk register. Sinds 1997 bestaat die wettelijke plicht tot het melden – en bijhouden – in een register. Per 1 januari 2013 zijn enkele wijzigingen in art. 44 en 44a Wrra doorgevoerd, waardoor het onder andere wettelijk verplicht is het register elektronisch raadpleegbaar te maken en duidelijker is welke gegevens over de nevenfunctie moeten worden gemeld en in het openbaar register moeten worden opgenomen. Tegelijkertijd is de registratie van nevenfuncties op papier weliswaar goed geregeld in de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* (Wrra), maar blijkt dit in de praktijk niet altijd goed te gaan. Zo mist er vaak informatie en is er beperkte controle op de juistheid van de registratie van nevenfuncties (Van Emmerik et al., 2014, p. 86ff).

De aanbevelingen in de *Leidraad* gelden, tot slot, ook voor **rechters-plaatsvervangers**. De rol en benoeming van deze functionarissen leidt veelvuldig tot discussie vanwege de mogelijkheid van dubbele petten. Het gaat hier immers enerzijds om, bijvoorbeeld, advocaten, officieren van justitie of hoogleraren die af en toe als rechter optreden bij een rechtbank of gerechtshof. Anderzijds gaat het om *Rechters in opleiding* (Rio's), die na het afronden van hun zesjarige opleiding vaak ook nog ervaring op moeten doen als rechter-plaatsvervanger voordat zij daadwerkelijk tot rechter benoemd kunnen worden. Kritiek op de rol en benoeming van de rechter-plaatsvervanger betreft vooral de eerste categorie. Een uitvoerige analyse van de literatuur door Van Emmerink et al. (2014, pp. 93–94) toont aan dat

[45] Rechtspraak.nl, "Gedragscode Rechtspraak", geraadpleegd van https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Paginas/Gedragscode-Rechtspraak.aspx.
[46] *Gedragscode Rechtspraak*, punt 3 en 7.
[47] Idem, punt 1.
[48] *Leidraad onpartijdigheid*, p. 13.

debat over de rechter-plaatsvervanger zich met name toespitst op de inzet van advocaten als rechter-plaatsvervanger omdat advocaten in veel procedures een commercieel belang hebben of mogelijk in de rechtszaal in contact komen met kantoorgenoten. Bovendien is er aandacht voor wetenschappers (hoogleraren) die als zodanig optreden. Er zou in de rechtspraak moeten worden gewaakt voor wetenschappers die via hun publicaties getuigen van een sterke specifieke opvatting van het recht. Inzet van rechters-plaatsvervangers in mediagevoelige zaken krijgt ook kritiek (Van Emmerik et al., 2014, p. 94).

Ook GRECO is kritisch en oordeelt "dat er weinig specifieke en structurele aandacht is voor de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger. GRECO beveelt concreet aan dat de rechter- plaatsvervanger meer handvatten moeten worden geboden om kwesties van belangenverstrengeling en andersoortige integriteitsperikelen tegen te gaan. De verschillende regelgeving, leidraden en codes zouden daarop moeten worden doorgenomen" (Idem, 94). De gebrekkige registratie van nevenfuncties in de rechtspraak als geheel is hierboven al benoemd en geldt ook voor rechters-plaatsvervangers. De *Leidraad* probeert e.e.a. wel op te lossen, bijvoorbeeld door te bepalen dat men ervoor moet zorgen dat er geen zaken behandeld worden waarbij men uit hoofde van de hoofdfunctie betrokken is (geweest). Het is daarnaast ongewenst dat een rechter-plaatsvervanger optreedt als adviseur in zaken die dienen, dan wel waarvan een reële mogelijkheid bestaat dat die zullen dienen, bij het gerecht waarbij men is aangesteld. De rechter-plaatsvervanger die tevens advocaat is zorgt er bovendien voor geen zaken te behandelen waarin een van diens kantoorgenoten als zodanig optreedt dan wel heeft opgetreden.[49] Tegelijkertijd kan het bij rechters-plaatsvervangers voorkomen dat bepaalde kennis over en bewustzijn van integriteit minder prominent naar voren komt dan bijvoorbeeld in het R(h)io traject gangbaar is met cursussen als "Morele dilemma's" (*Morele Dilemma's – SSR*, n.d.) of "Rechterlijke oordeelsvorming" (*Rechterlijke oordeelsvorming, summercourse – SSR*, n.d.).

Rekrutering en benoeming van rechters-plaatsvervangers is gegeven de risico's eveneens een belangrijk punt van discussie. Standaard rekrutering, selectie en opleiding van rechters en raadsheren verloopt via een sollicitatieprocedure in vier wervingsrondes per jaar georganiseerd door de Raad voor de rechtspraak (Zie gedetailleerde procedures in *Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten*, 2023). Er gelden bepaalde eisen (een rechtenstudie met civiel effect, minstens twee jaar juridische werkervaring buiten de Rechtspraak na je afstuderen en in het bezit van de Nederlandse nationaliteit). Na de selectieprocedure wordt men tot R(h)io (rechter-/raadsheer-in-opleiding) toegelaten tot de r(h)io-opleiding. Afhankelijk van werkervaring worden vervolgens verschillende opleidingen aangeboden ("Werving selectie en opleiding," n.d.) door het Studiecentrum rechtspleging (SSR). Het document *Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten (2023)* is op te vragen bij de Raad voor de rechtspraak, maar is niet zelfstandig op het internet te vinden.

De rekrutering van rechters-plaatsvervangers die niet eerst R(h)io's zijn geweest lijkt daarentegen vaak anders want vooral ook informeel te verlopen. Dat kan namelijk enerzijds plaatsvinden op eigen initiatief van mensen die dit graag zouden willen doen, bijvoorbeeld door een gesprek te organiseren met een president van de rechtbank waarin men kenbaar maakt rechter-plaatsvervanger te willen worden. Als die wens haalbaar wordt geacht dan kan een commissie van meerdere rechters worden ingesteld die na instemming een aanbevelingsbrief opstelt voor de centrale *Landelijke Selectiecommissie Rechters* (LSR). Zo

[49] *Leidraad onpartijdigheid*, p. 20-21.

worden dan verdere procedures in gang gezet om te kijken of iemand inderdaad over de juiste kennis en ervaring beschikt (referenten worden geraadpleegd, etc.). Rekrutering van rechters-plaatsvervangers buiten het R(h)io traject kan anderzijds ook informeel plaatsvinden op initiatief van bestaande rechters, raadsheren, leden van de Raad voor de rechtspraak, etc. in een zoektocht naar geschikte mensen.

Benoeming van rechters-plaatsvervangers vindt vervolgens net zoals die van andere rechters formeel plaats via de *Landelijke Selectiecommissie Rechters* (LSR). Deze commissie wordt ingesteld door de Raad voor de rechtspraak op basis van de *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters* .[50] Het presidium en de leden van de LSR staan op de website van de Raad voor de rechtspraak vermeld. In de *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters* wordt in detail beschreven wat de criteria zijn voor selectie en benoeming van voorzitter, plaatsvervangend voorzitter en lid-selecteurs. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de groep van twintig lid-selecteurs bestaat uit tien rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en tien mensen afkomstig van buiten de rechtspraak (twee rechterlijke ambtenaren afkomstig uit het openbaar ministerie, twee advocaten en zes externe leden). De LSR geeft vervolgens een voordracht van enkele personen op volgorde van voorkeur. De nummer één zal in de regel door de regering benoemd worden tot R(h)io, rechter-plaatsvervanger, rechter of raadsheer. Afrondend kan met betrekking tot rechters-plaatsvervangers zodoende worden gezegd dat hier vooral zwaktes lijken te zitten bij de informele rekrutering, ook al kan dat uiteraard worden rechtgezet door de verdere relatief uitvoerige selectie- en benoemingsprocedure.

Tabel 11: Relevante regelingen en procedures Rechtspraak

Document	**Artikel / paragraaf**
Grondwet	Art. 116. 177
Wet op de Rechterlijke organisatie (Wet RO)	Art. 15, lid 3, 5, 6-10
Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)	
Gedragscode Rechtspraak	
Leidraad onpartijdigheid	
Leidraad nevenfuncties	
Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak	
Regeling Landelijke selectiecommissie rechters (LSR)	
Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten	

Tabel 12: Weeffouten en risico's bij benoemingen en nevenfuncties Rechtspraak

Variatie en complexiteit van regelgeving	Variatie in codes en regelingen op verschillende plekken en zodoende niet goed vindbaar, zowel voor publieke functionarissen zelf als voor burgers, etc.
Onduidelijke rekrutering- en benoemingsprocedures	Kwetsbare interne benoemingsprocedures leden Raad voor de rechtspraak
	Mogelijkheid van politisering bij benoemingen leden Hoge Raad
	Gebrekkige transparantie inzake stukken bij benoemingen

[50] *Regeling Landelijke selectiecommissie rechters (LSR) 2020*, Staatscourant 2020, 45201. Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-45201.html

	Coöptatiesystemen leiden tot *perceptie* van vriendjespolitiek en gesloten benoemingen, bijvoorbeeld bij de Raad van State
	Informele rekrutering van rechters-plaatsvervangers
Gebrek aan transparantie en controle omtrent nevenfuncties	Beperkte registratie van en controle op nevenfuncties in de rechtspraak
	Weinig tot geen concrete handvatten om integriteitsproblemen bij rechters-plaatsvervangers tegen te gaan
Gebrek aan training	Bij rechters-plaatsvervangers lijkt integriteit training minder aandacht te krijgen dan bij R(h)io's

4. Integriteit, corruptie, rechtsstatelijke disbalans en i-management

Deze paragraaf gaat in op literatuur over **oorzaak, gevolg en aanpak** in de vorm van **integriteitsmanagement**. Aandacht ligt op het zogenaamde **burgerperspectief** en het bestaan of gevoelen van **rechtsstatelijke disbalans**. Wat, met andere woorden, zijn de mogelijke en de daadwerkelijke gevolgen van bepaalde procedures van benoemingen en nevenfuncties voor (een vermeend of daadwerkelijk gebrek aan) integriteit van en in het openbaar bestuur? In 4.1 komt meer theoretische literatuur aan bod over vertrouwen in en integriteit en legitimiteit van de overheid in relatie tot systemen en praktijken van benoeming, functiebegeving en nevenfuncties. In feite gaat dit in abstracte zin over nut en noodzaak van machtenscheiding en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. De empirische component komt terug in 4.2 als het literatuuronderzoek zich richt op onderzoek (in Nederland en daarbuiten) waarin concreet wordt gekeken naar corruptie en integriteit en daadwerkelijke oneigenlijke beïnvloeding door netwerken op benoemingen, naar de daadwerkelijke (d.w.z. gemeten) gevolgen van (vermeende) belangenverstrengeling voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid, de invloed door informele netwerken op het gedrag van bestuurders en politici en het bestaan van een "ons-kent-ons" systeem en de gevolgen van te dicht op elkaar zittende machten als gevolg van roulatie of het onderling begeven van functies. Hier komen ook voorbeelden ter sprake van manieren waarop deze lastige materie ook empirisch kan worden onderzocht, al gaat het daarbij wel veelal om publieke *percepties*. In 4.3 wordt afgesloten met inzichten uit integriteitsmanagement met betrekking tot specifieke factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties in de trias kunnen vergroten of verkleinen. Deze inzichten sluiten deels aan bij de mogelijke weeffouten die in paragraaf 3 zijn besproken (zie ook **Tabellen 8**, **10** en **12**).

4.1 Mogelijke gevolgen: theoretische overwegingen

Zoals uit het voorgaande al is gebleken is (de schijn van) belangenverstrengeling – gekoppeld aan benoemingen en nevenfuncties – in ieder geval in theorie schadelijk voor het **vertrouwen in de overheid** . Belangenverstrengeling is volgens Hoekstra (2021, pp. 6–7) "een van de bedreigingen van de integriteit van de ambtenaar en daarmee van een betrouwbare overheid. Volgens de gedragscode Rijk, moet de overheid de kernwaarden onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en dienstbaarheid bewaken. Als dit niet gebeurt, is het mogelijk dat ambtenaren hun positie misbruiken om daar privé voordeel mee te doen".

Wanneer publieke functionarissen zodoende niet goed omgaan met gevallen van belangenverstrengeling of deze niet goed afhandelen kan dat meerdere negatieve gevolgen

hebben. Hoekstra wijst op de risico's dat publieke functionarissen niet vrij, objectief, betrouwbaar of zorgvuldig kunnen werken en dat de overheid het risico loopt om niet de beste kwaliteit/prijs van diensten en/of producten te kunnen leveren aan de burgers. De geloofwaardigheid van de overheid kan in essentie worden aangetast wanneer burgers het idee hebben dat publieke functionarissen hun functie misbruiken of anderszins niet-integer invullen. Elk schandaal, en zeker ook elke "schijn van" kan bijdragen aan verminderd vertrouwen van burgers in en gezag van de overheid. Daarnaast straalt integriteit (of een gebrek daaraan) ook onherroepelijk af op het interne functioneren van publieke organisaties, met verminderde arbeidstevredenheid, sociale veiligheid of werkmotivatie tot gevolg (Hoekstra, 2022, p. vgl.; Kerkhoff & Van der Wal, 2023; Maesschalck, 2004).

Rechtsstatelijke disbalans als gevolg van (vermeende) integriteitsproblemen en onheuse procedures van benoemingen en nevenfuncties (zie **Figuur 1**) zorgt in ieder geval voor een gevoel van ongelijkheid en ongelijke toegang, zowel extern voor burgers of belangengroepen die toegang willen als intern voor publieke functionarissen die eveneens het idee kunnen krijgen te "worden overgeslagen". Daarmee is **vertrouwen in het openbaar bestuur** een belangrijk en veel bestudeerd onderwerp. In essentie verwijst vertrouwen in de overheid naar de mate waarin burgers en bedrijven er vertrouwen in hebben dat de overheid eerlijk en rechtvaardig handelt. Vertrouwen is een essentieel element van sociale cohesie, voor legitimiteit van de staat en voor effectief functioneren van de overheid (zonder dwang, etc.). Blind (2006) biedt bijvoorbeeld een handig literatuuroverzicht voor definities, variabelen die leiden tot meer of minder vertrouwen en vermeende causale verbanden tussen het werken aan vertrouwen en effectiever overheidsbeleid. Er zijn ook handboeken, zoals van Uslaner (2018), studies over de relatie tussen instituties en het versterken van vertrouwen onder burgers in de overheid (Bachman, 2018; Hosmer, 1995; Rothstein & Pierre, 2011) en werk over de relatie tussen overheidsoptreden en vertrouwen in diezelfde overheid (Bouckaert & Van de Walle, 2001)

Specifieke literatuur richt zich bovendien op de relatie tussen **corruptie, vertrouwen in en legitimiteit van de overheid** (en zelfs de democratie als zodanig) en **transparantie**. Goede voorbeelden van werk over de relatie tussen corruptie en vertrouwen zijn Spirina et al. (2023), Kubbe et al. (2013; 2019), Drapalova (2019), You (2018), Rothstein (2011), Warren (2006), Mitchell (1999), Grönlund & Setälä (2012), Morrone et al. (2009) en Feldman (Feldman, 1983). Centraal in deze studies staat de idee dat vertrouwen van burgers (ook wel *social trust* genoemd, verwijzend naar een sterke *civil society* en burgerparticipatie(Blind, 2006, p. 8)) nauw samenhangt met *political trust* (vertrouwen in politiek en bestuur) en een cruciale indicator is voor de toekomstbestendigheid en stabiliteit van samenlevingen. Vertrouwen wordt ondermijnd door corruptie vanwege het gevoel van onrechtvaardigheid dat hier het gevolg van is. De relatie met sociale rechtvaardigheid is zodoende in theorie sterk aanwezig (Miller, 2001). Over de legitimiteit van de staat in relatie tot goed bestuur is ook veel geschreven. Interessant om hier te benoemen is werk van Thompson (2018) waarin literatuur wordt besproken die ingaat op het fenomeen dat corruptie goed kan zijn voor instituties maar deze tegelijkertijd fundamenteel ondermijnt en delegitimeert. Ander werk is van Gilley (2006, 2009) waarin verschillende determinanten van legitimiteit van de staat worden besproken, waaronder politieke stabiliteit (zorgen voor het basis voortbestaan van de staat), het tegengaan van corruptie, een sterke *rule of law* (vgl. ook Rosenfeld, 2000) en ook weer vertrouwen. Tegengaan van corruptie in relatie tot legitimiteit komt bovendien goed aan bod in werk van Anderson and Tverdova (2003) en Seligson (2002). Gelijkheid en gelijke toegang tot bestuur en publieke dienstverlening (die onder druk komen te staan als

gevolg van corruptie en andere integriteitsschendingen) zijn eveneens kerndeterminanten van overheidslegitimiteit (vgl. Sadurski, 2008; Tyler, 2008). Transparantie wordt, vervolgens, in veel literatuur bestudeerd als mogelijk voornaamste oplossing voor zowel corruptie als het versterken van vertrouwen (vgl. Bauhr et al., 2010; Bovend'Eert, 2020; Grimmelikhuijsen et al., 2013, 2017; Porumbescu et al., 2022; Uslaner, 2018; Wang & Guan, 2023).

Tegelijkertijd is er ook empirisch onderzoek waaruit geen eenduidig beeld komt dat transparantie ook daadwerkelijk leidt tot meer vertrouwen. Mabillard & Pasquier (2016) schrijven bijvoorbeeld dat uit een combinatie van de *Transparency International* corruptie score en data over vertrouwen van OECD en Eurobarometer niet duidelijk wordt dat deze zaken op enige wijze (positief of negatief) aan elkaar gerelateerd zijn. Dit is, zo zeggen zij, een dominant beeld in meer normatieve literatuur maar wordt uit dergelijk empirisch onderzoek niet duidelijk. Ook de veronderstelde causale relatie tussen meer transparantie, hoger vertrouwen en meer legitimiteit is onderwerp van onderzoek. Hoewel ook dit in theorie plausibel klinkt, wordt er ook hier gewaarschuwd voor al te naïeve aannames, bijvoorbeeld in onderzoek naar legitimiteit van de EU (Curtin & Meijer, 2006). Bovendien kan hier de zogenaamde **integriteitsparadox** spelen: hoe meer aandacht men heeft voor integriteit, hoe hoger het aantal gevonden schendingen ("zoekt en gij zult vinden") en hoe meer mensen het idee krijgen dat er "dus wel eens iets aan de hand moet zijn". Zo krijgen mensen paradoxaal genoeg juist *minder* vertrouwen in de overheid als gevolg van meer aandacht voor integriteit (Nieuwenburg, 2007). Dit betekent niet dat we dus geen aandacht meer moeten hebben voor integriteit. Het betekent wel dat wij – naast meer onderzoek naar causaliteit – de i-paradox vooral ook expliciet moeten blijven benoemen als we het over integriteit van bestuur hebben.

Figuur 1: Theorie van rechtsstatelijke disbalans en (vermeende) integriteitsproblemen



4.2 Daadwerkelijke gevolgen: empirische bevindingen

Naast literatuur over *veronderstelde* relaties, is er uiteraard ook empirisch onderzoek naar corruptie en integriteit. Over de complexiteit van het meten van corruptie *an sich* is veel geschreven (vgl. Andersson, 2017; Heywood & Rose, 2014; Sampford, 2006). Dat is echter niet zo relevant om hier mee te nemen, omdat de vorm van corruptie waarnaar gekeken wordt in dergelijke studies veelal omkoping of fraude is. Het meten van integriteitsschendingen is dan handiger (zie ook eerder in dit literatuuronderzoek – **Tabel 1**). Daarmee kunnen immers ook 'zachtere' typen worden meegenomen, zoals vermeende geldverspilling etc. Bovendien laat onderzoek voor Nederland overwegend zien dat juist die 'zachtere' typen (zoals vermeende belangenverstrengeling en ongewenste omgangsvormen) veel meer worden waargenomen (De Graaf et al., 2008; De Graaff & Strüwer, 2014; Slingerland & De Graaf, 2020).

Het is de vraag in hoeverre cijfers over daadwerkelijke corruptie (of integriteitschendingen) nu gebaseerd zijn op perceptie of feit. Terugkerende kritiek op *Transparency International*'s invloedrijke *Corruption Perception Index* en andere kwantitatieve metingen laat dit bijvoorbeeld zien (Andersson & Heywood, 2009; Kerkhoff & Wagenaar, 2016).[51] De methode is bijvoorbeeld dubieus (e.g. respondenten zijn bijvoorbeeld geen gewone burgers) en er is sprake van allerlei bias bij het invullen en opzetten van de survey. Alina Mungiu-Pippidi's *Public Integrity Index* is wat dat betreft een stuk beter.[52] Tegelijkertijd kan men zeggen dat percepties van corruptie/gebrekkige integriteit net zo goed kunnen aangeven wat er mis is met vertrouwen in en legitimiteit van bestuur. In het kort: als men het openbaar bestuur *ervaart* als corrupt of niet-integer dan is dat iets om goed te bekijken. Wat burgers ervaren klopt immers niet automatisch, maar zou aanleiding kunnen zijn om juistheid te onderzoeken en zo nodig orde op zaken te stellen of om burgers gerust te stellen. Typerend is het gegeven dat relatief veel Nederlanders vriendjespolitiek zien als inherent onderdeel van de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur. Uit het meest recente *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Den Ridder et al., 2023) blijkt bijvoorbeeld dat dit volgens 37% zo nu en dan en volgens 47% vrij vaak of bijna altijd voorkomt. Mensen denken hierbij aan zaken als het verlenen van (bouw)vergunningen, het verdelen (en behouden) van banen en posities en verwachte wederdiensten. Als mensen voorbeelden noemen, gaat het niet alleen over ambtenaren, maar vaak ook over (lokale) politici. Mensen zien vriendjespolitiek als onderdeel van de politiek-bestuurlijke cultuur van 'ons-kent-ons' en het sluiten van compromissen. Sommigen zien vriendjespolitiek als een algemeen Nederlands verschijnsel dat overal in de samenleving voorkomt. Dat zijn percepties waar iets aan gedaan kan worden.

Er zijn ook empirische studies naar de relatie tussen corruptie en integriteitsschendingen enerzijds en benoemingen, nevenfuncties en verwante concepten als belangenverstrengeling en vertrouwen in en legitimiteit van de overheid anderzijds. Dat kwam al deels in de vorige paragraaf aan bod, bijvoorbeeld in empirische studies van Seligson (2002), Gilley (2006), Mabillard & Pasquier (2016) en Grönlund & Setälä (2012), die op basis van een helder theoretisch kader indicatoren en variabelen kiezen om zaken te gaan meten. Instanties als de OECD kijken ook naar wat zorgt voor meer/minder **vertrouwen** in de

[51] Gebruik van TI's CPI is problematisch. Dit kan dus ook de conclusie van Mabillard & Pasquier (2016) in perspectief plaatsen. Zie eerder in deze paragraaf.
[52] *Index of Public Integrity*, geraadpleegd van https://integrity-index.org/contact/

overheid (*Trust in Government - OECD*, n.d.). Dit is bijvoorbeeld een belangrijk element van de *Survey on drivers of trust in public institutions* (OECD, 2022a), waarin vertrouwen als kernindicator wordt gezien om te meten hoe mensen de kwaliteit van de overheid zien en in hoeverre zij zich vereenzelvigen met overheidsinstanties in democratische staten. Uit deze survey komt bijvoorbeeld naar voren dat vertrouwen laag is in landen waar mensen geen (gelijke) toegang hebben tot het bepalen van beleid. Achtergestelde groepen (vrouwen, mensen met lage inkomens of lage opleiding, etc.) hebben bovendien minder vertrouwen in de overheid. Ook spelen publieke percepties van integriteit een grote rol. Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat iets minder dan de helft van de respondenten, gemiddeld over de landen, denkt dat een hoge politieke functionaris een politieke gunst zou verlenen in ruil voor het aanbod van een goedbetaalde baan in de particuliere sector. Ongeveer een derde voorspelt dat een ambtenaar geld zou accepteren in ruil voor het versnellen van de toegang tot een publieke dienst (OECD, 2022a). Dat geldt ook voor Nederland.

Andere cijfers voor Nederland zijn evenmin heel goed. Slechts 50% geeft aan vertrouwen te hebben in de overheid, 10% is neutraal en 40% geeft aan geen vertrouwen te hebben (OECD, 2022a). De vraag of de overheid publieke consultatie mee zou nemen in beleidsvorming levert vrijwel dezelfde cijfers op. Veel Nederlandse burgers (ca. 30%) denken bovendien niet dat hun stem überhaupt uitmaakt voor politieke besluitvorming. Specifiek empirisch onderzoek naar vertrouwen in het Nederlandse openbaar bestuur laat ongeveer eenzelfde beeld zien (De Blok & Brummel, 2022; Ministerie van Volksgezondheid, 2020; Van den Bos, 2023, 2011; van der Brug & van Praag, 2007). Ook ander grootschalig recent onderzoek naar 173 Europese regio's (Van de Walle & Migchelbrink, 2022) komt tot de conclusie dat de afwezigheid van corruptie en goede kwaliteit van publieke diensten positief gecorreleerd is aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Voor Nederland liet een EenVandaag-peiling van april 2022 zien dat honderd dagen nadat het kabinet Rutte-IV aantrad nog slechts 23% procent van de Nederlanders vertrouwen had in het kabinet.[53] De cijfers bevestigen zo al met al, ook voor Nederland, een gevoel van onmacht onder burgers van OECD-landen. Mensen die het gevoel hebben dat hun overheid hun niet eerlijk, gelijk of 'volwaardig' behandelen worden al snel cynisch en verliezen dan vertrouwen. Het is bovendien bijzonder verontrustend dat dit volgens de OECD-survey vooral voor jongeren geldt. De oplossing, volgens de OECD, is vervolgens natuurlijk complex maar ligt toch vooral in het verbeteren van mechanismen waarmee regeringen alle mensen een stem geven en op die stemmen kunnen reageren. Zij zullen ook integriteit moeten vergroten en ongepaste beïnvloeding moeten bestrijden. Dat is bovendien – niet verrassend – dezelfde boodschap als die van GRECO (zie verderop) of theoretici als Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2012).

Het is zodoende te verwachten dat (het vermoeden van) het bestaan **netwerkcorruptie** wel degelijk verbonden is met gebrek aan vertrouwen van burgers in de overheid. Hoe kan het haast anders? Het meten van netwerkcorruptie en zeker van de gevolgen voor vertrouwen is echter een bijzonder lastige opgave (maar vgl. Solimine, 2021). Er zijn best wat empirische studies die netwerkcorruptie proberen te meten, zoals landenstudies voor Hongarije (Jancsics & Jávor, 2012) of Spanje en Brazilië (Martins et al., 2022) of studies voor grotere groepen landen tegelijkertijd, zoals een studie van markt en netwerkcorruptie in 150 landen door Kravtsova & Oshchepkov (2023) op basis van data van

[53] "Vertrouwen in kabinet-Rutte IV bereikt nieuw dieptepunt: weinig geloof in Ministers en aanpak grote thema's", EenVandaag.nl, 20 april 2022. Geraadpleegd van https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/aanpak-grote-themas-en-ministers-in-het-nauw-nog-kwart-heeft-vertrouwen-in-het-kabinet/

het *World Economic Forum*. Dergelijk **kwantitatief onderzoek naar politieke of bestuurlijke netwerken** lijkt voor Nederland echter niet voorhanden te zijn. Het is er wel – enigszins – voor de private sector, bijvoorbeeld in werk van Heemskerk en Fennema (2009) die hebben laten zien dat in het zakenleven (dat wil zeggen de bestuursleden van de grootste Nederlandse bedrijven) juist sprake is van *minder* sociale cohesie tussen 1976 en 2001. Er is daarentegen wel wat kwalitatief casusonderzoek voor Nederland. Slingerland heeft in haar proefschrift bijvoorbeeld een mooie casus over netwerken in Roermond geschreven (Slingerland, 2019, pp. 129–141, 154–164). Journalist Joep Dohmen (1996, 2014) heeft eveneens veel geschreven over (Limburgse) netwerken. Een systeemanalyse van Nederland door Slingerland uit 2012 in opdracht van *Transparency International* gaf bovendien onder andere aan dat lobby- en draaideur problemen (e.g. belangenverstrengeling) kenmerkende zwakke punten waren en corruptie in de hand lijken te werken (Slingerland, 2012a, 2012b). Deze conclusies worden onder andere gedeeld door GRECO, die Nederland op dit terrein de afgelopen jaren herhaaldelijk op de vingers heeft getikt (vgl. *GRECO 5th Evaluation Report Netherlands. Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies. 5th Evaluation Round.*, 2019). Dat bleek al in de eerdere bespreking van heikele kwesties en weeffouten omtrent huidige regelgeving en procedures in Nederland.

Historische empirische analyses van netwerken en (netwerk)corruptie in de context van de Nederlandse bestuurscultuur zijn er ook. Deze zijn relevant omdat (netwerk)corruptie diepe historische wortels heeft als cultureel verschijnsel (Becker et al., 2011; Kerkhoff et al., 2020; Kroeze et al., 2019; Mungiu-Pippidi, 2015; Treisman, 2000; Van der Meer & Raadschelders, 2003). Juist netwerkcorruptie is vanwege het belang van familiebanden, sociale netwerken, particularisme en reciprociteit (zie eerder) immers heel sterk gerelateerd aan de geschiedenis en cultuur van afzonderlijke landen (vgl. ook Alesina & Giuliano, 2014; Blockmans, 1985; Brand, 1996; Gabriëls, 1986; Page & Wright, 1999). Literatuur waarin de (Nederlandse) bestuurscultuur op zich historisch wordt geduid (vgl. Hendriks & Toonen, 1998; Randeraad & Wolffram, 1998) heeft zodoende terecht aandacht voor de historische wortels van netwerken en wat tegenwoordig *Multi Level Governance* wordt genoemd.

Historische analyses van netwerken (of beter: van elites) zijn ook relevant. Moes identificeerde bijvoorbeeld 270 families die een elite positie hadden in Nederland tussen 1848 en 1914. Het merendeel was bovendien actief in de politiek (Moes, 2012, pp. 69–70) en men had elkaar al leren kennen op de universiteit, wat leidde tot levenslange vriendschappen én een 'old boys netwerk' (Moes, 2012, p. 92). Ander werk is van Secker (1995) die vier elites heeft bekeken sinds ca. 1950 (Kabinetsleden, Tweede Kamerleden, Topambtenaren en leden van de Rechterlijke macht), door te kijken naar sociale, politieke en professionele achtergrond van elites en gevolgen voor gedeeld gedrag en rolpercepties. Secker beschrijft een mannelijke cultuur waarbij groepsleden veelal (maar niet exclusief) gerekruteerd werden uit de hogere sociale lagen en veelal dezelfde soort functies uitoefenden. Opvallende overeenkomsten zijn zichtbaar tussen gedragspatronen van de beide politieke elites en de topambtenaren en veel minder tussen deze drie en de rechterlijke macht. Secker wijst echter op nieuwe regels voor externe rekrutering van de rechterlijke macht waardoor ook deze meer op de andere drie gaat lijken in politiek en professioneel opzicht. Ook andere empirische historische analyses van elites in Nederland zijn waardevol om een beeld te krijgen van de relatie tussen de staatsmachten en mogelijke zwakke punten daarin. Te noemen zijn studies over bureaucratische elites in Nederland (Raadschelders & Van der Meer, 2014) en in Europa (Page & Wright, 1999) en studies over vermeende Nederlandse

'old boys' netwerken in advies en advisering (Duyvendak et al., 2005; Kerkhoff, 2019; Kerkhoff & Martina, 2015).[54] Met betrekking tot advies wordt overigens wel beweerd dat er überhaupt een gebrek is aan onafhankelijk onderzoek omdat de overheid zelf opdrachtgever is van rapporten door Deloitte etc. Ook hier speelt zodoende een schijn van belangenverstrengeling en kunnen vragen worden gesteld over transparantie en eerlijkheid van onderzoeken. Bij adviesbureaus van (voormalig) Kamerleden worden ook de wenkbrauwen wel gefronst. Zij krijgen opdrachten als gevolg van hun contacten en een podium zonder dat er een goede afweging gemaakt kan worden of dat eigenlijk wel kan.

4.3 Positieve en negatieve invloed op integriteit bij benoemingen en nevenfuncties in de trias

Gezien de risico's van belangenconflicten en de gevolgen van verstrengeling is het van belang inzicht te hebben in specifieke **factoren die integriteitsrisico's van benoemingen en nevenfuncties vergroten of verkleinen**. In paragraaf 3 zijn aan de hand van de voornaamste heikele kwesties per staatsmacht verschillende specifieke risicofactoren en mogelijke weeffouten inzake benoemingen en nevenfuncties aan bod gekomen die het risico op integriteitsproblemen lijken te vergroten. **Tabellen 8**, **10 en 12** in paragraaf 3 geven een overzicht van de voornaamste problemen. Integriteitsbeleid zou zich zodoende ook op deze punten kunnen richten om het ontstaan van (de schijn van) integriteitsproblemen tegen te gaan. In bredere zin wijst literatuur bovendien op belangrijke elementen van algemeen integriteitsmanagement. Zo worden persoonsgebonden of individuele factoren, organisatie-domein- of omgevingsfactoren en meer algemene maatschappelijke factoren beschreven (**Tabel 13**). Deze kunnen leiden tot integriteitsproblemen en zijn zodoende onderdeel van het zoeken naar oplossingen en verbeteringen (Demmke et al., 2020, pp. 24, 81–82; Jones & Kavanagh, 1996; Kerkhoff & Overeem, 2018, pp. 103–105; Kish-Gephart et al., 2010; Trevino et al., 1998). **Persoonlijk of individueel moreel falen** blijkt uit een gebrekkig moreel besef (morele blindheid, een gebrekkig moreel kompas) of een zwak karakter (e.g. vallen voor verleidingen, geen moed tonen) wat kan leiden tot integriteitsschendingen. Dit houdt "verband met psychologische en demografische kenmerken, motivaties, houding, vaardigheden en persoonlijke omstandigheden die geen direct verband houden met het werk" (Heres et al., 2021, p. 119). **Organisatie-, domein of omgevingsfactoren** hebben vooral betrekking op gebrekkige borging van integriteit binnen organisaties. Er is, bijvoorbeeld, geen vertrouwenspersoon, geen gedragscode, te weinig aandacht door het management voor integriteit (gebrekkig ethisch leiderschap). Er kan ook frustratie zijn door verkeerd leiderschap, lage salarissen, werkdruk en tal van andere factoren, die kunnen bijdragen aan het ontstaan van integriteitskwesties. Uit onderzoek weten wij bovendien dat vooral kleine en middelgrote organisaties moeite hebben met een goede institutionele borging van integriteit (Hoekstra & Kaptein, 2012). De organisatie of het domein is ook van invloed op integriteitsproblemen omdat zij grotendeels de cultuur bepalen waarin bestuurlijk handelen betekenis krijgt. Een 'bad barrel' leidt – met andere woorden – al snel tot 'bad apples'. Onderzoek laat volgens Heres et al. (2021, p. 25) duidelijk zien dat individuele persoonskenmerken en situationele kenmerken van de functie weliswaar bijdragen aan het ontstaan van belangenconflicten, maar dat het vermogen van medewerkers om morele kwesties te herkennen en tot een gedegen oordeel te komen en ook integer te handelen

[54] Zie ook inbreng Duyvendak, Kamerstukken II 2003/04, 29508, 1, p. 4

vooral voortvloeit uit de organisatiecultuur, het beleid en het leiderschap van organisaties. Organisationele factoren zijn vaak een betere voorspeller van onethisch gedrag dan individuele factoren (vgl. ook Andreoli & Lefkowitz, 2009). **Algemene maatschappelijke factoren** zijn, tot slot, zaken als economische conjunctuur (in tijden van tegen- of voorspoed wordt bepaald gedrag vaak heel anders bekeken), toenemende vraag naar transparantie en openbaarheid, het ontstaan van een verantwoordings- en afrekencultuur of een verdere vervaging van de scheidslijn tussen de publieke en de private sfeer waarbij de eerste steeds meer volgens de principes van de laatste moet gaan functioneren.

