

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van de toenmalige Ministers voor Rechtsbescherming en BZK van 3 december 2021² met de conceptopdracht met bijlagen voor de in te stellen staatscommissie rechtsstaat die in brede zin het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken.

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **D66**, **PvdA**, **PVV**, **PvdD** en **SGP** hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen gesteld.

Naar aanleiding hiervan is op 25 januari 2022 een brief gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 18 maart 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² *Kamerstukken I 2020/21, 29 279, F.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 25 januari 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger en de toenmalige Minister van BZK van 3 december 2021³ met de conceptopdracht met bijlagen voor de in te stellen staatscommissie rechtsstaat die in brede zin het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken.

De leden van de fracties van **GroenLinks, D66, PvdA, PVV, PvdD** en **SGP** hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de conceptopdracht staatscommissie rechtsstaat. Zij hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen, zowel over het proces als inhoudelijk.

Op 5 juli 2021 heeft een informeel rondetafelgesprek plaatsgevonden met deelnemers van de drie staatsmachten, zo begrijpen de leden uit de brief van 3 december 2021.⁴ Voor zover de leden weten zijn leden van de Eerste Kamer niet vertegenwoordigd geweest bij dat gesprek. Is dat inderdaad zo en is dat een bewuste keuze geweest? Waar is deze keuze op gebaseerd? Kunt u toezeggen dat waar er in de toekomst gesprekken plaatsvinden met vertegenwoordigers van de drie staatsmachten ook de Eerste Kamer als essentieel onderdeel van de wetgevende macht met een specifieke rol, daarbij vertegenwoordigd zal zijn?

De leden vragen voorts af wat het beoogde tijdpad is. Wanneer vindt de benoeming van de commissie plaats en voor wanneer is de oplevering van het rapport beoogd?

Voorts vragen de leden zich af of het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoeslagenaffaire van de Eerste Kamer toegevoegd wordt aan de informatiebronnen waarover in de opdracht wordt gesproken en waarvan de staatscommissie wordt gevraagd daarmee rekening te houden.⁵ Indien dit niet het geval is, waarom niet?

Als het gaat om de betere informatie-uitwisseling waarover in de conceptopdracht wordt gesproken, verzoeken de leden tevens te betrekken de vraag of, en zo ja, op welke wijze aan het aanpassen/bewerken of achterhouden van informatie voor de betrokken overheidsdienaren en politici een merkbaar nadeel moet/kan worden verbonden (net zoals dat voor burgers in het verkeer met het openbaar bestuur).

De leden zijn van mening dat de staatscommissie bij beoordeling van de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten ook in het bijzonder zal moeten kijken naar de «Rutte-doctrine» en de «oekaze Kok» en daar een expliciet oordeel over moeten geven.

³ Kamerstukken I 2020/21, 29 279, F.

⁴ *Idem.*

⁵ Kamerstukken I 2020/21, CXLVIII, A.

In het bijzonder zouden de leden graag aan de opdracht toegevoegd zien: «Kijken naar de rol die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op dit moment spelen en de vraag of, en zo ja hoe, die beginselen een betere verankering moeten/kunnen krijgen in al het overheidshandelen, dat wil zeggen in wetgeving, uitvoering en rechtspraak.».

Voorts achten de leden het voor het vertrouwen van de burger in onafhankelijke bestuursrechtspraak noodzakelijk om de toedeling van rechtsmacht aan de vier hoogste bestuursrechters (Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het bedrijfsleven, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en Hoge Raad) nader door de commissie te laten bezien, door in het bijzonder te kijken naar de positie en rol van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De leden verzoeken de opdracht op dit punt aan te vullen.

Graag zien de leden de opdracht zodanig geformuleerd dat een antwoord wordt gegeven op de algemene vraag hoe burgers een betere toegang tot het recht kunnen krijgen en aanspraak kunnen maken op de rechtsstatelijke bescherming van de grondrechten en de behoorlijkheidsbeginselen die hun toekomt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Kan aan de opdracht uitdrukkelijk de problematiek worden toegevoegd die in de motie Backer c.s.⁶ aan de orde is gesteld en waarover de Raad van State desgevraagd voorlichting⁷ is gegeven aan de Eerste Kamer, namelijk de wijze waarop de rechtsbescherming van de burger versterking kan krijgen door vormen/procedures te vinden voor de «verbetercyclus» tussen de drie staatsmachten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met instemming vernomen van het instellen van de staatscommissie rechtsstaat en hebben kennisgenomen van de conceptopdracht. Deze leden realiseren zich dat een zekere focus noodzakelijk is. De gekozen focus – versterking van de positie van burgers in onze rechtsstaat – is in het licht van de aanleiding voor deze staatscommissie – de toeslagenaffaire – logisch. Toch hebben deze leden nog enkele vragen aan de regering, te beginnen met de eerste en derde bullet points van de conceptopdracht.

Bij de eerste bullet point ligt de nadruk op gegevensuitwisseling tussen de staatsmachten waarbij uit de formulering van de vraagstelling lijkt te volgen dat de rol van de verschillende staatsmachten gegeven is. Bij de derde bullet point is het mechanisme van de rechtsstaatagenda genoemd. Hierbij worden een heel aantal in een bijlage genoemde recente rapporten over het functioneren van de rechtsstaat genoemd als informatiebron voor de staatscommissie en wordt de commissie alleen over het rapport van de Venetiëcommissie gevraagd of dit nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen. De leden van de fractie van de PvdA vinden de conceptopdracht op deze punten niet duidelijk. Duidelijk zijn de procedurele vragen (verbeteren informatie uitwisseling en ontwikkeling rechtsstaat agenda) maar nog niet duidelijk is welke inhoudelijke vragen de regering voor de staatscommissie heeft. Klopt het dat de staatscommissie alleen over de uitvoering van het rapport van de Venetiëcommissie gevraagd wordt een inhoudelijke analyse te geven? Bent u het met deze leden eens dat de staatscommissie ook, en met inachtneming van de in de

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 VI, T.

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BD.

bijlage genoemde rapporten, breder dan het rapport van de Venetiëcommissie inhoudelijke kwalitatieve elementen van het functioneren van de (democratische) rechtsstaat zou moeten kunnen analyseren en van adviezen voorzien? Zo volgen vragen over de relatie en verhouding tussen parlement en rechtspraak en de wijze van toetsen door de (bestuurs-)rechter eveneens direct uit de kindertoeslagenaffaire.

