

The background features a dark blue field with light blue line art of a classical building facade, including windows and architectural details. A magnifying glass with a yellow handle and frame is positioned over an open book, which is also rendered in yellow line art. The book's pages are represented by multiple parallel lines. The title text is centered over the book.

De waarde van de wet

Bundeling van de bijdragen aan
het symposium ter gelegenheid
van de presentatie van het
jaarverslag over 2018

De waarde van de wet

Bundeling van de bijdragen aan
het symposium ter gelegenheid
van de presentatie van het
jaarverslag over 2018

Colofon

Ontwerp en opmaak: Xerox OBT, Den Haag
Illustratie: Things To Make And Do, Den Haag
Druk: Xerox OBT, Den Haag
Website Raad van State: www.raadvanstate.nl
Algemeen mailadres: voorlichting@raadvanstate.nl

Den Haag, juli 2019

Inleiding

Op donderdag 11 april 2019 presenteerde de Raad van State zijn jaarverslag over 2018. Ter gelegenheid hiervan organiseerde de Raad van State op de dag zelf een symposium voor externe en interne genodigden over het thema 'De waarde van de wet'. Dat was deze keer het centrale thema van het jaarverslag.

De Raad van State constateert dat de wet niet altijd doet waarvoor hij is bedoeld. Vaak wordt de wet zuiver 'instrumenteel' gebruikt om politieke en maatschappelijke akkoorden te vertalen of van een legitimatie te voorzien. Ook verschuift het primaat van de wetgever vaak naar de uitvoerende macht. Hierdoor komt de borg die de wet en het wetgevingsproces in de democratische rechtsstaat zouden moeten bieden, onder druk te staan. De wet moet zelf houvast bieden en zorgvuldig tot stand komen. Voor het vertrouwen van burgers in de overheid is duidelijkheid over de koers van de wetgever essentieel. Het wetgevingsproces mag geen stempelmachine worden. In de democratische rechtsstaat normeert de wet het gedrag van overheid en burger. Dat vergt dat de wetgever de belangrijkste keuzen in de wet maakt en het bereik ervan bepaalt. In het jaarverslag biedt de Raad van State handreikingen aan de wetgever, dus aan regering en parlement gezamenlijk, om de duurzame betekenis van de wet en het wetgevingsproces te behouden.

Vice-president van de Raad van State, mr. Thom de Graaf, opende het symposium. Vervolgens werden er inleidingen gehouden door mr. Ankie Broekers-Knol, voorzitter van de Eerste Kamer, mr. Frank van Ommeren, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, en mr. Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman. Mr. Jaap Polak, lid van de Raad van State en oud-voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, hield de slotbeschouwing.

De volledige tekst van de bijdragen van alle sprekers is gebundeld en in deze publicatie opgenomen.

Openingswoord door mr. Th.C. de Graaf, vice-president van de Raad van State

Dames en heren,

Graag heet ik u allemaal hartelijk welkom in het Witte Paleisje op dit symposium ter gelegenheid van de presentatie van het Jaarverslag 2018 van de Raad van State. Veel is hetzelfde gebleven als in voorafgaande jaren: een jaarverslag met overzichten van de organisatie en de mensen, de belangrijkste activiteiten en resultaten van de beide Afdelingen en natuurlijk een beschouwing in het hoofdstuk *De Raad in de Staat*, ditmaal over de waarde van de wet en de waarde van het wetgevingsproces. Die beschouwing is een product van de gehele raad waaraan de vice-president vanzelfsprekend zijn bijdrage heeft geleverd, hetgeen iets geheel anders is dan een geschrift van de vice-president dat ook nog in de Raad is besproken.

Dit keer is de perspresentatie van het jaarverslag in eigen huis gehouden en laten we deze volgen door een symposium waarin het thema van de waarde van de wet door verschillende sprekers wordt belicht. Ook dat is nieuw. Een sprankje vernieuwing in een setting waarin het door de jaren heen bewezen goede vanzelfsprekend behouden blijft.

Ik ben blij dat Ankie Broekers-Knol, scheidend voorzitter van de Eerste Kamer, Frank van Ommeren, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de VU en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en Reinier van Zutphen, de Nationale Ombudsman, hier vandaag het woord willen voeren. Een reflectie op hun woorden zal worden verzorgd door lid van de Raad van State en voormalig voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak, Jaap Polak. Zelf zal ik als aftrap kort de kern van onze beschouwing over de waarde van de wet weergeven.

De Raad van State vraagt aandacht voor een essentieel element in de democratische rechtsstaat: de werking van de wet. De wet zorgt er voor dat de belangrijkste rechten en plichten van mensen, de opdrachten van de overheid en de inrichting van de samenleving duidelijk zijn geformuleerd, kenbaar zijn voor iedereen en tot stand gekomen zijn in overeenstemming met de volksvertegenwoordiging. Dat is de regeling die ooit is afgesproken en waar de burgers in ons staatsbestel op mogen vertrouwen. Misschien wel: waar hun vertrouwen in de overheid op is gebaseerd.

De Raad van State heeft in de afgelopen jaren ontwikkelingen gezien die aan die afspraak afbreuk doen of die sluipenderwijs ondermijnen. Vaak zijn die ontwikkelingen met de beste intenties ingezet en soms leken ze onvermijdelijk om als overheid in onze complexe samenleving te kunnen sturen. Nieuw zijn die ontwikkelingen niet, maar ze zijn wel in een stroomversnelling terecht gekomen. De samenleving is zodanig moeilijk stuurbaar geworden dat de overheid naar wegen heeft gezocht om meer maatwerk te kunnen leveren voor specifieke groepen en specifieke problemen en om meer flexibiliteit en slagkracht voor het bestuur te creëren.

Om dit maatwerk mogelijk te maken, kiest de overheid er vaker voor om maatschappelijke (belangen) groeperingen vroeg bij de totstandkoming van regelgeving te betrekken. Ook sluit zij akkoorden die de overheid vervolgens verplichten om de inhoud daarvan in wetgeving vast te leggen. Op die manier wordt maatschappelijk en politiek draagvlak aan de voorkant georganiseerd, maar geeft de wetgever een deel van zijn eigen taak uit handen. De Raad heeft al eerder daarop gewezen. De Raad meent dat de wetgever altijd ruimte moet hebben om zelf belangen tegen elkaar af te wegen en dus niet vooraf volledig aan maatschappelijke of politieke akkoorden gebonden kan worden.

Maatwerk wordt ook nagestreefd door het bestuur meer ruimte te bieden voor oplossingen dicht bij de praktijk. Normen die normaliter door de wetgever zelf zouden worden gegeven, worden in de wet dan heel open geformuleerd (zodat ze nauwelijks richtinggevend zijn) of de bevoegdheid om die normen vast te stellen, wordt aan het bestuur overgedragen (delegatie). Deze terugtred van de wetgever ten gunste van het bestuur heeft weliswaar voordelen voor de slagkracht van de overheid, maar doet afbreuk aan het vereiste van de 'rule of law'.

De wetgever zoekt ook steeds vaker flexibele oplossingen om het recht bij de praktijk te brengen. Niet alleen door aan het bestuur regelmacht over te dragen, maar ook door ruimte te scheppen om van eerdere wetgeving af te wijken om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen ruimte te geven of nieuwe overheidsoplossingen uit te proberen. Deze zogenaemde experimenteerwetgeving wordt steeds vaker toegepast. Ook wordt er regelmatig voor gekozen om grote reorganisaties en beleidsveranderingen eerst grotendeels te implementeren en pas daarna door de wetgever te laten legitimeren. Afwegingsruimte is er dan feitelijk nauwelijks meer.

De Raad van State heeft begrip voor de complexiteit van de vraagstukken waar de overheid voor staat en voor de behoefte om deze vraagstukken slagvaardig en op maat aan te pakken. De Raad begrijpt dan ook waarom de genoemde wegen zijn ingeslagen. De Raad wijst er echter wel op dat door deze ontwikkelingen de wet zelf steeds minder duidelijkheid en zekerheid biedt. Het wetgevingsproces wordt daarmee vaker een stempeling van besluiten die door anderen worden genomen. Niet alleen kan dat het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat aantasten, ook stelt het zowel bestuur als rechter voor problemen: het bestuur moet zelf gaan regelen op meso- en microniveau, de rechter wordt gedwongen om invulling te geven aan open normen in de wet en antwoorden te zoeken waar de wet zwijgt.

Oplossingen zijn niet makkelijk en niet op voorraad leverbaar. De Raad van State doet wel handreikingen aan regering en Staten-Generaal voor bezinning op de waarde van de wet en de waarde van het wetgevingsproces:

1. Toets of het algemeen belang daadwerkelijk wordt gediend met wetgeving en pas die toets ook toe als regeerakkoord of andere akkoorden specifieke regelgeving hebben vastgelegd;
2. Laat wetgeving nooit een volautomatisch sluitstuk vormen van inmiddels onomkeerbare (politieke en maatschappelijke) processen;
3. Wees terughoudend met kaderwetten die de kern van normstelling en regeling overlaten aan het bestuur en vaak ook aan de rechter;
4. Wees terughoudend met experimenteerwetgeving en gebruik die niet om alleen maar bestaande regels buiten spel te zetten. Experimenten behoren te worden begeleid, afgebouwd en geëvalueerd;
5. Zie het wetgevingsproces niet enkel als een instrument voor formele besluitvorming, maar ook als de essentiële borg dat normen en regels die de samenleving en de overheid inrichten en de burgers binden, diepgaand en zorgvuldig worden afgewogen in het overleg tussen regering en volksvertegenwoordiging.

