

Blijft recht een poging om gerechtigheid te realiseren?

150 jaar Nederlandse Juristen-Vereniging
Jubileumcongres 8 oktober 2021
Jaarrede voorzitter Rien den Boer



Rien den Boer¹

Op dit door corona uitgestelde jubileumcongres van de NJV staat de voorzitter, na enkele algemene opmerkingen over de NJV en het recht, stil bij twee thema's: tijdigheid en eenvoud in het recht en doet hij zelfs enkele voorstellen die voorbij gaan aan de smalle marges van de politiek.

Op mijn middelbare school kreeg ik te horen dat een liefdesversje uit circa 1100 na Christus de eerste zin in de Nederlandse taal zou bevatten. *Hebban olla vogala nestas hagunnan hinase hic anda thu, wat unbidan we nu?* Alle vogels zijn al aan het nestelen, behalve jij en ik; waar wachten we nog op? Deze zin was waarschijnlijk door een Vlaamse monnik met een feminiene touch in een Engels klooster als proef voor het schrijven in de rand van een manuscript opgepend.

Mijn schooltijd ligt alweer ver achter mij en inmiddels wordt ervan uitgegaan dat het eerste Nederlands niet de liefde maar het recht tot onderwerp heeft. Het gaat dan om de zin *maltho thi afrio lito*. Dat betekent: ik maak je vrij, halfvrije. Deze Oudnederlandse zin komt uit de grotendeels in het Latijn geschreven Lex Salica, het zesde-eeuwse wetboek ten tijde van de Frankische koning Clovis. Waar voorheen berechting volgens het recht van de eigen stam werd toegepast, zorgde de Salische wet voor meer uniformering in de rechtspraak en daarmee een meer algemene werking van het recht. De formule *maltho thi afrio lito* werd gebruikt bij de vrijlating van lijfeigenen: als een gedeeltelijk onvrije boer, een zogeheten 'laat', vrij werd verklaard. We zien hier een mooi aspect van het recht: recht heeft emanciperende trekjes gericht op het verwezenlijken van vrijheid.

Het is misschien aardig om bij het 150-jarig bestaan van de NJV te constateren dat in de Nederlandse taal het recht oudere papieren heeft dan de liefde. Toch zullen er

weinig zijn die het recht hoger schatten dan de liefde. Een van de grote Nederlandse rechtsgeleerden, Paul Scholten heeft daarover in 1917 in een fraaie lezing getiteld *Recht en liefde*² behartigenswaardige dingen gezegd. 'Liefde is meer dan gerechtigheid. De gerechtigheid is rationeel, zij weegt af, berekent precies, zoekt evenredigheid, angstig, nauwkeurig – plotseling breekt de liefde door en het heele spelletje van het conscientieuze afmeten en aanpassen wordt omgeworpen. (...) Maar voor het leven van iederen dag is het niet te missen – de gerechtigheid zal (...) haar eischen aan onze handelingen en gevoelens blijven stellen.'

Scholten spreekt hier over gerechtigheid tegenover liefde, terwijl hij er zich dan ook nog zeer van bewust is dat gerechtigheid van hogere orde is dan recht. Recht is, in zijn woorden, 'uit zijn aard een poging tot gerechtigheid, een poging die evenwel gedoemd is, altijd poging te blijven. (...) Want recht is een macht – een ordening. Wie recht zoekt is gebonden aan de feiten, aan historie (...), scherp omlinjende begrippen en regels, en reeds daarom kan het niet immer rechtvaardig zijn.'³

Auteur

1. Mr. M.M. den Boer is directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en daarnaast (door coronadrukte inactief) raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale

Raad van Beroep.