Tabel 13: Algemene risico-factoren die van invloed zijn op gebrekkige integriteit

Persoonsgebonden of individuele factoren	Bijv. een gebrekkig moreel besef, een zwak karakter
Organisatie- domein of situationele factoren	Bijv. gebrekkige structuren en institutionele borging, een organisatiecultuur waarin integriteit niet/ minder geborgd is als gevolg van zaken als gebrekkig ethisch leiderschap.
Algemene maatschappelijke factoren	Bijv. economische conjunctuur, toenemende vraag naar transparantie en openbaarheid, het ontstaan van een verantwoordings- en afrekencultuur, een vervaging van de scheidslijn tussen publiek en privaat

Tot slot resteert de vraag welke preventieve en repressieve maatregelen in theorie genomen kunnen worden om integriteitsproblemen bij benoemingen en nevenfuncties en rondom belangenverstrengeling te voorkomen. Met andere woorden: **welke factoren werken nu mogelijk *risico verlagend*** (zie **Tabel 14**)? Wetenschappelijk onderzoek naar de specifieke relatie tussen individuele, situationele, organisationele of bredere maatschappelijke factoren en risico's op belangenverstrengeling (vóór of na uitdiensttreding) lijkt er niet of nauwelijks te zijn (Heres et al., 2021, p. 123ff). In meer algemene zin biedt literatuur over integriteitsmanagement echter wel aanknopingspunten. Zo wordt al sinds het beroemde Friedrich – Finer debat in de jaren 1940 onderscheid tussen een ***compliance* en een *integrity* strategie** (Hoekstra et al., 2016, pp. 18–23; Maesschalck, 2004). De compliance strategie (i.e. Finer) bestaat uit 'hardware', dat wil zeggen regulering en formele druk, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving, gedragscodes, strikte procedures, minder discretie en autonomie toestaan en slecht gedrag bestraffen. De integrity strategie (i.e. Friedrich) is de 'software'. Dit is hier het tegenovergestelde van en betreft het benadrukken en cultiveren van het eigen morele kompas. Typische instrumenten zijn moreel gedrag bevorderen, individuele medewerkers zichzelf laten controleren, oordeelsvermogen laten aanscherpen en mensen ondersteunen in dit proces door middel van interne controle, onderwijs en training, communicatie en overleg, ethisch leiderschap, ambitieuze eisen stellen, het bieden van individuele begeleiding en goed gedrag belonen.

Omdat beide strategieën voor- en nadelen hebben en iedere organisatie op basis van behoefte andere accenten kan leggen (de ene organisatie heeft meer compliance nodig dan de ander, etc.) kan toepassing variëren en is een mengvorm vaak wenselijk (vgl. Lawton et al., 2013). Bovendien moeten beide strategieën ingebed zijn in een goed zogenaamd 'operating system' waarbij integriteitsbeleid gebaseerd is op een gedeelde visie en goede institutionalisering van toezicht, controle en evaluatie (Hoekstra, 2022). Gelet op het belang van vooral de organisatiefactoren en het meso niveau (zie eerder) ligt het in de lijn der verwachting dat juist organisaties het voortouw zullen moeten nemen in het verminderen

van risico's. Dat dient vooral te gebeuren door middel van ethisch leiderschap (voorbeeldgedrag, open communicatie, daadwerkelijk optreden tegen schendingen, etc.), het instellen van organisatiestructuren van toezicht en controle, goed personeelsbeleid en het zorgen voor een integere organisatiecultuur met aandacht voor waarden en normen, leren vermogen en ruimte voor kritische tegenspraak. Relevante elementen die op 'macro niveau' bovendien een rol spelen zijn de noodzaak van een breder, democratischer en zelf meer integer debat over goed bestuur en publieke waarden (Vgl. Kerkhoff & Overeem, 2018) en het waarborgen van vertrouwen.

Tabel 14: Factoren die het risico op integriteitsproblemen verkleinen

Balans tussen *compliance* en *integrity* strategie	Aandacht voor formele regels enerzijds en het cultiveren van het morele kompas anderzijds, naar behoefte van de specifieke situatie.
Een goed operating system	Aandacht voor integriteitsbeleid en institutionalisering van toezicht, controle en evaluatie.
Versterken van de organisatie	Aandacht voor een integere organisatiecultuur en ethisch leiderschap.

5. Concluderende opmerkingen

De literatuur die in voorgaande paragrafen aan de orde is gekomen moet uiteraard begrepen worden in de context van het specifieke Nederlandse publieke debat en de vermeende relatie tussen benoemingen en nevenfuncties in de trias enerzijds en gebrekkige integriteit, netwerkcorruptie en rechtsstatelijke disbalans anderzijds. Op basis van het voorgaande kan allereerst geconcludeerd worden dat conceptuele duidelijkheid essentieel is om de aard van deze lastige problematiek te doorgronden (zie paragraaf 2 en tabellen aldaar). Onduidelijk gebruik van concepten (bewust of onbewust) is niet bevorderlijk voor goede analyse of debat, laat staan voor het zoeken naar oplossingen. Bovendien zien wij dat er voor de Nederlandse context ondanks een heel scala aan regels en procedures verschillende mogelijke weeffouten zijn aan te wijzen waar zaken beter geregeld zouden kunnen worden (zie paragraaf 3 en tabellen aldaar). Paragraaf 4 heeft vervolgens laten zien dat er bij gebrek aan duidelijke causale meting een zekere discrepantie lijkt te bestaan tussen theoretische en normatieve veronderstellingen enerzijds en feitelijkheden anderzijds. In discussies over de staat van de trias lopen gevoelens, normatieve en theoretische stellingnamen en algemene onvrede enerzijds en feit en empirische metingen anderzijds wel eens door elkaar. Vertrouwen in de overheid is, bijvoorbeeld, te meten en het is met dit vertrouwen in Nederland (en elders) niet bijster goed gesteld. Dat is voor Nederland echter heel lastig direct causaal te koppelen aan daadwerkelijke gebrekkige integriteit of netwerkcorruptie. Het helpt in deze niet dat kwantitatief onderzoek naar netwerken en netwerkcorruptie in de Nederlandse politiek-bestuurlijke context vooralsnog goeddeels lijkt te ontbreken. Dit gemis kan slechts ten dele kan worden opgevuld door kwalitatieve casestudies. Tegelijkertijd levert internationaal onderzoek wel degelijk conclusies die deze relaties lijken te bevestigen.

Gebrek aan kwantitatieve causale meting kan – voor de duidelijkheid – echter niet leiden tot de conclusie dat er geen problemen zouden zijn in de Nederlandse trias (zie paragraaf 3 en tabellen) of dat er geen verbetering nodig of mogelijk is. Het zegt alleen dat

een causale relatie gewoon heel lastig te meten is, vanwege conceptuele onduidelijkheid en gebrek aan datapunten. De vraag is dan in hoeverre dit nu daadwerkelijk uit zou moeten maken voor het voeren van debat en het bieden van oplossingen. Het zou te makkelijk zijn om op basis van een gebrekkige causale meting te zeggen dat mensen het gewoon niet begrijpen en dat er helemaal geen probleem of noodzaak tot verbetering is. Het zou eveneens te makkelijk zijn om simpelweg te wijzen op bestaande regelingen en procedures (zie paragraaf 3). Hoewel het integriteitssysteem er op papier best goed uitziet, blijft gebrekkige implementatie namelijk in algemene zin een erg hardnekkig probleem (Hoekstra, 2022; Hoekstra & Kaptein, 2012). Dat is ook uit het voorgaande gebleken. Veel codes en procedures van benoemingen en nevenfuncties in de trias lijken niet hard uitvoerbaar als het erop aankomt, lijken uiteindelijk vooral te zijn gebaseerd op het eigen morele kompas van mensen en/of intra- en intercollegiaal toezicht en zijn bovendien behoorlijk verspreid, gefragmenteerd en gevarieerd. Regelingen zijn veelal niet snel even op te zoeken. Ook andere vermeende weeffouten zoals gesignaleerd in het voorgaande (zie paragraaf 4) zouden hoe dan ook kunnen worden geadresseerd om op die manier in ieder geval gevoelens serieus te nemen, zorgen weg te nemen, “de schijn van” te vermijden en mogelijkheden tot niet-integer gedrag te verminderen. Gebalanceerd integriteitsmanagement voor organisaties met aandacht voor compliance én integrity biedt hiertoe allerlei handvatten, evenals aandacht voor de ethiek van netwerken (Melé, 2009; Nielsen, 2003) en beter beleid en regelgeving inzake belangenconflict en - verstrengeling (Dávid-Barrett, 2020; Hoekstra, 2021, pp. 8–15).

Uiteindelijk lijken percepties van disbalans en discussies over (politieke) benoemingen (Koole, 2017; Van Der Meer et al., 2006) en nevenfuncties vooral voort te komen uit kritiek op een specifieke ‘kapotte’ bestuurscultuur voor en door elites met weinig gevoel voor ‘de gewone Nederlander’). Dergelijke kritiek is niet nieuw (Hendriks, 2006; vgl. ook Raadschelders & Van der Meer, 2014). Als gevolg van het Nederlandse poldermodel en de verwevenheid tussen publieke actoren, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld laaien discussies steevast op. Kritiek was er bijvoorbeeld van Daalder in de jaren ‘90, die meende dat de Nederlandse politiek te ver was afgedwaald van de maatschappij. Met de term regentenmentaliteit verwees hij naar de regentenelite; een gesloten groep die ten tijde van de Republiek bestuur van stad, gewest en unie domineerde (De Jong, 1987; Dillen & Zappey, 1970; Gabriëls, 1986; Rogier, 1954). Het was voor Daalder een uitdrukking voor macht die *zichzelf* legitimeert waardoor politici menen niet langer verantwoording af te hoeven leggen voor hun handelen (Daalder, 1995, p. 16; te Velde, 2010, p. 39). Kritiek op een vermeende regentenmentaliteit is dus kritiek op een gesloten en afstandelijke elite aan het roer.[55] Het is kritiek op ongelijke toegang tot de macht, gebrekkige representativiteit, een kloof tussen burger en overheid en het idee dat de elite bestuurt in onderlinge gesloten netwerken. Simon Otjes vatte de regels van het politieke spel zoals Lijphart die beschreef recentelijk handig samen: “als politici in Nederland een beslissing moeten nemen benaderen ze de materie zakelijk en niet ideologisch. Als ze er onderling niet uitkomen dan kijken ze naar experts en belangengroepen. De oplossingen komen van buiten de politieke arena. Als coalitiepartijen recht tegenover elkaar staan, dan stellen ze beslissingen uit. Moeten ze nu een oplossing vinden, proberen ze een compromis te formuleren waar iedereen zich in kan vinden. Zelfs een kleine coalitiegenoot kan dat vetoën. Zulke compromissen worden niet gesloten in de plenaire zaal van de Kamer maar achter dichte deuren”(Otjes, 2023).

[55] Volgens Henk te Velde wordt de term overigens te pas en te onpas gebruikt vanwege haar ambiguïteit. Je kunt het bijvoorbeeld gebruiken om zowel de arrogantie van de macht te benoemen als om over politiek in het algemeen te klagen (te Velde, 2010, p. 44).

Sinds de jaren ’50 is deze manier van politiek bedrijven volgens Otjes nauwelijks onveranderd. Dit betekent ook dat kritiek op het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat en haar trias om de zoveel tijd terugkeert. De *Staatscommissie Parlementair Stelsel* (Remkes et al., 2018) heeft hier in haar rapportage bijvoorbeeld veel over gezegd, evenals Ruud Koole in zijn boek *Twee Pijlers,* waarin hij schrijft over een wankel evenwicht tussen de macht van de electorale pijler (alles wat op verkiezingen is gebaseerd) en de niet-electorale pijler (de rechtsprekende macht en onafhankelijke autoriteiten als AFM of DNB). Hoewel er in Nederland volgens Koole geen sprake is van een rechterstaat of ‘dikastocratie’ zou men terughoudender moeten zijn met het overdragen van overheidstaken aan technocratische instellingen. Dit doet namelijk afbreuk aan door verkiezingen gelegitimeerde politiek en kan leiden tot vervreemding en afkeer van de politiek en rechtsstatelijke instituties (Koole, 2021, pp. 285–295). Een ander voorbeeld van discussie over elites en netwerken is het debat nadat Anchrit Wille en Mark Bovens (2011) enige jaren geleden de term *diplomademocratie* lanceerden. Zij schreven dat Nederlandse volksvertegenwoordigers steeds vaker hoogopgeleid zijn waardoor er een kloof zou zijn ontstaan tussen hoog en laagopgeleiden. Dat is volgens hun een probleem, minstens vanwege vermeend gebrekkige empathie, inlevingsvermogen en representativiteit. Het is, bijvoorbeeld, de vraag of problemen van bijstandsmoeders of mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn wel begrepen en opgelost kunnen worden door mensen met een goed salaris en een hoge opleiding. Of die kritiek op elite netwerken en ‘regenten’ geheel terecht is valt natuurlijk te bezien. Van den Berg (2011) ziet elites bijvoorbeeld als een klassiek probleem van de democratie waarbij de twee simpelweg niet zonder elkaar kunnen. Voor parlementair werk is bovendien nu eenmaal een hoge opleiding vereist. De parlementaire democratie lost dit volgens Van den Berg zo goed mogelijk op doordat je in ieder geval kunt zien welke elites er zoal zijn.

Kritiek op elites, netwerken, regentenmentaliteit en gesloten bestuur lijkt echter wel steeds luider te worden, ook aangezwengeld door zaken als de Toeslagenaffaire, de omgang met Groningers en boeren als gevolg van gas- en stikstofcrisis en de opkomst van populistische partijen. Dassen en Omtzigt vatten de problematiek goed samen in hun initiatiefnota waarin zij schrijven dat: “de Nederlandse aanpak van het waarborgen en het versterken van de politiek-bestuurlijke integriteit tot op heden ondanks alle signalen stevig te wensen overlaat. De Nederlandse bestuurscultuur is ondoorzichtig en in zichzelf gekeerd en daarmee kwetsbaar voor (verborgen) corruptie, belangenverstrengeling en integriteitsproblemen. Deze problematiek hangt niet alleen samen met een gebrek aan duidelijke regelgeving maar dringt door tot het niveau van de (politieke) cultuur zelf, waarin funderende waarden als nuance, mildheid, openheid en begrip grotendeels naar de marge lijken te zijn verdwenen.” Vermeend ‘elite bestuur’, netwerkcorruptie en problemen inzake benoemingen en nevenfuncties lijken, tot slot, grotendeels voort te komen uit een (gepercipieerd) gebrek aan zichtbaarheid, openheid en gelijke toegang van burgers tot de macht. Ook zonder (voor het moment) direct aantoonbare causale relaties lijken problemen wel oprecht ervaren te worden. Die gevoelens hebben op hun beurt hele concrete gevolgen in de echte wereld, vooral voor het vertrouwen in en de legitimiteit van politiek en bestuur in relatie tot de samenleving. Dat heeft vervolgens weer weerslag in politiek stemgedrag, instabiele instituties, etc. (zie ook Figuur 1). Onduidelijke, gesloten of voor het algemene publiek ondoorgrondelijke of onzichtbare benoemingprocedures (bijvoorbeeld voor Rechter-plaatsvervangers of internationale bestuurlijke posities), draaideurconstructies en nevenfunctieverzamelingen leiden in de kern haast onherroepelijk tot spanningen en

discussie en tot vragen over ‘old boys’ rekrutering etc. die voorkomen zouden kunnen worden. De in recente jaren veel gehoorde roep om een nieuwe bestuurscultuur op basis van meer transparantie en publieke verantwoording is in dat opzicht interessant, relevant en niet te negeren. Voorop in dit streven staat enerzijds beter integriteitsmanagement en anderzijds de noodzaak om vooral ook door middel van open discussies en eerlijkheid *de schijn van* belangenconflict en – verstrengeling te vermijden. Met andere woorden: *justice must not only be done, but must be seen to be done*” (Coleman, 2005, p. 6 op cit in. ; Heres et al., 2021, p. 45).

6. Bibliografie

Aanpak corruptie geen prioriteit voor kabinet: Er komt geen lobbyregister. (n.d.). Joop BNNVARA. Retrieved October 2, 2023, from https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/aanpak-corruptie-geen-prioriteit-voor-kabinet-er-komt-geen-lobbyregister

Alesina, A., & Giuliano, P. (2014). Chapter 4—Family Ties. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), Handbook of Economic Growth (Vol. 2, pp. 177–215). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00004-6

Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. American Journal of Political Science, 47(1), 91–109.

Andersson, S. (2017). Beyond Unidimensional Measurement of Corruption. Public Integrity, 19(1), 58–76. https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408

Andersson, S., & Heywood, P. M. (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. Political Studies, 57(4), 746–767. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x

Andreoli, N., & Lefkowitz, J. (2009). Individual and Organizational Antecedents of Misconduct in Organizations. Journal of Business Ethics, 85(3), 309–332.

Bachman, R. (2018). Institutions and trust. In R. Searle, A.-M. Nienaber, & S. Sitkin (Eds.), The Routledge companion to trust (pp. 218–227). Routledge.

Bauhr, M., Grimes, M., & Harring, N. (2010). Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability. https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/39044

Becker, S. O., Boeckh, K., Hainz, C., & Woessmann, L. (2011). The Empire is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy (SSRN Scholarly Paper 1796539). https://doi.org/10.2139/ssrn.1796539

Blind, P. (2006). Building Trust in Government in the Twenty-First Century—Review of Literature. Political Methodology, 9(3), 341–354.

Blockmans, W. P. (1985). Corruptie, patronage, makelaardij en venaliteit als symptomen van een ontluikende staatsvorming in de Bourgondisch-Habsburgse Nederlanden. Tijdschrift Voor Sociale Geschiedenis, 11, 231–247.

Boonstra, W. (2023a, January 22). Wat willen we met een lobbyregister? Binnenlands Bestuur. https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/afwegingskader-voor-invulling-lobbyregister

Boonstra, W. (2023b, October 5). Minister kiest niet voor verplicht lobbyregister. Binnenlands Bestuur. https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bruins-slot-zet-op-versterken-openbare-agendas

Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2001). Government Performance and Trust in Government. 38.

Bovend'Eert, P. (2018). Wat te doen met "draaideurpraktijken" van politici? Ars Aequi, 67, 124–128.

Bovend'Eert, P. (2020). Public Office and Public Trust: Standards of Conduct in Parliament: A Comparative Analysis of Rules of Conduct in Three Parliaments. Parliamentary Affairs, 73(2), 296–322. https://doi.org/10.1093/pa/gsy048

Bovend'Eert, P. (2022). Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat. Wolters-Kluwer. https://shop.wolterskluwer.nl/Rechter-rechterlijke-organisatie-en-rechtspraak-sNPRORTRSP/

Bovens, M., & Wille, A. (2011). Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. Prometheus.

Boyce, G., & Davids, C. (2009). Conflict of Interest in Policing and the Public Sector. Public Management Review, 11(5), 601–640. https://doi.org/10.1080/14719030902798255

Brand, H. (1996). Over macht en overwicht: Stedelijke elites in Leiden (1420-1510). Garant.

Brass, D. J., Butterfield, K. D., & Skaggs, B. C. (1998). Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective. The Academy of Management Review, 23(1), 14–31. https://doi.org/10.2307/259097

Braun, C., & Fraussen, B. (2022). Afwegingskader Legitieme Belangenvertegenwoordiging—Rapport—Rijksoverheid.nl [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/01/afwegingskader-legitieme-belangenvertegenwoordiging

Buchan, B., & Hill, L. (2014). An intellectual history of political corruption. Palgrave Macmillan.

Burt, R. S. (2007). Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital. Oxford University Press.

Carson, T. L. (1994). Conflicts of interest. Journal of Business Ethics, 13(5), 387–404. https://doi.org/10.1007/BF00871766
Chavannes, M. (2021, March 3). De benoeming van rechters in Nederland is niet onafhankelijker dan in Polen of Hongarije. De Correspondent. https://decorrespondent.nl/12166/de-benoeming-van-rechters-in-nederland-is-niet-onafhankelijker-dan-in-polen-of-hongarije/1e8402e1-638a-0dc8-1cdf-be8b55d69177
Coleman, S. (2005). Conflict of interest and police: An unavoidable problem. Criminal Justice Ethics, 24(2), 3–11. https://doi.org/10.1080/0731129X.2005.9992184
Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? Information Polity, 11(2), 109–122. https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091
Daalder, H. (1995). Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland (U-CAT Catalogus Leiden). Bakker.
Dávid-Barrett, E. (2020). Regulating conflicts of interest in public office. In Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration (pp. 406–420). Edward Elgar Publishing. https://www-elgaronline-com.ezproxy.leidenuniv.nl/display/edcoll/9781789900903/9781789900903.00037.xml
Davis, M. (1982). Conflict of Interest. Business and Professional Ethics Journal, 1(4), 17–27. https://doi.org/10.5840/bpej1982149
Davis, M. (1993). Conflict of Interest Revisited. Business and Professional Ethics Journal, 12(4), 21–41. https://doi.org/10.5840/bpej19931243
Davis, M. (2012). Conflict of interest. In R. Chadwick (Ed.), Encyclopedia of Applied Ethics—2nd Edition (pp. 571–578). https://shop.elsevier.com/books/encyclopedia-of-applied-ethics/chadwick/978-0-12-373632-1
De Blok, L., & Brummel, L. (2022). Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties. USBO, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De Graaf, G., Huberts, L., & Nelen, J. M. (2008). Is the Glass Half Full or Half Empty? Perceptions of the Scale and Nature of Corruption in The Netherlands 1. Perspectives on European Politics and Society, 9(1), 84–94. https://doi.org/10.1080/15705850701825535
De Graaff, G., & Strüwer, S. (2014). Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
De Jong, J. J. (1987). Een deftig bestaan: Het dagelijks leven van regenten in de 17de en 18de eeuw (L_ALEPH000036168). Kosmos.
Demmke, C., Paulini, M., Autioniemi, J., & Lenner, F. (2020). The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU- Member States (STUDY Requested by the JURI Committee). https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)651697
Den Ridder, J., Kunst, S., Hartman, C., & Miltenburg, E. (2023). Burgerperspectieven. Bericht 2. Sociaal en Cultureel Planbureau.
Di Carlo, E. (2013). How Much Is Really Known About the Meaning of the Term “Conflict of Interest”? International Journal of Public Administration, 36(12), 884–896. https://doi.org/10.1080/01900692.2013.794429
Dillen, J. G. van, & Zappey, W. M. (1970). Van rijkdom en regenten: Handboek tot de economische en sociale geschiedenis van Nederland tijdens de Republiek. Martinus Nijhoff.
Dobos, N. (2017). Networking, Corruption, and Subversion. Journal of Business Ethics, 144(3), 467–478. https://doi.org/10.1007/s10551-015-2853-4
Dohmen, J. (1996). De vriendenrepubliek: Limburgse kringen. Sun.
Dohmen, J. (2014). De Vriendenrepubliek | Recente Affaires. http://www.vriendenrepubliek.nl/recent
Drapalova, E. (2019). Corruption and the crisis of democracy. The link between corruption and the weakening of democratic institutions (https://knowledgehub.transparency.org/; p. 18). Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-and-the-crisis-of-democracy
Duyvendak, W., De Jong, P., Pauw, B., & Van Schendelen, R. (Eds.). (2005). Schaduwmacht in de schijnwerpers: Adviescommissies in politiek Den Haag. Sdu Uitgevers.
Engels, J. I. (2014). Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert. S. Fischer Geschichte.
Erickson, B. H. (1981). Secret Societies and Social Structure. Social Forces, 60(1), 188–210. https://doi.org/10.1093/sf/60.1.188
Feldman, S. (1983). The Measurement and Meaning of Trust in Government. Political Methodology, 9(3), 341–354.

Fraussen, B., & Braun, C. (2018). 'De lobby' aan banden? Tijdschrift voor Toezicht, 9(4), 103–113. https://doi.org/10.5553/TvT/187987052018009004004
Gabriëls, A. J. C. M. (1986). Onderzoek naar het stedelijk regenten-patriciaat in (noord-) Nederland 1500-1850. Aanvullingen op de voorlopige inventarisatie. Bulletin Werkgroep Elites, 7, 77.
Gabriëls, A. J. C. M. (1989). De heren als dienaren en de dienaar als heer: Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de 18de eeuw. Stichting Hollandse Historische Reeks.
Gilley, B. (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. International Political Science Review, 27(1), 47–71. https://doi.org/10.1177/0192512106058634
Gilley, B. (2009). The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy. Columbia University Press.
Goldfinch, S. (2002). The Old Boys' Network? Social Ties and Policy Consensus amongst Australian and New Zealand Economic Policy Elites. Policy and Society, 21(2), 1–25. https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70006-4
Granados, O. M., & Nicolás-Carlock, J. R. (2021). Corruption Networks: Concepts and Applications. In Corruption Networks. Springer Nature.
GRECO 5th Evaluation Report Netherlands. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. 5th evaluation round. (GrecoEval5Rep(2018)2). (2019). GRECO.
Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. Public Administration Review, 73(4), 575–586. https://doi.org/10.1111/puar.12047
Grimmelikhuijsen, S., Weske, U., Bouwman, R., & Tummers, L. (2017). Public Sector Transparency. In G. G. Van Ryzin, O. James, & S. R. Jilke (Eds.), Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions (pp. 291–312). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316676912.014
Grönlund, K., & Setälä, M. (2012). In Honest Officials We Trust: Institutional Confidence in Europe. The American Review of Public Administration, 42(5), 523–542. https://doi.org/10.1177/0275074011412946
Gyimah-Baadi, E. (2000). Conflict of interest, Nepotism and Cronyism. In J. Pope (Ed.), TI Source Book 2000. Confronting corruption: The elements of a national integrity system (pp. 195–204). Transparency International.
Heemskerk, E., & Fennema, M. (2009). Network Dynamics of the Dutch Business Elite. International Sociology, 24(6), 807–832.
Hendriks, F. (2006). Vitale democratie. Theorie van democratie in actie. Amsterdam University Press. https://www.aup.nl/en/book/9789053569573/vitale-democratie
Hendriks, F., & Toonen, T. (1998). Schikken en plooien: De stroperige staat bij nader inzien (L_ALEPH000867124). Van Gorcum.
Heres, L., Loyens, K., Borst, R., & Wilt, A. van der. (2021). In dienst van het belang. Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3089
Heringa, A. W. (2020, February 24). Een rechterstaat? - Nederlandse Grondwet. Een Rechterstaat? https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vl6cjnytkkzp/nieuws/een_rechterstaat
Het blauwe boek. Handboek voor Bewindspersonen. (2022). Ministerie Algemene Zaken. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a594769961105e6f150dc7b2726729961fa404ec/pdf
Heywood, P. M., & Rose, J. (2014). "Close but no Cigar": The measurement of corruption. Journal of Public Policy, 34(3), 507–529. https://doi.org/10.1017/S0143814X14000099
Hoekstra, A. (2021). Handreiking belangenverstrengeling. Vereniging Nederlandse Gemeenten. https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/handreiking-belangenverstrengeling-20211222.pdf
Hoekstra, A. (2022). Integrity management in public organizations: Content & design. Erasmus University.
Hoekstra, A., Huberts, L., & Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In L. Huberts & A. Hoekstra (Eds.), Integrity management in the public sector. The Dutch approach (pp. 9–29). BIOS.
Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public Integrity, 15(1), 5–28. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150101
Hollanders, D. (2015, May 22). De draaideur in de Nederlandse politiek. StukRoodVlees. https://stukroodvlees.nl/de-draaideur-in-de-nederlandse-politiek/

Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. Academy of Management Review, 20(2), 379–403. https://doi.org/10.5465/amr.1995.9507312923
Huberts, L. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past... Amsterdam: Vrije Universiteit.
Huberts, L. (2012). Visies op integriteit. In J. H. J. Van den Heuvel, L. Huberts, & E. R. Muller (Eds.), Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland (pp. 21–37). Kluwer.
Huberts, L., & Six, F. (2012). Local Integrity Systems: Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment. Public Integrity, 14(2), 151–172. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203
Jancsics, D., & Jávor, I. (2012). Corrupt Governmental Networks. International Public Management Journal, 15(1), 62–99. https://doi.org/10.1080/10967494.2012.684019
Johnston, M. (1996). The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption. International Social Science Journal, 149(3), 321–336.
Jones, G. E., & Kavanagh, M. J. (1996). An experimental examination of the effects of individual and situational factors on unethical behavioral intentions in the workplace. Journal of Business Ethics, 15(5), 511–523. https://doi.org/10.1007/BF00381927
Kerkhoff, T. (2013). Hidden Morals, Explicit Scandals. Public Values and Political Corruption in the Netherlands (1748—1813). Leiden University.
Kerkhoff, T. (2016). Zonden in de politiek en politieke zonden: Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw. In A. Bos, J. W. Brouwer, H. Goslinga, J. Oddens, J. Ramakers, & H. Reiding (Eds.), Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016 (pp. 9–19). Boom / Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.
Kerkhoff, T. (2019). Een onderbelicht fenomeen. Over Staatscommissies. In Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd comentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair stelsel (pp. 21–37). Boom juridisch.
Kerkhoff, T. (2020). I-woord moet niet te snel vallen. Over ambtelijke integriteit. In A.-W. Heringa & J. Schinkelshoek (Eds.), Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur (pp. 63–78). Boom juridisch.
Kerkhoff, T., Kroeze, R., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2020). A history of Dutch corruption and public morality (1648-1940). Cambridge Scholars Publishing.
Kerkhoff, T., & Martina, J. (2015). Advies aan de regering: Staatscommissies in Nederland tussen 1814 en 1970. Beleid & Maatschappij, 42(2), 79–101.
Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). In opspraak: Leren van integriteitskwesties. CAOP.
Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2021). The Fluidity of Integrity: Lessons from Dutch Scandals. Public Integrity, 23(1), 82–94. https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139
Kerkhoff, T., & Timmermans, A. (2018). De draaideur: Van impasse naar uitweg. Res Publica, 60(3), 235–260.
Kerkhoff, T., & Van der Wal, Z. (2023). Integriteit in overheidsorganisaties: Quo vadis? (Venster Voor Medewerkers, pp. 1–24). Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Kerkhoff, T., & Wagenaar, P. (2016). History, public ethics and the anti-corruption industry. In A. Lawton, Z. Van der Wal, & L. Huberts (Eds.), Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion (pp. 69–86). Routledge.
Kish-Gephart, J. J., Harrison, D. A., & Treviño, L. K. (2010). Bad apples, bad cases, and bad barrels: Meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work. Journal of Applied Psychology, 95(1), 1–31. https://doi.org/10.1037/a0017103
Koole, R. (2017). Partijpolitieke benoemingen in Nederland: Het spookbeeld van een Nomenklatoera De Stelling. Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht (TvCR), 2017(4), 329–335.
Koole, R. (2021). Twee pijlers. Prometheus. https://uitgeverijprometheus.nl/boeken/twee-pijlers-e-boek/
Kravtsova, M., & Oshchepkov, A. (2023). Market and network corruption: Theory and evidence. Crime, Law, and Social Change. https://doi.org/10.1007/s10611-023-10103-z
Kroeze, R., Vitória, A., & Geltner, G. (Eds.). (2019). Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era. Oxford University Press.
Kubbe, I. (2013). Corruption and trust: A model design. Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft, 7, 117–135. https://doi.org/10.1007/s12286-013-0159-4
Kubbe, I., Varraich, A., Benstead, L. J., Atkeson, L. R., & Adnan Shahid, M. (Eds.). (2019). Does wasta undermine support for democracy? Corruption, clientelism, and attitudes toward political regimes. In Corruption and Informal Practices in the Middle East and North Africa. Routledge.
LaPira, T., & Thomas, H. F. (2017). Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests. University Press of Kansas.

Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. Public Management Review, 13(3), 383–408.
Lawton, A., Lasthuizen, K., & Rayner, J. (2013). Ethics and Management in the Public Sector. Routledge.
Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. (2014). Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.
Lomnitz, L. A. (1988). Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model. American Anthropologist, 90(1), 42–55. https://doi.org/10.1525/aa.1988.90.1.02a00030
Luebke, N. R. (1987). Conflict Of Interest as a Moral Category. Business & Professional Ethics Journal, 6(1), 66–81.
Mabillard, V., & Pasquier, M. (2016). Transparency and Trust in Government (2007–2014): A Comparative Study. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 9(2), 69–92. https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0015
Maesschalck, J. (2004). Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. Public Integrity, 7(1), 20–41.
Maesschalck, J. (2019). When integrity and integrity management are taken too seriously: On integritism and the integrity industry. In G. De Graaf (Ed.), It is all about integrity, stupid: Studies on, about or inspired by the work of Leo Huberts (pp. 67–76). Eleven International Publishing.
Martins, A. F., Da Cunha, B. R., Hanley, Q. S., Gonçalves, S., Perc, M., & Ribeiro, H. V. (2022). Universality of political corruption networks. Scientific Reports, 12(1), 6858. https://doi.org/10.1038/s41598-022-10909-2
Melé, D. (2009). The Practice of Networking: An Ethical Approach. Journal of Business Ethics, 90(4), 487–503. https://doi.org/10.1007/s10551-010-0602-2
Miller, D. (2001). Principles of Social Justice. Harvard University Press.
Ministerie van Volksgezondheid, W. en S. (2020, April 17). Continu Onderzoek Burgerperspectieven—Over het SCP - Sociaal en Cultureel Planbureau [Webpagina]. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/lopende-onderzoeken/continu-onderzoek-burgerperspectieven
Mitchell, C. E. (1999). Violating the Public Trust: The Ethical and Moral Obligations of Government Officials. Public Personnel Management, 28(1), 27–38. https://doi.org/10.1177/009102609902800103
Moes, J. K. S. (2012). Onder aristocraten: Over hegemonie, welstand en aanzien van adel, patriciaat en andere notabelen in Nederland, 1848-1914 [Thesis fully internal (DIV)]. s.n.
Morele Dilemma's – SSR. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from https://ssr.nl/cursus/arzomodi/
Morrone, A., Tontoranelli, N., & Ranuzzi, G. (2009). How Good is Trust?: Measuring Trust and its Role for the Progress of Societies. OECD. https://doi.org/10.1787/220633873086
Mulcahy, S. (2015). Anti-Corruption helpdesk: Regulating Nepotism: Approaches and best practices. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/regulating-nepotism-approaches-and-best-practices
Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. Journal of Democracy, 17(3), 86–99.
Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: How societies develop control of corruption. Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press.
Nielsen, R. P. (2003). Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform. Journal of Business Ethics, 42(2), 125–149. https://doi.org/10.1023/A:1021969204875
Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. Public Integrity, 9(3), 213–224. https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090301
OECD. (2004). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. OECD. https://doi.org/10.1787/9789264104938-en
OECD. (2022a). Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. OECD. https://doi.org/10.1787/b407f99c-en
OECD. (2022b). Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (OECD/LEGAL/0316). OECD. https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en
Oldfield, J. (2017). Anti-Corruption helpdesk: Overview of conflict of interest and related offences. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-conflict-of-interest-and-related-offences
Otjes, S. (2023, May 24). Groeien vertegenwoordigen en verantwoordelijkheid nemen uit elkaar? StukRoodVlees. https://stukroodvlees.nl/groeien-vertegenwoordigen-en-verantwoordelijkheid-nemen-uit-elkaar/
Overeem, P. (2012). The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective. CRC Press.