Meer fundamenteel nog is de vraag naar de balans tussen de bescherming van collectieve belangen en die van individuele- of groepsbelangen. Grofweg zoekt de individuele burger bij de rechter bescherming voor zijn of haar individuele belang, terwijl het collectieve belang van alle burgers door hun vertegenwoordigers in het parlement zou moeten worden behartigd. Op welke wijze kan de rechter in een individuele zaak zich uitspreken over collectieve belangen? Het gaat dan over het raakvlak tussen democratie en rechtsstaat. Deze elementen komen terug in de in de bijlage genoemde rapporten, zoals die van de staatscommissie parlementair stelsel. Bent u het met deze leden eens dat ook de nieuw in te stellen staatscommissie rechtsstaat zich, in aanvulling op deze rapporten, hierover uitlaat? Bent u bereid dit in de definitieve taakopdracht te concretiseren?

Voor wat betreft de tweede bullet point vragen deze leden of hierbij ook het «doenvermogen» van de burger wordt betrokken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PVV

Op pagina 2 van het verslag «Bespreking tussen vertegenwoordigers van de rechterlijke organisaties met vertegenwoordigers van de Ministers van JenV en BZK over de conceptopdracht voor de staatscommissie rechtsstaat» staat het volgende: «De intrinsieke spanning tussen noodzakelijke automatisering en informatisering enerzijds en aandacht voor de bijzonderheden van het individuele geval wordt onderkend, maar is niet op voorhand onoplosbaar.». Kunt u een uitgebreide toelichting geven waarom er sprake zou zijn van «noodzakelijke automatisering en informatisering»?

Op de derde pagina van het voorgenoemde verslag staat: «Vanuit de gedachte dat dat al begint bij het formuleren van de adviezen, is het goed de staatscommissie ook te vragen werkwijzen te gebruiken waarin burgers participeren.» en «Verder valt te denken aan een pluriforme wetenschappelijke samenstelling. Aan praktijkkennis van uitvoeringsorganisaties en de rechterlijke organisaties, alsmede aan personen die in staat zijn theoretische concepten in praktische voorstellen om te zetten én aan personen die een interactief proces kunnen vormgeven. Bovendien wordt de aandacht gevraagd voor voldoende «frisse gezichten», zodat mede hierdoor nieuwe en verfrissende inzichten kunnen worden verkregen. Om het burgerperspectief te borgen, kan eraan worden gedacht om burgers te betrekken bij het proces en bijvoorbeeld wetenschappers die op dat terrein onderzoek hebben gedaan als lid van de commissie aan te zoeken.». Kunt u aangeven hoe u kijkt tegen de eventuele deelname van personen, bijvoorbeeld wetenschappers en burgers, die verbonden zijn aan een politieke partij (verbonden in de ruimste zin van het woord)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdD

De leden van de PvdD hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van 3 december 2021 die betrekking heeft op de opdracht voor de staatscommissie rechtsstaat.

Bent u van oordeel dat de Nationale ombudsman op dezelfde voet als de rechtsprekende instanties bij de voorbereiding van de instelling van en opdracht voor de staatscommissie moet worden betrokken? Op welke wijze is de Nationale ombudsman daarbij tot op heden betrokken geweest?

Bij het overzicht informatiebronnen ten behoeve van staatscommissie rechtsstaat ontbreken relevante jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman. Wat is daarvoor de reden? Is de regering het met de leden eens dat de jaarverslagen als bron dienen te worden aangewezen, alsmede het rapport «Relatie overheid burger 2030»? *De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.*

Luiden de conceptopdrachten voor de staatscommissie die beschikbaar waren tijdens de zogeheten rondetafelgesprekken van 5 juli 2021 en 4 november 2021 anders dan de bij de brief van 3 december 2021 gevoegde conceptopdracht? Bent u bereid om eerdere concepten met de Kamer te delen?

Bent u bereid om het verslag van het rondetafelgesprek van 5 juli 2021 met de Kamer te delen?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

In de brief van 3 december 2021 staat «Het kabinet heeft in de conceptopdracht de versterking van de positie van burgers in onze democratische rechtsstaat vooropgesteld (...).».⁸ In de conceptopdracht is die primaire doelstelling niet als zodanig opgenomen. Bent u bereid om dat alsnog te doen?

De opdracht zoals nu geformuleerd beperkt zich tot «verbeteringen in de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten». Waarom maakt verbetering van de verhouding tussen staatsmachten en burger geen onderdeel uit van de opdracht? Bent u bereid om de formulering van de opdracht op dat punt aan te passen?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Bent u bereid om de opdracht zodanig aan te passen dat de drie punten waaraan «in het bijzonder aandacht» zal moeten worden besteed, worden aangevuld met een vierde punt, luidende: «het bij alle staatsmachten bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur»?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Valt beantwoording van de vraag in hoeverre lagere bestuursrechters in rechte mogen afwijken van bestaande hogere rechtspraak, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Valt beantwoording van de vraag of de Algemene wet bestuursrecht dient te worden aangevuld met een bevoegdheid van bestuursorganen om bij kennelijke hardheid af te wijken van een algemeen verbindend voorschrift, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Valt de vraag of de Eerste Kamer voldoende geëquipeerd is om de toetsing op rechtsstatelijkheid van wetgeving goed te kunnen verrichten, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Valt de vraag of een uitbreiding van de bevoegdheden en van het budget van de Nationale ombudsman wenselijk is met het oog op de versterking

⁸ Kamerstukken I 2020/21, 29 279, F, p. 2.

van de positie van burgers in onze democratische rechtsstaat, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Is erin voorzien dat de Staatscommissie de Tweede en Eerste Kamer de gelegenheid biedt om voorstellen of vragenpunten bij haar in te brengen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SGP

De leden van de SGP-fractie constateren dat er vanuit de Eerste Kamer vaker met het kabinet is gesproken over de democratische rechtstaat en over hoe belangrijk de toegang tot het recht is. Onder meer tijdens de begrotingsbehandeling J&V eind 2015. Toen kwam een vraag aan de orde die ook werd opgeworpen door een van de sprekers tijdens de deskundigenbijeenkomst die de Eerste Kamer enkele jaren geleden rond dit thema heeft belegd, namelijk van mw. Prins, destijds voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zij citeerde uit een WRR-rapport over de rechtsstaat:

«Normen en waarden zijn niet self-executing. Bij de rechtsstaat hoort een ethos, een ethos van vanzelfsprekende gedragingen en verwachtingen. Het onderhoud van de waarden van de rechtsstaat lijkt op het onderhouden van een vriendschap. Van tijd tot tijd moet ze bevestigd en hernieuwd worden. Bij verwaarlozing raken de belangrijkste waarden in het slop en blijven zij achter bij hetgeen wenselijk wordt geacht. Soms gaan ze geheel verloren.»⁹