Noten

2. Verzamelde geschriften, deel I, p. 178.
3. Verzamelde geschriften, deel 1, p. 179.



© Shutterstock

Nederlandse Juristenvereniging

De NJV is de enige algemene juridische vereniging in Nederland die zich met het recht bezig houdt. Hier in Den Haag is de NJV op 8 september 1870 opgericht, aan het begin van een driedaagse manifestatie, met aan het slot een feestelijk diner en vuurwerk. De toenmalige voorzitter, de Leidse hoogleraar Romeins recht Joël Goudsmit duidde zijn tijd met de uitroep 'Gelukkig Nederland'. Dat was niet omdat de NJV was opgericht, of Nederland een gaaf land zou zijn, maar omdat Nederland niet betrokken was in de Frans-Duitse oorlog die toen woedde.⁴ Zelfs in deze coronatijd, 76 jaar na de bevrijding van de Tweede Wereldoorlog, zou ik de kwalificatie 'Gelukkig Nederland' in algemene zin wel willen herhalen. Dat is niet alleen omdat vrede en recht het motto van deze stad zijn.⁵ Dat zeg ik ook omdat de rechtsontwikkeling in de afgelopen 150 jaar enorme sprongen heeft gemaakt. En daar heeft de NJV een steentje aan bijgedragen. Zeker in de eerste honderdvijfentwintig jaar van het bestaan van de NJV hebben vele preadviezen hun vertaling in de wetgeving gekregen.

Verbeteringen in het recht zijn niet relatief: er is in ons land meer recht dan bij de start van de NJV in 1870

Onze vereniging heeft als doel om een gemeenschappelijke rechtsovertuiging te bevorderen over de meest wenselijke ontwikkeling van de wetgeving en van het geldende recht. Vele justitiabelen hebben basale noties van recht: gelijke behandeling, afspraak is afspraak, ook de overheid moet zich aan het recht houden, *fairness* en in plaats van eigenrichting naar de rechter gaan om je recht te halen.

Maar verder is voor de mensen in het land⁶ de precieze inhoud van wetgeving en recht een *black box*. Voor heel velen in ons land lijkt de wetgeving op het Kerklating uit de Middeleeuwen. Wie overziet dat Nederland vele tientallen gespecialiseerde juridische verenigingen en specialisten kent, duizelt het overigens ook wel eens. Is er geen sprake van rechtsversplintering met als risico eenzijdigheid en verkokering? Om te vermijden dat we in de techniek en het bijzondere aandachtsgebied van het specialisme het zicht op het recht en algemene rechtsprincipes behouden is het van cruciaal belang om te blijven zoeken naar gemeenschappelijkheid, algemeenheid, harmonisatie van rechtsnormen. De NJV kan daar bij uitstek een bijdrage aan leveren.

Het recht heeft zich in Nederland geëvolueerd. Wetboeken zijn of worden gemoderniseerd en er is een Algemene wet bestuursrecht.⁷ De rechtspraak is beter georganiseerd en vormgegeven en wat minder stroperig dan 150 jaar geleden. In institutioneel-juridisch opzicht zijn er gezagsdragers opgekomen die dragers zijn van rechtswaarden die er 150 jaar geleden niet waren. Toen was er geen Nationale ombudsman, geen College voor de rechten van de mens en geen Autoriteit persoonsgegevens, om maar te zwijgen van andere sectorale toezichthouders. En de advocatuur en het notariaat zijn geen gesloten kasten meer.

Recht normeert uitoefening van macht

Het is vanuit het recht gezien ook in ander opzicht beter dan 150 jaar terug. Sinds 1956 regelt de Grondwet de doorwerking in Nederland van eenieder verbindende bepalingen uit internationale verdragen. Doorwerking

Het is interessant om te zien welke reacties rechterlijke uitspraken oproepen die het bestuur en de besturende politici vol in hun domein raken

van mensenrechten en andere fundamentele internationale rechtsnormen is een fraai maar ook confronterend fenomeen voor zowel voor wetgever, rechter als bestuur. Het is interessant om te zien welke reacties rechterlijke uitspraken oproepen die het bestuur en de besturende politici vol in hun domein raken. Ik noem hier een oude uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 1988 over het discriminerend karakter van de Algemene Weduwen- en Wezenwet vanwege het ontbreken van een weduwnaarspensioen.⁴ Vanwege de hoge kosten wilde Minister van Sociale Zaken Jan de Koning – geconfronteerd met deze uitspraak – dat Nederland zich aan de werking van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zou gaan onttrekken. Ik hoef u niet te verklappen dat het soms de nodige ambtelijke professionaliteit vergt om ministers van dergelijke ideeën af te brengen. Er zijn ook recentere rechterlijke uitspraken die volstrekt helder maken dat de vrijheid van nationale bestuurders ophoudt waar het recht grenzen stelt. Ik noem hier de uitspraken over fijnstof, stikstof en Urgenda. En wie weet gaat ook aan een multinational als Shell de doorwerking van het internationaal recht in private verhoudingen niet voorbij? Zo worden politici en bestuurders in dit volgens de rechtspraak vervuilde land gecorrigeerd door het hogere recht. Het recht houdt in dat opzicht een spiegel voor aan degenen die zich democratisch gelegitimeerd of als ondernemer de mooiste van het land wanen. Voor politici geldt dat zij wetgeving nog te vaak zien als instrumenteel voertuig van de eigen politieke en beleidsopvattingen.

