

Bijdrage van mr. Rosa Uylenburg aan het afscheidssymposium 'Realisme in de rechtsstaat: wantrouwen of vertrouwen?' ter gelegenheid van het afscheid van mr. Thom de Graaf als vice-president van de Raad van State in Pulchri Studio aan het Lange Voorhout in Den Haag op 30 juni 2026.

Vertrouwen en de rechtspraak

Beste collega's, vrienden en familie van Thom de Graaf en Thom zelf natuurlijk,

We zijn hier bij elkaar om aan het denken gezet te worden door Thom. Dit keer bepaalt Thom niet de inhoud van het verhaal van deze middag, maar is hij de reden voor ons samenzijn.

Het thema van dit symposium is vertrouwen. De organisatoren van dit symposium hebben daarvoor gekozen, omdat vertrouwen een centraal thema is in veel van wat Thom de Graaf heeft gedaan en uitgedragen als vice-president van de Raad van State.

Vertrouwen is een merkwaardig begrip. Je kunt het niet vastpakken, niet wegen en niet in een wetboek opnemen. Het is als zuurstof. Zolang het er is, merk je het nauwelijks. Pas als het verdwijnt, ontstaat benauwdheid.

We leven in een tijd waarin het vertrouwen onder druk staat. Vertrouwen in de politiek, in de media, in de wetenschap en ook in de rechtspraak. Tegelijkertijd verwachten we van diezelfde instituties dat zij de samenleving bijeenhouden. Juist wanneer het vertrouwen afneemt, wordt de behoefte eraan groter.

Thom heeft veel en vaak gewezen op het feit dat het van groot belang is voor de goede werking van de democratische rechtsstaat, als alle instituties zich bewust zijn van hun taak en rol en daaraan vasthouden. Dat is echter niet voldoende. Zij moeten ook *elkaars* rollen respecteren. En er moet vertrouwen zijn *tussen* de instituties. Dat vertrouwen moet als basis hebben dat ieder een rol te vervullen heeft, dat het niet gaat om wie de grootste macht heeft of het laatste woord, maar om elkaar in kracht houden. Er moet evenwicht zijn.

De democratische rechtsstaat is dus geen verzameling losse gebouwen waarin ieder zijn eigen werk doet. Het is eerder een stad, verbonden door bruggen. Politiek, bestuur en rechtspraak hebben ieder een eigen rol, maar geen van hen kan functioneren wanneer de bruggen verdwijnen. Dat betekent niet dat iedereen het altijd met elkaar eens moet zijn. Integendeel. Een gezonde rechtsstaat kent spanning, debat en soms stevige kritiek. Maar die spanning kan alleen productief zijn wanneer het onderliggende vertrouwen blijft bestaan dat iedereen uiteindelijk hetzelfde doel dient: een vrije, rechtvaardige samenleving.

Maar ... zo wordt daar steeds bij gezegd, vertrouwen *tussen* de instituties is belangrijk, maar vertrouwen van de burger *in* de instituties, én van de instituties, de overheid, *in* de burger, is nog belangrijker. Want een rechtsstaat bestaat niet voor instituties. Zij bestaat voor mensen. En juist dat vertrouwen (van burgers in de overheid en omgekeerd) staat onder druk en dat is zorgelijk. De toeslagenaffaire was een uiting van veel te weinig vertrouwen van de overheid in de burger en is nu één van de oorzaken van het afgenomen vertrouwen van burgers in de overheid.

Er zijn meer oorzaken voor de afname van het vertrouwen in 'de politiek' of in 'Den Haag'. Denk aan problemen in de samenleving die maar niet worden aangepakt, en – door globalisering – ook niet altijd meer op nationaal niveau kunnen worden aangepakt en denk aan de desinformatie – al dan niet door kwaadwilligen en versterkt door algoritmen – die over ons uitgestort worden via sociale media.

Wij moeten vertrouwen. Maar, sorry Thom. Dat klinkt wel heel makkelijk. Als iemand tegen mij zegt dat ik hem of haar moet vertrouwen, dan word ik altijd heel wantrouwig. Het simpel zeggen 'vertrouw me nu maar' werkt vaak averechts. Vertrouwen is niet makkelijk!