De leden van de SGP-fractie vragen u wat in uw ogen de vóóronderstellingen van onze democratische rechtstaat zijn. Wat schraagt die democratische rechtstaat? Wat geeft haar inhoud? Welk ethos hoort hierbij? Maken ook deze vragen, zoals mede opgeworpen door de WRR, deel uit van hetgeen de staatscommissie onderzoekt? Hoe kan dit worden meegenomen? Dan gaat het niet allereerst over de hoogte van griffierechten, het aantal rechtbanken, gesubsidieerde rechtsbijstand, zorgvuldige procedures of over representativiteit. Dan gaat het over de vraag welke mensen die rechtstaat vorm moeten geven. Hoe staan zij in het leven, met welke waarden, normen en idealen? Door welk moreel kompas laten zij zich leiden, nu het christelijk geloof is verdampt uit de sfeer van opvoeding, onderwijs en cultuur. Wat zijn daarvan de consequenties voor de democratische rechtsstaat en worden die ook gezien door de staatscommissie? De christelijke normatieve principes hebben afgedaan, maar welke principes schragen nu onze democratische rechtstaat? Welke morele code draagt onze democratie? Is de Minister bereid om ook deze noties mee te nemen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

⁹ Rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat», WRR, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, P.247

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2022

De leden van de commissie Justitie & Veiligheid en de commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning hebben bij brief van 25 januari 2021, vragen gesteld naar aanleiding van de brief van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming en de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 december 2021 met de conceptopdracht met bijlagen voor de in te stellen staatscommissie rechtsstaat (Kamerstukken I 2021/22, 29 279, F).

Graag beantwoorden wij deze vragen. Alvorens op elk van de afzonderlijke vragen in te gaan, maken wij van de gelegenheid gebruik uiteen te zetten hoe het voorbereidingsproces om te komen tot de voorgenomen staatscommissie rechtsstaat tot nu toe is verlopen en hoe de spoedige instelling van de staatscommissie bevorderd kan worden. Een kopie van deze brief zenden wij naar de voorzitter van de Tweede Kamer en naar de vertegenwoordigers van de rechterlijke instanties.

Inleiding

De Tweede Kamer heeft in de motie-Omtzigt/Van Dam (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 12) de regering verzocht voorbereidingen te treffen om een staatscommissie in te stellen die in brede zin het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken. Dit verzoek was één van de uitkomsten van het debat van 19 januari 2021 over het rapport Ongekend onrecht en de kabinetsreactie hierop. In het rapport Ongekend onrecht¹⁰, in de kabinetsreactie¹¹ en in het debat met de Tweede Kamer werd niet alleen tot uitdrukking gebracht dat de rechtsstaat in het geding was, maar ook dat alle betrokken staatsmachten bij zichzelf te rade zouden moeten gaan hoe herhaling kan worden voorkomen. Tegen die achtergrond hechtten onze voorgangers er aan dat de voorbereiding van de staatscommissie geschiedt met een actieve inbreng en betrokkenheid van elk van de staatsmachten. Dat is zichtbaar in het proces van deze voorbereidingen en in de conceptopdracht. Dit is niet alleen van belang voor de kwaliteit van, en het draagvlak voor de staatscommissie; het kabinet is zich er ook van bewust dat de staatscommissie zich bij haar werkzaamheden en advisering zal kunnen richten tot elk van de staatsmachten. De staatscommissie is in onze optiek dan ook een commissie van en voor elk van de staatsmachten.

De conceptopdracht bij de brief van onze ambtsvoorgangers is het resultaat van een proces waar niet alleen vanuit het kabinet, maar waaraan ook vanuit de rechterlijke instanties bijdragen zijn geleverd. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer houdt een commissiedebat over de conceptopdracht op 30 maart 2022. Graag zullen wij in deze brief ingaan op de vragen en reacties vanuit de commissies van de Eerste Kamer. Het is waardevol deze vragen en reacties ook te kunnen betrekken bij het debat met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de uitvoering van de motie tot dat moment.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/2021, 35 510, nr. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2020/2021, 35 510, nr. 4.

Het staat ons voor ogen om bij de verdere voorbereidingen vertegenwoordigers van de rechterlijke instanties en van de Eerste en Tweede Kamer te betrekken, waarbij mogelijke verdere aanscherpingen, aanvullingen en verduidelijkingen van de conceptopdracht vanuit het perspectief van elk van de staatsmachten aan de orde kunnen komen. Een dergelijk tripartiet en interactief proces onderstreept dat de staatscommissie van en voor elk van de staatsmachten is.

Met en tussen de rechterlijke instanties wordt gesproken hoe dat proces vorm te geven. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft inmiddels twee rapporteurs aangewezen. Wij geven uw Kamer graag in overweging om in aanvulling op de gestelde vragen mee te denken over hoe de inbreng vanuit de Eerste Kamer bij de verdere voorbereidingen voor de instelling van de staatscommissie kan worden geborgd op een wijze die aansluit op de stappen die vanuit de rechterlijke instanties en door de Tweede Kamer zijn gezet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de conceptopdracht van de staatscommissie rechtsstaat. Zij hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen, zowel over het proces als inhoudelijk. Op 5 juli 2021 heeft een informeel rondetafelgesprek plaatsgevonden met deelnemers van de drie staatsmachten, zo begrijpen de leden uit de brief van 3 december 2021. Voor zover de leden weten zijn leden van de Eerste Kamer niet vertegenwoordigd geweest bij dat gesprek. Is dat inderdaad zo en is dat een bewuste keuze geweest? Waar is deze keuze op gebaseerd? Kunt u toezeggen dat waar er in de toekomst gesprekken plaatsvinden met vertegenwoordigers van de drie staatsmachten ook de Eerste Kamer als essentieel onderdeel van de wetgevende macht met een specifieke rol, daarbij vertegenwoordigd zal zijn?

Antwoord

De voorzitter en de griffier van uw Kamer hebben beiden deelgenomen aan het informele rondetafelgesprek van 5 juli 2021. Bij de voorbereiding van het overleg van 4 november jl. heeft de voorzitter laten weten het op dat moment minder gepast te vinden aan een vervolgoverleg over een conceptopdracht deel te nemen. Die wens is gerespecteerd. Zoals in de inleiding aangestipt vinden wij het echter van groot belang dat bij vervolgstappen ook de Eerste Kamer betrokken is. Over de vraag hoe dat praktisch vorm te geven, treden wij graag in overleg met uw Kamer.

