

Kafka in de rechtsstaat

Ellen Pasman

Kafka in de rechtsstaat

De gevolgen van een leesfout:
de toeslagenaffaire ontleed

2021 Prometheus Amsterdam

De citaten uit *Het proces*, vertaald door Alice van Nahuys, en *Het slot*, vertaald door Guus Sötemann, zijn ontleend aan *Franz Kafka. Verzameld werk*, uitgave van Querido, zesde druk 1983.

© 2021 Ellen Pasma

Omslagontwerp Studio Monty

Foto auteur Tessa Posthuma de Boer

Opmaak binnenwerk ZetSpiegel, Best

www.uitgeverijprometheus.nl

ISBN 978 90 446 4677 1

Wie een dergelijk proces heeft, heeft het
eigenlijk al verloren.

Het proces

Inhoud

| | |
|---|----|
| Woord vooraf | 11 |
| I Inleiding | 19 |
| II De Raad van State en de responsieve rechtsstaat <i>Het gaat uiteindelijk om de burger. Of in de eerste plaats?</i> | 23 |
| III De wetten: Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen <i>Het verschil tussen 'kunnen' en 'moeten': tussen een bevoegdheid en een verplichting</i> | 32 |
| IV Het recht: de uitspraken van 23 oktober 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State <i>Over ongekend en ongehoord onrecht en een rechterlijke aardverschuiving op het gebied van begrijpend lezen</i> | 46 |

| | |
|---|-----|
| v ‘Geen powerplay maar fair play’: over het CAF en het rapport van de Nationale Ombudsman | 61 |
| <i>De grenzen van de wet en ‘daarbij zoeken we de grenzen op van wat mogelijk is’</i> | |
| vi De uitspraken van 8 maart 2017 en 24 april 2019 van de Raad van State en de inschakeling van de landsadvocaat in de procedures | 73 |
| <i>Hoe de notitie-Palmen van het ene stapeltje naar het andere verkast en het pleitbare standpunt van de groepsaanpak door de Afdeling aan repen wordt gesneden</i> | |
| vii De rol van de landsadvocaat 1 | 89 |
| <i>Nog meer pleitbare adviezen</i> | |
| viii De rol van de landsadvocaat 2: bij de civiele rechter en de bestuursrechter | 97 |
| <i>Dossiervorming. Bij twijfel over ‘op de zaak betrekking hebbende stukken’: geen risico</i> | |
| Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | 102 |
| <i>[...] dat het niet aannemelijk is dat op een buitenlandse achternaam of achtergrond is geselecteerd [...]</i> | |
| ix De instelling en samenstelling van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (‘commissie-Donner’) | 108 |
| <i>Een Kafka-commissie of een politieke commissie?</i> | |
| x Het advies van de commissie-Donner | 117 |
| <i>Is het zo ingewikkeld of wordt het zo ingewikkeld gemaakt?</i> | |

| | |
|---|-----|
| xI Het voorstel tot compensatie van de commissie- Donner | 125 |
| <i>Over Hollandse ruimhartigheid, precedentwerking en een kladje van de kosten</i> | |
| xII Politieke letselschade | 129 |
| <i>Slachtoffers in Den Haag</i> | |
| xIII Een gesprek met de premier en de minister van Financiën | 134 |
| <i>'Je hebt mij geraakt. Ik laat jullie niet los.' Hoe het kabinet calculeerde, de ouders aan het lijntje hield en tot de eigen val besloot</i> | |
| Bij de vaste Kamercommissie voor Financiën | 140 |
| xIV De getuigenverhoren | 142 |
| <i>Onderzoek naar en advies over de waarheid</i> | |
| xV De ambtenaren | 145 |
| <i>Ongeregistreerde buikpijn</i> | |
| xVI Het verhoor van de secretaris-generaal en de directeur-generaal van het ministerie van Financiën, 20 november 2020 | 148 |
| <i>Generaals zonder veldinzicht</i> | |
| xVII Verhoren met de verantwoordelijke bewinds- lieden | 156 |
| <i>Als je niet kunt kijken, dan zie je niets. De gevolgen van politieke arbeidsongeschiktheid</i> | |

| | |
|--|-----|
| xviii De staat van de Nederlandse rechtsstaat <i>Het kan nu eenmaal niet anders. De gevolgen van depolitiseren en uitholling van het publieke domein</i> | 162 |
| xix Rutte en de rechtsstaat. Het verhoor van premier Rutte op 26 november 2020 <i>De bal en het ravijn en de kwalificatie van een onrecht- matige aanpak</i> | 168 |
| xx Debatten en soebatten <i>Over schuld en onschuld en het kwijtschelden en over- nemen van schulden, en de gevolgen</i> | 178 |
| xxi Slot <i>Schaamte zonder gêne</i> | 185 |
| Woord van dank | 189 |
| Veelgebruikte afkortingen in de toeslagenaffaire | 191 |
| Bibliografie | 193 |

