

Luc Verhey
(foto: Lambert de Jong)

INTERVIEW MET HOGLERAAR STAATSRECHT LUC VERHEY

'DE FEITEN VASTSTELLEN IS BIJNA NOOIT GEMAKKELIJK'

Luc Verhey is staatsraad bij de afdeling advisering van de Raad van State en hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Leiden (Kirchheimerleerstoel). Eind vorig jaar verscheen zijn boek *De zoektocht naar de feiten** waarin hij schrijft over feiten, waarheden en leugens in de democratische rechtsstaat. M&P sprak met hem.

IVO PERTIJS

Mijn zoektocht begon met een verzoek om iets te schrijven over *post-truth politics*. Dat is een Engelse term die in wetenschappelijke kringen staat voor het verschijnsel dat bepaalde politici, als ik het huiselijk zeg, een loopje met de waarheid nemen. Zij doen de waarheid geweld aan om daarmee politiek te bedrijven. Daarbij wordt al snel naar Donald Trump verwezen die zijn Twitter-account mis- of gebruikte om onwaarheden te verspreiden – en niet zonder gevolgen. *Post-truth politics* werkt door op de wijze waarop het staatsrecht en ons staatsbestel functioneren. Ik schreef hierover voor de jaarlijkse staatsrechtconferentie. Daaruit vloeide dit boek voort', legt de hoogleraar uit. Maar het heeft ook te maken met zijn werk bij de Raad van State. Als staatsraad ziet Verhey samen met zijn collega's alle wetgeving langskomen. 'Bij de afdeling advisering kijken we naar de motivering van het wetsvoorstel. Wat is het probleem dat men probeert op te lossen? Is het wetsvoorstel het geëigende middel om het probleem op te lossen? Hoe wordt dat gemotiveerd? Daarvoor zijn de feiten van groot belang. Heeft men zich gebaseerd op wetenschappelijke rapporten of op geluiden uit de uitvoering? Heeft men überhaupt goed op de uitvoerbaarheid van de wet gelet? Daar is feitelijke informatie vanuit de uitvoeringsorganisaties voor nodig, maar ook vanuit de samenleving zelf. Het is belangrijk om die op een rijtje te zetten en er een goede analyse op los te laten, om vervolgens een goede wet te maken', vertelt Verhey.

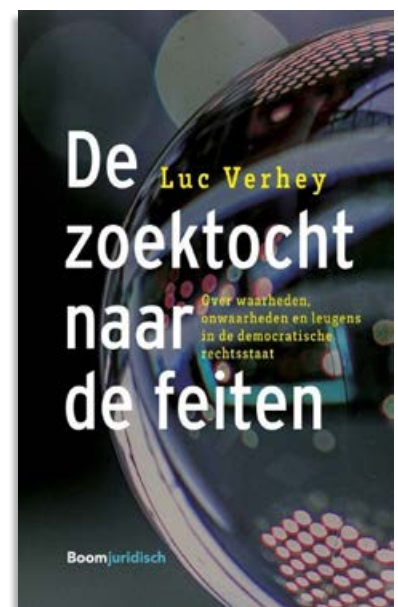
In hoeverre biedt de Grondwet bescherming tegen politici en burgers die bewust onwaarheden verspreiden?

'Die bescherming is op dit moment beperkt. Anders dan in andere landen heeft onze Grondwet twee belangrijke kenmerken. Ten eerste is onze Grondwet open van karakter. Dat wil zeggen dat er veel overgelaten wordt aan de interpretatie in de praktijk. Er bestaat veel ruimte voor de wetgever, het bestuur,

de rechter en de samenleving om die Grondwet verder in te vullen. Daarnaast is er geen rechterlijke instantie die het laatste woord heeft over de interpretatie van de Grondwet. Anders dan in bijvoorbeeld Duitsland hebben we geen constitutioneel hof. In het regeerakkoord staat nu wel een passage over constitutionele toetsing. Dat zou kunnen in de vorm van een constitutioneel hof. Als we dat zouden willen is daarvoor een grondwetswijziging nodig en dat duurt lang. Het betekent dat interpretatie op dit moment moet plaatsvinden door regering en parlement. Dat is een open proces waarin de wetgever het laatste woord heeft.