Page, E., & Wright, V. (Eds.). (1999). Bureaucratic Elites in Western European States. Oxford University Press.
Peters, A., & Handschin, L. (Eds.). (2012). Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance (1st ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139248945
Phiri, J., & Guven-Uslu, P. (2019). Social networks, corruption and institutions of accounting, auditing and accountability. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 32(2), 508–530. https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2017-3029
Popa, F. M. (2013). Conflict Of Interest And Integrity In Public Administration In Cee Countries. Comparative Analysis. Journal of Public Administration, Finance and Law, 4, 55–67.
Porta, D. della. (1999). Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption /. Aldine de Gruyter.
Porumbescu, G., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2022). Government Transparency: State of the Art and New Perspectives. Elements in Public Policy. https://doi.org/10.1017/9781108678568
Raadschelders, J., & Van der Meer, F. (2014). Administrative elites in the Netherlands from 1980 to 2011: Making the invisible visible. Internattional Review of Administrative Sciences, 0(0), 1–20.
Randeraad, N., & Wolffram, D. J. (1998). De Nederlandse bestuurscultuur in historisch perspectief. In F. Hendriks & T. Toonen (Eds.), Schikken en plooien. De stroperige staat bij nader inzien (pp. 35–45).
Rechterlijke oordeelsvorming, summercourse – SSR. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from https://ssr.nl/cursus/arzmsuro/
Reed, Q. (2008). Sitting on the Fence: Conflicts of Interest and How to Regulate Them. U4: Anti corruption resource center. https://www.cmi.no/publications/3160-sitting-on-the-fence
Remkes, J. W., van Baalen, C. C., Janse de Jonge, E. J., Kohnstamm, J., Koole, R. A., Lagerwerf-Vergunst, E. F., van der Meer, T. W. G., & Quik-Schuijt, A. C. (2018). Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans : Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. AmsterdamBoom. https://dare.uva.nl/search?identifier=7a275546-8194-46ce-a673-216e43a89e83
Rijksvertegenwoordiger verdwijnt. (2022, December 15). Antilliaans Dagblad. https://antilliaansdagblad.com/bonaire/26836-rijksvertegenwoordiger-verdwijnt
Rogier, L. J. (1954). De ware vrijheid als oligarchie, 1672-1747.
Rooijendijk, L. (2016, February 9). De Nederlandse draaideur: Kwart oud-politici wordt lobbyist – Nieuws. Transparency International Nederland. https://www.transparency.nl/nieuws/2016/02/draaideur-politiek-lobbyen/
Rosanvallon, P. (2012). Democratie en tegendemocratie. Boom. https://www.bibliotheek.nl/catalogus/titel.343689286.html/democratie-en-tegendemocratie/
Rosenfeld, M. (2000). The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy. Southern California Law Review, 74(5), 1307–1352.
Rothstein, B. (2011). The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective. University of Chicago Press.
Rothstein, B., & Pierre, J. (2011). Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust. In The Ashgate Research Companion to New Public Management. Routledge. https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315613321-34/reinventing-weber-role-institutions-creating-social-trust-jon-pierre-bo-rothstein
Sadurski, W. (2008). Equality and Legitimacy. Oxford University Press.
Sampford, C. (2006). Measuring corruption. Ashgate.
Secker, W. P. (1995). Political-Administrative Elites in The Netherlands: Profiles and Perceptions. Historical Social Research / Historische Sozialforschung, 20(4 (76)), 61–86.
Seligson, M. A. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. Journal of Politics, 64(2), 408–433. https://doi.org/10.1111/1468-2508.00132
Simmel, G. (1906). The Sociology of Secrecy and of Secret Societies. American Journal of Sociology, 11(4), 441–498. https://doi.org/10.1086/211418
Six, F., & Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: A configurational approach. International Review of Administrative Sciences, 79(4), 639–658.
Slingerland, W. (2012a). National Integrity System Assessment Netherlands. Transparency International Netherlands. http://www.corruptie.org/onderzoek/httpswww-transparency-nlwp-contentuploads201612ti-nl-nis-report-pdf/
Slingerland, W. (2019). Network corruption: When social capital becomes corrupted: its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law. Eleven International Publishing.
Slingerland, W. (2012b, November 17). Ons gepolder werkt corruptie in de hand. NRC Handelsblad.

Slingerland, W., & De Graaf, G. (2020). The Netherlands: An impression of corruption in a less corrupt country. In Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration (pp. 377–388). Edward Elgar Publishing. https://www-elgaronline-com.ezproxy.leidenuniv.nl/display/edcoll/9781789900903/9781789900903.00034.xml

Solimine, P. C. (2021). Network Controllability Metrics for Corruption Research. In O. M. Granados & J. R. Nicolás-Carlock (Eds.), Corruption Networks: Concepts and Applications (pp. 29–50). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81484-7_3

Speciaal gezant bedrijfsleven en wederopbouw Oekraïne legt functie per direct neer. (n.d.). RVO.nl. Retrieved October 2, 2023, from https://www.rvo.nl/nieuws/speciaal-gezant-oekraine-legt-functie-direct-neer

Spirina, A. S., & Maximova, S. G. (2023). Social Trust and Corruption: An Empirical Assessment of the Relationship. In S. G. Maximova (Ed.), Complex Social Systems in Dynamic Environments: Advanced Theories, Innovative Methods, and Interdisciplinary Research Results (pp. 357–364). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23856-7_33

Stephenson, M. (2014, April 8). Revolving Doors and Corruption. GAB | The Global Anticorruption Blog. https://globalanticorruptionblog.com/2014/04/08/revolving-doors-and-corruption/

't Hart, P. (2002). Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Boom.

't Hart, P., & Wille, A. (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? Public Administration, 84(1), 121–146. https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00496.x

Taylor, C. (2000). The Old-Boy Network and the Young-Gun Effect. International Economic Review, 41, 871–891. https://doi.org/10.1111/1468-2354.00088

te Velde, H. (2010). Van regentenmentaliteit tot populisme: Polilitieke tradities in Nederland. Uitgeverij Bert Bakker.

Thompson, D. F. (2018). Theories of Institutional Corruption. Annual Review of Political Science, 21(1), 495–513. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics, 76(3), 399–457. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4

Trevino, L. K., Butterfield, K. D., & McCabe, D. L. (1998). The ethical context in organizations: Influences on employee attitudes and behaviors. Business Ethics Quarterly, 8(3), 447–476. https://doi.org/10.5840/10.2307/3857431

Trust in Government—OECD. (n.d.). Retrieved October 2, 2023, from https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/

Tyler, T. R. (2008). Governing Amid Diversity: The effect of fair decision-making procedures on the legitimacy of government. In Crime, Inequality and the State. Routledge.

Tytko, A., Smokovych, M., Dorokhina, Y., Chernezhenko, O., & Stremenovskyi, S. (2020). Nepotism, favoritism and cronyism as a source of conflict of interest: Corruption or not? Amazonia Investiga, 9(29), Article 29. https://doi.org/10.34069/AI/2020.29.05.19

Uslaner, E. M. (2018). The Oxford Handbook of Social and Political Trust. Oxford University Press.

Van de Walle, S., & Migchelbrink, K. (2022). Institutional quality, corruption, and impartiality: The role of process and outcome for citizen trust in public administration in 173 European regions. Journal of Economic Policy Reform, 25(1), 9–27. https://doi.org/10.1080/17487870.2020.1719103

Van den Berg, J. Th. J. (2011, July 29). Diplomademocratie? https://www.parlement.com/id/viqxd04kthqr/diplomademocratie

Van den Bos, K. (2023). Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn. Boom juridisch. https://www.boom.nl/100-14571_Elkaar-eerlijk-behandelen

Van den Bos, K. (2011). Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? [Report]. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/202544

van der Brug, W., & van Praag, P. (2007). Erosion of Political Trust in the Netherlands: Structural or Temporarily? A Research Note. Acta Politica, 42(4), 443–458. https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500203

Van der Meer, F., & Dijkstra, G. (2021, December 13). Eén hoogste bestuursrechter: Terecht wederom op de agenda. De Nederlandse Grondwet. https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlopimjeyqa0/nieuws/een_hoogste_bestuursrechter_terecht

Van Der Meer, F. M., Van den Berg, C., & Dijkstra, G. (2006). De praktijk van politieke benoemingen. Over de rol van de politieke gezindheid bij benoemingen in openbare dienst. In W. P. S. Bierens, C. L. C.

Richert, & P. Van Schie (Eds.), Grondrechten gewogen: Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat. Prof. mr. B.M. Teldersstichting.
Van der Meer, F., & Raadschelders, J. (2003). Maladministration in the Netherlands in the 19th and 20th centuries. In S. Tiihonen (Ed.), The history of corruption in central government (pp. 179–196). IOS Press.
Van Emmerik, M., Loof, J. P., & Schuurmans, Y. E. (2014). Systeemwaarborgen voor de Kernwaarden van de rechtspraak (Research Memoranda nr. 2, jaargang 10). Raad voor de rechtspraak.
Van Klaveren, J. (1989). Corruption as a Historical Phenomenon. In A. J. Heidenheimer, M. Johnston, & V. T. LeVine (Eds.), Political Corruption: A Handbook (pp. 73–86). Transaction Publishers.
Van Weezel, M. (2011). Haagse fluisteraars. Balans. https://www.uitgeverijbalans.nl/boeken/haagse-fluisteraars/
Wang, Q., & Guan, Z. (2023). Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. Journal of Public Administration Research and Theory, 33(3), 453–467. https://doi.org/10.1093/jopart/muac040
Warren, M. E. (2006). Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption. American Journal of Political Science, 50(1), 160–174. https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00176.x
Watters, S. (2016). Old Boy Networks. The relationship between elite schooling, social capital, and positions of power in British society. In A. Koh & J. Kenway (Eds.), Elite Schools: Multiple Geographies of Privilege (pp. 101–116). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315771335
Wawrosz, P. (2017). General Principles of Corruption Networks. International Advances in Economic Research, 23(1), 127–128. https://doi.org/10.1007/s11294-016-9614-8
Werving en selectie rechters/raadsheren. Handboek LSR voor de gerechten. (2023). Raad voor de Rechtspraak.
Werving selectie en opleiding. (n.d.). Werken bij de Rechtspraak. Retrieved October 2, 2023, from https://werkenbijderechtspraak.nl/rechter-of-raadsheer-worden/werving-selectie-en-opleiding/
Wiemers. (2021, September 6). Doe de draaideur dicht. Open State Foundation. Open data, transparante samenleving. https://openstate.eu/nl/2021/09/doe-de-draaideur-dicht/
Wouters, N., & Moorman, J. (2023, August 22). Gokbedrijven praatten tot het laatste moment mee over nieuwe reclameregels. NOS nieuws. https://nos.nl/artikel/2487574-gokbedrijven-praatten-tot-het-laatste-moment-mee-over-nieuwe-reclameregels
You, J.-S. (2018). Trust and corruption. In E. M. Uslaner (Ed.), The Oxford handbook of social and political trust (pp. 473–496). Oxford Univerity Press. https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=mg5EDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA473&dq=institutional+trust+perceived+corruption&ots=1jq0ouOoPu&sig=l0LkYOP_7gDuCwc0ugdQLXDAllw#v=onepage&q=institutional%20trust%20perceived%20corruption&f=false

Index

A

Advies en advisering, 40
Afwegingskader Legitieme belangenvertegenwoordiging, 22
Algemene Bestuursdienst (ABD), 25
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), 23
Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), 17

B

Belangenbehartiging. *See* Lobbyen
Belangenconflict, 12, 25
Belangenconflict (de schijn van), 15
Belangenconflicten na uitdiensttreding, 17
Belangenverstrengeling, 12, 14, 20, 23, 25
Belangenverstrengeling (de schijn van), 15, 40
Bestuurscultuur, 44
Bezoekersregister (Tweede Kamer), 20
Burgerperspectief, 34

C

Circulaire lobbyverbod bewindspersonen, 24
Cliëntelisme, 12
Code Goed Openbaar Bestuur, 24
Commissaris van de Koning, 19
Compliance strategie (integriteitsmanagement), 42
Conflicterende belangen, 13
Conflicterende betrokkenheid, 13
Coöptatie, 30
Corrumperen, 7
Corruptie, 7, 8
Corruption Perception Index, 37

D

De *Wet op de Rechterlijke organisatie* (Wet RO), 27
Dikastocratie. *See* Rechterstaat
Diplomademocratie, 45
Draaideurconstructie, 16
Dubbelbenoemingen, 30

E

Elite, 40, 44
Eurocommissaris, 25

F

Familiebanden. *See* Nepotisme
Favoritisme, 12
Functie stapelen. *See* nevenfuncties

G

Gedragscode Integriteit Eerste Kamer, 20
Gedragscode Integriteit Rijk, 24
Gedragscode integriteitsregels (gewezen) bewindspersonen, 24
Gedragscode Rechtspraak, 30
Gedragscode rijk, 25
Gedragscode van de Eerste Kamer, 20
Gerechtsbesturen, 28
Gezaghebber Caribisch Nederland, 26
Gezant, 26
Group of States Against Corruption (GRECO), 22, 28, 31, 40

H

Het Blauwe Boek. Handboek voor Bewindspersonen, 25
Hoge Raad, 28
Huishoudelijke Commissie (Eerste Kamer), 21

I

Initiatiefnota Dassen/Omtzigt, 9, 22, 25, 45
Integriteit, 6
Integriteitschendingen (typologie), 11
Integriteitsmanagement, 34, 44
Integriteitsparadox, 36
Integritisme, 7
Integrity strategie (integriteitsmanagement), 42
Internationale persvrijheidsindex, 9

L

Landelijke Selectiecommissie Rechters (LSR), 32
Legitimiteit (van de staat), 6, 36, 38
Leidraad nevenfuncties, 30
Leidraad onpartijdigheid, 30
Lobbyen, 17
Lobbyregister, 21, 22

M

Makelaardij, 9
Marktcorruptie, 9
Moreel falen, 41
Multi Level Governance, 40

N

National Integrity Systems, 9
Nationale Ombudsman, 19
Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 29
Nepotisme, 12
Netwerkcorruptie, 8, 9, 10, 21, 39
Nevenfuncties, 17
Nieuwe bestuurscultuur, 46

O

Old boys network, 8, 26, 30, 40, 45
Oneigenlijke lobby, 18

P

Partijdigheid (de schijn van), 30
Patronage, 12
Percepties van corruptie, 38
Permanente vertegenwoordigers (VN, EU, etc.), 26
Political trust, 36
Privébelangen, 14
Public Integrity Index, 38
Publieke belang, 13, 15, 17

R

Raad van State, 29, 30
Raad voor de rechtspraak, 29, 32
Raadsheerbenoeming, 28
Rechter benoeming, 28
Rechter in opleiding (Rio), 31
Rechter-/raadsheer-in-opleiding (R(h)io), 32
Rechter-plaatsvervanger, 31
Rechterstaat. *See* Dikastocratie
Rechtseenheid, 30
Rechtsstatelijke disbalans, 34, 35
Regeling Landelijke selectiecommissie rechters, 32
Regentenmentaliteit, 44
Reglement van orde Ministerraad, 23
Reglement van Orde van de Tweede Kamer, 19
Reglement van orde voor de Eerste Kamer, 20
Rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland, 26

S

Social trust, 36
Staatscommissie Parlementair Stelsel, 29, 45
Studiecentrum rechtspleging (SSR), 32
Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak, 30

T

Transparency International, 9, 36, 37, 39

V

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (Tweede Kamer), 28
Vertrouwen (in de overheid), 6, 35, 38, 39, 43
Vertrouwen (in de rechtspraak), 31
Vriendjespolitiek, 30, 38

W

Wachtgeldregeling, 16
Werving En Selectie Rechters/Raadsheren. Handboek LSR Voor de Gerechten, 32
Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal, 19
Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, 19
Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), 26
Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), 28, 31
Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer, 19
Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, 21

4

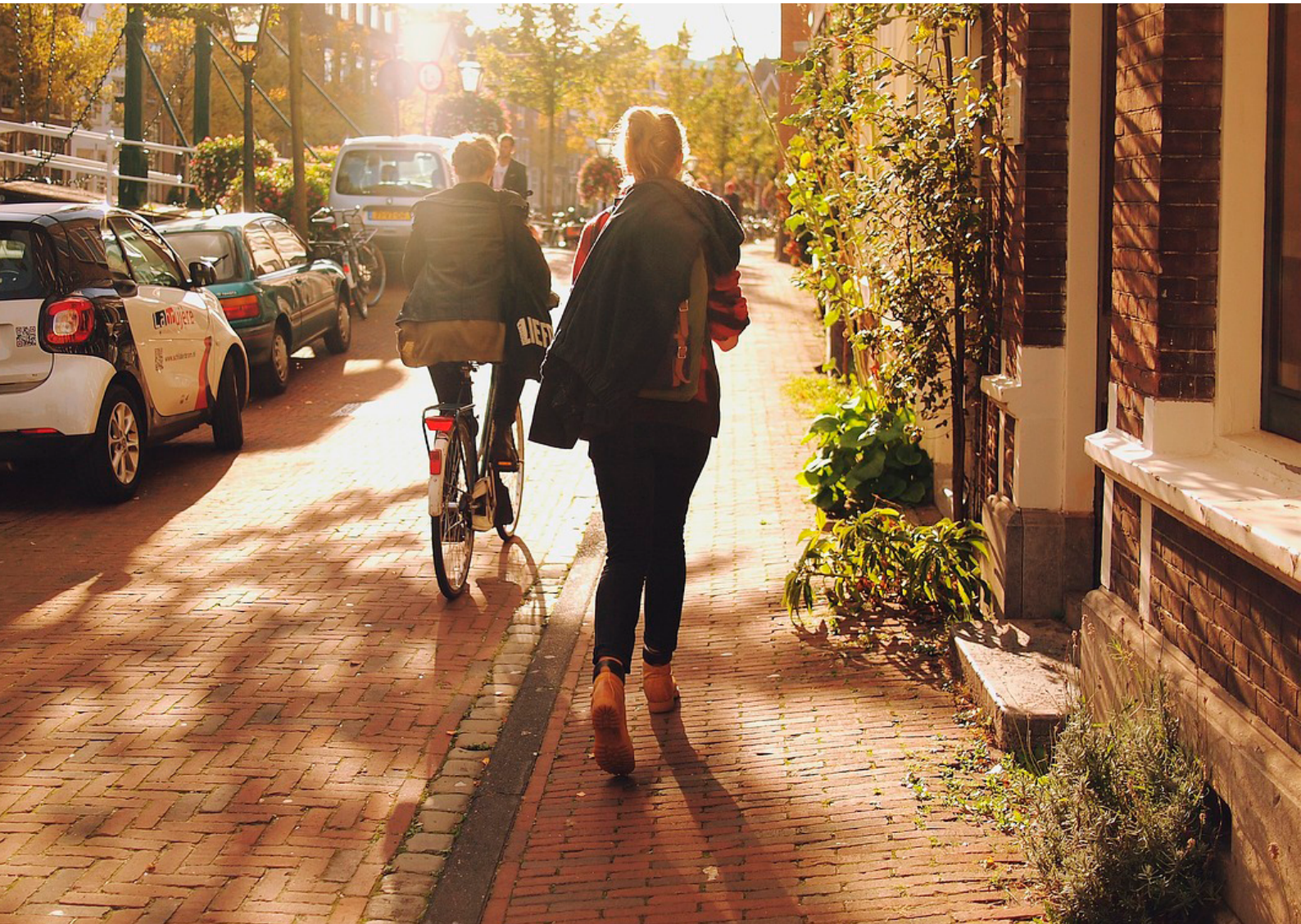
Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat

Terug naar inhoudsopgave

Staatscommissie
rechtsstaat

Werkprogramma

Staatscommissie rechtsstaat



Werkprogramma

Staatscommissie rechtsstaat

Versie 1, vastgesteld op 12 juli 2023

Staatscommissie
rechtsstaat

Inhoud

Over dit werkprogramma **4**

1 De opdracht: achtergrond, begrippen en centrale uitgangspunten **5**

1.1. Achtergrond van de staatscommissie 5
1.2 Opdracht: verbetering van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief 6
1.3. Begrippen 6
De rechtsstaat *6*
Het burgerperspectief *7*
De staatsmachten *7*
1.4. Centrale uitgangspunten 8
De burger centraal *8*
Praktische verbetervoorstellen voor concrete knelpunten *8*
Geen dubbel werk *8*

2 Plan van aanpak **9**

2.1. Gefaseerde aanpak 9
Bijdragen van burgers en deskundigen aan het onderzoek van de commissie *9*
2.2. Lijnen in het onderzoek: voorvragen en knelpuntenanalyse 9
Voorvragen *9*
Knelpuntenanalyse *10*
2.3. Deelcommissies 11
2.4. Extern onderzoek 11
2.5. Communicatie en transparantie 11

3 Bijdragen van burgers en professionals **12**

Bijdragen van burgers en deskundigen aan het onderzoek van de commissie *12*
3.1. Eerste fase: inwinnen en afbakenen 12
Internetconsultatie *12*
Flitspeiling *12*
Brieven aan de staatscommissie *12*
Meta-analyse burgerperspectieven *12*
3.2. Tweede fase: analyseren en verdiepen 13
Locatiegesprekken *13*
Open forum *13*
Rondetafels *13*
3.3. Derde fase: tot verbetervoorstellen komen 14
Landelijk burgerpanel *14*
Hackathons *14*
Rondetafels *14*

Bijlage: Besluit van 10 februari 2023 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat) **15**

Over dit werkprogramma

Met dit werkprogramma wil de Staatscommissie rechtsstaat inzicht geven in de manier waarop ze haar opdracht uitvoert. De commissie beschouwt het werkprogramma als een flexibel document, dat gedurende het onderzoek kan worden bijgesteld. Deze eerste versie is vastgesteld op 12 juli 2023.

Het werkprogramma bestaat uit drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat een beschrijving van (de achtergronden van) de opdracht van de staatscommissie, een eerste duiding van enkele belangrijke definities uit haar taakopdracht en drie uitgangspunten van de commissie voor de uitvoering van de opdracht. Het tweede hoofdstuk bevat het plan van aanpak om tot een advies te komen. In het derde hoofdstuk wordt beschreven hoe de staatscommissie burgers en professionals bij haar werk wil betrekken.

1 De opdracht: achtergrond, begrippen en centrale uitgangspunten

1.1. Achtergrond van de staatscommissie

"De rechtsstaat blijkt geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen slapen," zo is de afgelopen jaren duidelijk geworden.[1] Als gevolg van het toeslagenschandaal staat het functioneren van de rechtsstaat volop in de aandacht: het systeem van *checks and balances* schoot ernstig tekort en kon 'ongekend onrecht' voor duizenden burgers niet voorkomen.[2] Helaas lijkt het toeslagenschandaal niet op zichzelf te staan: de laatste jaren zijn ook andere grootschalige rechtsstatelijke tekortkomingen aan het licht gekomen, zoals de structurele onderschatting van de problemen in Groningen[3] en de omgang met de stikstofproblematiek. Ook in internationaal verband zijn er groeiende zorgen over erosie van de rechtsstaat.

Deze en andere voorbeelden roepen de vraag op: gaat er iets fundamenteel mis in onze rechtsstaat? Is de burger te veel uit het zicht geraakt in het overheidshandelen? Biedt de rechterlijke macht voldoende effectieve rechtsbescherming, met name aan burgers die van de overheid afhankelijk zijn? Komt het sociale element van de rechtsstaat, zoals uitgedrukt in de sociale grondrechten, voldoende tot zijn recht? Welke gevolgen heeft dit alles voor het vertrouwen van burgers in het functioneren van de overheid en de rechtsstatelijke waarborgen, en wat is er nodig om dat vertrouwen te versterken en dat functioneren te verbeteren?

Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer de regering verzocht een staatscommissie in te stellen die aanbevelingen moet doen over versterking van de rechtsstaat.[4] Deze *Staatscommissie rechtsstaat* is bij besluit van 25 november 2022 ingesteld, waarbij prof. dr. Henk Kummeling is benoemd tot voorzitter.[5] Bijzonder is dat de taakopdracht van de staatscommissie tot stand is gekomen in overleg met vertegenwoordigers van de regering, vanuit de Tweede en Eerste Kamer én de rechtspraak. Dit illustreert de noodzaak en de urgentie van de opdracht, die bij alle staatsmachten worden gevoeld.

Met de benoeming van acht andere leden is de staatscommissie per 1 februari 2023 effectief. De commissie kent een diverse samenstelling, met leden die naast juridisch-wetenschappelijke expertise ook deskundigheid in andere disciplines en ruime praktijkervaring bij de staatsmachten meebrengen.[6] De commissie is verzocht om voor 1 juni 2024 advies uit te brengen.

---

[1] Citaat ontleend aan Adams & Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB* 2014, p. 1364.

[2] De term 'ongekend onrecht' komt van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2).

[3] Zie bijvoorbeeld het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Kamerstukken II 2022/23, 35561, nr. 5 e.v.).

[4] Motie-Omtzigt/Van Dam (Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 12).

[5] Zie het instellingsbesluit van 25 november 2022 (Stcrt. 2023, 7635).

[6] Meer informatie over de leden is te vinden op de website van de staatscommissie, www.staatscommissierechtsstaat.nl.

1.2 Opdracht: verbetering van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief

Het instellingsbesluit draagt de staatscommissie op *vanuit het burgerperspectief* te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, waarbij een relatie wordt gelegd met het functioneren van de staatsmachten, zowel afzonderlijk als in samenhang. Het belang van het burgerperspectief komt verder tot uitdrukking in de opdracht aan de commissie om werkwijzen toe te passen die ervoor zorgen dat burgers inbreng kunnen leveren bij haar werkzaamheden.

Deze taakopdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om een eigen invulling te geven aan haar onderzoek naar het functioneren van de rechtsstaat; zo is het aan de commissie om duiding te geven aan begrippen als 'rechtsstaat', 'burgerperspectief' en 'staatsmachten (zie § 1.3). Wel noemt de opdracht vijf bijzondere aandachtspunten waaraan de commissie in ieder geval aandacht moet besteden, waaronder de benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten, de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en de toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten. Voor deze aandachtspunten heeft de staatscommissie aparte deelcommissies ingesteld (zie § 2.3).

De volledige tekst van het besluit is als bijlage bij dit werkprogramma gevoegd.

1.3. Begrippen

De rechtsstaat

Een aantal begrippen in de taakopdracht vraagt om duiding. Dit geldt in de eerste plaats voor het begrip *rechtsstaat*, waaraan in het parlementaire debat, de media en de doctrine uiteenlopende betekenissen worden toegekend. De staatscommissie beschouwt de rechtsstaat in navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) als een gelaagd begrip, waarvan de binding van de overheid aan het recht de kern vormt.[7] Het onderzoek van de commissie zal zich mede richten op het in kaart brengen van ontwikkelingen inzake dit concept, bijvoorbeeld onder invloed van internationale ontwikkelingen.
Als werkdefinitie van de rechtsstaat hanteert de commissie de *Rule of Law Checklist* van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetiëcommissie).[8]

Voor de commissie staat in elk geval buiten kijf dat de rechtsstaat niet los kan worden gezien van de democratie. Deze verwevenheid tussen rechtsstaat en democratie komt ook tot uitdrukking in de algemene bepaling waarmee de Grondwet sinds 30 augustus 2022 is verrijkt. Waar de commissie het begrip rechtsstaat gebruikt, wordt meestal de *democratische* rechtsstaat bedoeld. Dit neemt niet weg dat de aandacht van de commissie, mede gelet op het gedegen werk van de Staatscommissie parlementair stelsel, vooral uit zal gaan naar aspecten die van oudsher aan het concept rechtsstaat verbonden zijn.

In de doctrine wordt naast de klassieke rechtsstaat – gekenmerkt door elementen als legaliteit, machtsverdeling, grondrechtenbescherming en rechterlijke controle – ook een sociale rechtsstaat onderscheiden, die erkent dat de overheid naast het beschermen van klassieke vrijheidsrechten actief omstandigheden moet scheppen die het de burger mogelijk maken om aan zijn leven gestalte te geven. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de sociale grondrechten.[9] De commissie zal onderzoeken of deze sociale kant van de rechtsstaat voldoende tot uiting komt en of nadere invullingen van het concept, bijvoorbeeld aan de hand van de idee van de 'responsieve rechtsstaat', verdere erkenning en ontwikkeling verdienen (zie § 2.2).[10]

---

[7] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag 2002, p. 23 e.v.

[8] Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (Venetiëcommissie), *Rule of Law* Checklist (2016), te vinden via www.venice.coe.int.

[9] Bijv. Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat* (Wolters Kluwer, 9e druk, 2022).

[10] Zie over de idee van de responsieve rechtsstaat M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37, p. 287-289 en M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24, p. 246-253.

Het burgerperspectief

Een tweede begrip dat toelichting behoeft is *het burgerperspectief*, dat volgens de taakopdracht leidend moet zijn in het werk van de commissie. Het burgerperspectief op de rechtsstaat is cruciaal, omdat de burger zich ten opzichte van de overheid per definitie in een ongelijke positie en vaak ook in een afhankelijke positie bevindt.

De commissie is zich ervan bewust dat *het* perspectief van *de* burger niet bestaat, zoals overigens ook 'de overheid' bestaat uit vele actoren met uiteenlopende perspectieven. Om te bevorderen dat de rechtsstaat haar beloften voor alle burgers waar kan maken is precisie nodig. Voor *welke* burgers werkt de rechtsstaat goed en voor welke niet? *Welke* burgers hebben toegang tot de instituties van de rechtsstaat en welke niet? *Welke* burgers zijn het meest afhankelijk van de overheid en hebben de bescherming van de rechtsstaat het hardst nodig? Onder *welke* burgers neemt het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor de rechtsstaat af? Deze zoektocht naar verschillende burgerperspectieven zal een rode draad in het onderzoek vormen.

De staatsmachten

Een derde kernbegrip in de taakopdracht is 'de staatsmachten', waaronder vanouds de wetgevende macht, de bestuurlijke of uitvoerende macht en de rechtsprekende macht worden verstaan. Net als in vele andere westerse landen zijn deze functies in de Nederlandse staatsinrichting niet strikt gescheiden; zo oefent de regering op nationaal niveau naast de bestuurlijke macht samen met het parlement de wetgevende macht uit. Om tot een scherpe diagnose van praktische knelpunten te kunnen komen, zal een staatsrechtelijke benadering van de staatsmachten niet volstaan; daartoe zal de commissie ook vanuit een meer praktijkgeoriënteerd perspectief naar de samenstellende organisaties moeten kijken. Dat wil zeggen: hoe verloopt de interactie tussen en binnen de organisaties die de staatsmachten vormen, zoals de beide Kamers en de verschillende ministeries? Valt er tussen deze organisaties onderscheid te maken als het gaat om 'rechtsstatelijke cultuur' en kunnen daaruit aanknopingspunten voor verbetering worden afgeleid? Daarnaast heeft de commissie uiteraard oog voor andere instanties die vanuit burgerperspectief van belang zijn. Denk daarbij aan Hoge Colleges van Staat zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer.

Uit de totstandkoming van de taakopdracht leidt de commissie af dat haar onderzoek vooral gericht moet zijn op de staatsmachten op het niveau van de centrale overheid. De commissie ontkomt er evenwel niet aan ook de rol van decentrale overheden in de beschouwing mee te nemen, omdat deze voor veel burgers het meest nabije gezicht van de overheid vormen en een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van nationale wetten. Uitgangspunt is hierbij voor de commissie dat het functioneren van decentrale overheden alleen binnen haar opdracht valt voor zover een relatie bestaat met het functioneren van de staatsmachten op centraal niveau.

1.4. Centrale uitgangspunten

Rechtsstaat, *rule of law* en rechtsstatelijke cultuur zijn brede begrippen, die ruim opgevat een oplossing voor alle kwalen van de overheid kunnen omvatten. Niet alles is echter een schending van 'de' rechtsstaat. Dat dwingt de staatscommissie tot het maken van keuzes. Tegen de achtergrond van misstanden zoals in de toeslagenaffaire en rondom de gaswinning in Groningen, waarbij burgers ernstig in de knel zijn gekomen, is de ambitie van de commissie er vooral op gericht de burger een centralere plaats te geven in het denken over de rechtsstaat. Hierop baseert de commissie drie centrale uitgangspunten.

De burger centraal

Niet de rechtsstatelijke instituties als zodanig, maar de burger en zijn relatie met die instituties staan centraal in het onderzoek. Dat de burger centraal staat, lijkt een open deur. De overheid is er immers om het algemeen belang te dienen, ten dienste van haar burgers, en als de burger niet centraal staat, wie dan wel? Toch leert de ervaring dat de centrale positie van de burger te vaak niet zichtbaar is in (het effect van) het overheidshandelen. Voor de staatscommissie is daarom een centrale vraag wat *vanuit burgerperspectief* de belangrijkste knelpunten zijn in het functioneren van de rechtsstaat en van welke concrete verbeter-maatregelen *burgers* het meest profijt kunnen hebben. Om dit goed in kaart te brengen, nodigt de commissie burgers uit om op verschillende manieren een rol bij haar werkzaamheden te spelen (zie § 3).

Praktische verbetervoorstellen voor concrete knelpunten

Hoofddoel is om voorstellen te formuleren die de relatie tussen burger en overheid daadwerkelijk kunnen verbeteren en op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Daarbij heeft de commissie uiteraard oog voor de feitelijke (on)mogelijkheden van de overheid, de maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen overheidsorganisaties opereren en andere relevante omstandigheden, zoals demografische ontwikkelingen en veranderingen op de arbeidsmarkt.[11]

Geen dubbel werk

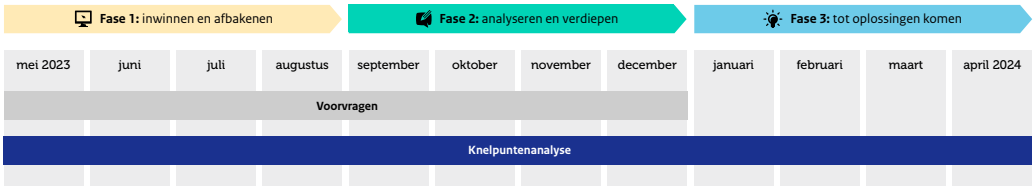
Over de rechtsstaat en haar problemen is al menig adviesrapport geschreven en ook andere adviescommissies buigen zich momenteel over het functioneren van (onderdelen van) de rechtsstaat, zoals de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (commissie-Sylvester), de Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde (commissie-Marcouch) en de Adviescommissie inzake de werking van artikel 57 Grondwet (commissie-Engels). De Staatscommissie rechtsstaat wil herhaling van en overlap met het werk van anderen zoveel mogelijk voorkomen. Ook zal de Staatscommissie rechtsstaat in beginsel geen onderzoek doen naar onderwerpen op het terrein dat is bestreken door de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes). Voorbeelden daarvan zijn het kiesstelsel, burgerschapsonderwijs, burgerinitiatief en burgerforum. De Staatscommissie rechtsstaat zal zich vooral focussen op knelpunten die rechtstreeks van belang zijn voor burgers en wil daarbij vernieuwende werkwijzen inzetten, zoals nieuwe invalshoeken (§ 2.2) en vernieuwende manieren om perspectieven op de rechtsstaat op te halen (§ 3).

[11] De Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 heeft de taak om de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering (Stcrt. 2022, 22818).

2 Plan van aanpak

2.1. Gefaseerde aanpak

De staatscommissie onderscheidt drie fasen in haar onderzoek. De eerste fase duurt tot het eind van de zomer van 2023 en is erop gericht perspectieven op de rechtsstaat in beeld te krijgen en de taakopdracht af te bakenen. In de tweede fase, die de tweede helft van 2023 beslaat, richt de commissie zich op analyse en verdieping van de ingewonnen beelden en perspectieven. In deze fase beschikt de staatscommissie over een kernredenering met voorlopige analyse en kennisvragen. De derde fase speelt zich af in de eerste helft van 2024 en draait om het ontwikkelen van concrete, uitvoerbare verbetervoorstellen. Het onderzoek wordt in elk van deze fasen gevoed door bijdragen van vele burgers en professionals (zie § 3).



2.2. Lijnen in het onderzoek: voorvragen en knelpuntenanalyse

De in § 1.4 geschetste uitgangspunten geven richting aan de vragen die centraal staan in het onderzoek van de commissie. In dat onderzoek zijn twee lijnen te onderscheiden: een meer conceptuele lijn gericht op de betekenis van het begrip rechtsstaat en haar bestaansvoorwaarden, en een meer praktijkgerichte lijn in de vorm van een knelpuntenanalyse. De eerste lijn biedt het kader voor het identificeren van

rechtsstatelijke knelpunten; de tweede lijn is gericht op het analyseren van concrete knelpunten en het ontwikkelen van verbetervoorstellen.