Ik zou dat een actueel rechtstekort in onze democratie noemen. Na geschokt vertrouwen over ongekend onrecht⁵ heet het al snel dat er tegenover macht meer tegenmacht moet zijn. Dat is echter een eenzijdig beeld. *Balance of powers* is inderdaad een staatsrechtelijk principe. Het is echter ook zo dat het recht aan de macht en machtsuitoefening grenzen stelt. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in *the rule of law* of het principe van ongelijkheidscompensatie. Het principe dat ook macht gebonden is aan het recht weegt hier zwaarder. Het recht is ook normatief, ook als de machten niet in evenwicht zijn – zoals nu het geval is.

4. J.H.A. Lokin & C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad, De Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1995*, p. 3.

5. Naar zijn Bijbelse oorsprong: vrede en recht kussen elkaar, Psalm 85:11.

6. Sjaak Bral, *De mensen in het land, verza-*

melde columns, 2010.

7. Desondanks is het bijzonder bestuursrecht zo weelderig gegroeid dat het wel een flinke snoeibeurt kan gebruiken.

8. CRvB 7 december 1988, AB 1989/10 en RSV 1989/67.

Rechtmatigheid versterkt vertrouwen in de overheid

Het ontbreekt de Tweede Kamer al jaren aan interesse, kennis en informatie om haar medewetgevende en controlerende taken ten aanzien van de uitvoerende macht optimaal te vervullen. Reageren op incidenten in plaats van structurele aandacht voor de wetgeving. Mocht u mij verwijten het parlement te hard te vallen, deze constatering komen uit een rapport van de Kamer zelf.¹⁰ Het vertrouwen in het rechtsgehalte van de Nederlandse overheid is altijd aanzienlijk geweest. Het overheidsbestuur is in het algemeen ook solide en integer en doet zijn best voor prettig of passend contact met de burger.

Dit type optimistische woorden zijn vaak de opmaat voor enkele meer kritische beschouwingen. Ik wil u daarin niet teleurstellen. Want er zijn de afgelopen jaren flinke barsten in dit beeld geslagen. Dat is niet goed. Veronachtzaming van rechtsnormen erodeert het vertrouwen in de overheid, zoals de klimaatcrisis pijnlijk duidelijk maakt. Er is structureel te weinig aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving. De kinderopvangtoeslagaffaire bij de Belastingdienst is daar een zeer triest voorbeeld van. Wetgever, bestuur en rechtspraak hadden oogkleppen op waardoor een blik op het recht ontbrak. In die toeslagaffaire werd ook zichtbaar dat Nederland vormen van institutionele discriminatie kent, waar ook in juridische kring meer aandacht aan moet worden besteed.

Ik ben nogal wijldlopg geweest in mijn inleidende beschietingen, waardoor er misschien wat weinig tijd is overgebleven voor de twee hoofdonderwerpen: 1) de betekenis van de tijd en hoe de tijdigheid van de rechtsbedeling kan worden verbeterd, en 2) het belang van eenvoud in het rechtssysteem en van overzichtelijkheid voor de werking van het recht.

Tijd en tijdigheid in het recht

In het licht van anderhalve eeuw NJV is het misschien vreemd om aandacht te vragen voor tijdigheid. Ik meen dat dat niet zo is, tijd en tijdsverloop zijn cruciaal bij rechtsvinding, niet alleen vanwege het belang van overgangsrecht. In een tijd waarin je bestellingen per internet binnen één of twee dagen op je deurmat krijgt, ervaren burgers en bedrijven het rechtsbedrijf als traag, kostbaar, onoverzichtelijk en weinig toegankelijk. Je zou willen dat er meer geïnvesteerd wordt in de tijdigheid en het tempo van de rechtsbedeling. *Time is on my side*, zo speelden de Rolling Stones in 1964. Maar de tijd staat niet aan de kant van het geïnstitutionaliseerde recht, de overheidsorganen die zorgen voor de vorming van het overheidsrecht: rechtspraak, bestuur en wetgever.

