

3 november 2021

## Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger

*Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken. Deze verklaring hebben zij vandaag op uitnodiging van de onderhandelende partijen toegelicht.*

De overheid heeft vaak onvoldoende oog voor de zorgen, de belangen en de mogelijkheden van mensen. Onzorgvuldige, nodeloos ingewikkelde en soms te strenge wetgeving, gecombineerd met een praktijk van complexe en onduidelijke financiering en mechanische uitvoering tast het vertrouwen van burgers in hun overheid aan. Dit tij moet worden gekeerd. De vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman agenderen op grond van de adviezen en rapportages van deze drie Hoge Colleges van Staat gezamenlijk de volgende drie kernpunten voor het herstel van vertrouwen. Zij menen dat deze kernpunten een belangrijke opdracht voor het nieuwe kabinet bevatten en in de formatie aan de orde moeten komen.

### Wetgeving, beleid en uitvoering

De scheiding tussen wetgeving en beleid enerzijds en uitvoering anderzijds zorgt voor veel problemen. Deze scheiding doet zich zowel horizontaal op rijksniveau voor, als verticaal op decentraal niveau. Uitvoering is vaak – letterlijk – op grote afstand geplaatst. Hierdoor bestaat bij de beleidsmakers op de departementen te weinig oog voor uitvoeringsvragen. Regering en parlement moeten zich bij de totstandkoming van wetten realiseren welke concrete gevolgen ze hebben voor echte mensen. Uitvoeringsinstanties, decentrale overheden en het perspectief van de burger dienen daarom in een vroeg stadium betrokken te worden bij voorbereiding van nieuwe wetgeving. Daarnaast moet er voldoende tijd genomen worden voor parlementaire behandeling van wetgeving en voor de implementatie ervan. Dit alles met het oog op de voorziene uitwerking in de praktijk, zodanig dat overheid én burger ermee uit de voeten kunnen.

Wetgeving blijkt vaak nodeloos ingewikkeld. Dit is vaak het gevolg van complexe compromispolitiek. Dichtgetimmerde politieke en maatschappelijke akkoorden worden niet zelden een op een vertaald in wetgeving zonder dat voldoende oog bestaat voor de uitvoerbaarheid en het zogenoemde doenvermogen van burgers. Wetten en regels missen dan hun doel. Politieke en maatschappelijke akkoorden moeten zich beperken tot de beleidsintenties. Ze moeten de wetgever niet al volledig binden aan de wijze waarop de intenties vorm moeten krijgen, juist ook om ruimte te laten voor de invulling van de bedoeling in de praktijk.

De combinatie van soms onbegrijpelijke regelgeving en stringente uitvoering en handhaving leidt voor veel mensen tot ernstige problemen. Juist mensen die het al moeilijk hebben in onze samenleving, worden daar de dupe van. De overheid moet daarom af van zijn angst voor eenvoud. Het uitgangspunt moet zijn dat wetten helder en begrijpelijk zijn, zodat welwillende burgers weten wat van hen wordt verwacht. Eenvoudiger wetgeving komt bovendien de uitvoerbaarheid ervan ten goede én maakt het mogelijk dat de overheid er in de praktijk ook echt voor burgers is.

### Aandacht voor de menselijke maat

Wanneer wetten en regels in de praktijk tot onwenselijke of zelfs kwalijke gevolgen leiden, wordt vaak gepleit voor meer mogelijkheden tot maatwerk voor uitvoeringsorganen of de rechter. De kwestie van de kinderopvangtoeslagen is daar een schrijnend voorbeeld van. Bijvoorbeeld door alsnog hardheidsclausules toe te voegen of door met een beroep op algemene rechtsbeginselen de harde kantjes van de wet af te schaven. Dat is een begrijpelijke reactie die echter ook vragen oproept. Als het fundament van de wet niet deugt, is maatwerk bieden in de praktijk dweilen met de kraan open. Wetgeving heeft onvermijdelijk een generiek karakter en moet dus zo geschreven zijn dat er een zekere voorspelbaarheid van uitgaat en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geboden worden. In de sfeer van bijvoorbeeld fiscaliteit, sociale zekerheid en tegemoetkomingen (toeslagen) gaat het bovendien om massale toepassing en uitvoering, waardoor standaardisatie van de processen noodzakelijk is.

Maatwerk is dus in zichzelf geen oplossing voor wetgeving die als onrechtvaardig wordt ervaren. Maatwerk is niet het uitgangspunt, maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt. Het is nodig om de relevante wetgeving kritisch tegen het licht te houden en waar mogelijk aan te passen. In plaats van alleen maar *maatwerk* in de toepassing zou de notie van de *menselijke maat* in de wetgeving leidend moeten zijn. De menselijke maat betekent dat de overheid rekening houdt met het handelingsvermogen van mensen en hen op weg helpt waar dat nodig is. De overheid moet daar blijk van geven. Het perspectief van de burger moet een meer centrale plek krijgen in het handelen van de overheid, bij het opstellen van wet- en regelgeving en ook in de beleidscultuur.

### Vertrouwen als bindmiddel in de rechtsstaat

Het afgelopen jaar heeft laten zien dat vertrouwen het bindmiddel is in de democratische rechtsstaat. De overheid kan alleen slagvaardig optreden in een crisis zoals de huidige coronapandemie als dat optreden voldoende gedragen wordt door de bevolking en haar vertegenwoordiging. Het vertrouwen van burgers in hun overheid is een essentiële pijler van de rechtsstaat. Dat vertrouwen heeft een geduchte knauw opgelopen door 'affaires' in een lange reeks van jaren, waarvan de kwestie van de kinderopvangtoeslagen de meest recente en wellicht meest pregnante is. Rode draad in alle (parlementaire) onderzoeksrapporten is de opeenvolging van onzorgvuldige of gebrekkige wetgeving, fouten in de complexe uitvoeringspraktijk en gebrek aan transparantie en volledigheid in de informatie en verantwoording.

Vertrouwen vereist zorgvuldige, goede wetgeving en een open, deskundige en aanspreekbare overheid. Mensen moeten weten waar ze terecht kunnen met hun problemen en wie hen op weg kan helpen. Zij moeten toegang hebben tot de overheid en als het nodig is ook ruimhartig toegang krijgen tot rechtsbescherming tégen de overheid. Openheid ten opzichte van burgers en volksvertegenwoordiging is een norm waarop niet bezuinigd kan worden.

Vertrouwen *geven* hangt ook samen met vertrouwen *krijgen*. Te vaak heeft het daaraan ontbroken en keek de overheid met een zekere argwaan naar haar burgers. Vertrouwen vraagt echter om wederkerigheid. Dat besef moet meer doorklinken in wetgeving, beleid en uitvoering. Net als de noties van openheid en consistentie. Wees duidelijk over wie welke taak en bevoegdheid heeft, welke financiële middelen daarvoor aangewend worden en waar die vandaan komen.

Waar het vertrouwen rafelt, rafelt ook de rechtsstaat. Daarom zijn ook het onderling vertrouwen en het respect tussen de instituties van de democratische rechtsstaat cruciaal. De waarde van die instituties mag niet worden veronachtzaamd. Toch gebeurt dit. Publiek geld wordt bijvoorbeeld middels fondsen op afstand van parlementaire bemoeienis geplaatst, waardoor het parlementair budgetrecht onder druk staat. Adviezen en rapportages van onafhankelijke adviseurs worden daarnaast regelmatig ongemotiveerd in de wind geslagen. De aandacht voor de kwaliteit van wetgeving en een zorgvuldige wetsprocedure - een kernfunctie van regering en parlement - is beperkt. De kennis van en het respect voor ieders rol binnen de rechtsstaat, bijvoorbeeld van de onafhankelijke rechtspraak, is niet altijd duidelijk. Een betere onderlinge verhouding tussen de actoren van de rechtsstaat draagt bij aan het vertrouwen van de mensen voor wie de rechtsstaat en die actoren er moeten zijn.

Thom de Graaf  
Arno Visser  
Reinier van Zutphen