

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

35 510

**Parlementaire ondervraging
kinderopvangtoeslag**

Nr. 708

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2022

1. Inleiding

Op 18 oktober jl. heeft de Europese Commissie voor Democratie door Recht (hierna: Venetiëcommissie) van de Raad van Europa haar *Opinion on the Legal Protection of Citizens* aangaande Nederland openbaar gemaakt.¹ De Venetiëcommissie schreef dit rapport op verzoek van de Tweede Kamer, naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt c.s.² De Venetiëcommissie is verzocht advies uit te brengen over de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State), en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht.

De Venetiëcommissie, werkzaam sinds 1990 als uitgebreid akkoord (*enlarged agreement*) van de Raad van Europa, bestaat uit onafhankelijk deskundigen op staatsrechtelijk en constitutioneel gebied en adviseert lidstaten over juridische vraagstukken die raken aan de kerntaken van de Raad van Europa: democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Met haar adviezen heeft de commissie een gezaghebbende status verworven, zowel in de lidstaten van de Raad van Europa als daarbuiten. Dit eerste advies over Nederland is van grote toegevoegde waarde voor de analyse van het functioneren van onze rechtsstaat.

Een dergelijke reflectie op onze rechtsstaat is nodig. Zoals bevestigd in het eerste hoofdstuk van het coalitieakkoord, is de democratische rechtsorde het fundament van onze samenleving, maar heeft dit fundament barsten opgelopen. Daarom is het van belang om de democratische rechtsorde te beschermen en te vernieuwen. Dat zal alleen gaan als de overheid

¹ Zie: Kamerstuk 35 510, nr. 85 met bijlage.

² Kamerstuk 35 510, nr. 11.

betrouwbaar is, dienstbaar is en oog heeft voor de menselijke maat. De versterking van de rechtsstaat is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Dat het kabinet dit niet alleen kan, is duidelijk. Het rapport van de Venetiëcommissie bevat dan ook een opgave voor alle staatsmachten.

Tijdens de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid van 25 november jl.³ heeft de voormalig Minister voor Rechtsbescherming toegezegd een reactie op dit rapport naar de Tweede Kamer te zenden, althans voor zover het de aanbevelingen die tot het kabinet gericht zijn betreft. Deze toezegging sluit ook aan bij het verzoek dat het Kamerlid Omtzigt aan de voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deed tijdens het ordedebat van 26 oktober jl.⁴ Daarnaast heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Eerste Kamer toegezegd de reactie op het rapport ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.⁵ Met deze brief komen wij deze toezeggingen na.

Naast het schrijven van een reactie, is ook toegezegd het rapport van de Venetiëcommissie te gebruiken bij de voorbereiding van de taakopdracht van de nog in te stellen staatscommissie rechtsstaat, voortvloeiend uit de motie van de leden Omtzigt en Van Dam.⁶ Deze motie vraagt de regering om 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. De conceptopdracht voor deze staatscommissie is op 3 december jl. aan beide Kamers der Staten-Generaal gestuurd, en hierin wordt de staatscommissie inderdaad gevraagd rekening te houden met onder andere het rapport van de Venetiëcommissie, en aandacht te besteden aan de wijze waarop dat rapport nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.⁷ In deze kabinetsreactie zullen deze reeds in gang gezette maatregelen nader worden benoemd.

2. Reactie op het rapport van de Venetiëcommissie

Het rapport van de Venetiëcommissie onderstreept om te beginnen dat in het algemeen Nederland een goed functionerende staat is met sterke democratische instituties en met waarborgen voor de rechtsstaat. De tekortkomingen in de bescherming van rechten van individuen die naar aanleiding van de situatie rondom de kinderopvangtoeslag geopenbaard zijn, zijn volgens de Venetiëcommissie ernstig en systematisch, en betreffen alle takken van de overheid. Tegelijkertijd concludeert de Venetiëcommissie dat het Nederlandse rechtsstaatmechanisme uiteindelijk gewerkt heeft – zij het te laat, wat geleid heeft tot ernstige schade voor de betrokken families. De Venetiëcommissie bestempelt het als positief dat de rechtsstatelijke problemen die naar voren gekomen zijn door alle takken van de overheid serieus genomen zijn, en spreekt bijvoorbeeld waardering uit voor de bijna 90 acties die het vorige kabinet ingezet heeft als reactie op het rapport «Ongekend Onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK).⁸ De Venetiëcommissie hoopt dat haar rapport zal bijdragen aan de verdere reflectie die door de Nederlandse autoriteiten zal worden uitgevoerd, en doet hiervoor veertien voorstellen voor mogelijke hervormingen in de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Deze voorstellen zijn

³ Handelingen II 2021/22, nr. 27, item 10.

⁴ Handelingen II 2021/22, nr. 13, item 24.

⁵ Handelingen I 2021/22, nr. 16, item 11.

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 12.

⁷ Kamerstukken 29 279 en 35 510, nr. 691 met bijlagen; Kamerstuk 29 279, nr. F met bijlagen.

⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

verreikend en bedoeld als stof tot nadenken.⁹ Een Nederlandse vertaling van de aanbevelingen, waarbij deze voor het gemak genummerd zijn, vindt u in de bijlage¹⁰.