Woord vooraf

‘En nu kom ik over een bijzondere eigenschap van ons overheidsapparaat te spreken. Het is ook uiterst gevoelig, hetgeen met de nauwgezetheid ervan overeenstemt. Als een aangelegenheid zeer lang overwogen is, kan het, ook zonder dat de overwegingen al ten einde zijn, gebeuren, dat plotse-ling, bliksemsnel, op een niet te voorziene manier en later ook niet te achterhalen plaats een beslissing optreedt, die de aangelegenheid, meestal wel zeer juist, maar toch in elk geval met willekeur afdoet.’

Het slot

‘Wij bieden onze excuses aan aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen.’ Voor de zoveelste keer verontschuldigde de premier zich op 15 januari 2021 toen hij bekendmaakte dat het kabinet na het glasharde eindverslag ‘Ongekend onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag afrad. Na de boodschap dat de grondbeginselen van de

rechtsstaat zijn geschonden, kon de val van Rutte III niet uitblijven, al was ook het finale optreden van het kabinet niet echt chic: aftreden hoort na verantwoording in een debat met de Tweede Kamer plaats te vinden.

Het onderzoek met verhoren van (oud-)ambtenaren en (oud-)bewindslieden door de commissie zette het mes op de keel van het kabinet. Uit zichzelf was het niet opgestapt. Rutte, onder wiens verantwoordelijkheid tien jaar lang onder het mom van aanpak van fraudebestrijding een nietsontziende strafexercitie tegen burgers met een toeslag werd gevoerd, ambieert zelfs voortzetting van zijn politieke loopbaan als premier. Persoonlijke consequenties vindt de ‘baas van het spul’ niet nodig, want met het aftreden zijn de staatsrechtelijke conclusies al getrokken. Tussen het Scylla van de schaamte en het Charybdis van de schuld dobbert Rutte op het brakke vlot van gebrek aan directe persoonlijke verantwoordelijkheid voor het veroorzaakte onrecht. De vraag van de politieke arbeidsgeschiktheid ligt op tafel. Of hij nog een keer het schip van staat zal besturen, hangt grotendeels van de verkiezingsuitslag af. Zijn partij ziet kennelijk zijn op het punt van de inlichtingenplicht met de Grondwet botsende stuurmanskunst niet als een essentieel democratisch tekort.

De kinderopvangtoeslagaffaire kwam dankzij een paar journalisten zoals Pieter Klein en Jan Kleinnijenhuis, die stukje bij beetje de verhalen van de ouders en hun advocaten geloofden, aan het licht. De Kamerleden Pieter Omtzigt, Renske Leijten en Farid Azarkan stelden steeds meer en steeds dwingender vragen aan het kabinet, die niet, te laat of onjuist werden beantwoord. De premier bleek een leidende hand te hebben met een naar hem genoemde ‘doctrine’: niks opschrijven en van intern beraad met persoonlijke beleidsopvattingen niks prijs-

geven. Er werd getraineed, achtergehouden en gelakt dat het een aard had. De Tweede Kamer misleid. De democratische controle heeft langdurig niet op tijd en volledig kunnen plaatsvinden. De achterliggende vraag is waarom zo lang zo geheimzinnig is gedaan. Dat antwoord ontbreekt nog.