De *rechtspraak* staat er van oudsher om bekend dat procedures lang, te lang duren. Dat is overigens niet alleen aan de rechter toe te schrijven, maar ook aan procederende partijen, advocaten kunnen er ook wat van. Lijde-

9. Aldus de titel van het verslag van 17 december 2020 van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (*Kamerstukken II 2020/21, 35510*). De commissie constateert dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginse-

len van de rechtsstaat zijn geschonden.

10. Eindrapport *Klem tussen balie en beleid* van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, *Kamerstukken II 2020/21, 35387*.

lijkheid is een overschat en achterhaald begrip, juist omdat rechtspraak door de overheid met belastinggeld wordt gefinancierd.

Ook het *overheidsbestuur* heeft te lijden onder het gebrek aan tijdigheid. Sinds het instituut de Nationale ombudsman in 1982 in de Nederlandse rechtsorde zijn intrede deed is de meest voorkomende onbehoorlijkheidsklacht nog steeds dat het overheidsbestuur te traag handelt. De woorden kinderopvangtoeslag en Groninger aardbevingslachtoffers spreken boekdelen.

En *wetgeving* en tijdigheid zijn ook niet per definitie vrienden. De behandelingsduur van wetsvoorstellen is de afgelopen decennia weliswaar aanzienlijk bekort, maar toch kan worden betoogd dat de huidige samenleving vraagt om *versnelling* van de wetsprocedure. Die procedure is in essentie bijna twee eeuwen geleden gevormd. Het afschaffen van de Eerste Kamer, die slechts een beperkte rol vervult bij de wetgevingskwaliteit, haalt een doublure uit het wetgevingsproces. Senaatsafschaffing levert overigens per wetsvoorstel gemiddeld maar twee à drie maanden tijdswinst op. Toch is het een grondwetsherziening meer dan waard. Winst is veelal te boeken in het departementale voorbereidingsproces door gedegener beleidsvoorbereiding en door het mikken op langetermijndoelen. Daarmee kan de hijgerigheid van spoedwetgeving en het Belastingplan worden voorkomen.

Het kan en het moet ook sneller als het gaat om het wegnemen van onrechtvaardigheden door wetgever, rechter en bestuur. Het te lage tempo van de juridische procedures is niet een neutrale factor, nee, het laat onrecht voortduren.

Ik wil in dit verband een onverdachte bron aanhalen. Het gaat om een majestueuze brief uit 1963 geschreven door een gevangene vanuit zijn cel in Birmingham, Verenigde Staten. Hij was gearresteerd als deelnemer aan een geweldloze demonstratie tegen segregatie en discriminatie. Het doel van de actie werd buiten de gevangenis onderschreven, maar zoals zo vaak: niet het middel. Daar richtte zijn brief uit zijn gevangeniscel zich tegen.

‘Vele jaren heb ik de woorden “wacht nu even” gehoord. Dat klinkt in de oren van elke Afro-Amerikaan met een scherpe vertrouwdheid. Dit “wacht nu even” betekende bijna altijd “nooit”, aldus Martin Luther King, de schrijver van de brief. Deze vijf jaar later in 1968 vermoorde Amerikaanse baptistenpredikant vervolgt dan buitengewoon scherp met: ‘Het “wacht nu even” diende als het rustgevend slaapmiddel softenon, dat voor even de emotionele pijn verlicht, maar waardoor een mismaakt kind van frustratie wordt geboren. Wij moeten – volgens King – samen met de gewaardeerde jurist uit het verleden onder ogen zien dat “justice delayed is justice denied”’.¹¹

Bij uitstek een terrein waarop het recht meer aan tijdigheid en de *eisen van de tijd* zou moeten voldoen is het procesrecht en vooral ook de toepassing ervan. Er is nog heel veel winst te boeken als het gaat om eenvoud, snelheid en doelmatigheid van procederen. De tegenwerping ligt voor de hand: dit is een klacht van alle tijden (ook al genoemd bij de oprichting van de NJV in 1870), bij ons in Nederland valt het wel mee en niet voor niets heeft procederen als taalkundige oorsprong: voortschrijden. Juristen mogen zich er echter niet bij neerleggen dat het behalen van het recht – of anders gezegd: het beëindigen van het voortduren van onrecht – langer duurt en lastiger is dan wenselijk. Die lange duur is schadelijk voor het economisch leven en nog erger voor mensenlevens.