In de traditionele opvatting is de Grondwet een soort slaperdijk. Dit betekent dat de Grondwet in de dagelijkse praktijk niet zo'n grote rol speelt. De Grondwet wordt pas belangrijk als het erom gaat spannen en de democratische rechtsstaat op het spel staat. De vraag is of dat nog van deze tijd is. Er wordt nu gesproken over grondwetswijzigingen die de Grondwet meer betekenis zouden kunnen geven. Het constitutioneel hof is daarvan een voorbeeld. Een ander voorstel dat in eerste instantie nu door het parlement is goedgekeurd, is het referendum. Dat zou een grote verandering van ons staatsbestel kunnen betekenen. Maar aan die vernieuwingen zitten ook nadelen. De vraag is of daarin de echte oplossing ligt. Bij de interpretatie van de Grondwet moeten we een balans zien te vinden tussen wat Kees Schuyt noemt 'de veelheid en de eenheid'. Enerzijds zijn we allemaal individuen met rechten en belangen. Daar moet bij de grondwetsinterpretatie rekening mee worden gehouden. Daarom hebben we grondrechten. Anderzijds is er het algemeen belang, de eenheid die we als samenleving vormen en de gemeenschappelijkheid die moet plaatsvinden in de besluitvorming door de overheid. Het vinden van een balans tussen eenheid en veelheid heb ik in mijn boek toegepast op het representatiebegrip. Ik heb bezwaar tegen de interpretatie van het representatiebegrip door de commissie-Remkes. De commissie ging ervan uit dat er bepaalde burgers

zijn die inhoudelijk onvoldoende vertegenwoordigd worden in het parlement. Het kiesrecht moet volgens de commissie veranderen om de stem van die individuele burger daar beter te horen. Dat veronderstelt een bepaalde keuze. Volksvertegenwoordigers zijn zo als het ware een spreekbuis van bepaalde deelbelangen, bijvoorbeeld de belangen van de ondernemers of de Limburgers. Als je het representatiebegrip zo opvat, dan bestaat het risico dat elke groep in de verkondiging van zijn eigen waarheid blijft hangen en het algemeen belang ondersneeuwt. Uiteindelijk moeten die deelbelangen tegen elkaar worden afgewogen. Volksvertegenwoordigers moeten dus niet alleen naar deelbelangen, maar ook naar het algemeen belang kijken. Je moet concessies doen en compromissen sluiten. Als elke coalitiepartij alleen maar kijkt naar de belangen van de eigen achterban, dan komt er nooit een regeerakkoord. Dat bedoel ik met het zoeken van een balans tussen eenheid en veelheid dat door Schuyt is verwoord.'



* *De zoektocht naar de feiten* verscheen in 2021 bij uitgeverij Boom juridisch.



Amsterdam, september 2021 (foto: Ivo Pertijs)

Een ander probleem dat u aansnijdt is dat de feiten in het wetgevingsproces niet voldoende aandacht krijgen.

'Inderdaad. De mismatch tussen wetgeving, beleid en uitvoering heeft ertoe te maken dat er in elk geval niet altijd en ook niet goed genoeg gekeken wordt naar de consequenties van een bepaald voorstel voor de uitvoering. De signalen die uit de uitvoering komen, komen onvoldoende door in het politieke proces. Soms ook worden die signalen onvoldoende serieus genomen. Als je een politiek compromis wil sluiten, dan ben je eigenlijk al blij als er een meerderheid in het parlement is. In dat geval komt het niet altijd goed uit als vanuit de uitvoering wordt gezegd dat de wet niet goed uitvoerbaar is. Het komt ook voor dat als de wet in werking is, er signalen komen dat er iets verkeerd gaat in de praktijk. Dat maakten we op een extreme manier mee tijdens de Toeslagenaffaire. Als we wetgeving zo ingewikkeld maken, zoals bij toeslagen, dan krijg je in de hele keten naar de uitvoering en de samenleving al snel problemen. Het ging overigens in dat geval niet alleen bij de wetgeving verkeerd, maar ook in de uitvoering bij de Belastingdienst, op het departement en bij de rechterlijke macht.'

Bij de Toeslagenaffaire ging het ook over de informatievoorziening richting de Kamer. Wat moet en kan er op dit punt veranderen?