Maar de premier is een belijdend optimist. Vanaf het sterfbed van het kabinet heeft hij haastig een aantal voorstellen geschreven. Palliatieve sedatie ná overlijden dekt de lading nog het best. De brief van 26 pagina's, een soort campagnepamflet van de vier coalitiepartijen, leest als een spoedrecept voor politieke wederopstanding. Het kabinet laat het er niet bij zitten. Het kerstcadeau van 22 december 2020, 30.000 euro aan gedupeerde ouders, uitkering op zijn best rond Pasen, wordt nu echt bespoedigd. Waar de reparatie van de desastreuze gevolgen van de onder het kabinet-Rutte II zo enthousiast in gang gezette Rijksbrede aanpak van fraudebestrijding anderhalf jaar lang te ingewikkeld en te complex was, dacht men de maandag na het aftreden dat, door kwijtschelding van schulden bij de overheid te regelen, het bedrag ten goede zou komen aan de ouders 'en niet direct volledig' zou verdwijnen 'in aflossing'. Maar met deze impulsieve aanpak had men buiten de andere schuldeisers gerekend, die direct beslag legden. Waarom neemt de overheid die schulden niet ook over als ze uit deze oorzaak voortvloeien?

Aan de continue schending van de grondwettelijke inlichtingenplicht komt ook een eind: de weigeringsgrond persoonlijke beleidsopvattingen wordt geschrapt uit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Tot heel recent vond Rutte die onontbeerlijk voor 'goed bestuur'. Nog pijnlijker dan deze tournure is dat de demissionaire premier de voor de democratische verhoudingen essentiële inlichtingenplicht verwart met de Wob.

Al zijn kabinetten hebben dit artikel 68 uit de Grondwet behandeld alsof de Wob van toepassing was. Maar die wetten verschillen lichtjaren van elkaar in doel en strekking; uitsluitend via de inlichtingenplicht kan de democratische controle door de Staten-Generaal effectief worden uitgeoefend, met een zwaarwegende weigeringsgrond, het belang van de staat. Dat kan hoogst zelden worden ingeroepen, is de algemene opvatting. Enkel bij iets wat niet een of ander 'flauwekulletje' behelst, dat spreekt vanzelf. De Wob is er om de burger informatie te verschaffen over bestuur en beleid.

Op de dag van het aftreden zijn de 2818 documenten gepubliceerd die aan de Parlementaire ondervragingscommissie zijn gestuurd, die niet de beschikking had over de adviezen van de landsadvocaat. Deze zijn, vlak voor het debat, aan de Kamer gestuurd. Nieuwe adviezen worden in overleg met de advocaat openbaar gemaakt vanaf 1 juli.

De aanvankelijke aanleiding voor het schrijven van dit boek ontstond nadat ik de voorzitter van de Adviescommissie uitvoering toeslagen, mr. Piet Hein Donner, op 14 november 2019 op televisie hoorde zeggen dat er bij de Belastingdienst sprake was van 'institutionele vooringenomenheid' tegenover ouders die jarenlang als 'fraudeur' te boek stonden en kinderopvangtoeslagen volledig moesten terugbetalen. Hoe ernstig ook, daar was volgens hem helaas weinig tegen te doen. Dat leek mij, zacht gezegd, niet geheel juist, om niet te zeggen geheel onjuist. Donner zei diezelfde avond berustend: 'Je kunt niet met regelgeving iedere fout voorkomen. Het is meer een kwestie hoe we ermee omgaan als we ontdekken dat we fouten maken.' De getroffen ouders weten precies wat er gebeurt als 'we' fouten maken: minder dan 1 procent van de gedupeerden is vanaf 2019 tot nu toe gecompenseerd voor de jarenlang geleden scha-

de. Het is meer een kwestie hoe we ermee omgaan als we ontdekken dat we fouten maken.

De onvrede over het advies van Donner zwol steeds meer aan. Zo toog de volgende commissie aan het werk, die niet in de papieren werkelijkheid wilde blijven steken, maar ambtenaren en bewindslieden hoorde over de periode waarin het onheil zich dankzij of ondanks hun betrokkenheid heeft voltrokken. De parlementaire commissie heeft de feilen en fouten in het functioneren van de drie pijlers van de Nederlandse rechtsstaat – de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht – bij de uitvoering van kinderopvangtoeslagen beschreven. Ook de rechter moest het ontgelden, die had wezenlijk bijgedragen ‘aan het in stand houden van de niet dwingend uit de wet volgende, spijkerharde uitvoering van de regelgeving van de kinderopvangtoeslag’ en daarmee zijn rechtsbeschermende taak voor individuele burgers veronachtzaamd. Door de optelsom van ‘onvermogen om recht te doen aan het individu, hebben ouders jarenlang geen schijn van kans gehad. De commissie is gedurende haar werkzaamheden eerst met verbazing en uiteindelijk met diepe verontwaardiging tot dit besef gekomen. Zij doet een dringend beroep op alle betrokken staatsmachten om bij zichzelf te rade te gaan hoe in de toekomst herhaling kan worden voorkomen en hoe het ontstane onrecht alsnog kan worden rechtgezet.’ Het oordeel van deze commissie relativeert dan ook sterk het advies van de commissie-Donner.