De leden vragen zich voorts af wat het beoogde tijdpad is. Wanneer vindt de benoeming van de commissie plaats en voor wanneer is de oplevering van het rapport beoogd?

Antwoord

Wij vinden het van groot belang dat de staatscommissie zo snel mogelijk aan haar werk kan beginnen, op basis van een opdracht die op draagvlak kan rekenen bij Uw Kamer, de Tweede Kamer en de rechterlijke instanties. Dat vraagt om een zorgvuldige inrichting van dat proces, waarvoor in de inleiding een voorstel is gedaan. De snelheid waarmee dat draagvlak verkregen kan worden bepaalt daarmee in belangrijke mate het tijdpad van de instelling van de staatscommissie. Daarnaast is natuurlijk ook van belang de snelheid waarmee de commissieleden benoemd kunnen

worden en met hun taak kunnen beginnen. Ons streven is erop gericht om de staatscommissie rond de zomer in te stellen.

Voorts vragen de leden zich af of het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoelagenaffaire van de Eerste Kamer toegevoegd wordt aan de informatiebronnen waarover in de opdracht wordt gesproken en waarvan de staatscommissie wordt gevraagd daarmee rekening te houden. Indien dit niet het geval is, waarom niet?

Antwoord

Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoelagenaffaire van de Eerste Kamer is een van de relevante stukken die de commissie bij haar werk kan betrekken. Het rapport wordt dan ook toegevoegd aan de lijst. Overigens zal de staatscommissie geheel vrij zijn om zelf te bepalen welke informatiebronnen zij betreft bij de uitvoering van haar opdracht. De bij de conceptopdracht gevoegde bijlage met informatiebronnen beoogt dus niet een uitputtende lijst te zijn, maar is vooral bedoeld als gester aan de staatscommissie.

Als het gaat om de betere informatie-uitwisseling waarover in de conceptopdracht wordt gesproken, verzoeken de leden tevens te betrekken de vraag of, en zo ja, op welke wijze aan het aanpassen/bewerken of achterhouden van informatie voor de betrokken overheidsdienaren en politici een merkbaar nadeel moet/kan worden verbonden (net zoals dat voor burgers in het verkeer met het openbaar bestuur).

Antwoord

Zoals in de inleiding vermeld hechten wij eraan vragen over de reikwijdte van de conceptopdracht te bespreken met betrokkenheid van de twee andere staatsmachten. Wel merken wij alvast op dat de vraag wat verder kan bijdragen aan de noodzakelijke verbeteringen ten aanzien van de informatie-uitwisseling een belangrijk onderdeel vormt van de opdracht, rekening houdend met de maatregelen die reeds in gang zijn gezet. Wij hechten er daarbij wel aan de opdracht aan de staatscommissie «open» te formuleren, in die zin dan het aan de staatscommissie zelf is met concrete mogelijke oplossingsrichtingen te komen.

De leden zijn van mening dat de staatscommissie bij beoordeling van de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten in het bijzonder zal moeten kijken naar de «Rutte-doctrine» en de «oekaze Kok» en daar een expliciet oordeel over zal moeten geven.

Antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen er met deze opmerking op dat een open bestuurscultuur en de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries eveneens een dimensie vormen bij de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, in casu tussen de regering en het parlement. In dat verband kan worden opgemerkt, dat de staatscommissie parlementair stelsel over de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren ook aanbevelingen heeft gedaan, en dat mede naar aanleiding van die aanbevelingen per 29 december 2020 de herziene Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren in werking zijn getreden. Het ligt naar onze mening derhalve niet in de rede, om de taakopdracht voor de staatscommissie uit te breiden. Dat neemt niet weg dat het de staatscommissie vrij zal staan ook deze dimensies bij haar werkzaamheden te betrekken en daarover desgewenst aanbevelingen te doen.

In het bijzonder zouden de leden graag aan de opdracht toegevoegd zien: «Kijken naar de rol die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op dit moment spelen en de vraag of, en zo ja hoe, die beginselen een betere verankering moeten/kunnen krijgen in al het overheidshandelen, dat wil zeggen in wetgeving, uitvoering en rechtspraak.»

Antwoord

In de conceptopdracht van de staatscommissie is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever of bestuursorganen benoemd als een aspect dat de staatscommissie zal betrekken bij haar taak, vanuit het perspectief van versterking van de positie van burgers ten opzichte van de overheid als centraal perspectief voor de verbetering van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten, waaronder de bevordering van een rechtsstatelijke cultuur. Dat daarbij de rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan de orde zal komen, ligt in de rede. Wij wijzen er daarbij op dat dit thema op dit moment reeds volop aandacht krijgt in het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel «maatwerk Awb», waarmee onder meer wordt beoogd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het menselijk perspectief in de dienstverlening voorop te stellen. De staatscommissie wordt daarom gevraagd bij haar adviezen rekening te houden met reeds in gang gezette maatregelen.

Voorts achten de leden het voor het vertrouwen van de burger in onafhankelijke bestuursrechtspraak noodzakelijk om de toedeling van rechtsmacht aan de vier hoogste bestuursrechters (Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het bedrijfsleven, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en Hoge Raad) nader door de commissie te laten bezien, door in het bijzonder te kijken naar de positie en rol van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De leden verzoeken de opdracht op dit punt aan te vullen.

Antwoord

Wij stellen voorop dat het de staatscommissie vrij zal staan om met betrekking tot de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten al die aspecten bij haar taak te betrekken die haar geraden voorkomt. Indien naar het oordeel van de staatscommissie de rechterlijke competentieverdeling een aspect is dat van betekenis is voor de onderlinge verhoudingen tussen de staatsmachten, zal de staatscommissie daarop kunnen ingaan. Dit geldt evenzeer voor de verdeling van taken en bevoegdheden binnen elk van de andere twee staatsmachten. Het ligt daarbij naar ons oordeel niet in de rede om expliciet in de conceptopdracht van de staatscommissie op te nemen dat specifiek de positie en rol van één orgaan binnen een bepaalde staatsmacht zou moeten worden belicht.

Graag zien de leden de opdracht zodanig geformuleerd dat een antwoord wordt gegeven op de algemene vraag hoe burgers een betere toegang tot het recht kunnen krijgen en aanspraak kunnen maken op de rechtsstatelijke bescherming van de grondrechten en de behoorlijkheidsbeginselen die hun toekomt.