Van de veertien voorstellen, zijn er elf die – al dan niet gedeeltelijk – het kabinet aangaan. Deze kunnen grofweg verdeeld worden in de volgende categorieën, die hierna besproken zullen worden:

- Het wetgevingsproces (aanbevelingen 1, 2, 9 en 10);
- De toegang tot informatie (aanbevelingen 4, 7, 12 en 13);
- De positie van de burger (aanbeveling 8);
- Het gebruik van kunstmatige intelligentie (aanbeveling 11); en
- Constitutionele toetsing (aanbeveling 14).

De drie aanbevelingen waarop in deze brief niet zal worden ingegaan, omdat deze zich niet tot het kabinet richten, betreffen het eventueel wijzigen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer om de controle op de regering beter te faciliteren; het beschikbaar stellen van voldoende personeel en middelen voor zowel Kamercommissies als individuele parlementsleden; en de politieke cultuur en attitudes in Nederland ten aanzien van parlementsleden van coalitiepartijen die kritisch zijn op de regering (aanbevelingen 3, 5 en 6). Ten aanzien van deze laatste aanbeveling hecht het kabinet er niettemin aan om het belang van een dergelijke cultuurverandering te onderstrepen. De controlefunctie van het parlement kan alleen tot zijn recht komen als alle parlementsleden de vrijheid voelen zich waar nodig kritisch te uiten over kabinetsbeleid. Hoewel dit vraagstuk door en binnen politieke partijen zal moeten worden opgepakt, wil het kabinet zijn eigen rol hierin niet onbenoemd laten. Dat vergt in ieder geval dat het kabinet steeds een open houding aanneemt richting Kamerleden.

Wetgevingsproces

Ten aanzien van het wetgevingsproces merkt de Venetiëcommissie op dat Nederland een uitgebreid systeem heeft voor het beoordelen van wetsontwerpen.¹¹ Toch werkte dit systeem niet goed in de situatie rond de kinderopvangtoeslag. In deze context doet de commissie vier aanbevelingen ten aanzien van het wetgevingsproces, die kunnen bijdragen om herhaling te voorkomen. Ten eerste wordt geopperd dat het opnemen van hardheids- en proportionaliteitsclausules zou moeten worden overwogen bij beleid, wanneer dit passend is bij de specifieke doelen en het ontwerp ervan. Ten tweede zouden in de daarvoor geschikte delen van nieuwe wetgeving bepalingen opgenomen kunnen worden die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in herinnering kunnen brengen of kunnen herhalen. Daarnaast zou de uitvoerende macht de Aanwijzingen voor de regelgeving moeten herzien, en waar nodig aanpassen, om ervoor te zorgen dat de interne beoordeling van de kwaliteit van wetgeving ook effectief toezicht bevat op het naleven van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de rechtsstaat, zoals rechtszekerheid, gerechtvaardigde verwachtingen, non-discriminatie, individuele beoordeling en proportionaliteit. Ten slotte benadrukt de Venetiëcommissie dat de uitvoerende macht de kwaliteit van wetgeving moet beoordelen en waarborgen, zowel bij de voorbereiding van wetgeving voordat deze aan het parlement wordt voorgelegd, als bij de toepassing

⁹ Voorgenoemde conclusies van de Venetiëcommissie zijn te vinden in paras. 134–137 van het rapport CDL-AD(2021)031, Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15–16 October 2021), bijlage bij Kamerstuk 35 510, nr. 85, hierna: *Opinie Venetiëcommissie*.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ *Opinie Venetiëcommissie*, par. 41.

van nieuwe wettelijke bepalingen, waarbij rekening gehouden dient te worden met mogelijke scenario's en risico's. Dergelijke beoordelingen moeten indien nodig worden herzien.

Het kabinet ziet in het rapport van de Venetiëcommissie een bevestiging van de noodzaak van verschillende actielijnen die inmiddels waren ingezet wat betreft verbeteringen in het wetgevingsproces en daarmee de kwaliteit van wetgeving. Ter bevordering van de menselijke maat in wetgeving werkt het kabinet op dit moment onder andere aan een inventarisatie van wetgeving die mogelijk hardvochtig uitpakt voor mensen.¹² De Tweede Kamer is op 21 december 2021 geïnformeerd over de stand van zaken.¹³ Om het burgerperspectief voldoende recht te doen is een uitvraag via www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels gestart zodat burgers en belangenorganisaties voorbeelden van hardvochtigheden kunnen aandragen (8 februari – 8 maart 2022). Op basis van de uitkomsten van deze inventarisatie beziet het kabinet of de gesignaleerde wetgeving aanpassing behoeft, waarbij zij overeenkomstig de eerste aanbeveling van de commissie de vraag zal betrekken of het aangewezen is om hardheidsclausules op te nemen in de betreffende wetgeving, zoals de motie van het lid Van Brenk vraagt.¹⁴

Op 25 juni 2021 is de beleidsbrief versterking van kwaliteit van beleid en wetgeving aan de Tweede Kamer gezonden.¹⁵ Deze brief is een nadere uitwerking van een deel van de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK),¹⁶ namelijk het deel dat betrekking heeft op het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en op de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze twee hoofdlijnen zijn uitgewerkt in vijf actielijnen binnen het beleids- en wetgevingsproces:

- Intensivering samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering;
- Vernieuwing van het IAK;
- Versterking wetgevingskwaliteit bij de departementen;
- Versterking van de interdepartementale wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie en Veiligheid; en
- Sneller inspelen op ervaringen in de praktijk.