De werkstukken van beiden inspireren tot nog meer vragen over het functioneren van de rechtsstaat.

Zo lijkt het er sterk op dat de ‘pleitbare’ adviezen van de landsadvocaat, die angstvallig geheim zijn gehouden, nog wel eens van cruciale betekenis zouden kunnen zijn om te begrijp-

pen waarom de Belastingdienst heeft gehandeld zoals hij heeft gehandeld.

Begin vorig jaar schreef ik een artikel over het falen van de instituties bij de kinderopvangtoeslag onder de kop 'Die Lüge wird zur Weltordnung gemacht', een citaat uit *Der Prozess* van Franz Kafka. Ik belde een bevriende topjurist en vroeg hem of ik iets over het hoofd had gezien bij het lezen van de wet en vooral het jarenlang door de rechter aangenomen 'imperatieve karakter' daarvan. Er stond helemaal geen verplichting tot herziening of terugvordering in de wet. Hoe kwam de rechter daar dan bij? Was er een wetswijziging die ik over het hoofd had gezien, of een noodwet of spoedwet? Er waren toch geen ingewikkelde juridische vragen voorgelegd met internationale of Europeesrechtelijke aspecten of eindeloos overgangsrecht in een bijna onontwarbaar feitencomplex over een reeks van jaren? Als dit allemaal niet zo was, dan was dus ongeveer tien jaar lang de wet verkeerd uitgelegd. Was dat gebeurd? Hij belde terug en zei dat ik niets over het hoofd had gezien. Ik schreef een opiniestuk in *de Volkskrant* op 12 maart 2020 bij het uitkomen van het definitieve advies van de commissie-Donner, waarin ik uiteenzette dat de rechter de wet tien jaar lang verkeerd had uitgelegd en dus geen rechtsbescherming aan de ouders had geboden: de rechterlijke taak bij uitstek. Op 25 mei 2020 schreef ik nog een opiniestuk over het nogal benauwde compensatievoorstel van de commissie.

In dit boek beschrijf ik waarom de commissie-Donner geen Kafka-brigade was, maar een politieke commissie die erger moest zien te voorkomen, te begrijpen als beperking van de politieke letselschade en financiële reparatie van overheidsfalen. Waarom de toeslagenaffaire geen verschrikkelijk ongeluk is of een bal die in het ravijn is gerold, maar het gevolg van een jarenlange

politiek gerichte en doelbewuste aanpak waarbij de grenzen van het recht bewust zo ver mogelijk werden opgezocht en dus overschreden. Met het opzweepend stoere jargon van aanpakken, doorpakken, afpakken kon de balans van de operatie nauwelijks anders uitpakken.

Waarom schoot het functioneren van de drie pijlers van de rechtsstaat in de toeslagenaffaire zo tekort? En waarom en hoe was dat te voorkomen geweest? Het is geen toeval dat het zo lang zo fout is gegaan. Wat stond er precies in de wet en waarom was de praktijk daarmee niet in overeenstemming? Wat is precies de rol van de Raad van State met zijn twee afdelingen en verschillende functies – de Afdeling advisering als hoogste adviesorgaan van de regering en de Afdeling bestuursrecht-spraak als bestuursrechter? Waarom heeft die laatste tak van de Raad van State aan de onrechtmatige praktijk niet veel eerder een einde gemaakt? Waarom heeft die zelf geen onderzoek gedaan?

De rol van de ambtenaren en bewindspersonen intrigeert in hoge mate. Hadden de juristen onder hen ooit zelf in de wet gekeken, of advies gevraagd, of lieten zij de ambtenaren met ‘buikepijn’ over de terugvorderingspraktijk aan hun lot over? Wat was de rol van de landsadvocaat als adviseur van de minister, ambtenaren en de dienst en als advocaat in procedures en sinds wanneer was die erbij betrokken?

Was het echt nodig dat de Tweede Kamer in 2020 de wet aanpaste?