Bevat het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering veel meer dan 1000 uitgesponnen en fijnzinnige bepalingen over procesrecht, de Algemene wet bestuursrecht is veel vrijer, slechts een enkel hoofdstuk met zo’n 125 artikelen over het bestuursprocesrecht. Hoe komt het toch dat het *lawyers paradise* op het ene terrein zoveel groter is dan op het andere terrein? En is dat allemaal wel nodig voor de praktijk? Een beetje minister met oog voor versnelling en stroomlijning van procedures, zou, zeker na de partiële mislukking van KEI, die verschillen eens flink gaan aanpakken. Niet alleen door te investeren in harde ICT, in slimme organisatie en durf bij de bestuurders in het rechterlijk milieu, maar ook door vereenvoudiging en versnelling van de procedures. Ook via wetgeving.

Ik ben een groot voorstander van meer harmonisatie, ja, van een eenvormig en sneller procesrecht voor civiele en bestuurszaken in eerste aanleg. Er moet toch iets moois te maken zijn van het beste uit de procedure in de Awb en de civiele verzoekschriftprocedure? Een fantastisch mooi wetgevingsproject, dat de schoonheid van de eenvoud heeft. Voor de digitalisering van de rechtspraak is het natuurlijk ook veel beter. Eenvormig, eenvoudig en modern procesrecht zal goed zijn voor maatschappij en economie. En daarom zouden de ingewikkeldheden van interne, juridische belangen en van positionering daarvoor moeten wijken. De NJV heeft in 1991 vergaderd over harmonisatie van procesrecht en de vergadering stemde destijds van harte in met harmonisatie.¹² We zijn nu bijna 30 jaar verder en de wetgever moet nodig aan de slag, hopelijk heeft het volgende kabinet een Minister van Justitie die ook op dit vlak ambitie heeft. Het grote risico is echter het Ministerie van Veiligheid dat zoveel aan haar fiets heeft hangen. Daardoor wordt de aandacht voor de rechtsontwikkeling al snel weggedrukt door de waan van de dag met zijn volatiele prioriteitsstelling. Laat het Ministerie van Justitie daarvoor echter niet weerhouden worden om te investeren in vereenvoudiging, snelheid en rechtseenheid. Je zou wil-

Er moet toch iets moois te maken zijn van het beste uit de procedure in de Awb en de civiele verzoekschriftprocedure? Een fantastisch mooi wetgevingsproject, dat de schoonheid van de eenvoud heeft

len dat er weer structureel geïnvesteerd gaat worden in de rechtsstaat.

Mijn wens als voorzitter van de NJV: voor het volgende kabinet een minister die het rechtsbestel wil moderniseren, versnellen en daar ook ideeën over heeft.

Eenvoud en complexiteitsreductie

Niet alleen tijdigheid maar ook eenvoud is van cruciaal belang voor de werking van het recht en de rechterlijke instanties. Het streven naar eenvoud en eenheid van het recht is primair in het belang van de burger. Complexiteit is een belemmering voor begrijpelijkheid. Terwijl begrip van hoe het recht in elkaar zit het vertrouwen in het recht vergroot. Voor sommige groepen is het rechtsbedrijf helemaal abacadabra: dat geldt in versterkte mate voor de 2,5 miljoen laaggeletterden in ons land. Ruim 40% van de medewerkers in de schoonmaakbranche, bouw en industriële sector is laag geletterd. Een deel daarvan weet niet of men werknemer of zzp'er is.

Als je taal niet begrijpt en niet begrijpt wat juristen produceren aan tekst, hoe kun je dan vertrouwen hebben in zoiets ingewikkelds als het recht? Je zou willen dat er geïnvesteerd gaat worden in de begrijpelijkheid van het recht en gelijke deelname van eenieder aan de rechtsstaat. Natuurlijk, het is met de rechtsbescherming tegen de overheid veel beter gesteld dan 150 jaar geleden. Dat is ook nodig want er is heel veel meer overheid dan in 1870. Maar eenvoudig is het niet. De civiele rechter is toegankelijker, maar als het gaat om de toegang voor de armste groepen tot de rechter, via een afgeknepen sociale advocatuur, dan is er nog heel veel te verbeteren.¹¹ En voor de middengroepen die geen rechtsbijstandverzekering hebben, ziet het plaatje er ook niet goed uit. Er zijn grote groepen voor wie de toegang tot de rechter een *van-mijn-bed-show* is. Je zou willen dat er weer geïnvesteerd gaat worden in eenvoudige en betaalbare toegang tot het recht.