Antwoord

Versterking van de positie van burgers ten opzichte van de overheid is een leidend perspectief dat ten grondslag ligt aan de conceptopdracht van de staatscommissie, namelijk om te adviseren over relevante verbeteringen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten, waaronder de

bevordering van een rechtsstatelijke cultuur. Verbeteringen ten aanzien van de toegang tot het recht en de mogelijkheden om aanspraak te kunnen maken op grondrechten behoren daar eveneens toe. In dit verband wijzen wij op de hoofdlijnenbrief Justitie en Veiligheid van 9 februari jl. waarin uiteen is gezet op welke wijze de maatregelen uit het coalitieakkoord worden aangepakt, waaronder de versterking van de toegang tot het recht en tot de rechter en – waar het gaat om de bescherming van grondrechten – voornoemde brief en de hoofdlijnenbrief Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari jl. waarin uiteen is gezet dat de uitwerking van de constitutionele toetsing ter hand wordt genomen. De staatscommissie wordt gevraagd bij haar adviezen rekening te houden met reeds in gang gezette trajecten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Kan aan de opdracht uitdrukkelijk de problematiek worden toegevoegd die in de motie Backer c.s. aan de orde is gesteld en waarover de Raad van State desgevraagd voorlichting is gegeven aan de Eerste Kamer, namelijk de wijze waarop de rechtsbescherming van de burger versterking kan krijgen door vormen/procedures te vinden voor de «verbetercyclus» tussen de drie staatsmachten?

Antwoord

Zoals in het voorgaande antwoord vermeld is de versterking van de positie van burgers ten opzichte van de overheid een leidend perspectief voor de opdracht aan de staatscommissie. Wij zijn het met de leden van de fractie van D66 eens dat de voorlichting van de Raad van State, ter uitvoering van de motie Backer c.s., voor de staatscommissie zeer nuttig kan zijn. Deze voorlichting zal zodoende aan de lijst van informatiebronnen worden toegevoegd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met instemming vernomen van het instellen van de staatscommissie rechtsstaat en hebben kennisgenomen van de conceptopdracht. Deze leden realiseren zich dat een zekere focus noodzakelijk is. De gekozen focus – versterking van de positie van burgers in onze rechtsstaat – is in het licht van de aanleiding voor deze staatscommissie – de toeslagenaffaire – logisch. Toch hebben deze leden nog enkele vragen aan de regering, te beginnen met de eerste en derde bullet points van de conceptopdracht.

Bij de eerste bullet point ligt de nadruk op gegevensuitwisseling tussen de staatsmachten waarbij uit de formulering van de vraagstelling lijkt te volgen dat de rol van de verschillende staatsmachten gegeven is. Bij de derde bullet point is het mechanisme van de rechtsstaatagenda genoemd. Hierbij worden een heel aantal in een bijlage genoemde recente rapporten over het functioneren van de rechtsstaat genoemd als informatiebron voor de staatscommissie en wordt de commissie alleen over het rapport van de Venetiëcommissie gevraagd of dit nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen. De leden van de fractie van de PvdA vinden de conceptopdracht op deze punten niet duidelijk. Duidelijk zijn de procedurele vragen (verbeteren informatie-uitwisseling en ontwikkeling rechtsstaatagenda) maar nog niet duidelijk is welke inhoudelijke vragen de regering voor de staatscommissie heeft. Klopt het dat de staatscommissie alleen over de uitvoering van het rapport van de Venetiëcommissie gevraagd wordt een inhoudelijke analyse te geven? Bent u het met deze leden eens dat de staatscommissie ook, en met inachtneming van de in de

bijlage genoemde rapporten, breder dan het rapport van de Venetiëcommissie inhoudelijke kwalitatieve elementen van het functioneren van de (democratische) rechtsstaat zou moeten kunnen analyseren en van adviezen voorzien? Zo volgen vragen over de relatie en verhouding tussen parlement en rechtspraak en de wijze van toetsen door de (bestuurs-)rechter eveneens direct uit de kindertoeslagenaffaire.

Antwoord

In de conceptopdracht zijn enkele belangrijke aandachtspunten voor de staatscommissie aangestipt. Dit betekent niet dat de opdracht van de staatscommissie tot deze aandachtspunten is beperkt. Zoals in de inleiding vermeld, hechten wij er aan vragen over de reikwijdte van de opdracht te bespreken met vertegenwoordigers van de rechterlijke instanties en van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast is de uiteindelijke concrete invulling van de opdracht en de bronnen die daartoe worden gebruikt, ter beoordeling aan de staatscommissie zelf. Het is dus niet de bedoeling dat de staatscommissie alleen over de uitvoering van het rapport van de Venetiëcommissie een inhoudelijk analyse zou mogen geven. Overigens zal over het rapport van de Venetiëcommissie nog een afzonderlijk kabinetsstandpunt naar beide Kamers worden gestuurd aan het einde van het eerste kwartaal.

Meer fundamenteel nog is de vraag naar de balans tussen de bescherming van collectieve belangen en die van individuele- of groepsbelangen. Grofweg zoekt de individuele burger bij de rechter bescherming voor zijn of haar individuele belang, terwijl het collectieve belang van alle burgers door hun vertegenwoordigers in het parlement zou moeten worden behartigd. Op welke wijze kan de rechter in een individuele zaak zich uitspreken over collectieve belangen? Het gaat dan over het raakvlak tussen democratie en rechtsstaat. Deze elementen komen terug in de in de bijlage genoemde rapporten, zoals die van de staatscommissie parlementair stelsel. Bent u het met deze leden eens dat ook de nieuw in te stellen staatscommissie rechtsstaat zich, in aanvulling op deze rapporten, hierover uitlaat? Bent u bereid dit in de definitieve taakopdracht te concretiseren?

Antwoord

Wij herkennen de beschouwing van de leden van de fractie van de PvdA waar het de bescherming van enerzijds collectieve belangen en anderzijds individuele of groepsbelangen betreft en de rollen en verantwoordelijkheden die elk van de staatsmachten hier hebben. Waar in de conceptopdracht wordt gerept van een betere informatie-uitwisseling is de verwachting dat elk van de staatsmachten met die informatie-uitwisseling beter en sneller die rollen en verantwoordelijkheden kan vervullen, zowel waar het de behartiging en bescherming van collectieve belangen als van legitieme individuele of groepsbelangen betreft. Hoewel dit aspect naar onze mening al besloten ligt in de conceptopdracht, achten wij het waardevol dat het in de verdere voorbereiding van de staatscommissie nader wordt benoemd.