En waarom is vertrouwen eigenlijk zo belangrijk? Is gezond wantrouwen niet juist verstandig? Een rechter gelooft immers ook niet zonder meer het eerste verhaal dat wordt verteld. Een journalist controleert bronnen. Een wetenschapper toetst hypothesen. En burgers mogen kritische vragen stellen aan hun overheid. Blind vertrouwen is misschien wel gevaarlijker dan gezond wantrouwen.

Bij een democratische rechtsstaat past geen blind vertrouwen. Maar ook geen doorgeschoten wantrouwen. Een samenleving waarin de overheid iedere burger als potentiële fraudeur ziet en burgers op hun beurt iedere ambtenaar verdenken van kwade bedoelingen of corruptie, loopt uiteindelijk vast.

Dat betekent niet dat we naïef moeten zijn. Natuurlijk zijn er burgers die misbruik maken van regels. Natuurlijk zijn er voorbeelden van corrupte ambtenaren of bestuurders. De vraag is dus niet óf er reden kan zijn voor wantrouwen. De vraag is: hoe organiseer je vertrouwen in een wereld waarin soms fouten worden gemaakt, zowel door de overheid als door burgers?

Vanuit mijn achtergrond als rechter, staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak, heb ik voor een antwoord op die vraag gekeken naar de bestuursrechtspraak. Ik focus me daarbij op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Vertrouwen en gelijkheid

De meeste burgers ontmoeten de overheid niet in Den Haag, maar aan het loket van de gemeente of uitvoeringsdienst, bij een aanvraag om een vergunning, een subsidieaanvraag of als zij geconfronteerd worden met een handhavingsbesluit.

Als burgers het niet eens zijn met zo'n besluit en beroep instellen bij de bestuursrechter, wordt van alles naar voren gebracht, maar opvallend vaak gaat over de vraag: waarom geldt dit wel voor mij en niet voor iemand anders?

Een ondernemer ziet dat zijn buurman wél een vergunning krijgt. Een inwoner krijgt een boete, terwijl een ander ermee wegstapt. Een project krijgt geen subsidie, terwijl een vergelijkbaar initiatief wel wordt gehonoreerd.

Wantrouwen ontstaat vaak op het moment dat mensen zich als individu, of als onderdeel van een groep, niet eerlijk behandeld voelen.

Een eerste les is daarom misschien wel de belangrijkste: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Het gevoel hebben (of ervaren) dat jij wel en een ander niet wordt 'gepakt' is funest voor het vertrouwen.

Dat Nederland relatief weinig corruptie kent, is daarom van grote waarde. In landen waar corruptie veel voorkomt, is het vertrouwen in de overheid begrijpelijkerwijs veel lager. Maar lage corruptiecijfers alleen zijn niet genoeg.

Ook wanneer bepaalde mensen structureel minder kansen te krijgen, bijvoorbeeld op een stage of een baan vanwege je afkomst, ondermijnt dat het vertrouwen. Als groepen burgers voortdurend worden weggezet als probleemgroep, als crimineel of als onvoldoende geïntegreerd, raakt dat niet alleen de betrokkenen persoonlijk. Het tast uiteindelijk ook de democratische rechtsstaat zelf aan.

Interessant is hoe de bestuursrechter hiermee omgaat. Een burger die zich beroept op het gelijkheidsbeginsel moet aangeven met welk vergelijkbaar geval hij zichzelf vergelijkt. Daarna is het echter aan de overheid om uit te leggen waarom het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden. Bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van gelijke gevallen, omdat een relevant verschil bestaat. De overheid mag niet willekeurig handelen en moet kunnen motiveren dat gelijke gevallen gelijk zijn behandeld.

Dat is een actieve juridische verplichting, en overigens ook een sterke morele plicht. De overheid heeft een actieve verantwoordelijkheid om ongelijkheid en discriminatie te voorkomen. Zij kan zich daarbij niet verschuilen achter een algoritme of een geautomatiseerd systeem.