Zojuist zei ik al: complexiteit is een belemmering voor begrijpelijkheid. Terwijl begrip van hoe het recht in elkaar zit het vertrouwen in het recht vergroot. De algemeenheid en de eenheid van het recht staan in deze tijd steeds meer onder druk. Dat komt door verregaande specialisatie, *door belangenbehartiging*, *verkokerde* wetgeving en gebruik van *eigensoortige* rechtsbegrippen. Ook grote wetgevingsoperaties zoals de Wet financieel toezicht en de Omgevingswet kennen hun eigen ratio die insiders nog wel begrijpen, maar voor de gemiddelde jurist is dat al lang niet meer het geval, laat staan voor de burger.

Vergroting van de begrijpelijkheid van het recht en het rechtssysteem wordt urgenter in een tijd waarin de beeldcultuur toeneemt, de taligheid van burgers afneemt, digitalisering toeneemt en de samenleving een hoog tempo van handelen kent. Dat geldt zeker waar de mogelijkheden groot zijn om permanent in een eigen bubbel te leven, afgesloten van andere meningen en levenswijzen. Die veranderende omstandigheden vragen dat het Nederlandse rechtssysteem zich daaraan ook aanpast. Door

Er zijn hele sterke *rechtseenvoudvliedende* maatschappelijke krachten die een bedreiging zijn voor eenvoudiger en algemeen geformuleerde wetgeving

versnelling en vereenvoudiging. Niet door legislatieve verfijning, maar juist door algemene en harmoniserende versterkingen van wetgeving, bestuur en rechtspraak. Voor wetgeving zou in goed Nederlands als eerste aanwijzing moeten gelden: *make it simple, make it more simple, make it very simple*. Dat is een gigantische opgave want er zijn krachtige tegengestelde tendensen.

Er zijn hele sterke *rechtseenvoudvliedende* maatschappelijke krachten die een bedreiging zijn voor eenvoudiger en algemeen geformuleerde wetgeving. Ik noem er enkele, zonder uitputtend te zijn:

1) het vanuit eenvoud te prijzen streven naar deregulering en minder administratieve lasten heeft de afgelopen decennia weinig opgebracht;

2) ministeries bedienen een eigen maatschappelijk veld met eigen, specifieke wensen, belangen en macht. Integrale beleidsvorming is daarom buitengewoon lastig;

Laat ik een voorbeeldje dichtbij huis noemen: sinds 1 januari 2020 hebben we als opvolgers van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de BOPZ, nog afgezien van de Wet forensische zorg, twee wetten die ook nog eens flink van elkaar verschillen: de Wet verplichte ggz voor psychiatrische patiënten en de Wet zorg en dwang voor mensen met een verstandelijke beperking en dementerenden. Twee wetten, komt dat ook door twee bewindspersonen, twee beleidsdirectoraten-generaal, twee zorgvelden? Heeft het recht hier niet iets te diep gebogen voor de macht?;

3) Europese regelgeving wordt in Nederland geïmplementeerd langs de lijnen van de departementale indelingen die net wat anders zijn dan in Brussel. Dat leidt soms tot technisch ingewikkelde regelgeving met lastige afbakeningen. Ook Brussel staat permanent onder druk van de sectoren die geraakt worden door nieuwe regelgeving. Die sectoren hebben belang bij eigen, specifieke regels die hun ruimte bieden en soms anderen afschermen van toetreding tot de eigen markten;

4) een kabinetsperiode is veelal te kort voor algemene codificaties die langetermijnoplossingen kunnen bieden. Hercodificatie van het Wetboek van Strafvordering zou gezien kunnen worden als een uitzondering. Maar dat geldt alleen naar de mate waarin er echt sprake is van vereenvoudiging, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid;

5) in wetgeving wordt nog te veel uitgegaan van rationeel handelende rechtsgenoten, terwijl burgers en bedrij-

11. M.L. King, *Letter from Birmingham Jail*, 16 april 1963, [csuchico.edu/iege/_assets/documents/susi-letter-from-birmingham-](https://www.csuchico.edu/iege/_assets/documents/susi-letter-from-birmingham-jail.pdf)

[jail.pdf](#), p. 2-3.