Voor de versterking van de wetgevingskwaliteit bij de departementen en het versterken van de interdepartementale wetgevingstoets is vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid sinds eind 2021 een project opgestart om deze actielijnen in nauwe samenwerking met de departementen en andere actoren nader uit te werken en te concretiseren. Gewerkt wordt aan meer samenwerking en kennisuitwisseling tussen de juridische directies; versterking van de kennisfunctie op wetgevingsbeleid bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten gunste van de juridische directies; maatwerk in de toetsing vanuit het ministerie richting de departementen; en meer proactief en tijdig meedenken tijdens het wetgevingsproces.

Het IAK biedt beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen aan de hand van centrale vragen structuur bij het maken van goed beleid en goede regelgeving. Zo gaat het IAK bijvoorbeeld expliciet in op de aansluiting

¹² Deze inventarisatie vindt plaats ter uitvoering van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de leden Ploumen en Jetten (Kamerstuk 35 510, nr. 24). Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat daarnaast ter uitvoering van een motie van het lid Omtzigt (Kamerstuk 35 510, nr. 13) een onderzoek uitvoeren naar hardvochtige effecten in de Participatiewet, UWV-wetten en het persoonsgebonden budget door een onafhankelijke externe partij (onderzoeksbureau Panteia).

¹³ Kamerstuk 35 510, nr. 95.

¹⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 37.

¹⁵ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 115.

¹⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

van beleid en regelgeving op de Grondwet en hoger recht. Zeer recent is aan dit hoofdstuk de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde «Handreiking constitutionele toetsing» toegevoegd. Ter uitvoering van onder meer de motie van de leden Azarkan en Van Kooten-Arissen is hierin tevens een discriminatietoets opgenomen.¹⁷ Met deze handreiking willen we de constitutionele kwaliteit van beleid en regelgeving over de ministeries heen versterken.

Het IAK bevordert dat in een beleidsproces met alle betrokkenen wordt nagedacht over wat goed is én wat werkt voor de samenleving met aandacht voor alle relevante te maken afwegingen. Hierbij moeten nadrukkelijk beleid, uitvoering en de doelgroep in de samenleving vanaf het begin zijn betrokken. Ondanks dat het IAK nu al veel goede handvatten geeft om belangrijke afwegingen in het beleidsproces te maken, wordt het te weinig en vaak te laat in het beleidsproces gebruikt. Daarom is er een interdepartementale herziening gaande, waarin langs vijf sporen gewerkt wordt aan een betere toepassing van het IAK in het beleidsproces:

- Inhoud IAK verbeteren en website optimaliseren gericht op de toegankelijkheid van het instrument;
- Ontwikkelen tool gericht op goede gebruiksondersteuning;
- Organisatorische aanpassingen binnen de departementen en uitvoeringsorganisaties gericht op beter gebruik;
- Promotie/opleidingen IAK gericht op betere bekendheid en goed gebruik;
- Monitoren van de IAK-toepassing en in de lijn sturen op gebruik van het IAK om ervoor te zorgen dat het instrument goed en tijdig wordt toegepast.

Vanuit de herziening is er verbinding met andere dossiers die ook het bevorderen van de kwaliteit van beleid tot doel hebben, zoals het ambtelijk vakmanschap, experimenten rond de invoeringstoets en de eisen uit de Comptabiliteitswet 2016 (artikel 3.1). Het kabinet kan zich volledig vinden in de aanbeveling van de Venetiëcommissie dat de uitvoerende macht de kwaliteit van wetgeving zowel bij de voorbereiding als bij de toepassing daarvan moet beoordelen en waarborgen. Dit past bij de afspraak dat het kabinet voortaan naast de reeds bestaande uitvoeringstoets – dat ook een onderdeel is van het IAK – bij de voorbereiding van wetgeving ook achteraf na de implementatie een zogenoemde invoeringstoets doet op nieuwe regelgeving. Daarmee kan sneller worden ingespeeld op de eerste signalen over de werking van de regeling in de praktijk en in de uitvoering. De Tweede Kamer ontvangt op korte termijn een brief van de Minister voor Rechtsbescherming over de stand van zaken rond deze invoeringstoets.

Met de commissie onderschrijft het kabinet ten slotte het belang van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving moeten deze beginselen leidend zijn, waarbij de bedoeling van de wetgever richting geeft aan de toepassing ervan. Wij werken aan een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, waarin aandacht wordt besteed aan de versterking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze algemene wet bevat regels die gelden over de volle breedte van het Nederlandse bestuursrecht. Ten aanzien van een mogelijke wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving kan opgemerkt worden dat er doorlopend gewerkt wordt aan het bewaken van de kwaliteit van deze Aanwijzingen. Het kabinet zal de aanbevelingen van de Venetiëcommissie betrekken bij de volgende wijziging van de Aanwijzingen, die gepland staat voor dit najaar.

¹⁷ Kamerstuk 35 510, nr. 30.