Soms wordt gevraagd hoe zich dit verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel. Leidde het consequent en gelijk terugvorderen van toeslagen voor de kinderopvang niet tot groot onrecht? Staat het uitgangspunt van de gelijkheid niet op gespannen voet met het evenredigheidsbeginsel? Nee, gelijkheid staat niet tegenover evenredigheid.

Evenredigheid betekent namelijk niet dat elk besluit maatwerk is of dat iedere persoonlijke omstandigheid doorslaggevend wordt. Het betekent dat serieus wordt gekeken of een individueel geval misschien juist géén gelijk geval is en of toepassing van een algemene regel in dat specifieke geval leidt tot een onredelijke uitkomst.

Dat betekent ook niet dat controle en handhaving minder belangrijk worden. Integendeel. Zonder handhaving geldt uiteindelijk het recht van de sterkste. Dan is gelijkheid ver te zoeken.

Vertrouwen vraagt dus om twee dingen tegelijk: gelijke gevallen gelijk behandelen én ongelijke gevallen niet hetzelfde behandelen. Om dat goed te doen, moet naar het individuele geval – de individuele mens – gekeken worden.

Dat kost tijd. Maar ik denk dat die tijd zich dubbel en dwars terugverdient. En dáár zit dus mijns inziens de zo broodnodige responsiviteit van het bestuur. Niet in het gelijk geven van iedere burger met pech. Leg uit waarom regels bestaan. Maak begrijpelijk waarom een besluit wordt genomen. Zoek waar mogelijk naar alternatieven als iets niet kan.

Keer op keer blijkt dat dat de crux is. Want andersom is het ook zo: als je voelt dat je wordt vertrouwd, als je gezien wordt, doe je er alles aan om dat vertrouwen niet te beschamen.

Vertrouwen en onzekerheid

Vertrouwen wordt ingewikkelder wanneer zekerheid ontbreekt. Veel overheidsbeleid is gebaseerd op risico's en wetenschappelijke inzichten die nooit volledig zeker zijn. Hoeveel afstand moet er zijn tussen woningen en een geitenhouderij? Of tussen een windmolen en een woonwijk? Moet de vergunning voor het festival worden ingetrokken bij grote hitte? Ook de overheid kent daarop niet altijd een definitief antwoord.

Juist dan biedt het voorzorgbeginsel, zoals ontwikkeld in de bestuursrechtspraak richting. Als er aanwijzingen zijn voor risico's voor gezondheid van mensen, de veiligheid of natuur, brengt het voorzorgbeginsel mee dat de overheid die risico's zorgvuldig moet onderzoeken. Zij kan niet zeggen: zolang we niet honderd procent zeker zijn, doen we niets.

Maar na dat onderzoek blijft vaak onzekerheid bestaan. Dan moet – zo blijkt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak – een bestuursorgaan een (politieke) keuze maken. En die keuze kan lokaal verschillen. Het gevolg kan zijn dat in de ene gemeente wel is geregeld dat er een afstand van 250 meter tussen een veehouderij en woningen moet bestaan en in een andere niet. Dat in de ene provincie het festival wel doorgaat en in een andere niet.

Is dat oneerlijk? Niet per se.

We leven in een land waar niet alle normen centraal worden vastgesteld. Dat geldt voor veel regels wel, wel voor de verkeersregels (gelukkig maar) en voor de belastingregels, maar bijvoorbeeld niet voor alle regels over bouwen, milieu en ruimtelijke ordening. Burgers kunnen heel goed begrijpen dat lokaal andere keuzes worden gemaakt, mits die keuzes uitlegbaar zijn en iedereen binnen dat lokale niveau gelijk wordt behandeld. En dus, is het van belang dát er keuzes worden gemaakt. Zowel op Rijks- als op provinciaal en gemeentelijk niveau. Duidelijkheid en eerlijkheid zijn soms bijna belangrijker dan de inhoud van de keuze.

Vertrouwen waarop?

Daarmee kom ik bij de belangrijkste vraag als het gaat om hoe te vertrouwen.

Vertrouwen waarop?

Ik realiseer me heel goed dat ik bij deze vraag vooral handvatten heb gegeven voor uitvoerende bestuursorganen van procedurele aard. Is er ook niet een inhoudelijke component?