Voorvragen

De commissie richt zich allereerst op drie voorvragen:

1. *Wat zou de rechtsstaat voor de burger moeten betekenen?* Om tot voorstellen en maatregelen te kunnen komen waar de burger daadwerkelijk iets aan heeft, moet eerst onder ogen worden gezien wat – vanuit een burgerperspectief – het onderliggende doel is van de rechtsstaat. Wat maakt een staat tot een rechtsstaat en wat zou dat voor de burger moeten betekenen? Zou daarbij onderscheid moeten worden gemaakt tussen verschillende 'soorten' burgers, bijvoorbeeld gebaseerd op hun afhankelijkheid van de overheid? Belangrijke concepten in dit verband zijn de 'sociale rechtsstaat', waarin ook sociale grondrechten beschermd worden, en de 'responsieve rechtsstaat', waarin de burger de beginselen van de rechtsstaat herkent in zijn verhouding met de overheid.[12] Zijn deze begrippen voldoende te operationaliseren om tot werkbare beginselen en concrete waarborgen en vereisten te komen?
2. *Welke beginselen en vereisten vloeien daaruit voort voor de inrichting van de rechtsstaat?* In het verlengde van de voorgaande vraag zal de commissie onderzoeken welke beginselen en vereisten de kern vormen van een rechtsstaat die de burger centraal stelt.

[12] Zie over de sociale rechtsstaat bijvoorbeeld Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat* (Wolters Kluwer, 9e druk, 2022), § 2.5, en over het concept 'responsieve rechtsstaat' bijvoorbeeld M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24.

3. *Wat zijn de condities voor naleving van die beginselen en vereisten?* De derde voorvraag is onder welke condities de verschillende geledingen van de overheid bereid zijn zich aan de geïdentificeerde beginselen en vereisten te houden. Het antwoord op deze vraag kan richting geven aan de zoektocht van de commissie naar concrete voorstellen en maatregelen.

De commissie kan zich voor dit deel van het onderzoek in elk geval baseren op literatuuronderzoek en de perspectieven van burgers en professionals (zie § 3). In aanvulling op meer klassieke onderzoeksmethoden kiest de commissie daarbij voor de volgende invalshoeken:

- *Zorgethiek*: Een gemene deler in de misstanden in de toeslagenaffaire is het gemis van luisteren naar ouders, uitgaan van vertrouwen, zorg hebben voor ouders en hun gezin, een fatsoenlijke bejegening, behoorlijk gedrag, hoffelijkheid en een nette opstelling. Ook bij de problemen rond de aardgaswinning in Groningen geldt dat schademelders zich met wantrouwen bejegend voelen.[13] In lijn met het denken in de zorgethiek onderzoekt de commissie of de zorgrelatie kan worden zien als model voor ethisch en rechtsstatelijk handelen waar dat past bij zich daarvoor lenende taken van de overheid. Binnen de zorgethiek wordt de nadruk gelegd op de waarde van relaties tussen mensen, zorg, vertrouwen, kwetsbaarheid en verantwoordelijkheid. Wat betekent dit voor de relatie tussen burger en overheid en voor de inrichting van de rechtsstaat? Zijn hier beginselen uit af te leiden?
- *Taal en communicatie*: De commissie wil de wijze waarop de overheid de burger bejegent ook onderzoeken aan de hand van communicatie-uitingen van de overheid. Komen burgers waar nodig in contact met de overheid, hoe komen zij in contact en communiceert de overheid op een begrijpelijke manier, die de burger handelingsperspectief geeft? Wordt gehandeld vanuit vertrouwen of wantrouwen? Hiertoe zal de commissie kijken naar (veranderingen in) het taalgebruik van de overheid, zowel gericht tot de burger als binnen en tussen overheden.
- *Bestuurs- en organisatiekunde*: Welke bestuurs- en organisatiekundige inzichten kunnen helpen om ontwikkelingen binnen het bestuur te duiden en op het vlak van organisatiestructuur en cultuur tot concrete verbeteringen te komen? In welke mate komen rechtsstatelijke tekortkomingen voort uit de inrichting van de overheid? Bij het onderzoeken van deze concrete verbeteringen wordt rekening gehouden met de (on)mogelijkheden van overheidsorganisaties.

Knelpuntenanalyse

Gegeven de opdracht aan de staatscommissie om concrete verbeteringen voor te stellen zal de hoofdmoot van het onderzoek gericht zijn op het functioneren van de rechtsstaat in de praktijk. Dit deel van het onderzoek wordt ingestoken als *knelpuntenanalyse*, met als overkoepelende onderzoeksvraag: wat zijn vanuit burgerperspectief de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat en hoe kunnen deze met concrete maatregelen worden opgelost?



[13] Zoals bijvoorbeeld is geconstateerd door de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Kamerstukken II 2022/23, 35561, nrs. 5 e.v.).

Voor dit deel van het onderzoek zal de commissie zich in de eerste plaats baseren op de ruime hoeveelheid beschikbare literatuur en andere bronnen over de rechtsstaat, zoals de rapporten genoemd in de bijlage bij het instellingsbesluit, en de bijdragen van burgers en professionals aan het onderzoek (zie § 3).
De knelpuntenanalyse hoeft niet steeds lineair te verlopen; analyse van de oorzaken van een specifiek knelpunt kan bijvoorbeeld leiden tot de constatering van nieuwe knelpunten. Verder mag het denken in knelpunten er niet toe leiden dat de commissie positieve voorbeelden over het hoofd ziet.
Zij wil in alle fasen van het onderzoek alert zijn op mogelijke succesfactoren en voorbeelden die kunnen helpen om tot verbetermaatregelen te komen.

De commissie heeft uiteraard aandacht voor brede maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het functioneren van de rechtsstaat, zoals ontwikkelingen in het politieke landschap, ontwikkelingen in de organisatie van de overheid en technologische ontwikkelingen. De keuze voor een analyse vanuit knelpunten betekent niet dat (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen buiten beschouwing worden gelaten, maar wel dat deze zoveel mogelijk in verband worden gebracht met concrete rechtsstatelijke knelpunten die gevolgen hebben voor burgers.

2.3. Deelcommissies

Vanwege de brede taakopdracht en de relatief kort beschikbare tijd heeft de staatscommissie voor een aantal onderwerpen deelcommissies ingesteld. De deelcommissies bestaan uit commissieleden met expertise op het desbetreffende terrein, die voorbereidend werk verrichten voor besluitvorming in de voltallige commissie. Dit geldt voor drie bijzondere aandachtspunten genoemd in het instellingsbesluit: benoemingen en nevenfuncties, informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten. Ook zijn deelcommissies gevormd voor het uitwerken van werkwijzen om burgers bij het werk van de staatscommissie te betrekken en voor het vraagstuk digitalisering en de rechtsstaat.

2.4. Extern onderzoek

Naast de contacten die de staatscommissie heeft met deskundigen en burgers laat zij op deelterreinen onderzoek verrichten. Een voorbeeld daarvan is een beknopt literatuuronderzoek naar benoemingen, nevenfuncties en netwerken.

Op basis van de opbrengsten van de eerste fase zal de commissie beoordelen of het nuttig is in de tweede fase aanvullend extern onderzoek te laten verrichten.

2.5. Communicatie en transparantie

De centrale plaats van het burgerperspectief in de werkzaamheden van de staatscommissie maakt dat de commissie voldoende zichtbaar wil zijn voor burgers. De commissie wil daarom zoveel mogelijk inzicht geven in haar werkzaamheden via haar website en socialemediakanalen, in aanvulling op de hierna te bespreken manieren om burgers rechtstreeks bij haar werk te betrekken (§ 3).

Verder wil de commissie transparant zijn over de personen en organisaties die zij in het kader van haar onderzoek spreekt. De commissie zal daartoe vanaf het najaar van 2023 een logboek openbaar maken waarin de namen en functies van haar gesprekspartners zijn opgenomen.

3 Bijdragen van burgers en professionals

Om tot een gedegen probleemanalyse te komen laat de staatscommissie haar onderzoek voeden door perspectieven van vele burgers en professionals.[14] Zo nodigt de commissie bijvoorbeeld gastsprekers uit die een bijzonder licht kunnen werpen op burgerperspectieven, het functioneren van de staatsmachten of ontwikkelingen in het denken over de rechtsstaat.[15] Daarnaast maakt de commissie in de verschillende fasen van haar onderzoek gebruik van de volgende werkwijzen en gespreksvormen om perspectieven op de rechtsstaat op te halen.

Bijdragen van burgers en professionals aan het onderzoek van de commissie



3.1. Eerste fase: inwinnen en afbakenen

In de eerste fase – tot eind augustus 2023 oriënteert de staatscommissie zich op (de reikwijdte van) haar opdracht. Met die insteek haalt zij ook perspectieven van burgers op: hoe kijken zij aan tegen de opdracht, wat is volgens hen het probleem met het functioneren van onze rechtsstaat? Daarbij zet de staatscommissie de volgende werkwijzen in.

Internetconsultatie

Van begin mei tot en met 1 juli 2023 kon iedereen via internetconsultatie ervaringen en perspectieven op de rechtsstaat en de rechtsstatelijke cultuur in Nederland met de staatscommissie delen. Er is bewust gekozen voor een open, niet-sturende vraag naar ervaringen en perspectieven. De consultatie heeft 77 reacties opgeleverd, waarvan 11 niet-openbare. De openbare reacties zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissierechtsstaat.

Flitspeiling

Met een landelijke flitspeiling via internet heeft het bureau CHOICE Insights + Strategy voor de staatscommissie informatie verzameld over wat burgers belangrijk vinden als het gaat over de rechtsstaat.

Brieven aan de staatscommissie

De staatscommissie heeft enkele tientallen deskundigen en organisaties verzocht om een brief aan de staatscommissie te schrijven. De brieven worden op de website van de staatscommissie gepubliceerd (www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten).

Meta-analyse burgerperspectieven

Op verzoek van de staatscommissie maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een meta-analyse van eerdere onderzoeken naar burgerperspectieven op de rechtsstaat.

---

[14] Met professionals wordt gedoeld op iedereen die zich in een professionele hoedanigheid met de rechtsstaat bezighoudt.

[15] Een overzicht van de gesprekken wordt opgenomen in het logboek (§ 2.5).

3.2. Tweede fase: analyseren en verdiepen

In de tweede fase – september tot en met december 2023 – beschikt de staatscommissie over een kernredenering met voorlopige analyse en kennisvragen. Klopt de voorlopige analyse; heeft de commissie goed in beeld waar de schoen wringt? In deze fase wordt een verdiepingsslag gemaakt via locatiegesprekken, een open forum en rondetafels. Als de resultaten er aanleiding toe geven, kan daarnaast gedacht worden aan een extra internetconsultatie of flitspeiling.

Locatiegesprekken

Op verschillende plaatsen in het land worden locatiegesprekken gehouden met burgers. Doel is om in gesprek te komen met moeilijk bereikbare groepen die mogelijk onvoldoende zichtbaar zijn in 'representatieve' onderzoeken, zoals mensen die niet digitaal vaardig zijn of om andere redenen niet ingaan op verzoeken om aan enquêtes en opiniepeilingen deel te nemen. De commissie hoopt zo perspectieven van andere groepen dan de usual suspects in beeld krijgen. Ook bieden de locatiegesprekken gelegenheid om door te praten over burgerperspectieven die uit de internetconsultatie, flitspeiling, brieven en meta-analyse naar voren zijn gekomen. De commissie heeft het Bureau Burgerberaad gevraagd om te helpen met de gespreksbegeleiding en kwaliteitsbewaking van de gesprekken.

Open forum

De leden van de staatscommissie gaan op vrijdag 20 oktober 2023, halverwege haar looptijd, tijdens een open forum in gesprek met iedereen die de commissie iets mee wil geven. Dit biedt bijvoorbeeld gelegenheid om te spreken met mensen die via een brief of de internetconsultatie hebben gereageerd.

Rondetafels

Tijdens rondetafels voert de staatscommissie vanaf het najaar verdiepende gesprekken met professionals over rechtsstatelijke thema's. Doel is om ook vanuit professioneel perspectief meer inzicht te krijgen in de knelpunten die burgers ervaren en de achterliggende oorzaken ervan.

3.3. Derde fase: tot verbetervoorstellen komen

De staatscommissie wil de opbrengsten uit de eerste en tweede fase vertalen naar concrete voorstellen via een landelijk burgerpanel en hackathons met professionals. Daarnaast voert de staatscommissie rondetafelgesprekken om de haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen tegen het licht te houden. Als er aanleiding toe is, kan de commissie ook in deze fase aanvullende werkwijzen inzetten, zoals een internetconsultatie of een flitspeiling.

Landelijk burgerpanel

Tijdens een landelijk burgerpanel zal een groep van enkele tientallen mensen uit het hele land twee volle dagen samenkomen om aanbevelingen aan de staatscommissie te formuleren. Daarbij wordt gezocht naar een gebalanceerde groep van dertig tot vijftig mensen die hebben deelgenomen aan de locatie-gesprekken, met een goede spreiding naar woonplaats, sekse en leeftijd. Het doel is om het inzicht in burgerperspectieven te verdiepen en burgers aanbevelingen te laten formuleren om de rechtsstaat te verbeteren. Het Bureau Burgerberaad verzorgt de gespreksbegeleiding.

Hackathons

In aanvulling op de oplossingsrichtingen van het landelijk burgerpanel wil de staatscommissie via hackathons vernieuwende oplossingen laten ontwikkelen, in het bijzonder door jonge professionals van de staats-machten en jonge wetenschappers. Dit leent zich vooral voor meer institutionele vraagstukken zoals de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten.

Rondetafels

Om feedback te krijgen op de mogelijke voorstellen wil de commissie enkele rondetafels met professionals organiseren. Doel is vooral om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en uitvoerbaarheid van mogelijke oplossingen.

Bijlage: Besluit van 10 februari 2023 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2023, nr. 4353823;
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;
Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1
Er is een staatscommissie rechtsstaat, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2
1. De staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren. De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:
   a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
   b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
   c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvervulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
   d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
   e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.
2. De staatscommissie houdt bij haar analyse en voorstellen in ieder geval rekening met de informatiebronnen die in de bijlage bij dit besluit zijn genoemd, in het bijzonder het rapport van de Venetiëcommissie, en besteedt aandacht aan de wijze waarop dat rapport nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.
3. De staatscommissie past bij haar werkzaamheden ook werkwijzen toe, die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren en maakt in haar rapport zichtbaar hoe deze inbreng is geleverd en tot uitdrukking is gebracht in haar analyse en voorstellen.

Artikel 3
1. De staatscommissie bestaat uit ten minste 5 en ten hoogste 9 leden, inclusief de voorzitter.
2. Als voorzitter van de staatscommissie wordt benoemd prof. dr. H.R.B.M. Kummeling.
3. De overige leden worden benoemd door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 4
1. De staatscommissie brengt haar advies uit voor 1 juni 2024 aan Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. Na het uitbrengen van het advies is de staatscommissie opgeheven.

Artikel 5
De archiefbescheiden worden na de opheffing van de staatscommissie, of indien de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6
Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 31 december 2024.

Artikel 7
Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat.

Onze Minister voor Rechtsbescherming en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn belast met de uitvoering van dit besluit dat met de nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 februari 2023
Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

Bijlage als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat

Overzicht informatiebronnen
- Venetië-Commissie: advies over de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State), en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht (motie Omtzigt c.s., Kamerstukken II 2020/2021, 35 510, nr. 11). (oktober 2021).
- Staatscommissie parlementair stelsel, eindrapport Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans(2018), en de kabinetsreacties daarop.
- Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Een Sterkere Rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving(2020) – met de aanbeveling voor het kabinet om een beleidsagenda 'Rechtsstaat' te ontwikkelen.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)(2020). Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport zijn verschillende vervolgtrajecten gestart, waaronder een versterkte wetgevingstoets en aanpassing van de Awb en sectorale wetgeving.
- Klem tussen balie en beleid: rapport van de Commissie Bosman (februari 2021).
- Recht vinden bij de rechtbanken: rapport van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire Rechtbanken (oktober 2021).
- Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken: reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (november 2021).
- Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoeslagenaffaire van de Eerste Kamer.
- De voorlichting van de Raad van State, ter uitvoering van de motie Backer c.s. (Kamerstukken I2019/2020, 35 300 VI, T)
- Dossier over AI van de Eerste Kamer: Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid(CXLVII) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
- Het rapport 'Relatie overheid burger 2030' van de Nationale ombudsman.
- Rapport van de monitoring committee van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa. Het rapport zal waarschijnlijk in 2023 verschijnen.

Doorlopend

- Eerste Kamer- Staat van de Rechtsstaat.
- Tweede Kamer- Staat van Rechtsstaat (op 5 juli 2021 is de motie Arib c.s. aanvaard waarin wordt uitgesproken dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden [Kamerstukken II2020/2021, 35 570, nr. 64]).
- Europese Commissie –EU Rule of Law cycle (doorlopend, jaarlijkse review).
- Jaarverslagen van de Hoge Raad, Raad van State en Raad voor de Rechtspraak vanaf 2019.
- Jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman na 2019.

NOTA VAN TOELICHTING

In de motie Omtzigt/Van Dam (*Kamerstukken II* 2020/2021, 35 510, nr. 12) is de regering gevraagd om voorbereidingen te treffen voor een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken, in het licht van de constateringen en aanbevelingen in het rapport 'Ongekend onrecht'. In genoemd rapport wordt geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, dat burgers daardoor ernstig in de knel zijn gekomen en dat deze constatering betrekking heeft op zowel de wetgevende, rechtsprekende als de uitvoerende macht en hun onderlinge verhouding. Deze drie machten hebben zowel een gezamenlijke verantwoordelijkheid als ieder een eigen verantwoordelijkheid. Het onderhavige besluit strekt tot instelling van de bedoelde commissie.

In dit besluit wordt geregeld welke opdracht de staatscommissie meekrijgt. De opdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om zich te buigen over het functioneren van de rechtsstaat en voorstellen te doen ter versterking daarvan, waaronder die tot bevordering van de onderlinge verhouding van de staatsmachten. De staatscommissie dient in ieder geval aandacht te besteden aan het vijftal onder a tot en met e expliciet genoemde punten in de opdracht, maar hoeft zich daartoe niet te beperken.

Met de verwijzing naar het burgerperspectief (artikel 2, eerste lid, aanhef) wordt in dit verband bedoeld het beter borgen van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever, van bestuursorganen en van de effectieve rechtsbescherming van burgers in verband met gerechtelijke procedures. Met deze rechtsbescherming wordt de gehele cyclus van rechtsbescherming bedoeld: vanaf het punt dat burgers daadwerkelijk toegang krijgen tot een gerechtelijke procedure en hierbij ook adequate ondersteuning of bijstand krijgen, tot en met het punt dat de uitvoering en handhaving van rechterlijke uitspraken effectief verzekerd is.

Tegen de achtergrond van de inhoud van het rapport 'Ongekend onrecht' richt de opdracht zich primair op de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht en hun onderlinge interactie. De maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de staatsmachten opereren en de impact hiervan op de staatsmachten dient hierbij ook de nodige aandacht te krijgen.

De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten zijn een apart aandachtspunt in de opdracht (artikel 2, eerste lid, onder b). Deze benoemingsprocedures en de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van nevenfuncties[16], kunnen mede invloed hebben op hoe in de praktijk de (leden van) de staatsmachten zich tot elkaar verhouden. Bij voorstellen over deze benoemingsprocedures en nevenfuncties zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en ervaring belangrijke waarden. Het aandachtspunt in de opdracht richt zich overigens niet op de benoemingsprocedures, respectievelijk het kiesstelsel, voor leden van de regering en het parlement.

[16] Het lidmaatschap van de Eerste Kamer wordt juist als nevenfunctie gezien. Voor leden van de Eerste Kamer gaat het dan juist om de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van overige functies.

Met ‘een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten’ (artikel 2, eerste lid, onder d) wordt niet alleen gedoeld op de formele regels rondom toegang tot de staatsmachten, maar ook de feitelijke toegankelijkheid tot de rechterlijke macht, alsmede de feitelijke toegankelijkheid voor de burger tot (andere) complexe overheidsorganisaties. Dat dit dringend gewenst is heeft o.a. de Venetië-commissie tot uitdrukking gebracht in haar *Opinion on the Legal Protection of Citizens*.

Met ‘het mechanisme van een rechtsstaatagenda’ (artikel 2, eerste lid, onder e) wordt verwezen naar het voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*.

Als bijlage bij de opdracht is een lijst van informatiebronnen opgenomen. Deze als niet uitputtend bedoelde lijst, zal door de staatscommissie benut worden als basis voor haar verdere werkzaamheden.

Niet is beoogd dat de staatscommissie zich buigt over vraagstukken die recent nog onderwerp van advisering zijn geweest (en die al dan niet op deze lijst voorkomen). Ook loopt er een aantal andere trajecten, bijvoorbeeld in verband met het vraagstuk van constitutionele toetsing of parlementaire onderzoekstrajecten. De staatscommissie wordt gevraagd te voorkomen dat een dubbeling ontstaat tussen deze trajecten en de werkzaamheden van de staatscommissie.

De staatscommissie bepaalt haar eigen werkwijze. Het is aan haar om te besluiten tot het instellen van een begeleidingscommissie, een klankbordgroep of een ‘red team rechtsstaat ‘(tegendenkers) en zo ja, of die tripartiet wordt (of worden) samengesteld. De staatscommissie wordt gevraagd na te denken over de wijze hoe zij tijdens haar werkzaamheden openbaarheid betracht.

Ook de omvang van de staatscommissie wordt in dit besluit vastgesteld en de termijn waarbinnen het advies dient te zijn vastgesteld. Er is gekozen voor een commissie van 5 tot 9 personen, omdat dit de meeste kans biedt op een advies binnen een redelijke termijn. De staatscommissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden (artikel 4). Deze datum hangt samen met de geplande verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2025. Op deze wijze kunnen de aanbevelingen bekend zijn voordat verkiezings-programma’s worden opgesteld en vastgesteld.

Om een tijdige en voorspoedige start van de staatscommissie te verzekeren wordt in dit instellingsbesluit ook de voorzitter van de staatscommissie benoemd (artikel 3, tweede lid). De overige leden zullen zo snel mogelijk op grond van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges bij ministeriële regeling worden benoemd. De honorering van de leden zal op basis van artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies eveneens worden geregeld in een ministeriële regeling.

De Minister voor Rechtsbescherming, F.M. Weerwind
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, H.G.J. Bruins Slot

Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat

W: staatscommissierechtsstaat.nl
E: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Uitgave: juli 2023

5

Verslag hackathon

Terug naar inhoudsopgave

Hackathon: wat heeft het opgebracht?

Op 2 februari en 1 maart gingen zo'n 40 jonge ambtenaren aan de slag om de informatie-uitwisseling tussen staatsmachten te verbeteren. Wat leverde dat op?

Een goede informatie-uitwisseling is heel belangrijk voor een gezonde wisselwerking en balans tussen de staatsmachten. Zo blijft de burger het beste beschermd. Als de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten niet goed verloopt, kunnen de gevolgen ernstig zijn. Dat hebben we gezien in de toeslagenaffaire. Toch is er relatief weinig bekend over informatie-uitwisseling. De Staatscommissie rechtsstaat heeft een tweedaagse hackathon ingezet om meer, en vernieuwend inzicht te krijgen in hoe de uitwisseling van informatie beter kan.

Waarom is dit belangrijk?

De werking van onze rechtsstaat is afhankelijk van informatiestromen. Stel bijvoorbeeld dat een wetswijziging als onbedoeld effect heeft dat er mensen zijn die geen bijstand meer ontvangen en onder het bestaansminimum leven. De eerste ambtenaren die dit signaleren, zijn waarschijnlijk gemeenteambtenaren. Gemeenten voeren immers deze regels uit. Tegelijkertijd staan deze gemeenteambtenaren ver af van de regering en het parlement, waar deze wetswijziging is bedacht. Het is daarom belangrijk dat een signaal uit de uitvoeringspraktijk – bijvoorbeeld van een gemeenteambtenaar – de wetgevende macht bereikt. Dit wordt bedoeld met het uitwisselen van informatie tussen de staatsmachten. Alleen wanneer rechtsstatelijk relevante signalen worden uitgewisseld, werkt de rechtsstaat goed in de levens van burgers.



Beeld: ©Sushilla Kouwen / Staatscommissie rechtsstaat

De hackathon

Tientallen jonge ambtenaren van de drie staatsmachten kwamen twee keer in Utrecht samen met een duidelijk doel: concrete verbetermaatregelen bedenken voor een effectievere informatie-

uitwisseling tussen de staatsmachten. De deelnemers uit verschillende staatsmachten gingen in kleine groepjes aan de slag. Zo ontstonden gesprekken over de verschillende knelpunten in het uitwisselen van signalen. Na deze probleemanalyse werkten de groepjes aan creatieve verbetermaatregelen; de knelpunten werden ‘gehackt’! Deze ideeën presenteerden de deelnemers aan leden van de staatscommissie.

Opbrengsten

De hackathon leidde niet tot één blauwdruk die voor alle organisaties geschikt is. Daarvoor zijn de verschillen in organisaties te groot. Het organiseren van informatie-uitwisseling vanuit het UWV vraagt om iets anders dan het organiseren van informatie-uitwisseling vanuit een kleine gemeente als Scherpenzeel. Sommige maatregelen zouden daarom direct kunnen worden doorgevoerd in bepaalde organisaties, terwijl ze voor andere organisaties meer als inspiratie kunnen dienen. Wel is het gelukt om op hoofdlijnen eisen te stellen aan deze informatie-uitwisseling.



Beeld: ©Sushilla Kouwen / Staatscommissie rechtsstaat

Ook het type signalen verschilt sterk per organisatie. Medewerkers van een rechtbank ontvangen andere signalen over de werking van de rechtsstaat dan medewerkers van de belastingdienst. Het uitwisselen van informatie stelt eisen aan processen binnen een organisatie. Dit interne proces begint heel praktisch bij medewerkers van gemeenten, rechtbanken en uitvoeringsorganisaties die actief zijn in de samenleving. Denk daarbij aan een medewerker van een wijkteam, een beslismedewerker van de IND, een telefoniste van de rechtbank of een verzekeringsarts van het UWV. Zij zien de werking van de rechtsstaat in het dagelijks leven van de inwoners van Nederland. Het is belangrijk dat deze medewerkers hun ervaringen met de werking van de rechtstaat op een laagdrempelige manier kunnen delen.

Verantwoordelijkheid

Dit begint bij de vraag: wanneer is een signaal geschikt om te delen? En: welke relevante signalen over de werking van de rechtsstaat komen in onze organisatie binnen? Als duidelijk is om welke signalen het gaat, moeten ambtenaren zich verantwoordelijk voelen om die signalen te delen. Ideeën om dit verantwoordelijkheidsgevoel te stimuleren en de kennis over en toegang tot andere staatsmachten te vergroten zijn stages bij andere staatsmachten en een onboardingsprogramma.



Beeld: ©Kick Smeets / Staatscommissie rechtsstaat

Maar de verantwoordelijkheid voor opvolging van een signaal kan niet volledig bij de ambtenaar gelegd worden. Veel (uitvoerings)ambtenaren hebben een druk takenpakket en hebben geen tijd om zelfstandig een signaal op te volgen. Bovendien heeft een individuele ambtenaar onvoldoende overzicht van alle binnenkomende signalen. De ambtenaar moet zich kunnen focussen op het burgercontact en moet daarom laagdrempelig signalen kunnen doorzetten naar iemand (of iets) binnen zijn organisatie die verantwoordelijk is voor het ontvangen en verwerken van signalen. Bovendien moet deze persoon beschikken over de juiste middelen om deze signalen te kunnen verwerken om er vervolgens effectief iets mee te kunnen doen.

Signalen delen

Voor veel deelnemers zou een app hiervoor een logische en laagdrempelige manier kunnen zijn. Andere opties die genoemd werden, zijn een ‘triasverzoener’ (persoon die als centraal aanspreekpunt voor staatsmachten dient), een regiegroep signalering of samenwerkingsverbanden. Het is belangrijk om niet alleen landelijke, maar ook lokale signalen te bundelen en analyseren. Zo werd een voorbeeld genoemd van een rotonde in Amersfoort waar meer dan 200 bezwaren over werden ingediend.



Beeld: ©Kick Smeets / Staatscommissie rechtsstaat

Als signalen goed door een organisatie zijn opgevangen en verwerkt, moet het signaal op de juiste plek terecht komen. Maar dat kan lastig zijn als die plek bij een andere staatsmacht is. Een aantal deelnemers stelde een ‘triasoverleg’ voor: een terugkerend overleg tussen de drie staatsmachten. Dit zou geleid kunnen worden door een commissie of de Nationale Ombudsman. Daarna zou er een openbaar verslag gemaakt moeten worden, zodat Kamerleden en journalisten kunnen controleren wat er is besproken.



Beeld: ©Sushilla Kouwen / Staatscommissie rechtsstaat

6

Verslag open forum

Terug naar inhoudsopgave

Open forum: wat heeft het opgebracht?

Op 20 oktober 2023 vond het open forum plaats van de Staatscommissie rechtsstaat in de Social Impact Factory in Utrecht. Iedereen die dat wilde kon zich hier voor aanmelden. Zo'n honderd deelnemers konden hun ervaringen met de rechtsstaat in ons land delen met commissieleden. Hun inbreng wordt meegenomen in het onderzoek van de staatscommissie.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Marcia Luyten opent de bijeenkomst

Programma

Onder leiding van dagvoorzitter Marcia Luyten wordt in het plenaire deel de staatscommissie voorgesteld aan de bezoekers. De negen commissieleden vertellen kort iets over zichzelf en beantwoorden enkele vragen uit het publiek. Vervolgens leiden de commissieleden in duo's vijf deelsessies. Eén deelsessie wordt geleid door een commissielid en de secretaris. Elke deelsessie wordt twee keer gegeven, dus bezoekers kunnen twee verschillende sessies bijwonen en zo bij vier commissieleden (of secretaris) hun verhaal doen.

De deelsessies zijn:

1. De betekenis van de rechtsstaat voor de burger (Marc Hertogh en Henk Kummeling)
2. De rechtsstatelijke cultuur in Nederland (Diantha Vliet en Kutsal Yesilkagit)
3. Toegang en toegankelijkheid van de rechtspraak (Eva González Pérez en Ernst Numann)
4. Knelpunten in bestuur en uitvoering (Corissa Abdoeljamil en Kees Vendrik)
5. Digitalisering en de rechtsstaat (Fatma Çapkurt en secretaris Rien den Boer)

Na de deelsessies komen de bezoekers en de staatscommissie weer bijeen. De commissieleden vatten samen wat de deelnemers in hun sessie hebben verteld. Ook kunnen bezoekers de commissieleden nog vragen stellen, zowel tijdens de afsluiting als daarna tijdens de borrel.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Deelnemers in gesprek tijdens de borrel

De commissie is dankbaar voor het vertrouwen en de ervaringen die de deelnemers met hen wilden delen. De verhalen die tijdens het open forum zijn verteld sluiten goed aan bij de thema's van het onderzoek. Dit is een belangrijke bevestiging voor de commissie dat zij op de goede weg is. De staatscommissie is zich ervan bewust dat 'het' burgerperspectief niet bestaat. Daarom wil de commissie zo veel mogelijk verschillende ervaringen ophalen. Burgerperspectieven staan tenslotte centraal bij het werk van de staatscommissie.

Samenvattingen van de deelsessies

Tijdrovend en ingewikkeld

In deelsessie 1, 'De betekenis van de rechtsstaat van de burger', vertellen diverse deelnemers dat zij ervaren dat de overheid tekortschiet in het contact met hen. De overheid wordt gezien als onbereikbaar en ondoorzichtig, en dat gaat ten koste van het vertrouwen van de deelnemers in de overheid en de rechtsstaat als geheel. De regelingen die er zijn om kwetsbare burgers te beschermen, zijn zo ingewikkeld dat het mensen soms zelfs dieper in de problemen brengt in plaats van hen te helpen. Een andere veelgehoorde klacht is dat het uitzoeken informatie of rechtzetten van problemen enorm tijdrovend en stressvol is. Deelnemers voelen zich niet gesteund door ambtenaren, rechtspraak of uitvoeringsinstanties. Het uitgangspunt is werkzaamheid en uitvoerbaarheid voor de professionals, en niet het effect van bepaalde regelingen of procedures of de burger. Dit probleem werd ook door Marc Hertogh geschetst aan het begin van de sessie, over

een casus die weliswaar juridisch in orde was, maar toch grote en buitensporige gevolgen had voor de personen die erbij betrokken waren.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Een vrouw vertelt haar verhaal aan Marc Hertogh (l) en Henk Kummeling

Gebrek aan controle

Deelsessie 2 ging over ‘De rechtsstatelijke cultuur in Nederland’. Verschillende deelnemers vinden dat binnen de ambtenarij, maar vooral binnen de rechtspraak, te weinig oog is voor het burgerperspectief. Ook benoemt een aantal deelnemers dat er niet zorgvuldig wordt omgegaan met de positie van rechters en burgers, bijvoorbeeld door informatie niet (tijdig) openbaar te maken of doordat er binnen de rechtspraak te weinig controle of zelfreflectie op het eigen functioneren is. Er zijn te weinig formele regels om dit goed te waarborgen. Het handelen van de rechtspraak biedt daarom ruimte om andere belangen dan die van burgers voorop stellen. Daarnaast twijfelen de deelnemers aan het probleemoplossend vermogen van de overheid en de welwillendheid naar burgers toe.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Kutsal Yesilkagit en Diantha Vliet

Autonomie en vertrouwen

In deelsessie 3 gingen deelnemers in gesprek over de ‘Toegang en toegankelijkheid van de rechtspraak’. Deelnemers gaven aan hun autonomie kwijt te raken wanneer zij te maken kregen met bepaalde instanties, zoals jeugdzorg, het Juridisch Loket of de Belastingdienst. Ook vertelden zij het gevoel te hebben dat zij nergens terecht konden met hun problemen nadat zij zich door de officiële kanalen niet geholpen voelden. Daarnaast werden de lange doorlooptijden in de rechtspraak genoemd. De deelnemers benoemden bovendien dat zij de indruk hadden dat bepaalde procedures in de rechtspraak niet gevolgd werden, wat de integriteit van de rechtspraak verstoort. Zij raakten hierdoor vertrouwen in de rechtspraak kwijt, en ook andere instanties werden minder vertrouwd. Verder gaven zij aan dat de problemen van burgers in stukjes worden opgedeeld, in plaats van hun situatie als geheel te bekijken. Daardoor voelden zij zich niet geholpen.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Eva González Pérez en Ernst Numann

Het effect van regelingen

In de vierde deelsessie ging het over ‘Knelpunten in bestuur en uitvoering’. De deelnemers zijn het erover eens dat degenen die de regels bedenken vaak te ver van de praktijk en burgers af staan om goed beleid te kunnen maken. Het is niet duidelijk welk effect de uitvoering van bepaalde wet- en regelgeving op burgers zal hebben. Ook hier wordt het punt gemaakt dat wanneer een persoon met meerdere regelingen te maken heeft, de situatie complex en onoverzichtelijk wordt. Zowel voor de persoon zelf als voor de instanties die de regelingen moeten uitvoeren. Vanwege angst en gebrek aan vertrouwen durven mensen geen gebruik te maken van regelingen die voor hen bedoeld zijn. Een ander genoemd probleem is dat rechters en wethouders beslissingen nemen op basis van onjuiste en incomplete informatie; een ‘papieren’ werkelijkheid die vaak niet strookt met de realiteit van de mensen om wie het gaat. Mensen kunnen zo in de knel komen door een combinatie van het handelen, cultuur en structuur van organisaties die de wet- en regelgeving bepalen en uitvoeren. Allen hebben behoefte aan nauwer contact met degenen die beleid en regelgeving bepalen, en met de uitvoerders. Een positief voorbeeld hiervan is bestuurder die zelf klachten afhandelt en zo goed op de hoogte is van er speelt in zijn organisatie.

De deelnemers benoemen verder het onvermogen of passiviteit vanuit de hoeken waar zij oplossingen verwachten, zoals de academische wereld, gemeenten of ministeries. Tegelijk klinkt er het verwijt dat de overheid geld verdient aan zaken waar burgers nadelen van ondervinden, zoals het legaliseren van gokken.

