

3

Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire

Aan de orde is de voortzetting van het **debat over het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire**.

(Zie vergadering van 27 september 2022.)

De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van het debat over het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Ik heet de leden van de werkgroep van harte welkom. Vandaag is de beantwoording in eerste termijn door de werkgroep aan de orde.

Ik geef het woord aan de voorzitter van de werkgroep zelfevaluatie, de heer Recourt.



De heer Recourt:

Dank u wel, voorzitter. Ik heb een enorm pak papier voor me. Desalniettemin denk ik dat we het gaan redden voor de lunchpauze, in de gestelde tijd. Namens de werkgroep kijken we uit naar het debat ...

Ik hoor collega's uit de zaal roepen dat het geluid te zacht is. Zal ik de microfoon wat naar me toe trekken? Gaat dit beter? Hij doet het wel, gek genoeg. Dan ga ik hem nog verder naar mij toe trekken. Helpt dat? Ik hoor uit de zaal "harder praten". Ja, ik vrees het ook, ouderwets.

De voorzitter:

Stil zijn in de zaal helpt ook.

De heer Recourt:

Voorzitter. Een parlementaire ondervragingscommissie van de Tweede Kamer beschreef in 2020 hoe de levens van mensen, waaronder ook die van kinderen, rampzalig in de verdrukking zijn gekomen door onterechte aantijgingen van fraude en door een hardvochtige terugvorderingspraktijk, die lange tijd niet werd teruggefloten, niet door de bestuursrechter. Er was sprake van ongekend onrecht.

De parlementaire ondervragingscommissie concludeerde dat ook het parlement verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van de toeslagenaffaire. Wij, de Eerste Kamer, zijn een deel van dat parlement. Het is dan ook niet meer dan logisch dat we bij onszelf te rade gaan wat er mis is gegaan, zodat we hierover rekenschap kunnen afleggen en om in de toekomst de burgers die wij vertegenwoordigen, beter te beschermen. Dit heeft mij ertoe gebracht om in april 2021 in de commissie voor Justitie en Veiligheid voor te stellen, in het kader van deze zelfevaluatie in retrospectief te onderzoeken hoe de toeslagenwetgeving in de jaren 2003 tot 2019 door de Eerste Kamer is behandeld. Zo kunnen wij zien of deze Kamer steken heeft laten vallen en of er lessen zijn te trekken uit de evaluatie.

Door onderzoekers en de Griffie is vervolgens, onder begeleiding van de werkgroep die hier aan tafel zit, onderzocht hoe relevante wetsvoorstellen schriftelijk en plenair zijn behandeld, is er nagegaan welke toezeggingen er zijn gedaan en welke evaluatierapporten er zijn behandeld. Dit heeft geleid tot een rapport met een feitenrelaas. Hierop heeft de werkgroep zich de vraag gesteld welke lessen er kunnen worden getrokken. De werkgroep heeft — vanuit de beperking dat zij was samengesteld uit voorzitters en vicevoorzitters van de commissies voor Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën, en daarmee geen heel brede afspiegeling vormde van de fracties in deze Kamer — voorlopige denkrichtingen voor aanbevelingen op schrift gesteld, nadrukkelijk met de intentie hierover een open gedachtwisseling met deze Kamer te starten. Wij zitten hier dus niet zozeer om de aanbevelingen hard te verdedigen, maar om op te halen hoeveel weerklank die aanbevelingen vinden in deze Kamer. U bent gelukkig ook zelf met voorstellen tot verbetering gekomen. De commissie kan geen toezeggingen doen. Het is aan u om in tweede termijn die verbeterpunten die vermoedelijk door een meerderheid in deze Kamer worden gesteund, neer te leggen in een motie. Deze Kamer heeft gelukkig een lange traditie in het vinden van brede meerderheden voor goede voorstellen.

Voorzitter. Ik wil de woordvoerders danken dat zij de bereidheid hebben getoond deze discussie serieus aan te gaan in het kader van de zelfevaluatie van deze Kamer. Alleen, op een deel van de overigens goede vragen kan deze commissie geen antwoord geven. Dat betreft de vragen die buiten de rol en taakopvatting van deze Kamer vallen. Ze kunnen uiteraard op een ander moment in dialoog tussen de staatsmachten of in een debat met de regering een vervolg krijgen.

Voorzitter. We hebben het zo voorbereid dat we de behandeling door middel van de befaamde blokjes willen aanpakken. Die blokjes zijn als volgt. Een: de Eerste Kamer als instituut en coalitiedrang. Twee: de verhouding tot de Tweede Kamer en mogelijke duplicering. Drie: de spiegel van het maatschappelijke debat. Vier: maatwerk, AI en algoritmische besluitvorming. Vijf: politieke fragmentatie. Zes: zijn we voldoende geëquipeerd en hoe zit het met het institutioneel geheugen? Zeven: vragen en opmerkingen met betrekking tot het rapport. Acht: vragen en opmerkingen met betrekking tot de aanbevelingen. Dan zijn we erdoorheen.

Als eerste de Kamer als politiek instituut en mogelijke coalitiedrang of -dwang. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk, meldt artikel 50 van de Grondwet. Als je dit vertaalt naar ons jargon, dan staat hier eigenlijk dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer samen het burgerperspectief vormen. Omdat er niet één burgerperspectief is, beoordelen we wetten allemaal net weer anders, als het goed is vanuit onze verschillende visies op de inrichting van de samenleving. Dat is het politieke element hier in de Eerste Kamer. Op de verticale lijn tussen burger en overheid vertegenwoordigen wij de burger. Een schrikbarend groot deel van burgers ervaart alleen niet dat wij hun belang dienen. De toeslagenaffaire heeft dit wantrouwen in ons verdiept en vergroot. Ook wij hier in de Eerste Kamer hebben wetgeving geaccepteerd die in haar uitwerking een hele grote groep mensen ernstig heeft beschadigd. De Eerste Kamer heeft hier het kwade niet voorkomen, laat staan het goede gesticht.

De werkgroep ziet dit debat en vooral hetgeen hier hopelijk uit volgt als aanzet om het geschonden vertrouwen enigszins terug te winnen. Dit kan door onze manier van werken te verbeteren. Als we het goed doen, heeft het effect; een groot effect, want iedere wetsbehandeling weer. We behandelen hier ongeveer 400 wetten per jaar, dus daarmee dragen we een klein beetje bij aan dit vertrouwen. Dit effect zal alleen niet zichtbaar zijn, want we werken hier, wat mij betreft gelukkig, in de schaduw van de media-aandacht. Maar zelfs als de pers ons wel verslaat, zal onzichtbaar blijven als we het kwade voorkomen. Je ziet immers niet wat je voorkomen hebt. Het maakt ons werk alleen niet minder belangrijk.

Er is nog een politiek element. Dat betreft de organisatie van ons politieke systeem van coalitievorming. We behoren tot de coalitie of niet en die positie kan iedere vier jaar of sneller veranderen. Onze positie kleurt voor een deel de invulling van onze rol als controleur. Over de spanning die dit oplevert zijn boekenkasten vol geschreven.

Ook de Venice Commission van de Raad van Europa heeft in haar rapport over de toeslagenaffaire hier het nodige over gezegd. Ik citeer maar één zin: It should be accepted that MPs from government parties also represent Parliament as an institution and that participation in parliamentary scrutiny of the government is not an act of disloyalty. En zo is het. De Kamer geeft bij iedere wetsbehandeling ook blijk van een kritische houding door coalitie- en oppositiepartijen. En toch heeft de Commissie moeten concluderen dat coalitiedrang een negatieve rol lijkt te hebben gespeeld bij het aannemen van wetten die wij hebben onderzocht.

Wij hebben daarom nagedacht over de vraag of je met een iets andere werkwijze dit risico kunt verkleinen. Hoe geef je dit handen en voeten? Allereerst het persoonlijke lef, zoals mevrouw Oomen al opmerkte. De kwaliteit van iedere organisatie wordt bepaald door de kwaliteit van de mensen die haar vormgeven. Lef is zo'n kwaliteit, ook in dit huis. Lef kent vele gezichten. Dat kan anders stemmen dan de eigen fractie of de coalitie zijn, maar het kan evenzeer het tegenovergestelde zijn. Als begrip in dit debat kom je er niet verder mee. Het is vooral van praktisch belang voor de selectiecommissies die nu druk bezig zijn met het aanzoeken van nieuwe kandidaat-Eerste Kamerleden. De werkgroep heeft de Kamer als denkrichting voor dit debat de suggestie meegegeven om waar mogelijk technische elementen van een wet, waaronder de uitvoerbaarheid, los te koppelen van de politieke weging. Dit kan het makkelijker maken om de regering te vragen haar huiswerk op die technische onderdelen over te doen, ook als je het met de politieke doelen van die wet eens bent. Het brengt de novelle eigenlijk terug naar waar die vandaan kwam: een middel tot technische verbetering. Later is de novelle meer verworpen tot een politiek instrument, hebben we bevonden. Een in de praktijk ontwikkeld alternatief hiervoor is overigens het afdwingen van toezeggingen om een bepaald artikel niet in werking te laten treden, onder gebruikmaking van het koninklijk besluit voor inwerkingtreding. In de Omgevingswet is voorzien in een voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarmee beide Kamers der Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld om een afweging te maken over de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het ophouden van een KB tot de uitvoering op orde is, zien we nu dus gebeuren bij de Omgevingswet.

Tot slot in dit stukje. De commissie realiseert zich dat dit raakt aan het debat over het fundamentele terugzendrecht, waarover met name door de staatscommissie parlementair stelsel twee relevante voorstellen zijn gedaan. Zowel de heer Otten als de heer Ganzevoort als anderen hebben daaraan gerefereerd. Het is echter niet aan de werkgroep om stelling te nemen in dit debat, dat ook met de regering zal worden gevoerd aan de hand van wetsvoorstellen.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Ik waardeer het dat de werkgroep de coalitiedrang, die ik ook in mijn eerste termijn heb genoemd, heeft overgenomen. De werkgroep zegt dan: we moeten politiek en technisch ontkoppelen. Ik vraag me af hoe. Kan de werkgroep daar een antwoord op geven?

De heer Recourt:

Het is evident dat er grote grijze gebieden zijn. Techniek kan ook politiek zijn en andersom, maar dat neemt niet weg dat er elementen zijn waarvan een meerderheid in de Kamer, coalitie of oppositie of wie dan ook, kan zeggen, los van de politieke afweging: dit gaat in de praktijk niet goed uitwerken. Dat kan als er echt technische fouten in een wet zitten of vermoed worden. Maar nogmaals, het is geen wondermiddel, want je komt al snel in een politiek domein en dan wordt het een stuk moeilijker. De novelle is langzaam die kant op ontwikkeld; daarmee proberen vooral politieke tegenstanders van een wetsvoorstel het een andere kant op te sturen.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Ik zou wellicht ook kunnen noemen dat het niet alleen om een novelle hoeft te gaan; het kan zelfs bij motie. Ik herinner me de discussie die we vorig jaar gevoerd hebben over het pensioendossier, waarin drie wetten zaten. Over één van die drie wetten is een motie ingediend, waarin stond dat die wet onuitvoerbaar was. Nu komt daarvoor in de plaats een nieuwe wet. Ik zou hier dus niet alleen de novelle, maar ook de motie te berde willen brengen.

De heer Recourt:

Dank voor die aanvulling. Ja, en niet alleen de motie, maar ook het invoerings-KB kan op verschillende manieren gebruikt worden, om de technische kant toch wat meer naar voren te brengen, los van coalitiedrang.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Met die laatste twee opmerkingen ben ik het eens, maar ik wil even terug naar het begrip novelle, want ik wil het even precies maken. Ik heb op de website van de Eerste Kamer gekeken. Er is onderzoek gedaan naar het aantal ... Ja, ik moet mijn vraag even inleiden. Sinds ...

De voorzitter:

Nee, nee.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Maar het is nodig voor het begrip, voorzitter.

De voorzitter:

Nee, nee. Ik ga aan het begin van dit debat even iets met u afspreken, ook naar aanleiding van vorige week. Interrupties zijn bedoeld voor korte, verhelderende vragen zonder inleiding. De inleidingen, de reacties, de opinies en de uitleg kunnen allemaal in uw tweede termijn aan bod komen; daar krijgt u nog de kans voor. In het Reglement van Orde staat dat interrupties kort zijn en daar ga ik u vandaag echt aan houden, want we hebben nog een lange vergadering, tot 22.00 uur. Anders gaan we het niet redden. Graag een korte, verhelderende vraag dus. Dat geldt ook voor meneer Van Apeldoorn.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Mijn vraag gaat over het begrip novelle. Meneer Recourt zei: we moeten terug naar het oorspronkelijke begrip van de novelle. De niet-inhoudelijke novelle, dus de oorspronkelijke opzet, was bedoeld om bijvoorbeeld een fout in een wetsvoorstel te repareren. Met uw uitleg dat het gaat om een wetstechnische reparatie, gaat u verder dan het oorspronkelijke begrip van de novelle. Ik kan daar in mijn tweede termijn zeker uitvoeriger op ingaan, maar ik wil het graag precies hebben: wat bedoelt u nu precies met een technische novelle? U heeft daar uitleg aan gegeven, maar in feite wijkt die af van hoe de novelle oorspronkelijk bedoeld was. Bent u dat met mij eens?

De heer Recourt:

Ik spreek even vanuit mijn eigen geheugen. De novelle is een in de praktijk ontstaan gebruik van een bevoegdheid die oorspronkelijk niet aan de Eerste Kamer was gegeven. Het is dus heel moeilijk om vast te leggen wat nou precies een novelle is, omdat het in de geschiedenis gegroeid is en verschillende vormen heeft gekregen. Ik hoorde u zelf zeggen dat het in het begin inderdaad ging om de mogelijkheid om technische fouten te herstellen. De commissie wijst daar nogmaals nadrukkelijk op. Meer dan dat is het niet. Ergens kom je in een grijs gebied terecht, waarin langzaam ook de politiek begint mee te wegen. Dan wordt coalitiedrang steeds relevanter. Ik wil alleen maar op het volgende wijzen. We realiseren ons dat onze taak als Eerste Kamer ook politiek is, maar let op: probeer de wetstechniek rond de uitvoerbaarheid zo veel mogelijk los te trekken van de politiek; probeer de politiek op een later tijdstip een zwaardere rol te geven en kijk of de technische kant wat eerder aan de orde kan komen.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik snap de oproep, maar ik zal hier in tweede termijn nog verder op ingaan.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik probeer het toch een beetje helderder te krijgen waar het gaat om de technische novelle. Ik begrijp wel wat de heer Recourt zegt, bijvoorbeeld over de Omgevingswet en de uitvoerbaarheid. De werkgroep heeft gekeken naar de wetsgeschiedenis van het toeslagenschandaal, naar de wetsvoorstellen. Kan de heer Recourt voorbeelden geven van die technische mankementen? Was het niet veeleer zo dat het ook daar ging om politieke keuzes, zoals het al dan niet invoeren van een hardheidsclausule of het streng aanpakken van fraude? Dat waren toch ook politieke keuzes?

Waar zaten dan de technische mankementen — want misschien waren die er wel; ik probeer het gewoon helder te krijgen — waarvan de heer Recourt nu zegt: daar hadden we op kunnen ingrijpen via een dergelijke novelle, zoals die oorspronkelijk bedoeld was?

De heer Recourt:

Ik denk eigenlijk — met de kennis van nu, zeg ik er nadrukkelijk bij — dat het invoeren van een hardheidsclausule dan wel een andere vorm van het mitigeren van die boetes nog buiten het politieke domein had kunnen blijven. We hebben het dan ook over de waan van de dag; daar komen we later over te spreken. Terugkijkend denk ik dat dat de voorname les is als het gaat om wetgevingstechniek. Er moet ook ruimte zijn voor de rechter. Dat is weer een debat apart, want de rechter had die ruimte mogelijk ook. In 2019 werd het anders; toen werd misschien nog wel duidelijker dan nu dat in individuele gevallen ongekende hardheid niet moest doorgaan, dat daarvan afgeweken kon worden.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik volg wat de heer Recourt zegt, maar ik vraag me toch af waar het probleem zit, wat het onderliggende probleem is. Stel dat we in dit geval het punt van de hardheidsclausule definiëren als een technisch issue. Was in dit geval het probleem dan dat wij als Kamer niet de mogelijkheid hadden of zagen om te komen tot een technische novelle, of was het probleem dat de regering zei dat een hardheidsclausule niet nodig of onwenselijk was en dat de coalitie en vervolgens een meerderheid daar toen niet op aan wilden dringen, ondanks het feit dat de PvdA-fractie daar toen wel op aandrong? Met andere woorden, prevaleerden de partijpolitiek, de coalitiedrang en wat de regering zei niet boven overwegingen over zaken die tot uitvoeringsproblemen zouden kunnen leiden? Ook als we wel de mogelijkheid van een technische novelle hadden gehad of hadden gezien — want die mogelijkheid bestaat eigenlijk al — was de uitkomst misschien dezelfde geweest.

De heer Recourt:

Jazeker. Dat is precies het punt dat deze werkgroep wil maken. De mogelijkheden zijn er en daar wijzen we op, maar coalitiedrang dan wel tijdgeest dan wel een combinatie daarvan maakt dat van die mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt. Daarom is het in een zelfevaluatie zinvol om te zeggen: Kamer, kijk hiernaar, want de volgende keer kan het echt anders.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Apeldoorn.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Tot slot. Dan zijn we het eens, maar dan is het wel van belang om de samenhang te benoemen. Dat doet de heer Recourt nu overigens ook. Het is dus ook politiek in die zin. Bij in de spiegel kijken hoort inderdaad ook dat we die politieke conclusies trekken. Het hangt nauw samen met waarmee de heer Recourt begon, bijvoorbeeld toen het ging over coalitiedrang en het zoeken van onze rol als Eerste Kamer als onafhankelijke sentoren die de wetgevingskwaliteit moeten controleren.

De heer **Koole** (PvdA):

Bij mij komt ineens de term "reparatiewetgeving" op. Is dat hetzelfde als een technische novelle of niet? Maar daar gaat mijn vraag niet over, want die gaat over een eerder punt dat de heer Recourt maakte. Ik begrijp dat hij aan het einde van zijn blokje is, dus vandaar dat ik de vraag nu stel. Hij merkte op dat de Eerste Kamer slechte wetgeving niet heeft tegengehouden en daardoor niet het kwade heeft kunnen tegenhouden. Welke wetgeving was vanuit rechtsstatelijkheids- en rechtmatigheidsoogpunt slechte wetgeving die de Eerste Kamer had moeten tegenhouden? Ik heb dat in mijn eerste termijn ook gevraagd. De heer Recourt heeft zelf al gezegd dat de rechter bij de Afdeling bestuursrecht-spraak in 2019 is omgegaan. De tekst van de wet is niet veranderd. Dezelfde wet die een heel strenge interpretatie door de rechter en de uitvoering toeliet, kon op een andere manier geïnterpreteerd worden. Dan zit het toch niet in de wet zelf dat het slecht was? Dan is het toch veel meer de interpretatie en de toepassing van de wet die slecht was? Dan heeft de Eerste Kamer toch geen slechte wetgeving laten passeren?

De heer **Recourt**:

Ik zal proberen hier kort op te antwoorden. Het komt later nog terug, maar niet zo expliciet als de heer Koole het nu presenteert. De toeslagenaffaire was een cumulatie waarbij checks-and-balances niet werkten op het gebied van wetgeving, rechtspraak, rechtsbescherming en uitvoering. Er is een enorme brok wetgeving neergelegd die met name zag op het bestrijden van fraude en daar geen nuance in aanbracht. Ook in de behandeling is die nuance maar mondjesmaat aan de orde geweest. Als dan de rechter naar de wetgever kijkt voor het uitleggen van de wet, kan hij misschien wel anders, maar zal hij daar niet snel toe geneigd zijn om niet in het politieke domein te stappen. Als de wetgever zegt dat het zo moet en ook ons debat daarbij van belang is, dan moet de rechter wel van goeden huize komen om te zeggen: wetgever, u ziet het verkeerd. Dat verwacht ik overigens wel van de rechter.

De heer **Koole** (PvdA):

De rechter heeft dat ook gedaan, alleen veel te laat, in 2019 pas. Dat hebben ze zelf ook toegegeven. Ze hadden het ook al veel eerder kunnen doen. Er waren signalen uit de rechtspraak binnengekomen bij de Afdeling bestuursrecht-spraak, bijvoorbeeld van de lokale rechtbank in Rotterdam die al uitspraken deed en via andere wegen, en toch hielden ze dat vol. Dan kun je toch niet zeggen dat het aan de tekst van de wet ligt, dat die verkeerd was en dat dus de Eerste Kamer, die de wet met die tekst heeft aangenomen, daardoor heeft gefaald? Daar ligt het dan toch niet aan? De Eerste Kamer mocht er toch op rekenen dat een wet — misschien wel een strenge wet; daar kun je politiek over van mening verschillen — die rechtsstatelijk in orde is ook later in de praktijk door de rechter, juist vanwege de checks-and-balances, zo wordt toegepast dat het proportionaliteitsbeginsel door de rechter wordt gehanteerd? Dat hebben ze na 2019 wel gedaan namelijk. Ik ben het ermee eens dat er van alles is misgegaan en dat we met z'n allen deze ellende niet hebben kunnen voorkomen. Dat is evident. Maar ik probeer er een vinger achter te krijgen. Op welk moment had de Eerste Kamer iets moeten tegenhouden? U zei: we hebben slechte wetgeving niet tegengehouden. Wat hadden we moeten doen met de kennis van dat moment en ervan

uitgaande dat de rechter normaal gesproken recht spreekt op basis van proportionaliteit?

