

Jaarverslag 2020

Interviews
in gesprek

Colofon

Interviews

Michel Knapen

Fotografie

Werry Crone

Vormgeving en opmaak

Studio Piraat

Den Haag, april 2021

Website Jaarverslag 2020

jaarverslag.raadvanstate.nl

Website Raad van State

www.raadvanstate.nl

Algemeen mailadres

voorlichting@raadvanstate.nl

Jaarverslag 2020

Interviews
in gesprek



Thom de Graaf

vice-president van de Raad van State

De twee grote gebeurtenissen van 2020 – de coronacrisis en de kwestie over de kinderopvang-toeslagen – komen bij de Raad van State bij elkaar in het begrip ‘vertrouwen’. Burgers die de overheid vertrouwen en een overheid die burgers vertrouwt – dat is hét fundament van de democratische rechtsstaat. Dat vertrouwen verdient een onderhoudsbeurt.

Mondkapjes vindt hij nog steeds niet fijn zitten. Hij noemt het vervelend dat hij na 21.00 uur geen ommetje kan maken. En ook hij kan zich storen aan andere beperkingen die de coronaperiode kenmerkten. “Maar ik ben wel overtuigd van de noodzaak ervan en houd me aan de maatregelen.”

Thom de Graaf, vice-president van de Raad van State, gaat met de coronamaatregelen om als zo velen. Veel thuiswerken, wat ook weer eens prettig is voor iemand die al zo veel van huis is. En tegelijk dat gevoel: het directe contact met collega’s en andere bestuurders wordt zo gemist. Dat zijn tweede volle jaar bij de Raad ‘anders’ is dan zijn eerste – hij trad aan in november 2018 – noemt De Graaf een ‘understatement’. Contacten met ambassadeurs, protocollaire verplichtingen, afspraken met bestuurders van andere Hoge Colleges van Staat, met ministers en Kamerleden, lezingen geven – ze vielen of weg of kwamen digitaal tot stand.

Als de coronapandemie in het voorjaar van 2020 uitbreekt, brengen de beide Kamervoorzitters, de president van de Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vice-president van de Raad van State een gezamenlijke verklaring uit: de democratische rechtsstaat moet koste wat kost doorgaan. “Op democratische besluitvorming, rechtspraak en advisering kan niet worden ingeleverd”, zegt De Graaf in zijn werkkamer

aan de Kneuterdijk. “We hebben het uiterste gedaan om dat voor elkaar te krijgen en dat is volgens mij ook gelukt.”

Maar 2020 is ook het jaar van de kinderopvang-toeslagen, dat vooral bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak hard binnenkwam. Deze kwestie en de aanpak van de coronacrisis kennen een gemene deler: de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid die er over en weer moet zijn, wil de democratische rechtsstaat goed functioneren. “Rafelt het vertrouwen, dan rafelt ook de rechtsstaat.” Dat is de reden dat ‘vertrouwen’ het centrale thema is van de algemene beschouwing in het jaarverslag over 2020: dit vertrouwen verdient voortdurend onderhoud.

De rechtsstaat gaat uit van een legitieme overheid die door de burgers wordt gedragen. “De burger moet het gevoel hebben dat de overheid naar hem luistert, dat de overheid er voor hem is. Daarbij moet de overheid wel leveren én zelf vertrouwen aan de burger schenken. Dan pas kunnen burgers ook enig vertrouwen aan de overheid geven. Zit dat aan weerszijden niet goed, dan komt de rechtsstaat onder druk.” Niet dat we nu in die situatie zitten, zegt De Graaf, maar het schuurt soms wel. De kwestie van de kinderopvangtoeslagen heeft laten zien dat het vertrouwen broos kan worden.

Daarentegen heeft de coronacrisis juist laten zien dat mensen wel degelijk bereid zijn de overheid te vertrouwen, zelfs als maatregelen hun burgerlijke vrijheden inperken. Dat burgers maatregelen accepteren terwijl de uitoefening van grondrechten wordt beperkt, vindt De Graaf niet zo vreemd. “In de Nederlandse traditie staat de overheid redelijk dicht bij de mensen. In de coronacrisis is open en transparant gecommuniceerd en goed gemotiveerd waarom maatregelen nodig waren.

“De ministeriële verantwoordelijkheid is de scharnier van de politieke democratie.”

Dat was goed voor het vertrouwen in de aanpak. Dat werd verstrekt doordat bestuurders zich lieten adviseren door deskundigen.”

Uit de kwestie van de kinderopvangtoeslagen kunnen behalve de rechter ook parlement en kabinet lessen trekken, zegt De Graaf: als in strenge wetgeving en strenge uitvoering wordt uitgegaan van gebrek aan vertrouwen in het gedrag van burgers, dan gaat dat in z'n tegendeel verkeren: “Het ene gebrek aan vertrouwen roept natuurlijk het andere op. Als de overheid te harde wetgeving en te hard beleid niet bijstelt en de rechter dat pas in een laat stadium corrigeert, dan denkt de burger: die overheid is er niet voor ons.” Het rapport van de onderzoekscommissie had niet voor niets de titel: *Ongekend onrecht*.

De corona-aanpak kenmerkte zich volgens De Graaf door *ongekend besturen*. Onder omstandigheden verliep het goed maar achteraf bezien kan het natuurlijk altijd beter. “In deze crisis is er om niet erg duidelijke redenen voor gekozen het bestaande objectieve staatsnoodrecht niet toe te passen, met uitzondering van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijke gezag voor de avondklok.” Toen de juridische basis voor de grondrechtelijke beperkingen – noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's onder aanwijzing van de minister van VWS – steeds meer ging wringen, koos het kabinet voor een meer bestendige grondslag, de Tijdelijk wet maatregelen Covid-19. Het voorstel voor deze wet kreeg begin van de zomer al een spoedadvies van de Afdeling advisering, maar de wet trad pas vijf maanden later, op 1 december, in werking. “Dat is natuurlijk niet goed. In tijden van crisis moet het instrumentarium niet nog worden ontworpen maar gewoon beschikbaar zijn. Ons advies is daarom: bezie dat staatsnoodrecht nog eens goed. Er kunnen immers zomaar nieuwe crises

uitbreken van virologische, klimatologische of digitale aard.”

Niet voor niks noemt De Graaf ‘slagkracht’ een relevante pijler van vertrouwen van de burger in de overheid. Ook voorspelbaarheid en consistentie zijn elementen van vertrouwen. “En natuurlijk rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Tegelijkertijd zijn individuele rechtvaardigheid en maatwerk van belang, zodat er aandacht is voor schrijnende gevallen. Dat ontbrak in de kwestie van de kinderopvangtoeslagen. Het is lastig een evenwicht te vinden waardoor alle vertrouwensfactoren goed tot hun recht komen.” De Graaf constateert een ‘slingerbeweging’: het afgelopen decennium was er een sfeer van hard optreden tegen fraude. Nu zegt het parlement: het kan toch niet de bedoeling zijn dat we kleine foutjes zo zwaar afstraffen. “Op dit moment vindt een diepgaande reflectie plaats over de ruimte die de wetgever kan bieden aan bestuur en rechtspraak om individuele rechtvaardigheid na te streven. Duidelijke wetgeving en toch maatwerk, hoe geef je dat vorm en is dat ook werkbaar?”

Ook aanspreekbaarheid van bestuurders kan het vertrouwen in de overheid bestendigen. Daarvoor is al in 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid geïntroduceerd. De Afdeling advisering constateerde al vóór de coronacrisis een toenemende onduidelijkheid en begripsverwarring, en kwam in juni 2020 met een ongevraagd advies over dit belangrijke staatsrechtelijke thema. “De ministeriële verantwoordelijkheid is de scharnier van de politieke democratie. De onduidelijkheid komt deels voort uit een gebrek aan kennis over juiste constitutionele verhoudingen, waardoor in de politieke praktijk veel en soms onnodige discussie ontstaat. Als een perifeer ziekenhuis in financiële problemen komt, is de minister voor Medische Zorg daarvoor dan verantwoordelijk? En waarop is die zogenoemde stelselverantwoordelijkheid



dan gebaseerd? Hoe zit het met de ministeriële verantwoordelijkheid voor op afstand geplaatste overheidsorganisaties zoals zelfstandige bestuursorganen? Krijgt het parlement wel voldoende, en vooral de juiste, informatie om adequaat te kunnen controleren?" De Afdeling advisering pleit ervoor dat de overheid de informatievoorziening en informatiehuishouding flink verbetert richting parlement, maar ook richting burgers. De Graaf: "Ook hierin heeft de overheid de afgelopen tijd twee gezichten laten zien: de verantwoording en informatieverstrekking in de coronabestrijding worden alom gewaardeerd, maar bleek bij de kinderopvangtoeslagen zacht gezegd zeer gebrekkig. Dat moet echt anders. Een belangrijke prioriteit voor de nieuwe kabinetsperiode."

Het grote ongemak van de coronacrisis – de meeste collega's werkten thuis – heeft aan de Kneuterdijk niet gezorgd voor een lagere 'productie'. De bestuursrechtspraak bleef volop functioneren, mede dankzij digitale middelen. En voor de Afdeling advisering gold zelfs dat zij meer adviezen dan voorgaande jaren heeft uitgebracht, vooral als gevolg van de coronawetgeving. "Wetgeving over onbetreden paden is voor wetgevingsjuristen natuurlijk heel interessant. Sommige regels gingen over steunmaatregelen en extra voorzieningen, andere over het beteugelen van de gezondheidscrisis en die gingen gepaard met grondrechtenbeperkingen. Elementen als bewegingsvrijheid, huisrecht, godsdienstvrijheid, demonstraties, avondklok – alles kwam aan de

orde. Hoewel de belangenafweging steeds pregnant zichtbaar was omdat het zo ingrijpend was en zoveel mensen betrof, is het in de kern hetzelfde werk als bij wetgeving in normale tijden. Het belang van een goed en zorgvuldig advies wordt er alleen maar door onderstreept."

Bij dat werk hielp het dat de digitalisering enorme sprongen maakte. Zo verliep al het overleg, inclusief de traditionele wekelijkse vergadering van de Afdeling advisering, via MS Teams. "We zijn een eerbiedwaardig instituut van bijna vijfhonderd jaar en we hechten aan tradities en vormen. In ons Paleisje aan de Kneuterdijk bekeerde koning Willem II zich in 1848 in één nacht van conservatief tot liberaal. Nu gingen staatsraden bij wijze van spreken in één nacht van digibeet naar digivaardig. Het moest wel." Wel zou De Graaf graag met de voltallige Afdeling advisering weer op de Kneuterdijk vergaderen zodra de situatie dit toelaat. Ook de zogenoemde ceremoniële vergaderingen van de Raad hoopt hij zo snel mogelijk weer fysiek te kunnen houden.

Op 2020 kijkt de vice-president met gemengde gevoelens terug. "In een crisis kun je het maximale van je ervaring, kennis en vaardigheden inzetten. Bestuurders en adviseurs moeten niet bang zijn voor crises, je bewijst juist dan je waarde. In die zin was het een interessant jaar. Maar op een hoger niveau, als je ziet welk leed het heeft veroorzaakt, had ik dit alles vanzelfsprekend liever niet meegemaakt."



Mirella d’Huy-Slootweg (47)

medewerker Interne en Externe Betrekkingen

“2020 was een jaar waarin evenementen en bijeenkomsten vooral niet doorgingen. Normaal organiseren we de hele ceremonie rondom de beëdiging van staatsraden: de zaal, de uitnodigingen, de catering. Op Prinsjesdag zorgen wij ervoor dat de genodigde staatsraden in de Ridderzaal komen. We verloten dan ook plaatskaarten op het Binnenhof onder medewerkers: de stoet met de koning en koningin trekt hier voorbij en iedereen wil een mooie plek bemachtigen. We verzorgen ook de ambassadeurslunch in de Gotische zaal van Paleis Kneuterdijk, om zo de banden met buitenlandse diplomaten aan te halen. Belangrijke mensen, normaal zie je ze nooit, dat maakt het werk zo leuk. Jammer is ook dat we de dienstreizen van de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en van de secretaris niet meer organiseren, allemaal stilgevallen, net zoals symposia en kennisbijeenkomsten. Of de lunch voor oud-leden van de Raad. Nogal wat van hen zijn boven de 80, dan moet je toch extra voorzichtig zijn.

Ik ben hier begonnen in 2018, daarvoor werkte ik als applicatie-beheerder. Toen ik hier solliciteerde, zag ik het pand. Wat statig, pas ik hier wel? Maar het is prettig informeel. Ik heb een geweldige werkplek, een kamer in het Paleisje, met uitzicht op het Lange Voorhout. Maar nu even niet: thuiswerken.

Op 12 maart 2020 zou het jaarlijkse relatieconcert worden gehouden. Alles was klaar, maar Nederland ging in lockdown. Voor het mooie programma, met acrobatiek en moderne muziek, moesten we iedereen – Kamerleden, de Nationale ombudsman, andere hooggeplaatste gasten – afzeggen.

Bijeenkomsten, zoals lezingen zijn nu digitaal. Minder leuk maar het went wel. We plannen nu wel activiteiten, met in het achterhoofd: misschien moeten we het annuleren. Toch is er werk genoeg. Zo heb ik het bestand van ambassadeurs up to date gemaakt. We bereiden ons voor op enkele afscheidsborrels voor staatsraden: die zijn al weg maar het echte vertrek moeten we nog vieren. Ook werken we aan de rechtsstaatgesprekken en de Koninkrijksdag. Ondanks het dagelijkse Teams-overleg missen de collega’s elkaar. Ik hoop dat het snel over is, weer collega’s zien en evenementen organiseren.”

“Het wordt tijd dat we weer leuke evenementen kunnen organiseren.”

Mirthe Buntjer (24)

jurist bij de directie

Bestuursrechtspraak

“Thuiswerken bevalt prima, daar ben ik minstens zo productief.”

“Direct na mijn afstuderen – Recht en Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen – begon de coronacrisis. Na een stage bij het ministerie van Justitie en Veiligheid bezocht ik de In-housedagen van de Raad van State. Ik was eigenlijk benieuwd naar de Afdeling advisering, maar werd blij verrast door het werk van de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor mij betekent dat: iets doen voor de maatschappij door bij te dragen aan de rechtsbescherming. Sinds 1 april 2020 werk ik in de Vreemdelingenkamer. Daar kreeg ik al snel mijn eigen zaken, over verblijfsvergunningen en vreemdelingenbewaring. Zittingen hierover zijn er nauwelijks, bijna alle zaken behandelen we op basis van dossierstukken. Ik schrijf de eerste versie van de conceptuitspraak, die bespreek ik met een senior jurist en uiteindelijk gaat het naar de staatsraad – de rechter die de uitspraak doet.

Vreemdelingenrecht is vaak een zoektocht naar de juiste belangenafweging. Je beoordeelt op basis van de stukken of het besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid rechtmatig is, terwijl er natuurlijk emotionele en verdrietige verhalen achter schuil kunnen gaan. Dat is wel eens lastig.

Veel overleg gaat nu noodgedwongen via Teams of Webex. Het wekelijkse werkoverleg met de unit over wat er speelt naast je eigen zaken, maar ook de begeleiding die ik als nieuwkomer krijg. Echt contact zou natuurlijk fijner zijn, maar de begeleiding is wel één en er is altijd ruimte om vragen te stellen. Thuiswerken bevalt prima, daar ben ik minstens zo productief. Ik ben wel blij dat ik af en toe voor het werk naar de Raad mag komen, daar kan ik mijn collega's ook echt ontmoeten.

Ik ben bij de Raad niet anders gewend dan digitaal te werken. De open, vriendelijke sfeer merk je ook vanaf het beeldscherm. Over een paar jaar hoop ik te worden beëdigd als ambtenaar van staat. Het werken bij de Raad van State bevalt me namelijk erg goed. Maar over een tijdje ga ik toch liever vaker met de fiets naar de Raad.”





Bart Jan van Ettekoven

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

Het was het jaar van de twee klappen. In maart kwam het coronavirus, in december het rapport over de kinderopvangtoeslagen. Dat heeft erin gehakt, zegt Bart Jan van Ettekoven. Het was onwerkelijk. Het was bizar. Weemoedig ook, een diep verlangen naar de mooie jaren, die zeker weer komen. Als liefhebber van jazz en R&B heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak nog wat last van de coronablues.

Goed, thuiswerken heeft z'n voordelen. Geen gereis, geen kantoordrukke, zelf de dag indelen. Maar Van Ettekoven voelde ook de stress: het rechtsbedrijf moest doorgaan terwijl de deuren van de Raad van State in maart tijdelijk dichtgingen. "We werden vergadertijgers aan het beeldscherm. Er waren dagen dat je wel zes uur Teamoverleggen had. Tegen de Kerst werd ik echt moe en plande een korte vakantie. Ik weet nog dat ik op 15 december dacht: nog twee dagen en dan even de stekker eruit. En toen werd het donderdag 17 december – het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag kwam uit, met stevige kritiek op de Afdeling bestuursrechtspraak."

Van Ettekoven kwam al meteen tot de conclusie dat de kritiek in het rapport niet onbeantwoord kon blijven. Er volgden een interview in *Trouw* en een bijdrage in het *Nederlands Juristenblad* dat zijn kant van het verhaal laat zien. Deels context, analyse en verantwoording, maar ook hand-in-eigen-boezem. En de handschoen oppakken om te reflecteren op het eigen aandeel in het geheel. De eerste commentaren op het aandeel van de bestuursrechtspraak waren stevig van toon. Inmiddels is er meer nuance in het debat ontstaan, constateert hij. "Er lag elf jaar rechtspraak over de kinderopvangtoeslag, alle uitspraken staan op onze website. Daar is in al die jaren niet één kritische annotatie over geschreven, dat is

opmerkelijk." Zelf ging de Afdeling bestuursrechtspraak in oktober 2019 om door het belang van de getroffen ouders zwaarder te laten wegen.

Was 2020 het jaar van kritiek, 2021 wordt het jaar van de reflectie. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft twee werkgroepen ingesteld die gaan terugkijken, en vooral: vooruitkijken. De eerste onderzoekt hoe juridisch is omgegaan met de toelagendossiers: waarom is gekozen voor de strikte uitleg van de wet, welke factoren hebben ertoe geleid dat de Afdeling bestuursrechtspraak in oktober 2019 omging, en waarom niet eerder? "Daarbij komt ook aan de orde of we voldoende tegenspraak van de buitenwereld krijgen. We vragen ook rechtbanken en advocatuur naar andere bestuursrechtelijke zaken die te maken hebben met harde wetgeving, harde uitvoering en weinig drukventielen waardoor burgers in de problemen komen."

Een tweede werkgroep buigt zich over rechterlijke oordeelsvorming. Omdat de Afdeling bestuursrechtspraak veel zaken behandelt, is er behoefte aan vaste jurisprudentielijnen. "Maar vaste lijnen in de rechtspraak moet je ter discussie kunnen stellen als deze onbillijk uitpakken. Hoe draagt dat bij aan de rechtszekerheid en rechtsbescherming? We kennen geen vaste structuren of instrumenten om tegenspraak te organiseren. Hoe doen ze het elders? Kunnen we daarvan leren?"

“Vaste lijnen in de rechtspraak moet je ter discussie kunnen stellen als deze onbillijk uitpakken.”

Dat valt allemaal onder het programma van reflectie. Verwachting is dat we in het najaar van 2021 een eindverslag presenteren.”

In december 2020, als de Afdeling bestuursrecht-spraak nog moet bekomen van het rapport over de kinderopvangtoeslag, woedt het coronavirus al maanden door de wereld – ook door de Raad. Als de minister-president op zondagavond 15 maart aankondigt dat Nederland op slot gaat, denkt Van Ettekoven: we moeten alles op alles zetten opdat het rechtsbedrijf kan doorgaan. Er wordt een crisisteam gevormd, er is direct intern overleg en met de Raad voor de rechtspraak. Er wordt begonnen met het coronaproof maken van het gebouw, ook al zijn er vanaf half maart tijdelijk geen fysieke zittingen. “We vroegen partijen of ze wilden afzien van een zitting. Sommigen vonden dat goed, anderen niet. In het begin hielden we zittingen via telehoren, wat moeizaam is met meerdere partijen aan de telefoon. Het was beter dan niks, maar verre van ideaal.”

Tegelijkertijd moest ervoor worden gezorgd dat zo’n vierhonderd collega’s van Bestuursrecht-spraak thuis konden doorwerken. “Onze IT-afdeling verdient hiervoor een groot applaus. Na de voorjaarslockdown gingen zittingen door via MS Teams. Afgezien van enkele technische mankementen verliep dat goed. Aan het eind van de zitting vroegen we hoe het was bevallen en de meesten reageerden positief. Sommigen vonden dit zelfs ‘intensiever’ dan een fysieke zitting: het hoofd van de rechter groot in beeld kwam als ‘directer’ over.” Daarnaast kwamen er ook hybride zittingen: de rechters en griffier in de zittingszaal, pers en in zeer beperkte mate ook publiek – zittingen zijn immers openbaar – en de procespartijen deels via video, deels in de zaal. Dat was experimenteren. Geaccrediteerde journalisten konden een link van de zitting krijgen.

Van Ettekoven spreekt van een ‘lastige balans’ bij hybride zittingen. “Met fysiek aanwezig heb je een ander contact dan met mensen die je op scherm ziet. Omdat de personen die via de video deelnemen niet de hele zittingszaal kunnen overzien, moet je vertellen wie er aanwezig zijn en wat er gebeurt. Dat hoort bij een gelijkwaardige behandeling van de partijen en bij een *fair trial*. De cameraopstelling is nu eenvoudig en statisch. De camera staat achter in de zaal. Personen die via video deelnemen kunnen de rechters goed zien, maar van de andere partijen en hun advocaten zien ze alleen achterhoofden. Film je mensen van voren, dan komt de privacy om de hoek kijken. Wel is er een ‘privacyvak’, daar kun je zitten als je niet in beeld wilt komen.”

Dat raakt aan de kernwaarden van de rechtspraak. Stap één in coronatijd was: de behandeling van zaken moest doorgaan. Twee: als dat gebeurt via video- of hybride zittingen, dan krijg je te maken met privacy, transparantie en openbaarheid. Van Ettekoven haalt een citaat van professor Richard Susskind aan: “*Is court a service or a place?* We zijn bezig met een reis van *place* naar *service* en weten nog niet waar de reis precies naartoe gaat. Wat we wel weten is dat videozittingen onderdeel zullen blijven van het palet aan zittingen. Maar er zijn nog wel aandachtspunten. Bijvoorbeeld de appellante tijdens een livestream van een zitting, die niet herkenbaar in beeld wilde.

“We moesten alles op alles zetten om het rechtsbedrijf te kunnen laten doorgaan.”



“Op ons advies droeg ze een grote hoed. Dat werkte. Verder was afgesproken dat haar naam niet werd uitgesproken tijdens de zitting. Dan moet je heel goed opletten dat niemand dat dan ook doet. Dat is het risico van livestream en direct uitzenden.”

Ook herinnert Van Ettehoven zich de advocaat die zei: als de zaalbode procespartijen, publiek en pers naar binnen laat, en anderen zitten nog in de digitale wachtkamer, dan weten die video-partijen niet wat in de tussentijd wordt besproken. Ben je dan wel echt transparant? Behandel je partijen dan gelijkwaardig? Goede input.”

Zo'n reactie van een advocaat past binnen het ideaal waarin de Afdeling bestuursrechtspraak meer en meer de dialoog zoekt met de buitenwereld. Zo moet in kaart worden gebracht welk type zaak, welke partijstelling en welk onderwerp zich lenen voor hybride of videozittingen. Klantwaarderingsonderzoeken helpen daarbij. “Hoe was de communicatie, de ontvangst, het verloop in zittingszaal? Intern hebben we dat al geëvalueerd, we hebben ook al gesprekken gevoerd met de pers, advocaten en procesgemachtigden van bestuursorganen. Daar leren we van. Zo vonden we het een goed idee videozittingen via YouTube toegankelijk te maken. Maar uit gesprekken met

collega's en advocaten bleek dat niet iedereen dat waardeert. Zo'n opname blijft tot in lengte van dagen te zien. Met een livestream wordt de openbaarheid gediend, maar daarna moet het klaar zijn.”

Die dialoog wordt ook gevoerd in de vreemdelingenrechtpraktijk. De Vreemdelingenwet staat toe dat uitspraken verkort worden gemotiveerd, maar niet iedereen is daar blij mee. “We zijn in gesprek gegaan met rechtbankrechters, vreemdelingenadvocaten, de IND en wetenschappers. Hoe gaan we met die kritiek om? Alles uitschrijven is logistiek onmogelijk. Bovendien lijken te veel zaken op elkaar. Uiteindelijk hebben we ervoor gekozen enkele uitspraken uit te schrijven en in andere uitspraken daar weer naar te verwijzen.” Deze pilot wordt nu onderzocht door de Rijksuniversiteit Groningen. Van Ettehoven: “Gesprekken met advocaten en bestuursorganen zijn nieuw, vroeger spraken we vooral met de rechtbanken. Ook in de reflectie naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagzaken gaan we in den brede de dialoog aan, met ouders, gemachtigden, rechtbanken en rechtswetenschappers.” De twee klappen van 2020 worden in 2021 op deze manier productief gemaakt. Leren van het verleden, voor betere bestuursrechtspraak.



Shanti Bishesar-Ramautar (55)

zaalbode en receptiemedewerker

“Ik ben begonnen bij de bodekamer, waar ik ook de post rondbracht. Iets vergelijkbaars deed ik bij een vorige werkgever. Op zoek naar een nieuwe baan zag ik een vacature bij de Raad van State – ik moest wel googelen wat dat precies is. Na een korte sollicitatieprocedure kreeg ik als uitzendkracht de baan. En werd met open armen ontvangen, niks formeel!

Het leuke hier is dat ik word behandeld als een volwaardige medewerker, niet ‘slechts’ als een uitzendkracht. Mensen zijn aardig, ook de rechters – die hier staatsraden heten – maken gewoon een praatje met me.

Toen ik twee jaar bij de bodekamer zat, vroegen ze of ik zaalbode wilde worden. Omdat ik wil bijleren, heb ik ja gezegd. Het werk past goed bij me, omdat ik altijd vrolijk en vriendelijk ben, en ook dienstbaar. Tijdens een zitting zorg ik voor de koffie en dat het water klaar staat. Nu, tijdens corona, ben ik vanaf het begin tot het einde in de zittingszaal omdat ik er ook voor moet zorgen dat de videoverbinding werkt en de desks steeds schoon zijn. De behandeling van een rechtszaak probeer ik altijd te volgen. Ik denk wel eens: waarom vraagt de staatsraad dit en dat niet? Maar ik moet natuurlijk mijn mond houden. Soms zie je verdrietige mensen, die hebben heel wat meegemaakt in procedures.

Als er een bijzondere zitting is geweest, dan vertel ik daar thuis over. Bijvoorbeeld over de gaswinning in Groningen, een zaak die veel in het nieuws is geweest. Het is toch bijzonder dat je dat mag meemaken.

Alle bezoekers houden zich in het gebouw netjes aan de coronamaatregelen. Ik zit ook aan de receptie en dan zie je procesdeelnemers binnenkomen. Soms vergeten ze hun mondkapje of staan ze te dicht bij elkaar. Dan zeg ik er iets van en daar hebben ze altijd begrip voor.

Hier wil ik nog wel een tijdje blijven. Hopelijk met een vast contract, en wie weet – tot mijn pensioen.”

“Soms zie je verdrietige mensen in de zittingszaal.”

Simon van Oort (29)

*wetgevingsadviseur bij
de directie Advisering*

“Alle ruimte om een eigen oordeel te vormen.”

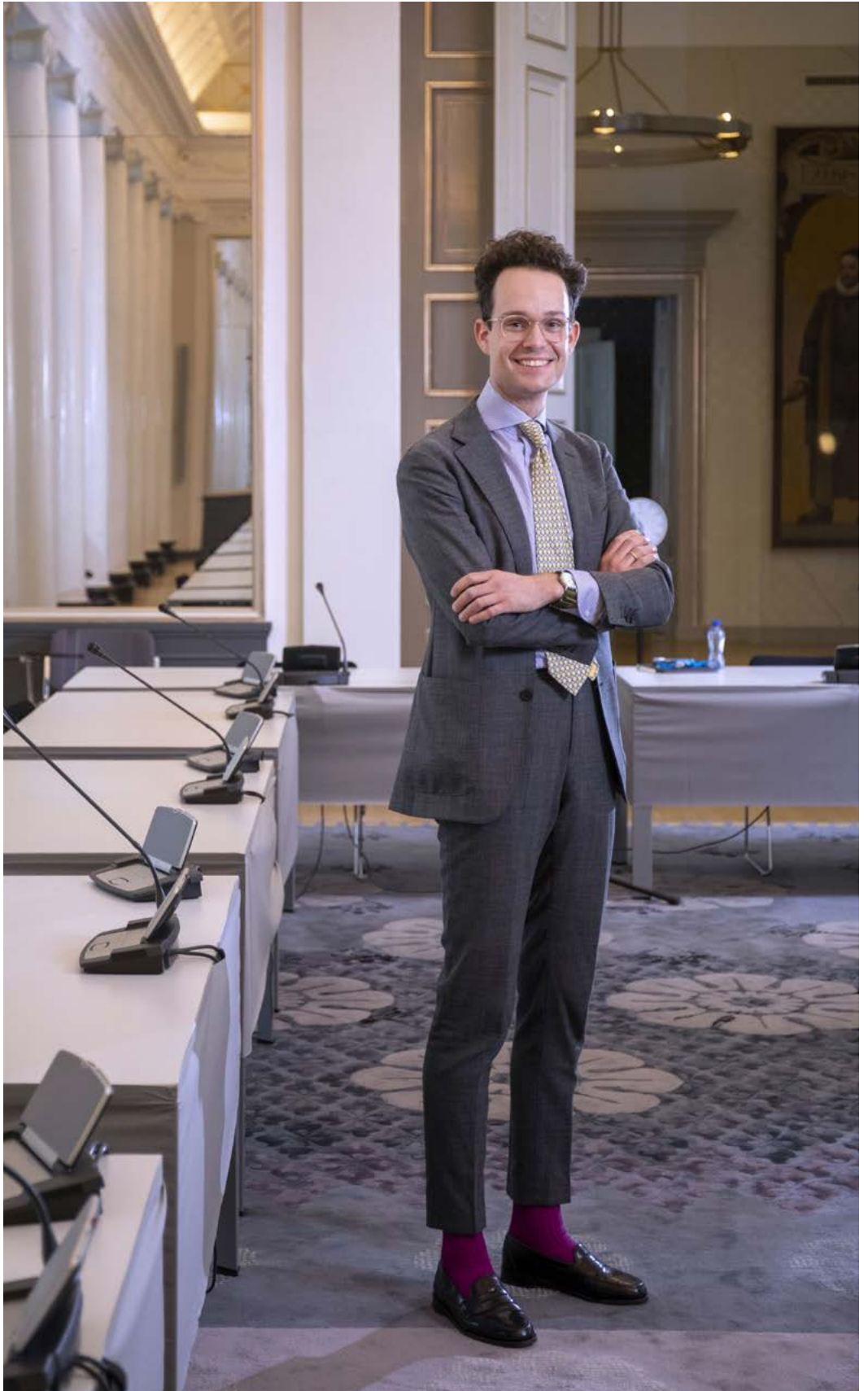
“In september 2018 ben ik begonnen als trainee wetgevingsadviseur, na studies geschiedenis in Oxford en rechten in Utrecht en Leiden. Na mijn opleiding aan de Academie voor Wetgeving kwam ik in vaste dienst als wetgevingsadviseur.

Alle nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur worden voor advies naar de Afdeling advisering gestuurd. Enkele staatsraden en enkele wetgevingsadviseurs voeren een juridische, een beleidsanalytische en een wetstechnische toets uit. Daaruit volgt een eerste, interne advies. Na nog enkele aanpassingen wordt het advies vastgesteld. Als jonge wetgevingsadviseur denk ik in dat hele proces mee en krijg ik alle ruimte om een eigen oordeel te vormen en tegengas te geven, als ik dat nodig vind.

De mooiste klus in 2020 ging over de grondrechtelijke aspecten van de coronamaatregelen. Die waren in het begin van de coronatijd gebaseerd op noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's. De Tweede Kamer vroeg aan ons of die basis wel voldoende was. In heel korte tijd hebben drie staatsraden en drie juristen, onder wie ik, daarover een advies opgesteld. Dat was een zeer hectisch proces, maar buitengewoon boeiend en maatschappelijk enorm relevant. Onze conclusie: er is een steviger wettelijk fundament nodig voor de noodzakelijke, beperkende maatregelen. Omdat ik toch in de materie zat, mocht ik ook meewerken aan het advies over de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19, de zogeheten coronawet. Dat was avonden en weekenden doorwerken, maar met groot plezier en teamgeest. Werk met voldoening: vanuit je eigen expertise een bijdrage leveren aan iets dat iedereen in het land direct raakt.

Nu werken we vooral thuis. Dat gaat, vooral dankzij het fantastische werk van onze IT-afdeling, prima, hoewel onze zoon Finn, geboren in december, soms ook tussendoor de nodige aandacht vraagt.

Ook als het straks rustiger wordt met coronavoorstellen, heb ik nog voldoende werk als kwartiermaker Wet open overheid (Woo). De Raad valt niet onder Wet openbaarheid van bestuur maar in de toekomst wel onder de Woo, met uitzondering van bestuursrechtspraak. Samen met een collega bereiden we de organisatie daarop voor.”





Rob Visser

secretaris van de Raad van State

Het is januari 2020 en Rob Visser, dan vier jaar secretaris, begint aan zijn laatste volle jaar – in maart 2021 zwaait hij, pensioengerechtigd, af. Dat jaar rustig afbouwen zit er niet in, dat is niet zijn aard. Maar hij weet dan nog niet dat dit misschien wel zijn drukste jaar ooit zal worden.

Visser is dan net terug van een tweedaags managementoverleg in Noordwijk, waar hij met alle leidinggevenden binnen de Raad van State heeft gesproken over de activiteiten voor 2020 en erna. Een van de grote ambities: de samenhang binnen de organisatie meer gestalte geven.

“Tussen bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering zit traditioneel enige afstand”, zegt Visser. “Het is van belang de gezamenlijkheid sterker in beeld brengen.” Dat zou moeten gebeuren door gemeenschappelijke activiteiten op ICT- en HRM-gebied. Ook zou in 2021 voorzichtig worden vooruitgekeken naar 2031 – dan bestaat de Raad van State precies vijfhonderd jaar.

Intussen gaan de gewone activiteiten door, zoals de jaarlijkse relatiebijeenkomst in de Gotische zaal op 12 maart. Maar als de artiesten – muzikanten van het conservatorium, acrobaten – zich voorbereiden op de generale repetitie, laat de minister-president het woord ‘lockdown’ vallen. De bijeenkomst wordt subiet afgeblazen, het gebouw gaat op slot. Visser: “Er zijn collega’s die ik sinds maandag 16 maart 2020 niet meer persoonlijk heb gezien. Heel bizar!”

Dan daalt ook het besef in: rechtspraak en wetgevingsadvisering mogen in een democratische rechtsstaat nooit stoppen. Maar wat betekent dat? “We wisten niet precies wat we moesten doen, wel dat het snel moest. Uitgebreid sonderen kon ook niet, want fysieke ontmoetingen werden zoveel mogelijk beperkt.” Snel werd een raamwerk

in elkaar gezet, zodat tenminste de meest urgente zittingen kon doorgaan.

Visser: “Er waren collega’s, zoals die van de catering, die hun eigen werk niet meer konden doen. Zij kregen andere taken, zoals het bewaken van looproutes en de anderhalvemeterafstand in de publieksruimte bij de rechtszalen. Anderen gingen post inscannen zodat de thuiswerkende collega’s de stukken digitaal konden ontvangen. Weer anderen brachten officiële documenten bij mensen thuis. Iedereen toonde zich enorm flexibel in deze onwerkelijke situatie.”

Nu stond thuiswerken al op de agenda van de Raad. “Enkele jaren geleden vroegen collega’s al: is het denkbaar dat we één dag in de week thuis werken? Dat werd toen gezien als een hele omslag die nogal tijd kost. Maar toen het eenmaal moest, gebeurde het gewoon.” Makkelijk was het niet. Een laptop hebben de meesten wel, maar er zijn veel verschillende merken, software en browsers in gebruik. Dat was een hele klus voor de IT-afdeling. Desondanks was de productie hoger dan normaal: er werden meer uitspraken gedaan en meer wetgevingsadviezen (veelal over coronagerelateerde spoedwetten) uitgebracht. “Daar zie ik het grote verantwoordelijkheidsgevoel van onze mensen: we zullen laten zien dat we dit kunnen. Die periode liet zien dat de Raad een geweldige vitale organisatie is. Wie durft het nog stoffig te noemen?”

Op de achtergrond draait het crisisteam (de vice-president, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de secretaris, twee directeuren en het hoofd van de afdeling Communicatie) op volle toeren. “We moesten in een snelkookpan leren hoe MS Teams werkt. Het was varen in de mist. Van collega’s kregen we tegengestelde ervaringen. De een vond het thuiswerken heerlijk

en wilde niet meer terug, de ander stond bij wijze van spreken al bij de voordeur om weer op kantoor te kunnen werken. De jonge collega's die net naar Den Haag waren verhuisd, in een klein appartement wonen en nog nauwelijks een sociaal netwerk hebben, hadden het zwaar. Voor hen ging de deur af en toe open."

Het thuiswerken begon met een filmpje dat collega's maakten van de thuiswerkplek en waarover op afstand arbo-advies werd gegeven. Een groot probleem was dat honderden thuiswerkers moesten worden aangesloten op het netwerk van de Raad, en dat in enkele dagen, met een veilige verbinding. Het lukte. Als Visser erop terugkijkt, spreekt hij van een 'professioneel gezien buitengewoon spannende tijd'. En dat bedoelt hij vooral positief. "We hebben zaken voor elkaar gekregen die normaal drie tot vier jaar zouden kosten, nu moest het direct. Ik herinner me nog de nieuwjaarspeech in januari 2020: onze ambitie was dat we eind 2020 in de richting van een papierloze organisatie gaan, met het besef dat het zeker niet voor iedereen haalbaar zal zijn. Vanaf 16 maart 2020 wás het al zo ver, zelfs verstokte collega's 'die nooit zonder papier konden' werken nu papierloos." Dat proeft Visser vooral aan het begin van de tweede golf: mensen vinden hun modus vivendi. "De sfeer ging van: corona krijgt ons er niet onder, daarna: 'het mag wel eens afgelopen zijn', en nu: 'we redden het best zo'."

Voor Visser komt er dan, als verantwoordelijke voor het personeelsbeleid, een extra kwestie bij. Thuiswerken kan leiden tot een organisatie die uit individuen bestaat, terwijl 'samenhang' toch het toverwoord was na de managementbijeenkomst in Noordwijk. "Er kwamen activiteiten op afstand, we maakten goed zichtbaar dat iedereen bij de Raad hoort – zoals met speciale RvS-mondkapjes – en er kwamen lezingen en cursussen via Teams.

“We hebben zaken voor elkaar gekregen die normaal drie tot vier jaar zouden duren.”

Maar er zijn ook collega's waar we actief achteraan moeten om ze in beeld te houden. En extra aandacht voor de nieuwkomers. Coaching, de informele kant en de sociale component worden juist dan heel belangrijk."

Een voordeel was wel dat al in december 2019 de digitale bibliotheek ('kennisplein') beschikbaar was – "We hadden een vooruitziende blik", lacht Visser. "Handboeken als e-books, jurisprudentietijdschriften en vakbladen, alles is er digitaal te raadplegen. De kennisorganisatie was al corona-proof, voordat corona uitbrak. Ook de dossiers zijn gedigitaliseerd." Een technische opgave was de omschakeling van twee beeldschermen op kantoor naar een laptop thuis. In de loop van 2021 worden de thuiswerkplekken professioneel ingericht: thuiswerkers krijgen een laptop, telefoon, één of twee beeldschermen en apparatuur om digitaal te vergaderen. Een hele operatie: het wordt bij zo'n 500 mensen uitgevoerd.

Het HRM-beleid kreeg in 2020 nog een extra impuls, toen begonnen werd de 'klassieke' afdeling personeelszaken om te bouwen naar een afdeling Personeel & Organisatie. Volgens Visser maakt de Raad op dat gebied relatief veel gebruik van externe ondersteuning. "Daar is de organisatie

Interviews

nu te groot voor. Opleiding, training, op inhoud en op management – dat gaan we meer in huis organiseren. Daar heb je een professionele afdeling P&O voor nodig. Zo worden we toekomstbestendiger, ook met het oog op 2031.”

Visser zelf zal het niet meer van dichtbij meemaken. Hij blikt nu vooral terug. “De ervaring in het coronajaar zal ik niet snel vergeten. Ik kijk daar ook met trots op terug, ook op het stimuleren van de samenhang. In de jaren dat ik er zat, maar schrijf het niet op mijn conto, is de relatief gesloten Raad opener geworden. We hebben meer contact

met de buitenwereld. De toegenomen mobiliteit – veel jonge mensen erbij – heeft van de Raad een dynamisch bedrijf gemaakt.”

Maar hij is nog niet klaar. Zijn laatste werkdag was 10 maart 2020. De dag daarna is zijn eerste werkdag als projectleider van de aangekondigde reflectie: welke lessen kan de Afdeling bestuursrechtspraak trekken uit de kritiek van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag? “Ik stelde me in op een ambtelos bestaan. Toen kwam dit verzoek. En als de Raad van State dat vraagt, zeg je geen nee.”





Marja Horstman (59)

nieuwe secretaris van de Raad van State

“De democratische rechtsstaat loopt als een rode draad door mijn loopbaan. Dat begon al bij de Nederlandse Politieacademie, waar ik na het VWO ging studeren. De politie waarborgt onze grondrechten van opsporing tot bijvoorbeeld het begeleiden van demonstraties. Ik was gemeenteraadslid en plaatsvervangend gemeentesecretaris, dan zit je, op lokaal niveau, in het hart van het openbaar bestuur. Daarna werd ik officier van justitie in Den Haag en plaatsvervangend hoofdofficier van justitie in Dordrecht. De laatste tien jaar werkte ik bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, sinds mei 2016 als plaatsvervangend directeur-generaal. In die functie bescherm je de nationale veiligheid en daarmee de rechtsstaat.

“Ik zie uit naar het leggen van verbinding.”

Toen ik de vacature zag voor secretaris van de Raad van State dacht ik: zo’n post komt maar één keer voorbij. Dichter bij de rechtsstaat kun je bijna niet komen. Natuurlijk kende ik het werk van de Afdeling advisering, van de wetsvoorstellen die de AIVD raken. In haar adviezen wordt het belang van de bestuurlijke werkelijkheid en de uitvoeringspraktijk meegewogen. En met de Afdeling bestuursrechtspraak kwamen we met de AIVD in aanraking als er werd geprocedeerd over inzageverzoeken op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of bij geschillen op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken.

Bij de Raad van State ga ik werken met en voor ongeveer 70 staatsraden en 550 medewerkers. Tijdens mijn eerste kennismakingsrondes in februari merkte ik al: hier ligt de lat hoog en dat zijn we ook verplicht. Ik zie veel passie en gedrevenheid. Prettig is dat de organisatie zelf supporting is – we hebben alles in huis – en dat we zijn ondergebracht in één gebouw, dat ook nog eens bijzonder mooi is. Maar het is ook een instituut dat midden in de samenleving staat.

Ik zie ook de grote wendbaarheid van de mensen die bij de Raad werken. Thuiswerken, de grote IT-inspanningen sinds corona, elkaars werk overnemen indien nodig. Ik zie vooral uit naar fysieke ontmoetingen. Ik zoek altijd verbinding tussen mensen, zowel intern als extern. Mijn nieuwe collega’s zullen dat woord nog vaak van me horen: verbinding.”