Voor wat betreft de tweede bullet point vragen deze leden of hierbij ook het «doenvermogen» van de burger wordt betrokken?

Antwoord

In antwoord op de vraag van deze leden of voor wat betreft de tweede bullet point ook het «doenvermogen» van de burger wordt betrokken, achten wij het niet goed voorstelbaar dat het alleen gaat om een formele

verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten. Voor de materiële verbetering van de toegang en toegankelijkheid is dit «doenvermogen» van alle burgers essentieel. De conceptopdracht moet dan ook zo worden gelezen dat de commissie het «doenvermogen» van de burger betreft bij haar analyse van de verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PVV

Op pagina 2 van het verslag «Bespreking tussen vertegenwoordigers van de rechterlijke organisaties met vertegenwoordigers van de Ministers van JenV en BZK over de conceptopdracht voor de staatscommissie rechtsstaat» staat het volgende: «De intrinsieke spanning tussen noodzakelijke automatisering en informatisering enerzijds en aandacht voor de bijzonderheden van het individuele geval wordt onderkend, maar is niet op voorhand onoplosbaar.» Kunt u een uitgebreide toelichting geven waarom er sprake zou zijn van «noodzakelijke automatisering en informatisering»?

Antwoord

De samenleving digitaliseert. De overheid gaat daarin mee, omdat de digitale technologieën een kans bieden om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en zij een efficiënt en effectief opererende overheid mogen verwachten. In die zin mag digitalisering noodzakelijk worden genoemd. Randvoorwaardelijk daarbij is uiteraard dat er altijd oog blijft bestaan voor de individuele omstandigheden van het geval. Het is ook belangrijk dat burgers de mogelijkheid houden om op analoge wijze in contact te treden met de overheid. Daarop is gedoeld bij het spreken over intrinsieke spanning.

Op de derde pagina van het voorgenoemde verslag staat: «Vanuit de gedachte dat dat al begint bij het formuleren van de adviezen, is het goed de staatscommissie ook te vragen werkwijzen te gebruiken waarin burgers participeren.» en «Verder valt te denken aan een pluriforme wetenschappelijke samenstelling. Aan praktijkkennis van uitvoeringsorganisaties en de rechterlijke organisaties, alsmede aan personen die in staat zijn theoretische concepten in praktische voorstellen om te zetten én aan personen die een interactief proces kunnen vormgeven. Bovendien wordt de aandacht gevraagd voor voldoende «frisse gezichten», zodat mede hierdoor nieuwe en verfrissende inzichten kunnen worden verkregen. Om het burgerperspectief te borgen, kan eraan worden gedacht om burgers te betrekken bij het proces en bijvoorbeeld wetenschappers die op dat terrein onderzoek hebben gedaan als lid van de commissie aan te zoeken.» Kunt u aangeven hoe u kijkt tegen de eventuele deelname van personen, bijvoorbeeld wetenschappers en burgers, die verbonden zijn aan een politieke partij (verbonden in de ruimste zin van het woord)?

Antwoord

De gedachte om mensen vanuit de praktijk, de wetenschap en het algemene publiek bij het werk van de staatscommissie te betrekken, is ingegeven vanuit de gedachte dat dit helpt om andere inzichten en invalshoeken te kunnen verkrijgen. Het lidmaatschap van of anderszins verbondenheid met welke politieke partij dan ook is geen relevante factor bij de samenstelling van de staatscommissie.

Deelt u de mening dat verbetering van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever of bestuursorganen ook moeten resulteren in het bieden van (meer) praktische, ondersteunende

handvatten aan burgers mochten er problemen spelen, alsmede dat er ook meer een «afrekencultuur» moet komen inzake falende bestuurders, ambtenaren et cetera?

Antwoord

Zonder op de uitkomsten van het rapport van de staatscommissie te willen vooruitlopen, kunnen wij ons goed vinden in de mening dat verbetering van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever of bestuursorganen ook moet resulteren in het bieden van (meer) praktische, ondersteunende handvatten aan burgers. Anders dan de leden van de fractie van de PVV zijn wij niet van mening dat het benadrukken of versterken van een afrekencultuur inzake falende bestuurders of ambtenaren op zichzelf zal leiden tot een verbetering van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever of bestuursorganen. In die zin is het niet een thema dat van centrale betekenis zal zijn voor de inhoud van de conceptopdracht van de staatscommissie. Wanneer met een afrekencultuur wordt bedoeld dat bestuurders rekenschap nemen van maatregelen of beslissingen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen, dan is daar nu al sprake van. Waar het gaat om beslissingen of handelingen van ambtenaren wordt opgemerkt dat deze onder de verantwoordelijkheid van de betreffende bestuurder vallen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdD

De leden van de PvdD hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 3 december 2021 die betrekking heeft op de opdracht voor de staatscommissie rechtsstaat.

Bent u van oordeel dat de Nationale ombudsman op dezelfde voet als de rechtsprekende instanties bij de voorbereiding van de instelling van en opdracht voor de staatscommissie moet worden betrokken? Op welke wijze is de Nationale ombudsman daarbij tot op heden betrokken geweest?

Antwoord

De Nationale ombudsman als Hoog College van Staat is tot op heden niet bij de voorbereiding van de opdracht betrokken. Wel heeft de heer Reinier van Zutphen opgetreden als onafhankelijk gespreksleider bij de bijeenkomst van 5 juli 2021. In de inleiding hebben wij uiteengezet dat en waarom wij hechten aan betrokkenheid van elk van de drie staatsmachten bij de totstandkoming van de conceptopdracht. Juist de drie staatsmachten werden in het rapport Ongekend onrecht aangesproken op hun aandeel in de ontstane situatie waarin de rechtsstaat in het geding was gebracht. Dat is een principiële verschil met hoe naar de rol en verantwoordelijkheid van de Nationale ombudsman moet worden gekeken. Wel kunnen wij ons voorstellen dat de staatscommissie de Nationale ombudsman en eerdere producties van de Nationale ombudsman zal raadplegen bij haar werkzaamheden.

Bij het overzicht informatiebronnen ten behoeve van staatscommissie rechtsstaat ontbreken relevante jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman. Wat is daarvoor de reden? Is de regering het met de leden eens dat de jaarverslagen als bron dienen te worden aangewezen, alsmede het rapport «Relatie overheid burger 2030»? De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Antwoord

De relevante jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman zijn stukken die de commissie bij haar werk kan betrekken. De jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman en het rapport «Relatie overheid burger 2030» zullen worden toegevoegd aan de lijst van informatiebronnen. Daarbij zij nogmaals benadrukt dat de bij de conceptopdracht gevoegde bijlage met informatiebronnen niet een uitputtende lijst beoogt te zijn.

Luidden de conceptopdrachten voor de staatscommissie die beschikbaar waren tijdens de zogeheten rondetafelgesprekken van 5 juli 2021 en 4 november 2021 anders dan de bij de brief van 3 december 2021 gevoegde conceptopdracht? Bent u bereid om eerdere concepten met de Kamer te delen?

Antwoord

Bij het overleg van 5 juli 2021 lag er nog geen conceptopdracht voor. Dit betrof een eerste bijeenkomst met uitsluitend een uitnodiging voor het gesprek. De uitnodiging aan de voorzitter van uw Kamer, die gelijklopend is aan die voor de andere deelnemers, is gevoegd als bijlage. Voor het gesprek van 4 november jl. lag er wel een conceptopdracht voor. Dit eerste concept wordt bijgevoegd bij deze beantwoording en is ook beschikbaar tijdens de verdere voorbereiding waarover in de inleiding gesproken is.

Bent u bereid om het verslag van het rondetafelgesprek van 5 juli 2021 met de Kamer te delen?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Antwoord

Van het rondetafelgesprek van 5 juli 2021, dat uitdrukkelijk van informele aard was, is geen verslag gemaakt.

In de brief van 3 december 2021 staat «Het kabinet heeft in de conceptopdracht de versterking van de positie van burgers in onze democratische rechtsstaat vooropgesteld (...).». In de conceptopdracht is die primaire doelstelling niet als zodanig opgenomen. Bent u bereid om dat alsnog te doen?

Antwoord

Hier lijkt sprake van een misverstand. In de eerste zin van de conceptopdracht is expliciet benoemd dat de staatscommissie wordt gevraagd haar adviestaak uit te voeren «vanuit het perspectief van de versterking van de positie van burgers in onze rechtsstaat». Dit perspectief wordt in de conceptopdracht aan de staatscommissie, die tot taak heeft te adviseren over de verbetering van de onderlinge verhouding van staatsmachten, dus centraal gesteld.

De opdracht zoals nu geformuleerd beperkt zich tot «verbeteringen in de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten». Waarom maakt verbetering van de verhouding tussen staatsmachten en burger geen onderdeel uit van de opdracht? Ben u bereid om de formulering van de opdracht op dat punt aan te passen?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Antwoord

In de eerste zin van de conceptopdracht is als deelthema van het centrale perspectief van de onderlinge verhouding van staatsmachten en de versterking van de positie van burgers in onze rechtsstaat benoemd «de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever of bestuursorganen». Daarnaast is als een van de bijzondere aandachtspunten genoemd «de verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten». Dit maakt duidelijk dat de relatie tussen staatsmachten alsook die tussen hen en burger centraal staat. Dit vindt ook zijn bevestiging in de aanbiedingsbrief waarbij de conceptopdracht is gevoegd.

Bent u bereid om de opdracht zodanig aan te passen dat de drie punten waaraan «in het bijzonder aandacht» zal moeten worden besteed, worden aangevuld met een vierde punt, luidende: «het bij alle staatsmachten bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur»?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Antwoord

In het algemene deel van de conceptopdracht staat dat de staatscommissie tot taak heeft de regering te adviseren over relevante verbeteringen in de onderlinge verhoudingen tussen de staatsmachten, waaronder de bevordering van de rechtsstatelijke cultuur. Dit belangrijke aandachtspunt maakt dus al onderdeel uit van de conceptopdracht.

Valt beantwoording van de vraag in hoeverre lagere bestuursrechters in rechte mogen afwijken van bestaande hogere rechtspraak, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Antwoord

Hoewel het naar aanleiding van de toeslagenaffaire voorstelbaar is dat de staatscommissie ook aandacht besteedt aan de vraag in hoeverre lagere bestuursrechters kunnen afwijken van jurisprudentierichtlijnen van hogere rechters, lijkt het ons van belang dat vooral de rechtspraak zelf op deze vraag reflecteert. Overigens zijn de rechterlijke instanties dit ook al aan het doen, getuige het in oktober 2021 gepubliceerde rapport van de «Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken» en het in november 2021 gepubliceerde reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Valt beantwoording van de vraag of de Algemene wet bestuursrecht dient te worden aangevuld met een bevoegdheid van bestuursorganen om bij kennelijke hardheid af te wijken van een algemeen verbindend voorschrift, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij deze vraag.

Antwoord

De staatscommissie heeft tot taak de regering te adviseren over verbeteringen in de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten. Het perspectief van versterking van de positie van burgers ten opzichte van de overheid is hierbij leidend. Het staat de staatscommissie hierbij vrij desgewenst ook in te gaan op mogelijke wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of andere wetten. Overigens is de vraag of de Awb moet worden gewijzigd op het punt dat deze leden noemen, door het kabinet al opgepakt in het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel «maatwerk Awb», waarmee onder meer wordt beoogd de

algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het menselijk perspectief in de dienstverlening voorop te stellen. De staatscommissie wordt daarom gevraagd bij haar adviezen rekening te houden met reeds in gang gezette maatregelen.

Valt de vraag of de Eerste Kamer voldoende geëquipeerd is om de toetsing op rechtsstatelijkheid van wetgeving goed te kunnen verrichten, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Antwoord

Bij de formulering van de conceptopdracht stond niet specifiek voor ogen dat de staatscommissie zich zal moeten buigen over de vraag of de Eerste Kamer voldoende geëquipeerd is om de toetsing op rechtsstatelijkheid van wetgeving goed te kunnen verrichten. Dat laat onverlet dat de staatscommissie wel de ruimte heeft dit te doen, bijvoorbeeld wanneer dit vraagstuk naar voren komt in haar analyses. Wij merken hierbij wel op dat de staatscommissie parlementair stelsel zich in haar eindrapport eveneens heeft gebogen over verschillende mogelijkheden om de rol van het parlement te versterken. Aanbevelingen van deze staatscommissie richtten zich tot, en hadden tevens betrekking op de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Valt de vraag of een uitbreiding van de bevoegdheden en van het budget van de Nationale ombudsman wenselijk is met het oog op de versterking van de positie van burgers in onze democratische rechtsstaat, onder de opdracht van de staatscommissie? Zo ja, waar blijkt dat uit?