12. Er waren destijds wel geluiden om eerst maar eens af te wachten wat de Awb zou

brengen. Dat argument van voorzichtigheid kan nu geen rol meer spelen.

weliswaar een impuls van € 154 miljoen, maar deze is incidenteel en aflopend.

13. De Rijksbegroting voor 2022 bevat

Juist omdat de rechtspraak in verhouding tot de wetgever en de uitvoerende macht de zwakste macht is, verdient de bestuursrechter een krachtiger en meer transparante positie in onze rechtsstaat

ven in kwetsbare omstandigheden geweldig geholpen zouden zijn met begrijpelijke en toepasbare eenvoudige en *algemene* regels.

Hoe dit te keren en te komen tot eenvoudiger en meer algemeen geformuleerde regelgeving? Hoe zijn deze tendensen om te buigen? Laat ik maar eerlijk zijn en zeggen dat dat niet gaat gebeuren als er geen geweldige inspanningen voor worden verricht. Het ideaal van algemene, breed geldende wettelijke regels blijft juist om deze redenen een ideaal. Scholten parafraserend: wetgeving eenvoudiger maken is uit zijn aard een poging, een poging die evenwel gedoemd is altijd poging te blijven.

Maar laat ik dan toch één poging tot eenvoudiger wetgeving noemen, waarvan ik zou hopen dat het niet bij een poging blijft. Een voorstel tot complexiteitsreductie. Als het om een *eenvoudige en ruimhartige toegang tot de rechter* gaat die rechtsbescherming biedt tegen de overheid, lijkt de wetgever anno 2021 wel op een konijn dat in de lampen van het openbaar bestuur kijkt. De toegang tot de bestuursrechter via het besluitbegrip wordt een beetje bezoedeld door de vraag welke zaken door de bestuursrechter behandeld moeten worden en welke door de civiele rechter. De grens tussen beide is kronkelig en voor een gewoon mens niet te volgen. Toen in 1994 de Awb tot stand kwam is de toegang tot de bestuursrechter verruimd via het besluitbegrip. Uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter stuit doorgaans op verzet van de vakministeries en de andere overheden. De overheidsmacht van het bestuur is de afgelopen 25 jaar wat mij betreft te overheersend geweest in de verhouding tot de bestuursrechter. Dat

moet anders: als er sprake is van een *rechtsbetrekking met de overheid* zou er een ruime toegang tot de bestuursrechter moeten zijn.

Ik spreek nu over de bestuursrechter, maar dat is natuurlijk een grove versimpeling van de werkelijkheid: er zijn nog steeds vele bestuursrechters. Is dat wel goed voor het gezag van de bestuursrechter in de samenleving? Juist omdat de rechtspraak in verhouding tot de wetgever en de uitvoerende macht de zwakste macht is, verdient de bestuursrechter een krachtiger en meer transparante positie in onze rechtsstaat. Om tot vereenvoudiging te komen lijkt mij een tweetrapsraket het beste. Ik zou er voorstander van zijn om bestuursrechtspraak in twee instanties te organiseren met hoger beroep van de rechtbanken op de Afdeling bestuursrechtspraak. Over 25 jaar de tweede trap, als de NJV 175 jaar bestaat, dan kan de wetgever opnieuw richting geven aan de rechterlijke organisatie. Dat kan op twee manieren: ofwel de dan werkzame bestuursrechtelijke kolom in stand laten, ofwel de bestuursrechtspraak na de eerste aanleg invaren in de rechterlijke macht. Dat laatste zou overigens mijn voorkeur hebben, maar ik beseft dat mijn zwakke geluid vanaf deze plaats tegen die tijd geheel verstomd is. De toekomst over 25 jaar is nog ver weg, die toekomst begint echter vandaag al. Want vandaag gaan we het tijdens dit feestelijke NJV-jubileumcongres hebben over: De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst.¹⁴ •

¹⁴. Preadviezen van Anna Berlee, Mark Bovens, Job Buiting, Anne Ruth Mackor, Elaine Mak, Jos Silvis en Eric Tjong Tjin Tai.