Toegang tot informatie

Vier van de voorstellen van de Venetiëcommissie hebben betrekking op de toegang tot informatie voor verschillende partijen binnen onze parlementaire democratie: voor het parlement, maar ook binnen de uitvoerende macht, en tussen de rechterlijke macht en de andere staatsmachten.

Met betrekking tot de toegang tot informatie van het parlement vindt de Venetiëcommissie dat het informatierecht van artikel 68 van de Grondwet praktisch en doeltreffend moet worden gemaakt. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement. Dat betreft zowel het actief informeren van de Kamers als het reageren op informatieverzoeken van een of meer Kamerleden. Uitgangspunt daarbij is dat informatievoorziening tijdig, open en compleet is. Op dit gebied is de afgelopen periode een aantal stappen gezet. Zo worden sinds 1 juli 2021 bij Kamerstukken over wetgeving en bij beleidsvormende brieven aan de Kamer de onderliggende beslisnota's meegestuurd. Hiermee wordt beoogd meer openheid te geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. In die nota's worden persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet meer gelakt. In het voorjaar van 2022 stuurt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorstel aan de Kamers voor een verdere uitbreiding van de openbaarmaking van beslisnota's. Daarnaast is het sinds enige tijd kabinetsbeleid dat gerichte verzoeken om specifieke documenten vanuit de Kamers worden gehonoreerd. En ook daarbij worden persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet meer gelakt. Het kabinet hecht eraan over de informatievoorziening met het parlement in dialoog te blijven om goed in beeld te houden waar nog eventuele aanvullende informatiebehoefte ligt en te bezien hoe daar vanuit het kabinet op kan worden ingespeeld. Dit kan bijvoorbeeld geschieden in het kader van de door de Tweede Kamer ingestelde werkgroep onder voorzitterschap van mevrouw Van Dijk, waarvan de opdracht ziet op de informatiepositie van de Kamer.

Verbeteringen zijn dus nodig met betrekking tot de informatievoorziening, ook binnen de uitvoerende macht. Volgens de Venetiëcommissie moeten de informatiestromen binnen overheidsdiensten en tot op ministerieel niveau, met name over kwesties die tegen het huidige beleid ingaan, worden verbeterd. Deze aanbeveling sluit deels aan op eerdere aanbevelingen uit het ongevraagd advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad van State gaf in dit advies aan dat een goede informatiehuishouding een randvoorwaarde is voor een goede informatievoorziening, en een noodzakelijk element is in onze democratische rechtsstaat. Een goede informatiehuishouding is hard nodig voor het faciliteren van een beter samenspel tussen het kabinet en ambtenaren.¹⁸

Het kabinet heeft daarnaast in reactie op het rapport Ongekend Onrecht geconstateerd dat zowel de informatievoorziening als de aangetroffen informatiehuishouding gebrekkig was en dat dit bijdroeg aan verergering van de situatie. Het moet altijd en overal duidelijk zijn welke normen voor informatie gelden en wie verantwoordelijk is voor welke informatie. Het kabinet heeft daarom de conclusie getrokken dat de informatiehuishouding voor de gehele rijksoverheid, inclusief de uitvoering, verbeterd moet worden.¹⁹ In het generieke actieplan informatiehuishouding rijksoverheid «Open op Orde» heeft het Kabinet concreet gemaakt op welke wijze de informatiehuishouding verbeterd gaat worden om te voldoen aan de geldende normen. In december is er daarom ook een

¹⁸ Kamerstuk 35 300, nr. 78 met bijlage.

¹⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

regeringscommissaris voor de Informatiehuishouding aangesteld.²⁰ De regeringscommissaris is het gezicht van de verbetering van de informatiehuishouding binnen het Rijk. Naast het stimuleren en aanspreken van ministeries op de verbetering van de informatiehuishouding, fungeert hij ook als boegbeeld en speelt hij een rol bij het verwerven van politiek en bestuurlijk draagvlak voor zaken die de voortgang en aanpak kunnen versterken.²¹

In de I-Strategie Rijk 2021–2025 heeft, naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag, het verbeteren van de informatiehuishouding een prominente plek gekregen.²² Daarnaast werkt het kabinet hard aan het aanscherpen van de geldende normen voor de informatiehuishouding (2020 invoering Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO); 2022 herziening Wet hergebruik overheidsinformatie (Who); 2022 invoering Wet open overheid (Woo); 2023 herziening Archiefwet; 2023 invoering Chief Data Officer en eisen aan datagovernance). Met de invoering van de Woo wordt (her)bevestigd dat ook de broncode van overheidssoftware onder het bereik van deze wet valt. Tegelijkertijd bepaalt de Who dat alle informatie die openbaar is gemaakt ook zoveel mogelijk voor hergebruik geschikt gemaakt moet zijn. Voor het openbaren van broncode betekent dit dat deze onder een open source licentie dient te worden verstrekt. Dit is immers de enige optie om hergebruik juridisch mogelijk te maken. In de brief aan de Tweede Kamer waarin het «Open, tenzij»-beleid ten aanzien van open source is vastgelegd, is de European Union Public Licence (EUPL) als voorkeurslicentie genoemd.²³

Door een rijksbrede aanpak ten aanzien van de verbetering van de informatiehuishouding worden de randvoorwaarden gecreëerd, zodat de informatiestroom binnen en tussen verschillende overheidsdiensten – inclusief signalen uit de uitvoering en informatie die betrekking heeft op kwesties die tegen het huidige beleid ingaan – verbeterd wordt.

Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (AcO&I), dat bij de inwerkingtreding van de Wet open overheid op 1 mei 2022 wordt opgericht, zal hierbij een belangrijke rol krijgen. Dit adviescollege zal onder andere de regering en beide Kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd adviseren over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie en rapporteren over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur.

De verbetering van de informatievoorziening aan het parlement (art. 68 Grondwet) en aan de samenleving (inwerkingtreding Wet open overheid per 1 mei 2022), alsmede het op orde brengen van de informatiehuishouding, is een belangrijke opdracht die alle departementen treft. Daartoe is in 2021 het rijksbrede programma Open Overheid ingericht dat hierop toeziet.

De Venetiëcommissie geeft ook aan dat sectorale informatie op ruime schaal binnen de overheid gedeeld moet worden om relevante input van andere sectoren van de overheid mogelijk te maken. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. In de hoofdlijnenbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd al bevestigd dat de

²⁰ *Stcrt.* 2021, nr. 48052.

²¹ Kamerstuk 29 362, nr. 299.

²² Kamerstuk 26 643, nr. 779.

²³ Kamerstuk 26 643, nr. 676 met bijlage. De Europese Commissie heeft de EUPL ontwikkeld (2006–2008). De EUPL verplicht de distributeur van software om de broncode altijd mee te leveren, of deze op een vrij toegankelijke plaats aan te bieden. De EUPL is ten tijde van Nederland Open in Verbinding (NOiV) de aanbevolen default voor Nederlands overheidssoftware. De EUPL is de default licentie van enkele EU-lidstaten.

overheid een complex geheel is, waar sterke verbindingen belangrijk zijn, niet in de laatste plaats tussen beleid en uitvoering.²⁴ Onder andere via het programma Werk aan Uitvoering (WaU) wordt deze ambitie verder gebracht. Dit programma is vorig jaar gelanceerd met een horizon van tien jaar en heeft als doel ervoor te zorgen dat overheidsdienstverlening nu en in de toekomst optimaal aansluit bij behoeften en verwachtingen van burgers en bedrijven. Daarbij is goede informatie-uitwisseling tussen beleid, uitvoering, politiek en andere maatschappelijke belanghebbenden van groot belang. Aandacht voor het burgerperspectief en werken vanuit de praktijk is hier ook onderdeel van. Er zijn maatwerkplaatsen ingericht en uitgebreid bij een aantal uitvoeringsorganisaties zoals de Stella-teams bij de Belastingdienst. Hier worden signalen uit de praktijk direct binnen de dienstverlening opgepakt, en is er ruimte om daar vanuit het eigen ambtelijk vakmanschap mee om te gaan. Een ander voorbeeld is het Landelijk Maatwerkloket Multiprobleemhuishoudens. Bij dit maatwerkloket kunnen professionals van zowel gemeenten als landelijke uitvoeringsorganisaties vastgelopen casussen inbrengen. Op 15 februari jl. heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatiebeleid en Pensioenen de Tweede Kamer geïnformeerd over de planning van dit programma.²⁵

Er wordt binnen het programma WaU op twee manieren gewerkt. Ten eerste door de lessen en inzichten van de rapporten «Werk aan Uitvoering»,²⁶ «Klem tussen balie en beleid»²⁷ en «Ongekend onrecht»²⁸ op nationaal, regionaal en lokaal niveau in de praktijk toe te passen. Ten tweede door overheidsbreed op zes verschillende thema's samen te werken om de kwaliteit van de uitvoering in de praktijk te versterken. Binnen alle zes de thema's is er aandacht voor betere informatiedeling tussen beleid en praktijk.

Naast de intensivering van de informatie-uitwisseling binnen de ministeries, en tussen de uitvoering en ministeries, werken overheidsorganisaties gelijktijdig aan een versterking van de daarbij horende cultuur waarin transparantie en sociale veiligheid voor ambtenaren centraal staan. Ambtenaren en leidinggevendenden moeten het belang en de ruimte voelen om kritisch te zijn en signalen over onbedoelde effecten van beleid tot op het hoogste niveau kenbaar te maken. Daarnaast ondersteunt het rijksbrede programma Versterking Ambtelijk Vakmanschap ministeries bij het bieden van een open en veilige cultuur met onder meer een gids met basisprincipes voor goed ambtelijk handelen, en workshops en praktijkvoorbeelden over het geven en ontvangen van loyale tegenspraak. Ook zijn er vanuit het rijksbrede integriteitsbeleid workshops sociale veiligheid beschikbaar voor medewerkers en leidinggevendenden.

Ten slotte onderstreept de Venetiëcommissie dat het van belang is dat de rechterlijke macht de aandacht van andere machten moet kunnen vragen voor wetgeving die in de praktijk tot systematische problemen kan leiden, en stelt voor dat er hiervoor communicatiekanalen zouden kunnen worden ingesteld. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt met jaarlijkse rapporten vanuit de rechtspraak over de toepassing van de wet en/of met regelmatige rondetafelgesprekken tussen de drie staatsmachten.²⁹ Voor wat betreft de jaarlijkse rapporten zijn er reeds ontwikkelingen in gang gezet. Sinds 2017 bevat het jaarverslag van de Hoge Raad bijvoorbeeld een overzicht van uitspraken die een signaal aan de

²⁴ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 129.