Of de discriminatie zich heeft beperkt tot de tweede nationaliteit dan wel of er nog meer ongeoorloofd onderscheid is gemaakt wordt nog uitgezocht. In elk geval zijn alleen mensen met een laag inkomen zo behandeld. Aanvankelijk kregen mensen met een schuld vanaf 10.000 euro het stigma opzet of

grove schuld, en dus dat van fraudeur opgedrukt, waarna zij niet meer voor een betalingsregeling of schuldhulpverlening in aanmerking kwamen. Later bleek dit al bij 1500 euro het geval te kunnen zijn.

Het demasqué in deze crisis is pijnlijk, onvermijdelijk en noodzakelijk, wil het vertrouwen in de rechtsstaat kunnen herstellen. Als het niet zo was bedoeld, dan verschilt de strategie tot herstel fundamenteel van de situatie waarin het wel zo was bedoeld. Voor het laatste zijn wel aanwijzingen, voor het eerste nauwelijks. Het risico van die vergissing kunnen we ons niet veroorloven.

De romans *Het proces* en *Het slot* van Franz Kafka bevatten onbedoeld een vrij actuele diagnose van de verhouding tussen burger en overheid, in elk geval in deze kwestie. Een eeuw na dato leest zijn werk bijna als een bizarre blauwdruk van het doolhof waarin burgers in de Nederlandse rechtsstaat rondjes draaiden, om akten, bewijzen te vinden die van de ene gang naar de andere waren versleept, of van het karretje gevallen. Of vernietigd. Die slingerang zal de Belastingdienst overigens niet met de term 'leercirkels' hebben bedoeld. De citaten uit *Het proces* en *Het slot* voelen als een aha-erlebnis.

I

Inleiding

‘Ik concludeer dat uit het feit dat ik aangeklaagd ben, maar niet de minste schuld kan vinden, die een aanklacht rechtvaardigt. Maar dat is ook bijzaak, de voornaamste vraag is, door wie ben ik aangeklaagd. Welke openbare macht voert het proces?’

Het proces

Het unheimische gevoel in de eerste zin uit *Het proces* van Franz Kafka – ‘Iemand moest Joseph K. belasterd hebben, want zonder dat hij iets kwaads had gedaan, werd hij op een ochtend gearresteerd.’ – slingerde duizenden ouders heen en weer tussen wanhoop en vertwijfeling, op het moment dat de Belastingdienst met brieven met onheilspellende inhoud plotseling een einde aan hun gewone dagelijks leven maakte. Wat er precies in die brieven stond was misschien niet iedereen direct even duidelijk, maar één ding wel: grote bedragen moesten worden terugbetaald aan de dienst en na twee maanden werd

geen toeslag meer voor de opvang van hun kinderen uitgekeerd. Konden ze blijven werken, moesten ze verhuizen? Waar moesten zij het ineens vandaan halen? Er was geldgebrek en er dreigde armoede. Waarom? Wat hadden zij fout gedaan, hadden zij iets fout gedaan? Zij vroegen het zich af, zij vroegen het andere ouders, de eigenaren van het opvangbureau. Niemand die het wist, niemand die het zei. Ze belden met een ambtenaar van de dienst. Niemand die het wist, niemand die het zei.

Had iemand hen belasterd of verraden, achter hun rug om? Wat was er aan de hand dat zij opeens met brieven werden bestookt waardoor hun kind niet meer naar de opvang in de buurt kon gaan waar het zo veel plezier had? Of was het het algoritme van het Inlichtingenbureau, zoals Aleid Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens, op 25 januari 2021 in het gesprek met de Kamer suggereerde?

Zij wisten het niet. Zij werden niet gearresteerd, hun leven werd gearresteerd, vastgezet, gegijzeld.

Wel moesten zij weer bewijzen toesturen over hun financiële leven, waar ze het van deden, hoelang en wanneer de kinderen werden opgevangen, enzovoorts. Dat deden ze meestal trouwhartig, hoewel zij bij hun weten alle paperassen al hadden toegestuurd. Was het dan nu de tweede keer wel duidelijk en goed? Niemand die het wist, die het zei.

Sommigen namen een advocaat in de arm, anderen konden zich dat niet permitteren. De tijden van pro Deo als gratis rechtsbijstand zijn voorbij; nu moet een eigen bijdrage pro rata naar inkomen worden voldaan.