Is een overheid betrouwbaar als zij zorgvuldig werkt, gelijke gevallen gelijk behandelt en helder motiveert, maar daarbij wel onze veiligheid veronachtzaamt, bepaalde groepen burgers in bestaansonzekerheid stort of onze gezondheid schaadt en onze leefomgeving vernietigt? Of onze rechten op vrije meningsuiting of op vereniging schendt? Of ons recht op rechtsbescherming beperkt?

Of moeten we ook kijken naar de inhoud van haar keuzes? Hier ligt de bijzondere verantwoordelijkheid van de rechter. De bestuursrechter moet zich terughoudend opstellen ten opzichte van de keuzes die de wetgever maakt. Het past bij de rol van de rechter om niet in die keuzes te treden, maar die te respecteren.

Maar daar zitten grenzen aan. En het is juist de rechter die aan de bak moet als een overheid zo'n grens overschrijdt. Dat zijn geen grenzen die de rechter persoonlijk verzint, het zijn grenzen die volgen uit de wet, de grondrechten en de algemene rechtsbeginselen. Ook de overheid is aan het recht gebonden. Juist daarom moet iedere burger toegang hebben tot een onafhankelijke rechter die kan toetsen of de overheid binnen die grenzen is gebleven.

Dat is geen luxe. Dat is een fundament van de rechtsstaat.

Daarom is vertrouwen in de rechter net zo belangrijk als in de politiek of 'de overheid'. Want als burgers geen vertrouwen meer hebben in de onafhankelijke rechter die hen kan beschermen als de overheid niet rechtmatig handelt, dan is er geen vertrouwen in het systeem van de rechtsstaat.

Het goede nieuws is dat het vertrouwen in de rechter in Nederland hoog is. In 2025 had 78,2% van de burgers van vijftien jaar en ouder heel veel of tamelijk veel vertrouwen in de rechtspraak.

Maar dat is geen vanzelfsprekendheid. Ook rechters moeten dat vertrouwen iedere dag opnieuw verdienen. Dus is het goed om ons uit te spreken als een minister of kamerlid onze positie niet respecteert. Maar we moeten ook naar onszelf kijken. Onze uitspraken moeten duidelijk zijn, moeten eerlijk zijn en niet gebaseerd zijn op vooroordelen en moeten tijdig zijn. Daar werken we hard aan. Maar daar vertel ik graag op een ander moment meer over.

Laat ik afsluiten.

Ik heb op basis van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak een paar aspecten benadrukt die van belang zijn voor het vasthouden en herstellen van het vertrouwen van burgers in de uitvoerende overheid. Die lessen uit de bestuursrechtspraak zijn misschien niet spectaculair, maar wel fundamenteel. Vertrouwen groeit waar regels eerlijk worden toegepast, waar keuzes worden gemaakt én uitgelegd, waar mensen worden gezien en waar een onafhankelijke rechter beschikbaar is voor als het misgaat.

Binnen de Raad van State komen veel verschillende perspectieven op de rechtsstaat naar voren: die van de burger die zich teweer stelt tegen een besluit, die van het bestuursorgaan dat worstelt met de uitvoering, maar ook die van de wetgever en politiek. Die perspectieven worden gezien bij de uitvoering van de taak van adviseur van de wetgever én bij die van algemene bestuursrechter.

Bij gelegenheid worden de kennis en inzichten van de adviseurs én rechters van de Raad van State samen gebracht. Mooie voorbeelden daarvan zijn de bekende beschouwingen in de jaarverslagen van de Raad van State.

Ik heb met deze bijdrage geprobeerd daar een kleine bijdrage aan te geven.

Niet alleen door de uitvoering van advisering én bestuursrechtspraak elk apart, maar ook door de kennis en inzichten die daaruit voortvloeien met elkaar te verbinden, kunnen we vanuit de Raad van State bijdragen aan betere besluitvorming, betere wetgeving én aan sterker vertrouwen in de rechtsstaat.

Thom is voor die verbinding een aanjager geweest. Veel dank daarvoor, Thom.