²⁵ Kamerstukken 31 490 en 29 362, nr. 312.

²⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 271 (Fase I) en Kamerstuk 31 490, nr. 284 (Fase II).

²⁷ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

²⁸ Kamerstuk 35 510, nr. 2.

²⁹ Opinie Venetiëcommissie, para. 132.

wetgever bevatten. Het kabinet is blij met deze signalen, aangezien deze helpen om de kwaliteit van wetgeving en de rechtszekerheid te verbeteren.³⁰ Naar aanleiding van de toeslagenaffaire heeft ook de Raad voor de Rechtspraak in zijn jaarverslag 2020 voor het eerst opgenomen welke tendensen er gezien werden in wets- en beleidsvoorstellen op het terrein van de rechtspleging.³¹ In haar rapport wijst de Venetiëcommissie tevens op de toegevoegde waarde van de publicatie van rechterlijke uitspraken.³² Over de bevordering hiervan is de Tweede Kamer onlangs nog geïnformeerd.³³

Het kabinet is het eens met de Venetiëcommissie dat de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten verdere verbetering behoeft. Dit was dan ook de reden om dit expliciet onderdeel te laten zijn van de conceptopdracht voor de nog in te stellen staatscommissie rechtsstaat. Tijdens de voorbereiding van deze conceptopdracht spraken deelnemers vanuit de rechtsprekende instanties zich uit over het belang van een voortdurende dialoog tussen de staatsmachten: niet alleen om de eigen rollen beter te kunnen vervullen, maar ook om de onderlinge samenwerking tussen de staatsmachten te bevorderen. Het zou goed zijn als de staatscommissie dat proces kan ondersteunen door praktische adviezen te geven. Het kabinet onderschrijft deze noties.³⁴

Positie van de burger

De gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag hebben op pijnlijke wijze duidelijk gemaakt dat de positie van de burger in onze rechtsstaat verbeterd dient te worden. De Venetiëcommissie onderscheidt daarbij de volgende aandachtspunten: voor individuen moet de toegang tot relevante informatie worden verbeterd, klachtprocedures moeten eenvoudig en informeel worden gemaakt, en hulp moet worden geboden bij het indienen van een klacht met inachtneming van een neutraliteitsplicht.

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht beoogt een informele en laagdrempelige procedure te bieden voor het indienen van klachten door burgers en bedrijven bij bestuursorganen. Een klacht kan worden ingediend over een gedraging van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid. Dat kan zowel mondeling als schriftelijk. Aan de schriftelijke vorm worden lage eisen gesteld (naam, datum, ondertekening, omschrijving van de klacht). Burgers kunnen zelf een klacht indienen; zij hebben daarvoor geen advocaat of gemachtigde nodig. Veel bestuursorganen hebben speciale klachtfunctionarissen die burgers kunnen helpen. Als een burger niet tevreden is met de wijze waarop de klacht wordt afgehandeld – of als de behandeling te lang duurt – kan hij naar de Nationale ombudsman gaan. Ook dat is een eenvoudige procedure: op de website van de Nationale ombudsman staat een gemakkelijk in te dienen klachtenformulier, en ook kan er gebeld worden naar een gratis nummer.

Dat deze procedure in de praktijk toch niet altijd als voldoende helder en eenvoudig ervaren wordt, is door de situatie rondom de kinderopvangtoeslag zichtbaar geworden. Volgens de Venetiëcommissie is gebleken dat burgers de klachtprocedure bij de Belastingdienst/Toeslagen ingewikkeld vonden, en zij moeilijk ondersteuning of de juiste informatie konden

³⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 577.

³¹ Kamerstuk 29 279, nr. 648 met bijlage.

³² Opinie Venetiëcommissie, paras. 130–131.

³³ Kamerstuk 29 279, nr. 706.

³⁴ Kamerstukken 29 279 en 35 510, nr. 691; Kamerstuk 29 279, nr. F.

vinden als zij in problemen kwamen.³⁵ Het kabinet is het met de Venetiëcommissie eens dat de toegang tot informatie met betrekking tot de overheid moet worden verbeterd. Zoals bevestigd in het coalitieakkoord, wil het kabinet dan ook dat mensen altijd persoonlijk in contact kunnen komen met de overheid. Het kabinet werkt hier onder andere aan via het eerder genoemde interdepartementale programma Werk aan Uitvoering (WaU). De Tweede Kamer wordt uiterlijk 7 juli 2022 geïnformeerd over de beleidsmatige prioritering van de voornemens en acties binnen dit programma, die we als kabinet, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden voor de komende periode willen vaststellen.³⁶

De Venetiëcommissie richt zich in de aanbeveling op klachtprocedures, omdat veel mensen zich onzeker voelen bij administratieve regels en minder laagdrempelige procedures zoals die van bezwaar en beroep.³⁷ Het kabinet herkent deze conclusie, en constateert dat de formele wijze waarop klacht- en bezwaarprocedures veelal in de praktijk worden vormgegeven onvoldoende aansluit op het perspectief en de behoeften van burgers. Het kabinet zal in de loop van dit jaar een handleiding uitbrengen om in lijn met de aanbeveling van de Venetiëcommissie bestuursorganen verder te stimuleren en te ondersteunen bij het eenvoudig en informeel behandelen van klachten.