De heer **Recourt**:

Allereerst hebben we als werkgroep niet gekeken naar de rol van de rechter. Ik ben zeer getriggerd om hierop te reageren, want ik vind er persoonlijk van alles van, maar dat ga ik niet doen. Het komt echt neer op de rol van de Eerste Kamer. Ik wil nogmaals herhalen dat hier wetgeving is gepasseerd met als doel, strekking en uitleg een zwart-witbenadering: bij fraude moest het bedrag terug. De rechter heeft met een beroep op algemene beginselen daar later van gezegd dat het niet goed was. Daar is in deze Kamer wel op gewezen, maar er is niet doorgepaktd om daar al dan niet met een hardheidsclausule of een ander middel — de focus op een hardheidsclausule vind ik iets te groot — iets aan te doen. Daar is geen mitigering in aangebracht, geen mogelijkheid om daarvan af te wijken. We hebben het ook over het rechtvaardigheidsbegrip gehad, dus je kunt zeggen: als dat democratisch wordt besloten, is dat wat door de meerderheid van de volksvertegenwoordiging als rechtvaardig wordt geacht. Maar dat vind ik een te nauw rechtvaardigheidsbegrip. Ik zou dus zeggen dat het echt wel een fout van het parlement is geweest om die hardheid in de uitwerking zo te laten staan.

De **voorzitter**:

De heer Koole, tot slot.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik weet niet of ik het daarmee eens bent, want iedereen vond op dat moment, en ik denk tegenwoordig nog, dat fraude moet worden bestreden. Dat stond in de wet. Er was toen inderdaad een beweging dat fraude streng aangepakt moest worden. Je kunt politiek van mening verschillen over hoe streng dat moet gebeuren, maar fraude moet worden bestreden. Wat niet in de wet stond is dat bij de uitvoering het niet aanvinken van een bepaald vakje al als fraude werd gekwalificeerd. Dat stond helemaal niet in de wet. Nogmaals, wat heeft de Eerste Kamer op dat moment nou verkeerd gedaan door deze wet te accepteren?

De heer **Recourt**:

Ik kan het alleen maar herhalen: door niet in de wet te voorzien dat individuele cases altijd ten opzichte van elkaar wijzigen en dat je niet met een generiek middel voor iedereen dezelfde consequenties kan handhaven. Je moet de uitvoering ruimte geven om maatwerk te leveren. Gebrek aan maatwerk, dat is eigenlijk een van de basisconclusies. Daar komen we later nog in een apart stukje op terug. Of noem het het gebrek aan burgerperspectief of het denken over hoe deze wet in de praktijk en de uitvoering zou landen. Hoe gaat de uitvoering uitpakken? Het antwoord op die vraag is voor iemand die wilens en wetens de boel belazerd met zijn toeslagen anders dan voor iemand die het formulier niet snapt en een verkeerd hokje aankruist. Daar heeft ook deze Kamer onvoldoende oog voor gehad. Ik wilde zeggen "geen", maar dat is niet waar, want er is een enkele opmerking over gemaakt.

De heer **Schalk** (SGP):

De heer Recourt heeft namens de werkgroep een paar mogelijkheden genoemd, namelijk een novelle, het ophouden van het KB en toezeggingen. Die laatste twee laat ik nu even rusten. Ik wil even terug naar die novelle. In mijn herinnering is het zo dat novelles soms worden ingezet aan het einde van een vaak al gepolitiseerd debat. Dat maakt het een soort van overwinning voor een deel van de Kamer als dat gebeurt. Hoe zouden we kunnen voorkomen dat we in die situatie terechtkomen? Kun je een novelle al eerder afdwingen dan in zo'n debat? Is dat ook een overweging die meegenomen wordt? Stel dat je in de commissie al merkt dat iets heel zwaar weegt, hoe kun je daar dan eerder voor zorgen, eerder dan dat je hier het debat over die wet hebt?

De heer **Recourt**:

Dank voor deze suggestie. De werkgroep heeft alleen gezegd: probeer het middel zo vroeg mogelijk in te zetten, als het alleen nog om techniek gaat en niet om politiek. Voor de precieze uitwerking hebben wij geen voorstellen gedaan. Het is een suggestie aan deze Kamer. U doet een voorstel om het rond de schriftelijke debatten in te zetten als een stevige meerderheid ziet dat het niet goed gaat. Dat lijkt mij een heel goede suggestie, maar als werkgroep kunnen wij dat niet meer uitwerken.

De heer **Schalk** (SGP):

Dan zullen we ons erop moeten beraden of dat een mogelijkheid is. Ik hoop dat we wat ondersteuning van de Griffie krijgen om daarover na te denken.

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

Ik wil toch wel even doorgaan op waar de heer Koole het over had, want het is toch wel van belang om dat heel precies te krijgen. In hoeverre hebben wij wetsvoorstellen aangenomen waarvan je achteraf zegt dat we hadden kunnen of moeten vermoeden dat ze konden leiden tot een schending van de rechtsstaat, want dat is wat de POK in de Tweede Kamer heeft geconstateerd. Er is al veel verwezen naar artikel 26 Awir. Daar staat: "Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag (...) is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd." Dat is dus later geïnterpreteerd als alles of niets. Dat is zo geïnterpreteerd dat de hele toeslag dan moet worden teruggevorderd. Maar dat staat er eigenlijk niet. Er is sprake van "een bedrag".

De **voorzitter**:

Dus uw vraag is?

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

Mijn vraag is, eigenlijk aansluitend op de heer Koole: waar is het misgegaan? Zou je kunnen zeggen dat het is misgegaan omdat wij niet hebben kunnen voorzien dat het misschien zo geïnterpreteerd had kunnen worden, ook al staat het er niet? Hadden we daar alerter op moeten zijn? Want die alles-of-nietsbenadering staat dus niet in de wet. Het is toch belangrijk om dat helder te constateren, denk ik.

De heer **Recourt**:

Het feit dat daar zo veel jaren onduidelijkheid over heeft bestaan — laat ik het zo maar noemen — betekent op z'n minst dat de wet en de toelichting daarbij en de behandeling die ruimte toestonden. In de behandeling is die alles-of-nietsbenadering dus kennelijk niet als een evident punt besproken. Bij de reconstructie van de toeslagenaffaire kun je inderdaad zien dat de hoogste bestuursrechter in eerste instantie zegt "het kan zoals de Belastingdienst het uitlegt; dat is niet fout" en dat een paar jaar later wordt gezegd: de Belastingdienst moet het ook zo uitleggen. Dan denk ik dat de hoogste bestuursrechter inderdaad de fout in gaat en pas in 2019 daarop terugkomt. Maar goed, nou ga ik toch wat zeggen daarover. Dat is niet wat de werkgroep heeft onderzocht. Bij de werkgroep gaat het vooral om de constatering dat we kennelijk ruimte hebben gelaten voor die alles-of-nietsbenadering. Als evident in de wetsbehandeling aan de orde is gekomen dat je dit niet zo moet zien, dan kan de hoogste bestuursrechter ook niet zeggen: dat gaan we toch zo goedkeuren. Daar is dus ruimte voor gelaten.

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

Ik ben het eigenlijk wel met de heer Recourt eens dat in ieder geval met de kennis van nu die ruimte toen is gelaten, maar dan kun je je toch nog afvragen of dat nou een technisch mankement was. Is dit een voorbeeld van een technisch mankement of een technische onduidelijkheid? Ik ben toch benieuwd hoe de heer Recourt dat duidt. Ik wil hier ook iets bij betrekken wat in een later debat aan de orde is gebracht van de kant van de CDA-fractie, bij monde van de heer Essers. Hij wees er toen op dat ook de goedwillenden hier weleens onder konden lijden en dat niet alleen de kwaadwillenden aangepakt zouden worden. Dat had geen betrekking op de Awir, maar kwam eigenlijk wel op hetzelfde neer. Dan kun je ook zeggen dat het een technisch mankement van het wetsvoorstel was, maar het probleem was dat de regering zei "we zeggen u toe dat dat niet gaat gebeuren" en dat wij als Kamer vervolgens niet hebben doorgebeten en dat de heer Essers onvoldoende steun heeft gehad. Dat is volgens mij dan het politieke probleem geweest. Daarom blijf ik daarop hameren en zeg ik dat je moet kijken naar technische mankementen, maar ook altijd in die politieke context.

De heer **Recourt**:

Ik ben dat helemaal met u eens. We hebben als werkgroep ook al die elementen geïdentificeerd als een probleem. Die problemen manifesteren zich niet geïsoleerd. Dat is altijd in samenhang. Dat klopt.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik heb het gevoel dat er een beetje verwarring ontstaat over wat een novelle is en wanneer dat wel of niet kan. De heer Schalk had het erover dat dat ook eerder in het proces kan. Dat kan. Dat kan allang. Het gebeurt ook. Ik herinner me de behandeling van de Wet digitale overheid. Daarin is een novelle ingediend in het kader van de schriftelijke vragen, de prealable vragen. Dat kan dus al heel lang.

De **voorzitter**:

Vervolgt u uw betoog, meneer Recourt.

De heer Recourt:

Voorzitter, ik kan alleen maar in uw richting zeggen dat we hiermee ook al een groot deel van de aanbeveling vijf hebben besproken, dus ik ga snel verder.

De voorzitter:

Dat scheelt dan zo meteen.

De heer Recourt:

Ik ga naar blokje twee, de verhouding tot de Tweede Kamer. Dat is een kort stukje tekst. De heer Koole zei heel terecht dat het rapport in de kern gaat over rolneming. De rol van de Eerste Kamer is een andere dan die van de Tweede Kamer. Het is door de jaren heen wel zoeken geweest hoe die andere rol dan feitelijk moet worden ingevuld. Toch denk ik dat niemand boos opspringt als ik namens de commissie stel dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt en dat het onze taak is om, via de heer Otten, via de heer Willink, uit te komen bij het citaat dat de kwaliteit van wetgeving door de Eerste Kamer wordt getoetst op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ik zou daar de meer politieke vraag of de wet de ideale wereld een stapje dichterbij brengt aan willen toevoegen. De discussie daarbij is niet wat onze rol is maar hoe wij hem invullen. De zelfevaluatie laat zien dat de toets op uitvoerbaarheid beter kan. Daarover straks meer.

Bij de vraag welke wetgeving in dit huis moet worden behandeld, wordt gekeken naar de behandeling van die wet in de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer haar rol bescheiden dan wel te bescheiden heeft vervuld, zal de Eerste Kamer eerder of intensiever een wet behandelen. Dus ondanks onze eigen rol, die ik hier bespreek, is er toch ook wel sprake van een zekere mate van vangnetfunctie.

Spiegel van het maatschappelijk debat.

De voorzitter:

U wilt naar het volgende blok, maar zo komt u er niet vanaf. De heer Koole heeft nog een korte, toelichtende vraag.

De heer Koole (PvdA):

Ik ben blij dat de voorzitter van de werkgroep zegt dat de Eerste Kamer op bepaalde momenten een vangnetrol kan vervullen. De vraag is nu — ik stel die vraag opnieuw aan de werkgroep, zoals ik ook gedaan heb in mijn eerste termijn — op welk moment de Eerste Kamer in actie komt bij de controle van de regering als het gaat over de uitvoering van wetten. Het gaat mij nu dus niet om de totstandkoming van wetten, want dan ben je gelijk aan zet, na de Tweede Kamer, en dan bekijk je of die wet goed in elkaar zit, rechtmatig is, enzovoort. Maar als de wet eenmaal is ingevoerd en als je dan zou merken dat het slecht gaat in de uitvoering, op welk moment moet de Eerste Kamer dan acteren? Moet zij wachten tot de Tweede Kamer heeft geacteerd en doet zij dan niks als dat goed gedaan is en acteert zij als vangnet als dat niet goed is gedaan?

De heer Recourt:

Het hele korte antwoord op uw vraag is: ja. Het iets langere antwoord is dat we er later op terugkomen in de beantwoor-

ding. U heeft die vraag expliciet gesteld, dus hij staat hier ergens ter beantwoording.

De heer Koole (PvdA):

Als u er later op terugkomt, kom ik er misschien later ook op terug.

De voorzitter:

Daar twijfelen we niet aan.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

De heer Recourt verwijst naar de woorden van de heer Tjeenk Willink, die opgenomen zijn in het Kamerledenhandboek — zo noem ik het maar eventjes — voor hoe wij hier ons werk doen en waar wij nou precies op toetsen. Vorige week ging het bij het debat in een aantal bijdragen over het begrip "rechtvaardigheid", waar Lucas Vos het in zijn midspeech ook over had. De vraag rees of dat begrip aan dat handboek toegevoegd moet worden. Ik had verwacht dat u daarop in zou gaan. Moet dat begrip vallen onder "rechtmatigheid"? Hoe definieer je die woorden precies? Ik heb de werkgroep gevraagd te reflecteren op de mogelijkheid om in het Kamerledenhandboek wat beter te verwoorden hoe "rechtvaardigheid" daarin een rol speelt. Komt u daar nog op, of past dat hier?

De heer Recourt:

Dan moet ik even heel goed nadenken over wat er in onze beantwoording staat. Een heel expliciet antwoord op deze vraag hebben wij niet geformuleerd. We komen wel met een formulering en een aanbeveling om in de aanpassing van het Reglement van Orde een heel aantal dingen mee te nemen, waaronder ook het begrip "rechtvaardigheid", maar op de vraag hoe we dat begrip moeten invullen, kunnen we op dit moment geen antwoord geven. Ik kan een bespiegeling houden over hoe ik "rechtvaardigheid" zie, maar daar heeft u niet zo veel aan.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Nee, ik had een procesvraag gesteld, namelijk om te reflecteren op dat begrip "rechtvaardigheid" in relatie tot de andere kenmerken van onze toetsing van de wetskwaliteit, en om dat op te laten nemen — niet nu, maar uiteindelijk — in dat Kamerledenhandboek. Want dan krijgt het gestalte in de toerusting van nieuwe Kamerleden en weten we wat we daarmee bedoelen. De trits van Tjeenk Willink was, denk ik, een hele goede samenvatting van dat moment, maar we zijn die aan het herijken: geldt die nog steeds en zou "rechtvaardigheid" daar niet in moeten? Die procesvraag ligt wel op tafel.

De heer Recourt:

Eén opmerking daarover. Aan de trits van Tjeenk Willink heb ik toegevoegd: de ideale wereld dichterbij brengen. Dat is een rechtvaardigheidsvraag, maar dat is ook meteen het probleem, want wat is de ideale wereld? Onze partijen denken nog redelijk hetzelfde over de ideale wereld, maar andere partijen hebben een andere ideale wereld en een andere route daarnaartoe. Je doet dat vanuit je ideologie.

Dan wordt "rechtvaardigheid" al snel ook een ideologische vraag, waar je dus geen overeenstemming over kunt krijgen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Daarom had ik ook gesuggereerd om bij de toetsing op wet kwaliteit niet "de ideale wereld" op te nemen. Dat lijkt mij een probleem. Maar in de hele reflectie tot nu toe hebben we wel met elkaar geconstateerd dat juist rechtvaardigheidsvragen een belangrijk aspect zijn van de toetsing van de kwaliteit van de wet — dus niet van de politieke wenselijkheid, maar van de kwaliteit van de wet. Dat was het punt.

De heer **Recourt**:

Dat snap ik. Ik denk dat "rechtvaardigheid" een te alomvattend begrip is en dat je zou moeten doordenken over de vraag of je dat kunt laten landen in wat praktischer handvatten. Dan kan je het begrip nog wel handhaven, maar dan ga je misschien in lagere of andere regelgeving nadenken over hoe het dan precies uitwerkt. Daar geven wij ook een aantal voorzetten voor, want rechtvaardigheid zit 'm ook in de vraag hoe het uitpakt in het individuele geval, of het doenbaar is, enzovoort. Denkend aan dat soort oplossingen meen ik namens de werkgroep te mogen stellen dat we het een goed idee vinden om dat verder op te pakken.

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

In mijn eerste termijn heb ik een aantal elementen overgebracht ten aanzien van de toetsing van de uitvoerbaarheid. Komt de werkgroep daar nog op terug?

De heer **Recourt**:

Ja, ik heb een apart blokje uitvoerbaarheid, zo zeg ik even uit mijn hoofd.

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

De heer Tjeenk Willink werd net al aangehaald door de heer Recourt. Ik zei in mijn betoog: de door Tjeenk Willink aangebrachte rolneming van het toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is 25 jaar geleden of daaromtrent bedacht. Inmiddels is er wel een hele andere werkelijkheid dan toen. Toen was het misschien opportuun. Daarom hebben we ook gezegd dat dit orgaan daar niet als gefixeerd aan vast moet houden, want er zijn natuurlijk ook voorbeelden — ik zat net dit betoog met interrupties aan te horen — van zaken die de Tweede Kamer helemaal niet op de radar heeft gehad. Ik noem bijvoorbeeld de 100 miljard die nu wordt uitgegeven aan fondsen. In de Tweede Kamer is daar geen zeer noemenswaardig debat over geweest, terwijl het in deze Kamer wel heel uitgebreid aan de orde is geweest. Dat zijn zaken die misschien ingewikkelder zijn, en door de waan van de dag en de beslommingen van alledag in de Tweede Kamer spelen dat soort zaken daar dan minder of heeft men daar geen aandacht voor, maar dat zijn toch hele fundamentele beslissingen met hele grote gevolgen, en ...

De **voorzitter**:

Wat is uw vraag?

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

Het idee dat deze Kamer de regering niet zou kunnen controleren door zelf dingen op de agenda te zetten, vind ik dus niet houdbaar. Het voorbeeld van de fondsen schoot me zo te binnen, maar er zijn meer voorbeelden van zaken die de Tweede Kamer helemaal niet goed op de radar heeft gehad of waar ze gewoon geen aandacht voor heeft gehad, terwijl ze hier later wel aan de orde zijn gekomen. Dat valt dus niet binnen de omschrijving van Tjeenk Willink en daarom zie ik die dus niet als een bindend mandaat voor deze Kamer. Hoe ziet de commissie dat?

De heer **Recourt**:

De commissie ziet dat ook niet als een bindend mandaat. Bij wetgeving is het sowieso aan deze Kamer om te bepalen welke wetgeving meer of minder aandacht krijgt. Als er een meerderheid voor is en als het dan gaat om doelmatigheid, als ik u goed begrijp, dan is dat zeker een relevant argument. Als het gaat om het definiëren van onze meerwaarde ten opzichte van de Tweede Kamer, zijn die begrippen zinvol, maar ik zei al: je kunt niet ontkennen dat er ook een zekere rest- of vangnetfunctie is, naast die begrippen.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter, u houdt van korte vragen, heb ik gemerkt. Ik zal me daar graag in voegen. Het is wel een beetje een tricky vraag, want ik wil blokje één en blokje twee met elkaar verbinden. We praten heel homogeniserend over de Eerste Kamer. Dat punt heb ik vorige keer ook gemaakt. Heeft u bij uw reconstructie van "wat er is misgegaan" — in uw termen — nou het idee dat de rol van oppositie- en coalitiepartijen een andere is geweest? Zijn ze in gelijke mate schuldig aan "er is iets misgegaan"? Of ziet u daar verschillen in? Daar ben ik heel benieuwd naar. Ik begrijp dat u uw woorden heel zorgvuldig zult moeten kiezen, maar het is natuurlijk wel een aangelegen kwestie.

De heer **Recourt**:

De werkgroep heeft in ieder geval geconstateerd — dat heb ik ook opgemerkt — dat de rol als coalitie dan wel niet-coalitie wisselt in de loop der jaren. Dat hebben we in ons onderzoek ook gezien. Mijn eigen partij zat de ene keer in de oppositie en de andere keer in de coalitie. We hebben ook gezien dat er binnen de coalitie, ondanks ongebondenheid aan het regeerakkoord, wel een zekere loyaliteit is aan wat de collega's aan de overkant en de regering doen. Dat is het hele debat dat we hiervoor hebben gevoerd: in hoeverre kan je daar toch, met name op het punt van de techniek, afstand van nemen? Ik geloof niet dat die situatie op zichzelf slecht is. Er moet ook een zekere mate van voorspelbaarheid van beleid en wetgeving zijn. Als de Eerste Kamer iedere keer een grote tombola is van of iets het gaat halen of niet, zou dat ook niet goed zijn. Ik ben er dus heel voorzichtig mee, ook namens de werkgroep, om te zeggen dat het niet goed functioneert. We hebben als werkgroep vooral gezegd: de kwaliteit van wetgeving, waaronder de uitvoering, kan beter. Daar komen we later op terug: als een wet hier eenmaal is gepasseerd, hebben we dan toch nog een rol?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

U ziet dus niet een systematische over- of onderbelichting van coalitiepartijen versus oppositiepartijen in dit dossier?