Een ander onderwerp dat kort werd aangesneden, was dat zelfredzame, hoogopgeleide mensen aandacht kunnen vragen voor ‘micro’-problemen. Hiermee bemoeilijken zij de nodige aandacht voor of de toegang tot het recht bij de problemen van anderen die mogelijk zwaarder wegen.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Kees Vendrik en Corissa Abdoeljamil luisteren naar de deelnemers

Meer expertise en kwaliteit

De vijfde deelsessie ging over ‘digitalisering’. Commissielid Fatma Çapkurt opent door te vertellen dat voor de inzet van digitalisering vooral praktische argumenten worden ingezet, terwijl rechtsstatelijke argumenten uit het zicht verdwijnen. Er zijn veel praktische en kostenbesparende argumenten voor digitalisering en de uitwisseling van gegevensstromen, maar dit kan ook oneerlijke situaties opleveren. Een algoritme kan discriminerende selectiecriteria bijvoorbeeld uitvergroten, waardoor de effecten ook groter zijn. Een deelnemer benoemt het grote gebrek aan expertise bij de overheid op het gebied van IT, digitalisering en programmering. Hierdoor maakt de overheid verkeerde keuzes, bijvoorbeeld door voor de goedkoopste optie op korte termijn te gaan in plaats van de beste of toekomstbestendige ontwikkeling, is zijn mening. Bovendien is het lastig voor overheidsinstanties om van leverancier te wisselen als een systeem eenmaal in werking is gezet. Een andere deelnemer benoemt het gebrek aan regelgeving, waardoor het uitwisselen van gegevens tussen instanties lastig is. Volgens Çapkurt zijn hier inmiddels wel stappen in gezet. Zij pleit voor een digitaal constitutioneel bewustzijn: nu wordt het grote geheel door niemand overzien en geëvalueerd.

Een deelnemer pleit voor meer digitalisering en automatisering in de rechtspraak: hij noemt een digitaal systeem over arbeids- en ontslagrecht waaruit vaker betere uitspraken dan de rechters zelf deden. Daar staat tegenover dat mensen zich nu al niet altijd gehoord voelen, en dit proces automatiseren maakt het misschien nog onpersoonlijker. Tegelijkertijd kan overheidscommunicatie bijvoorbeeld veel begrijpelijker worden gemaakt met ChatGPT. Ook noemen de deelnemers de risico’s van digitalisering bij landen buiten Nederland en externe partijen. Data kan een verdienmodel zijn, en de Nederlandse overheid moet haar burgers beschermen en voor digitale veiligheid zorgen.



Beeld: ©Marieke Duijsters / Staatscommissie rechtsstaat
Fatma Çapkurt luistert naar de deelnemers

Burgerperspectief

Het open forum was één van de manieren waarop de staatscommissie burgers en professionals een rol geeft bij haar onderzoek. Daarnaast organiseert de commissie in het najaar van 2023 gesprekken met burgers op locatie in 12 gemeenten in Nederland.

7a

Verslag eerste internetconsultatie

Terug naar inhoudsopgave

Verslag internetconsultatie Staatscommissie rechtsstaat

1. Over dit verslag

De Staatscommissie rechtsstaat onderzoekt hoe de rechtsstaat in Nederland werkt en welke concrete maatregelen ervoor kunnen zorgen dat de rechtsstaat voor burgers beter gaat werken. Voor dit onderzoek heeft de staatscommissie in de periode 1 mei tot en met 1 juli 2023 iedereen uitgenodigd om via internetconsultatie ervaringen te delen en mee te denken over verbeteringen. De internetconsultatie heeft 76 unieke reacties opgeleverd, die samen honderden pagina's aan ervaringen en inzichten bevatten. In dit document doet de commissie verslag van de rode draden in de reacties.

De staatscommissie is veel dank verschuldigd aan iedereen die de tijd en moeite heeft genomen om via internetconsultatie een bijdrage te leveren; de commissie is onder de indruk van het aantal reacties en de kwaliteit ervan. De bijdragen vormen een waardevolle aanvulling op de ervaringen en inzichten die de staatscommissie inwint via onder meer gesprekken met burgers op locatie, een landelijk burgerpanel en rondetafelgesprekken. Op de website van de staatscommissie is meer informatie te vinden over het onderzoek en manieren waarop mensen daaraan kunnen bijdragen.

De staatscommissie heeft iedereen die via internetconsultatie heeft gereageerd uitgenodigd om tijdens het open forum op 20 oktober 2023 in Utrecht met de commissieleden in gesprek te gaan. Sommige mensen hebben hiervan gebruikgemaakt om hun consultatiereactie mondeling toe te lichten.

Dit verslag gaat hierna in op de aard en inhoud van de ontvangen reacties (§ 2-3) en het vervolg (§ 4).

2. Over de reacties

De internetconsultatie heeft 76 unieke reacties opgeleverd, waarvan er 60 openbaar zijn. 16 reacties zijn op verzoek van de auteur afgeschermd, wat betekent dat ze alleen zichtbaar zijn voor de commissie en haar secretariaat. Het gaat dan bijvoorbeeld om reacties met informatie over gevoelige persoonlijke omstandigheden. Bij 17 openbare reacties hebben mensen ervoor gekozen geen naam op te geven. Deze anonieme reacties zijn wel zichtbaar op de website. Dit verslag gaat over de inhoud van de openbare reacties, inclusief de anonieme.

Verreweg de meeste reacties zijn op persoonlijke titel geschreven. In ongeveer 40 procent van de openbare reacties wordt een organisatie[1] of een (voormalige) professie of deskundigheid vermeld.[2]

3. Terugkerende thema's

De reacties laten zien dat mensen zich betrokken voelen bij de rechtsstaat en dat er veel zorgen leven. Mensen verwijzen naar de toeslagenaffaire (Barendrecht, Fillet, Lam, Raat) en uiten zorgen over een tekort aan transparantie (Kwikkers, Linthorst, Wennink, Willemsen, anoniem, anoniem), tweedeling en polarisatie (anoniem), machteloosheid van burgers tegenover de overheid (anoniem) en een groeiende groep 'soevereinen' (Bakhuis-Van Kesteren). Een enkeling spreekt uit dat het goed is dat er een staatscommissie is (Nijhof), maar er wordt ook gevraagd naar het nut van 'weer een commissie' (anoniem) en geopperd dat de problemen te groot zijn voor een staatscommissie (Struijs).

Het functioneren van de staatsmachten

Veel mensen vragen aandacht voor het functioneren van de staatsmachten, zowel afzonderlijk als in hun onderlinge wisselwerking. Er wordt gewezen op de risico's van toenemende verwevenheid van regering en parlement (o.a. Discussiegroep Trias Politica Zeeland), maar ook aandacht gevraagd voor de nadelen van tegenmacht voor burgers (Barendrecht) en voor het belang van goede informatie-uitwisseling over

[1] Prof. M. Barendrecht (Hague Institute for Innovation of Law, HiiL), J.H. Höfkes (Hofkes Advies & Consultancy), J.M.T. Wijnberg (Burgerrechtenvereniging Vrijbit), mr. P.C. Kwikkers (TriasNet Consultants), mr. D.R. de Lange (PraktijkGenerator B.V.), ir. A.P.H. Peters (Werkgroep Verschoningsplicht voor Rechters, WVvR), mr. B. Nijhof (Stichting Kennisbank ABPpensioen), drs. J.J. van Klaveren (SPIOR/K7), C.W. Bakhuis-van Kesteren (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, KBvG), mr. dr. C. Raat (Initiatief rechtsstaat Nederland), ir. G. Groen (WOZmoetBETER), W. van Helden (Juridisch Loket), de Discussiegroep Trias Politica Zeeland en de Inspectieraad.

[2] Zie de bijdragen van voormalig ambtenaren mr. H.M. Linthorst, T.P.J. Mars (eerste en tweede bijdrage) en H. Wennink, van onderzoekers mr. dr. P.J. Huisman en mr. dr. N. Jak (Vrije Universiteit Amsterdam) en Jasper Krommendijk (Radboud Universiteit), van voormalig waterschapsbestuurder Marjolein Quené en van mr. F.J. IJspeerd (eerste en tweede bijdrage) en mr. G.F.J. Krol.

misstanden (Lam, Van Helden). Linthorst pleit ervoor dat de staatscommissie niet zozeer kijkt naar de klassieke staatsmachten als wel naar instituties, waaronder ook de hoge colleges van staat.

Barendrecht wijst op het belang van een transparante relatie tussen beslissingen van kiezers en de benoeming van machthebbers zoals ministers, kamerleden, rechters en hoge ambtenaren. Het ontbreken van een voor kiezers transparante relatie is mogelijk gerelateerd aan een verlies van vertrouwen in politiek en bestuur en opkomen van populisme, aldus Barendrecht.

Als het gaat om politiek en bestuur klinkt veel kritiek op het functioneren van politici en politieke partijen. Genoemd worden een tekort aan kennis en versplintering in het parlement (anoniem, anoniem), profileringsdrang van politici (Van Klaveren), democratische gebreken bij de kabinetsformatie, totstandkoming van verdragen en samenstelling van de Eerste Kamer (Ebens, Nijhof, anoniem), een gebrek aan inclusiviteit (Nijhof) en onvoldoende transparantie over de financiën van politieke partijen (anoniem). In het kader van bestuur en uitvoering wordt verder aandacht gevraagd voor de vakkennis en dienstbaarheid van bestuurders en ambtenaren (anoniem, Raat, Weijenberg), het belang van de naleving van wetgeving door de overheid (Brinckman, Van Zalinge) en handhavingstekorten (Steenmeijer). Mensen delen negatieve persoonlijke ervaringen (Landzaat), betreuren het dat de overheid zich terugtrekt uit het fysieke publieke domein (Bakhuis-van Kesteren) en vinden dat de overheid te vaak tegen burgers in beroep gaat (Linthorst). Quené vraagt aandacht voor gebreken in de controle op het waterschap Amstel, Gooi en Vecht, waar het dagelijks bestuur al haar bevoegdheden aan een stichting heeft gemandateerd.

Ook de rechtspraak komt in veel reacties aan bod. Er is kritiek op de opstelling van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de toeslagenaffaire (Fillet, Hopmans) en wordt aandacht gevraagd voor de onafhankelijkheid van OM en rechtspraak (Gerritsen, Peters) en de beschikbaarheid van pro deo-advocaten (anoniem, anoniem). Aanbevelingen variëren van de samenvoeging van hoogste bestuursrechters (anoniem), het onderbrengen van de rechtsprekende functie van de Raad van State bij de rechterlijke macht (anoniem), verrijking van de rechterseed en wijziging van de fysieke indeling van de rechtbanken bij strafzaken (anoniem) tot wijzigingen van het procesrecht (Linthorst, Nijhof, IJspeerd). Linthorst doet een groot aantal voorstellen om de organisatie van de rechtspraak te verbeteren.

Verder wordt ingegaan op het belang van inspectietoezicht (Inspectieraad, anoniem) en de rol van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders in de rechtsstaat. Linthorst pleit voor onderzoek naar het functioneren van juridische beroepsgroepen en hun macht om veranderingen tegen te houden en werpt de vraag op hoe bepaalde activiteiten van deurwaarders zich verhouden tot het overheidsbeleid inzake armoede en schuldsanering. Ook de beroepsvereniging van gerechtsdeurwaarders vraagt hier aandacht voor: deurwaarders zouden meer wettelijke en financiële ruimte moeten krijgen om ambtshandelingen (tijdelijk) niet uit te voeren en mensen door te verwijzen naar de gemeente voor schuldhulpverlening (Bakhuis-Van Kesteren).

Toegang tot het recht

Meerdere mensen spreken zorgen uit over de toegang tot het recht voor mindervermogenden (anoniem, anoniem). Het Juridisch Loket constateert dat vooral mensen met een middeninkomen, die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtshulp en rechtsbijstand, in de praktijk tussen wal en schip vallen (Van Helden). Ook wordt aandacht gevraagd voor het belang van samenwerking tussen overheden en rechtshulpverleners om conflicten vroegtijdig op te lossen (Barendrecht, Van Helden) en het belang van begrijpelijke overheidscommunicatie (Van Helden, anoniem).

Wetgeving

De kwaliteit van wetgeving (o.a. Mensing-Brouwer, anoniem) en de hooggespannen verwachtingen van wetgeving als instrument om de samenleving te sturen (Barendrecht, Linthorst) zijn terugkerende thema's in de reacties. Ter verbetering wordt onder meer gedacht aan betere kennis van wetgeving bij parlementsleden (Discussiegroep Trias Politica Zeeland), een betere afhandeling van reacties via internetconsultatie (anoniem) en een zwaardere behandeling van wetsvoorstellen waarover de Raad van State negatief heeft geadviseerd (anoniem).

Raat waarschuwt namens het Initiatief rechtsstaat Nederland voor de risico's van ruimte voor maatwerk en een informele aanpak. Uit internationaal onderzoek blijkt volgens dit initiatief dat onpartijdigheid en universalisme voor burgers het belangrijkste zijn en leiden tot een duurzame rechtsstaat. Dit zou vooral vragen om maatregelen op het vlak van integriteit en ambtelijk vakmanschap.

Grondrechten
Verschillende mensen kaarten in hun reactie mogelijke schendingen van grondrechten aan. Van Klaveren vraagt aandacht voor de bescherming van de rechten van minderheden, in het bijzonder de moslimgemeenschap. Ook worden zorgen geuit over de ruimte voor vreedzame demonstraties (Gerritsen), het gebruik van biometrische gegevens (Wijnberg) en 'Anti Money Laundering' (De Lange) in relatie tot grondrechten. Bakhuis-van Kesteren brengt namens de beroepsvereniging voor gerechtsdeurwaarders in dat gerechtsdeurwaarders bij derdenbeslag wettelijk verplicht zijn privacygevoelige gegevens in het exploot op te nemen.

De rol van de (sociale) media
Meerdere reacties gaan in op de invloed van de (sociale) media op de werking van de rechtsstaat, met name het gedrag van politici (Van Klaveren). Barendrecht breekt een lans voor mediaformats waarin dialoog over bruikbare oplossingen centraal staat. Ook wordt de berichtgeving van de publieke omroep eenzijdig genoemd (anoniem) en gesuggereerd dat politici de media onder controle houden (Gerritsen).

Specifieke onderwerpen
Sommige mensen gaan in hun reactie uitgebreid in op specifieke onderwerpen zoals de echtparennorm in de sociale zekerheid (Höfkes) of de waardering van onroerende zaken (Groen, Landzaat, Struijs). Deze reacties maken duidelijk hoezeer de ervaren problemen uiteenlopen en hoe breed de opdracht van de staatscommissie wordt opgevat.

Verbetervoorstellen
De breedte van de opdracht blijkt ook uit de grote diversiteit aan gesuggereerde maatregelen om de rechtsstaat te versterken. Sommige mensen zoeken de oplossing in (grond)wettelijke waarborgen, zoals bindende referenda (anoniem, anoniem) en rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet (Gerritsen, Wennink), al dan niet door een constitutioneel hof (Nijhof, Singelsma). Ook wordt gepleit voor een andere verkiezingswijze van de Eerste Kamer (anoniem), een betere grondwettelijke inbedding van het algemeen bestuursrecht (Huisman en Jak) en betere wettelijke waarborgen op het terrein van lobbytransparantie, partijfinanciering en integriteit (Raat), rechtmatigheid (Krol) en de kwaliteit van wetgeving (Wennink). Verder worden veel suggesties gedaan om het feitelijke functioneren van instituties te verbeteren, zoals investering in de ondersteuning van Kamerleden (Struijs) en in het vakmanschap en de integriteit van ambtenaren (Raat, anoniem).

4. Vervolg
De staatscommissie neemt alle bijdragen aan de internetconsultatie mee in haar onderzoek, dat voor 1 juni 2024 moet leiden tot een advies aan de regering, het parlement en de rechtspraak. De commissie is van plan om in het voorjaar van 2024 via een tweede internetconsultatie oplossingsrichtingen aan het grote publiek voor te leggen. Mensen die bij de eerste internetconsultatie hebben aangevinkt dat zij berichten van de staatscommissie willen ontvangen, krijgen een uitnodiging voor de tweede internetconsultatie.

7b

Verslag tweede internetconsultatie

Terug naar inhoudsopgave

Verslag tweede internetconsultatie Staatscommissie rechtsstaat

1. Over dit verslag

De Staatscommissie rechtsstaat onderzoekt hoe de rechtsstaat in Nederland werkt en welke concrete maatregelen ervoor kunnen zorgen dat de rechtsstaat voor burgers beter gaat werken. De Staatscommissie opende eerder, bij aanvang van haar werkzaamheden, een internetconsultatie waarin burgers werden gevraagd naar hun ervaringen en perspectieven op de rechtsstaat. Voor dit onderzoek heeft de staatscommissie in de periode 26 maart tot en met 22 april 2024 opnieuw iedereen uitgenodigd om via internetconsultatie ervaringen te delen en mee te denken over verbeteringen, geformuleerd in 8 vragen. De internetconsultatie heeft 76 unieke reacties opgeleverd, die samen honderden pagina's aan ervaringen en inzichten bevatten. In dit document doet de commissie verslag van de rode draden in de reacties.

De staatscommissie is opnieuw veel dank verschuldigd aan iedereen die de tijd en moeite heeft genomen om via internetconsultatie een bijdrage te leveren; de commissie is onder de indruk van het aantal reacties en de kwaliteit ervan. De bijdragen vormen een waardevolle aanvulling op de ervaringen en inzichten die de staatscommissie het afgelopen jaar heeft gehoord via onder meer gesprekken met burgers op locatie, een landelijk burgerpanel en rondetafelgesprekken. Op de website van de staatscommissie is meer informatie te vinden over het onderzoek en manieren waarop mensen hieraan hebben bijgedragen.

De staatscommissie heeft iedereen die aanwezig was op de burgerpanels uitgenodigd om bij te dragen aan de internetconsultatie, en deze toegankelijk gemaakt voor ieder ander die een bijdrage wilde delen. Mensen die bij de eerste internetconsultatie hebben aangevinkt dat zij berichten van de staatscommissie willen ontvangen, ontvingen een uitnodiging voor de tweede internetconsultatie. Daarnaast is via Linkedin en de nieuwsbrief verwezen naar de internetconsultatie.

Dit verslag gaat hierna in op de aard en inhoud van de ontvangen reacties (§ 2-3) en het vervolg (§ 4).

2. Over de reacties

De internetconsultatie heeft 76 unieke reacties opgeleverd, waarvan er 69 openbaar zijn. 7 reacties zijn op verzoek van de auteur afgeschermd, wat betekent dat ze alleen zichtbaar zijn voor de staatscommissie en haar secretariaat. Bij 28 openbare reacties hebben mensen ervoor gekozen geen naam op te geven. Deze anonieme reacties zijn wel zichtbaar op de website. Dit verslag gaat over de inhoud van de openbare reacties, inclusief de anonieme.

Verreweg de meeste reacties zijn op persoonlijke titel geschreven. Een aantal organisaties, waaronder Bits of Freedom, de KGvB, en VBSO/VGS hebben gereageerd.

3. De reacties op de verschillende vragen

Hoe kan beleid en regelgeving minder ingewikkeld worden?

Er worden veel verschillende oplossingen aangedragen, waarbij ook de richtingen sterk uiteenlopen. Het explicieter meenemen van de impact en uitvoerbaarheid op burgers in nieuwe wetgeving is een van de oplossingen die veel genoemd is (Schneider, J. M. Barendrecht, BBA H.S. Troenokarso, Stichting PEP). Sommige reacties haakten in op het verminderen van uitzonderingen en aanvullingen van wetten (E Anoniem, niet-gepubliceerde reactie). Een enkeling pleit ervoor meer loketten te digitaliseren (Zeyhan Guvenc).

Welke wetgeving moet als eerste worden vereenvoudigd?

De wetgeving rondom sociale zekerheid wordt het meest genoemd als wetgeving waar vereenvoudiging noodzakelijk is (o.a.: anoniem, B. M. Rijvers, V.M. Rosenthal, Drs B.J. Boshoven, Anoniem, anoniem, Wolbers, Scheffer, een aantal niet-gepubliceerde reacties), een aantal reacties gaat ook expliciet in op het toeslagenstelsel (anoniem, Anoniem). Sommigen pleiten dan voor een basisinkomen als vervanging (R.J. Beckman). Een enkeling gaat in op andere thema's, zoals de WOZ- (Struijs, G. Groen), Algemene Wet bestuursrecht (mr.dr. L.M. Koenraad), en fundamentele vrijheden in relatie tot privacy (Bits of Freedom) en stikstofwetgeving (Anoniem).

Hoe kan bij maatwerk willekeur vermeden worden?

De ruimte die in wetgeving bestaat om uitzonderingen te maken zou volgens sommigen uitgebreid

moeten worden, hiervoor zou meer duidelijkheid moeten bestaan. (Koopmeiners, Wolbers). Ook samenwerking tussen ambtenaren wordt als uitkomst gezien bij moeilijke casuïstiek (Drs B.J. Boshoven, Scheffer, Anoniem) Er is een aantal reacties waarin zorgen worden geuit over maatwerk, bijvoorbeeld omdat het afbreuk doet aan gelijke behandeling. (Anoniem, Anoniem, J. G. de Boer, anoniem).

Hoe kan het contact tussen burger en overheid verbeterd worden?
Verschillende mensen kaarten in hun reactie het grote belang van simpeler en duidelijke communicatie aan (Anoniem, B. M. Rijvers, M.E.A.J. van de Wetering, mr.dr. L.M. Koenraad, Anoniem, Anoniem, Wolbers). Ook het luisterende vermogen van overheid en de houding van de overheid tegenover de burger in het algemeen wordt als verbeterpunt genoemd (Anoniem, Dr. H. F. van Garderen, C. Roorda, Anoniem, J. M. Barendrecht, J Marijnissen, BBA H.S. Troenokarso). De reactietijd, telefonisch en via de mail, kan beter (Anoniem, Ana Belle, Anoniem, Anoniem) en directere communicatie met de overheid wordt op prijs gesteld (Anoniem).

Hoe kan doorprocederen door overheidsorganisaties worden verminderd?
Meerdere reacties gaan in op een wenselijke cultuurverandering bij de overheid (Anoniem, Anoniem, Scheffer) die nodig is om doorprocederen te verminderen. Sancties of andere consequenties, bijvoorbeeld in de vorm van een boete voor de overheidspartij, en extra voorwaarden bij onnodig doorprocederen worden ook genoemd. (M.E.A.J. van de Wetering, V.M. Rosenthal , j. van Dam, Anoniem, Anoniem, A Lam, E Anoniem, G. Kuijpers). Anderen vinden doorprocederen juist blijk geven van een gezonde rechtsgang (B. van Aarle). Een aantal reacties noemt mediation of een buitengerechtelijke oplossing tussen burger en overheid als uitkomst (Anoniem, Anoniem, Anoniem, Wolbers, BBA H.S. Troenokarso, Zeyhan Guvenc).

Hoe kunnen te grote beloften van de politiek en overheid worden voorkomen?
Eerlijke en realistische communicatie door de overheid (anoniem, V.M. Rosenthal, G. Kuijpers, VSBO), termijnen voor de positie van bestuurders (Anoniem), en de rol van ministeries en ambtenaren komt naar voren: een proactieve houding wordt als oplossing gezien (AA Hanemaaijer, anoniem, Anoniem, Anoniem). Een aantal respondenten ziet sancties op het niet waarmaken van beloftes als uitkomst (Anoniem, M.E.A.J. van de Wetering). Anderen suggereren dat een cultuuromslag bij politici een manier is om te grote beloftes te voorkomen (Anoniem).

Hoe kan de burger beter worden betrokken bij vormgeving van beleid?
Meerdere reacties gaan in op de inzet van burgerberaden en burgerpanels (Anoniem, Anoniem, G. Kuipers, Wolbers, Anoniem, C. Roorda, Anoniem). Hier uiten sommigen zorgen over, wegens gebrek aan democratische legitimatie (Stichting PEP). Co-creatie als manier om burgers te betrekken wordt ook genoemd (Anoniem, Anoniem), evenals referenda (Scheffer, BBA H.S. Troenokarso, V.M. Rosenthal, anoniem). Het dienstbaarheidsbeginsel als uitgangspunt voor betrokkenheid van burgers is ook voorgesteld (mr. dr. L.M. Koenraad). Tenslotte noemen sommigen de internetconsultatie als geschikt middel om de burger meer te betrekken bij de vormgeving van beleid (Anoniem, Anoniem, Anoniem)

Hoe kan worden gestimuleerd dat burgers, politici, bestuurders en ambtenaren een beter idee hebben van het belang van de rechtsstaat voor henzelf en de samenleving? En hoe kunnen burgers, politici, bestuurders en ambtenaren worden gestimuleerd dat ze gaan bijdragen aan het onderhoud van de rechtsstaat?
Sommige mensen zoeken de oplossing in meer kennis over grondrechten, en zien dit als een taak voor het onderwijs (B. M. Rijvers) Ana Belle, Anoniem, T. van Tijn, Anoniem, Anoniem, Koopmeiners, Zeyhan Guvenc). Ook wordt gepleit voor bijscholing van ambtenaren, politici en bestuurders (Anoniem,, Anoniem, Anoniem, en betere communicatie in 'Jip en Janneke' taal (AA Hanemaaijer, V.M. Rosenthal, Drs B.J. Boshoven, A. Lam). Betere waarborgen op het gebied van lobbyen-activiteiten (Stichting PEP), en verduidelijking over het begrip rechtsstaat zijn andere suggesties (Anoniem, Anoniem).

4. Vervolg

De staatscommissie neemt alle bijdragen aan de internetconsultatie mee in haar onderzoek, dat in juni 2024 moet leiden tot een advies aan de regering, het parlement en de rechtspraak.

8a

Rapportage eerste flitspeiling

Terug naar inhoudsopgave



Bijlage 2. Resultaten flitspeiling

Staatscommissie rechtsstaat

0-meting Flitspeiling rechtsstaat 2023

21 juni, 2023

Colofon

In opdracht van

Staatscommissie rechtsstaat

Projectcode

DPC2121-9 Flitspeiling rechtsstaat

Opdrachtgever(s)

Lotte van der Laan, Rien Boer

CHOICE insights + strategy

Arno van Welzen, Debbie Soeters

Inhoudsopgave

01. Management samenvatting 4

02. Opzet & uitvoering 7

03. Resultaten 9
    3.1 Kennis rechtsstaat 10
    3.2 Waarden rechtsstaat 14

01 Management samenvatting

Samenvatting

Rechtsstaat veelal geassocieerd met rechten/rechtsspraak, gevolgd door vrij- en gelijkheid; bescherming weinig genoemd

Kennis & ervaring rechtsstaat

- Ongeveer 1 op de 3 denkt dat de eigen kennis van de rechtsstaat redelijk goed tot heel goed is (34%).
- Spontaan denken Nederlanders bij de rechtsstaat het vaakst aan recht-spraak (19%), rechten (15%) en wetten/plichten (12%). Vrijheid wordt door 7% genoemd, gelijkheid door 5%, en bescherming nauwelijks.
- Gevraagd naar het doel van de rechtsstaat denkt men spontaan het vaakst aan rechten (18%), eerlijkheid (16%), wetten/regels (11%), bescherming en orde (beide 10%). Gelijkheid wordt door 9% genoemd, vrijheid door 4%
- Partijen die het vaakst gelinkt worden aan de rechtsstaat:
  - Rechters (72%)
  - OM (61%)
  - Politie (56%)
  - Advocaten (54%)
  - Rijksoverheid & 2e Kamer (beide 47%)
- Ervaringen met de rechtsstaat komen meestal voort uit werk (10%), scheiding (9%), contact met politie/handhaving (9%), rechtbank (8%) en de Belastingdienst (8%).
- Rechters (46%), politie (42%) en advocaten (41%) zijn het vaakst betrokken bij ervaringen met de rechtsstaat.

Waarde(n) rechtsstaat

- 48% vindt het *heel* belangrijk dat er een rechtsstaat is, vooral vanwege ‘gelijkheid’ en ‘wetten/plichten’ dan zij die de rechtsstaat *minder* belangrijk vinden.
- Nederlandse rechtsstaat krijgt gemiddeld een krappe voldoende: 6,3.
- Spontaan vindt men de belangrijkste redenen voor het bestaan van een rechtsstaat: wetten en plichten (14%), rechten en rechtsspraak (13%), controle en orde (11%) en gelijkheid (10%). Beschermen wordt door slechts 8% genoemd als belangrijke reden voor het bestaan van een rechtsstaat, vrijheid door 4%.
- Bij de kern van de rechtsstaat denkt men spontaan aan rechten en rechts-spraak (24%), gelijkheid (24%), eerlijkheid (24%), en wetten en regels (22%). Vrijheid wordt door 19% genoemd en bescherming vrijwel niet.
- Eén op de acht (12%) heeft zelf wel eens te maken gehad met de rechts-staat, vooral via werk, scheiding of politie.
- **Veranderen rechtsstaat:** 23% heeft geen idee wat er veranderd moet worden aan de rechtsstaat of wenst niets te veranderen. 14% zou de straffen aan willen passen en 10% wil wijzigingen zien in de politiek.
- **Bedreiging rechtsstaat:** asielzoekers vormen volgens Nederlanders de grootste bedreiging voor de rechtsstaat (15%), gevolgd door criminaliteit en terrorisme (11%) en de regering en overheid (7%).

Samenvatting

Vrijheid belangrijk en goed beoordeeld; rechtvaardig-, eerlijk- en gelijkheid belangrijk, maar onder druk of slecht oordeel

Belang waarden rechtsstaat (top-5):

- Vrijheid 44%
- Gelijkheid 40%
- Rechtvaardigheid 40%
- Eerlijkheid 39%
- Onafhankelijke rechtspraak 35%

Waarden rechtsstaat (% (zeer) goed; top-5)

- Democratische vertegenwoordiging (71%)
- **Vrijheid (67%)**
- **Onafhankelijke rechtsspraak (62%)**
- Mensenrechten (57%)
- Rechtszekerheid (54%)

Waarden rechtsstaat onder druk (top-5):

- **Eerlijkheid 26%**
- Verantwoording 24%
- Openheid, transparantie 22%
- Veiligheid 21%
- **Gelijkheid 20%**

Waarden rechtsstaat (% (zeer) goed; *bottom-5*)

- Toegankelijkheid recht (35%)
- **Rechtvaardigheid (31%)**
- **Eerlijkheid (29%)**
- Openheid, transparantie (24%)
- Verantwoording (21%)

De vetgedrukte warden komen terug in de top 5 belangrijkste warden; De kleuren in de top 5 belangrijkste waarden verwijzen naar hoe men over deze waarden oordeelt

02 Opzet & uitvoering

Opzet & uitvoering

Centrale vraag, doelstellingen en uitvoering

Aanleiding

In opdracht van de Staatscommissie rechtsstaat is een flitspeiling uitgevoerd om inzicht te krijgen in de bekendheid, kennis en houding ten aanzien van de rechtsstaat. De aanleiding voor dit onderzoek is de opdracht van de Staatscommissie om om vanuit het perspectief van de burger het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking ervan.

Centrale vraag

In hoeverre is de burger bekend met de rechtsstaat, welke associaties en ervaringen heeft men met de rechtsstaat en welke waarden koppelt men aan de rechtsstaat in relatie tot de overheid?

Doelstellingen

- Inzicht in kennisniveau over rechtsstaat en welke associaties burger hierbij heeft
- Inzicht geven in welke waarden burgers koppelen aan overheid en rechtsstaat
- Inzichtelijk maken aan welke organisaties burger denkt als het gaat om overheid en rechtsstaat
- Inzicht geven hoe beeld en houding ten opzichte van de overheid en rechtsstaat wordt gevormd

Populatie & steekproef

- Nederlanders van 18+ jaar.
- Nederlandse bevolking: n=1.207. Bij 95% betrouwbaarheid is de foutmarge 3%.

Datacollectieperiode

8- 12 juni 2023

Weging

De steekproef onder de Nederlandse bevolking is representatief voor de gehele Nederlandse bevolking naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau op basis van de Gouden Standaard (MOA, CBS).