De Raad van State roept alle betrokkenen in het wetgevingsproces op om de wet van duurzame betekenis te laten blijven voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zal daar zelf ook naar beste vermogen aan bijdragen.

Ik wens u een plezierige en nuttige middag toe!

Inleiding door mr. A. Broekers-Knol, voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Wetgeving in de polder.

Of: hoe akkoorden het parlement als (mede)wetgever klem zetten.

Het jaarverslag van de Raad van State is een document dat jaarlijks op voldoende belangstelling kan rekenen, in ieder geval van diegenen die op politiek niveau of op ambtelijk niveau of als parlementaire pers de werkzaamheden van de Raad op de voet volgen. Dat zal ook dit jaar ongetwijfeld weer het geval zijn.

Ik vind het een voorrecht dat ik als voorzitter van de Eerste Kamer ben uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het symposium, 'De waarde van de wet', dat dit jaar georganiseerd is ter opluistering van de presentatie van het jaarverslag. Als voorzitter van de Eerste Kamer en daarmee degene die als laatste in de parlementaire procedure van het wetgevingsproces vaststelt of een wetsvoorstel is aanvaard of verworpen, meen ik in de loop der jaren enig zicht te hebben gekregen op het wetgevingsproces in al zijn facetten en daarmee uiteindelijk op de waarde van de wet.

Hoe is het wetgevingsproces verlopen? Is het specifieke wetsvoorstel een uitvloeisel van een coalitie-akkoord? Is het wetsvoorstel een soort kaderwet? Zijn de relevante begrippen in het wetsvoorstel helder gedefinieerd? Is het wetsvoorstel zorgvuldig tot stand gekomen met voldoende oog voor het algemeen belang? Biedt het wetsvoorstel een incidentele oplossing, misschien zelfs 'gelegenheidswetgeving', of een structurele oplossing voor een gesignaleerd probleem? Enzovoort, enzovoort.

De titel van mijn bijdrage is 'Wetgeving in de polder. Of: hoe akkoorden het parlement als (mede) wetgever klem zetten.'

Ik heb die titel niet voor niets gekozen. Ik maak mij namelijk in toenemende mate zorgen over de positie van het parlement als (mede)wetgever ten opzichte van de regering.

Afgelopen december publiceerde Herman Tjeenk Willink, voormalig vice-president van de Raad van State, het boek "Groter denken, kleiner doen". In het nawoord van zijn boek spreekt Herman Tjeenk Willink de wens uit dat zijn boek het gemeenschappelijk doel moge dienen, namelijk: de bescherming van de democratische rechtsorde.

Dát is de rode draad in zijn boek, de noodzaak om de democratische rechtsorde te beschermen en te versterken. Die democratische rechtsorde is naar zijn oordeel in gevaar, althans die staat onder druk met als gevolg dat er een gebrek aan vertrouwen is ontstaan tussen burger en overheid, tussen burger en politiek en ook tussen burger en rechter.

Sleutelwoorden in een democratische rechtsorde zijn: ‘tegenwicht’, ‘tegenspraak’ en ‘tegenmacht’.
Cruciaal is dat er een evenwicht van machten bestaat, dat er ‘checks and balances’ zijn.

Zijn die er? Of zijn die er in voldoende mate? Werkt onze democratische rechtsorde naar behoren?
Is er voldoende tegenwicht, tegenspraak en tegenmacht? Is er voldoende oog voor de belangen van de burger, voor het algemeen belang?

Tjeenk Willink spreekt in zijn boek over ‘democratische rechtsorde’. Ik zal in mijn betoog de meer gangbare term ‘democratische rechtsstaat’ gebruiken.

Kan het parlement, de Staten-Generaal, als medewetgever voldoende tegenwicht, tegenspraak, en tegenmacht ten opzichte van de regering bieden?

Een democratie kan niet naar behoren functioneren als deze niet tevens een rechtsstaat is in de zin dat degene die meent dat zijn rechten geschonden zijn, toegang heeft tot een onafhankelijke, onpartijdige rechter. Maar andersom geldt het ook: een rechtsstaat met wet- en regelgeving die niet democratisch tot stand is gekomen, is een lege huls. Dan is er dus in feite geen rechtsstaat, maar slechts één in naam.

In wet- en regelgeving liggen de fundamenten van onze democratische rechtsstaat besloten. Dat betekent dat die wetgeving deugdelijk moet zijn. De Staten-Generaal hebben een belangrijke verantwoordelijkheid dat die deugdelijke wetgeving er komt.

‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’, zo luidt artikel 50 van de Grondwet. Dit houdt in representatieve democratie met evenredige vertegenwoordiging: de samenstelling van de Staten-Generaal is een weerspiegeling van de politieke voorkeuren van de gehele bevolking. Artikel 50 van de Grondwet betekent ook dat de Staten-Generaal het algemeen belang dienen. Alle parlementariërs, individueel en collectief, vormen een zelfstandige, onafhankelijke entiteit die de regering controleert en wetgeving tot stand brengt.

De Grondwet vervolgt in artikel 81: ‘De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk’. De bewoordingen zijn kort en krachtig.

Wetgeving wordt in het overgrote deel van de gevallen geconcipieerd op ministeries, geïnitieerd door bewindspersonen. Maar vervolgens is het aan de Staten-Generaal, het parlement, nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht aan de regering, om in debat met de regering te beoordelen of het wetsvoorstel ook voldoet. Het is de opdracht van artikel 81 van de Grondwet aan de Staten-Generaal, vanuit de verantwoordelijkheid als medewetgever, om in dat debat met kracht van argumenten voldoende tegenwicht, tegenspraak en tegenmacht te bieden.

Ik herhaal mijn vraag die ik zojuist stelde: lukt dat de Staten-Generaal, het parlement? Of wordt het parlement als (mede)wetgever in zijn functioneren gehinderd of zelfs 'klem gezet' door het fenomeen van de akkoorden?

Al in het jaarverslag over 2013 – een jaar van akkoorden zoals de Raad 2013 noemt – besteedt de Raad van State aandacht aan wat hij noemt 'regeren bij akkoord'. 'Regeren bij akkoord onderstreept het pluriforme en gedecentraliseerde karakter van het politieke en maatschappelijke krachtenveld', aldus de Raad. De Raad laat echter tegelijkertijd een waarschuwend geluid horen: 'De inzet op akkoorden betekent immers dat wat nodig wordt geacht, vertrekpunt is voor onderhandeling en niet de uitkomst. Een stap terug is vrijwel uitgesloten. Bovendien biedt het de deelnemers de mogelijkheid om nieuwe wensen op andere terreinen af te dwingen en te dreigen met opzegging van eerdere akkoorden.' En in het jaarverslag over 2015 schrijft de Raad: 'De visie op wat het algemeen belang vergt, dreigt onderbelicht te raken. Er is immers een akkoord dat moet worden uitgevoerd.'

In zijn binnenkort te publiceren artikel in RegelMaat stelt Ruud Koole de vraag – en dat is tevens de titel van zijn bijdrage – : 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?'

Ik trap een wagenwijd openstaande deur in als ik zeg dat de samenleving complex is en de Nederlandse politiek niet minder. Maar het is een feit, het politieke landschap in Nederland is in toenemende mate versnipperd en daardoor complex. Dit betekent dat er samengewerkt moet worden teneinde draagvlak voor beleid te creëren en voor die samenwerking zijn afspraken nodig.

Dat begint al bij de kabinetsformatie. Teneinde na verkiezingen een regering te kunnen vormen, zijn politieke partijen in de Nederlandse constellatie altijd aangewezen op een coalitie. In een in toenemende mate gefragmenteerd politiek landschap zijn coalities van drie of meer partijen geen uitzondering meer. De huidige coalitie bestaat, zoals bekend, uit vier partijen. De partijen die het met elkaar eens kunnen worden om te gaan regeren, of liever gezegd de politieke leiders van die partijen, sluiten een regeer- of coalitieakkoord.

Een dergelijk regeerakkoord blijkt zich steeds weer te kenmerken door een hoge mate van gedetailleerdheid. Het regeerakkoord van Rutte III beslaat 70 pagina's. Omdat het lastig blijkt om elkaar voldoende te vertrouwen wenst men minutieus afspraken vast te leggen om zoveel mogelijk risico's te voorkomen en zoveel mogelijk het uit het regeerakkoord voortvloeiende wetgevingsproces in de hand te houden.

De meeste leden van de coalitiefracties in de Tweede Kamer zijn niet of nauwelijks betrokken bij de opstelling van het regeerakkoord, maar desalniettemin dienen zij zich te binden aan het regeerakkoord. Die binding geldt niet voor de fracties van de coalitiepartijen in de Eerste Kamer.

Er valt niet aan te ontkomen dat die binding van coalitiefracties aan het regeerakkoord betekent dat het de regering is die bepaalt en dat de coalitiepartijen in de Tweede Kamer en de leden van die fracties,

hoewel (mede)wetgever op grond van artikel 81 Grondwet, moeten volgen. De Tweede Kamer komt ‘klem’ te zitten tussen akkoord en wetgevingsverantwoordelijkheid.