De heer **Recourt**:

Nee, maar ik kijk even naar mijn buurman, die toen als coalitiepartij — dat weet ik niet helemaal zeker — die vraag heeft gesteld. Ook vanuit coalitiepartijen zijn er gewoon goede kritische vragen. Het gaat uiteindelijk natuurlijk om ... Zelfs dat is niet waar. Ik wilde zeggen dat het uiteindelijk natuurlijk om het stemgedrag gaat, maar van de wetten die we onderzocht hebben, is een groot deel met een brede meerderheid van coalitie en oppositie aangenomen.

Een spiegel van het maatschappelijk debat, blokje drie. Voor de uitleg van de wet kijkt de rechter naar de parlementaire behandeling. Het parlementaire debat weerspiegelt de maatschappelijke issues van dat moment. Ook de uitvoeringsorganisaties proberen te voldoen aan wat volgens dat debat een wenselijke uitkomst is.

Er is een aantal vragen gesteld over de wijze waarop de Afdeling rechtspraak van de Raad van State haar rol heeft vervuld. Ik heb al eerder gezegd dat dat buiten het onderzoek van deze commissie valt. De Raad van State heeft zelf drie rapporten uitgebracht over zijn eigen rol in deze vreselijke affaire. Ik volsta er op dit punt mee te verwijzen naar de passages in deze rapporten waarin staat dat deze hoogste bestuursrechter groot gewicht toekent aan de parlementaire behandeling bij de uitleg van de wet. Dit voor het geval we mochten twijfelen aan het nut van ons werk.

In retrospectief was er onvoldoende aandacht voor het doenvermogen van de burger, zo stelde onder meer collega Ester. Deze term is inderdaad pas door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2017 gelanceerd, met het rapport Weten is nog geen doen. Het rapport heeft in deze Kamer veel follow-up gekregen, maar dat neemt niet weg dat we vóór 2017 meer oog hadden moeten hebben voor het vermogen van burgers om uitvoering te geven aan vaak complexe regelgeving. Je hebt geen aparte term nodig om je dit te realiseren.

Tot slot over het maatschappelijk debat en de rol van de Eerste Kamer het volgende. Als chambre de réflexion pretenderen we wat afstand te kunnen nemen van de actualiteit en de wetsvoorstellen met iets meer distantie te beoordelen. Maar een van de algemene bevindingen van ons onderzoek is nu juist dat ook wij de tijdgeest niet ontstegen. Zo ging ook deze Kamer mee in doorgeslagen aandacht voor fraudebestrijding, hoewel dit niet zwart-wit was. Er waren gelukkig ook geluiden die dit nuanceerden. Daarmee was er ook wel degelijk aandacht voor de begrenzing en de keerzijde. Dit kunnen we vooral achteraf constateren. Waar we voorheen de menselijke maat onvoldoende in het zicht hadden, moeten we er nu voor waken dat de huidige tijdgeest, die de naam "maatwerk" heel hoog in het vaandel heeft, gaat verkeren in willekeur. Dat is meteen een bruggetje naar het volgende blokje, als we de interrupties hebben gehad.

De heer **Koole** (PvdA):

Ik ben het ermee eens dat bij deze Kamer een zekere terughoudendheid hoort, niet alleen ten aanzien van het

werk van de Tweede Kamer, dat het primaat heeft, maar ook ten aanzien van hele felle maatschappelijke debatten. Dan zouden we wellicht toch wat bedaagder moeten reageren, maar dus wel moeten reageren. Mijn vraag is de volgende. Deze Kamer heeft verschillende rollen; daar begon de heer Recourt mee. Naast de rol van medewetgever en de controlerende rol heeft ze ook de rol van volksvertegenwoordiger. Ik citeerde zelf artikel 50 van de Grondwet: de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Als in het maatschappelijk debat bepaalde onderwerpen heel erg leven, is het toch niet zo vreemd dat die, misschien met enige bedaagtheid, toch ook doordringen in deze Kamer? Want deze Kamer is toch ook een volksvertegenwoordiging? Mijn vraag is dus: waar ligt dan de grens tussen het laten doordringen van die maatschappelijke geluiden en tegelijkertijd niet meegaan met de waan van de dag, zodat je de oorspronkelijke rol van de Eerste Kamer, namelijk het kwade tegenhouden, inderdaad kunt spelen?

De heer **Recourt**:

Ik vind dat een hele goede vraag. Ik denk dat dat voor ieder Kamerlid individueel voortdurend de afweging is. Als ik mijzelf als voorbeeld neem: ik zie het wel als mijn taak om de stevige slinger- of sinusbeweging van de tijdgeest die we in Nederland, en misschien wel in alle landen, hebben — de ene keer zeggen we dat fraude zo hard mogelijk moet worden aangepakt, de andere keer zeggen we dat het alleen maar maatwerk moet zijn — wat af te vlakken. Ik denk dat dat een rol van de Eerste Kamer is. Zojuist werd gewezen op het gevaar van maatwerk: let op, maatwerk kan uiteindelijk ook gaan verkeren in willekeur. Dat zie ik als een taak van de chambre de réflexion. Daarmee geven we aandacht, terechte aandacht, aan de wens voor meer maatwerk, maar waarschuwen we er ook meteen voor dat dat kan doorslaan.

De heer **Koole** (PvdA):

Zeker, maar dat betekent dat ook de werkgroep, via de voorzitter, vindt dat geluiden uit de samenleving moeten doordringen in deze Kamer. Op dat moment was er een heleboel consternatie over bijvoorbeeld de Bulgarenfraude. Dat er toen ook vanuit deze Kamer is geroepen om fraudebestrijding, lijkt mij dan te passen bij het volksvertegenwoordigerschap. Tegelijkertijd kan je rol als volksvertegenwoordiger niet je enige rol zijn, want je bent ook medewetgever en controleur. Je hoort de rechtsstatelijkheid en wat mij betreft ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mee te wegen bij het beoordelen van een wet. Maar je wordt toch ook gevoed door de maatschappelijke discussie. Ik proefde net even dat de Eerste Kamer destijds te veel was meegegaan met de maatschappelijke waan van de dag, maar kun je dat op dat moment zo hard zeggen?

De heer **Recourt**:

Ik denk nog steeds van wel. Wij worden geacht ervaring uit de samenleving in te brengen. Dit is een parttimeparlement; wij hebben onze voelspriet in de praktijk. Juist van de Eerste Kamer kan je verwachten dat ze zegt: pas op voor te veel eenzijdige aandacht voor fraudebestrijding, want vanuit de praktijk hebben we de ervaring dat het hier mis kan gaan en dat het daar mis kan gaan. Ik vind dus dat je juist in de Eerste Kamer mag verwachten dat de praktijkkennis zijn weerslag heeft op al te eenzijdige en al te makkelijke —

"populistische" is misschien niet het goede woord — reacties die je soms in de media ziet. Daarbij moet je er ook nog op letten dat media-aandacht niet altijd hetzelfde is als wat er in de hele samenleving leeft.

De heer Koole (PvdA):

Het ligt aan hoe je het precies weegt. Natuurlijk moet je niet meedeinen op de waan van de dag, maar als ik het me goed herinner, staat hierover ook iets in het rapport van de werkgroep zelf. Het was, naar ik meen, in het debat ter behandeling van het Belastingplan 2014 dat de heer Essers de opmerking maakte dat het ook kan doorslaan, maar er was toen ook een andere partij die juist vroeg om meer aandacht voor fraude. Er waren twee geluiden. Het was niet zo dat alle andere partijen om fraudebestrijding vroegen of dat alle andere partijen met de heer Essers megingen, maar het waren twee geluiden. Je zou zeggen: in evenwicht en behoorlijk gematigd drongen de geluiden uit de samenleving hier door.

De voorzitter:

Mevrouw De Bruijn. Ik hoor de heer Koole nu buiten de microfoon vragen of de voorzitter van de commissie het daarmee eens is, maar ik hoorde net geen vraag bij de microfoon.

De heer Recourt:

De conclusie dat we te veel meegegaan zijn met de tijdgeest ben ik vooralsnog — ik kijk ook even om me heen — niet bereid om op te geven. Ik denk oprecht dat er meer aandacht had kunnen zijn voor al die gebreken waarvan we achteraf, terugkijkend, zeggen: dat had echt beter gekund; dat had meer dan één geluid moeten zijn; er had meer steun voor moeten komen. Ik denk dat het nog steeds een heel zinvol advies aan ons alle 75 is om te proberen een stapje naar achteren te zetten en met onze maatschappelijke ervaring de dingen iets te temperen.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik wil even teruggaan naar wat u zei over de parlementaire inbreng en de rol die deze speelt bij de uitleg van de wet. Dan kom ik terug op de situatie die zojuist werd geschetst. In de Eerste Kamer werd opgemerkt: deze sancties zijn toch niet van invloed op mensen die een klein stukje informatie niet aanleveren? Ik heb de vraag niet letterlijk in mijn hoofd, maar we kunnen nagaan hoe die precies luidde. Het antwoord van de staatssecretaris daarop was: nee, dat gaat niet gebeuren; we hebben het hier alleen over fraude, kwade opzet en schuld. Dan denk ik: dit staat heel nadrukkelijk in de Handelingen van deze Kamer. Hoe weegt u dat dit voor de vraag hoe de wet moet worden uitgelegd blijktbaar geen enkel effect heeft gehad, noch bij de uitvoeringsorganisaties, noch bij de rechter? Want dit zijn dingen die echt gezegd zijn en die in een verslag staan. Hoever moeten we als Eerste Kamer blijven doorvragen om dit soort zaken vastgelegd te krijgen?

De heer Recourt:

Daar heeft u een goed punt. Overigens is de teneur van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wel een andere. Ik meen mij te herinneren — maar dat hebben we dus niet onder-

zocht — dat staatssecretaris Weekers destijds aan de Tweede Kamer heeft geschreven: let op, de goeden kunnen nog weleens onder de kwaden lijden. Dat is hier ook aan de orde geweest. Dat heeft de Tweede Kamer niet op andere gedachten gebracht en in het verlengde daarvan ook ons niet, bij de invulling van de termen. Wat is nou fraude? Wat is nou ...? De tweede term ben ik even kwijt, maar die betrof een iets-lichtere-opzetvariant. De ruimte voor de wat-lichtere-opzetvariant is hier niet afgebakend en is dus heel ruim en groot ingevuld. Voor een deel hebben we daar geen zicht op, dus kan ons ook geen verwijt gemaakt worden; voor een ander deel is het een les voor de toekomst om daar scherper op te zijn.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Die conclusie deel ik met u. Ik denk inderdaad dat we daar scherper op moeten zijn; dat is wat ik er zelf van geleerd heb. Ik zal dat ook in mijn reflectie meenemen.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Over het je al dan niet ontworstelen aan de tijdgeest gesproken: ik heb in mijn eerste termijn aandacht gegeven aan die tijdgeest. Daarbij heb ik de woorden aangehaald van Tjeenk Willink, die net ook al werden aangehaald, over de dominantie van het economisch denken en de terugtrekkende overheid. Daarmee heb ik betoogd dat de keuze voor de kinderopvang als markt, die werd overgelaten aan private partijen, in combinatie met een toeslagenstelsel om het betaalbaar te houden voor een aantal inkomensgroepen, een fundamentele politieke keuze is geweest. Ik heb daar een reflectie van de werkgroep op gevraagd, maar de werkgroep heeft vooral gefocust op de uitvoering van het toeslagenstelsel. In hoeverre vindt de werkgroep het, in het licht van de zelfevaluatie, ook een politiek relevant gegeven dat destijds die keuze is gemaakt zonder dat voldoende is nagedacht over de mogelijke gevolgen daarvan? Dan heb ik het niet over de technische uitvoering, maar meer over de fundamentele keuze voor het toeslagenstelsel daaraan voorafgaand.

De heer Recourt:

In de beantwoording zit een blokje dat precies over deze vraag gaat. Het komt nog. Binnen de mogelijkheden die we als werkgroep hebben — want we kunnen niet een heel fundamenteel politiek debat voeren — hebben we wel een antwoord geformuleerd.

De heer Schalk (SGP):

Ik zou nog heel even willen terugkomen op het begrip "menselijke maat", met name omdat we hier toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat zijn normen. In de eerste termijn hebben we daar een stukje debat over gehad. Het begrip "rechtvaardigheid", dat iedereen natuurlijk omarmt, is eigenlijk geen norm, maar een waarde. Die is veel moeilijker om te meten. Ik proefde dat ook bij de werkgroep, in ieder geval in het antwoord van de heer Recourt. Zou je bij rechtvaardigheid niet moeten denken aan de menselijke kant? Zou de "menselijke maat" niet een hanteerbaar begrip zijn?

De heer **Recourt**:

Jazeker, maar ik denk niet het enige; ik denk dat er meerdere elementen zijn. In een interruptiedebatje met de heer Ganzevoort hadden we het er even over. Om handen en voeten te kunnen geven aan het begrip "rechtvaardigheid" moet je denk ik concretiseren naar dit soort elementen. Menselijke maat, burgerperspectief en doenvermogen zijn daar praktische handvatten voor.

De heer **Schalk** (SGP):

Vorige keer heb ik het ook ingebracht: tegenover rechtvaardigheid staat bijvoorbeeld barmhartigheid. Dat is ook zo'n waarde die daar helemaal bij hoort. Het is praktisch ondoenlijk om dat soort waarden te meten, terwijl we allemaal voelen dat het daarom draait. De andere termen die u inbrengt, kunnen ons er misschien bij helpen om een beetje uit de gevoelige waardendiscussie te blijven, want die kan voor partijen verschillend zijn, terwijl de menselijke maat echt over de burger op zich gaat, die we niet uit het oog moeten verliezen.

De heer **Recourt**:

Ja, dat ben ik met u eens. De POK trok ook conclusies over vertrouwen in burgers als uitgangspunt van het handelen van de overheid. Dat is nog zo'n element dat als basis, als toets gebruikt kan worden, ook door de Eerste Kamer overigens.

De heer **Raven** (OSF):

In een tussenzin gaf u zojuist iets aan over de doorgeslagen aandacht voor fraudebestrijding. Dat komt bij mij over alsof u suggereert dat dit een van de hoofdthema's in dit hele dossier is. Welke van de aanbevelingen die u heeft gedaan, kan dat nou in de toekomst voorkomen?

De heer **Recourt**:

Geen van alle, denk ik. Daarom moet er ook aandacht zijn voor onze rol als Eerste Kamer. Hoe ontstijgen we de tijdgeest? Dat is minder makkelijk in concrete aanbevelingen te vangen, maar is meer een opmerking over onze werkwijze en over hoe wij als Eerste Kamerleden in ons werk staan.

De heer **Raven** (OSF):

Dat is lastig. Er liggen nu vijf aanbevelingen en een van de hoofdthema's is fraudebestrijding waar te veel aandacht voor was; dat suggereert u in ieder geval en dat denk ik ook. De discussie gaat een bepaalde richting uit. We hebben nu vijf aanbevelingen liggen, maar eigenlijk weten we niet precies hoe we deze hoofdoorzaak in de toekomst kunnen voorkomen.

De heer **Recourt**:

Nu was er grote aandacht voor fraudebestrijding, door wat voor reden dan ook. De volgende keer is het wat anders. Dat is meer het punt dat de werkgroep wil maken. We hebben zelf als voorbeeld geïdentificeerd: let op dat je niet in willekeur gaat verzanden. Ik denk niet dat je moet focussen op fraudebestrijding. Dat was het punt bij de toeslagenaffaire. Als het gaat om de toekomst, zul je moeten kijken naar wat nu het dominante denken is waarop je moeilijk

relativering of een ander perspectief kunt aanbrengen. Dat zal een ander onderwerp zijn.

De **voorzitter**:

Tot slot.

De heer **Raven** (OSF):

U bedoelt daarmee de waan van de dag? Daar hebben we het in feite over.

De heer **Recourt**:

Ja.

De heer **Raven** (OSF):

In die tijdgeest werd er alleen maar over fraudebestrijding gesproken. Sommige partijen legden daar veel nadruk op en andere partijen werden daardoor gedwongen daar ook in mee te redeneren. Dat is een waan van de dag die dan ontstaat. Welke van de aanbevelingen gaat nou eigenlijk over het doorbreken van de waan van de dag voor deze Eerste Kamer?

De heer **Recourt**:

Daarop is het antwoord: allemaal of geen van alle. Er is geen concrete mogelijkheid om de waan van de dag te doorbreken. Ik zou niet weten hoe we dat met een aanbeveling zouden moeten doen, anders dan al die verschillende elementjes die we aan de orde hebben gebracht.

De **voorzitter**:

Nee, meneer Raven, u heeft al drie vragen gesteld. Nog eentje dan? Nee? De heer Backer.

De heer **Backer** (D66):

Komt u nog toe aan de rol van het advies van de Raad van State in de wetsbehandeling?

De heer **Recourt**:

Ja.

De heer **Backer** (D66):

Oké.

De heer **Recourt**:

Het vierde blokje gaat over maatwerk, AI — in het Nederlands: kunstmatige intelligentie — en algoritmische besluitvorming. Dat is een wat technischer blokje. Ik denk dat we daar wat sneller doorheen kunnen.

Voor maatwerk is volgens de Tweede Kamer van belang dat de wetgever waar mogelijk professionals bij de uitvoeringsorganisaties de ruimte biedt om de menselijke maat tot uitdrukking te laten komen bij hun handelen. Ook beleidsregels moeten niet in de weg staan aan die menselijke maat. In wetten en regels gaat het dan bijvoorbeeld om voldoende beoordelingsruimte voor professionals om

beslissingen te nemen. Dit moet leiden tot een goede uitvoeringspraktijk waar de hoofdregel in veruit de meeste gevallen tot een passend beoogde beslissing leidt, en waarvan slechts in uitzonderlijke gevallen behoefte te worden afgeweken. Maatwerk is hiermee geen vertrekpunt, maar een sluitstuk dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt. Het is ook mensenwerk dat niet kan worden geautomatiseerd. De toekenning van de kinderopvangtoeslag is verregaand geautomatiseerd. Ook hier is het ernstig fout gegaan, zozeer zelfs dat kan worden gesproken over institutioneel racisme. Alle reden dus om als Eerste Kamer kritisch te kijken naar de eigen rol op het gebied van artificiële intelligentie. Al zal in de toekomst een steeds grotere rol spelen in de uitvoering van wetgeving en beleid.

In september 2020 heeft de commissie J&V de werkgroep toepassing toezicht artificiële intelligentie door de Nederlandse overheid, overheidsdiensten en bedrijven in het leven geroepen. De werkgroep zag de toenemende rol die algoritmen spelen bij de besluiten die de overheid neemt en wilde grip krijgen op de rol die de Eerste Kamer kan vervullen om deze technologische en bestuurlijke ontwikkeling in goede banen te leiden, vooral ook vanuit het oogpunt van borging van grondrechten en mensenrechten bij de ontwikkeling van deze technologie. Daarom startte de werkgroep een verdiepingstraject over artificiële intelligentie en algoritmische besluitvorming. De werkgroep is in dit traject ondersteund door het Rathenau Instituut.

Ter ondersteuning van de verkenning van de werkgroep heeft het Rathenau Instituut in maart 2020 de notitie "Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid: de rol van de Eerste Kamer" opgesteld. Die notitie geeft een beknopt overzicht van de zorgen over algoritmische besluitvorming bij de overheid, de lopende beleidsinitiatieven in de periode 2018-2020 en de mogelijke onderwerpen voor de verdiepingsbijeenvakkomsten met deskundigen. De leidende vraag voor deze bijeenkomsten was: waar liggen mogelijkheden voor de Eerste Kamer gezien haar controlerende en wetgevende taak? We weten allemaal dat er daarna in oktober 2021 drie deskundigenbijeenvakkomsten hebben plaatsgevonden. Het Rathenau Instituut heeft een afsluitende notitie opgesteld over deze bijeenkomsten en een eigen reflectie opgesteld, waarin handreikingen aan de Eerste Kamerleden worden gedaan inzake mogelijke handelingsopties.