03 Resultaten

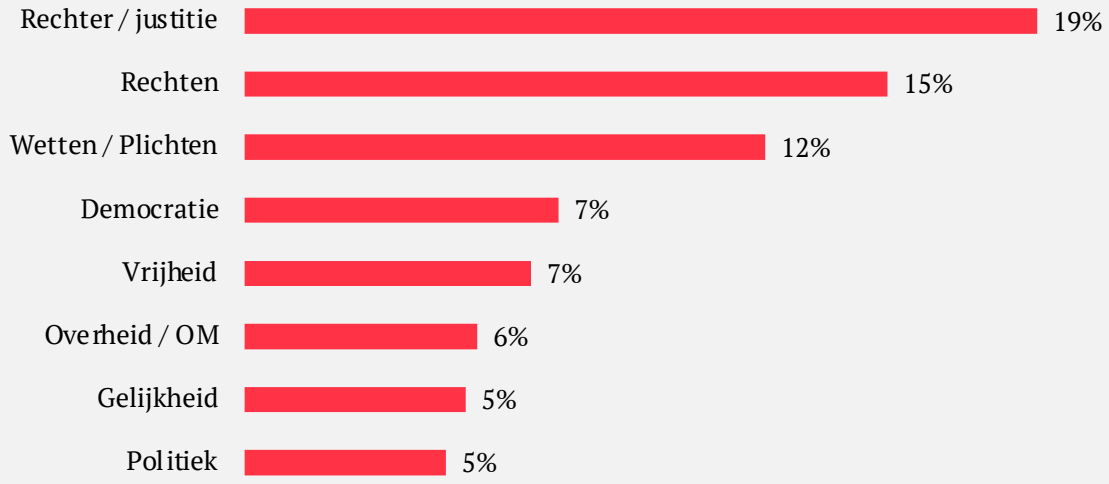
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

3.1 Kennis rechtsstaat

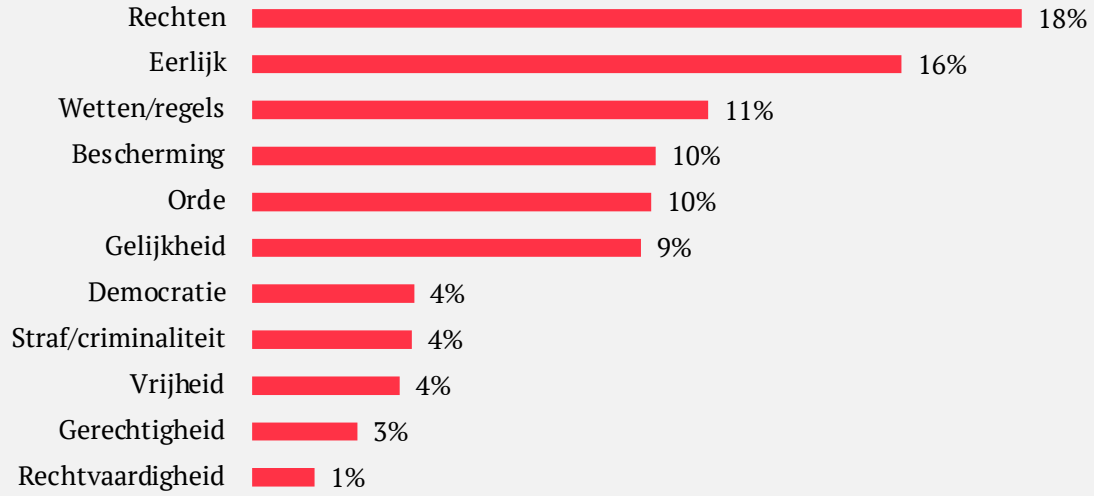
Rechtsstaat associaties vooral juridisch van aard

Belangrijkste doel van de rechtsstaat is eveneens sterk juridisch, tiende noemt ‘bescherming’

Top-of-mind kennis rechtsstaat
Basis: allen (N=1207)



Belangrijkste doel rechtsstaat (spontaan)
Basis: random selectie (n=300)



V100a: Wat is het eerste wat in je opkomt als je denkt aan **de rechtsstaat?**
V100b: Wat is volgens jou het belangrijkste doel van **een rechtsstaat?**

Toelichting associaties en doel rechtsstaat

Bloemlezing open antwoorden

Top-of-mind rechtsstaat

- *"Dat wij wetten hebben en dat die worden gehandhaafd. En dat er rechters zijn die een oordeel vellen."*
- *"Democratie met een onafhankelijke rechtspraak"*
- *"Aan de rechters en de strafmaat in Nederland."*
- *"Dat de regering probeert om voor iedereen het beste te doen en dat iemand eerlijk wordt veroordeeld"*
- *"De regels die gemaakt zijn in ons land en hoe deze worden nageleefd, als dit niet gebeurt zoals rechtelijk bepaald, staan hier verschillende sancties op."*
- *"Dat de staat erop toeziet dat aan iedereen recht gedaan word"*
- *"Dat de inwoners door het recht worden beschermd"*
- *"Dat er gerechtigheid is voor allen die in Nederland verblijven."*
- *"Dat er rechten en plichten zijn vastgelegd in de wet"*
- *"De wet die voor de burgers probeert te beschermen en rechtvaardigheid maakt"*
- *"Iedereen heeft gelijke rechten en wetten waar ze zich aan moeten houden, onafgezien wie je bent."*

Spontaan doel rechtsstaat

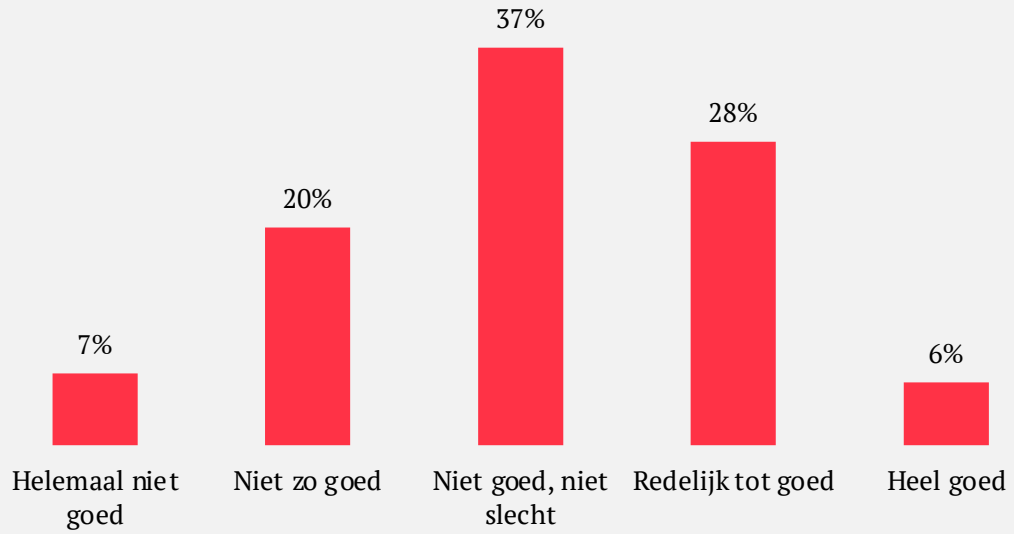
- *"Voor iedereen gelijke rechten en rechtszekerheid"*
- *"De vrijheid van mensen beschermen en de rechten van mensen beschermen..."*
- *"Wederzijdse rechten zijn vastgelegd voor burger en overheid"*
- *"Dat je je recht kan krijgen en dat het land je niet zomaar oppakt zonder rechtspraak"*
- *"Gelijke rechten voor iedereen"*
- *"Leven in een democratisch land waar rechters onafhankelijk zijn"*
- *"Dat iedereen recht heeft op een eerlijk proces"*
- *"iedereen gelijk"*
- *"een eerlijke behandeling bij allerlei geschillen"*
- *"Eerlijke samenleving"*
- *"Eerlijke rechten voor iedereen"*

V100a: Wat is het eerste wat in je opkomt als je denkt aan **de rechtsstaat?**
V100b: Wat is volgens jou het belangrijkste doel van **een rechtsstaat?**

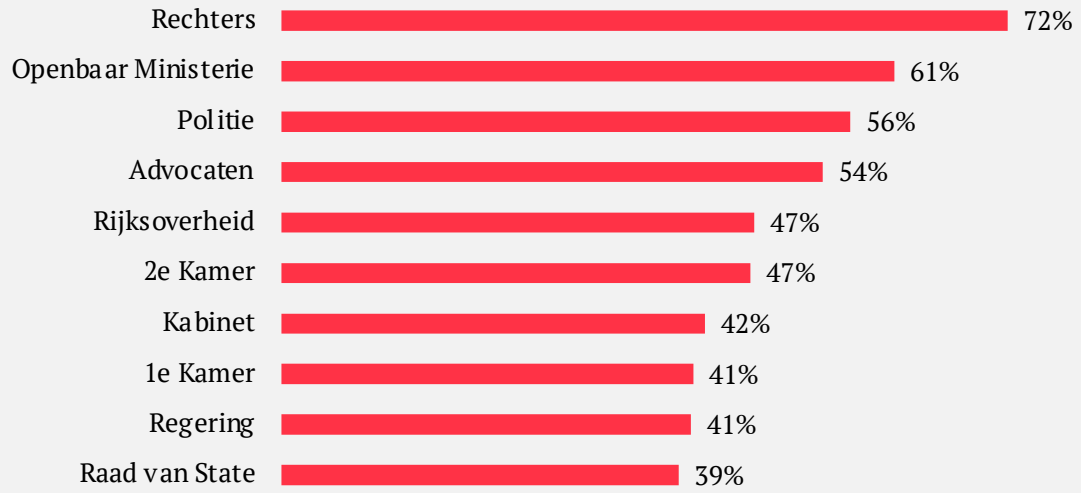
Een derde vindt de eigen kennis ‘redelijk’ tot ‘heel’ goed

Partijen die met de rechtsstaat worden geassocieerd zijn veelal rechters, OM, politie en advocaten

Kennis inhoud rechtsstaat
Basis: allen (N=1207)



Kennis partijen rechtsstaat (top-10)
Basis: allen (N=1207)



V105: Hoe goed ben jij bekend met **de Nederlandse rechtsstaat** denk je?
V101a: Als je het begrip ‘rechtsstaat’ eens in gedachten neemt, welke organisaties of instanties komen dan bij jou op?

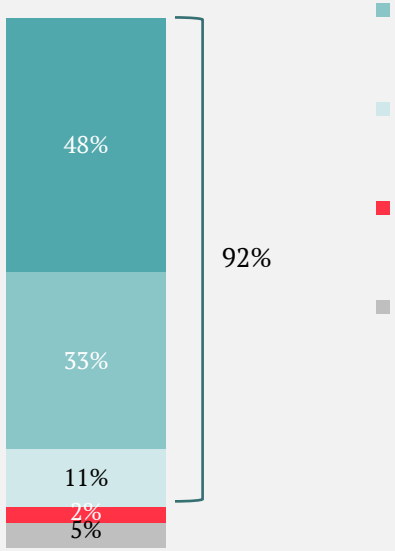
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

3.2 Waarden rechtsstaat

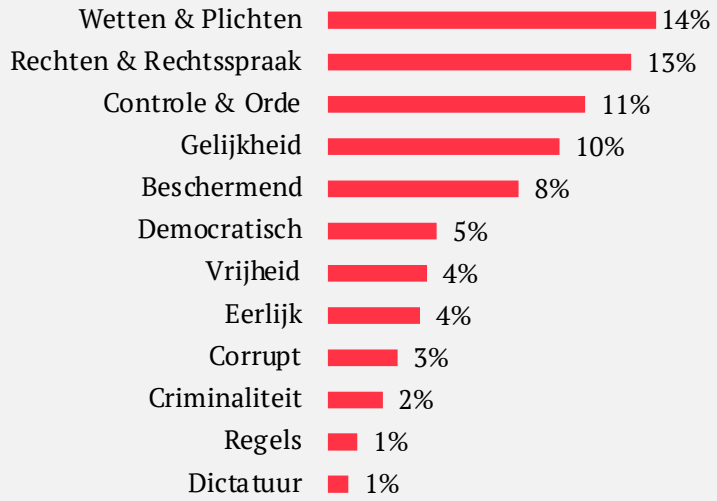
Bijna helft vindt heel belangrijk dat NL een rechtsstaat is

De belangrijkste redenen hiervoor zijn wetten & plichten, rechten & rechtspraak en controle & orde

Belang rechtsstaat
Basis: allen (N=1207)



Belang rechtsstaat (spontaan)
Basis: random selectie (n=300)



Belang gesplitst naar oordeel belang rechtsstaat

- Nederlanders die de rechtsstaat *heel* belangrijk vinden noemen vaker gelijkheid (14%) als reden voor het belang van de rechtsstaat dan degenen die de rechtsstaat belangrijk vinden (4%)
- Degenen die de rechtsstaat *heel* belangrijk vinden noemen ook vaker rechten en rechtsspraak als reden voor het belang van de rechtsstaat (16%), dan zij die de rechtsstaat *enigszins* belangrijk vinden
- Nederlanders die de rechtsstaat belangrijk vinden noemen vaker wetten en plichten als de reden voor het belang van de rechtsstaat (18%), dan degenen die de rechtsstaat *enigszins* belangrijk vinden (4%)

V102a: De rechtsstaat wordt omschreven als: **een staatsvorm waarin de overheid gebonden is aan het recht**. Hoe belangrijk vind jij dat Nederland een rechtsstaat is?
V102b: Kun je toelichten *waarom* jij de rechtsstaat belangrijk/onbelangrijk vindt voor Nederland?

Toelichting belang rechtsstaat: een bloemlezing

Rechtsstaat (enigszins) belangrijk

- *"Omdat iedereen dan gelijk behandeld wordt volgens wetten die gemaakt worden door de regering die is gekozen door de bevolking"*
- *"Omdat dat de rechten en plichten van de ingezeten beschermt en monitort. Het zorgt voor vrede, veiligheid en gelijkwaardigheid van alle burgers"*
- *"Voor gelijke behandeling en orde"*
- *"Om zo een eerlijke samenleving te behouden"*
- *" Controle voorkomt de kans tot radicalisering"*
- *"Omdat de rechten voor alle mensen gewaarborgd moeten zijn, als je je recht niet krijgt moet je dat kunnen halen"*
- *"Ook de overheid moet zich houden aan het recht"*
- *"Het is belangrijk om de rechten te waarborgen en daarnaast een bepaald zekerheid en veiligheid te geven"*
- *"Het is goed dat een ieder gehouden word aan afgesproken regels en wetgeving maar ook door stemmingen dat we met mekaar die regels en wetgeving maken."*

Rechtsstaat onbelangrijk

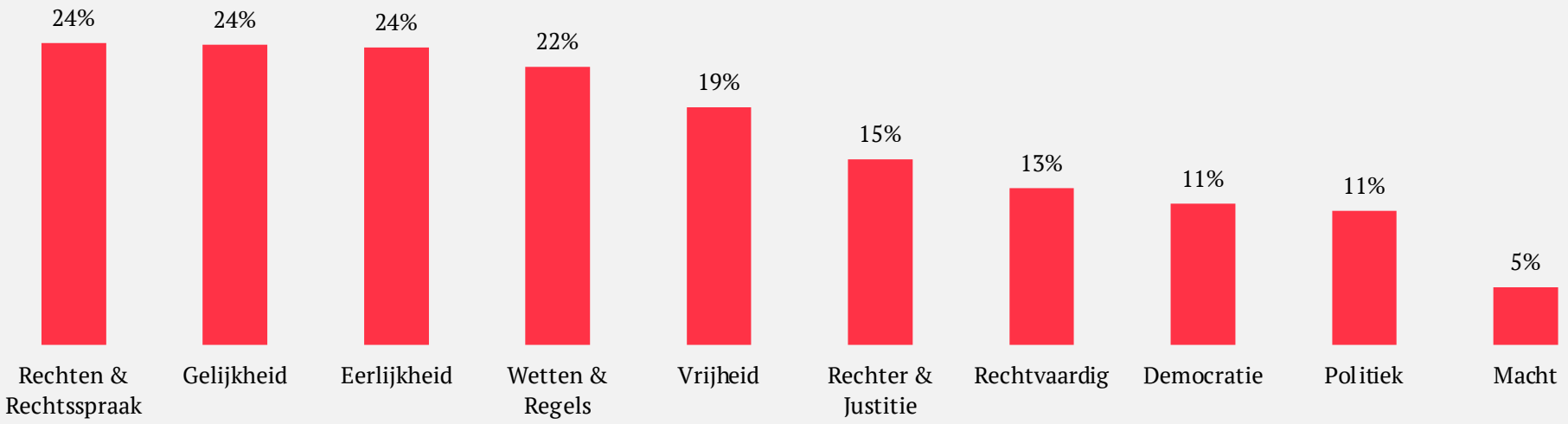
- *"Omdat die niet echt werkt"*
- *"Rechtspraak vrij van overheid"*
- *"Burger heeft weinig positiefs aan deze vorm"*

V102b: Kun je toelichten *<u>waarom</u>* jij de rechtsstaat belangrijk/onbelangrijk vindt voor Nederland?

Recht, gelijkheid en eerlijkheid vormen kern van rechtsstaat

Bescherming wordt spontaan vrijwel niet genoemd als onderdeel van de kern van de rechtsstaat

Spontane kern rechtsstaat
Basis: random selectie (n=300)



V103: Als jij denkt aan: **'de kern van een rechtsstaat',** welke 3 waarden, woorden, begrippen komen dan in jou op? Waar denk jij dan zoal aan?

Toelichting kern rechtsstaat

Bloemlezing letterlijke antwoorden

Rechten & Rechtsspraak

- *“rechtsgelijkheid”*
- *“Recht”*
- *“rechtspreken”*
- *” grondrechten”*
- *“rechtszekerheid”*
- *“rechten”*
- *“Transparante rechtspraak”*
- *“Goed recht spreken bij een veroordeling”*

Gelijkheid

- *“Gelijkheid”*
- *“rechtsgelijkheid”*
- *“gelijkheid voor de wet”*
- *“Gelijkwaardigheid”*
- *“Gelijke plichten”*
- *“Gelijke rechten*
- *“Iedereen gelijk”*

Eerlijkheid

- *“Eerlijk”*
- *“Eerlijkheid voor iedereen”*
- *“Eerlijke behandeling”*
- *“Eerlijk proces”*

Vrijheid

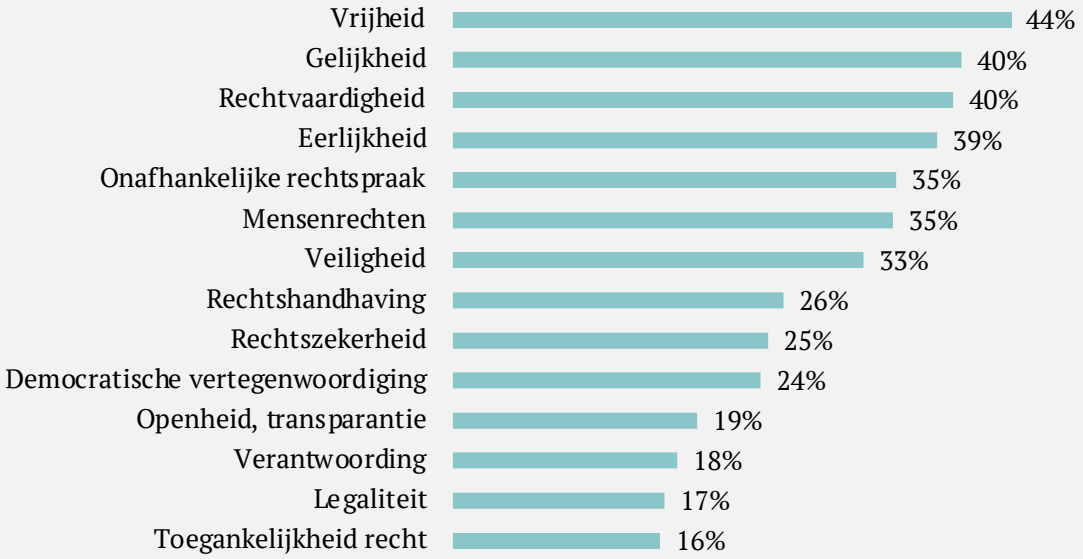
- *“vrijheid”*
- *“vrijheid van spreken”*
- *“vrijheid van meningsuiting”*

V103: Als jij denkt aan: **‘de kern van een rechtsstaat’,** welke 3 waarden, woorden, begrippen komen dan in jou op? Waar denk jij dan zoal aan?

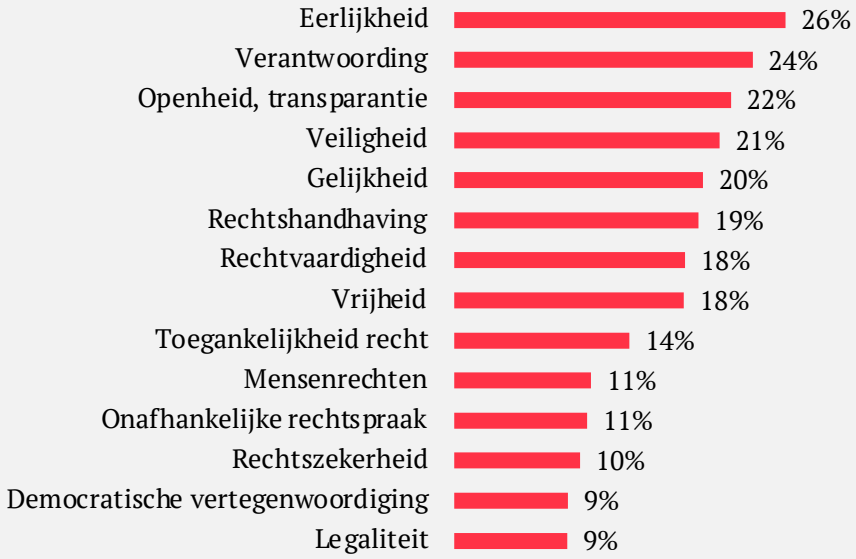
Top 3 waarden: vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid

Eerlijkheid staat volgens een kwart onder druk; rechtvaardigheid,m vrijheid en gelijkheid volgens ongeveer 1 op de 5

Belang waarden rechtsstaat
Basis: allen (N=1207)



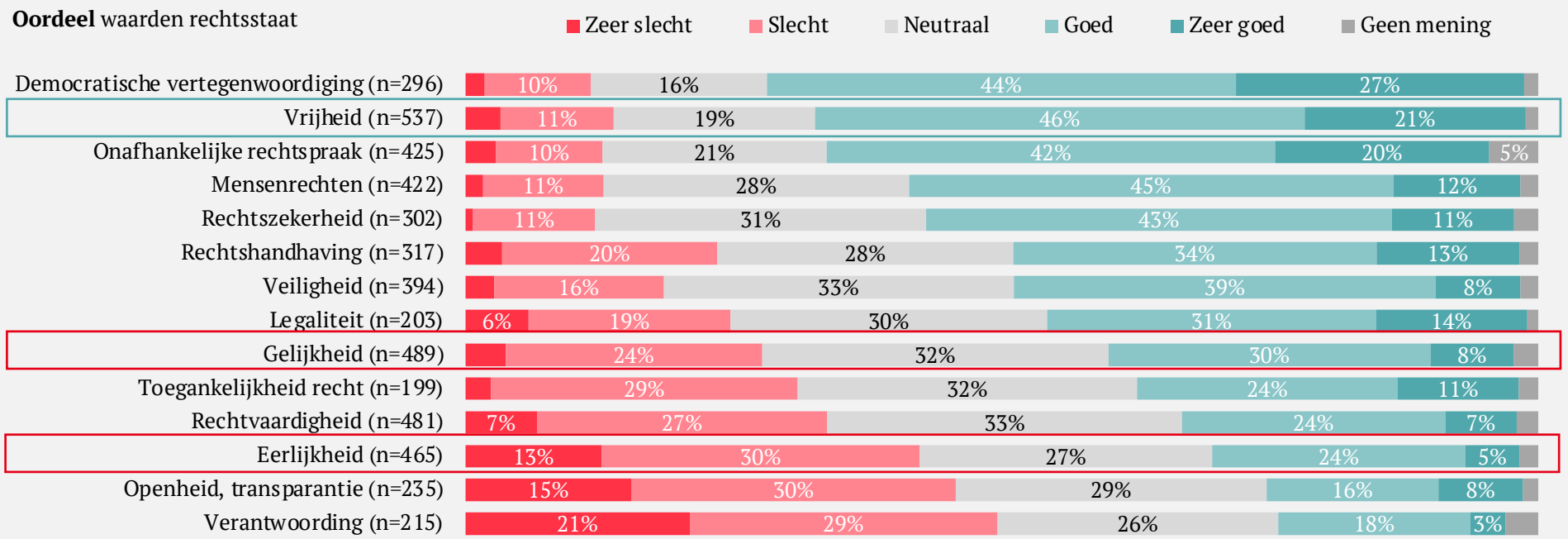
Waarden rechtsstaat **onder druk**
Basis: allen (n=1207)



V104a: Hieronder staan een aantal waarden. Welke waarden vind jij het belangrijkst voor **de rechtsstaat in Nederland**?
V104c: Welke van de onderstaande waarden van een rechtsstaat staan volgens jou **in Nederland het meest onder druk?**

Vrijheid belangrijkste waarde en goed beoordeeld

Rechtvaardigheid #3 en eerlijkheid #4 in belang worden door ruim 40% als ‘slecht’ beoordeeld, verantwoording scoort het laagst: 50% vindt dit in Nederland (zeer) slecht en ook openheid, transparantie scoort zeer laag



Belang waarden rechtsstaat (top-5):

- **Vrijheid 44%**
- **Gelijkheid 40%**
- Rechtvaardigheid 40%
- **Eerlijkheid 39%**
- Onafhankelijke rechtspraak 35%

Waarden rechtsstaat onder druk (top-5):

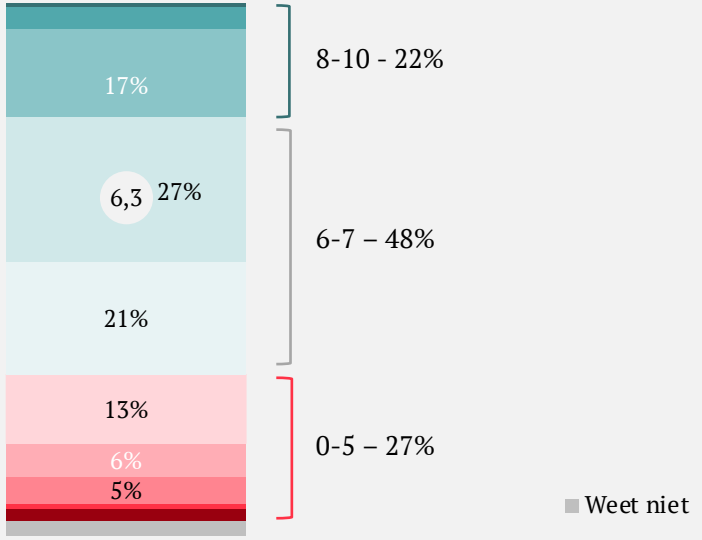
- **Eerlijkheid 26%**
- Verantwoording 24%
- Openheid, transparantie 22%
- Veiligheid 21%
- **Gelijkheid 20%**

V104b: Hoe goed of slecht vind jij dat de **rechtsstaat in Nederland** het doet als het gaat om ”waarde”?

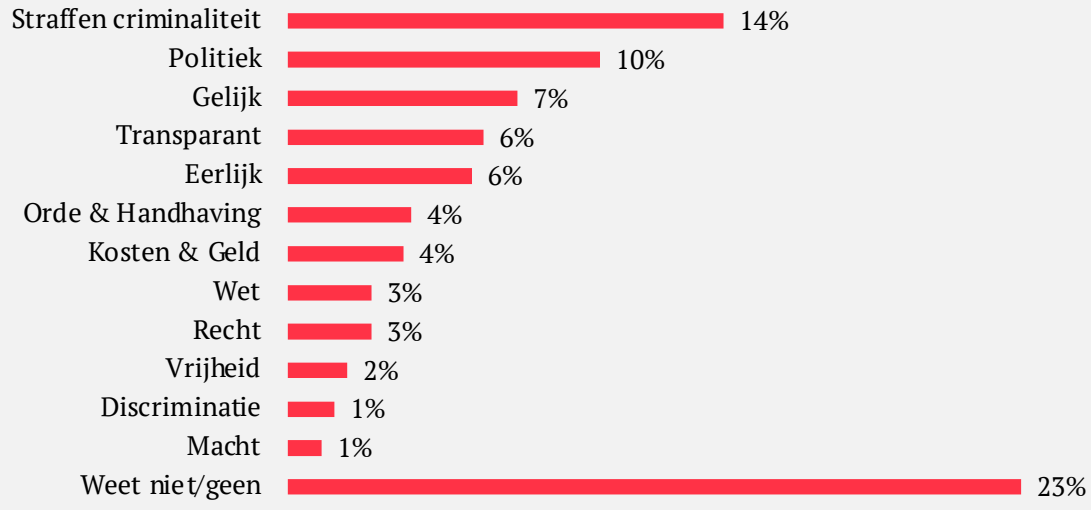
De rechtsstaat krijgt gemiddeld een 6,3

Straffen voor criminaliteit en politiek voornaamste verbeterpunten; 23% heeft geen spontane verbeterpunten

Oordeel functioneren rechtsstaat (rapportcijfer)
Basis: allen (n=1207)



Toelichting veranderen aan rechtsstaat
Basis: random selectie (n=300)



V107a: Hoe goed of slecht vind jij dat **de rechtsstaat in Nederland** in het algemeen functioneert, uitgedrukt in een rapportcijfer tussen 1 en 10?
V107b: Als je zelf één ding aan de Nederlandse rechtsstaat zou mogen veranderen, wat zou dat dan zijn?

Toelichting veranderen rechtsstaat

Bloemlezing letterlijke open antwoorden

Straffen criminaliteit

- *“Er zouden wel wat strengere straffen opgelegd mogen worden. Berechten van minderjarigen.”*
- *“Ophouden met pappen en nat houden; mensen die over de schreef gaan ook nu eens een keer echt aanpakken”*
- *“Strengere straffen voor vergrijpen”*
- *“Zwaarder straffen”*
- *“Bepaalde wetten mogen van mij wel veranderen. Ik ben voor zwaardere en hogere straffen voor bijv moord, kinder/dierenmishandeling, verkrachting ed.”*
- *”Als je iemand vermoord opsluiten 50 jaar”*
- *“Corruptie harder aanpakken, fraudeurs niet weg laten komen met hun criminele activiteiten (denk aan Vestia schandaal en kinderopvang schandaal)”*
- *“Criminelen uit het land zetten.”*
- *“Hogere straffen en meer politie op straat”*
- *“Hardere straffen voor mensen die zicht niet aan de regels willen houden.”*

Politiek

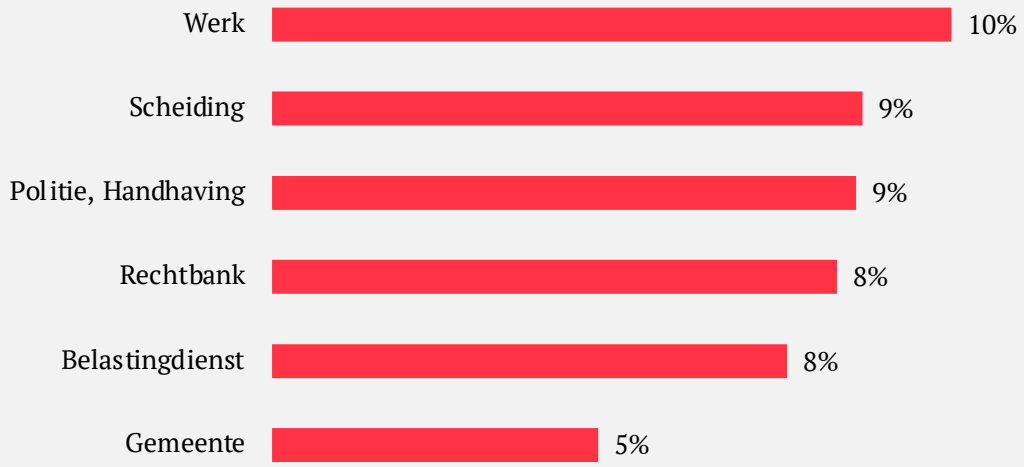
- *“Dat de 2de kamer eerder gestraft worden als ze wat fout doen”*
- *“Politici en het parlement aansprakelijk stellen voor misdaden(toeslag affaire, misstappen van politici tijdens corona en niet hun afspraken nakomen)”*
- *“Rutte eruit en een betere kabinet, geen gezeur”*
- *“Regering van nu vervangen”*
- *“Minder partijen, zodat er wat meer duidelijkheid en structuur komt”*
- *“Compleet nieuw kabinet/regering kiezen”*
- *“Stelende ,bedriegende ,liegende ministers of president per direct kunnen ontslaan door de burgers en net als de gewone burger berechten en opsluiten voor hun misdragingen”*
- *“Grotere verantwoordelijkheid eisen bij de overheid”*

V107b: Als je zelf één ding aan de Nederlandse rechtsstaat zou mogen veranderen, wat zou dat dan zijn?

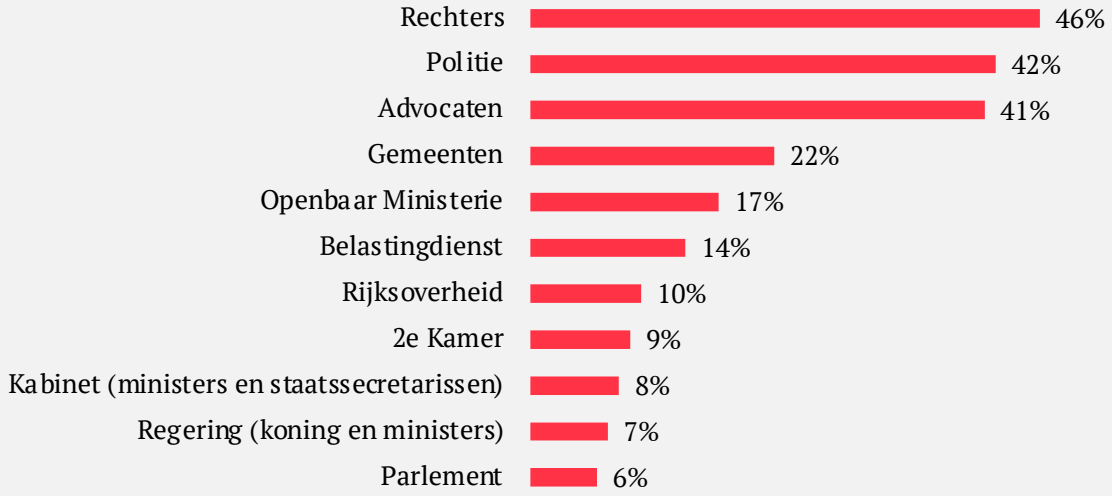
Ervaring rechtsstaat (12%) via werk, scheiding of politie

Rechters, politie en advocaten zijn het vaakst betrokken bij de ervaring met de rechtsstaat

Toelichting te maken gehad met rechtsstaat
Basis: heeft te maken (gehad) met rechtsstaat (n=143; **12% totaal)**



Welke organisaties betrokken bij contact rechtsstaat
Basis: contact (gehad) met rechtsstaat (n=143)



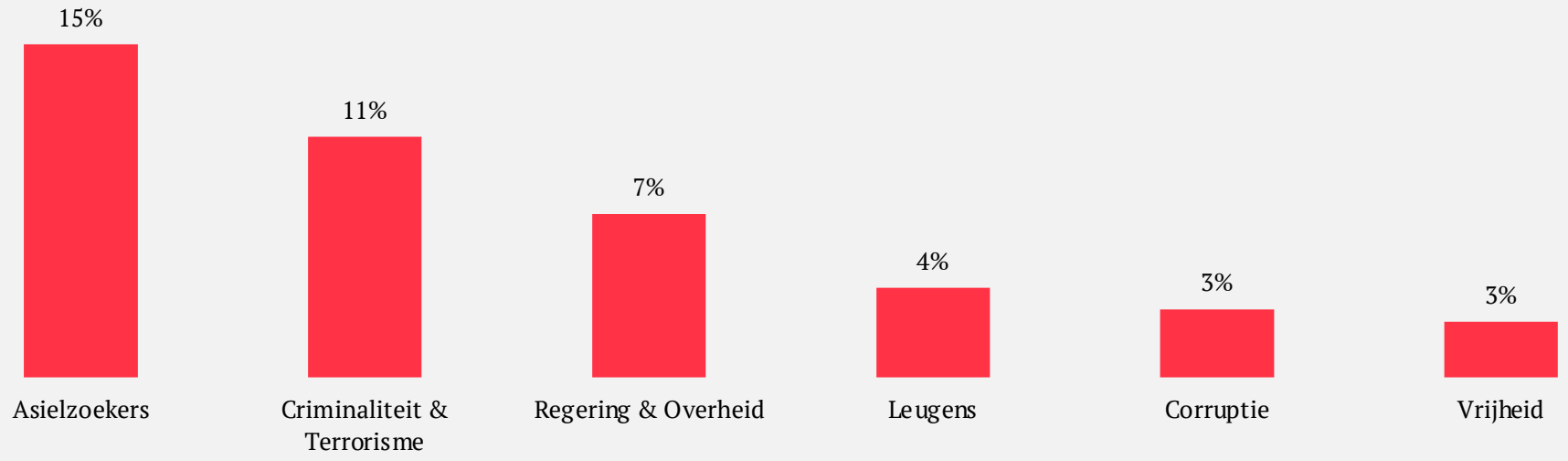
V108a: Er kunnen in je leven situaties zijn of zijn geweest waar je te maken hebt gehad met de organisaties en instanties behorend bij de Nederlandse rechtsstaat. Als dit het geval is geweest, kun je dan toelichten in welke situatie(s) je te maken hebt gehad of op dit moment hebt met de rechtsstaat?

V108b: Welke organisaties of instanties waren daarbij betrokken?

Asielzoekers gezien als belangrijkste bedreiging rechtsstaat

Ook criminaliteit en terrorisme worden door ruim 1 op de 10 genoemd als bedreiging

Grootste bedreiging rechtsstaat NL
Basis: random selectie (n=300)



SUGG01: Tenslotte, wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de rechtsstaat in Nederland?

Toelichting bedreiging rechtsstaat

Bloemlezing letterlijke antwoorden

Asielzoekers

- *“Vluchtelingen crisis”*
- *“Te zachte straffen en open grenzen, er is een te grote toestroom vluchtelingen wat Nederland niet aankan.”*
- *“Te veel buitenlanders het land binnen laten”*
- *“Mensen uit het buitenland die onvoorspelbare plannen hebben en andere regels gewend zijn.”*
- *“Immigratie / niet leven volgens de Bijbelse normen en waarden”*
- *“Het aantal vluchtelingen (uitgezonderd degene die vluchten voor de oorlog)”*
- *“Het aantal emigranten neemt de Nederlandse cultuur over en het aantal groeit explosief onhoudbaar.”*
- *“De asielzoekers die andere ideeën hebben over recht”*
- *“Dat er te veel mensen komen naar Nederland. Dus overbevolking”*
- *“Toestroom van illegalen”*

Criminaliteit & Terrorisme

- *“Terroristen en extreem rechts”*
- *“Terrorisme en harde criminaliteit”*
- *“Maffia praktijken, zoals omkopen ambtenaren en wethouders ect ect”*
- *“Geld en van daaruit criminaliteit en beïnvloeding van eerlijkheid, onpartijdigheid en rechtspraak”*
- *“Drugbendes dienen zwaarder te worden aangepakt. Idem geldt voor moordenaars en zeer gewelddadige overvallers dienen levenslang te krijgen ipv 10 jaar.”*
- *“De bedreigingen op personen vanuit de criminele wereld, die mensen proberen te beïnvloeden (politici, advocaten, rechters)”*
- *“Aanslagen”*

SUGG01: Tenslotte, wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de rechtsstaat in Nederland?



Choice

Sumatrakade 1299
1019 RM Amsterdam

020 521 06 60
info@thechoice.nl
www.choice-insights.nl

8b

Rapportage tweede flitspeiling

Terug naar inhoudsopgave



Staatscommissie rechtsstaat

1-meting flitspeiling Rechtsstaat 2024

April, 2024

Colofon

In opdracht van

Staatscommissie rechtsstaat

Projectcode

DPC2121-12 Flitspeiling rechtsstaat

Opdrachtgever(s)

Rien den Boer en Lotte van der Laan

CHOICE insights + strategy

Martin Siebelhoff, Demi Brama

Inhoudsopgave

01. Management samenvatting 4

02. Opzet & uitvoering 6

03. Resultaten 8
Kennis rechtsstaat 9
Onderdelen rechtsstaat 12
Vergroten kennis rechtsstaat 15
Presteren rechtsstaat 18
Bedreiging rechtsstaat 23

01 Management samenvatting

Samenvatting

Onderdelen rechtsstaat matig beoordeeld en bijna de helft toont belangstelling voor bepaalde thema's met betrekking tot de rechtsstaat

Kennis rechtsstaat

- Twee op de vijf denkt redelijk tot heel goed bekend te zijn met waar de Nederlandse rechtsstaat voor staat (43%)
- Meest genoemde top-of-mind associaties met betrekking tot de rechtsstaat zijn juridisch van aard: rechter/justitie (15%) en wetten/plichten (14%). Daarnaast wordt gelijkheid vaak genoemd (13%).
- Top 5 partijen waarmee de rechtsstaat wordt geassocieerd zijn: rechters (62%), het OM (56%), Tweede Kamer (51%), Rijksoverheid (48%) en het kabinet (46%).

Onderdelen rechtsstaat

- Het belangrijkst vindt men dat de overheid de ‘klassieke’ grondrechten beschermt en respecteert (25%) en dat alles wat de overheid doet op de wet is gebaseerd (23%).
- Vier op de vijf Nederlanders vinden dat wetten en besluiten makkelijker te begrijpen moeten zijn (84%) en dat mensen beter mee kunnen doen in de samenleving als zij beter geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten (82%).

Vergroten kennis rechtsstaat

- Men heeft de meeste interesse in meer informatie over welke grondrechten de burger heeft, hoe de overheid wordt gecontroleerd, dat het optreden van de overheid op de wet gebaseerd moet zijn en hoe de burger gebruik kan maken van rechtshulp (resp. 47%, 47%, 45% en 45% (heel) veel interesse).

Presteren rechtsstaat

- Nederlanders beoordelen de verschillende onderdelen van de rechtsstaat gemiddeld tussen een 5,5 en 6,3. Het beschermen van de vrijheid van de burger krijgt de hoogste score en de transparantie van de overheid de laagste score.
- ‘Corruptie/onbetrouwbaar’ wordt het vaakst als reden gegeven voor onvoldoende scores (24%). Voor de onderwerpen eerlijkheid van de overheid (47%), transparantie van de overheid (44%), verantwoording door de overheid over gemaakte keuzes (34%) en tegengaan van corruptie en vriendjespolitiek bij de overheid (49%) is corruptie/onbetrouwbaar de meest genoemde reden voor het geven van een onvoldoende.
- Onduidelijke taal/informatie wordt het vaakst als reden genoemd voor het onvoldoende scoren op begrijpelijkheid van het recht voor de burger (65%).
- Zeven op de tien geven aan dat er sprake is van bovengenoemde problemen bij politici/bestuurders van nationale overheden (70%).

Bedreiging rechtsstaat

- De meest genoemde bedreigingen van de rechtsstaat zijn: parlement/regering (10%), asielzoekers/immigratie (7%) en criminaliteit/terrorisme (5%).
- Het invoeren van een loket voor vragen aan de overheid wordt als het beste idee gezien voor het verbeteren van de rechtsstaat (47%).

02 Opzet & uitvoering

Opzet & uitvoering

Centrale vraag, doelstellingen en uitvoering

Aanleiding

De Staatscommissie rechtsstaat heeft in juni 2023 een flitspeiling laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de bekendheid, kennis en houding ten aanzien van de rechtsstaat. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de opdracht die de staatscommissie heeft gekregen om vanuit het perspectief van de burger het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking ervan.

Het onderzoek heeft de Staatscommissie rechtsstaat nuttige inzichten opgeleverd maar het onderzoek roept tevens een aantal (vervolg)vragen op. Om meer verdiepende inzichten te krijgen op de uitgevraagde thema's uit de 0-meting, is daarom een 1-meting gehouden.

Centrale vraag

In hoeverre is de burger bekend met de rechtsstaat, hoe ziet men de prestaties van de rechtsstaat, welke bedreigingen zijn er en hoe kan de rechtsstaat door de ogen van de burger nader verbeterd worden.

Doelstellingen

- Inzicht in het kennisniveau over de rechtsstaat, het belang en de betekenis van de rechtsstaat onder de burger.
- Inzicht geven in de prestaties van de rechtstaat.
- Inzichtelijk maken welke bedreigingen er zijn voor de rechtsstaat.
- Inzicht geven op welke wijze de rechtsstaat volgens de burger nader verbeterd kan worden.

Populatie & steekproef

- Nederlanders van 18+ jaar.
- Nederlandse bevolking: N=1.203. Bij 95% betrouwbaarheid is de foutmarge 2,83%.

Datacollectieperiode

24 - 28 maart 2024

Weging

De steekproef onder de Nederlandse bevolking is representatief voor de gehele Nederlandse bevolking naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en provincie op basis van de Gouden Standaard (MOA, CBS).

Leeswijzer

Als een waarde **dikgedrukt** en <u>onderstreept</u> is, is deze significant hoger dan de waarde uit een of meer andere groepen.

03 Resultaten

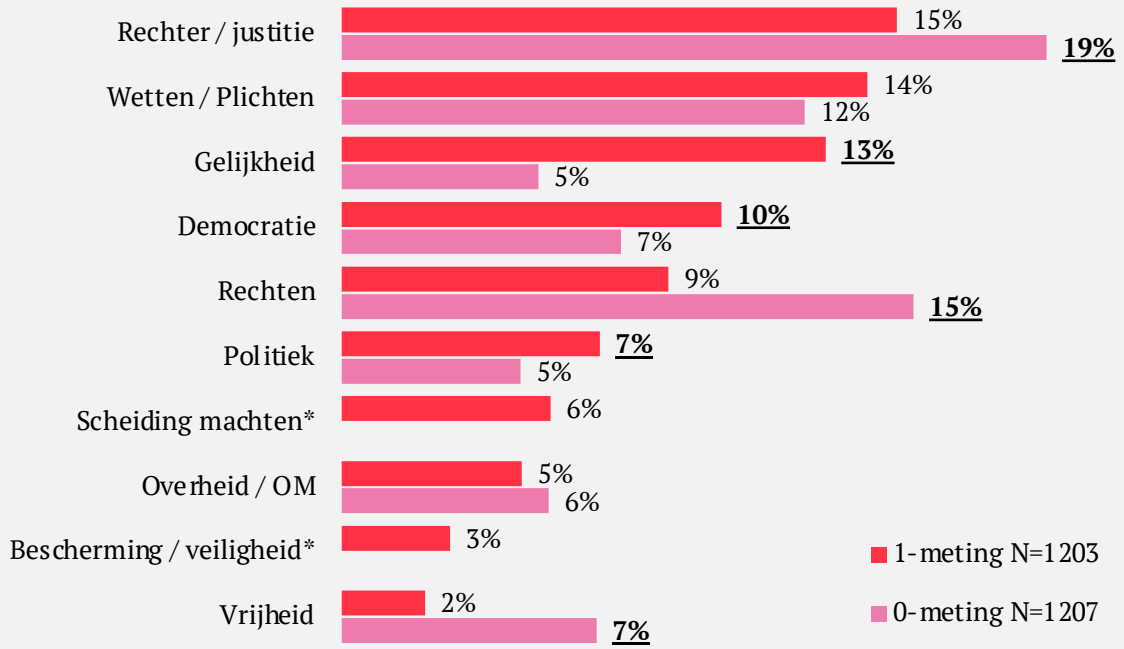
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

Kennis rechtsstaat

Associaties zijn net als in 2023 veelal juridisch van aard

Meest genoemde associaties gaan over het rechtssysteem, wetten en gelijkheid

Top-of-mind kennis rechtsstaat (top 10)
Basis: allen



Bloemlezing: Top-of-mind kennis rechtsstaat

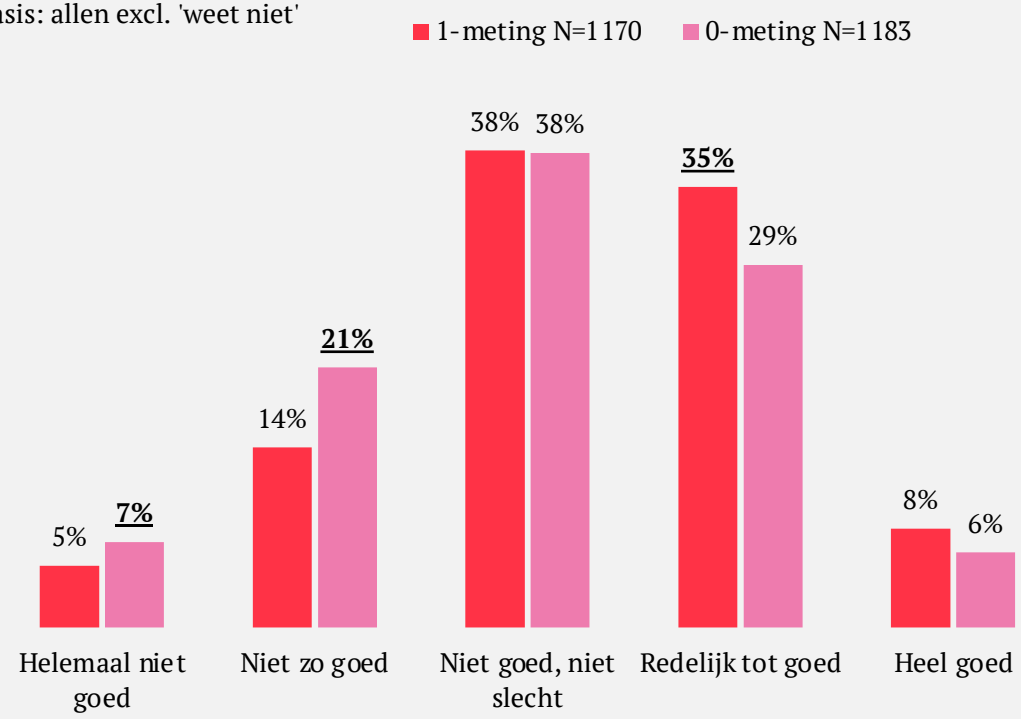
- *"Rechtssysteem met advocaten en rechters met ambtenaren."*
- *"Een staat waar bepaalde wetten/regels gelden. Dit wordt gecontroleerd door de overheid, politie, rechters"*
- *"Vrije rechtspraak, losgekoppeld van de andere onderdelen van de trias politica"*
- *"Voor iedereen gelden dezelfde wetten en regels en iedereen wordt gelijk behandeld."*
- *"Door het invoeren en hanteren van wetten, burgers beschermen tegen de macht van de overheid en landsleiders"*
- *"Een land waarin iedereen gelijk is en zijn/haar stem mag uitbrengen en in vrijheid leeft."*
- *"Scheiding tussen wetgevende macht en rechtsprekende macht en eerlijke processen voor iedereen."*
- *"Land waarin er een democratisch gekozen regering is, die zorg draagt voor alle bevolkingsgroepen in het land"*
- *"Het suggereert dat het volk zeggenschap heeft"*

** Niet als aparte categorie gecodeerd in 0-meting.*
*V100: Wat is het eerste wat in je opkomt als je denkt aan **de rechtsstaat**?* (voorheen V100a)

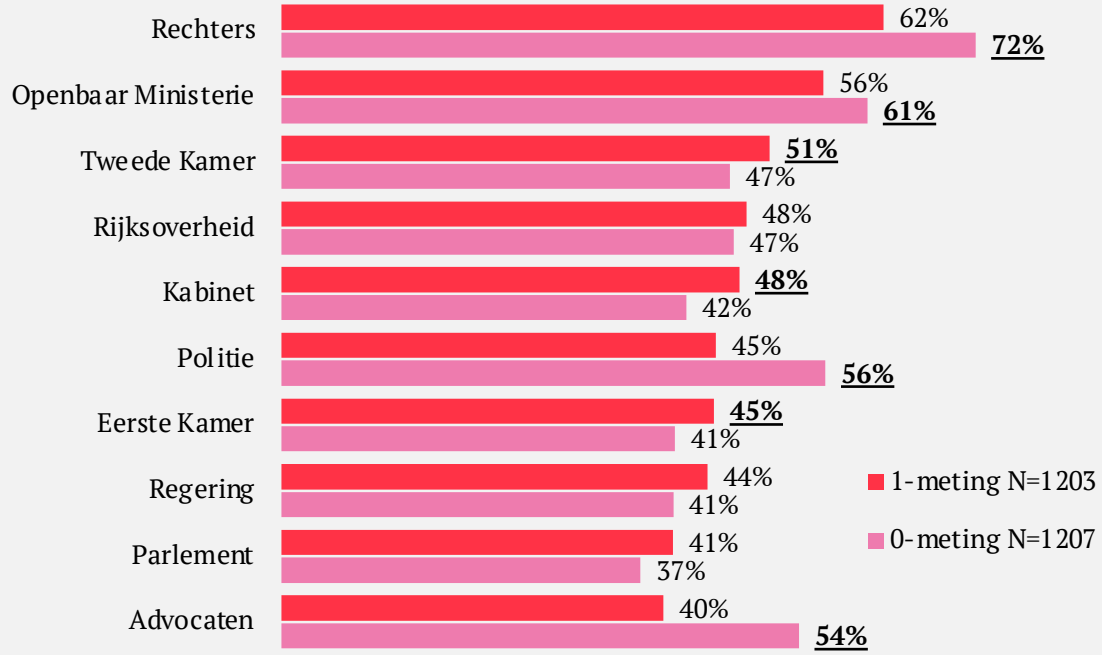
Ruim vier op de tien voelt zich goed bekend met rechtsstaat

Meerderheid associeert rechtsstaat met rechters en/of OM; ook Tweede Kamer, Rijksoverheid en Kabinet veel genoemd

Kennis inhoud rechtsstaat*
Basis: allen excl. 'weet niet'



Kennis partijen rechtsstaat (top 10)
Basis: allen



*V110: Hoe goed ben jij bekend met waar **de Nederlandse rechtsstaat** voor staat, denk je?* (Voorheen V105: Hoe goed ben jij bekend met **de Nederlandse rechtsstaat** denk je?)
V120: Als je het begrip 'rechtsstaat' eens in gedachten neemt, welke organisaties of instanties komen dan bij jou op? (Voorheen V101a)

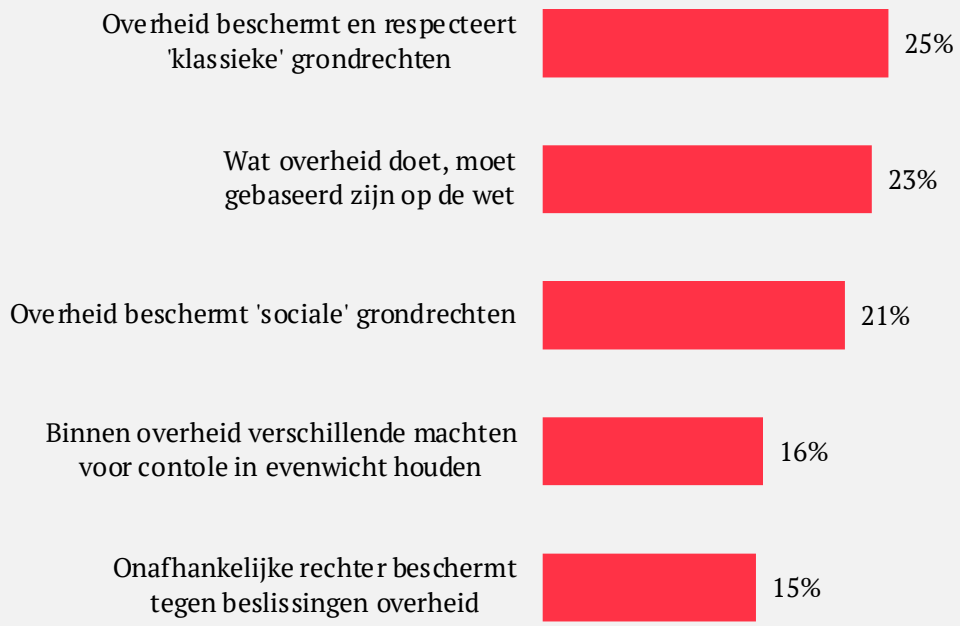
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

Onderdelen rechtsstaat

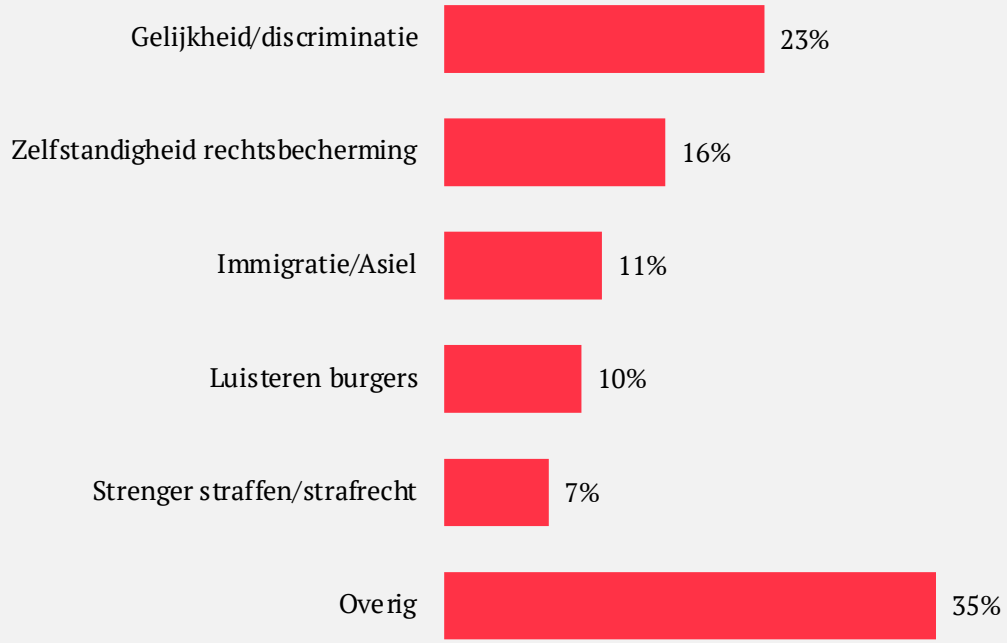
Beschermen klassieke grondrechten belangrijkste onderdeel

Naar de wet handelen door de overheid en het beschermen van sociale grondrechten worden tevens beschouwd als belangrijke onderdelen van de rechtsstaat

Belang onderdelen – ranking onderdelen cijfer 1 (meest belangrijk)
Basis: allen (N=1203)



Toelichting belang andere onderdelen
Basis: met andere onderwerpen (n=129)



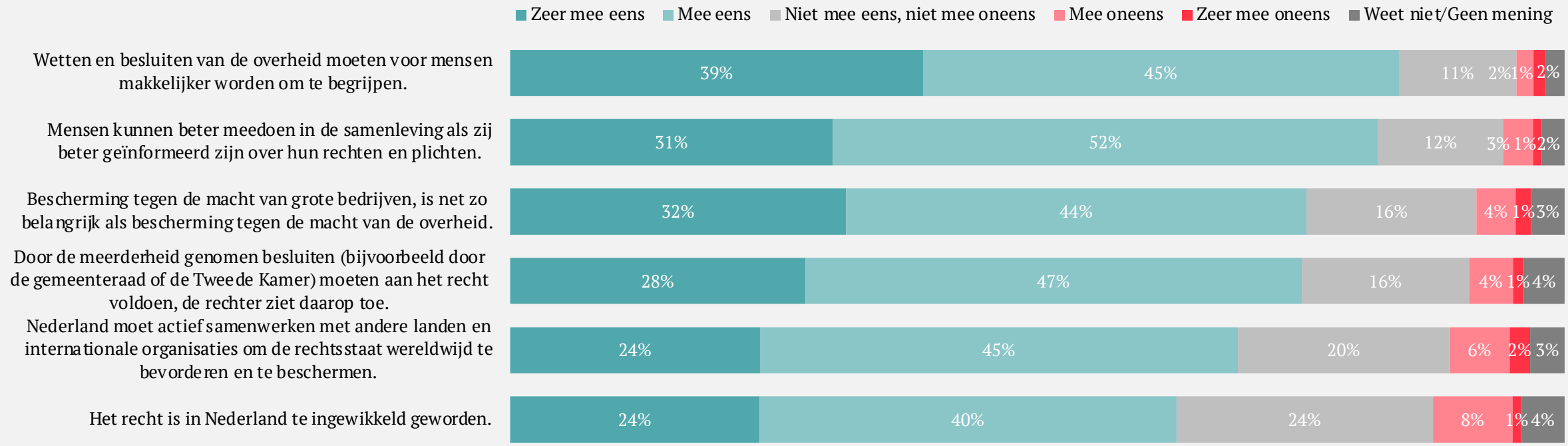
*V200: De rechtsstaat wordt omschreven als: **een staatsvorm waarin de overheid gebonden is aan het recht**. Onderstaand volgen 5 onderdelen van de rechtsstaat. Kan je deze in volgorde zetten hoe belangrijk jij deze vindt? Het belangrijkste onderdeel geef je het cijfer 1, de op twee na belangrijkste het cijfer 2 en zo verder.*

V210: Zijn er nog andere onderwerpen van de Nederlandse rechtsstaat die voor jou belangrijk zijn?

Makkelijker te begrijpen wetten/besluiten het meest 'wenselijk'

Een zeer ruime meerderheid ondersteunt ook de andere waarden van de rechtsstaat

Oordeel waarden rechtsstaat
Basis: allen (N=1203)



V220: Kan je aangeven in hoeverre je het eens bent met de onderstaande stellingen?

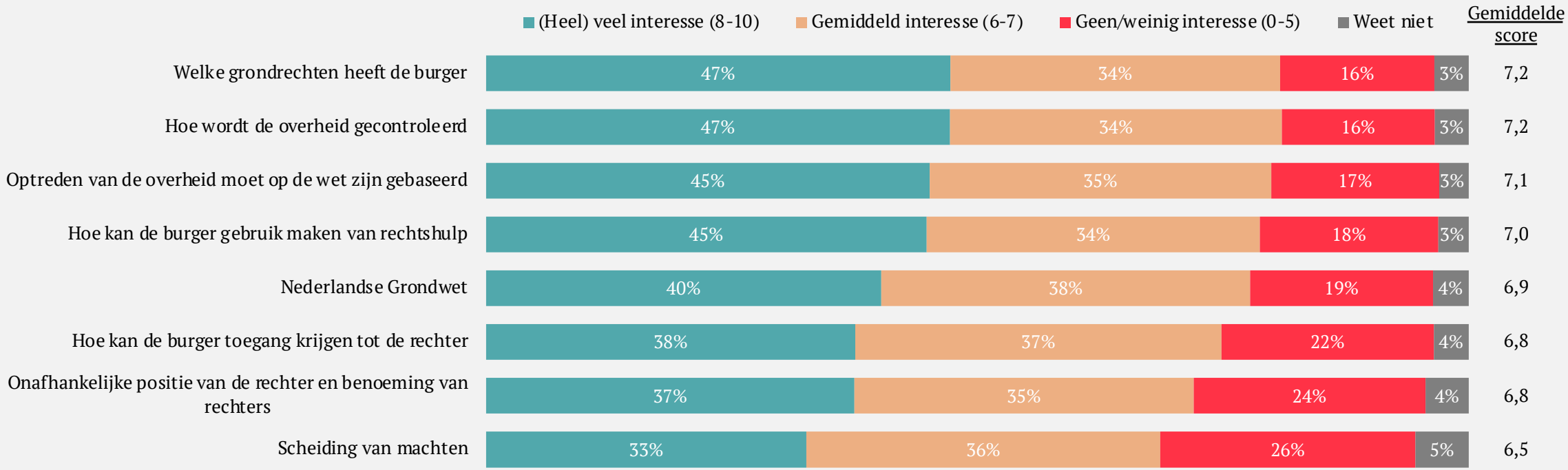
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

Vergroten kennis rechtsstaat

Meeste interesse in grondrechten burger en controle overheid

Daarnaast heeft bijna de helft (heel) veel interesse in informatie over rechtshulp voor burgers

Vergroten kennis rechtsstaat
Basis: allen (N=1203)



V300: Je hebt aangeven dat je < inlezen antwoord V110 > bekend bent met de Nederlandse rechtsstaat. Over welke onderwerpen van de rechtsstaat zou je graag meer weten op een schaal van 1 t/m 10? 1 staat voor helemaal geen interesse en 10 voor zeer veel interesse.

Andere gewenste informatie over de Nederlandse rechtsstaat

Een bloemlezing van de open antwoorden

- *“Waarom mag XR alles doen zonder ingrijpen”*
- *“Waarom is de rechtspraak zo duur”*
- *“Waarom er nog een koningshuis is”*
- *“Waar je de rechters hun vonnissen kan vinden en wie controleert de rechters, zijn tegenwoordig meer aan het scoren met bekende Nederlanders, bekende drugsdealers, en het \'monddood\' maken van minima en die harder aan te pakken dan de rijken die stelen”*
- *“Vrijheid en immigratie”*
- *“Vreemdelingenbeleid”*
- *“Verkiezingen”*
- *“Tot de conclusie gekomen dat je bijv. op een verkeerde partij hebt gestemd als ze hun beloftes niet nakomen, dus kiezersbedrog en dus je stem nietig laten verklaren en niet weer 4 jaar moeten wachten.”*
- *“Strafrecht”*
- *“Straffen”*
- *“Rechtshulp”*
- *“Natuurrecht”*
- *“Is eigenlijk al genoemd, maar wáár kan de burger écht terecht als hij door omstandigheden (overal nét buiten vallen) volledig vast komt te zitten. Moet je dan ook maar zoeken tot je éindelijk een luisterend oor vindt bij e o a organisatie”*
- *“Integratieplichten”*
- *“Inburgering allochtonen”*
- *“Ik zou willen weten waarom de meeste rechters van D66 zijn”*
- *“Hoe staan we er nu voor”*
- *“Asielzoekers terug die hier niks te zoeken hebben”*
- *“Antisemitisme waarom niet verboden?”*
- *“Achterstelling van burgers t.o.v. zoekenden”*
- *“Hoe kunnen politieke partijen die de grondwet niet eerbiedigen, zoals PVV, BBB, FvD, verboden worden?”*
- *“Het toetsingsverbod van art. 120 GW”*
- *“Het oneigenlijke machtsvertoon”*
- *“Gezondheidszorg”*
- *“Geheime diensten zoals AIVD”*
- *“Europese wetgeving”*
- *“Demonstratie verbod”*
- *“De positie van de eerste kamer en hoe dit nu gedaan wordt.”*
- *“De advocatuur in Nederland”*
- *“Bestaanszekerheid, wat staat daar inhoudelijk over beschreven en hoe wordt daar nu invulling aan gegeven.”*

V310: Zijn er nog andere onderwerpen over de Nederlandse rechtsstaat waar je meer over wil weten?

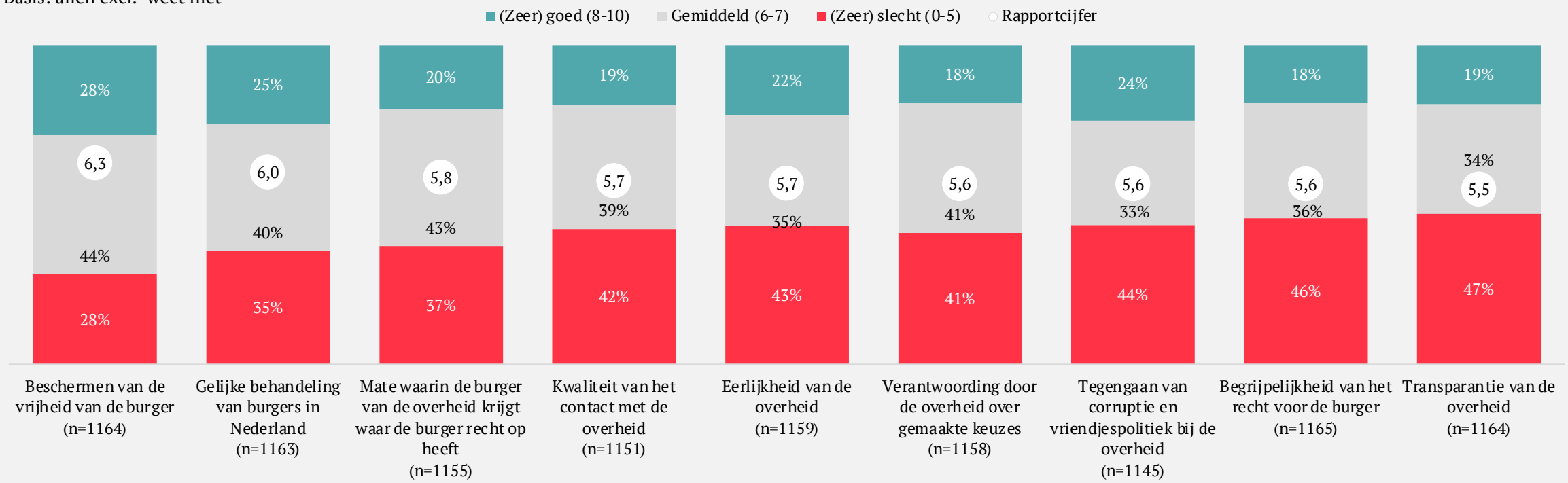
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

Presteren rechtsstaat

Rechtsstaat presteert het best op beschermen vrijheid burger

Over het algemeen scoort de rechtsstaat net voldoende; transparantie van overheid scoort het laagst

Presteren rechtsstaat
Basis: allen excl. 'weet niet'

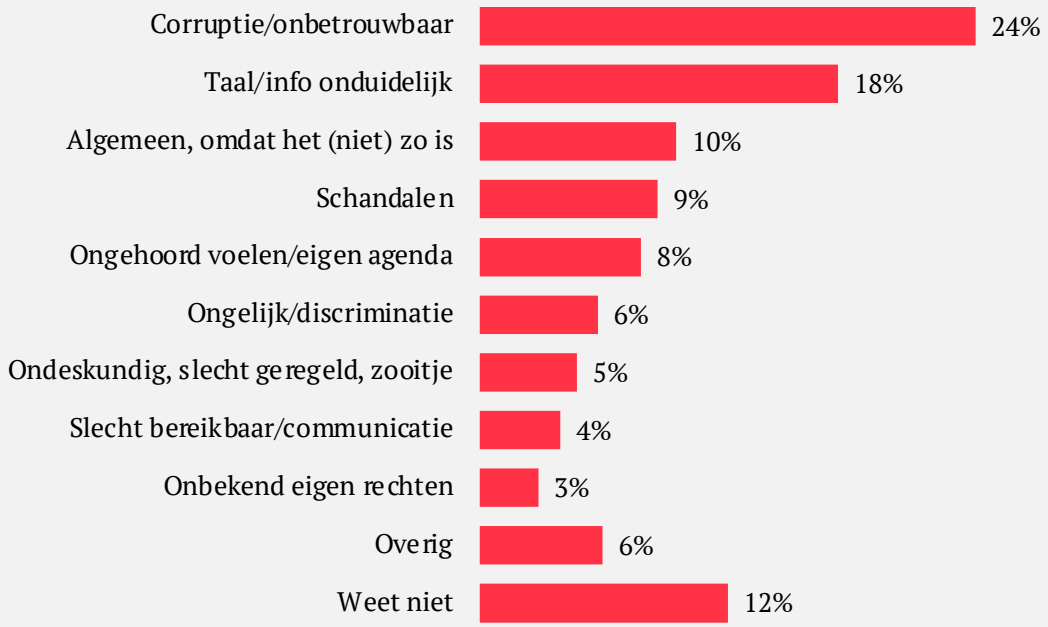


V400: Hoe goed presteert de rechtsstaat in Nederland als het gaat om de volgende onderwerpen voor de burger? 1 staat voor zeer slecht en 10 voor zeer goed

‘Corruptie/onbetrouwbaar’ is voor kwart reden voor onvoldoende presteren overheid

Daarnaast vindt men het taalgebruik en de informatie onduidelijk

Toelichting presteren overheid totaal
Basis: indien presteren overheid onvoldoende (n=837)



Bloemlezing: Toelichting presteren overheid

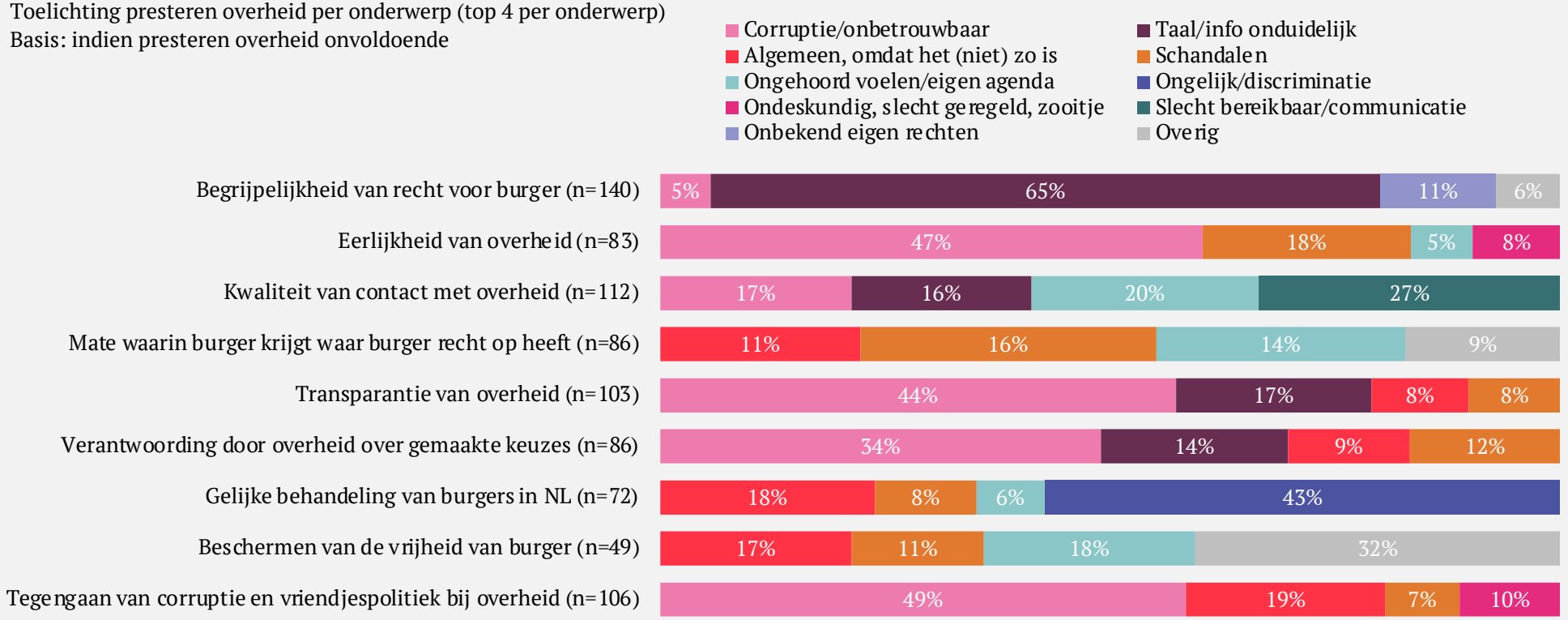
- *“Veel belangrijke beslissingen worden pas achteraf duidelijk, niet op het moment dat de overheid verantwoording zou moeten nemen.”*
- *“Overheidsfunctionarissen op belangrijke posities komen weg met stelselmatige leugens. Grove fouten worden lang genegeerd en de mensen die ze maken wordt het hand boven hun hoofd gehouden.”*
- *“Ik vind dat ze niet transparant genoeg zijn en ik vind het ook beangstigend hoe machtig veel politieke mensen/bedrijven zijn.”*
- *“De afgelopen jaren zijn er flink wat schandalen en vriendjespolitieke voorbeelden geweest”*
- *“Zie toeslagenaffaire en de afwikkeling ervan. De gedupeerden zitten gevangen in een systeem van regels”*
- *“Soms worden dingen doorgevoerd zonder ze toe te lichten. Dat is vaak onbegrijpelijk.”*
- *“Omdat de taal waarin gesproken wordt veel te moeilijk is, het lijkt wel of we het niet mogen begrijpen”*
- *“Omdat er op alle vlakken in Nederland nog steeds sprake is van discriminatie, tegenover afkomst, huidskleur, geaardheid, religie, validisme etc.”*

V410: Kan je hieronder toelichten waarom je < inlezen antwoord V400 > een onvoldoende geeft?