Ook worden bestuursorganen via het programma Passend Contact met de Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand (deelprogramma «Burgergerichte overheid») van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ondersteund bij een informele en laagdrempelige aanpak van bezwaarprocedures. In samenwerking met gemeenten, uitvoeringsorganisaties en departementen worden vanuit deze programma's cursussen, pilots en bijeenkomsten georganiseerd en worden nieuwe instrumenten ontwikkeld. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan een «proof of concept» voor een digitaal bezwaarplatform vanuit burgerperspectief. Dit platform biedt, naast ondersteuning aan zowel de burger als de bezwaarbehandelaar, de mogelijkheid om het probleem van de burger op een informele manier duurzaam op te lossen. Indien een procedure toch onvermijdbaar blijkt, wil het kabinet de toegang tot het recht en tot de rechter voor de burger versterken, zoals ook staat aangegeven in het coalitieakkoord. Daarnaast wordt met het project «Procedeedrag overheid» van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ingezet om zo burgergericht mogelijk te procederen. Onze ministeries werken tot slot in de context van bovengenoemde programma's ook samen met het reeds aangehaalde programma Werk aan Uitvoering (WaU).

Het kabinet vindt het belangrijk dat er in het algemeen verder gekeken wordt naar de versterking van de positie van de burger in de Nederlandse rechtsstaat. In de conceptopdracht voor de nog in te stellen staatscommissie rechtsstaat is deze positie dan ook vooropgesteld, met als doel die daadwerkelijk te gaan versterken. Daarbij wordt de staatscommissie niet alleen gevraagd om de bevindingen uit het rapport van de Venetiëcommissie mee te nemen in haar analyse, maar ook om de inbreng van burgers tijdens het onderzoek te verzekeren.³⁸

³⁵ Opinie Venetiëcommissie, paras. 90–91.

³⁶ Zie ook: Kamerstukken 31 490 en 29 362, nr. 312.

³⁷ Opinie Venetiëcommissie, paras. 91–92.

³⁸ Kamerstukken 29 279 en 35 510, nr. 691 met bijlagen; Kamerstuk 29 279, nr. F met bijlagen.

De Venetiëcommissie gaat in op de rol die het gebruik van AI gespeeld heeft bij de gebeurtenissen rondom de kinderopvangtoeslag.³⁹ Als gevolg hiervan raadt de commissie aan dat de uitvoerende macht, de Autoriteit Persoonsgegevens en andere relevante organen de ontwikkelingen op het gebied van AI op de voet moeten volgen, en nieuwe ontwikkelingen betrokken moeten worden bij het ontwerpen van nieuwe AI-systemen en wanneer bestaande systemen worden herzien.

Het kabinet onderschrijft het belang van het bijhouden van de ontwikkelingen rondom algoritmen en AI. Deze technologieën ontwikkelen zich snel. Ze bieden kansen om bijvoorbeeld maatschappelijke problemen aan te pakken, maar er zijn ook risico's aan verbonden. Het is daarom belangrijk dat keuzes over de ontwikkeling en inzet van technologie worden gemaakt met inachtneming van onze fundamentele rechten en publieke waarden. Technologie mag bijvoorbeeld niet leiden tot het discrimineren van mensen. Ook de privacy van mensen moet zijn geborgd. Het is belangrijk dat technologie voor de mensen werkt. Het kabinet werkt daarom aan verantwoord en mensgericht gebruik van deze technologieën. Om organisaties te helpen bij het naleven van de relevante wetgeving, zoals het verbod op discriminatie en andere grondrechten, heeft het kabinet een aantal instrumenten ontwikkeld. Wij noemen hier graag de Handreiking non-discriminatie by design, dat ontwikkelaars helpt om al in de ontwikkelfase van een AI-systeem discriminerende patronen in gegevens zoveel mogelijk te identificeren, te voorkomen en te bestrijden; en het Impactassessment Mensenrechten en Algoritmen, dat een organisatie kan gebruiken om in de gehele levenscyclus van AI-systemen de risico's voor mensenrechten in kaart te brengen en te mitigeren. Verder is in april 2021 op basis van de motie van het lid Marijnissen c.s.⁴⁰ en de motie van het lid Klaver c.s.⁴¹ een rijksbreed onderzoek gestart naar de verwerking van gegevens, waarbij gebruik wordt gemaakt van afkomstgerelateerde indicatoren en deze indicatoren getoetst worden op rechtmatigheid. Het kabinet gaat onderzoeken hoe de Code voor Goed Digitaal Bestuur, maar ook andere ethische handreikingen, het beste ingebed kunnen worden in de functies, processen en werkzaamheden van overheidsorganisaties. Hiermee wordt beoogd dat de interne bewustwording over belangrijke waarden en rechten wordt verbeterd.