Zowel de rechtsprekende als de uitvoerende macht is al druk bezig een rol te vervullen in de digitale samenleving. Het parlement heeft ook een rol te vervullen en te versterken door eisen te stellen qua uitlegbaarheid, documenteerbaarheid, menselijke tussenkomst, impact assessments en betere wettelijke inkadering met als uitgangspunt de borging van de grondrechten van burgers. Het is essentieel om als parlement meer grip te krijgen op deze ontwikkelingen. Dat maakt dat het des te belangrijker is om ons toegang te geven tot de deskundigheid die de vertaalslag kan maken tussen de burgerrechten waarvoor wij als parlement hebben op te komen en de eisen die gesteld moeten worden aan de inrichting van de architectuur van de systemen. De werkgroep stelt voor om hierover op een later moment in deze Kamer te debatteren met de staatssecretaris voor Digitalisering en dan te bezien welke nadere follow-up daaraan valt te geven.

Het staat niet in mijn tekst, maar het voorstel is om dat in januari te doen. Ik kijk ook even naar de Griffie. Ik hoor dat dit vanmiddag wordt voorgesteld in de commissie Justitie en Veiligheid. Ik heb een opsomming gegeven waarmee de Werkgroep AI bezig is geweest en verdergaat, en hoe dit raakt aan de zelfevaluatie.

Het volgende blokje gaat over politieke fragmentatie. Dat gaat onder meer ook over geconsolideerde wetgeving. We hebben het vorige week gehad over de grote tijdsdruk die bij grote pakketten als het Belastingplan speelt. Dat is een punt van aanhoudende zorg. De werkgroep kan niet anders dan zeggen — en heeft daar zelf geen rol meer in — dat het van belang is om druk te blijven zetten om dit vroeger en gespreider in te dienen. Het is van belang de motie-Hoekstra in herinnering te blijven roepen. Het ultimatum remedium is uiteindelijk een weigering om de wet als geheel te behandelen. Dan komen we bijna weer bij het puntje lef van mevrouw Oomen. De bal ligt echt weer bij de Kamer zelf. Wij herkennen dit als een probleem en het is aan onszelf om dit op te lossen.

De heer Koole (PvdA):

Het is inderdaad aan onszelf, maar ik zou aan de werkgroep willen vragen of het inderdaad alleen aan onszelf is om dit op te lossen. Of moeten er ook gesprekken gevoerd worden met én de regering én met de Tweede Kamer? Bij elkaar zijn we de wetgever. Wil je voorkomen dat er aan het eind van het jaar een set van het Belastingplan en heel veel wetten in één vergadering doorheen moet komen, dan zul je dat hele proces van wetgeving moeten veranderen. Dan kun je niet anders dan dat ook met de Tweede Kamer en de regering bespreken. Ik heb al in mijn eerste termijn gezegd dat het misschien ook wel effect heeft op het Europese semester; je weet het niet, dus dat zou je moeten doordenken. Mijn vraag is dus of de werkgroep voorstelt om hierover het gesprek aan te gaan als Eerste Kamer met de Tweede Kamer en de regering om ervoor te zorgen dat het wetgevingsproces zodanig anders wordt dat het Belastingplan niet aan het eind als één prop komt, maar dat het over de tijd wordt uitgesmeerd en los van elkaar wordt behandeld.

De heer Recourt:

Er ligt natuurlijk al de motie-Hoekstra. Ik neem dus aan dat er al een proces is geweest. Dat proces is alleen niet succesvol geweest. Deze werkgroep heeft dus zelf geen aanbevelingen op dit punt, maar kan zich goed voorstellen dat je doorpakt waar je gebleven bent en dat je daarmee wel wat moet verharderen, want de route tot nu toe is niet effectief.

De heer Koole (PvdA):

Nee, precies. Omdat het tot nu toe niet succesvol is, zoals de werkgroep ook constateert, zou je kunnen zeggen dat er een stap verder gezet moet worden. Dat wil niet zeggen dat dat deze stap is, maar die stap zal ontwikkeld moeten worden. Ik vraag ook aan de werkgroep, samen met de Tweede Kamer en de regering, om het hele wetgevingsproces een beetje op de schop te nemen om te voorkomen dat we opnieuw belanden waar we zijn beland.

De heer Recourt:

Dat lijkt een hele logische stap, maar dat zeg ik in alle voorzichtigheid, want zo concreet hebben we er niet over gesproken. Het volgende zeg ik dan ook maar uit eigen ervaring uit mijn verleden ooit als rechter. We hebben eindeloos gezegd: de detentieomstandigheden in politiecellen moeten beter. De laatste stap die je als rechter kan zetten is dan zeggen: deze verdachte gaat vrijuit, want die politiecellen zijn nog niet beter. Dat is het ultimatum remedium. Die macht hebben we als Eerste Kamer ook, denk ik. Dat was de laatste opmerking. Die machtspositie heeft een soort schaduwwerking naar wat minder verstrekkende mogelijkheden, maar als het niet met alle drie kan, dan denk ik dat je nog wel een stap verder kan. Maar hier ga ik misschien al verder dan de hele werkgroep zou willen gaan.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Collega Backer en ik hebben in het voorjaar gepleit voor een hele andere aanpak voor de behandeling van het Belastingplan in de Tweede en Eerste Kamer. Daarbij moet het kabinet het initiatief nemen om de grote zaken vroeger in het voorjaar al in te dienen. Omdat de Tweede Kamer dan uiterlijk begin september haar standpunt heeft bepaald, krijgt de Eerste Kamer ook flink de tijd om een en ander voor 1 januari goed te keuren. Daar is discussie over, maar mijn fractie heeft het idee dat die nog weinig opschiet. De motie-Hoekstra ligt er. Als ik weer naar het Belastingplan kijk dat nu voorligt, heb ik het gevoel dat het kabinet hardleers is en dat het daar op dit moment bij het nieuwe Belastingplan toch een loopje mee neemt. Mijn vraag aan de commissie is eigenlijk wat zij en wij daar nu aan moeten doen. We zullen dat uiteraard de komende maanden verder bespreken in deze Kamer. Is dan het ultimatum remedium dat wij die wet niet behandelen en dat wij gewoon zeggen dat het kabinet dit wetsvoorstel alsnog moet opknippen, alvorens het hier komt?

De heer Recourt:

Die mogelijkheid bestaat. Of die gebruikt moet worden is aan ons alle 75. Daar heeft de werkgroep geen oordeel over. Dit is ook een mooi voorbeeld waar politiek en techniek door elkaar heen lopen. Het zou dus mooi zijn als we in ieder geval als Eerste Kamer hier vooral de technische kant met z'n allen prioriteit geven.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Maar de vraag is toch eigenlijk of u als commissie, met alle kennis die we nu samen hebben op basis van de stukken en het debat van vorige week, vindt dat we niet een keer een streep moeten trekken. Ik heb vorige week ook aangegeven dat ik het gevoel heb dat het kabinet ervanuit gaat dat elk wetsontwerp, waaronder het Belastingplan, hier altijd wordt aanvaard. Dat was in 2016 overigens bijna niet gebeurd, met een verlaging van 5 miljard nota bene, maar dat was iets bijzonders. We moeten toch een keer een streep trekken, anders rijdt die trein gewoon door. Ik wil toch graag van u horen of u daar niet net als wij former duidelijkheid over geeft.

De heer Recourt:

Als voorzitter van de commissie kan ik dat niet doen, omdat wij ons als commissie daar niet over hebben uitgelaten,

maar ook omdat wij als commissie een breed spectrum bevatten van de politieke stromingen in deze Kamer. Dit is echt iets wat door de woordvoerders tot een meerderheid moet worden gebracht op het moment dat het voorligt, of het liefst eerder. Wij kunnen als commissie niet zeggen: Kamer, wij adviseren u deze streep te trekken. Maar de bevoegdheid ligt er.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Voor mijn begrip: onder het kopje "geconsolideerde wetgeving" behandelt u hier het punt dat we maar één onderwerp per wet doen. Ik versta iets anders onder "geconsolideerde wetgeving". Gaat u daar nog verder op in?

De heer Recourt:

Ja. Ik maak dit blokje af. Er werd gesuggereerd een afzonderlijk debat te houden over politieke fragmentatie. Minder grote fracties met fractiespecialisten zou een mogelijkheid zijn. Nu hebben we meer generalisten in de Eerste Kamer. Mogelijk — dan komen we bij praktische suggesties die door deze Kamer zijn gedaan — kan een deel van de oplossing worden gezocht in het aanwijzen van rapporteurs die ook bij uitvoeringsorganisaties hun informatie gaan halen. Dit zal beter moeten worden uitgewerkt. Overigens zitten er ook al meer en meer bijlagen bij wetsvoorstellen, met adviezen die door tal van organisaties zijn uitgebracht. Dan kunnen we de staf ook verzoeken om wetgevingsfiches op te stellen als beknopte introductie voor het hele wetgevingsdossier. Ik zeg wel dat we dit passend moeten doen. Dus lang niet overall, maar waar dat aan de orde is. Op het punt van de rapporteurs kom ik later overigens iets uitgebreider terug.

Dan over de geconsolideerde wetteksten. We hebben gevraagd om dat voor alle wetten te doen. Dat blijkt heel gecompliceerd te zijn. Daarover is op 5 juli 2022 een technische briefing verzorgd. Los van de uitvoering van de motie-Bredenoord kan de Kamer nu al in concrete gevallen geconsolideerde wetteksten vragen. Maar dat is al geruime tijd niet gebeurd. Daarbij moeten wij er wel rekenschap van geven dat dit niet met een druk op de knop geleverd kan worden en dat aan wetgevingsjuristen een bewerkelijk verzoek wordt gedaan dat kan leiden tot weken of maanden vertraging in de behandeling van het wetsvoorstel. Deze Kamer heeft eens 1.500 pagina's geconsolideerd Burgerlijk Wetboek ontvangen na maanden werk van die wetgevingsjuristen. Deze documenten waren enerzijds heel behulpzaam voor de leden, maar anderzijds kun je betwijfelen of de leden al die 1.500 pagina's hebben gelezen. Het is dus zaak om te zoeken naar een balans. Want wat vraag je, wanneer vraag je het, wat is de reden dat je het in dit geval wilt vragen en kan het specifiek gemaakt worden? Kan een technische briefing wellicht beter helpen om snel kernissues boven tafel te krijgen, zoals elk jaar ook gebeurt bij het Belastingplan? Samenvattend: geconsolideerde wetteksten, het kan; maar laten we het inzetten waar het nodig is vanwege de capaciteitsproblemen.

De heer Backer (D66):

Een aantal van ons waren bij de bespreking met die juristen. Er zijn valide argumenten. Ik deel het oordeel van de commissie dat we er niet altijd om moeten vragen, want het moet echt een toegevoegde waarde hebben. Die toege-

voegde waarde zit 'm vooral in het kunnen beoordelen van het voorliggende wetsvoorstel, maar dan in de context van het hele wetsvoorstel. Maar er werden ook argumenten aangevoerd als "de Staatsdrukkerij heeft geen tijd" en "het kost ons te veel tijd". Dan is curieus dat die geconsolideerde wet enkele weken later gewoon in het Staatsblad kan staan. Dus die werkzaamheden zijn al voor een groot deel verricht. Ik zou toch niet het gevoel willen krijgen dat men ons niet wijzer wil maken. Laat ik het hier maar bij houden, voorzitter. Hoe ziet de heer Recourt dit?

De heer Recourt:

U was bij die bijeenkomst. Meer in zijn algemeenheid vind ik ook dat wij als Eerste Kamer, waar we bevoegdheden of afgeleide bevoegdheden hebben, niet te veel moeten schromen om die in te zetten. Ik vind wel dat we prudent moeten zijn met het inzetten. Maar als je een bevoegdheid hebt en je denkt dat het zinvol is, dan moet je doorduwen. Dat is nu eenmaal onze positie.

Goed. Dan ben ik bij punt 6; zijn we voldoende geëquipeerd, institutioneel geheugen?

De heer Raven (OSF):

Het ging zojuist over de uitvoeringsorganisaties en hoe je die bijvoorbeeld in stelling kunt brengen in de toekomst. Ik heb vorige week in mijn bijdrage aangegeven dat ik voorstander ben van het wijzigen van diverse rechten van de Eerste Kamer om haar meer positie te geven. Ik heb bijvoorbeeld het recht van initiatief genoemd als uit gemeenten of provincies signalen komen die niet landen in de Tweede Kamer. Daarbij zou de Eerste Kamer dan meer de partner in crime kunnen worden. Dan zouden wij samen met die gemeenten, of in dit geval uitvoeringsorganisaties, kunnen kijken naar nieuwe initiatieven die nodig zijn. Als de Eerste Kamer daar meer positie in zou nemen, zou dat dan een manier kunnen zijn om de uitvoeringsorganisaties — en de problemen die daar spelen — meer betrokken te krijgen en ook sneller in positie te brengen?

De heer Recourt:

Als eerste, of eigenlijk als tweede, want u heeft het vorige week voorgesteld: hiermee breng je organisaties zeker in positie. Alleen hebben wij dit onderwerp als werkgroep niet verder uitgewerkt of besproken, omdat het onze taak ook niet is. Sowieso — maar dat is het allermakkelijkste antwoord — kunnen wij geen initiatief nemen, dus de overkant dan wel de regering zou dit initiatief moeten nemen. Het tweede is dat we nog in debat komen over mogelijke wetswijzigingen rond onze staatsinrichting. Daar past dit beter. Dit is een dermate fundamentele wijziging dat het buiten de scope van de werkgroep valt.

De heer Raven (OSF):

Ik realiseer me dat. Volgens mij heb ik vorige week ook gezegd dat het niet direct de eerste taak van de zelfevaluatie zou kunnen zijn. Maar het is wel een aandachtspunt, vind ik, want u constateert dat bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties — ik heb zelf vorige week genoemd waar de gemeenten en provincies enzovoorts allemaal mee geconfronteerd worden — hun boodschap niet kwijt konden in het parlement. Daar zou de Eerste Kamer meer in positie

zou moeten komen. Ik denk dat een van de grote problemen, met name ten aanzien van de uitvoeringsorganisaties en de problemen die daar spelen, is dat zij hun problemen niet kwijt konden. Daar zou de Eerste Kamer toch meer een rol in kunnen spelen.

De heer Recourt:

Ja, we komen later nog op de rol van de Ombudsman, die de signalen van de uitvoeringsorganisaties en sowieso van de burger achter de uitvoeringsorganisatie beter opvangt. We kunnen als Eerste Kamer ieder jaar daarmee spreken. De Ombudsman kan dan ook zelf aangeven: deze signalen zijn niet opgepakt. Dat is een wat praktischere uitvoering die wél past binnen de zelfevaluatie.

Blokje zes. Een aantal leden heeft gewezen op de beperkte omvang in leden van de Eerste Kamer, de beperkte tijdsbesteding van een lid, het grote aantal kleine en middelgrote fracties en de in omvang bescheiden ondersteuning door de Griffie en fractiemedewerkers. Ook de Venice-Commissie heeft gewezen op dit laatste punt als kwetsbaarheid. Met dit debat spreken we weer over extra taken voor leden en ondersteuning. Dat is goed, want we streven altijd naar beter. Het gevaar is alleen dat we te hoge verwachtingen wekken over wat wij als parttimeparlement vermogen. Mogelijk kan een deel van de oplossing worden gevonden in het aanwijzen van rapporteurs, die bij uitvoeringsorganisaties hun informatie gaan halen. Onder meer collega Ganzevoort wees daarop. We zouden als Kamer rechtstreeks informatie kunnen vragen bij kennisinstituten dan wel kunnen vragen of zij ons kunnen bijstaan. Denk bijvoorbeeld aan wat het Rathenau Instituut heeft gedaan rond AI. Daar zouden we dan binnen de jaarplanning rekening mee moeten houden. Het is een wat langere termijn, maar als je dat ziet aankomen, dan kun je hulp inroepen. We gaan hier vermoedelijk over een poosje het Wetboek van Strafvordering behandelen. Dat kan zo'n wet zijn waarbij je externe hulp vraagt.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Een korte vraag over de adviezen van de Venice-Commissie ten aanzien van het parlement en ondersteuning daarvan en dat soort zaken. Waren die adviezen ook gericht op de Eerste Kamer of heel specifiek op de Tweede Kamer? In heel veel van de evaluaties komt de Eerste Kamer namelijk helemaal niet voor. De Tweede Kamer heeft zelf ook al uitgesproken dat zij als volksvertegenwoordigers meer moeten doen als intermediair voor burgers. Ik heb het niet op het netvlies, maar ging dat advies niet over de Tweede Kamer?

De heer Recourt:

De Tweede Kamer heeft verzocht om dat rapport van de Venice-Commissie. Het ziet dus ook in eerste instantie op de Tweede Kamer, maar volgens mij gaat het wat betreft bemensing en de staf om het parlement. Bovendien kunnen we zelf ook constateren dat wij binnen Europa het kleinste deel van het parlement zijn, of een van de kleinste geloof ik. In ieder geval zijn we ook in internationale benchmarks heel klein.

Als laatste punt vragen wij aandacht voor een gedegen inwerkprogramma voor Kamerleden, en wellicht ook apart voor commissievoorzitters, bij de aanvang van de zittings-

periode, desnoods buiten de dinsdagen om. Als 44 van de 75 leden nieuw zijn, dan lekt er heel veel ervaring weg, zoals we de laatste keer hebben ervaren. Introductie door zowel de staf als heel ervaren leden is dan wenselijk. Het kost echt tijd om te doorgronden hoe je als Kamerlid effectief kunt werken.

De heer Schalk (SGP):

Ik had ook nog een suggestie gedaan ten aanzien van alle ondersteuning en dergelijke. De verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij de Kamerleden zelf. Moet er meer tijd beschikbaar komen voor hen? Gaat de werkgroep zich daar ook nog op beraden?

De heer Recourt:

Ik kom daar nog op. Mocht u dat onvoldoende antwoord vinden, dan zie ik u graag terug aan de interruptiemicrofoon.

De heer Koole (PvdA):

Ik ben het eens met alle opmerkingen over de geëquipeerdheid van deze Kamer en de individuele Kamerleden, maar daarmee lossen we de fragmentatie niet op. Dat is een maatschappelijk verschijnsel dat zich vertaalt in het parlement, zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer. Het is wel problematisch in die zin dat er steeds meer kleine fracties zijn en geen grote fracties meer, terwijl al die kleine fracties toch alle wetten moeten behandelen. Mijn vraag aan de werkgroep is de volgende. De suggestie ter verbetering volg ik zeker, maar moeten we dat niet een keer in een groter debat bekijken, waarbij je misschien niet alleen de uitkomst van deze werkgroep betreft, maar ook bijvoorbeeld de uitkomsten van het debat over AI? In de Eerste Kamer vergt de behandeling van Europese vragen en kwesties ook veel meer tijd. Ik kan me voorstellen om eens in een groter debat de ondersteuning en equipage van de Eerste Kamer en haar individuele leden in samenhang te bespreken, zonder dat nu een-op-een te vertalen alleen op basis van de uitkomst van uw werkgroep, hoezeer ik die ook waardeer.

De heer Recourt:

Ja, voorzitter. Eens. Er komen zo nog wat opmerkingen over hoe we dat in een kleiner verband zouden kunnen doen. Maar daar zeg ik ook meteen bij wat later in mijn spreektekst staat. Het is denkbaar dat een fundamenteel andere opvatting van deze Kamer — met meer ondersteuning, meer leden, meer fractieondersteuning, de Griffie groter — een oplossingsrichting tegen meer fragmentatie zou kunnen zijn. Maar dat vinden wij te ver gaan voor dit debat en daar heeft onze werkgroep ook niet over gesproken. We hadden ook niet de opdracht gekregen om daar in dit debat al knopen over door te hakken. Maar wij adviseren zeker om hierover een keer gedegen door te spreken.

De heer Otten (Fractie-Otten):

In navolging van de opmerking van de heer Koole: het gaat hier om een zelfevaluatie. Een van de zaken die mij als Eerste Kamerlid meteen heel erg verbaasden toen ik hier een aantal jaren geleden binnenkwam, zijn de absurd lage bedragen die beschikbaar zijn voor fractieondersteuning. Daar heb ik ook heel vaak over aan de bel getrokken, vooral binnenskamers. Dan word ik een beetje meewarig aangeke-

ken, zo van: "Wil je meer geld of zo?" Maar ik geloof dat kleine fracties iets van €10.000 of €15.000 per jaar krijgen en grote fracties ook niet zo veel. De fractie van de PvdA krijgt misschien €40.000 of iets in die orde van grootte. Er gaat heel veel geld naar de Griffie. Dat onderzoek naar discriminatie heeft €800.000 gekost. Dat vind ik dus niet in verhouding staan tot de minimalistische bedragen voor de fractieondersteuning. Gelukkig hebben wij in onze fractie veel expertise zelf, maar als je die niet hebt, dan ben je aan de goden overgeleverd, om met de heer Schalk te spreken. Heeft de commissie daar ook een opinie over?