Onduidelijke info. grootste oorzaak onbegrijpelijkheid recht

'Corruptie/onbetrouwbaar' belangrijkste reden voor lage scores eerlijkheid, transparantie, verantwoording en corruptie

Toelichting presteren overheid per onderwerp (top 4 per onderwerp)
Basis: indien presteren overheid onvoldoende



Leeswijzer

- De grafiek laat per onderwerp van de rechtsstaat zien wat de top 4 meest gegeven redenen zijn voor het beoordelen van een onderwerp met een onvoldoende (score 1-5).

Leesvoorbeeld

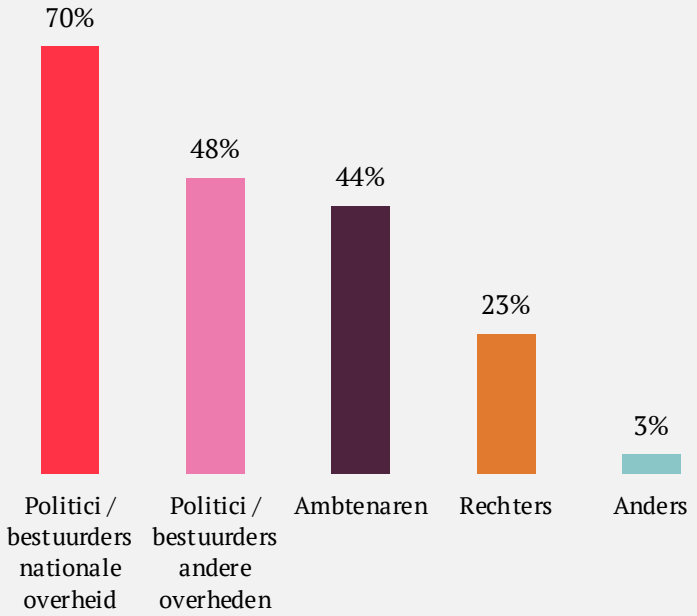
- 47% van de mensen die 'eerlijkheid van overheid' met een onvoldoende hebben beoordeeld, geven 'corruptie / onbetrouwbaar' hiervoor als reden.

V410: Kan je hieronder toelichten waarom je < inlezen antwoord V400 > een onvoldoende geeft?

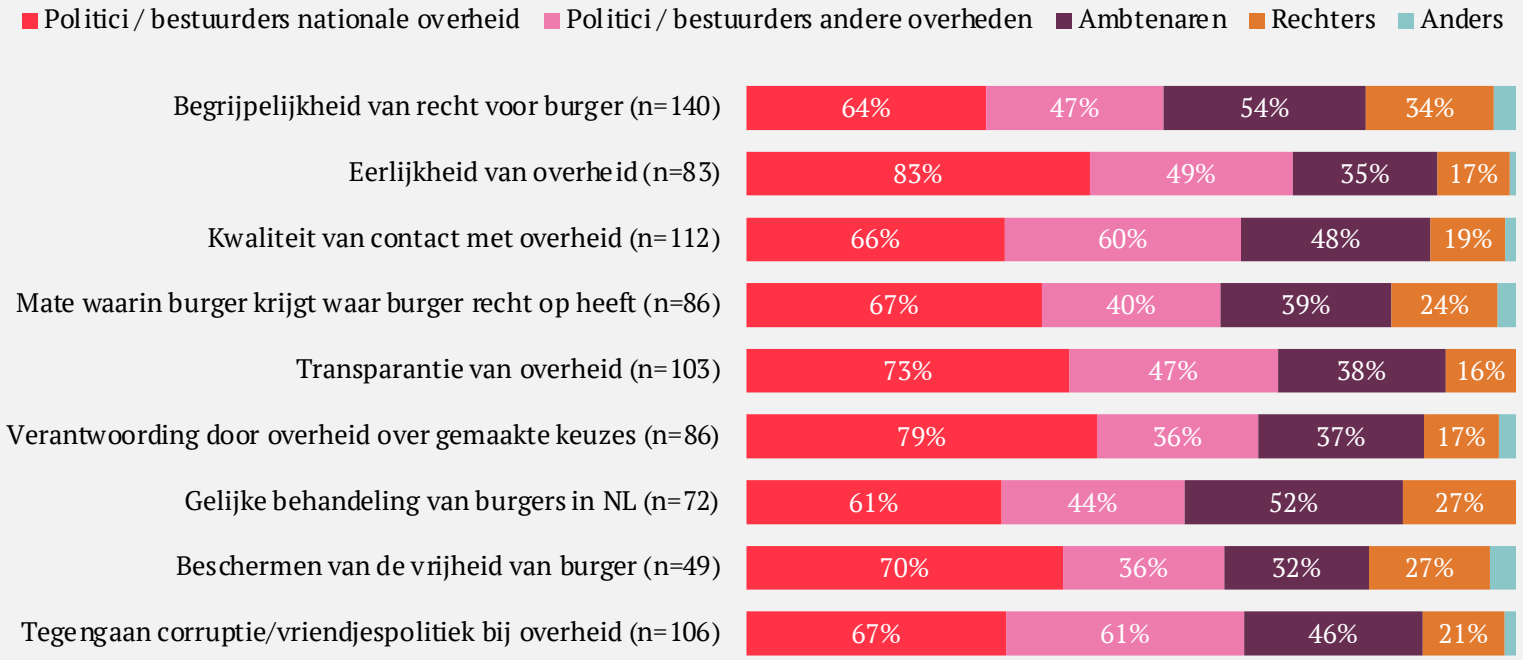
70% wijst naar nationale politici/bestuurders voor onvoldoende presteren overheid

Ook op de afzonderlijke thema's ziet men nationale politici en bestuurders het vaakst als oorzaak onvoldoende presteren

Organisaties minder presteren
Basis: indien presteren overheid onvoldoende (n=837)



Organisaties minder presteren per onderwerp
Basis: indien presteren overheid onvoldoende



V420: Je geeft < inlezen antwoord V400 > een onvoldoende. Bij welke overheidsfuncties is dat volgens jou een probleem?

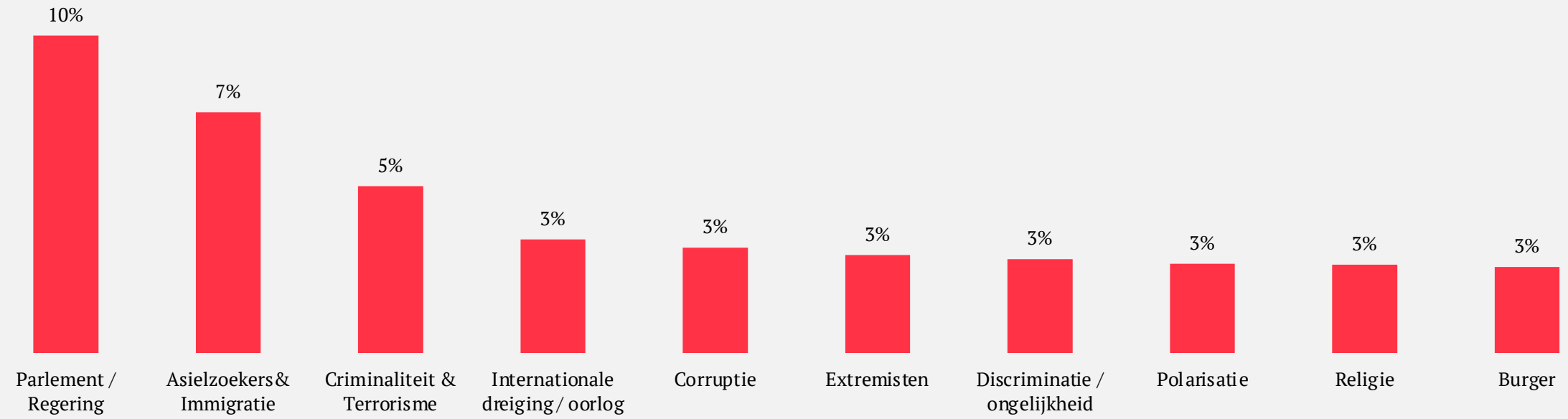
Staatscommissie rechtsstaat, Flitspeiling Rechtsstaat

Bedreiging rechtsstaat

10% vindt overheid zelf grootste bedreiging rechtsstaat

Asielzoekers/immigranten en criminaliteit/terrorisme worden vervolgens het vaakst genoemd als grootste bedreiging voor de rechtsstaat

Grootste bedreiging rechtsstaat (top 10 excl. overig/weet niet/geen)
Basis: allen (N=1203)



V500: Wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de Nederlandse rechtsstaat en waarom is dat zo? (Voorheen SUGG01: Tenslotte, wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de rechtsstaat in Nederland?)

Toelichting (waarom) grootste bedreiging

Een bloemlezing van de open antwoorden (bedreiging + toelichting)

Parlement / Regering

- *"De politici zelf. Teveel eigen belang en geen echte leiders"*
- *"Rechtse partijen. Omdat deze partijen vaak het klimaat minder belangrijk vinden dan andere zaken, terwijl dit juist veel aandacht nodig heeft."*
- *"Korte termijnvisie van politici. 'Oplossingen' zijn voor de korte termijn, blijken op de lange termijn niet te hebben gewerkt of averechts"*
- *"De overheid staat soms te ver van de normale mens af waardoor populisme een kans krijgt. Er ontstaat steeds meer polarisatie wat zorgt voor onrust, mensen kijken steeds minder naar de inhoud"*

Asielzoekers & Immigratie

- *"Migranten. Veel van hen hebben waarden die de vrijheden en waarden van onze rechtsstaat ondermijnen"*
- *"Oorlog en asielzoekers. Zij ondermijnen de democratie in Nederland"*
- *"Het binnenlaten van allerlei culturen, die vluchten uit hun eigen land om wat voor reden dan ook, maar vervolgens Nederland op dezelfde manier willen laten functioneren als het in hun eigen land gebeurt. Stop met binnenlaten van allerlei mensen die de Nederlandse normen en waarden en tradities niet respecteren."*

Criminaliteit & Terrorisme

- *"Georganiseerde misdaad. De onderwereld infiltreert steeds meer in de bovenwereld."*
- *"Terrorisme. Geen idee of de overheid wel daartoe in staat is"*
- *"Drugs mafia. Ze doen waar ze zin in hebben en schuwen niet om geweld te gebruiken"*
- *"Aanslagen op advocaten. Omdat er zoveel advocaten vermoord worden"*
- *"Terrorisme en corruptie. Mensen nemen steeds meer het heft in eigen hand om zaken te regelen"*
- *"Terrorisme. Nederland bemoeit zich te veel met internationale conflicten."*

Internationale dreiging / Oorlog

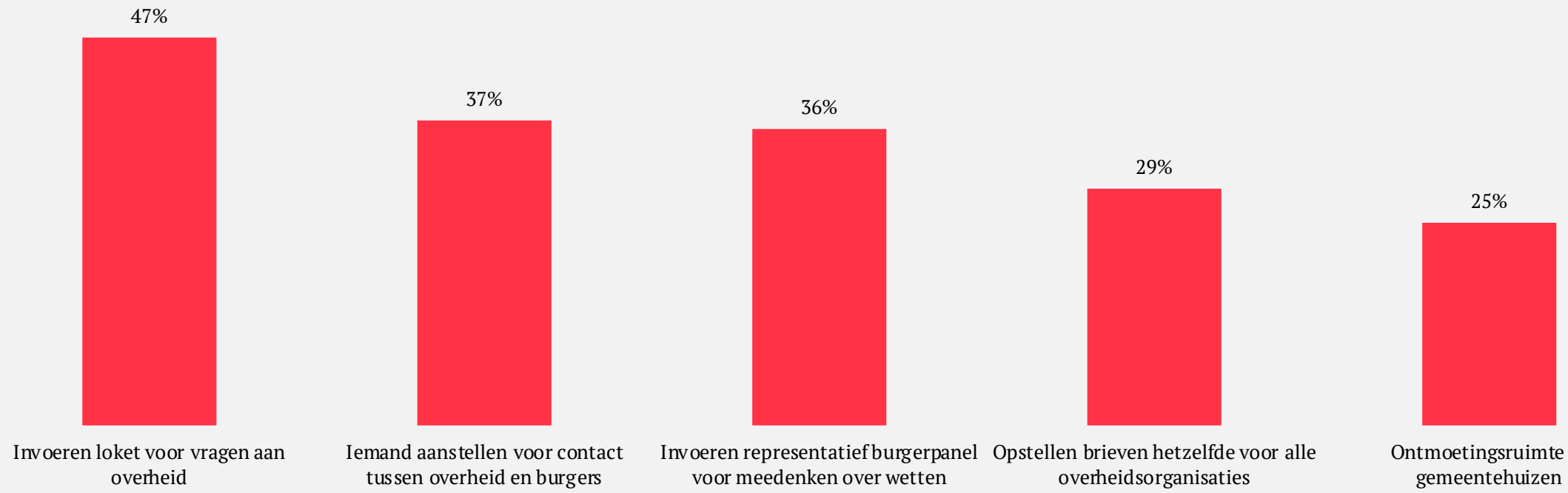
- *"Oorlog. Omdat we afhankelijk zijn van andere landen"*
- *"Wereldpolitiek. Onvoorspelbaarheid van de wereldleiders"*
- *"Rusland en China. Als deze aan de macht komen, dan verdwijnt onze vrijheid"*
- *"Ellende in de rest van de wereld. Daardoor krijgt iedereen verschillende meningen en worden ze boos op elkaar in plaats van samen te werken."*
- *"Een derde wereldoorlog. Omdat het zo zou kunnen zijn dat we als land niet meer worden beschermd door het sterkste land ter wereld."*

V500: Wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de Nederlandse rechtsstaat en waarom is dat zo? (Voorheen SUGG01: Tenslotte, wat is volgens jou de grootste bedreiging voor de rechtsstaat in Nederland?)

Bijna de helft vindt invoering van loket het beste voorstel

Minstens een kwart beschouwt ook de andere suggesties als effectieve voorstellen om de werking van de rechtsstaat voor burgers te verbeteren.

Verbeteringen rechtsstaat
Basis: allen (N=1203)



V510: Hieronder volgen voorstellen om de rechtsstaat beter te laten werken voor de burgers. Deze zijn ontwikkeld door een burgerpanel. Welke twee voorstellen vind jij het beste?



Choice

Sumatrakade 1299
1019 RM Amsterdam

020 521 06 60
info@thechoice.nl
www.choice-insights.nl

9

Logboek gesprekken Staatscommissie rechtsstaat

Terug naar inhoudsopgave

Logboek gesprekken Staatscommissie rechtsstaat

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
9 februari 2023	Den Haag	Kummeling, Den Boer	Thom de Graaf, Arnold Weggeman	Vice-president	Raad van State	Introductiegesprek
20 februari 2023	Den Haag/digitaal	Den Boer, Van Berckel, Van der Laan	Claartje Brons	Afdelingshoofd democratie	Min. BZK	Gesprek over burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid
27 februari 2023	Den Haag	Den Boer en Kummeling	Sandra Palmen	Strategisch adviseur	Min. Fin	Vervolggesprek
28 februari 2023	Den Haag	Den Boer, Van Berckel	Maurits Barendrecht	Onderzoeksdirecteur	HiLL	Oriënterend gesprek raakvlak innovatie justitiële systemen en Staatscommissie
2 maart 2023	Digitaal	Van Berckel, Van der Laan	Eva Rovers	Algemeen directeur	Bureau Burgerberaad	Gesprek over vormgeving burgerbetrokkenheid bij werk staatscommissie
9 maart 2023	Den Haag	Den Boer	Yvar ter Velde, Katina Yiannakas en Leoni Huijbers	beleidsmedewerkers	College voor de rechten van de mens	Verkenning rechtsstatelijkheid/Mensenrechteninfrastructuur
28 maart 2023	Den Haag	Van der Laan	Jaap Hassoldt	Regisseur, adviseur	Min. SZW, Werk aan Uitvoering	Gesprek over ontwikkelingen in opleidingen bij het Rijk (met name rechtsstatelijk besef)
5 april 2023	Digitaal	Abdoeljamil, Hertogh, Vliet; Van der Laan	Josje den Ridder	Wetenschappelijk medewerker	SCP	Gesprek over mogelijke meta-analyse SCP van burgerperspectieven op de rechtsstaat
12 april 2023	Den Haag	Van der Laan	Lieuwe Kalkhoven	Onderzoeksadviseur en omgevingsanalist	Min. BZK, Directie communicatie	Gesprek over mogelijke flitspeiling
8 mei 2023	Den Haag	Den Boer	Yvonne Verzijden en Hadewych van Kempen	Afdelingshoofd en senior-medewerker	Inspectieraad	Mogelijk raakvlak met Staatscommissie op gebied van handhaving
22 mei 2023	Den Haag	Abdoeljamil; Den Boer, Van der Laan	Bernard ter Haar	Voormalig voorzitter Expertteam Energiesysteem 2050	Expertteam Energiesysteem 2050	Gesprek over burgerbetrokkenheid bij ETES 2050, waarvan Ter Haar voorzitter was

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
22 mei 2023	Den Haag	Kummeling	Luc Verheij	Hoogleraar Staatsrecht; staatsraad	Universiteit Leiden; Raad van State	Brede oriëntatie
26 mei 2023	Den Haag	Den Boer	Huub Linthorst	Auteur op staatsrechtelijk vlak	Voormalig directeur wetgeving Min. EZK	Auteur overhandigt exemplaren van zijn boek Een verbeterde Grondwet
5 juni 2023	Digitaal	Den Boer,Van der Laan	Paul 't Hart, Josta Hoog	Hoogleraar | wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator	Universiteit Utrecht | WRR	
22 juni 2023	Digitaal	Den Boer	Harold van de Velde, Franco Achtien	Voorzitter en bestuurslid Statenlidnu	Statenlidnu	Kennismakingsgesprek
28 juni 2023	Digitaal	Den Boer, Palm	Arriën Kruyt, John Morijn	Manager | bijzonder Hoogleraar RU Groningen	Commissie-Meijers	betekenis internationaal recht
29 juni 2023	Zeist	Staatscommissie	Tim 'S Jongers	Directeur	Wiardi Beckman Stichting	Rechtsstaat en armoede
30 juni 2023	Zeist	Staatscommissie	Martin Kuijer	Lid Venetiëcommissie	Venetiëcommissie	rule of law
6 juli 2023	Digitaal	Den Boer	Ingrid Leijten	Hoogleraar Tilburg Universiteit	Tilburg University	sociale grondrechten
21 juli 2023	Den Haag	Kummeling, Çapkurt, Hertogh, Abdoeljamil, Van der Laan, Palm	Reinier van Zutphen, Ira van Keulen	Nationale Ombudsman | strategisch adviseur	Nationale Ombudsman	
23 augustus 2023	Utrecht	Kummeling, Vendrik, Çapkurt, Yesilkagit, Den Boer, Palm	Han Polman, Frank van Ommeren, Huri Sahin, Iris Sluiter, Gerber van Nijendaal, Michael Mekel	voorzitter, raadsleden en secretariaat	Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)	Rechtsstaat en decentrale overheden

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
4 september 2023	Digitaal	Den Boer, Palm, Wierenga	Miriam Kullmann	Universitair hoofddocent sociaal recht	Radboud Universiteit	Sociaal recht, cultuurverandering overheidsorganisaties
21 september 2023	Den Haag	Wierenga	Paul Boselie	Hoogleraar bestuur en organisatie	Universiteit Utrecht	
2 oktober 2023	Digitaal	Den Boer, Palm	Gijsbert Vonk	Hoogleraar socialezekerheidsrecht	Rijksuniversiteit Groningen (RUG)	sociale grondrechten
9 oktober 2023	Digitaal	Abdoeljamil, Van der Laan, Den Boer	Roel Wever	Burgemeester	Gemeente Heerlen	flankerend aan locatiegesprek
2 oktober en 12 oktober 2023	Digitaal	Den Boer, Palm	Sonja Bekker	Hoogleraar sociaal recht	Utrecht Universiteit	Sociaal recht
18 oktober 2023	Enschede	Numann, Wierenga	Harmjan Vedder, Malu Hertzdahl	Wethouder Enschede | strategisch adviseur	Gemeente Enschede	Flankerend aan locatiegesprek
31 oktober 2023	Kapelle	Yesilkagit, Abdoeljamil, Wierenga	Constantijn Janssen op de Haar, Annabeth Evertz, Marco Kleppe	Burgemeester | wethouder | gemeentesecretaris	Gemeente Kapelle	Flankerend aan locatiegesprek
8 november 2023	Den Haag	Kummeling, Vliet, Wierenga	Prinses Laurentien van Oranje	Oprichter Number 5 Foundation	Number 5 Foundation	(overheids)communicatie
9 november 2023	Den Haag	Palm, Van der Laan	Iris Smalbrugge, Eline Boersma	Coödinerend specialistisch adviseur | beleidsmedewerker	Algemene Bestuursdienst	Ambtelijk apparaat
21 november 2023	Utrecht	Kummeling, Gonzalez Perez, Palm	Bram de Klerck	Directeur-generaal ABD	Algemene Bestuursdienst	Topambtenaren
28 november 2023	Amsterdam	Wierenga	Praktijkgroep bestuursrecht van Stibbe	Advocaten	Stibbe	Lunchlezing en gesprek over het werk van de Staatscommissie
28 november 2023	Digitaal	Yesilkagit, Den Boer, Wierenga	Sandra van Thiel	hoogleraar publiek management	Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)	Publieke dienstverlening

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
29 november 2023	Utrecht	Palm	Doorle Offerhaus	Senior adviseur Programma Werk aan Uitvoering	Werk aan Uitvoering	Publieke dienstverlening
4 december 2023	Utrecht	Den Boer, El Amrani	Machiel van der Heijden	Universitair docent	Universiteit Utrecht	Publieke dienstverlening
5 december 2023	Den Haag	Den Boer, Palm	Jaap Romme, Elianne Wolfert	Strategisch adviseur | projectleider	Focus op Uitvoering (VNG)	Publieke dienstverlening
6 december 2023	Digitaal	Yesilkagit, Den Boer	Solke Munneke	Hoogleraar staatsrecht	Rijksuniversiteit Groningen (RUG)	Informatievoorziening parlement
12 december 2023	Digitaal	Vendrik, Wierenga	Niels Koeman, Folmer de Haan, Laura van Moorsel	Lid Expertisekring Klimaat Raad van State, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Legal consultant	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli)	Adviestraject juridisering
12 december 2023	Den Haag	Den Boer, Van der Laan, Palm, Wierenga	Maurits Ippel	Beleidsjurist	Tweede Kamer	Positie parlement
13 december 2023	Den Haag en digitaal	Den Boer, Palm	Maurits Barendrecht, Quirine Eijkman	Onderzoeksdirecteur | lector toegang tot het recht	The Hague Institute for Innovation of Law (HiiL) | Hogeschool Utrecht	Toegang tot het recht
14 december 2023	Den Haag	Den Boer, Mus	Hans Ouwehand, Jacqueline van den Burg	Voorzitter raad van bestuur | manager strategie en beleid	CAK	uitvoering, maatwerk, kwetsbare burgers, samenwerking uitvoeringsorganisaties
5 januari 2024	Digitaal	Staatscommissie rechtsstaat	Chris van Dam	Voorzitter Onderzoeksraad voor de veiligheid	Onderzoeksraad voor de veiligheid	Rechtsstaat en parlement
12 januari 2024	Digitaal	Den Boer	Bert Fraussen	Universitair Hoofddocent, voormalig Tweede Kamerlid	Universiteit Leiden	integriteit en netwerkcorruptie

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
16 januari 2024	Digitaal	Den Boer, El Amrani en Wierenga	Wendy Yan	Promovendus	Universiteit Utrecht	terugkoppeling rechter aan wetgever
17 januari 2024	Den Haag	Den Boer, Van der Laan en Palm	Bart Snels	Inspecteur Generaal BTD	Inspectie BTD	Publieke dienstverlening
19 januari 2024	Tweede Kamer	Den Boer, El Amrani, Wierenga en Yesilkagit	Peter Oskam en Fyke Goorden	Griffier |Stafadviseur Griffier	Tweede Kamer	informatie-uitwisseling binnen en tussen de staatsmachten
22 januari 2024	Den Haag	Kummeling, Den Boer, Wierenga, Palm en Van der Laan	Thom de Graaf, Ben Vermeulen, Luc Verhey, Richard van Zwol, Kathalijne Buitenweg, Eric Helder en Arnold Weggeman	Vice-president| Staatsraden Afdeling advisering | Directeur advisering	Raad van State	Opdracht Staatscommissie
24 januari 2024	Den Haag	Kummeling, Den Boer en Wierenga	Pieter Duisenberg en Ewout Irrgang	President | collegelid	Algemene Rekenkamer	begrotingsperspectief
2 februari 2024	Den Haag	Den Boer	Ankie Meijer	directeur WBJA	Min. SZW	vereenvoudiging van wetgeving
29 februari 2024	Den Haag	Vendrik, Numann, Yesilkagit, Den Boer, El Amrani	Kees van der Staaij	vml. lid Tweede Kamer		versterking rol Tweede Kamer
5 maart 2024	Den Haag	Den Boer, Vd Knijff	Gwen Rahusen, Kristel Dirkx Wouter van Eendenburg	medewerkers	Dienst Publiek en Communicatie (min. AZ)	overheidscommunicatie
14 maart 2024	Den Haag	Abdoeljamil, Numann, Palm	Martijn Vroom, Marcel Belt, Bianca Bremer, Astrid van Eekelen, Philip van Veller, Barbara Nederpel, Yvonne Bakkers	Bestuurlijk overleg college Leidschendam-Voorburg	Gemeente Leidschendam-Voorburg	Burgerbetrokkenheid, na het locatiegesprek in Leidschendam/Voorburg
18 maart 2024	Digitaal	Den Boer en Palm	Martijn van der Steen en Mirko Noordegraaf	Raad voor Volksgezondheid en samenleving | Hoogleraar publiek management	NSOB | Universiteit Utrecht	(visitatie)rapporten over de ABD en structurele verbetermogelijkheden van de ABD

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
20 maart 2024	Den Haag	Den Boer en Palm	Martha Meinema en Pien van den Eijnden	Afdelingshoofd Rechtspraak en Geschiloplossing bij JenV | Afdelingshoofd directie CZW bij BZK	Min. JenV min. BZK	Parlementaire enquête rapport 'Blind voor mens en recht'
28 maart 2024	Den Haag	Palm, Wierenga	Agendacommissie Manifestgroep		Manifestgroep	uitvoering, maatwerk, kwetsbare burgers, samenwerking uitvoeringsorganisaties
4 april 2024	Den Haag	Kummeling, Çapkurt, Hertogh, Den Boer	Pieter Duisenberg, Thom de Graaf en Reinier van Zutphen	President ARK | Vice-President RvSt| Nationale ombudsman	ARK, RvSt, Nationale ombudsman	gesprek Hoge colleges van Staat
12 april 2024	Den Haag	Den Boer en Abdoeljamil	Arnold van den Berge, Richard Wiskerke, Aart van den Brink, Hans Schild, Simone Bronsveld, Samira de Kievit-Minnaert, Steven de Waal, Edwin Israël, Frans Marquinie, Jack Jansen, Jan Fraanje, Corine Fontijn en Remco Driessen	Zeeuwse gemeentesecretarissen		werkbezoek in Den Haag
17 april 2024	Den Haag	Den Boer en Palm	Marijke van Hees, Eric Janse de Jonge, Hayke Veldman en Rudy van Zijp	Adviescollege toetsing regeldruk | secretaris adviescollege	ATR	Regeldruk en vereenvoudiging
18 april 2024	Den Haag	Den Boer en Palm	directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de departementen	Interdepartementaal overleg wetgeving en juridische zaken		(vereenvoudiging van) wetgeving c.a.
23 april 2024	Den Haag	Den Boer en Palm	Christa Klijn en Yvonne Wijnands	DG Werk aan Uitvoering	Min. SZW	Uitvoeringsorganisaties en vereenvoudiging
24 april 2024	Den Haag	Den Boer en Palm	Petra Lugtenburg	DG Rijksbegroting	Min. FIN	De rechtsstaat in de begroting
26 april 2024	Digitaal	Kummeling en Den Boer	Maarten Camps	voorzitter RvB UWV	UWV	(ingewikkeldheid in de) uitvoering

10

Overzicht rondetafels en verdiepingstafels Staatscommissie rechtsstaat

Terug naar inhoudsopgave

Overzicht rondetafels en verdiepingstafels Staatscommissie rechtsstaat

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Organisatie	Toelichting
25 augustus 2023	Den Haag	Vliet, Yesilkagit, Wierenga, Palm	Marleen Stikker, Sander van der Waal	directeur | onderzoeksdirecteur		Rondetafel digitalisering
14 september 2023	Den Haag	Vliet, Yesilkagit, Wierenga, Palm, Çapkurt	Reijer Passchier, Mark Bovens, Anne Meuwese, Daniel Oberski, Bram Klievink	Hoogleraar digitalisering en de democratische rechtsstaat | hoogleraar bestuurskunde | hoogleraar staats- en bestuursrecht, hoogleraar sociaalwetenschappen | hoogleraar digitalisering en publiek beleid		Rondetafel digitalisering
9 november 2023	Den Haag	Numann, González Pérez, Hertogh, Palm, Mus	Alex Corra, Lex van Eindhoven, Christa Klijn, Yvette Nass, Eric Poelmann, Jan Prins, Bo Tersptra, Ed Verdult	Senior beleidsadviseur Recht en Ethiek bij SVB | directeur-bestuurder Wij Eindhoven | directeur-generaal Werk aan Uitvoering | jeugdombudsman Den Haag | Hoogleraar Algemeen Belastingrecht/fiscale rechtsbescherming|strategisch adviseur Nationale ombudsman | universitair docent fiscaal en economie Universiteit van Leiden | vice-voorzitter deurwaardersbelangen en oud-gerechtsdeurwaarder		Rondetafel toegang en toegankelijkheid
14 november 2023	Den Haag	Numann, González Pérez, Hertogh, Palm, Mus	Maurits Barendrecht, Geerke van der Bruggen, Willemijn van Helden, Kim van der Kraats, Narda de Rooij	Onderzoeksdirecteur HiiL en hoogleraar Tilburg Universiteit | communicatieadviseur | bestuurslid Juridisch Loket | bijzonder hoogleraar rechtspraak Utrecht Universiteit | rechter		Rondetafel toegang en toegankelijkheid
10 november 2023	Den Haag	Çapkurt, Yesilkagit, Numann, Den Boer, Flipse	Jan Kleijssen, Willeke Slingerland	Voormalig directeur mensenrechten bij Raad van Europa | SAXION onderzoeker		Rondetafel benoemingen en nevenfuncties

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Toelichting
20 november 2023	Den Haag	Çapkurt, Yesilkagit, Numann, Den Boer, Palm, Flipse,	Geert Corstens, Marc Fierstra, Toon Kerkhoff	Voormalig president van de Hoge Raad | raadsheer bij de Hoge Raad, voorzitter NVvR | universitair docent bestuurskunde Leiden Universiteit	Rondetafel benoemingen en nevenfuncties
22 november 2023	Den Haag	Çapkurt, Yesilkagit, Numann, Den Boer, Flipse	Bart Vollebergh, Toon Kerkhoff	Project- en beleidsmedewerker Transparency International | universitair docent Leiden Universiteit	Rondetafel benoemingen en nevenfuncties
12 december 2023	Den Haag	Numann, González Pérez, Hertogh, Palm, Mus	Johan Bac, Thijs Honig, Fatma Koser Kaya, Ellen Pasman	Algemeen directeur Reclassering | directeur maatschappelijke opvang Den Bosch | voorzitter Landelijke Cliëntenraad | advocaat	Rondetafel toegang en toegankelijkheid
14 december 2023	Digital	Numann, Gonzalez Perez, Hertogh, Palm, Mus	Josiena Boelaars, Diana van Hout, Arne van Hout, Jorinde te Moors	Advocaat | hoogleraar (RUG) | DG Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat Min. BZK | directeur dienstverlening gem. Utrecht, voorzitter vereniging directeuren publieksdiensten	Rondetafel toegang en toegankelijkheid
11 maart 2024	Den Haag	Çapkurt, Den Boer, Wierenga, El Amrani.	Jacqueline van den Burg, Roger Broer, Maurits Ippel, Luc Verhey	CAK| VNG| Strategisch adviseur Nationale Ombudsman| Staatsraad	Verdiepingstafel gezonde wisselwerking tussen de staatsmachten
12 maart 2024	Den Haag	Numann, Yesilkagit, Wierenga, Buiting	Rob Hofsteenge, Erik Pool, Martijn van Haeften, Hendrikje van Waterschoot - van der Linden, Alex Corra	Inspectie belastingen toeslagen douane| Programmadirecteur Dialoog en Ethiek| Tweede Kamer| Inspectie belastingen en toeslagen douane| SVB	Verdiepingstafel versterking rechtsstatelijke cultuur
13 maart 2024	Den Haag	Çapkurt, Yesilkagit, Den Boer, Palm	Christa Klein, Nikki Lübeck, Arjan Widlak	DG Werk aan Uitvoering| Divosa| Kafkabrigade	Verdiepingstafel aanpak lokettenproblematiek
18 maart 2024	Den Haag	Hopman, Numann, Hertogh, Den Boer, Palm, Flipse	Maarten van Berckel, Marc Fierstra, Quirine Eijkman, Maurits Barendrecht, Margo Burghoorn	Min. J&V directie rechtsbestel| Voorzitter NVVR, lid Hoge Raad, lector toegang tot het recht | onderzoeksdirecteur HiiL | rechter en levensloop coach	Verdiepingstafel impuls voor de rechtspraak

Datum eerste gesprek	Locatie	Aanwezig vanuit staatscommissie of secretariaat	Aanwezige gesprekspartners	Functie of hoedanigheid	Toelichting
25 maart 2024	Den Haag	Wierenga, El Amrani	Ardaan van Ravenzwaaij, Saskia Spapen, Marieke Haaksema, Nina Ellenkamp, Nienke Kroesen, Maurits van Lelyveld, Hanneke van Eijken	Min. J&V (strategisch adviseur programma sturingsfilosofie) | Min. OCW (programmamanager) | Min. BZK (rijkstrainee) | Min. BZK (adviseur leiderschapgrogramma's) | ABD (hoofd beleid, informatievoorziening en communicatie| Hoogleraar (rechtsstaat en democratie)	Verdiepingstafel rechtsstatelijke cultuur
27 maart 2024	Den Haag	Palm, Van der Knijff	Irma van den Tillaart, Koen Wortmann, Pieter Vlok, Doorle Offerhaus, Christel Olivers	programmamanager onderwijs| Manager VNG| Senior beleidsmedewerker SZW| Werk aan Uitvoering | MT-lid en Manager dienstverlening	rondetafel toegang sociale zekerheid/voorzieningen