'In de Toeslagenaffaire is de Kamer meermaals onjuist en onvolledig geïnformeerd. Dat mag niet gebeuren. De vraag is hoe je dit effectief kunt voorkomen. In het verkeer tussen ministeries en de Kamer moet zoveel mogelijk openheid van zaken worden gegeven, ten eerste in het wetgevingsproces in de memories van toelichting. In alle openheid moet de afweging zichtbaar worden die leidde tot het wetsvoorstel met de voors en de tegens en de afgewogen alternatieven. Met ook de adviezen erbij van de uitvoeringsorganisaties, de Raad van State en andere instanties zodat het parlement zo volledig mogelijk is geïnformeerd als het een besluit neemt. De toelichtingen schieten soms tekort. Het gebeurt regelmatig dat ze niet goed toegankelijk zijn of te uitgebreid, waardoor parlementariërs door de bomen het bos niet meer zien. Soms ook zijn toelichtingen te eenzijdig, omdat ze te zeer uitgaan van een bepaalde politieke opvatting. Dat wetgeving ook politiek is, is logisch, maar soms wordt de toelichting een soort pleitnota waarin bepaalde feiten en

tegenargumenten onbelicht blijven. Op dat punt is verbetering noodzakelijk. Dit voor wat betreft de wetgeving. Daarnaast is er de parlementaire controle. Ook als er iets verkeerd gaat in de uitvoering geldt dat alle informatie naar de Kamer moet. Soms blijkt het moeilijk om de feiten boven tafel te krijgen. De informatiehuishouding op de departementen is lang niet altijd op orde. Ook voor ambtenaren is het dan moeilijk om aan de goede informatie te komen en blijken later bepaalde gegevens toch beschikbaar, terwijl eerder was gezegd dat die er niet waren. Dat leidt tot hoog oplopende politieke discussies. Het is daarom van groot belang dat departementen hun informatiehuishouding op orde brengen. Daar wordt op dit moment aan gewerkt.'

Tegelijkertijd houden ambtenaren ministers wel eens uit de wind.

'Je wil als ambtenaar niet dat je minister in de problemen komt. Maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat een ambtenaar zijn minister steeds naar de mond moet praten of informatie op een eenzijdige manier moet voorstellen. Er wordt vaak gedacht dat dat altijd te kwader trouw gebeurt, dat ambtenaren doelbewust informatie achterhouden. Maar ik denk dat het subtieler ligt. Er sluipt soms vanuit de op zichzelf begrijpelijke wens om de minister te beschermen een soort partijdigheid in de informatievoorziening. Dit bedoel ik met de minister uit de wind houden; verondersteld wordt dat bepaalde informatie de minister in de problemen kan brengen. Maar ja, dat is natuurlijk niet de manier waarop we in een democratie het parlement van informatie moeten voorzien. Daarbij komt dat zo'n houding bijna altijd averechts werkt. Als later blijkt dat de informatie niet juist of onvolledig was, heeft de minister alsnog een groot probleem. Er is wel één uitzondering op de informatieplicht. Het parlement hoeft niet geïnformeerd te worden als dat in strijd is met het belang van de staat, zegt de Grondwet. Er zit dus een bepaalde uiterste grens aan, maar de hoofdregel is dat het parlement ruimhartig en tijdig geïnformeerd moet worden.'

Als ik het goed begrijp, ligt het dus vooral aan de cultuur?

'Ja, want die cultuur is sterk bepalend voor hoe ons staatsbestel werkt. Ik zeg het wat zwartwit, maar als er op een departement een cultuur is van de minister

uit de wind houden, als dat erin sluipt, dan wordt artikel 68 van de Grondwet op een gegeven moment niet meer op de juiste manier toegepast. Dat je zorgvuldig moet zijn in de informatievoorziening, onderschrijft iedereen. Maar hoe pas je dat toe in de dagelijkse praktijk? Het blijkt moeilijker te zijn dan je op het eerste gezicht zou denken. Op het abstracte niveau van de regelgeving is het op orde. De praktijk is weerbarstig.'

U maakt zich zorgen over de kloof tussen het parlement en de ambtelijke dienst. U pleit voor het dichter bij elkaar brengen van deze gescheiden werelden.