De heer Recourt:

Ja. Ik denk dat de heer Schalk niet over goden zou spreken, maar dat terzijde. Het heel makkelijke antwoord is: daarvoor is nu juist dat grotere debat nodig waar ook de heer Koole naar vroeg. Dat kunnen wij als commissie niet zeggen. Maar wij constateren wel dat de fracties hier zeer bescheiden zijn geëquipeerd. Als je die fracties een wat stevigere onderbouwing geeft — en dan heb ik het niet over een heel klein beetje — dan heb je het ook meteen over een andere taakinvulling, én over de relatie tot de Tweede Kamer. Dat debat wil ik hier niet verder voeren, want anders halen we het niet binnen de tijd. Ik adviseer nogmaals om dat echt een keer apart te doen.

Ik wilde doorgaan over de informatie-overload die het parlement vraagt én krijgt. Dan hebben we het niet over de fracties, maar over de Eerste Kamerstaf zelf. Is die opgewassen tegen het informatieaanbod ten behoeve van de leden? Hoeveel ondersteuning heb je daarvoor nodig bij de Griffie? De staf zal altijd proberen om neutraal te werken. Dat moet de staf ook uitstralen. De hele informatiehuishouding rondom de website en de voor leden besloten deelname daarin is erop gericht, de leden toegang te verschaffen tot documenten van externe partijen, zo mogelijk voorzien van een duiding van wat er in de kern in te lezen valt. Daarbij kunnen in de rapporten en adviezen van externe partijen accenten worden gelegd waar het gaat om rechtsstatelijkheid, borging van grondrechten, verenigbaarheid met de Grondwet of verdragen en institutionele positie van de Eerste Kamer. Dat is een hele mondvol, maar al die taken kan de staf voor die gefragmenteerde Kamer in z'n algemeenheid voorbereiden, mits we de staf wel heel laten en niet politiek beïnvloeden. Dat is namelijk echt de basiswaarde waaronder de staf kan werken.

Ambtelijke toelichtingen zijn er voornamelijk op gericht voldoende informatie te geven, opdat een commissie stappen kan zetten in de procedure van behandeling van een wetsvoorstel of van brieven, rapporten, toezeggingen en dergelijke. Ook wordt vaak het voortraject in de behandeling geschetst, met het oog op het opruimen van het geheugen en het stimuleren van een consistente lijn. Ook dat is een zinvolle taak van de Griffie, aangezien het geheugen der Kamer en van de leden natuurlijk beperkt is, alleen al door het feit dat er iedere vier jaar een deels nieuwe Kamer aantreedt.

Ambtelijke adviezen worden in beperkte mate gegeven. Dit zal voornamelijk aan de orde zijn waar de positie van de Kamer als instituut in het geding is. Zelfs een advies over de duur van een voorhangprocedure blijkt — gelet op de Aanwijzingen voor de regelgeving moet zo'n voorhangtermijn voor driekwart buiten een reces vallen — een enorme

politieke gevoeligheid te kunnen hebben. Bij een verzoek om ruimere advisering zou de staf in politiek vaarwater terecht kunnen komen, terwijl de staf beoogt het vertrouwen te blijven genieten van alle leden van de Eerste Kamer. De taken die blijven liggen omdat ze vooral in het politieke domein vallen, kunnen door fractiemedewerkers worden opgepakt. Dat zou betekenen dat de fractiebudgetten verder moeten worden opgehoogd of dat taken moeten worden afgestoten. Wij bepalen ons eigen budget, uiteraard altijd prudent. Veel verder dan dit kunnen wij als werkgroep niet gaan. Wel kan hierop uitgebreid worden ingegaan in het grote debat waar we het eerder over hadden.

De heer Backer (D66):

Ik heb een opmerking en een vraag. De opmerking is dit. Wij hebben zelden de gelegenheid om het te zeggen, dan doe ik het maar hier: ik ben van oordeel dat de Griffie die taak op voorbeeldige wijze verricht. Dat is namelijk heel lastig, want politiek en techniek zijn snel verweven. Daar hebben we het al eerder over gehad. Mijn vraag betreft de rapporteur. Zou de meer inhoudelijke advisering niet door de lens van de rapporteur kunnen vallen, waardoor de politieke gevoeligheid bij hem terecht komt, terwijl de inhoudelijke advisering wel door de Griffie gedaan kan worden? Ziet u daarin ook een toegevoegde waarde?

De heer Recourt:

Ja. Deze werkgroep adviseert de rol van de rapporteur eerst nader uit te werken. In die uitwerking lijkt me dit een heel relevant punt. Dan gaat de politieke hitte inderdaad naar de rapporteur. Dat scheelt voor de Griffie.

De heer Koole (PvdA):

Begrijp ik het goed dat de werkgroep suggereert dat de Griffie, die al fantastisch werk doet, op sommige punten nog een extra vraag zou kunnen krijgen, namelijk om op verzoek van de voorzitter van een commissie na te gaan of bepaalde wetgeving schendingen oplevert van de Grondwet en relevante verdragen? Is dat wat de werkgroep suggereert?

De heer Recourt:

Het is sowieso de taak van de Eerste Kamer om op rechtmatigheid te toetsen, waaronder strijdigheid met de Grondwet. We zouden de Griffie kunnen vragen dat te doen. Maar dat is aan u als Kamer. Als werkgroep hebben wij daar geen eenduidig standpunt over.

De heer Koole (PvdA):

Ik hoorde al een paar keer "als werkgroep hebben wij daar geen standpunt over". Er is ook nog een tweede termijn. Ik kan de werkgroep dus vragen om daar tussen de eerste en de tweede termijn nog over na te denken. Misschien is het toch een goede suggestie. Je moet voorkomen dat het in politiek vaarwater komt. De commissievoorzitter zou erom moeten verzoeken. Die draagt het dan politiek, namens de commissie, om de Griffie bij bepaalde wetgeving in voorkomende gevallen te vragen om na te gaan of er sprake zou kunnen zijn van schending van de Grondwet en relevante verdragen. Als de werkgroep daar nu nog niets over kan zeggen, dan kan dat misschien in tweede termijn.

De heer Recourt:

Wellicht, maar die kans is niet zo groot, want het is niet dat we het er niet over gehad hebben. Het is veeleer zo dat de samenstelling van een werkgroep bepaalt dat sommige dingen verdeeld liggen. Daarom zeg ik: het is vooral aan u. Als daar een meerderheid voor is, dan ga ik ook niet zeggen of dat fijn of niet fijn is, maar het is aan u.

De heer Ester (ChristenUnie):

Ik ben een groot fan van de Griffie van de Eerste Kamer. Ik vind dat ze voortreffelijk werk leveren en ik ben daar altijd heel tevreden mee. Waar het mij nu om gaat, is het collectieve geheugen van de Eerste Kamer. U wees daar zelf al op. Dat erodeert een beetje, terwijl het codificeren van dat collectieve geheugen uitermate belangrijk is. Ik wil het volgende vragen. In het subtiele spel tussen Kamer en kabinet zijn toezeggingen en moties natuurlijk uitermate van belang. Dat wordt ook allemaal netjes bijgehouden, maar mijn idee is dat dat toch wat proactiever kan. Heel vaak — ik zie dat ook bij mijzelf — ben ik toezeggingen die aan mij zijn gedaan, allang weer vergeten en de follow-up ontgaat me ook. Ik denk dat meerdere collega's zich daarop betrappen. Is het denkbaar dat we dat systeem van rapporteren over de voortgang van moties en toezeggingen wat efficiënter organiseren en misschien ook een beetje professioneler?

De heer Recourt:

Er komt nog een heel blok tekst over hoe wij toezeggingen precies bijhouden. Dan neem ik dit mee. De bottomline is wel: de eindverantwoordelijkheid ligt bij de leden. Dat zeg ik nu vast en dat ga ik straks herhalen.

De voorzitter:

Goede samenvatting.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Ik ga proberen om via een klein omweggetje een vraag te stellen naar aanleiding van de opmerking van de heer Koole. Die vraag gaat erover, eventueel een taak bij de Griffie te leggen in verband met de toetsing van een wetsvoorstel aan de Grondwet en aan andere verdragen. Maar is dat — vraag ik aan de voorzitter van de werkgroep — niet gewoon de taak van de Raad van State? En hebben wij die informatie niet al?

De heer Recourt:

De Raad van State adviseert in eerste instantie de regering. We gaan het er straks nog over hebben of ze ons ook kunnen adviseren. Dat is een belanghebbend advies en daarvoor kijken ze natuurlijk ook naar de toetsing aan grondrechten. Maar het is ook evident onze eigen taak. Het is niet zo dat wij klaar zijn als de Raad van State eenmaal heeft geadviseerd.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Nee, oké, maar het idee van een adviseur die daar neutraal naar kijkt: die adviseur hebben we in feite al, en verder moeten we het uiteraard zelf gaan beoordelen. Laat ik het zo zeggen: ik zie geen toegevoegde waarde aan wat de

Griffie daaraan nog zou kunnen toevoegen, mits het niet ook politiek gaat worden.

De heer Recourt:

Als amendementen niet nog teruggaan naar de Raad van State, dan zou je je kunnen voorstellen dat er amendementen zijn waar de Raad van State zich niet over heeft uitgelaten. Ik kan me voorstellen dat de filter van de commissievoorzitter daartoe dient. Heeft het zin om de Griffie te vragen dit werk te doen? Maar daarmee ga ik iets al bijna verdedigen, terwijl dat niet de bedoeling is.

Goed. Wat vragen en opmerkingen over het rapport. In het onderzoek hebben we vooral geprobeerd te kijken naar de handelswijze van de Eerste Kamer als instituut. We hebben, wanneer nodig, wel gekeken naar relevante documenten voor de Tweede Kamer, zoals bijvoorbeeld de fiscale agenda van Weekers, de Kamerbrief Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag, de memorie van toelichting en de begeleidende brief van de minister van SZW bij de rapportage De boete belicht, en het voorstel van de Wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, die alleen in de Tweede Kamer zijn behandeld. Ook is er gekeken naar de behandeling van Geen powerplay maar fair play in de Tweede Kamer.

Het paste verder niet bij de opzet van het onderzoek om ook de behandeling in de Tweede Kamer na te lopen, omdat we voornamelijk wilden kijken naar de toetsing van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid van de Eerste Kamer als instituut. Dit is met name een antwoord op de vraag die de heer Koole heeft gesteld op dit punt.

De heer Koole (PvdA):

Dat heeft de werkgroep dan niet gedaan, maar het is toch staande praktijk dat de leden van de Eerste Kamer bij de behandeling van wetgeving hier kijken naar wat de Tweede Kamer heeft gedaan? Als dat wordt beoordeeld als uitvoerig en uitputtend, dan behandelen we het hier soms alleen als hamerstuk en dan is het klaar. Een meer onderzoekstechnische vraag. Kan de werkgroep überhaupt analyseren hoe de wetten in het specifieke geval van de toeslagenaffaire hier zijn behandeld, zonder naar de behandeling in de Tweede Kamer te kijken? Wat kun je zeggen over de behandeling hier als je daar niet naar gekeken hebt, terwijl de praktijk altijd is dat de Eerste Kamerleden kijken hoe de behandeling in de Tweede Kamer is geweest en op basis daarvan de inzet hier bepalen?

De heer Recourt:

Allereerst nog een praktisch punt. Het gevaar is dat we dan snel komen op hoe de Tweede Kamer heeft gewerkt. Dat wilden we absoluut niet doen. Het zou aanbevelenswaardig zijn als de Tweede Kamer dat zelf zou doen. Desalniettemin blijft er een stuk over, want je kunt ook kijken naar wat de Tweede Kamer heeft gedaan in relatie tot ons eigen werk. Dat is eigenlijk wat ik u hoor zeggen. Dan komen we weer bij de discussie: wij hebben onze eigen taak. Maar wij zijn ook een soort reststukje van het parlement. U doelt op dat laatste stukje, maar dat reststukje betekent dus wel dat wij moeten kijken of onze vragen naar de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid enzovoort ook daadwerkelijk voldoende

zijn besproken en behandeld in de Tweede Kamer. Als dat hier niet terugkomt, is het antwoord daarop: ja. Als dan de conclusie is dat het geen ja had mogen zijn, dan zegt dat direct wat over het functioneren van de Eerste Kamer. Indirect zit uw vraag, namelijk of we niet moeten kijken wat de Tweede Kamer heeft gedaan, wel degelijk in dit rapport.

De heer Koole (PvdA):

Daar kun je anders tegen aankijken. Ik constateer in ieder geval dat ook de werkgroep vindt dat de werkzaamheden van de Tweede Kamer medebepalend kunnen zijn voor hoe wij hier met een wet omgaan. Dat neemt natuurlijk niet weg — ik vraag aan de werkgroep of hij die opvatting deelt — dat we altijd alle wetten moeten bekijken op inhoud. Als vervolgens de constatering is dat iets al goed is behandeld in de Tweede Kamer, dan kun je daar hier vervolgens weinig mee doen, maar als je zegt "daar zijn nog behoorlijk wat nadere vragen te stellen" of "het is niet uitputtend behandeld in de Tweede Kamer", dan moet je er zeker iets aan doen. Maar je moet er altijd naar kijken, dat is de werkgroep toch met mij eens?

De heer Recourt:

Ja, zeker.

Ik kom op het puntje hardheidsclausule. "Spijkerhard" is inderdaad de kwalificatie die de Tweede Kamer aan de uitvoering heeft gegeven. Enerzijds kun je zeggen dat de wet niet spijkerhard was omdat de bestuursrechter ook zonder wetswijziging de wet anders kon interpreteren — we hebben het daar eerder over gehad — en een eind kon maken aan die spijkerharde uitvoering. Anderzijds werden boetes door wijziging van de wet fors verhoogd en maakt de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel deel uit van de wetgeschiedenis, die een rol speelt bij de interpretatie van de wet. Met name de Tweede Kamer wilde ook spijkerharde fraudebestrijding. De uitvoeringsinstantie en de bestuursrechter hebben lange tijd in de geest van deze behandeling de wet geïnterpreteerd.

Het opnemen van een hardheidsclausule in iedere wet is een aanbeveling die deze commissie niet doet. Een hardheidsclausule kan een goede aanvulling zijn, maar is dat niet altijd. Zo is het maar helemaal de vraag of de hardheidsclausule had geholpen bij de wetten waar we hier over spreken. Een hardheidsclausule gaat namelijk altijd over de door de wetgever niet voorziene gevallen. Heeft de wetgever de hardheid wel voorzien en geoordeeld dat dit billijk was, dan zal het bestuur of de rechter niet snel deze democratisch gelegitimeerde beslissing overrulen. De rechter heeft gelukkig ook andere instrumenten om het individu dan te beschermen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze zijn uiteindelijk in 2019 ingezet met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel; we hebben hier al eerder over gesproken.

Tot slot over de hardheidsclausule. Een hardheidsclausule is een reparatiemiddel. Het kan worden gebruikt als excuus om een slechte wet niet aan te passen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

In het kader van het opvolgen van toezeggingen, ook een advies. Dit is misschien een mooi moment om het debat

over de Staat van de rechtsstaat even in herinnering te brengen, waarin minister Weerwind heeft toegezegd dat hij in de Aanwijzingen voor de regelgeving zal opnemen dat er in ieder geval een afweging wordt gemaakt tussen een hardheidsclausule of een andere oplossing voor dit soort situaties. Dat komt in de Aanwijzingen, maar we moeten wel eventjes in de gaten houden of dit ook echt gebeurt.

De heer Recourt:

Dat is een uitstekende toezegging, met name het maatwerk dat daarin is voorzien.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Vindt de commissie dat de hardheidsclausule een panacee, een oplossing is voor slechte wetten? Dat lijkt mij namelijk niet. Slechte wetten moeten geen wet worden. De hardheidsclausule staat en stond in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en behoorde uitsluitend toe aan de staatssecretaris van Financiën. Het was een exclusieve bevoegdheid om in onvoorziene gevallen de hardheidsclausule toe te passen. Dat is toen nooit — en dat zou het nu ook niet moeten zijn — een oplossing geweest voor een foutieve wet. Wat is uw reactie?

De heer Recourt:

Dat kunnen we honderd procent onderschrijven, en daarmee dus ook het gevaar dat je de wet ongemoeid laat als je alleen maar focust op de hardheidsclausule. Dus vandaar dat we een wat genuanceerde reactie hebben op het altijd opnemen van een hardheidsclausule.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Maar vreest u ook niet dat we sinds de toeslagenaffaire en het rapport "Ongekend onrecht" in de politiek denken dat als we dan maar een hardheidsclausule opnemen, het als wet wel door kan gaan omdat die veiligheidsklep erin zit? Ik zou eerder zeggen: je moet de hardheidsclausule niet opnemen, want die maakt alleen het risico groter dat we foute wetgeving door beide Kamers laten gaan. De hardheidsclausule is voor onvoorziene individuele gevallen, of eventueel ook groepen van gevallen, en hoort een uitsluitende bevoegdheid te zijn van de verantwoordelijke bewindsman, zoals in de wet aangegeven.

De heer Recourt:

Dat laatste, "neem hem maar niet op", zeggen wij ook niet. We zeggen vooral: neem hem op waar die passend is. Maar de invulling is zoals u het zegt. De rechter kan er later ook nog aan toetsen, maar het is voor onvoorziene gevallen waarmee de wetgever geen rekening heeft gehouden bij het opstellen van de wet.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Rooijen.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

In mijn herinnering was het als volgt, maar we zouden dat nog moeten uitzoeken, namelijk of de hardheidsclausule

die een bewindsman wel of niet toepast een rechterlijke toetsing heeft. Naar mijn gevoel is dat niet zo. Althans, ik ben mij er destijds niet van bewust geweest dat de beslissing om wel of niet die clausule toe te passen nog aan de rechter voorgelegd kon worden.

De heer Recourt:

Ik heb het in mijn eigen ervaring als bestuursrechter in Amsterdam regelmatig meegemaakt in asielzaken, in ieder geval dat die vraag bij de rechter voor kwam te liggen en dat ik daar ook aan toetste. Maar goed, buiten mijn eigen ervaring kan ik u er geen antwoord op geven.

De heer Backer (D66):

Mag ik iets aan dit debat toevoegen? Het wordt nu heel erg vanuit de fiscaliteit gevoerd. De hardheidsclausule in de fiscaliteit is heel specifiek. Er is ook geen bezwaar en beroep, dus daarom wordt die ook niet door de rechter getoetst. De schriftelijke discussie met de Raad van State over waarom de hardheidsclausule die de Raad van State adviseerde niet werd opgenomen, ging over — ik vat het nu maar even kort samen — "daar krijgen we veel te veel zaken over en dat wil de Belastingdienst niet, vanuit die traditie". Ik zeg het in mijn eigen woorden, want het is allemaal wat anders opgeschreven, maar daar kwam het op neer. Het punt dat u maakte over de menselijke maat en de mogelijkheid dat een hardheidsclausule in bepaalde gevallen wel degelijk toegevoegde waarde heeft, moeten we niet verwarren met deze discussie. Ziet de commissie dat verschil ook?

De heer Recourt:

Jazeker. Nogmaals, een hardheidsclausule is een heel goed instrument om burgers te beschermen in die onvoorziene gevallen waarbij onevenredige hardheid optreedt. Daar is de hardheidsclausule voor. Die heeft een heel nuttige functie. Alleen, we moeten niet denken dat die een panacee is voor alle problemen. Daarom ben ik blij met de genuanceerde aanpak die minister Weerwind ons hier heeft beloofd. Met "genuanceerd" bedoel ik dat er wel altijd bescherming moet zijn. Daar zijn meerdere middelen voor.

De heer Raven (OSF):

Naast de hardheidsclausule heb je ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Waarom zijn die algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet de basis geweest in deze case, in plaats van dat er een discussie is gevoerd over de hardheidsclausule?

De heer Recourt:

Dat is iets wat de Raad van State, de Afdeling bestuursrecht-spraak, zichzelf in drie lijvige rapporten gelukkig ook heeft afgevraagd. Men is ook tot de conclusie gekomen dat dat beter had gemoeten, maar dat is het domein van de Raad van State en de rechtspraak. Daar is wat misgegaan, maar dat is niet ons domein. Het bestuur moet zich wel houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar die vind je niet in wetgeving terug.

De heer **Raven** (OSF):

Dan zou je kunnen constateren dat wij als Eerste Kamer wel een rol hadden kunnen spelen in die hardheidsclausule, naast die algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daar zouden we heel nadrukkelijk op kunnen wijzen. We zouden die vaker kunnen toepassen als het om dit soort gevallen gaat. Daarbij is de vraag gerechtvaardigd of die algemene beginselen van behoorlijk bestuur op het punt van de hardheid aanvulling behoeven.