Overigens zullen ook de adviezen van de Raad van State door regering en coalitiepartijen in de Tweede Kamer worden gezien door de bril van het bindende regeerakkoord en daardoor wellicht minder ter harte worden genomen dan wenselijk zou zijn.

Ook de kiezer wordt in meer of mindere mate op afstand gezet door een bindend regeerakkoord. De kiezer is naar de stembus gegaan en verwacht dat de Staten-Generaal, als vertegenwoordiger van het gehele Nederlandse volk (artikel 50 van de Grondwet), zijn belangen behartigt in het licht van de politieke keuze die hij als kiezer heeft gemaakt, als het goed is op basis van de verkiezingsprogramma's.

Kan de kiezer nog daarop rekenen als akkoorden als een regeerakkoord bindend zijn voor de Kamerleden van de coalitiepartijen? En wat te denken van afspraken in een bindend regeerakkoord die als het ware ‘uit de lucht’ zijn komen vallen, omdat geen enkel verkiezingsprogramma daarover repte? Ik doel als voorbeeld op de afspraak in het regeerakkoord van Rutte III om de dividendbelasting af te schaffen. Als het tot wetgeving op dit punt zou zijn gekomen, zouden de coalitiepartijen in de Tweede Kamer eraan gebonden zijn geweest. Dan zou de Tweede Kamer ‘klem’ hebben gezeten tussen akkoord en wetgevingsverantwoordelijkheid. Zou er dan nog voldoende tegenwicht, tegenspraak en tegenmacht geweest zijn?

Voor alle duidelijkheid: ik spreek me niet uit over de al dan niet wenselijkheid van het afschaffen van de dividendbelasting. Ik noem het voorbeeld slechts om aan te geven wat de consequentie is van een dergelijke, niet op enig verkiezingsprogramma gebaseerde afspraak in het regeerakkoord en het signaal dat daarmee gegeven wordt richting de kiezer. Die kiezer voelt zich niet alleen buiten spel gezet, maar is dat ook.

Hoe meer partijen, des te meer compromissen. En ook hoe meer compromissen, des te meer compromissen met wisselende partijen.

Het kabinet Rutte II had geen meerderheid in de Eerste Kamer. Om toch te kunnen bereiken dat wetsvoorstellen van het kabinet een meerderheid in de Eerste Kamer zouden kunnen verkrijgen, werden met wisselende partijen wisselende akkoorden gesloten. Die akkoorden werden gesloten tussen (de leiders van) regeringsfracties en wisselende oppositiefracties in de Tweede Kamer, zoals de ‘constructieve drie’. Er kwamen parlementaire akkoorden zoals het woonakkoord, zorgakkoord, pensioenakkoord. Daarnaast een akkoord als het energieakkoord met belanghebbenden in de sector. Die akkoorden kwamen in feite neer op een soort herzieningen op onderdelen van het regeerakkoord met nieuw toegetreden deelpartners.

Ook aan die akkoorden waren de desbetreffende fracties in de Eerste Kamer niet gebonden, zij het dat die fracties meestal wel enige welwillendheid ten opzichte van de akkoorden toonden.

Die niet-gebondenheid leidde in een aantal gevallen tot frustratie bij de regering en tot commotie in de Kamer. Ik noem enkele voorbeelden:

- Het Pensioenakkoord-Witteveenkader (33672) werd uiteindelijk ingetrokken door staatssecretaris Weekers, toen bleek dat het wetsvoorstel zou worden verworpen door de Eerste Kamer;
- Bij het wetsvoorstel Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (33819) dreigde het Kamerlid Duivesteijn, deel uitmakend van een van de regeringsfracties, om voor hem relevante redenen tegen te stemmen, waardoor de wet het niet zou halen. Het wetsvoorstel gaf uitvoering aan een afspraak neergelegd in het woonakkoord. De verantwoordelijke minister Blok vroeg om schorsing en verlenging van de schorsing en nogmaals verlenging van de schorsing. Met het nodige kunst- en vliegwerk werd Adrie Duivesteijn uiteindelijk, zij het zeer tegen zijn zin, overgehaald. Het wetsvoorstel werd aangenomen met de kleinste mogelijke meerderheid;
- Het wetsvoorstel Wet verbod verticale integratie (33362), onderdeel van het zorgakkoord, met minister Schippers als verantwoordelijke bewindspersoon, werd verworpen doordat drie leden van de PvdA coalitiefractie tegen stemden. In de pers werden deze drie leden – volledig onjuist – afgeschilderd als ‘dissidenten’. Als zelfstandige, onafhankelijke leden van de Eerste Kamer waren zij volledig gerechtigd om, op grond van wat zij meenden dat het algemeen belang vereiste, tegen het wetsvoorstel te stemmen;
- Het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet (34199), waarmee minister Kamp uitvoering gaf aan het Energieakkoord, werd tot indertijd zichtbare ergernis van de minister door de Kamer verworpen.

Deze voorbeelden geven aan dat de Eerste Kamer niet ‘klem’ zit tussen akkoord en wetgevingsverantwoordelijkheid.

Wel is het zo dat de positie van de leden van de coalitiepartijen niet altijd benijdenswaardig is, omdat zij in de lastige positie verkeren om enerzijds de kwaliteit van de wetgeving te toetsen en hoog te houden en rekening te houden met het algemeen belang en anderzijds oog te houden voor het belang van de regeringscoalitie. Tegelijkertijd rekent het kabinet er eigenlijk op dat ook de Eerste Kamer, zij het met wat mitsen en maren, het wetsvoorstel zal aanvaarden. Het is een onverwachte tegenslag als dat niet het geval blijkt te zijn.

Vrij recent overigens proberen bewindspersonen een dreigende verwerping van een wetsvoorstel te voorkomen door ‘aanhouding’ te vragen. Niet om een mogelijke novelle te bewerkstelligen, maar om door middel van indringende gesprekken alsnog Kamerleden te overtuigen vóór het desbetreffende wetsvoorstel te stemmen. Het is een tendens die naar mijn oordeel geen aanmoediging verdient, omdat de waarde van de wet er niet bij gebaat is.

Er wordt heden ten dage nogal eens opgemerkt dat de Eerste Kamer steeds politieker wordt of is geworden. Ik deel die opvatting niet. In mijn perceptie wordt die gedachte voor een deel veroorzaakt door de gebondenheid van coalitiepartijen in de Tweede Kamer aan akkoorden, waardoor de Tweede Kamer als (mede)wetgever haar werk als tegenmacht die opkomt voor de belangen van de kiezer onvoldoende recht kan doen. Men hoopt en verwacht dat de Eerste Kamer, niet gebonden aan akkoorden en laatste beoordelaar van wetsvoorstellen, deze op hun merites zal beoordelen en mogelijk de politieke kastanjes uit het vuur zal halen. Gebeurt dat, dan leidt dat vervolgens al gauw tot de conclusie dat de Eerste Kamer politieker is geworden.

De nieuwste loot aan de stam van de akkoorden is het Klimaatakkoord van december 2018. Dit akkoord, met als basis het regeerakkoord van Rutte III, is tot stand gekomen als uitkomst van het beraad aan de klimaattafels. Tafels waaraan werd deelgenomen door maatschappelijke partijen, deskundigen in de sector én door het kabinet, zelfs intensief door het kabinet. De volksvertegenwoordiging, meer precies de Tweede Kamer, zat niet aan tafel. Kortom, de kiezer kon zijn stem niet laten horen. Uiteindelijk waren de fractieleiders van de coalitiepartijen enigermate betrokken in het zogenoemde ‘cockpitoverleg’.

Uit het Klimaatakkoord zullen wetsvoorstellen voortvloeien. Die wetsvoorstellen zullen worden voorgelegd aan het parlement als (mede)wetgever. De coalitiepartijen in de Tweede Kamer zijn gebonden aan het regeerakkoord en dat betekent dat de Tweede Kamer als (mede)wetgever ‘klem’ komt te zitten tussen akkoord en wetgevingsverantwoordelijkheid.

Het Klimaatakkoord heeft, zoals bekend, voor de nodige onrust gezorgd. Gezien de ingrijpende en verstreckende gevolgen voor de bevolking en het bedrijfsleven, voor de totaliteit van het maatschappelijk leven, is het niet acceptabel dat het parlement praktisch aan de zijlijn komt te staan bij het wetgevingsproces. Is er ruimte voor de (mede)wetgever om van het akkoord af te wijken en zo ja, in hoeverre? Kan de volksvertegenwoordiging voldoende invulling geven aan haar rol van tegenmacht?

De balans van de macht slaat door naar de regering, ten koste van het parlement. Wat betekent dit voor de waarde van de wet?

Voor alle duidelijkheid: ik juich de gedachte toe om met betrokken partijen te overleggen over grote, ingewikkelde maatschappelijke problemen. Het is goed dat er consensus bereikt wordt over de te volgen koers. Maar wanneer die koers uitmondt in wetsvoorstellen, dient er vervolgens een open politiek debat gevoerd te worden met argumenten en tegenargumenten in het forum dat daarvoor in ons democratisch bestel bestaat: de Staten-Generaal; Tweede én Eerste Kamer. Dat maakt de besluitvorming voor de kiezer transparant en inzichtelijk en daarmee aanvaardbaar, ook voor degenen die het er niet mee eens zijn.

Tot slot nog een enkele opmerking over ontwikkelingen waarbij naar mijn mening de balans van de macht doorslaat naar de regering, ten koste van het parlement.

In hoofdstuk 1, 'De Raad van de staat', van het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2018 schrijft de Raad: 'Een goede wet balanceert tussen zekerheid en flexibiliteit'. Die flexibiliteit is nodig, volgens de Raad, om nieuwe maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden en om vooruit te komen. Toch kan die behoefte aan flexibiliteit van een wet ertoe leiden dat de zekerheid die een wet verwacht wordt te bieden eronder te lijden krijgt.

Ik doel op de toenemende neiging van de regering om complexe wetgevingstrajecten te gieten in de vorm van kaderwetten, waarbij nadere invulling en uitwerking wordt gegoten in de vorm van AMvB's en ministeriële regelingen. Indien de AMvB's voorhang- AMvB's zijn, is er nog enige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de nadere invulling van de kaderwet, maar zo niet, dan is weliswaar de wet maximaal flexibel, maar onttrekt zich de kern van de regeling en de normstelling aan het parlement, de (mede) wetgever.

Wat betekent dit voor de waarde van de wet?

Recent is in de Eerste Kamer de Verzamelwet Brexit (35084) aangenomen. Wat ook het oordeel moge zijn of deze wet mogelijkheden biedt om snel te handelen teneinde onaanvaardbare gevolgen voor burgers en bedrijven te voorkomen in verband met de Brexit waarin niet door reeds bestaande wetgeving kan worden voorzien, feit is dat parlementaire controle op regeringshandelen door de wet op afstand wordt gezet.

Ik begon mijn bijdrage met op te merken dat ik mij in toenemende mate zorgen maak over de positie van het parlement als (mede)wetgever ten opzichte van de regering. Akkoorden zetten het parlement als (mede)wetgever 'klem'.

Het Klimaatakkoord, met alle consequenties van dien op het terrein van wetgeving en de betrokkenheid daarbij van het parlement als (mede)wetgever, zet er hopelijk toe aan dat de Staten-Generaal, de volksvertegenwoordiging, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, zich van hun verantwoordelijkheid bewust zijn om tegenwicht, tegenspraak en tegenmacht te bieden aan de regering teneinde voor de kiezer zo goed mogelijke, aanvaardbare wetgeving te bewerkstelligen. In wet- en regelgeving, in de waarde van de wet, liggen per slot van rekening de fundamenten van onze democratische rechtsstaat besloten.

Inleiding door prof. mr. F.J. van Ommeren, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur

Dank u wel voorzitter,

Allereerst, heel veel *dank* voor de eervolle uitnodiging om hier te mogen komen spreken over het kersverse jaarverslag. Ik doe dat graag. Ik moest wel even nadenken over de *invalshoek* van deze presentatie. Het verzoek luidde om de *wetenschappelijke* invalshoek te kiezen. Nu laat ook een wetenschappelijke benadering natuurlijk nogal wat mogelijkheden open. Wetenschappers zijn in ieder geval niet van de waan van de dag, maar meer van *de lange lijnen en van de context*. En dat is dan ook wat ik hier zou willen doen: het mooie inleidende hoofdstuk van het jaarverslag in context plaatsen en wat tijdslijnen laten zien.

Verbinding

Het inleidende hoofdstuk van jaarverslag opent met de constatering dat het steeds moeilijker wordt “om wetten te maken die niet alleen sturen en verplichten, maar ook verbinden”. Bovendien wordt – terecht – opgemerkt dat *vertrouwen* van burgers in hun overheid “*onontbeerlijk*” is. Ik ben het er graag mee eens: het lijkt mij, dat het jaarverslag juist in dit tijdsgewricht, daarmee een gevoelige snaar raakt.

‘*Verbinden*’ is een belangrijke notie die tegenwoordig veel in de mond genomen wordt. Daar is ook alles voor te zeggen, in een tijd waarin de politiek zo *versplinterd* is en de samenleving zulke sterke trekken van *pluralisme* laat zien. Sterker nog, er is tegenwoordig niet alleen sprake van versplintering en pluralisme, maar, zoals de Amerikaans-Poolse historica *Anne Appelbaum* laat zien, van *polarisatie*. Een polarisatie waarin de gevestigde instituties – die op zichzelf altijd als *neutraal* werden beschouwd – ineens *niet* meer worden *vertrouwd*. Dat geldt in het bijzonder ook voor de democratische instituties en de instellingen die traditioneel bij de overheid horen, zoals de wetgever, de rechterlijke macht en de traditionele adviesorganen, waaronder zeer zeker ook de Raad van State.

Applebaum leidt een onderzoeksprogramma over *desinformatie en propaganda* in de 21e eeuw. Hét grote probleem is dat informatie uit de traditionele hoek niet meer wordt vertrouwd. Ook in Nederland. Instituties die al lang bestaan, die het functioneren van de maatschappij mogelijk maken, worden verdacht gemaakt. In Nederland gaat het gelukkig wellicht nog wat minder ver – de recente publicaties van het Sociaal Cultureel Planbureau laten een wat wisselend beeld zien – maar in de Verenigde Staten of in Polen zien we dat uitvergroet: er is *geen* echt maatschappelijk *debat* meer. De conversatie tussen verschillende bevolkingsgroepen is verdwenen, welhaast onmogelijk gemaakt. Eenieder zit in zijn *eigen ‘bubbel’*. Uit allerlei onderzoek blijkt dat alléén informatie en uitingen uit de *eigen* kring nog worden vertrouwd. In zo’n wereld is het woord ‘verbinding’ gemakkelijk uitgesproken, maar is verbindende wetgeving een *enorme ambitie*. Het is een ambitie die niettemin buitengewoon belangrijk is. Ik zal daarom op die notie van verbinding aan het *eind van deze inleiding* nog terugkomen, maar ga nu eerst in op een andere notie van dit jaarverslag.

Wegwerprecht

Een andere notie van waaruit de algemene beschouwingen van dit jaarverslag vertrekken, is dat er *te veel* wetgeving is, althans dat er te gemakkelijk en te snel tot wetgeving wordt besloten. Overregulering en wetgeving als “wegwerprecht” liggen dan op de loer. Het is niet voor het eerst dat de Raad van State de zware kwalificatie “wegwerprecht” in de mond neemt. Er wordt uitdrukkelijk verwezen naar het eerdere jaarverslag over 2014.

Nu kennen we de term “wegwerprecht” in de juridische literatuur al wat langer. Als ik me niet vergis was het – de latere staatsraad – Peter van Buuren, die, in 1987, de eerste was die wettelijke voorschriften in dit verband aanduidde als “wegwerprecht”. Hij bezigde die term als hoogleraar bestuursrecht in een preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging dat over onrechtmatige wetgeving ging.

Sommigen in de zaal zullen zich dat misschien herinneren. Van één iemand hier weet ik wel heel zeker dat hij ermee vertrouwd is, en dat is Jaap Polak. Polak was namelijk de mede-preadviseur in 1987 die eveneens over onrechtmatige wetgeving preadviseerde. Die beide preadviseurs zijn, als door een speling van het lot, vele jaren later *hier* terechtgekomen. Ik vind het dus helemaal niet zo vreemd dat de Raad van State de wat beladen term “wegwerprecht” de laatste jaren zo frequent in de mond neemt.

De normatieve wetgever

Tegen deze achtergrond houdt het inleidende hoofdstuk van dit jaarverslag een warm pleidooi voor een *meer normatieve wetgever* en onderstreept het “het belang van de normatieve kracht van wetgeving”.

Mijn *studenten* zouden waarschijnlijk zeggen: wat is dat voor een raar verhaal? Wettelijke voorschriften bevatten toch *altijd* normen? Zijn er dan ook wetten die *niet* normatief zijn? Maar zo is het betoog duidelijk niet bedoeld. De zorg die uit het jaarverslag spreekt, is dat *anderen* dan de wetgever optreden als normsteller: het openbaar bestuur, de toezichthouders, belangenbehartigers, de rechter, en in algemenere zin, de samenleving zelf.

Terugtrek van de wetgever

Voor het verschijnsel dat de norm nauwelijks meer wordt vastgesteld door de democratisch gelegiti-meerde wetgever, hebben wij sinds jaar en dag een klassieke uitdrukking: “de terugtrek van de wetgever”. Het jaarverslag gaat *ver* op dit punt. Het spreekt de zorg uit dat *de* “*terugtrek* van de wetgever” een “*voorbode*” zou kunnen worden van “*het afscheid* van de wetgever”.

Nu is de constatering dat veel normstelling plaatsvindt op een lager of ander niveau of door andere partijen er een *van alle tijden*:

- De uitdrukking “terugtrek van de wetgever” is gemunt in 1910; door Struycen, in zijn befaamde ‘Administratie of rechter’ (zeg ik er voor de liefhebbers even bij). Ruim honderd jaar geleden dus.

- Eind jaren '50, dus ruim zestig jaar geleden, de verzorgingsstaat was nog maar net in opkomst, werd in het staats- en bestuursrecht, al indringend de vraag gesteld of de welvaartsstaat (zo heette dat toen) wel te verenigen was met de uitgangspunten van de rechtsstaat.
- Twee knelpunten vormden toen de boventoon. De eerste was de overdracht van wetgevende bevoegdheden aan de lagere regelgevers, met inbegrip van het openbaar bestuur. De tweede was de grote beleids- en beoordelingsruimte die steeds meer aan het openbaar bestuur werd gelaten.
- De gevleugelde uitdrukking werd toen “voortgaande terugtred”. Het was de titel van de oratie die Van Wijk in 1959 aan de VU hield. We kennen zijn naam nog steeds van het bekende bestuursrechtelijke handboek.
- Later is het probleem wéér anders geframed. Het was en is een belangwekkend thema. Weggegaan is het dus nooit.

De rode draad zal duidelijk zijn: van “terugtred” in 1910, naar “voortgaande terugtred” in 1959, naar – en dan ben ik weer bij het *jaarverslag* – een *waarschuwing* voor een terugtred die naar “afscheid van de wetgever” tendeert. Nu zou ik dus, een beetje *gemakkelijk*, kunnen zeggen dat het jaarverslag in dit opzicht *niets nieuws* biedt. Maar daarmee zou ik het zeer tekort doen. Belangrijk is dat het de vinger op de zere plek legt: wij hebben een normerende wetgever nodig, omdat zo alleen een *volledige* belangenafweging kan worden gemaakt die gericht is op het *totale* algemene belang, op het totale publieke belang. Laten we die belangenafweging over aan anderen, dan is het gevaar levensgroot dat het *totaalbeeld* uit het oog wordt verloren.

Consequenties

Wat zijn de consequenties van deze positie? Wetten zijn *niet* louter een instrument voor de realisatie van *deelbelangen*, maar dienen afgewogen te zijn in een breder kader en daarom in hoofdzaak inhoudelijk vastgesteld te zijn door regering en parlement tezamen. Een normatieve wetgever is dus zo gezien een wetgever die *niet* al te veel aan *andere partijen* overlaat.

Ik neem U in snelreinvert mee langs wat bevindingen van dit jaarverslag. Want wie die positie kiest – en dat doet dit jaarverslag –:

- staat, welhaast als vanzelf, gereserveerd tegenover kaderwetgeving (want die is inhoudsloos),
- heeft moeite met delegatie van wetgeving (want dan geef je veel te veel weg),
- heeft grote aarzelingen bij het gebruik van open normen in wetgeving (want die zijn te onbepaald en laten te veel aan andere partijen),
- staat uiterst kritisch tegenover wetgeving die de weerslag vormt van maatschappelijke akkoorden (want anderen dan partijen waren niet betrokken en de belangenafweging is te smal),
- wenst een ander toetsingskader voor het gebruik van experimenteerwetgeving (want het huidige heeft te weinig oog voor duurzaamheid en rechtszekerheid),
- heeft grote moeite met wetgeving op verzoek waarin de verzoeker de regels voorstelt (want de wetgever moet zelf de voornaamste keuzes maken),
- wil een inhoudsvolle memorie van toelichting (want alleen zo geeft de wet voldoende houvast),

- wenst een herwaardering van het wetgevingsproces (want het parlement is bij uitstek de plaats waar rekenschap wordt afgelegd),
- verlangt terughoudendheid van de rechter in zijn rol als wetgever-plaatsvervanger (want de rechter is beperkt tot het concrete geval).

Enzovoort.

Zo kunnen we nog wel even doorgaan! Voor dit jaarverslag geldt: *je ziet het als je het door hebt*.

Handreikingen

Het inleidende hoofdstuk van dit jaarverslag blijft niet steken in algemene beschouwingen, maar biedt ook een aantal *handreikingen* en kondigt aan dat met name de *beleidsanalytische toets* op dit punt zal worden verdiept.

De eerste handreiking gaat uit van het vertrekpunt dat het essentieel is dat de wetgever inziet dat zijn afweging *breder* moet zijn dan de *optelsom van deelbelangen* en zich echt moet richten op het *volledige algemene belang*. In het klassieke staatsrecht is dat een beetje een *open deur*. Maar in het huidige tijdsgewricht is het een *belangrijke waarschuwing*. Want dat is inderdaad het probleem van het wetgeven op basis van maatschappelijke *akkoorden*. Daaraan kleef het risico dat slechts een bepaald *deelbelang* in ogenschouw is genomen – het deelbelang van het klimaat, de energie, het wonen of wat dan ook – en het totaalplaatje uit het oog is verloren. Het valt goed te begrijpen dat de tweede handreiking dan ook zegt dat “wetgeving nooit zomaar een volautomatisch sluitstuk kan vormen van maatschappelijke akkoorden”. Zeker, “de wetgever is geen stempelmachine”, zo luidt een veel gehoorde uitdrukking in wetgevingsland.

De normatieve benadering heeft ook andere consequenties. Het pleidooi om de *regie* terug te brengen in het *wetgevingsproces* spreekt mij zeer aan. Zonder regie krijgen we wettelijke bepalingen die niet op duur en samenhang zijn gericht. Het jaarverslag geeft zelfs *vijf ijkpunten* – in de vorm van vijf vragen – die op het hernemen van die regie en het voorkomen van eenzijdigheid zijn gericht.

Zij bevorderen de broodnodige *brede blik*, die in de praktijk zo gemakkelijk uit het oog wordt verloren. Een brede blik ver over de grenzen van het beleidsterrein van het wetsvoorstel zelf. Ik zal ze hier niet herhalen. Op het eerste gezicht liggen ze zelfs ietwat *voor de hand*. Maar, het feit dat ze zijn opgenomen, illustreert de noodzaak om wetgeving juist daarop te toetsen. Het in acht nemen van deze ijkpunten is – letterlijk – gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Als ik weer college geef bij de *Academie voor Wetgeving*, en dat zal dit voorjaar zeker het geval zijn, zal ik ze dan ook uitdrukkelijk met de cursisten bespreken. En, terwijl ik dit zeg, besef ik dat ik me dan op *weerstand* moet voorbereiden. Weerstand, omdat de cursisten, de wetgevingsambtenaren, er nu juist bij uitstek in zijn getraind op te komen voor *bepaalde* belangen, kort gezegd, het belang waar hun bewindspersoon voor staat, of, smaller nog, het belang waar hun directie voor staat.

Ik hoor ze al roepen, “Het staat in het regeerakkoord!” Of: “Het staat in het ... akkoord!” En als ik daar dan tegenoverstel dat ze verder moeten kijken, dan kan ik me beroepen op dit jaarverslag. (U begrijpt wie er in zo’n discussie wint. Wat weegt zwaarder: het akkoord of het jaarverslag?)

Tegenwicht

Wat nu van dit alles te vinden? Eigenlijk is dit best wel een *gedurfd* jaarverslag. Het gaat in zekere zin *tegen de tijdsgeest* in. Want in een tijd waarin iedereen er de mond vol van heeft:

- dat we in een netwerksamenleving leven,
- dat kennis versplinterd is,
- dat centrale aansturing ondenkbaar is,
- dat de overheid de wijsheid niet in pacht heeft,
- dat geen enkele partij het in z’n eentje kan,
- dat er behoefte is aan maatwerk en flexibiliteit,
- dat de overheid een responsieve overheid moet zijn (die goed moet luisteren naar haar burgers)
- dat we het vooral moeten hebben van alternatieven voor wetgeving,

laat, goed beschouwd, dit jaarverslag een krachtig *tegengeluid* horen.

Ik vind dat verfrissend. Het is, zo heb ik proberen te laten zien, eigenlijk een heel *klassiek* geluid. Maar het biedt in deze tijden een *tegenwicht*. Ik zou menen een waardevol tegenwicht. De *hamvraag* is natuurlijk: hoe krijgen we die twee in *balans*? Want dat er een balans moet komen staat voor mij als een paal boven water. Het is hier geen kwestie van *of*, maar van *en én*.

Rechtsstaat

Het fascinerende is dat juist het heel *klassiek rechtsstatelijke denken* daar aanknopingspunten voor biedt. De idee van de rechtsstaat is in de 19e eeuw ontwikkeld als een uiterst *formeel concept*. Juist in de traditionele staatsrechtelijke handboeken – ik noem de namen van Van der Pot & Donner – wordt benadrukt dat de idee van de rechtsstaat ook een ietwat *leeg* concept is dat met *andere ideeën* moet worden *verbonden*, om werkelijk een bindende en legitimerende betekenis te kunnen krijgen. In de 19e eeuw was dat natuurlijk de idee van de *democratie*: het is niet voor niets dat wij nu over de “*democratische rechtsstaat*” spreken. Dat idee van de democratie moest toen nog echt worden *bevochten*.

In het huidige tijdsgewricht zal de idee van de rechtsstaat een *nieuwe invulling* moeten krijgen. Een nieuwe invulling, *zonder* de traditionele rechtsstatelijke waarden weg te gooien. Die verbinding is nu nog niet vanzelfsprekend. Wij zouden die wellicht nu de “*responsieve rechtsstaat*” kunnen noemen. Maar welk etiket we ook kiezen, ook zijn invulling zal verder ontwikkeld – om niet te zeggen “bevochten” – moeten worden.

Dit is natuurlijk nogal abstract, maar daarom geef ik kort één voorbeeld. Zo zou mijns inziens in een responsieve rechtsstaat *weldegelijk* plaats moeten zijn voor *wetgeving op verzoek*. Voorwaarde is wel, om aan

de eisen van de rechtsstaat te voldoen, dat de *uiteindelijke* vaststelling van de gevraagde wettelijke regels plaatsvindt na afweging van het totaalplaatje. Bovendien moet dit *transparant* gebeuren en dienen er voldoende waarborgen te zijn, zodat *belangenverstremming* wordt voorkomen. Daarbij past ook dat wordt gecontroleerd in hoeverre de verzoeker *representatief* is. *Binnen zo'n kader* zou wetgeving op verzoek toch echt *niet bezwaarlijk* hoeven te zijn. Sterker nog, het zou juist kunnen bijdragen aan het *vertrouwen* tussen overheid en burger.

Dames en heren, dit brengt mij op de oproep die dit jaarverslag bevat. Het doet “een oproep aan regering en parlement om (opnieuw) te kijken naar de functie van de wet als instrument van behoud en verandering”. Die oproep staat in de bredere sleutel van het functioneren van de *democratische rechtsstaat*.

Het is *niet de eerste keer* dat een jaarverslag van de Raad van State speciaal de aandacht voor de democratische rechtsstaat vraagt. Sterker nog, het is veeleer een *constante factor* in de jaarverslagen. Vorig jaar concludeerde het jaarverslag al – op basis van een brede ronde van gesprekken – dat er volop reden is om veel meer aandacht te vragen voor ontwikkelingen en onderwerpen die het functioneren van de democratische rechtsstaat raken. En het zal ook vast *niet de laatste keer* zijn, want onze rechtsstaat heeft *voortdurend onderhoud* nodig, en het is in ons staatsbestel juist aan de Raad van State om dat steeds weer opnieuw te blijven benadrukken. Onze rechtsstaat heeft dat nodig. Zeker nu.

Verbindende kracht

Ik wil daarom graag afronden met een *citaat*, een citaat dat hierbij aansluit. Ik ontleen dat citaat aan *Tom Bingham* – waarschijnlijk de meest bekende *Lord Chief Justice of Engeland and Wales* en de naamgever van het befaamde Britse *Bingham Centre for the Rule of Law*. (Ik heb, nu het nog kan, voor een citaat van een *Brit* gekozen; dit leek mij zo'n beetje de laatste kans: Brexit maakt aan veel mooie dingen een einde!) Wat daarvan ook zij, één van de mooie gezichtspunten van *Bingham* is, dat hij de *Rule of Law* als een *verbindende kracht* beschouwt. Naar zijn opvatting behoren in een wereld die *verdeeld* is door verschillen in nationaliteit, ras, kleur, religie en welvaart, de rule of law en de rechtsstaat – en de beginselen aan de hand waarvan deze ideeën zijn uitgewerkt – tot de sterkst *verbindende krachten*, volgens *Bingham* misschien wel dé sterkste, althans “*the nearest we are likely to approach to a universal secular religion*”.

Voor sommigen zijn dit – zeker in deze tijd – wellicht enigszins *verbazingwekkende* woorden; maar ik denk dat we ze juist hier als heel verstandig en *aantrekkelijk* kunnen beschouwen.

Ik heb deze woorden natuurlijk ook gekozen, omdat ze laten zien, dat juist in deze *richting* een *antwoord* kan worden gezocht op de eerder gesignaleerde *polarisatie* in onze samenleving. Ik geef ze dan ook graag aan u mee; in de hoop dat ze *inspirerend* voor u mogen zijn voor het door dit jaarverslag uitgelokte *debat* over de normatieve functie van de wet en het wetgevingsproces én – wat mij betreft – voor het zoeken van de juiste balans daarbij.

Inleiding door mr. R.F.B. van Zutphen, nationale ombudsman

Alles van waarde moet weerloos zijn

De waarde van de wet. Dat was de verlokkelijke titel van het symposium waaraan ik een bijdrage mocht leveren op 11 april. Een goed voorbereide schriftelijke tekst was er niet, wel sprak ik aan de hand van enkele aantekeningen. Ouderwets met de hand geschreven op correspondentiekaarten. Het navolgende is een poging tot reconstructie van wat ik die dag te berde heb gebracht. Het is zeker geen letterlijke weergave van de gesproken tekst. Eerder een gebrekkige poging tot reconstructie van wat ik probeerde over te brengen op het aanwezige gehoor van belangstellenden.

De titel van deze bijdrage is een variant op de woorden van Lucebert die in lichtletters al sinds jaren de stad Rotterdam betoveren. Die tekst luidt: “Alles van waarde is weerloos”. Over de achtergrond en de betekenis van het gedicht waar deze regel in voorkomt, verwijs ik graag naar het artikel van Peter Hofman in Trouw van 31 januari 2006 met de kop: “De filosofie van een weerloos citaat”. Ik associeerde het thema van de door de Raad georganiseerde bijeenkomst met dit gedicht, omdat mijn leermeester de Rotterdamse hoogleraar Jack ter Heide ons in de jaren zeventig van de vorige eeuw onderwees over de immanente wet van de functionele structuur en dat verhelderde door te laten zien dat wat van waarde is wel weerloos moet zijn.

Die herinnering hielp mij te betogen dat ook een wet die van waarde is weerloos moet zijn. Weerloos tegen degene die de waarde ontkent, weerloos tegen degene die de wet misbruikt. Het zou op de weg van de Raad moeten liggen de potentiële ontkenner en misbruiker op voorhand te identificeren omdat de wet zelf, immers weerloos, dat niet zal kunnen.

Als de waarde van een wet, het is een veronderstelling maar ik meen dat die klopt, kan worden vastgesteld naar de mate waarin deze ervoor zorgt dat “iedereen mee moet kunnen doen” (de titel van het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2018) is dat een mooie manier om de ontkenners en misbruikers bij voorbaat de voet dwars te zetten. De wetgevingsadviezen dienen er dan op gericht te zijn hen op voorhand te ontmaskeren.

Er is nog een andere manier om de waarde van de wet te beoordelen. Ik heb dat in spreektaal op 11 april verwoord in een beetje stellingachtige zin: “De waarde van een wet is dat we er een beetje mee uit de voeten kunnen”. Het komt er vanuit het perspectief van de burger, de wetsgebruiker, op aan of een wet helpt bij het ordenen en regelen van het samen handelen van actoren in de maatschappij. Helpt de wet conflicten voorkomen en in voorkomend geval oplossen? Is de taal van de wet daartoe voldoende eenduidig en eenvoudig? De waarde van een goede wet is dat niet onmiddellijk ter voorkoming of oplossing van geschillen naar advocaten, bezwaarcommissies en rechters wordt gelopen. Die (in zekere zin ook economische) waarde van de wet helpt mensen (en bedrijven) door het leven te gaan zonder juristerij.

En dan heb ik ook wat gezegd over het door de Raad onthullen van de achter een wet schuilgaande mens- en maatschappij opvatting. De Rotterdamse jurist uit de school van Ter Heide weet dat we het dan in termen van “de vis van Ter Heide” hebben over de meta-standpunten. De waarde van de wet krijgt afhankelijk van de aan de wet ten grondslag liggende opvattingen bijzondere betekenis. Ik noemde in dat verband, als ik het mij goed herinner, het mensbeeld dat achter de fraudewet schuil gaat, het belang van het WRR-rapport “Weten is nog geen doen” en ook het rapport van de Nationale ombudsman over schuldhulpverlening waar “zelfredzaamheid” als illusie wordt bestempeld.

Ik stelde nog meer aan de orde. Zoals de vraag of de Raad zich zou moeten beperken tot het enkel adviseren over wetten in formele zin. Een vraag die ik graag ontkennend beantwoord. Het was professor Walter van Gerven die, naar ik meen, als eerste schreef over de meerlagige structuur van wet- en regelgeving in de Europese context (bijvoorbeeld in het artikel: Meergelaagdheid, vergrondwettelijking en rechtsbescherming: een driegangengerecht). Ik zou graag betogen dat er voor de Raad geen beperking tot advisering over enkel wetten in formele zin zou behoren te zijn. De Raad zou moeten adviseren over zowel regelingen van hoger orde dan de nationale wetgeving als over regelingen die door in Nederland als medeoverheden aangeduide wetgevers worden voorgesteld en vastgesteld. Daarbij haalde ik aan (en uit naar) de decentralisaties die nationale wetten steeds minder relevant – ik ben op papier maar een beetje voorzichtig – dreigen te maken. Daarmee ook de waarde van de wet aantastend. Misschien zou er ook gekeken moeten worden of er per laag wellicht sprake is van verschillen in waarde. Maar ook wat de waarde van de in een meer boven gelegen laag gemaakte wet, verordening, richtlijn, tractaat of verdrag, heeft voor daaronder gepositioneerde regelgeving. Ik zou bijvoorbeeld graag van de Raad horen hoe er wordt aangekeken tegen de waarde van de wetten die de decentralisaties mogelijk maken en verplicht stellen – en de decentraliserende rijkswetgevers zijn nog niet klaar: binnenkort staat de inburgeringswet op de agenda – in het licht van de door de gemeenten georganiseerde opschaling van taken naar de (bijna 1.200) gemeenschappelijk regelingen en de regels en verordeningen die door die gemeenschappelijke regelingen worden vastgesteld. En dan zie ik zomaar de waarde van de wet vanuit het perspectief van de burger al denkende aan Holland in oneindig laagland verdwijnen.

En dan noemde ik nog een belangrijk werk. Het boek van Tom Bingham met de titel “The rule of law”. Wie iets van de waarde van de wet wil snappen moet dat boek lezen. Ik haalde er de hoofdstuktitel uit die luidt: “Law not discretion”. Het hoofdstuk geeft veel inzicht in het gedachtegoed van de Engelse rechtsgeleerden, maar heeft mij de ogen geopend voor het gevaar van raamwetten, open eindjes in de regelgeving en inderdaad *discretion* waarvan de uitoefening maar beperkt toetsbaar is. Raam-, kader- en andere soortgelijke wetten moeten door de Raad op waarde worden geschat. En dat is wat mij betreft met een uiterst kritisch oog. Maar al te vaak geven wetten die geen wetten zijn maar slechts bevoegdheidsprotocollen die taken en bevoegdheden wegdirigeren van centrale overheid naar medeoverheden, geen inzicht in de waarde van die verschuiving voor de burger.

Ik ga nog eens door mijn *speaking notes* en meen dat ik de meeste punten die ik heb genoemd op 11 april nu ook aan het papier heb toevertrouwd. Geen mooi strak artikel voor de wetenschap, realiseer ik mij.

Maar hopelijk wel voldoende voor een aanzet om nader te reflecteren op de waarde van de wet en de waarde van de advisering van de Raad van State.

Nog een laatste onderwerp dat door mij werd aangesneden en dan heb ik echt alles uit de voordracht een plaatsje op papier gegeven. De Raad zou ook moeten terugblikken op de eigen adviezen. Dat levert vaak verrassende zelfreflecties op. En daar zou ook heel goed kunnen worden gekeken of de waarde van de wet zoals in de wetgevingsadviesing benoemd, ook daadwerkelijk zichtbaar is geworden in het gebruik van de wet. Op die manier blijft de wet weliswaar weerloos, maar niet zinloos en dat geldt dan ook voor het wetgevingsadvies.

Kort gezegd lijkt het mij te bepleiten, zo niet verstandig, als:

- De Raad zich uitlaat en adviseert over de burgers bindende regelingen op alle niveaus met inbegrip van Europese wetten waarover regering en parlement zich buigen en (mee)beslissen;
- De Raad zich door de decentralisaties niet de kaas van het brood laat eten;
- De waarde van de wet ook wordt beoordeeld vanuit het perspectief of de burger er een beetje mee uit de voeten kan;
- De aan een wet ten grondslag liggende mens- en maatschappijopvatting ook door de Raad wordt betrokken bij het oordeel of een wet van waarde is.

Tenslotte: iedere wet moet ook bijdragen aan het vertrouwen dat de burger in zijn overheid moet kunnen stellen. Als een wet die bijdrage ontbeert, is er geen sprake van waarde.

Tot zover de reconstructie van wat ik als constructie met veel plezier op 11 april 2019 mocht vertellen over hoe ik aankijk tegen het belang van de waarde van de wet en de Raad van State.

Reflectie en afronding door mr. J.E.M. Polak, lid van de Raad van State en oud-voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

Ik zal eerst enkele korte opmerkingen maken over de drie gloedvolle bijdragen en vervolgens vanuit de bestuursrechtspraak een enkele opmerking over het thema van vanmiddag maken, want de rechter is tot nu toe nog een beetje buiten schot gebleven. Dat is de kant van de zaak waarover ik als professional het woord kan voeren. Het eerste deel is dus meer wat amateuristische borrelpraat, als overgang naar waaraan u zich zo meteen allemaal mag overgeven, en daarna volgen enkele helicopterview-opmerkingen van een bestuursrechter.

Het betoog van *Ankie Broekers-Knol*: haar welsprekend gebrachte betoog (maar van haar als dé moeder van het fameuze Leidse Moot Court had ik niet anders verwacht) kan worden gezien als onderstreping van de risico's die in hoofdstuk 1 van het jaarverslag worden gezien in wat ik nu maar even noem het 'outsourcen' van het wetgevingsproces; als dat proces verwordt tot het codificeren van akkoorden die door klimaattafels of anderszins door belangenbehartigers worden bereikt. De grondwettelijke rol van de beide Kamers als medewetgever, als democratische gelegitimeerde normsteller, wordt daardoor ondergraven. Het gevaar dreigt dat het algemeen belang het nakijken kan hebben als belangengroepen tot uitruil komen. De Tweede Kamer is vervolgens vaak gebonden, bijvoorbeeld via het accepteren van die afspraken door het regeerakkoord. Ankie Broekers benadrukte de rol van regeerakkoorden; die grote rol is deze keer in het jaarverslag minder benadrukt, wellicht omdat wij het accent vooral op het outsourcen naar partijen buiten het parlement wilden leggen en omdat wij dachten: daar zijn de gekozen fracties tenminste nog enigszins aan te pas gekomen. Ondertussen onderkent ons jaarverslag dat de regering begrijpelijk terecht bij veel partijen uit het veld naar draagvlak in de samenleving zoekt, maar waar het daarbij om gaat is dat regering en parlement wel in positie blijven om zelf de uiteindelijke afweging te maken. De 'echte' wetgever lijkt nu soms op een rechter die een te moeilijk zaak voor zich krijgt en geen vonnis wil wijzen en tegen partijen zegt: ik verzoek jullie de zaak te schikken en hoor wel of jullie eruit zijn gekomen.

De Eerste Kamer is weliswaar niet gebonden, zij zit volgens Ankie Broekers – en ik citeer haar mij tevoren toezonden aantekeningen – "niet klem tussen akkoord en wetgevingsverantwoordelijkheid, maar verkeert wel in een lastige positie om aan de ene kant de kwaliteit van de wetgeving te toetsen en aan de andere kant oog te houden voor het belang om de regering, dat wil zeggen de regeringscoalitie, in het zadel te houden." Ankie Broekers zegt het zo mooi dat je werkelijk gelooft dat dat iets anders is dan "klem zitten", maar subtiel is het onderscheid wel. Het is afwachten hoe de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling zonder meerderheid voor de al uit vier partijen bestaande regeringscoalitie deze keer haar rol gaat invullen. Wij zullen Ankie Broekers daarbij in de haar op het lijf geschreven rol van voorzitter gaan missen, maar dat betekent dat we haar wellicht nog wat vaker voor mooie bijdragen als deze kunnen vragen. Zij toont zich steeds een onafhankelijk denker, ook in de wijze waarop zij hier sprak over de wijze waarop de dividendbelasting is geagendeerd (en weer van de agenda verdween).

Frank van Ommeren heeft mijn werk aanzienlijk verlicht door in feite een fraaie en al met al zeker positief getoonzette samenvatting van het eerste hoofdstuk te geven. Hij laat zien dat het eerste hoofdstuk deels een aantal nogal klassiek boodschappen bevat, zoals het gereserveerd staan tegenover kaderwetgeving; aarzelingen bij te veel open normen; kritisch staan tegenover akkoorden en eigenlijk ook tegenover het huidige gebruik van experimenteerwetgeving; kritisch tegenover zuiver instrumentele wetgeving en wetgeving op verzoek en positief tegenover een situatie waarbij de rechter niet teveel algemeen normen hoeft te stellen. Hij pakte mij als seizoenkaarthouder bij Ajax natuurlijk helemaal in toen hij die passage afsloot met de aan Cruyff ontleende zin: "Je ziet het als je het door hebt." Hij geeft vervolgens aan dat we niet hebben proberen te blijven steken in die verzuchtingen, maar ook met een aantal door hem genoemde concrete handreikingen zijn gekomen. Hierbij kwam ook de op onderdelen aangepaste en nog verder aan te passen eigen rol van de Afdeling advisering langs. Mij sprak aan dat Frank van Ommeren in het klassiek rechtstatelijk denken zelf de mogelijkheid ziet tot het ontwikkelen van de zo noodzakelijke verbindende kracht in de samenleving. Zo kan de Raad van State daaraan, al is het maar iets, hopelijk bijdragen.

Dan *Reinier van Zutphen*. Met hem deel ik een verleden als voorzitters van rechtscolleges, verzeild in een heel complex wetgevingsproces; hoe moeilijk het men ons ook maakte, onze relatie bleef goed, Reinier werd Nationale ombudsman voordat het echt spannend werd en dat wetgevingsproces ging als een nachtkaars uit. Reinier hield een warm pleidooi voor het betrekken van het burgerbelang bij wetgeving. Hij stelt voor het wetsbegrip waarover de Afdeling advisering moet adviseren, heel breed te trekken, zodat vrijwel alle regelgeving eronder gaat vallen. Hij beriep zich daarbij op zijn Rotterdamse opleiding. Wellicht komt het door mijn Leidse achtergrond, dat ik dan denk: maar er staat in de Grondwet dat de Afdeling advisering adviseert over wetten in formele zin en amvb's, dus ligt dat nu wel voor de hand? Ik denk zeker dat zijn betoog aanknopingspunten voor de Afdeling advisering biedt om het burgerperspectief in versterkte mate over het voetlicht te brengen. Dat perspectief is een factor die de Afdeling bestuursrechtspraak soms onmiskenbaar heeft gebracht tot een indringender toetsing dan voorheen in kwesties als bijvoorbeeld de Groningse gaswinning en boetezaken. Een verband tussen het betoog van Van Zutphen en het jaarverslag bestaat daaruit dat het burgerperspectief, algemeen belang nummer 1 als het goed is, niet automatisch wordt gewaarborgd bij bijvoorbeeld de door de Raad kritisch bejegende rol van deelakkoorden, maar ook bij gedelegeerde bestuurswetgeving. De gekozen volksvertegenwoordiging moet daarvoor pal staan bij het vaststellen van wetgeving.