'Ik onderschrijf het pleidooi voor een intensiever contact tussen Kamerleden en ambtenaren. Dat kan voorkomen dat Kamerleden en ambtenaren in gescheiden werelden leven met elk een eigen werkelijkheid. Meer contact moet wel met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is uiteindelijk de minister die het aanspreekpunt vormt voor de Kamer. Je kan ambtenaren niet politiek verantwoordelijk maken. Maar dat neemt niet weg dat het goed is als er contact is tussen Kamerleden en ambtenaren over hoe het feitelijk in elkaar zit. Ambtenaren zijn begrijpelijkerwijs beter over het dossier geïnformeerd dan hun minister. Zij kunnen specifieke vragen van Kamerleden beantwoorden. Op die manier begrijpen Kamerleden de gemaakte keuzes beter. Zo begrijpen Kamerleden misschien ook beter waarom ambtenaren functioneren zoals ze functioneren, en het omgekeerde geldt net zo goed: voor ambtenaren is het goed om te zien waar Kamerleden mee zitten. Het is van belang dat ambtenaren rechtstreeks kennismaken van de politieke dynamiek in de Kamer. Intensiever

contact werkt echter alleen goed als Kamerleden en ambtenaren in hun rol blijven functioneren. Kamerleden moeten ambtenaren niet de politieke arena in trekken en ambtenaren moeten geen politiek bedrijven. Politieke kwesties moeten Kamerleden met de verantwoordelijke ministers bespreken.'

In de politieke arena baseren Kamerleden zich op verschillende feiten en waarheden. Hoe volgt u deze discussies?

'De feiten vaststellen is bijna nooit gemakkelijk. Ze liggen niet voor het oprapen. Kijk maar naar de bestrijding van de coronacrisis. We zitten soms in een situatie waarin we heel weinig weten en waarin we geleidelijk de informatie krijgen die we nodig hebben om tot besluitvorming te komen. Er is veel discussie over de feiten. Dat moet ook. Feiten kunnen verschillend worden geïnterpreteerd. Dat hoort allemaal bij een goed besluitvormingsproces. Ik denk wel dat we op onze tellen moeten passen. De feiten staan steeds meer onder druk. Het duidelijkste voorbeeld is de gang van zaken tijdens en na de laatste Amerikaanse presidentsverkiezingen. Onder invloed van de sociale media denken tientallen miljoenen Amerikanen nog steeds dat Donald Trump de verkiezingen won. Het leidde begin 2021 tot de gewelddadige bestorming van het Amerikaanse parlement. En het is nog niet voorbij. Trump heeft tot op de dag van vandaag veel invloed op de Republikeinse partij. Men is bezig met het aannemen van kieswetten zodat straks de verkiezingsuitslag op een politieke manier wordt vastgesteld. Als dat gebeurt, is de democratie ernstig in gevaar. We moeten voorkomen dat we in Nederland in zo'n situatie terechtkomen. Het is daarom van het grootste belang dat we de feiten

op een integere wijze proberen vast te stellen, hoe moeilijk dat ook is. Dat kan ook in een democratie misgaan, kijk maar naar de Toeslagenaffaire. Maar de situatie kan ook structureel op een verkeerd spoor komen. Op het moment dat politici de overhand krijgen die doelbewust de waarheid geweld aandoen waardoor burgers in verwarring raken en niet meer weten wat ze moeten geloven, kunnen we ernstig in de problemen raken.'

In uw boek verwijst u naar Menno ter Braak. Hij liet zien dat leugens en onwaarheden ook in democratische samenlevingen van alle tijden zijn.

'Ter Braak verwoordde dat mooi. Hij schreef over het verschil tussen een dictatuur en een democratie. In een dictatuur is de leugen de hoofdregel. In een democratie wordt er soms ook gelogen, maar worden in het algemeen de feiten nog wel op een nette, behoorlijke en integere manier vastgesteld. De vraag is waarom in een democratie als de Amerikaanse zo veel mensen op iemand als Trump stemmen. Daarvoor moet je naar de onderliggende problemen kijken. Veel Amerikanen hebben het gevoel dat Washington hun belangen niet goed behartigt. Mensen raken economisch, sociaal en cultureel achterop. Er is grote ongelijkheid. Dat scheidt ruimte voor politici als Trump. Burgers interesseren zich niet meer voor de feiten als ze het gevoel hebben dat er niemand voor hen opkomt. We moeten voorkomen dat we in zo'n situatie terechtkomen. Maar pas op, ook bij ons is er bij bepaalde groepen grote maatschappelijke onvrede. Die vertaalt zich ook in Nederland in politieke verhoudingen. De grote opgave is daarom die maatschappelijke onvrede op een democratische en rechtstatelijke wijze te verminderen.'◆