De heer **Recourt**:

Voordat we belanden in een debat over algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het zijn "algemene" beginselen. Ze moeten dus overal gelden. Maar ze zijn ook dynamisch. En je ziet nu dus inderdaad dat de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State heeft gezegd dat zij het evenredigheidsbeginsel onvoldoende heeft gebruikt. Dus er zit een dynamiek in dat het evenredigheidsbeginsel nu veel meer wordt ingezet. Daarmee wordt veel meer gekeken hoe een beslissing uitpakt voor het leven van individuele burgers: is die wel evenredig in de uitwerking? Ik denk dat we daarmee een aanzienlijk betere rechtsbescherming hebben gekregen, maar dat is niet aan ons.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Raven

De heer **Raven** (OSF):

Dat was eigenlijk mijn laatste vraag: welke rol ziet u de Eerste Kamer daarin vervullen? Het is natuurlijk wel een belangrijk onderdeel van hetgeen wij hier moeten doen. En wij oordelen aan de hand van wetten die ons voorgelegd worden. Hebben wij dan voldoende instrumentarium om dit soort excessen te voorkomen?

De heer **Recourt**:

Er zijn twee kanten. Hebben we voldoende instrumentarium? Daar hebben we het vandaag over. Dat instrumentarium bevat niet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die liggen onder de opdracht aan het bestuur en later aan de rechter om daaraan te toetsen. Ik denk dat we als Eerste Kamer daar mogelijk nog wel aandacht aan kunnen geven in ons gesprek met de staatsmachten, maar dat vraagt wel voorzichtigheid. We gaan hier de Hoge Raad ontvangen, een van de hoogste bestuursrechters. Misschien gaan we ook nog weleens met de Afdeling rechtspraak spreken. Dan zou het een onderwerp van gesprek kunnen zijn.

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

Ik heb dit onderwerp ook aangehaald in mijn eerste termijn, vooral naar aanleiding van de Venetië-Commissie, de Venice Commission. Die zegt: het is uiteraard aan de rechter om dit toe te passen. Maar wij hebben in onze Algemene wet bestuursrecht een artikel staan waarin de mogelijkheid van het evenredigheidsbeginsel wordt uitgesloten, en dat is wél aan de wetgever. Dat artikel 3.4, tweede lid, is blijkbaar zo uitgelegd aan de hand van de wetgeving dat de rechter dat niet mocht toepassen. Ik weet dat ze uiteindelijk hebben besloten om het wel te doen. De Venetië-Commissie zegt dan: neem bij voorliggende wetgeving, bijvoorbeeld bij

fraudewetgeving, dan in ieder geval op ... Wees er dan ook duidelijk over of dat artikel 3.4, lid 2, wel of niet van toepassing is. Dat zouden wij als wetgever natuurlijk wél kunnen doen. Vandaar dat ik in mijn eerste termijn heb gezegd: moeten wij deze notie niet opnemen in onze toetsingscriteria voor kwaliteit van wetgeving? Want dan zouden wij er wel wat aan kunnen doen.

De heer **Recourt**:

Ik vind dat moeilijk. We gaan dan tegen de rechter zeggen hoe hij bestaande wetgeving moet uitleggen, maar dat is aan de rechter. We zeggen niet: we veranderen 3.4 Awb. Dat zou ik de zuivere weg vinden, als we vinden dat dat artikel niet goed functioneert. Maar ik vind het staatsrechtelijk lastig om tegen de rechter te zeggen: wilt u bij deze wet een andere wet anders uitleggen? Ik moet eerlijk zeggen dat deze route nu als positief effect van de kindertoeslagen-affaire goed is geland en tussen de oren zit bij de rechtspraak. Ik vermoed veeleer dat als we weer problemen tegenkomen, die op een ander gebied liggen. Het gaat uiteindelijk ook om de roloppvatting van de rechter. Die kan zelfs een wet niet-verbindend verklaren. De rechter heeft in potentie een ongelofelijke macht om in te grijpen op de trias. Alleen gaat hij daar heel terecht voorzichtig mee om.

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

Dank u voor dit antwoord. Dit was een dilemma voor mij waar ook de vorige spreker het over had: wat kunnen wij als Kamer, hadden wij daar iets aan kunnen doen of niet? Dus dank voor het antwoord.

De heer **Koole** (PvdA):

Misschien toch nog even in vervolg hierop. Ik hoorde de heer Recourt zeggen dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet tot de gereedschapskist van de Eerste Kamer behoren. Zo heb ik hem althans begrepen. Die beginselen zijn door de rechter geformuleerd en op een gegeven moment is een deel daarvan gecodificeerd in de Awb. Zou je niet kunnen zeggen dat het zeker bij de rol van de Eerste Kamer past als controleur van de regering op hoe wetten worden uitgevoerd, dus niet bij de totstandkoming maar bij de uitvoering van de wetten, dat ze ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur meeweegt naast de trits van Tjeenk Willink? Kan je niet zeggen dat dat op dat punt wel degelijk ook behoort tot de gereedschapskist van de Eerste Kamer?

De heer **Recourt**:

Ja, je kan dat altijd zeggen. Maar ik heb willen zeggen dat het een evidentie is, omdat het algemene beginselen zijn. De regering zal nooit zeggen: dat gaan we niet doen, deze keer doen we het evenredigheidsbeginsel maar niet. Ik vrees dat het een beetje een open deur zou zijn, tenzij er heel concrete aanwijzingen zijn om daar vragen over te stellen. Maar in zijn algemeenheid voegt het niet veel toe.

De heer **Koole** (PvdA):

Als we als Eerste Kamer destijds signalen hadden gehad dat er wel heel rigoureuus toelagen worden teruggevorderd omdat er één klein vinkje ontbreekt, dan hadden we toch kunnen zeggen: dan moeten wij in onze controlefunctie op

de regering het proportionaliteitsbeginsel toch ook kunnen aanvoeren als argument waarom dat verkeerd is?

De heer Recourt:

Ja, maar eigenlijk is dat ook de opmerking die mijn collega heeft gemaakt. Kunt u garanderen dat dit niet onevenredig uitpakt bij burgers? Het is ook maar hoe je de vraag formuleert. Je kan hem ook niet-juridisch formuleren. Dan vraag je naar hetzelfde. Maar ik ben het met u eens: die vraag moet je dan wel stellen.

De heer Koole (PvdA):

Dan constateer ik dus dat het wel degelijk tot de gereedschapskist van de Eerste Kamer kan behoren.

De heer Recourt:

Voorzitter. Ik kijk even, ook omwille van de tijd ...

De voorzitter:

Blokje acht?

De heer Recourt:

Ja, daar zijn we nog niet. We zijn bij het beantwoorden van vragen. Er is een aantal wat kleinere vragen. Eentje was bijvoorbeeld waarom we de namen niet hebben genoemd van individuele leden. Daar kan ik heel kort over zijn. We hebben de controlerende functie als geheel willen onderzoeken. Ik ga toch het hele antwoord voorlezen, anders ga ik hakkeln. Wanneer er gekeken zou worden naar fracties, zou het gevolg kunnen zijn dat het meer ging draaien om "wie heeft het gedaan?" dan om "waarom is het fout gegaan?". Wij wilden het functioneren van de Kamer onderzoeken en niet zozeer het functioneren van fracties of individuele leden.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Ik weet dat u hecht aan zorgvuldigheid. Ik wil de heer Recourt er even op attenderen dat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State al sinds enige tijd "Afdeling bestuursrechtspraak" heet. Als we hier zorgvuldig zijn, lijkt het mij, ook gezien uw achtergrond, verstandig om haar ook zo te noemen. Ik heb mij hier ook weleens aan bezondigd hoor, maar het heet de Afdeling bestuursrechtspraak. Dank.

De heer Recourt:

Waarvan akte.

De heer Ester vroeg waarom het onderzoek zich heeft gericht op de periode tot 2019 en waarom niet ook op de jaren daarna. Daarin is immers heel veel relevante informatie naar boven gekomen. De toeslagenaffaire kwam inderdaad gedurende 2020 en 2021 in het volle licht. Alleen was voor ons niet de insteek om te kijken naar de reactie van de Eerste Kamer op de toen aan het licht gekomen feiten. Wij wilden nagaan hoe de Kamer gehandeld heeft toen zij nog niet wist welke gevolgen de door haar aanvaarde wetgeving zou hebben voor burgers. Bovendien heeft de zelfevaluatie sowieso al een hoog gehalte van slager die het

eigen vlees keurt. De huidige lichte Eerste Kamerleden is in 2019 aangetreden en kan dus met ietsje meer distantie naar de vorige zittingsperiodes kijken.

De heer Van Apeldoorn sprak over de kinderopvang als markt. Moeten we die fundamentele keuze er niet bij betrekken als we het toeslagenschandaal gaan evalueren en de rol van de Eerste Kamer daarin? Dat is in essentie een heel politieke vraag, waar wij als werkgroep derhalve geen antwoord op kunnen geven. Je kan daar gewoon heel verschillend tegen aankijken. De vraag hoe je dat stelsel inricht, is inderdaad een heel fundamentele keuze geweest. Dat neemt niet weg dat structurele tekortkomingen in de hele keten ook zonder toeslagensysteem bestaan en bestonden. De pijn van de toeslagenaffaire is dat al die verdedigingslijnen tegelijk faalden.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik begrijp natuurlijk wel wat de voorzitter van de werkgroep hier zegt. Uiteindelijk is alles politiek. Daar ontkomen we niet aan, ook vandaag niet. Is de keuze voor het marktstelsel en het toeslagenstelsel een politieke keuze geweest? Maar terugkijkend kunnen we ook een bepaalde ontwikkeling zien in het denken, die boven de partijen uitstijgt. Ook dit kabinet heeft geconstateerd dat het toeslagenstelsel, in ieder geval voor de kinderopvang, in de praktijk rampzalig heeft uitgepakt. Misschien moeten we daar mede om die reden iets aan veranderen. Los van wat je vindt van die oplossingsrichting, geeft het wel aan dat het denken veranderd is. Ik zou in het licht van de zelfevaluatie toch zeggen dat wij in de toenmalige tijdgeest, nog los van politiek-ideologische verschillen, onvoldoende hebben nagedacht over wat de keuze voor die oplossing — een private markt plus toeslagen om het betaalbaar te houden — voor gevolgen zou kunnen hebben.

De heer Recourt:

Ja, dat ben ik helemaal met u eens. Ik kan erop wijzen dat de Eerste Kamer in het parlementair onderzoek natuurlijk al heel aanbevelenswaardige conclusies heeft getrokken en aanbevelingen heeft gedaan rond marktwerking. Toen ik dat las — dat dateerde uit de tijd voordat ik hier actief was — was ik daarvan onder de indruk. Ik was trots dat ik kon werken bij een organisatie die een beetje afstand kon nemen van zo'n grote maatschappelijke ontwikkeling en de nadelen die zo'n ontwikkeling ook heeft. Als ik hier als PvdA-woordvoerder had gestaan, dan was ik graag met u het debat aangegaan — of misschien wel niet — over deze keuze en het ongelukkige daarvan. Maar als voorzitter van de werkgroep kan ik dat niet doen. Het is zo plat: geen toeslagen, dan ook geen toeslagenaffaire. Maar dat is iets te makkelijk, omdat de fouten die aan de orde zijn gekomen niet alleen in de toeslagenaffaire zitten. Het gebrek aan menselijke maat, het gebrek aan correctie en snoeiharde wetgeving komen we ook op andere terreinen tegen.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Apeldoorn.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Dat laatste ben ik natuurlijk met de voorzitter van de werkgroep eens. Maar ik denk toch dat bij de zelfreflectie en de

zelfevaluatie ook hoort dat we nadenken over het stelsel dat we hebben gekozen, ook naar de toekomst toe. Hoe kunnen we dat stelsel het beste inrichten? De fouten in het proces en in de uitvoering gaan natuurlijk terug tot het systeem waarvoor je gekozen hebt. Als je dieper nadenkt over uitvoerbaarheid, dan moet je uiteindelijk ook een aantal stappen terug kunnen zetten en kunnen zeggen: wat voor stelsel kiezen we en wat zijn dan de valkuilen, de gevaren en de risico's als het gaat over uitvoerbaarheid? In die zin kan ik het niet helemaal loskoppelen.

De heer Recourt:

Dat klopt. Die politieke vraag moet je ook stellen. Volgens mij zijn die op een iets ander niveau in ieder geval ook in de Tweede Kamer gesteld, bij het debat over het beleggen en de Belastingdienst en de vraag om voorschotten te verstrekken. Toen is die discussie ook wel gevoerd. Als je voorschotten verstrekt, ga je ellende krijgen bij de terugvordering. Die discussie moeten we hier in de Eerste Kamer misschien nog wel nadrukkelijker voeren. Dat gaat dan over de techniek van het verstrekken van voorschotten, maar daarvoor zit nog de politieke vraag hoe je de samenleving inricht. Doe je dat met een markt of meer met een publieke taak?

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

We hebben hier een hele discussie over marktwerking. Ik denk dat dit een terechte discussie is. Nu hoor ik de voorzitter van de werkgroep zeggen dat hij graag die discussie zou willen aangaan als PvdA'er. Dan vraag ik mij af: in welke positie? Als PvdA'er in coalitie- of in oppositieverband?

De heer Recourt:

Dat hangt af van het moment waarop het debat gevoerd wordt. Maar altijd vanuit dezelfde idealen, vanuit welke positie ook. Maar dit als zijstap, want ik sta hier niet als PvdA-Kamerlid, maar als voorzitter van de werkgroep.

De voorzitter:

We beginnen nu echt een beetje uit de tijd te lopen. U bent bijna aan het eind van blokje 7? Klopt dat?

De heer Recourt:

Ja, daar zijn nog twee zinnen over te zeggen.

De voorzitter:

En in blokje 8 zitten een aantal zaken die al de revue gepasseerd zijn, vermoed ik.

De heer Recourt:

Ja.

De voorzitter:

Dan verzoek ik de Kamerleden om de interrupties waar mogelijk kort te houden en waar mogelijk ook in aantal enigszins te beperken. Dan landen we waarschijnlijk keurig om 12.30 uur. Ik zie dat de heer Backer nu twijfelt of hij zijn interruptie zal plaatsen, maar ik nodig hem toch uit om dat

te doen, want ik zou die niet willen missen. Ik begrijp dat de heer Backer toch niet wil interrumpen.

De heer Recourt:

Als laatste puntje nog. De heer Van Apeldoorn vroeg waarom de bevindingen in het rapport rond de AWI beknopt waren. Dat is omdat er heel weinig over te vinden was. In de Eerste Kamer is er een korte behandeling geweest. De wet is vervolgens na een geruststellende brief van de regering als hamerstuk afgedaan. Dat is eigenlijk een heel praktisch antwoord.

Dan de aanbevelingen. De eerste aanbeveling. Ten eerste raadt de werkgroep aan om als Eerste Kamer bij behandeling van wetsvoorstellen de toets op uitvoerbaarheid grondiger uit te voeren. Alle leden hebben hierover iets opgemerkt. Ik heb hier nu best een stukje tekst voor mij, dat ik toch zal voorlezen.

In de vorige zittingsperiode heeft een werkgroep gekeken naar de uitvoeringstoets van de commissie Financiën. Ze heeft gekeken naar de uitvoerbaarheid en doenbaarheid van wetgeving. Dit naar aanleiding van de aanvraag van het wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties, DBA. De fractie van D66 trachtte met een motie de regering te bewegen om het wetsvoorstel aan te houden tot aanneemelijk kon worden gemaakt dat het alternatief voor de voorgestelde afschaffing van de VAR-verklaring een substantiële verbetering zou betekenen voor het daadwerkelijk tegengaan van schijnzelfstandigheid. Deze motie werd echter verworpen en het wetsvoorstel werd aanvaard. Vrijwel onmiddellijk na aanvaarding van het wetsvoorstel werd echter duidelijk dat de wet niet gehandhaafd zou worden, behoudens bij extreem duidelijke gevallen van schijnzelfstandigheid. In de aandachtspunten voor de wetgevingskwaliteit zat altijd al een beknopt onderdeel over de uitvoerbaarheid, maar als resultaat van de werkzaamheden van die werkgroep uitvoeringstoets werd een speciaal addendum opgenomen over de uitvoerbaarheid en het doenvermogen van de burger, waarover de werkgroep de WRR uitgebreid heeft bevraagd.

Wanneer wij spreken over institutioneel geheugen, dan denk ik dat we kunnen opmerken dat de vrucht van de arbeid van deze werkgroep uitvoeringstoets in de opvolgende zittingsperiode niet de ruime benutting van de leden heeft gekregen, zoals die dat wel had verdiend. Anderzijds zijn de toetsvragen zo nu en dan wel opgeworpen tijdens de schriftelijke behandeling of debatten, maar vond deze kritische vraagstelling onvoldoende weerklank bij andere fracties. Daarom het verzoek, de suggestie of hoe je het ook wilt noemen van deze werkgroep aan de staf om deze aandachtspunten in het vervolg steeds te koppelen aan een commissieagenda wanneer een wetsvoorstel voor procedure wordt geagendeerd. Deze werkgroep verzoekt of suggereert de Voorzitter er zorg voor te dragen dat bij het inwerkprogramma van nieuwe Kamerleden aandacht wordt gegeven aan de uitkomsten van ook dit debat.

De voorzitter:

Ik stel voor dat u het puntje grondige toets uitvoerbaarheid even afrondt, dan geef ik daarna de heer Van Rooijen het woord.

De heer Recourt:
Het is best wel een stuk tekst.

De voorzitter:
Kunt u het ook samenvatten?

De heer Recourt:
Dat probeer ik, maar het probleem met samenvatten is juist dat dat je vaak meer tijd kost dan gewoon je tekst lezen. Ik ga mijn best doen.

Je hebt toetsingslijsten van de Eerste Kamer op het werk dat de regering heeft gedaan, maar de Eerste Kamer probeert ook een eigen toetsingskader op te stellen, juist om te bewerkstelligen dat vroeger in de keten inzichten worden meegenomen, bijvoorbeeld in het Integraal Afwegingskader, IAK, in de departementale U&H-toets en in de beleidsanalytische toets van de Raad van State. De Eerste Kamer heeft dus veelvuldig aandacht gevraagd voor het doenvermogen, ook in het fiscaal domein, en er wordt steeds meer met gedragsinzichten gedaan. Maar het is taai materie.

Dan hebben we in de vorige zittingsperiode nog de CWEK gehad, de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer. Die heeft ook breed gekeken naar de werkwijze van de Eerste Kamer. Die commissie pleitte in 2017 voor periodieke aandacht voor de aandachtspunten van wetgevingskwaliteit. Ook legde de commissie de bal weer bij de regering: kom met betere informatievoorziening over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen en motiveer waarom die achterwege blijft. Ook werd aangedrongen op het structureel beschikbaar stellen van geconsolideerde wetteksten. U hoort het: het is eigenlijk voor een belangrijk deel geen nieuws en een langlevende wens van deze Kamer. De motie-Bredenoord heeft daar weer druk op willen zetten.

Afgelopen april is de Tijdelijke commissie actualisering Reglement van Orde, CARO, door de Eerste Kamer ingesteld. Die commissie heeft als taak het uitvoeren van een analyse van het thans geldende Reglement van Orde in de Eerste Kamer en concrete voorstellen voor actualisering te doen. De CARO heeft dus een beperktere scope dan de commissie in de vorige periode. Denkbaar is desalniettemin dat de rol van rapporteurs, mocht de Kamer dat willen, daar wel aan de orde komt. Dat zal een suggestie zijn van deze werkgroep.

De voorzitter:
Dat is al aan de orde in die commissie.

De heer Recourt:
Oké. Het is minder op z'n plaats om de omvang van de Griffiestaf of het soort ondersteuning van de Griffie in het RvO vast te leggen, lijkt deze werkgroep. Daartoe leent het jaarlijks opstellen van de Ramingen zich beter. Denkbaar is ook om met de Tweede Kamer in overleg te treden ... Dit sla ik verder over, want hier hebben we het al over gehad.

Ik zal de conclusie toch nog kort voorleggen: de werkgroep verzoekt de Griffie contact op te nemen met de Griffie van de Tweede Kamer en te bezien op welke wijze beide Kamers elkaar kunnen versterken bij de toets op uitvoerbaarheid

en hierover te rapporteren aan de Voorzitter, die hierop mogelijk nadere stappen kan zetten. De gedachte is deze: ook de Tweede Kamer is hard aan het nadenken over hoe de uitvoerbaarheid beter getoetst kan worden; daarbij kunnen we wellicht van elkaar leren, dan wel efficiëncyslagen maken.

Dat hoeft niet het einde te zijn. Aandacht van het parlement voor uitvoerbaarheid en doenbaarheid is ook door de ministeries opgepakt. Er is een hele reeks activiteiten op de ministeries in gang gezet om uitvoerbaarheid en doenbaarheid beter in kaart te brengen. Er staan hier een heleboel voorbeelden, die ik oversla, maar een heel aantal ministeries is hier druk mee. Overleg tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties wordt dus geïntensiveerd. Dat levert meer informatie op die richting parlement zal gaan. Als deze informatie onvoldoende is, lijkt het aangewezen om hier in een schriftelijk debat nader op in te gaan.

Het lid Schalk stelde de vraag of we de uitvoeringsdiensten extra vragen kunnen stellen. Dan kom je toch richting hoorzittingen. We kunnen wel altijd een hoorzitting of deskundigenbijeenkomst organiseren om ons te laten informeren. Daar kunnen we ook de uitvoeringsdiensten bevragen. Misschien kan je die deskundigenbijeenkomst zelfs beperken tot een schriftelijke route. Dat hebben we volgens mij nog niet eerder gedaan, maar wie het meerdere mag, mag het mindere ook, zou ik zeggen.

Commissies hebben bij de voorbereiding van beleidsdebatten en complexe wetsvoorstellen op basis van artikel 52 Reglement van Orde deskundigenbijeenkomsten georganiseerd om zich op die manier op gerichte wijze te voorzien van inhoudelijke input. Uit praktische overwegingen worden er soms enkele leden van de commissies aangewezen die de voorbereiding van zo'n bijeenkomst ter hand nemen. In de voorbereidingsgroep wordt de vraagstelling dan toegespitst en bepaald welke experts uitgenodigd worden. Het staat de Kamer ook vrij tussentijds advisering of informatie te vragen.

Tot slot wil de commissie opmerken dat bevragen van mensen uit de praktijk die een dienst ontvangen of organiseren, door individuele leden of per behandelende commissie zeer is aan te bevelen. Ervaringsdeskundigheid is niet of mondjesmaat betrokken bij het wetgevingsproces.

De voorzitter:
Bent u daarmee aan het eind van 8a?

De heer Recourt:
Ja.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):
Ik heb in mijn eerste termijn ook aandacht gevraagd voor de uitvoeringstoetsen van de organisaties. Komt u daar nog op terug?

De heer Recourt:
Ik dacht dat dit besloten lag in mijn antwoord. Ik geloof dat we het er later nog even over hebben, omdat minister Weerwind een uitvoeringstoets na één jaar wil instellen.

Dat is een voorstel van de zijde van de regering, maar veel meer gaan we daar niet over zeggen.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Ik heb daarover twee opmerkingen gemaakt in de eerste termijn. Ik zou het fijn vinden als de commissie daarop terug zou komen. Opmerking een was: de resultaten van de uitvoeringstoetsen worden vaak ingegeven door de druk die de ministeries uitoefenen. Het tweede wat ik gezegd heb was: zouden wij als Kamer ook niet de uitvoerders moeten kunnen bevragen? Ik zie dat iets anders dan de deskundigen.

De heer Recourt:

Op die laatste vraag dacht ik antwoord te hebben gegeven, want of het nu gaat om uitvoerders of burgers; het gaat mij erom dat je uit de praktijk informatie binnenhaalt. Dat was het punt dat u maakte van die boodschappen, kan ik me nog goed herinneren. Maar het gaat om de praktijkkant van zowel burgers als uitvoerders. Daar moeten wij ons als Eerste Kamer bewust van zijn. We moeten niet op de beleidsleemlaag blijven hangen.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Ik verwacht een antwoord op de stelling die ik geponeerd heb, namelijk dat uitvoeringsorganisaties vaak naar de mond van de verzoeker van die uitvoeringstest praten. Hoe kunnen we dat gaan tackelen?

De heer Recourt:

Ik moet natuurlijk voorzichtig zijn, maar wiens brood men eet, wiens woord men spreekt. Dat zou in een afgezwakte vorm ook nog weleens het geval kunnen zijn bij rapport-schrijvers. Dat kan je niet voorkomen, anders dan door een stap verder te zetten en richting uitvoering te gaan, zowel richting de uitvoeringsorganisaties als de mensen die daarmee te maken hebben.

De voorzitter:

Tot slot, mevrouw Oomen.

Mevrouw Oomen-Ruijten (CDA):

Ik heb daar een aantal suggesties voor gedaan. Misschien kan de werkgroep daarop terugkomen.

De heer Recourt:

Dat gaan we dan in tweede termijn doen, want ik heb ze opgeschreven maar kan ze nu niet reproduceren.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik ben blij dat de voorzitter ook de uitvoeringstoets noemde bij de Wet DBA. Daar zullen we nog weleens op terugkomen. Dat is een wet die hier aanvaard is, waarvan we kort daarna al zeiden dat dat eigenlijk niet verstandig was. Het is een wet die nog nooit uitgevoerd is en die door de uitvoerende instanties steeds maar weer bevroren blijft, behalve dan bij extreme uitzonderingsgevallen. Ik zou toch graag van de voorzitter horen welke les we daaruit moeten trekken en of we wellicht op korte termijn vanuit deze Kamer een

signaal moeten geven aan het kabinet dat dit een onhoudbare situatie is. Je kunt allerlei rapporten hebben over arbeidsmarkt en dergelijke, zoals de commissie-Borstlap, maar hier wordt grotelijks gefaald.

De heer Recourt:

Ik hoor de heer Van Rooijen, maar ik kan hier namens de werkgroep echt niets over zeggen. Dit is namelijk specialistische materie met een politiek oordeel. Dat gaat onze opdracht ver te boven.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Het viel mij toch op dat u terecht wees op de problematiek rond de uitvoering van die Wet DBA. Maar kunt u daar als commissie dan naar aanleiding van mijn vraag helemaal niets over zeggen? Dat lijkt mij toch omineus.

De heer Recourt:

U wilt natuurlijk dat we zeggen: het is allemaal vreselijk en we moeten doen wat u voorstelt. Maar dat is een brug te ver. Die brug kunnen wij niet over als werkgroep. Dus ik kan nu gaan verzanden in allerlei vage formuleringen in de hoop dat ik u tevredenstel, maar ik kan beter gewoon de grens aangeven. We kunnen zo ver niet gaan.

De heer Backer (D66):

Het is opmerkelijk dat in beide gevallen de Belastingdienst een rol speelt. Het is goed dat u het punt noemt, want misschien kan dat nog eens aan de orde worden gesteld in de commissie voor Financiën of de commissie voor Sociale Zaken. Ik had een andere vraag. De Raad van State adviseert en doet dat op verschillende niveaus en met verschillende bewoordingen. Soms is het advies om het wetsvoorstel niet aldus in te dienen, soms is het advies om bij de indiening rekening te houden met de opmerkingen van de raad, en het strengste advies is het advies om het niet in te dienen. Wij zouden, in de differentiatie van hoe wij naar voorstellen kijken die hier aankomen, in elk geval bij die derde categorie de stormvlag kunnen hijsen en kunnen zeggen: in de commissie moeten we hier bijzondere aandacht aan besteden. Door de Griffie zou natuurlijk zeer neutraal en objectief kunnen worden geformuleerd dat er een dergelijk advies ligt. Niet iedereen heeft dat misschien allemaal al gelezen, helemaal aan het begin. Zou dat een suggestie zijn waar we praktisch mee kunnen werken?

De heer Recourt:

Als eerste moet ik u zeggen: als bij ons als Eerste Kamer de alarmbellen niet afgaan op het moment dat de Raad van State een dergelijk advies geeft, hebben we een nog groter probleem dan we geconstateerd hebben. Het is een advies, dus we hoeven het niet op te volgen, maar het lijkt mij evident dat we op dat moment zeer alert zijn. Desalniettemin zegt u dat het niet zo evident is. Wij hebben het hier als werkgroep niet over gehad, maar ik kan me dat nauwelijks voorstellen. Ik denk dat het een kleine moeite voor de Griffie is om het op te schrijven, maar de vraag is of je een regel moet maken voor iets wat niet of nauwelijks voorkomt. Ik mag geen wedervraag stellen, maar anders zou ik vragen: heeft u voorbeelden van wetsvoorstellen waarbij de Eerste Kamer dit gemist heeft?

De voorzitter:

Maar dat mag inderdaad niet, dus dat gaat u ook niet doen.

De heer Backer (D66):

Daar kan ik dus ook niet op antwoorden, maar toevallig bespreken wij nu zo'n voorbeeld. De Raad van State heeft namelijk geadviseerd om een hardheidsclausule in te dienen, het Kamerlid Omtzigt heeft een amendement ingediend — dat heeft hij later geamendeerd, zodat het eigenlijk niet meer de hardheidsclausule was — en het voorstel is hier binnengekomen en we hebben het besproken. Maar dat was, denk ik, niet zozeer vanwege de Raad van State; uiteindelijk is het in de politieke afweging gesneuveld. Er is een heel duidelijk voorbeeld.

De heer Recourt:

Ja, het advies was om een hardheidsclausule op te nemen, maar toch niet om het voorstel niet in te dienen? Maar goed, dat terzijde.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Backer.

De heer Backer (D66):

Dat is correct. Het was niet advies nummer drie, zeg maar. Het advies was om het niet aldus in te dienen, maar dat is wel gebeurd.

De heer Recourt:

Maar in zijn algemeenheid zeg ik: laten we adviezen van de Raad van State in dit huis zeer nadrukkelijk betrekken bij onze bespreking. Dat is een zeer goede suggestie. Ik moet zeggen dat ik ook ervaar dat we goed kijken naar de adviezen van de Raad van State, door oppositie en coalitie heen.

De tweede aanbeveling: de werkgroep pleit ervoor meer aandacht te besteden aan de evaluaties van de landing van een wet bij lagere overheden en uitvoeringsinstanties om zo meer de vinger aan de pols te houden wanneer een wet in werking is getreden. Daar zijn een heleboel vragen over gesteld. Normaal had ik gezegd: eerst die, dan die en dan die. Dat sla ik nu echter even over.

De onderzochte periode bestrijkt de jaren 2003-2019.

Gedurende die periode zijn de commissies van de Eerste Kamer steeds meer onderwerpen gaan agenderen naast de klassieke agendering van wetsvoorstellen. Met name door de introductie van de registratie van toezeggingen in 2004, die een paar jaar later gepaard ging met het periodieke rappelleren van openstaande toezeggingen, is het vaker voorgekomen dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen aanvaardde. Dat werd gedaan met de toezegging dat een evaluatie zou worden uitgevoerd of dat zo'n evaluatie sneller zou worden uitgevoerd, dat er een jaarlijkse monitoring zou komen en dat bepaalde zorgpunten zouden worden meegenomen in de evaluatie.

Wanneer een toegezegde evaluatie door de regering wordt aangeboden aan de Eerste Kamer, dan wordt deze altijd geagendeerd, om na te gaan of aan de toezegging is voldaan. Soms wordt zo'n evaluatie voor kennisgeving aange-

nomen. Dat kan verschillende redenen hebben. De evaluatie wijst niet uit dat zich grote problemen hebben voorgedaan of de evaluatie wijst uit dat de zorgpunten van de Kamer zich niet gemanifesteerd hebben. De reden kan echter ook zijn — dan spreken we over het eigenaarschap van toezeggingen na een Kamerwisseling — dat een nieuw lid geen herinnering heeft aan de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de voorgaande zittingsperiode en de tijdens dat debat uitgelokte toezeggingen. Daarom bekijkt het nieuwe lid de evaluatie slechts met een lichte toets. Het nieuwe lid is dan al snel tevreden. Daarmee hebben we weer een verzoek, dan wel een suggestie, ditmaal aan de fracties die hier aanwezig zijn. We suggereren om zorg te dragen voor een goede overdracht tussen vertrekkende en inkomende Kamerleden over lopende toezeggingen.

Het komt vaak voor dat een commissie de staf verzoekt na te gaan hoe een evaluatie wordt behandeld in de Tweede Kamer. De staf voert de evaluatie dan weer op de commissieagenda zodra een verslag kan worden aangeboden na de behandeling van de Tweede Kamer. Daar kan soms geruime tijd overheen gaan. Na kennisgeving van de behandeling door de Tweede Kamer kan men oordelen dat de behandeling toereikend is geweest. Met name wanneer heel specifiek is verzocht om bepaalde zorgpunten mee te nemen in de evaluatie, komt het vaker voor dat er in deze Kamer in overleg wordt getreden over zo'n evaluatie.

Richting de heer Ester zeg ik dat de Griffie, met name bij toegezegde evaluaties die bepaalde inhoudelijke elementen zouden moeten bevatten, nagaat of die elementen ook in de evaluatie voorkomen. Vaak wordt in de toelichting dan aangegeven welke passages van een evaluatie ingaan op door de Kamer verwoorde zorgpunten. Soms kan de staf dan nog aangeven dat het wel erg summier is of te bezijden de kritiekpunten van de Kamer. Daarna ligt toch de vraag op tafel: oordeel commissie. Dan ligt de bal bij ons als leden. Wij zijn dan echt zelf aan zet.

Al het voorgaande betrof toegezegde evaluaties, maar deze Kamer ontvangt ook evaluaties omdat dat bij de wet is voorzien in de evaluatiebepaling. Dan gaat het dus om een omvangrijke herziening waarbij van meet af aan, ook door de regering, onder ogen is gezien dat het effect van de wetswijziging goed bestudeerd moet worden omdat bijstelling wellicht nodig zal zijn. In deze gevallen wordt zo'n evaluatie, sinds het verschijnen van het zelfevaluatierapport, niet langer alleen verspreid via de postapp naar de relevante commissies, maar ook opgenomen op de commissieagenda onder mededelingen en informatie. Op dat moment bestaat er dus altijd de gelegenheid voor een lid om te verzoeken de evaluatie in de daaropvolgende vergadering te agenderen, om na te gaan of die in behandeling zal worden genomen.

Door andere instanties aangeboden rapportages en signalen. Rapportages die niet door het kabinet maar door andere instellingen worden aangeboden, worden via de postapp gedistribueerd naar de relevante commissies. Dit zouden dus ook rapporten van de Ombudsman of lagere overheden en overheidsinstanties kunnen betreffen aangaande de uitvoerbaarheid en de onuitvoerbaarheid van een wet. Hierbij blijkt echter wel — dat is ook niet zo vreemd, gegeven het maatschappelijk breed gevoelde primaat van de Tweede Kamer — dat de Eerste Kamer in beperkte mate wordt aangeschreven. Wat wij niet ontvangen, kunnen we

ook niet behandelen. Het staat de leden altijd vrij om de commissievoorzitter te verzoeken een rapport te agenderen. Dat kan ook bij de rondvraag gebeuren. Het komt zelfs ook voor dat leden naar aanleiding van berichten in de media een commissie voorstellen een onderwerp te agenderen. Dat zeg ik richting mevrouw Oomen. Overigens zal dan, wanneer er in de commissie geen brede behoefte bestaat aan behandeling, het betreffende lid gesuggereerd worden schriftelijk vragen te stellen op basis van artikel 140 van het Reglement van Orde. Dit is een instrument dat in de laatste jaren in toenemende mate gebruikt wordt.

Koole heeft de vraag opgeworpen of de Eerste Kamer niet pas ex post moet controleren wanneer de Tweede Kamer ten onrechte signalen negeert. Afgezien van de vraag of die signalen wel actief bij deze Kamer onder de aandacht worden gebracht en of deze Kamer dus een beter beeld heeft van allerhande gemiste signalen, lijkt het vanwege de kleinere omvang van de Eerste Kamer en haar apparaat toch meer aangewezen om bij de behandeling van wetsvoorstellen te vragen om evaluaties wanneer er zorgen zijn over de uitvoerbaarheid. Dan wordt de aandacht ook gericht.

De werkgroep staat positief tegenover de suggestie om een jaarlijks gesprek te voeren met de Ombudsman, om te bezien welke steken men heeft laten vallen vanuit burgerperspectief. Problemen met de buitenproportionele terugvordering van de toeslagen waren in ieder geval bij de Ombudsman al wél vroeg in beeld. Ook zou aan de orde kunnen komen welke signalen uit eerdere rapporten en jaarverslagen niet zijn opgepikt door regering of Tweede Kamer. Wanneer wij spreken over ex-postbeoordeling, dan zou deze Kamer overigens evengoed met de Algemene Rekenkamer, al dan niet gelijktijdig, een periodiek gesprek aan kunnen gaan. Dat is aanbeveling twee.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Even een heel korte technische vraag. De postapp kwam langs. Ik denk dat ik wellicht namens meerdere collega's spreek als ik zeg dat die voor ons onhanteerbaar is. De werkgroep heeft daarover dus blijkbaar geen advies uitgebracht, maar zouden we eventueel kunnen toevoegen om toch daar eens naar te kijken, om daar een beter functionerend systeem van te maken?

De heer Recourt:

Ja. De postapp zou later terugkomen bij een andere vraag, maar ik zeg het nu vast: ook wij hebben geconstateerd dat die postapp niet functioneert. Die functioneert niet omdat wij er niet in kijken, maar hij is ook niet handig. De post wordt bijvoorbeeld niet gekoppeld aan individuele wetsvoorstellen. Het advies zou dus zijn: probeer waar mogelijk post te koppelen aan wetsvoorstellen en commissies en het daar te doen landen, en maak de app technisch gewoon beter, zodat hij ook beter bruikbaar wordt.

De heer Raven (OSF):

Op het punt van evaluaties. Ik heb in mijn bijdrage vorige week een drietal taken genoemd waarvan ik denk dat de Eerste Kamer die zou kunnen invoeren naar de toekomst toe: controleren, evalueren en visioneren. Dat onderdeel "evaluatie" vind ik zelfs belangrijker dan controle. Dat bedoel

ik in die zin dat je ingevoerde wetgeving inderdaad meer zou moeten begeleiden in de loop van de tijd, op basis van de evaluaties. U zegt nu dat die evaluaties op zichzelf wel gebeuren, maar u ziet daar niet een rol van de Eerste Kamer in, want ik hoor u die eigenlijk doorschuiven naar de Tweede Kamer. Waarom zou dit niet een van de hoofdtaken van de Eerste Kamer moeten zijn?

De heer Recourt:

De hoofdtak van de Eerste Kamer is wetgeving controleren. De vraag of de Eerste Kamer nog een rol heeft na het passeren van de wet hier, is eigenlijk al een valide vraag. De werkgroep — en anderen overigens ook — zegt: ja, die rol hebben we en evaluaties zijn een belangrijk moment daarin. Vervolgens hebben we gevraagd: vragen we voldoende evaluaties, gebruiken we die voldoende en op welke manier doen we dat? Dus ik ben het ook met u eens dat evaluaties een belangrijke tweede taak zijn geworden, maar de stap die u maakt, dat evaluaties inmiddels belangrijker zijn dan controle van de wet, die maakt deze werkgroep niet.

De heer Raven (OSF):

U geeft aan dat controle een van de hoofdtaken van de Eerste Kamer is. Dat hebben we onszelf toebedeeld, want het staat niet in de Grondwet. We hebben gewoon een volledige taak op wetgeving — dat is duidelijk — dus ook op het uitwerken van wetgeving. Dat kunt u net zo goed vatten onder de taken van de Eerste Kamer volgens de Grondwet. Het gaat om iets wat op dit moment en ook in de afgelopen decennia te weinig aandacht heeft gehad. Dat zie je in allerlei excessen; de kindertoeslagproblematiek is er eentje van. Het ligt zo voor de hand dat wij als orgaan voor controle van het evenwicht in het parlementair stelsel evaluatie meer als een hoofdtak gaan zien, niet zozeer het meer technocratische verhaal van het op voorhand beoordelen van rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Hoe kijkt u daartegenaan?

De heer Recourt:

Ik ben het met u eens als u zegt dat we evaluaties serieus moeten nemen, maar dat is rekening houdend met het volgende. Het is makkelijk om te vragen om een evaluatie, zo van "check, afgevinkt, evaluatie komt". Het gaat natuurlijk om wat je doet met een evaluatie. Als u zegt dat we daar vooral de nadruk op moeten leggen omdat je in een evaluatie kunt kijken naar de drie elementen waarop we toetsen en omdat je zo kunt kijken of we daadwerkelijk gedaan hebben wat we beoogd hebben, dan ben ik dat erg met u eens en de werkgroep ook. Wij zeggen: geef aandacht, inhoudelijk en kwalitatief, aan de evaluaties die aan ons worden voorgelegd of die we zelf hebben gevraagd.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Raven.

De heer Raven (OSF):

Tot slot. Het gebeurt niet zo vaak dat een evaluatie aangeboden wordt, althans het is niet zodanig ingericht dat we daar actief mee omgaan, maar als het gebeurt, dan hebben we als Eerste Kamer eigenlijk helemaal geen instrument om er iets mee te doen. Hoe kijkt u daartegenaan?

De heer Recourt:

Ik denk dat we wel instrumenten hebben. Die wet is natuurlijk gepasseerd, maar een uitspraak van deze Kamer is iets waar de regering zich toe moet verhouden en uitvoering aan moet geven. Het instrument motie zou ik niet willen onderschatten, nog los van toezeggingen en andere wat minder strak ingerichte middelen van beïnvloeding.

De voorzitter:

Dank u wel.

De heer Recourt:

Dan de toezeggingenregistratie. Dat zit rond aanbeveling drie. Die aanbeveling luidt: de werkgroep raadt aan om kritischer na te gaan of een toezegging echt op voldaan kan worden gezet en eerder aan de bel te trekken wanneer een Kamerlid hierbij twijfelt. De laatste jaren is men in deze Kamer steeds nauwgezetter gaan bijhouden welke toezeggingen worden gedaan tijdens parlementaire debatten. Dat gebeurt soms ook al tijdens de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen. Ook toezeggingen uit mondelinge overleggen worden bijgehouden. Deze door woordvoerders ontlokte toezeggingen worden beschouwd als gedaan aan de Kamer. Deze toezeggingen spelen een rol bij het komen tot een eindafweging of een wetsvoorstel aanvaard kan worden. De nakoming van een toezegging vormt een afhechting van het gevoerde debat.