In plaats van een toeslag ontvingen ze een aanslag die binnen een termijn moest worden voldaan. De post bezorgde steeds meer brieven met schulden, rente en kosten: uiterlijk te betalen voor... Hoe moesten zij hun kinderen vertellen wat er

was gebeurd als zij dat zelf niet wisten? Wat moesten zij zeggen tegen hun vrienden en ouders? De kinderen zagen wel dat de ijskast leger en leger werd, dat hun verjaardag niet werd gevierd, dat hun vader huilde of hun moeder ziek werd, dat zij vaker naar hun grootouders gingen in plaats van met vakantie. Ze hoorden de woede kolken tussen hun ouders tot hun vader zijn biezen pakte. Steeds maar weer verhuizen, naar weer een kleinere woning of kamer, of op straat terechtkomen. Schaamte verhuisde mee. Daar huilden zij zelf ook om, al troostten zij hun radeloze en verdrietige ouders. Mama heeft geen geld om boodschappen te doen. Zo verklaarde een moeder aan haar dochter het dagelijks bezoek aan de Voedselbank. Een andere zei wrang dat zij en haar kinderen soms ‘zonder eten naar bed’ gingen. Sommige ouders raakten in een depressie, een enkeling stapte uit het leven.

Het leven in de welvarende, democratische rechtsstaat Nederland in de eenentwintigste eeuw heeft trekken gekregen van een eeuw geleden.

Toch hadden de meesten nog wel vertrouwen dat zij ooit, op enig moment, uit het moeras zouden kruipen, dat iemand hen geloofde, of anders een rechter zou onderzoeken wat er was gebeurd, hun recht zou doen en het onrecht zou herstellen.

Totdat zij dat vertrouwen nauwelijks meer hadden.

Beetje bij beetje kwam naar buiten hoe het Combiteam Aanpak Facilitators – vanaf 2013 berucht geworden met het elfde dossier, CAF 11 – had toegeslagen in de levens van burgers en hoe het kaf niet van het koren werd gescheiden. Het was niet een individuele, maar groepsgewijze strafexercitie tegen ouders die hun kind via een gastouderbureau bij zogenaamde gastouders lieten opvangen. Na ontvangst van een niet verder gedefinieerd ‘signaal’ van een instantie als de GGD, een burger

of een zelflerend algoritme dat er misschien iets niet in orde was bij dat bureau, werden alle denkbare bestuurlijke maatregelen tegen de ouders in gang gezet: stopzetting van hun voorshot aan toeslag, herziening, terugvordering, boetes en vergrijpboetes, invordering, beslagen bij de werkgever, de bank, de inboedel of de auto.

Het zuurstofgehalte in de wereld van de ziellose afkortingen als HOTHOR (hoge toeslag, hoog risico), IST (integraal/intensief subjectgericht toezicht) of KGB (kindgebonden budget) leidt niet geheel toevallig tot de laatste ademtocht van de menselijke maat. Wie denkt bij KGB niet in de eerste plaats aan de beruchte inlichtingendienst van de voormalige Sovjet-Unie? Niet zonder reden voegde de minister van Financiën een drieënhalve pagina tellende bijlage met uitleg van afkortingen toe aan een brief aan de ouders die het ongeluk hadden gehad in een onderzoek van het CAF van de Belastingdienst terecht te zijn gekomen. Zij stonden onder het 'subject geïntensiveerde toezicht'. Van mens tot 'subject' gemaakt. Zo leidt taal de verwording in van een staatsapparaat dat zichzelf een *license to disturb* heeft verstrekt: het CAF-team bezorgde jarenlang ouders en hun kinderen een menonwaardig bestaan waarin de toegang tot het recht nauwelijks meer dan een illusie was.

Sommigen zeggen dat het zo niet was bedoeld. Of dat waar is, kun je alleen vaststellen als je de kern van de wetteksten over de vaststellings-, herzienings- en terugvorderingsbepalingen en hun geschiedenis ziet, en hoe de adviserende en rechtsprekende Afdelingen van de Raad van State daartegenaan keken. Ook zijn de net vrijgegeven adviezen van de landsadvocaat en verklaringen van de ambtenaren en bewindslieden daarin onmisbaar. Dan blijkt dat het nogal anders in elkaar steekt.