Antwoord

Bij de formulering van de conceptopdracht stond niet specifiek voor ogen dat de staatscommissie zich zal moeten buigen over de vraag of het wenselijk is de bevoegdheden en het budget van de Nationale ombudsman uit te breiden. Dat laat onverlet dat de staatscommissie de ruimte heeft dit te doen, zeker wanneer uit haar analyses blijkt, dat hier kansrijke oplossingen zijn voor de vraagstukken die hebben geleid tot de instelling van de staatscommissie.

Is erin voorzien dat de Staatscommissie de Tweede en Eerste Kamer de gelegenheid biedt om voorstellen of vraagpunten bij haar in te brengen?

Antwoord

Zoals in de inleiding is weergegeven zal de staatscommissie zich bij haar werkzaamheden en advisering kunnen richten tot elk van de staatsmachten. De precieze wijze waarop dat ingevuld gaat worden, laten wij ter beoordeling aan de staatscommissie zelf.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SGP

De leden van de SGP-fractie constateren dat er vanuit de Eerste Kamer vaker met het kabinet is gesproken over de democratische rechtstaat en over hoe belangrijk de toegang tot het recht is. Onder meer tijdens de begrotingsbehandeling J&V eind 2015. Toen kwam een vraag aan de orde die ook werd opgeworpen door een van de sprekers tijdens de deskundigenbijeenkomst die de Eerste Kamer enkele jaren geleden rond dit thema heeft belegd, namelijk van mw. Prins, destijds voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zij citeerde uit een WRR-rapport over de rechtsstaat:

«Normen en waarden zijn niet self-executing. Bij de rechtsstaat hoort een ethos, een ethos van vanzelfsprekende gedragingen en verwachtingen. Het onderhoud van de waarden van de rechtsstaat lijkt op het onderhouden van een vriendschap. Van tijd tot tijd moet ze bevestigd en hernieuwd worden. Bij verwaarlozing raken de belangrijkste waarden in het slop en blijven zij achter bij hetgeen wenselijk wordt geacht. Soms gaan ze geheel verloren.»

De leden van de SGP-fractie vragen u wat in uw ogen de vóóronderstellingen van onze democratische rechtstaat zijn. Wat schraagt die democratische rechtstaat? Wat geeft haar inhoud? Welk ethos hoort hierbij? Maken ook deze vragen, zoals mede opgeworpen door de WRR, deel uit van hetgeen de staatscommissie onderzoekt? Hoe kan dit worden meegenomen? Dan gaat het niet allereerst over de hoogte van griffierechten, het aantal rechtbanken, gesubsidieerde rechtsbijstand, zorgvuldige procedures of over representativiteit. Dan gaat het over de vraag welke mensen die rechtstaat vorm moeten geven. Hoe staan zij in het leven, met welke waarden, normen en idealen? Door welk moreel kompas laten zij zich leiden, nu het christelijk geloof is verdampt uit de sfeer van opvoeding, onderwijs en cultuur. Wat zijn daarvan de consequenties voor de democratische rechtsstaat en worden die ook gezien door de staatscommissie? De christelijke normatieve principes hebben afgedaan, maar welke principes schragen nu onze democratische rechtstaat? Welke morele code draagt onze democratie? Is de Minister bereid om ook deze noties mee te nemen?

Antwoord

Wij kunnen ons vinden in de notie dat de onderliggende waarden van onze democratische rechtsstaat van tijd tot tijd bevestigd en hernieuwd moeten worden. Dit is meer recent ook tot uitdrukking gebracht in het rapport «Een sterkere rechtsstaat» van de Raad voor het openbaar bestuur en in de daarop gegeven reactie van onze ambtsvoorgangers. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de staatscommissie tot een overweging van soortgelijke strekking komt. Terecht merken de leden van de SGP-fractie op dat het dan niet allereerst gaat over de hoogte van de griffierechten, het aantal rechtbanken en soortgelijke thema's, maar over de vraag welke waarden, normen en idealen de mensen – binnen en buiten de staatsmachten – hebben die de rechtsstaat moeten dragen. In dit verband is relevant dat niet iedereen zich even sterk verbonden voelt met onze huidige democratische rechtsstaat. Een deel van Nederland dreigt «af te haken» of is al afgehaakt, zie ook het rapport Atlas van Afgehaakt Nederland, Over buitenstaanders en gevestigden (De Voogd & Cuperus, 2021). Mede tegen de achtergrond van dit rapport heeft de Tweede Kamer tijdens het debat over de regeringsverklaring van kabinet-Rutte IV de breed gesteunde motie-Segers c.s. aangenomen waarin de regering wordt gevraagd een commissie in te stellen en te vragen om aanbevelingen te doen «hoe onze democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en over wat in deze tijd bijdraagt aan de versterking van de democratische rechtsstaat, zowel vanuit het perspectief van de democratische instituties als dat van burgers en het maatschappelijk middenveld». Wij kunnen ons voorstellen dat de staatscommissie met belangstelling kennis neemt van het rapport en zich verstaat met de nog in te stellen commissie. Niet zozeer om, zoals de leden van de SGP-fractie

vragen, een morele code te formuleren die aan onze democratische rechtsstaat ten grondslag ligt, maar wel om het inzicht te vergroten in wat er leeft en speelt bij de mensen die de rechtsstaat moeten dragen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

De conceptopdracht:

De staatscommissie heeft tot taak de regering:

- vanuit het perspectief van de versterking van de positie van burgers in onze rechtsstaat waaronder de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van staatsorganen, te adviseren over in dat verband relevante verbeteringen in de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten,

en wordt daarbij gevraagd

- in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht te besteden aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan:
- een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor elk van deze staatsmachten -zowel afzonderlijk als in onderlinge wisselwerking- beter in staat is haar rol te vervullen;
- een laagdrempelige verbetering van de positie van de burger in diens verkeer met de staatsmachten;
- de bevordering van de democratisch rechtsstatelijke cultuur en
- de ontwikkeling en uitvoering van een rechtsstaatagenda,

en

- bij haar analyse in ieder geval rekening te houden met de opbrengsten van een aantal trajecten die in de bijlage zijn opgesomd, in het bijzonder met het rapport van de Venetiëcommissie en aandacht te besteden aan op welke wijze adviezen van de Venetiëcommissie nadere vertaling verdienen in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.

De staatscommissie wordt gevraagd bij haar werkzaamheden ook werkwijzen te gebruiken, die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren en in haar rapport zichtbaar te maken hoe deze inbreng onderdeel uitmaakt van haar werkzaamheden en haar advies.