Laat ik u ten slotte *vanuit de bestuursrechtspraak* nog enkele concrete voorbeelden geven uit onze praktijk. Die praktijk geeft aan dat de oproep aan de wetgever om de taak zelf inhoudelijke bijdetijdse normen te stellen niet alleen *in abstracto*, maar ook *in concreto* betekenis heeft.

Toen een maand geleden berichten in de pers opdoken over banden tussen het bestuur van het Haga Lyceum in Amsterdam met extremistische moslimorganisaties had ik even een schrikreactie of wij in de zomer van 2017 wat fout gedaan hadden. Wat is het geval: met twee collega's zat ik toen op de zaak waarbij de toenmalige staatsecretaris van Onderwijs Dekker weigerde het Haga Lyceum te bekostigen.

Onze uitspraak kwam erop neer dat daarvoor onvoldoende wettelijke basis was. Op basis van onze onderwijsvrijheid regelt de wetgeving het immers zo dat als eenmaal voldoende belangstelling bestaat voor bepaald onderwijs en op papier allerlei goede voornemens zijn geuit over de inrichting ervan, het weigeren van bekostiging van overheidswege bijna niet mogelijk is. Rechters hebben interpretatievrijheid, maar dan moet er wel wat te interpreteren zijn. Zij volgen de wet als de wet duidelijk is, zoals in dit geval, zonder aanzien des persoons. Dat is de kern van ons werk. Als men het anders wil, zal de wetgever in een geval als dit met duidelijke normstelling regulerend optreden door inspectie en bevoegd gezag mogelijk moeten maken. Er is wetgeving in de maak om die mogelijkheden wat te verruimen. Of die voldoende mogelijkheid zal bieden tot meer overheidsregie valt nog te bezien.

Dat men het anders in de wet moet regelen als men het anders wil, geldt bijvoorbeeld ook voor de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 maart 2019 dat ook WhatsAppberichten onder de Wet openbaarheid van bestuur vallen, voor zover zij over een bestuurlijke aangelegenheid gaan. De uitspraak was nog niet uit of op de vierkante kilometer in Den Haag werd daarover door enkelingen die niet met name genoemd willen, worden schamper gesproken; dat kon toch niet waar zijn! Als men de uitspraak leest – dat hadden die enkelingen volgens mij nog niet gedaan – wordt daarin helder uitgelegd dat de wetgever heel duidelijk wilde dat alle gegevensdragers onder de werking van de wet zouden vallen; ook *nieuwe*, zoals deze. Als de wetgever dat eigenlijk niet had gewild, dan had hij het anders moeten regelen. Dat kan nog steeds, maar ik heb mij laten vertellen dat het in Den Haag zo werkt dat niemand het wil opnemen voor minder openbaarheid (behalve ooit onze vorige vice-president, Piet Hein Donner, toen nog in zijn rol als minister van Binnenlandse zaken, maar toen viel werkelijk iedereen over hem heen). De kans dat de wet die de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak overruled er komt, en dat zou staatsrechtelijk best kunnen, is dus klein.

De kernboodschap dat de wet duidelijke normstelling bevat wat waard is, laat zich ten slotte illustreren aan de hand van hoe het in de rechtspraak gaat met het nieuwe zorgstelsel. Dat stelsel biedt naast een sterke decentralisatie ook een illustratie van wat er gebeurt als de wetgever conform de analyse in hoofdstuk 1 afscheid neemt van zijn materiële normstellende taak. Dat kan worden gezien als ‘erosie van het legaliteitsbeginsel’. Ik ontleen die term aan een bijdrage van de raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) Ron van Male in het recente maartnummer van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB 2019/5). Ik citeer hem:

“Een opmerkelijke karakteristiek van de Wet maatschappelijke ondersteuning is de betrekkelijk summiere inhoud ervan. Niet omdat hij bijzonder weinig artikelen telt, maar wel omdat die artikelen weinig concreets regelen over de wederzijdse posities van bestuursorganen en burgers. De wet volstaat ermee de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van ondersteuning van cliënten te beleggen bij de gemeenten, het leveren van een passende bijdrage aan hun zelfredzaamheid of participatie te benoemen als daarmee te bereiken resultaat, een doelgroep aan te wijzen voor wie de ondersteuning bedoeld is, B&W aan te wijzen als het bestuursorgaan dat beslist over de ondersteuning. (...) Wat ontbreekt is een min of meer concrete uitwerking van de aanspraken...” Vervolgens laat hij zien hoe *zijn* CRvB het verstrekken van

“een schoon en leefbaar huis” als vorm van de verstrekking van een maatwerkvoorziening voor huishoudelijke verzorging, *zonder aan te geven op hoeveel uur zorg betrokkene recht had*, in strijd heeft geoordeeld met de rechtszekerheid.

Aldus springt de bestuursrechter in het gat dat de wetgever bij gebrek aan duidelijke normstelling laat ter bescherming van de burgers. Hij noemt dat adequate en efficiënte rechtsbescherming. In dezelfde week verscheen in een ander juridisch tijdschrift, het Nederlands Juristen Blad, een opinie van de Leidse wetenschapper Geerten Boogaard, de nieuwe hoogleraar gemeenterecht. Hij was over diezelfde rechtspraak minder positief en betoogt dat de CRvB daarmee de bedoeling van de decentralisatieoperatie onderuit haalt, namelijk om gemeenten beleidsruimte te geven bij maatwerkvoorzieningen. Boogaard betoogt dat ook hij begrijpt dat de CRvB rechtsbescherming gaf, maar de CRvB het niet zo had moeten doen dat nu alle gemeentes zich gedwongen voelen de voorzieningen heel precies te gaan omschrijven. In wezen heeft de CRvB de decentralisatie deels teruggedraaid door deze *recentraliserende* jurisprudentie (term gebruikt door Boogaard).

Het gaat mij er niet om wie gelijk heeft in deze interessante discussie tussen twee hooggewaardeerde collega-juristen. Maar het laat wel zien dat bij de *terugtrek van de wetgever* andere actoren in het gat (moeten) springen waarbij de één pleit voor ruimte aan het decentrale bestuur (Boogaard) en voor de ander de zekerheid die de burger aan het overheidsoptreden moet ontleen zo zwaar weegt dat de rechter als rechtsvormer in wezen zorgt voor algemeen kenbare minimumnormen (Van Male). Beide standpunten zijn goed verdedigbaar; maar beide zijn pas nodig, omdat de normstelling door de wetgever ontbreekt bij de vraag waar de burger recht op heeft. Het is precies dat punt dat hoofdstuk 1 van het jaarverslag van de Raad van State probeert te maken: ‘Wetgever, regering en parlement gezamenlijk, wees je bewust van de taak om democratisch gelegitimeerde normen tot stand te brengen, waaraan burgers, maar ook de rechter die deze democratische legitimatie niet in die mate heeft, behoefte hebben.

Het is goed dat die zorg vanmiddag door zulke uiteenlopende als ook deskundige sprekers van binnen en buiten is gedeeld. Dat ik hier het woord heb mogen voeren om dit symposium af te sluiten, geeft aan hoezeer ook de rechter partner is bij het probleem dat dit thema aansnijdt. Als ons wordt verweten teveel aan rechtsvorming te doen zonder dat wij die democratische legitimatie hebben, komt dat eigenlijk vrijwel altijd omdat de wetgever die normstelling niet heeft gerealiseerd en wij door partijen in concrete geschillen een passende oplossing moeten vinden op basis van de aanknopingspunten die de wet wel geeft en die soms gering zijn. De Nederlandse rechter heeft daarbij relatief zeker geen activistische traditie, op enkele uitzonderingen na, zoals sommigen zien in de Urgenda-uitspraken van rechtbank en Hof waarvan echter de apotheose wacht. De Hoge Raad zal nog dit jaar beslissen of hij die lijn volgt. Ik ga daarop niet speculeren. Er zijn voldoende mensen die dat al doen. Ik wacht met belangstelling af wat ons broeders en zusters bij de Hoge Raad doen.

Ten slotte: de Kamer heeft allengs meer belangstelling gekregen voor wat er iedere dag gebeurt en minder voor de wetgevende taak. Misschien is het zo – maar anders dan als ik over de rechtspraak spreek

is dat meer een observatie van een amateur en in die zin borrelpraat – dat hoe meer men dat doet, hoe onbelangrijker men zich feitelijk maakt. Terwijl als men mooie inhoudsvolle wetten maakt, iets tot stand brengt wat wel beklijft en waar de andere staatmachten, bestuur en rechter mee verder kunnen.

Dat is de vermoedelijk door sommigen als naïef en niet realistisch weggezette boodschap van dit jaarverslag. Maar waar blijven we als zelfs de boodschap aan regering en parlement om zijn wezenlijke grondwettelijke taak wat krachtiger inhoud te geven als een naïeve boodschap zou worden gezien? Dat lijkt mij een mooie overgang naar de officiële borrelpraat waaraan nu ook u allemaal zich mag overgeven.

