

Toespraak president Centrale Raad van Beroep ter gelegenheid van installatiezitting op 10 juni 2022.

Woorden doen ertoe!

Vandaag wil ik kort stilstaan bij het belang van evenwicht en reflectie tussen de drie staatsmachten in onze democratische rechtsstaat. En de onderscheidende rol van de Centrale Raad van Beroep daarin.

Nederland vormt een democratische rechtsstaat, dat wil zeggen dat iedereen zich aan het recht moet houden, burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties, de overheid. De democratische rechtsstaat kan volgens mij alleen maar goed functioneren als de drie staatsmachten goed met elkaar in balans zijn. Voor de duidelijkheid: de wetgevende macht is er voor de wetgeving, de uitvoerende macht voor het bestuur en de rechtsprekende macht voor de toepassing van het recht in voorgelegde juridische geschillen. Aan het evenwicht in de trias politica draagt bij dat de staatsmachten ieder met respect voor elkaars positie invulling geven aan hun rechtsstatelijke taken en verantwoordelijkheden. En dat zij regelmatig op zichzelf en op elkaar reflecteren. Daarbij hoort ook een open gedachtewisseling, een respectvolle dialoog, met oog voor elkaars institutionele belang. De effectiviteit van het debat wordt in de praktijk in hoge mate bepaald door toonzetting, toonhoogte en woordkeuze in het debat. Woorden doen er dus toe! Dat ga je nog meer zien als je het eenmaal doorhebt. Het mag overigens best wel een beetje schuren in de trias.

De taak van de rechter is om in voorgelegde juridische geschillen tot een rechtvaardig, inzichtelijk en begrijpelijk oordeel te komen. Daartoe zal de rechter het juridische geschil in context plaatsen, feiten en omstandigheden in kaart brengen, belangen herkenbaar meewegen en aan nationaal en/of internationaal recht toetsen. Door eerlijk, rechtvaardig en transparant te beslissen, door echt recht te doen, met compassie, de rug recht en met het hoofd koel, kan uiteindelijk eigenrichting en chaos worden voorkomen. Bij onze selectie van nieuwe rechters zoeken we ook echt naar mensen die dit belangrijk vinden en hieraan een goede bijdrage kunnen leveren. Met de vandaag geïnstalleerde collega's durf ik wel te zeggen dat we daar uitstekend in zijn geslaagd.

In een democratische rechtsstaat moeten rechters burgers in voorgelegde juridische geschillen ook daadwerkelijk rechtsbescherming bieden en evenwichtig maatwerk toepassen, zonder dat dit tot een vorm van willekeur leidt. Het recht moet immers ook voorspelbaar zijn. Rechtszekerheid is met andere woorden ook een groot goed. Door de aard van de zaken waarover de Centrale Raad van Beroep zich buigt, hebben wij een onderscheidende rol binnen de gehele rechtspraak: onze beslissingen raken per slot van rekening de bestaanszekerheid van veel burgers. Dit is een rol waar we ons zeer bewust van zijn en die we ter harte nemen.

Maar soms maakt de wetgever het de rechter wel erg moeilijk om maatwerk toe te passen. De sociale zekerheid kenmerkt zich bijvoorbeeld door zeer complexe wet- en regelgeving en een samenloop of stapeling van regelingen met begrippenkaders die soms niet helemaal goed op elkaar aansluiten. Denk bijvoorbeeld aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Wet langdurige zorg en de Jeugdwet. Of wat dacht u van burgers die te maken

hebben met een werknemersverzekering, een aanvulling uit de Toeslagenwet, en dan ook nog eens een aanvulling vanuit de Participatiewet? Dan heb je al drie wetten nodig om alleen nog maar op het bestaansminimum uit te komen. Drie wetten met bovendien verschillende uitvoerders (UWV, gemeente) en verschillende voorwaarden.

Werknemersverzekeringen bijvoorbeeld worden in beginsel individueel bepaald maar de Toeslagenwet en Participatiewet gaan uit van de 'gezinssituatie', soms is er in de wetgeving een vermogenstoets, soms niet. Het zijn ware puzzels bij elkaar. Tegelijkertijd zien wij veel rechtzoekenden met een zodanige grote taal- of opleidingsachterstand dat zij niet zelf de weg in het systeem kunnen vinden en/of te weinig 'doenvermogen' hebben, oftewel beperkt zelfredzaam zijn. Veranderingen in de ene inkomens- of uitkeringssituatie kunnen leiden tot veel verschillende effecten op allerlei gebied. Dat is lang niet altijd goed en tijdig te overzien voor burgers. Terugvorderingen en boetes zijn dan soms het gevolg. Veel socialezekerheidswetten gaan nog steeds uit van een verplichting tot terugvorderen van uitkeringen, terwijl er niet of nauwelijks ruimte is voor een belangenafweging. Met alle gevolgen van dien.

'Ventielen' in de wetgeving kunnen helpen om meer maatwerk toe te passen. De uitvoeringspraktijk moet voldoende ruimte krijgen om de burger als dat nodig is te helpen. Voor de rechter moeten er ook voldoende handvatten zijn om dat te kunnen toetsen. Zo kan de burger rechtmatig en rechtvaardig krijgen wat hem/haar toekomt. Ventielen in de wetgeving kunnen goed van pas komen, maar net zo belangrijk, zo niet belangrijker, is een vereenvoudiging van wetgeving.

Maatschappelijke ontwikkelingen in nationaal en internationaal perspectief leiden tot een reflectie op de werking van onze democratische rechtsstaat. Denk bijvoorbeeld aan het rapport Ongekend onrecht van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, de coronacrisis, ontwikkelingen in Polen en Hongarije, de oorlog in Oekraïne. Zulke ontwikkelingen hebben impact en zorgen voor een veranderende kijk op een aantal vanzelfsprekendheden en instituties. Voor de goede orde vermeld ik dat de Centrale Raad van Beroep geen kinderopvangtoeslagzaken behandelt. Ook de positie van en de waardering voor de rechtsprekende macht is aan veranderingen onderhevig. Overigens blijkt uit periodiek onderzoek dat het vertrouwen van burgers in de Rechtspraak, zeker in vergelijking met enkele andere instituties, relatief hoog en redelijk stabiel is (rond 70 à 75%).

Elk van de staatsmachten kan alleen gezaghebbend zijn taak vervullen als het respect dat hen toekomt ook daadwerkelijk wordt betoond en ook zo door burgers en samenleving wordt ervaren.

Uit rechterlijke uitspraken, in het bijzonder van de hoogste rechters, kan voor de andere staatsmachten in voorkomende gevallen een noodzaak tot bijstelling van wet- of regelgeving of uitvoeringspraktijk voortvloeien. De wetgever kan bijvoorbeeld aanleiding zien wetgeving aan te passen en de rechter zal vervolgens deze nieuwe wetgeving moeten toepassen. Tot zover de theorie. Maar werkt het ook zo in de praktijk?

Na de zogenoemde stikstofuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de uitspraak van de Hoge Raad in de Urgendzaak over de uitstoot van broeikasgassen (2019) waren geluiden te horen als: is de rechter niet te zeer op de stoel van

de wetgever en het bestuur gaan zitten? Grijpen rechters de macht? Is sprake van een 'dikastocratie', een rechtersstaat?

Maar ongeveer een jaar later, na het al genoemde rapport Ongekend onrecht over de kinderopvangtoeslagaffaire klonk juist vooral de roep: "Rechter, grijp in! Laat de burger niet vermalen worden door te strenge wetgeving en een hardvochtige uitvoeringspraktijk. Trek je niet te veel aan van wetgever en bestuur." Eind april dit jaar berichtte een aantal kranten zelfs dat een flink deel, ongeveer een derde, van de bevolking vindt dat wetten niet in de weg mogen staan aan de oplossing van belangrijke maatschappelijke problemen. In korte tijd gaat de pendule zo wel heel erg snel heen en weer.

Behalve reflecteren op de andere staatsmachten kijkt de Centrale Raad van Beroep natuurlijk ook naar zichzelf. Want: 'Verbeter de wereld en begin bij jezelf.' Wat is uit oogpunt van de menselijke maat en effectieve rechtsbescherming nodig om echt recht te blijven doen, ook of juist als wet- en regelgeving knellen? Daartoe reflecteren we met elkaar. We zoeken intern samenspraak en tegenspraak op, in de zittingscombinaties, in de teams, in verschillende commissies en in Raads(rechters)vergaderingen. Naast interne reflectie wordt in contacten met onder andere uitvoeringsorganisaties, enkele ministeries, de sociale advocatuur en rechtbanken besproken wat relevante ontwikkelingen zijn en halen we signalen op. Ook lezen we de noten in vakbladen en zien we publicaties elders, ook de soms kritische berichtgeving in de pers over de toetsingswijze en jurisprudentie van de Raad. Ik durf wel te zeggen dat de menselijke maat van oudsher onderdeel vormt van de toetsingswijze van de Centrale Raad van Beroep, maar ik zeg tegelijkertijd dat voortdurende alertheid geboden is. Onze antenne staat dan ook 'extra aan'. Dat betekent dat we meer dan ooit proactief en scherp zijn in hoe we zaken voorbereiden en aanpakken, onder andere in de vorm van zogenoemde vroege regie. Dat we buikpijnzaken en pijnpunten zo vroeg mogelijk intern en bij partijen aan de orde stellen. Dat we zoveel mogelijk maatwerk in de wijze van afdoening toepassen. Dat we zo helder en begrijpelijk mogelijk communiceren. En dat we tegenspraak serieus nemen. Het betekent ook dat we soms via onze uitspraken, in ons jaarverslag en/of ter gelegenheid van wetgevingsadvisering signalen afgeven aan de wetgever en uitvoeringsinstanties als we zien dat het knelt in de rechtspraktijk.

Ik sluit af. Rechtspraak maakt samenleven mogelijk. En samenleven maakt rechtspraak nodig. Het recht ontwikkelt zich in wisselwerking met de samenleving. En dat vergt dat de staatsmachten goed met elkaar in verbinding zijn, op zichzelf en op elkaar reflecteren en elkaar zo in balans houden. En dat proces is volop gaande. Aan dat voortdurende proces gaan ook de nieuw geïnstalleerde raadsheren een bijdrage leveren. Zo zorgen we voor goede, tijdige en begrijpelijke rechtspraak, toegankelijk voor burgers en bestuursorganen, ten dienste van de samenleving. Daar heb ik alle vertrouwen in.