In januari 2021 heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat er behoefte is aan eenduidige kwaliteitseisen aan de ontwikkeling en inzet van algoritmes. De Algemene Rekenkamer heeft een toetsingskader ontwikkeld dat gebruikt kan worden door het verantwoordelijk management, de interne toezichthouder (CIO), externe auditors en toezichthouders. In reactie hierop heeft CIO Rijk de Auditdienst Rijk gevraagd om op basis van enkele casussen aanbevelingen te doen over de prioritering van te implementeren maatregelen. Daarnaast is, eveneens op verzoek van CIO Rijk, in 2021 een rapport van de Auditdienst Rijk verschenen over welke verbetermaatregelen nodig zijn om het intern toezicht op de verwerking van persoonsgegevens te verstevigen.⁴²

³⁹ Opinie Venetiëcommissie, paras. 93–99.

⁴⁰ Kamerstuk 35 510, nr. 21, tweede deel.

⁴¹ Kamerstuk 35 510, nr. 16, eerste deel.

⁴² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/13/onderzoeksrapport-rijksbreed-avg-onderzoek>.

In september 2021 zijn in de I-Strategie Rijk 2021–2025⁴³ de maatregelen gepresenteerd die genomen worden om structureel het intern (CIO-)toezicht op gegevensverwerkingen en gebruik van algoritmen te verstevigen. Dit toezicht wordt belegd bij een aparte functionaris: de nieuw te introduceren *Chief Data Officer* (CDO).

Het inrichten van het toezicht op algoritmen is nadrukkelijk op de politieke en ambtelijke agenda gezet: in het coalitieakkoord is dit benoemd als politieke opdracht van de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering. Ook ambtelijk staat dit nadrukkelijk op de agenda: de departementale *Chief Information Officers* (CIO's) hebben het vormgeven van het toezicht op algoritmes als een van de vijf focuspunten benoemd van alle doelstellingen uit de I-Strategie Rijk 2021–2025. Dit kabinet heeft ook extra middelen beschikbaar gesteld voor de functie van een algoritme-autoriteit die ondergebracht wordt bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Constitutionele toetsing

De Venetiëcommissie merkt op dat Nederland de enige lidstaat van de Raad van Europa is die constitutionele toetsing van wetten door de rechter volledig uitsluit.⁴⁴ Tegelijkertijd merkt de commissie op dat dit in de meeste gevallen geen problemen oplevert, en dat de bescherming van mensenrechten in Nederland goed verankerd is via het (gematigd) monistische systeem van artikel 94 van de Grondwet.⁴⁵ Hoewel de commissie onderstreept dat het geenszins duidelijk is of een vorm van constitutionele toetsing de gebeurtenissen rondom de kinderopvang-toeslag had kunnen voorkomen, stelt zij toch voor dat op basis van een grondige analyse zou kunnen worden overwogen om het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet te wijzigen, of dat andere mechanismen voor constitutionele toetsing zouden moeten worden ingevoerd.

Met deze analyse is een begin gemaakt door het vorige kabinet, naar aanleiding van diverse toezeggingen om een grondwetstraject tot herziening van artikel 120 Grondwet technisch voor te bereiden. Deze toezeggingen zijn gedaan in reactie op de motie van het lid Kuik c.s.,⁴⁶ vragen vanuit de Kamer omtrent de uitvoering daarvan, en in reactie op de motie van het lid Simons.⁴⁷ Op 16 december jl. hebben de voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voormalig Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de voormalig Minister van Justitie en Veiligheid, een overzicht op hoofdlijnen van aspecten bij verschillende varianten van constitutionele toetsing aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁸ Het coalitieakkoord vermeldt dat het nieuwe kabinet de uitwerking van constitutionele toetsing ter hand zal nemen, in lijn met het advies van de staatscommissie Parlementair stelsel, waarbij gekeken wordt welke vormgeving het best aansluit bij het Nederlandse rechtssysteem. Daartoe zal eerst een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer worden gestuurd, waarvoor onder andere gebruik wordt gemaakt van de brief van 16 december. Het is de bedoeling om deze brief voor de zomer aan de Tweede Kamer te sturen, zoals toegezegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het commissiedebat van 26 januari jl.⁴⁹

⁴³ Kamerstuk 26 643, nr. 779 met bijlagen.

⁴⁴ Opinie Venetiëcommissie, par. 125.

⁴⁵ Opinie Venetiëcommissie, par. 127.

⁴⁶ Kamerstuk 28 362, nr. 47.

⁴⁷ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 43.

⁴⁸ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 103.

⁴⁹ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 130.

3. Conclusie

Met haar rapport levert de Venetiëcommissie een belangrijke bijdrage aan de verdere gedachtevorming over de versterking van de rechtsstaat in Nederland. Het kabinet ziet het rapport als een aanmoediging om de verschillende trajecten die zijn ingezet in deze context – onder andere naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) – voort te zetten. Daarnaast biedt het rapport verschillende aanknopingspunten voor het werk van de nog in te stellen staatscommissie rechtsstaat, met name op het gebied van de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en op het gebied van de positie van de burger in de Nederlandse rechtsstaat.

Met deze brief heeft het kabinet een reactie gegeven op de aanbevelingen uit het rapport van de Venetiëcommissie die (mede) tot het kabinet gericht zijn. Het kabinet vertrouwt erop met deze brief een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere gedachteswisseling in en met het parlement over dit rapport.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind