

Datum

19 november 2021

Onderwerp

Eerste reactie NVvR op het reflectierapport van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kinderopvangtoeslagzaken.

Meer ruimte voor rechterlijke reflectie

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is blij met het reflectierapport van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kinderopvangtoeslagzaken¹. Het openbare verslag getuigt van durf. De afdeling bestuursrechtspraak geeft onomwonden toe te lang te hebben vastgehouden aan de “alles of niets-lijn” bij de uitleg van de wetgeving inzake de kinderopvangtoeslag. Daardoor zijn ouders in de problemen gekomen. De afdeling bestuursrechtspraak vindt in retrospectief dat zij deze ouders betere rechtsbescherming had moeten bieden en biedt daarvoor excuses aan.

Verhouding eerste en twee lijn

Rechters reflecteren onderling vaak op hun uitspraken. Door het systeem van rechtspraak in eerste en twee aanleg is er per definitie ruimte om een rechterlijke uitspraak opnieuw te toetsen. Maar in de kinderopvangtoeslagzaken ging het precies op dit punt mis. Toen bestuursrechters in de zogeheten eerste lijn (bij de rechtbanken) constateerden dat toepassing van de wet onevenredig hard kon uitpakken voor ouders die slechts gedeeltelijk niet aan de wettelijke voorwaarden hadden voldaan, vonden zij geen gehoor bij de afdeling bestuursrechtspraak die zaken in hoger beroep behandelt (de zogeheten tweede lijn). Ook was voor de rechtbanken niet zichtbaar dat de afdeling bestuursrechtspraak in sommige zaken ruimte zag en ook nam om zaken op zitting te schikken.

Al eerder reflecteerden de rechters in de eerste lijn op hun eigen rechterlijke handelen in de kinderopvangtoeslagzaken.² Nu ook de reflectie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is verschenen, is het tijd werk te maken van het verbeteren van de communicatie tussen beide.

De NVvR onderschrijft de conclusie uit het reflectierapport dat de uitwisseling van informatie tussen rechtbanken en de afdeling bestuursrechtspraak beter moet, zowel kwalitatief als organisatorisch. De NVvR wil daarbij graag een bijdrage leveren om de dialoog tussen de verschillende gerechten te verbeteren.

¹ [Uitkomst van het reflectieprogramma in kinderopvangtoeslagzaken - Raad van State](#)

² Recht vinden bij de rechtbank; lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken, rapport van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken. Zie [Toeslagenaffaire: 'Belang rechtsbescherming individu moet zwaarder wegen dan vaste lijn jurisprudentie' \(rechtspraak.nl\)](#)

Rechtseenheid, rechtszekerheid, rechtsbescherming

De rechter past de wet toe in individuele gevallen. De strenge uniforme uitleg die de afdeling bestuursrechtspraak in de kinderopvangtoeslagzaken volgde, diende de rechtseenheid en de rechtsgelijkheid en dus de rechtszekerheid. De keerzijde daarvan was dat in gevallen met beperkte tekortkomingen geen evenredige uitkomst werd bereikt. De balans was dan zoek. De NVvR vindt rechtseenheid en rechtszekerheid belangrijk. Het systeem van rechtspraak in twee feitelijke instanties is daarop ook gericht. Maar ook is van belang dat recht wordt gedaan aan de rechtszoekende in het concrete geval.

In de kinderopvangtoeslagzaken is dat niet goed gegaan. Het is daarom belangrijk dat rechters blijvend met elkaar en met derden zoals de Nationale Ombudsman in gesprek gaan over het vinden van evenwicht tussen rechtseenheid en individuele rechtvaardigheid.

De organisatie van het werk

Rechters moeten open staan voor feedback op hun uitspraken; van hoger beroepsrechters, van wetenschap en maatschappij. Rechters moeten kritisch blijven op hun eigen rechterlijke taakvervulling en moeten zich rekenschap geven van hun verhouding tot wetgever en bestuur. Hierover moeten zij ook met elkaar in gesprek. De NVvR onderschrijft de conclusie van de afdeling bestuursrechtspraak dat er meer ruimte zou moeten komen voor rechterlijke oordeelsvorming, zeker als – zoals de afdeling schrijft – “verstand en hart elk een andere kant op wijzen”. Als rechters bepaalde knelpunten ervaren moeten zij de tijd nemen om dat met elkaar te bespreken. Zij moeten er alert op zijn dat binnen het proces van rechterlijke besluitvorming hiervoor niet alleen formeel, maar ook feitelijk gelegenheid wordt geboden. De kinderopvangtoeslagzaken hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat een efficiënte organisatie van het werk binnen de rechtspleging niet ten koste mag gaan van een rechtvaardige belangenafweging in het individuele geval.

De positie van de rechter ten opzichte van de wetgever

Bestuursrechtspraak betekent het maken van keuzes, zowel over de algemene uitleg van de wet als over de rechtstoepassing in individuele gevallen. In de praktijk leidt dit soms tot dilemma's. Als de rechter de wet te streng uitlegt – zoals de afdeling bestuursrechtspraak toegeeft te hebben gedaan – ligt het verwijt voor de hand dat de rechter te veel respect heeft voor de wet. In andere gevallen wordt de rechter daarentegen verweten de wil van de wetgever te weinig te volgen.

Deze dilemma's zijn niet exclusief voor de bestuursrechtspraak. De verhouding tussen wetgever en rechter is de laatste jaren vaker onderwerp van gesprek. De NVvR hecht eraan dit gesprek open te voeren. Als rechters het gevoel krijgen dat bepaalde keuzes van de wetgever rechtvaardige beslissingen in de weg staan, moeten zij dit kunnen signaleren. Dat kan door in concrete uitspraken aandacht voor het probleem te vragen, maar de NVvR vindt dat er ook andere mogelijkheden moeten worden onderzocht. Kwalitatief goede en toepasbare wetgeving is in het belang van de hele Nederlandse samenleving. Met de afdeling bestuursrechtspraak vindt de NVvR dat verder moet worden onderzocht hoe wetgever en rechter belangrijke informatie aan elkaar kunnen terugkoppelen, met respect voor de onderscheiden posities van de staatsmachten.

Conclusie

De NVvR vindt het belangrijk dat rechters en officieren van justitie (durven) reflecteren op hun eigen functioneren. Dat de afdeling bestuursrechtspraak fouten uit het verleden durft te erkennen, getuigt van reflectief vermogen. Het organiseren van tegenspraak is echter lang niet altijd vanzelfsprekend. Tijd en ruimte om echt met elkaar in gesprek te gaan ontbreekt vaak. De NVvR vindt dat er binnen de rechtspraak hiervoor meer ruimte moet worden gemaakt.