Wanneer een toezegging inhoudelijk van aard is, dan zal de staf soms onder aanduiding van relevante passages in een omvangrijk document aan de commissie vragen of die van oordeel is of aan de toezegging voldaan is. De staf wil nog weleens opmerken dat iets niet toereikend is, gelet op wat er gewisseld is in het debat, maar de vraag of iets toereikend is nagekomen — daar komen we weer — is echt ter beoordeling aan de leden. Doorgaans kijkt men naar het lid of de fractie die de toezegging heeft uitgelokt. Het gaat dan om een politiek oordeel. Je zou de vraag kunnen stellen of leden dan niet meer werk moeten maken van het actief ophalen van signalen uit de uitvoeringspraktijk om het oordeel te kunnen vellen of die nakoming voldoende is. Aan de flexibiliteit van de leden zal het niet liggen. Zo zien we nu ook dat een lid van de werkgroep hier tevens voorzitter kan zijn.

Voorzitter: Essers

De heer Recourt:

Dat kan via eigen kanalen, maar ook in commissieverband. De staf doet ambtelijk de suggestie om in schriftelijk overleg te treden wanneer een minister stelt een toezegging uitgevoerd te hebben en de commissie besluit deze als openstaand te handhaven. Dan volstaat het niet om de status te handhaven zonder aan de minister kenbaar te maken wat er nodig is om de toezegging wel als voldaan aangemerkt te krijgen. Anders blijft de minister elk halfjaar verwijzen naar hetzelfde Kamerstuk waarmee in zijn of haar ogen aan de toezegging is voldaan. In de praktijk blijkt echter dat dergelijke correspondentie vrij weinig gevoerd wordt. Hier komt weer het eigenaarschap van de toezegging om de hoek kijken. De behandeling van de halfjaarlijkse rappels heeft veel weg van een corveetaak. De werkgroep is van mening dat een sluitend systeem voor het monitoren van

toezeggingen op dit moment bestaat, maar dat het aankomt op het daadwerkelijk bewaken van de follow-up door de leden zelf. Dat is het eind van het blokje.

De heer Koole (PvdA):

Ik ben het helemaal eens met de voorzitter van de werkgroep dat de leden zelf verantwoordelijk zijn voor het nagaan of aan een toezegging is voldaan of niet. Ik heb in de eerste termijn gevraagd of de werkgroep van mening is dat het ook een optie zou kunnen zijn dat de Griffie bij dat halfjaarlijkse toezeggingenrapport, naast de opties "voldaan" of "staat nog open", steeds expliciet vraagt of de commissie in schriftelijk overleg wil treden met de betrokken bewindspersoon. Zou de werkgroep deze suggestie willen overnemen, of gebeurt dat misschien al?

De heer Recourt:

Het gebeurt in zoverre dat in overleg moet worden getreden met de regering als de regering van oordeel is dat wel aan een toezegging is voldaan en de Kamer niet. Anders kom je namelijk in een eindeloze herhaling terecht, zoals ik net zei. Dan verwijst de regering telkens naar hetzelfde stuk, waar de Kamer het niet mee eens is. Dat is de categorie waarbij door de Griffie geadviseerd wordt om het debat met de regering aan te gaan of in ieder geval aan te geven wat je wel wilt weten. In die zin bestaat die categorie.

De heer Ester (ChristenUnie):

Ik vind het systeem voor de rapportage van toezeggingen enorm van belang. Maar hoe gaat u om met het feit — u heeft daar al een paar keer terecht op gewezen — dat de Kamer wisselt van samenstelling? Op dat moment gaat het mis. Die toezeggingen zijn aan personen. Die personen zijn weg. Er komt een nieuw persoon en die kent het systeem niet, kan het niet doorgronden. Heeft u daar een intelligente oplossing voor?

De heer Recourt:

Als werkgroep hebben we al een oproep aan de fracties gedaan om per Kamerlid een overdracht voor toezeggingen te regelen. Misschien, en dat bedenk ik nu ter plekke, kan ieder fractielid door de Griffie geholpen worden en kan er gekeken worden wat nog openstaat op zijn of haar persoon, zodat je een mooi dossiertje hebt dat je over kunt dragen. Meer intelligente oplossingen heeft deze werkgroep niet bedacht.

De heer Ester (ChristenUnie):

Ik ben hier al heel tevreden mee.

Voorzitter: Bruijn

De heer Recourt:

Het burgerperspectief zou vergroot kunnen worden. Dat is onze vierde aanbeveling. Daar is een heel aantal vragen over gesteld, die ik omwille van de tijd niet herhaal. Maar ik hoop dat u in de antwoorden uw vraag herkent.

Nogmaals, een jaarlijks gesprek met de Ombudsman vinden wij een goed idee. De Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid stelde burgerpanels voor. Je kunt ook denken aan panels met gemeentelijke ombudsmannen, maatschappelijke werkers en de sociale advocatuur. Dat past allemaal binnen het perspectief van de burger binnenhalen door daadwerkelijk met die burger te spreken. Alleen, het is wel zo dat we een parttime parlement blijven. Het kan niet anders dan dat dit een uitzondering is.

In verband met de Wet open overheid zullen brieven aan de Eerste Kamer in de toekomst actief openbaar gemaakt gaan worden. Dit zal leiden tot een grotere transparantie en mogelijk een grotere prikkel om bepaalde signalen op te pikken.

Dan komt het stukje over de postapp, die niet werkt. Die vragen heb ik al beantwoord, dus dan zijn we aan het eind van aanbeveling 4.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

U noemt een aantal instrumenten van de Kamer om het burgerperspectief beter te toetsen. U noemt bijvoorbeeld ook de burgerpanels. Betekent dit dat de werkgroep voorstelt dat de Eerste Kamer zelf een burgerpanel moet gaan instellen? Of is het zo van: maak gebruik van informatie uit burgerpanels? Ik ga ervan uit dat het laatste de bedoeling is, maar dat wil ik even duidelijk hebben.

De heer Recourt:

Ik denk over de hele range. Je zou de regering kunnen vragen om van het instrument meer gebruik te maken. Je zou gebruik kunnen maken van informatie uit burgerpanels. Maar je kunt in een zeer incidenteel geval ... Neem een situatie als de toeslagenaffaire. Als we zouden denken "dit is een vergelijkbaar verhaal", dan zouden we kunnen kijken of we in plaats van de beleids mensen die we normaal uitnodigen op het allerhoogste niveau, mensen op een heel ander niveau kunnen uitnodigen. Ik heb het dan over mensen die daadwerkelijk iedere dag te maken hebben met de uitvoering van wetgeving en beleid.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Met deze uitleg kan ik mij zeker verenigen. Daarstraks hadden we het heel erg over het toetsen van de uitvoering. Dan denken wij natuurlijk met name aan uitvoeringsorganisaties, maar het gaat vooral om de cliënten daarachter. Maar u schetst inderdaad een breed instrumentarium. Dat is prima.

De heer Recourt:

Bij de Wajong, zo krijg ik net door, zijn ervaringsdeskundigen door de Kamer gehoord.

Mevrouw De Bruijn-Wezeman (VVD):

Dat kan ik ook zeker als een zinvolle aanvulling zien. Dank je wel.

De heer Recourt:

Dan de vijfde aanbeveling. De werkgroep wil voorstellen een discussie te voeren over de rolomvatting van de Eerste Kamer en hoe die zich verhoudt met de deeltijdfunctie van de Kamerleden en tot de andere Kamer der Staten-Generaal.

Daarbij kan men zich ook afvragen hoeveel ondersteuning wenselijk is bij de griffiestaf en de fracties om het Kamerwerk met meer impact gestalte te kunnen geven. Deze discussie is grotendeels al gevoerd.

De werkgroep ondersteunt verder van harte de mogelijkheid om bij relevante ... Nee, dat ga ik niet voorlezen. We ondersteunen van alles van harte, maar dit dan weer net niet.

De werkgroep wil verder herhalen — dit blokje sla ik in z'n geheel over — zijn suggestie om de informatiepositie van de Eerste Kamer te verstevigen door de griffiestaf, gericht en op verzoek ... Nee, ik zie dat ik te weinig geschrap heb. Ik verzoek om de laatste twee zinnen als niet uitgesproken te beschouwen, ook omdat we het hier al over hebben gehad.

Het is voor de commissie onmogelijk om uitspraken te doen over de omvang van de ondersteuning van de leden. Deze volksvertegenwoordiging is ook naar internationale maatstaven zeer bescheiden. Er spelen een groot debat en een klein debat; we zeiden het al. Om met dat laatste te beginnen: extra taken voor de Griffie als gevolg van dit debat kunnen alleen uitgevoerd worden bij voldoende capaciteit van de Griffie. Het gaat dan om bescheiden groei binnen of buiten de huidige formatie. Een meer principiële discussie die samenhangt met de rol- en taakopvatting betreft de stevige uitbreiding van de Griffie- en fractieondersteuning; daar hebben we het ook al over gehad. En hoewel dit raakt aan het onderzoek valt deze discussie buiten de scope van de commissie en zal dit onderwerp apart moeten worden bediscussieerd.

De heer Koole (PvdA):

Dit was het blokje over de rolneming van de Eerste Kamer. We hebben al gesproken over de wenselijkheid van een algemeen debat over de capaciteit en de ondersteuning van de Eerste Kamer, niet alleen naar aanleiding van het rapport van deze werkgroep maar ook naar aanleiding van de werkgroep Al die eraan zit te komen. Ik heb ook al gesuggereerd om in een breder debat in verband met Europese zaken eens te kijken wat de Eerste Kamer moet doen en wat de beste capaciteit is. We hebben het daar eerder over gehad. Mijn vraag aan deze werkgroep is de volgende. Dit blokje gaat over de rolneming van de Eerste Kamer. Daar spreken we nu over. Eigenlijk gaat dit hele debat over de rolneming van de Eerste Kamer. In het College van Senioren is er ook al twee keer over gesproken. Is dat iets wat we permanent moeten herhalen of is dit het dan, nu we hebben gesproken over de rolneming van de Eerste Kamer? Mijn idee is dat die discussie nooit weg zal zijn. Die zal er altijd zijn. Misschien moet je niet nog een keer een apart plenair debat over de rolneming voeren — is dat het idee van de werkgroep? — maar eigenlijk permanent bij relevante debatten over de rolneming van de Eerste Kamer spreken.

De heer Recourt:

Ja, het is een onderwerp van permanente aandacht. We hebben onderling wel verzucht dat het bijna jammer is dat dit debat pas aan het eind van de periode van deze Kamer plaatsvindt. Je zou hier eigenlijk aan het begin van een nieuwe periode aandacht aan moeten geven. Dat pleit dus

alleen maar voor dat permanente debat. Maar als je echt gaat nadenken over de vraag of de Kamer moet uitbreiden en of de ondersteuning van Griffie en fracties groter moet, vind ik dat je dat apart moet agenderen. Dat is niet een debat dat je eindeloos voert. Dat zou je gewoon één keer op de agenda moeten zetten om er vervolgens een besluit over te nemen.

De heer Koole (PvdA):

Ja, ik maak ook onderscheid tussen beide, maar als het gaat over het debat over de rolneming van de Eerste Kamer proef ik hier toch de suggestie, misschien alleen van de voorzitter of misschien van de voorzitter namens de hele werkgroep, om dat permanent te doen maar om ook één keer aan het begin van een periode dat debat te hebben. Dat zeg ik ook in de richting van de Voorzitter van de Kamer. Misschien kan de Voorzitter van de Kamer daar ook op reageren, is mijn suggestie.

De voorzitter:

Het hangt ervan af wie dan de Voorzitter van de Kamer is, maar ik geef het door.

De heer Recourt:

Ja, en de werkgroep heeft de Voorzitter al verzocht om de uitkomst van dit debat bij de nieuwe leden onder de aandacht te brengen. Dat zou dus ook in een debat kunnen gebeuren.

En dan lees ik verder nog voor dat dit debat het beste gevoerd zou kunnen worden na de CARO en het debat over AI.

De heer Schalk (SGP):

Het overdrachtsdocument van de Voorzitter is inmiddels gevuld, begrijp ik. Ik had nog een vraag openstaan die misschien in een tussenzin wel een keer benoemd is. We kijken naar de ondersteuning, maar het meer tijd geven aan de Kamerleden zelf, bij wie de echte verantwoordelijkheid ligt, heb ik eerlijk gezegd nog niet helemaal meegekregen. Komt dat nog?

De heer Recourt:

Nee, ik moet u tot mijn schrik erkennen dat dat een stukje is dat ik over heb geslagen.

De heer Schalk (SGP):

Dat is redelijk dramatisch.

De heer Recourt:

Als werkgroep zijn we uitgegaan van het gegeven dat er 75 Kamerleden zijn, die deze functie in deeltijd vervullen. Daar willen we verder ook niet aan tornen, of daar aanbevelingen over doen of wat dan ook. Vanuit dat beginpunt ga je bedenken welke ondersteuning daar dan bij nodig is. We zijn dus niet toegekomen aan een andere taakinvulling door de leden.

De heer Schalk (SGP):

In de eerste termijn van het debat is ook gevraagd of we niet naar meer Kamerleden toe moeten. Dat onderdeel is ook nog niet helemaal uitputtend besproken. Zegt de voorzitter hiermee dat dit gewoon niet aan de orde is gesteld, en dat er alleen gekeken is naar de ondersteuning? Betekent dat niet dat wij daar nog een vervolgggesprek over zullen moeten hebben?

De heer Recourt:

Voor dat vervolgggesprek verwijs ik graag naar het meer principiële debat. We hebben het bekeken binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Een debat over meer Eerste Kamerleden is zo fundamenteel. Dan zit je veel meer in de discussie over het rapport "Lage drempels, hoge dijken" dan in de context van het debat van vandaag, hoe zinvol het stellen van die vraag overigens ook is.

De heer Otten (Fractie-Otten):

Ik denk dat we nu, aan de slot van dit debat, bij de kern van de zaak terechtgekomen zijn, namelijk de rolneming van de Eerste Kamer. Binnenskamers is daar al regulier het een en ander over besproken. Ik denk dat dit de kern is van waarom er dingen fout gaan, namelijk omdat daar een verschil van mening over is. Ikzelf vind dat de Eerste Kamer dat inhoudelijk, onafhankelijk en assertief moet doen. Maar ik merk gewoon dat men in deze Kamer, met name bij de coalitie maar ook wel bij andere partijen, dit toch meer als een soort stempelfabriek ziet om de Tweede Kamer te faciliteren. Dat is het kernprobleem waardoor wetten hier vaak dan toch maar worden ... Neem stikstof en toeslagen. Ik heb weleens in het debat over de Tijdelijke wet coronamaatregelen gezegd dat een Eerste Kamer die niet voor zichzelf kan opkomen, zichzelf beter kan afschaffen. Het is dus ook een kwestie van het kunnen tonen van assertiviteit en onafhankelijkheid, in plaats van zeggen: ja, dat is niet onze rol; wij moeten gewoon even een stempeltje zetten, want de Tweede Kamer heeft dat ook al gedaan. Dat is toch de houding die hier te veel voorkomt, denk ik. Dat is mijn persoonlijke observatie. Dat wil ik graag toevoegen aan dit debat. Dus óf je bent een assertieve Eerste Kamer, die echt onafhankelijk op inhoudelijke gronden zaken beoordeelt, óf je moet een andere institutionele oplossing zoeken, bijvoorbeeld door een constitutionele toetsing of door Kamerleden van de Eerste en Tweede Kamer samen te voegen, waardoor er meer Kamerleden zijn. Dat is een oplossing waar ze een aantal decennia terug in Zweden voor hebben gekozen. Hoe kijkt de commissie daartegen aan, tegen de institutionele, structurele problematiek die dit soort repeterende breuken qua slechte wetgeving blijft faciliteren?

De heer Recourt:

Ik moet de heer Otten hetzelfde antwoord geven als de heer Schalk. Dit is echt een fundamenteel debat. Dat was ons mandaat niet. Daar hebben wij ons ook niet over gebogen. En als we ons er al over zouden hebben gebogen, dan denk ik niet dat we een eenduidige uitkomst zouden hebben gehad. Het heeft weinig zin als ik mijn privémening hierover zou geven. De werkgroep heeft geen standpunt op dit punt.

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

Wij achten ons er niet aan gecommiteerd, maar een aantal fracties heeft zich vastgelegd op het mantra, ooit bedacht door de heer Tjeenk Willink, de voorzitter toentertijd, 25 jaar geleden: uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid. Alleen, dat was in een periode dat er veel minder slechte wetgeving voorkwam dan nu. Er is dus een structurele wijziging geweest, namelijk dat er betere wetgevingsdebatten moeten komen et cetera. Dat heb ik vaker aan de orde gesteld. Er zijn daarover ook moties door andere partijen ingediend. Het is nu zelfs woensdag wetgevingsdag in de Tweede Kamer, omdat men daar ook wel inziet dat er toch iets fundamenteel fout gaat en we veel meer wetgevingsproblemen hebben dan in het verleden. Ik denk dat de rol van de Eerste Kamer daardoor meer corrigerend moet worden om daar tegenwicht aan te bieden. Hoe ziet de commissie dat?

De heer **Recourt**:

We hebben natuurlijk voorstellen gedaan, bijvoorbeeld om richting de klassieke novelle te gaan wat betreft techniek. We hebben daarvoor voorstellen gedaan. Ik kan u zeggen: hier is het dinsdag wetgevingsdag; die hadden wij dus al ingevoerd. Maar neem alleen al de conclusie dat de wetgeving in de loop der jaren steeds slechter wordt. Dat hebben we niet onderzocht. We hebben onderzocht hoe het in de periode van 2009 tot 2019 — of was het van 2002 tot 2019? — is verlopen met een paar wetten. Daar kunnen we wat over zeggen. We zeggen niet dat het allemaal, over de hele breedte beroerd is, dat de oppositie en de coalitie hun werk niet goed doen. We hebben er alleen naar aanleiding van die paar wetten opmerkingen over gemaakt. U vraagt de werkgroep om een stap te zetten die we niet kunnen zetten.

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

Dat begrijp ik, maar dan lijkt het me toch van belang dat we dit ...

De heer **Backer** (D66):

Voorzitter, ik heb een punt van orde. We hebben nu de heer Otten twee keer zijn tweede termijn horen houden. Nu wordt er een vraag gesteld waarop het antwoord al bekend is. Ik maak daar bezwaar tegen.

De **voorzitter**:

Prima. Meneer Otten, u heeft al antwoord ...

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

Ik rond af, voorzitter. Ik heb me vrij terughoudend opgesteld in dit debat, zeg ik tegen de heer Backer. Maar dit is toch wel een punt van zorg dat nadere evaluatie verdient.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan verzoek ik de heer Recourt om zijn afronding uit te spreken.

De heer **Recourt**:

Dat zal ik doen.

Voorzitter. De werkgroep hoopt al uw vragen te hebben beantwoord, met uitzondering van de vragen van mevrouw Oomen waar we nog in de tweede termijn op terugkomen. De werkgroep hoopt verder dat dit debat voldoende aanknopingspunten biedt voor het opstellen van moties over de voorstellen die een meerderheid kunnen halen.

Wij hebben in het onderzoek en in dit debat rekenschap afgelegd over het handelen van de Eerste Kamer. We hebben lessen getrokken voor de toekomst. Dat hebben we gedaan voor de duizenden mensen die slachtoffer zijn geworden van de toeslagenaffaire. Voor die mensen, die niet zijn beschermd tegen de overheid, ook niet door ons, hebben we dit gedaan. De allerbelangrijkste les voor mij is dat we de mensen voor wie wij de wetgeving maken, en in ons geval ook toetsen, zien en horen. Wij zijn volksvertegenwoordigers. We staan aan hun kant als wij de regering controleren. Dat betekent dat kennis over hun ervaringen nodig is om ons werk te kunnen doen.

Voorzitter. Ook hier spreek ik namens de commissie veel dank uit aan de Griffie en de onderzoekers voor hun voortdurende goede werk. Dank aan de leden voor hun inzet. Wij kijken uit naar de tweede termijn.

De **voorzitter**:

Dank u wel.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:

Zoals u eerder is bericht, zal de tweede termijn op verzoek van de werkgroep op een later moment plaatsvinden. Daarover volgt nog overleg en daarover wordt u nog geïnformeerd.

Ik verzoek de woordvoerders en de commissieleden, inclusief de commissiegriffier, even naar de bench te komen.

Ik schors de vergadering voor de lunchpauze.

De vergadering wordt van 12.23 uur tot 13.30 uur geschorst.