



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie plenair debat Staat van de Rechtsstaat 2022

datum 21 juni 2022

Van Dienst Analyse en Onderzoek (DAO)

pagina 1/26

1. Inleiding

Op de procedurevergadering van de commissie Binnenlandse Zaken van 7 oktober 2021 is de [Brief van het Presidium](#) inzake de uitvoering van de motie Arib c.s. besproken (zie agendapunt 29). Deze motie verzoekt om jaarlijks een debat over de rechtsstaat te houden en daartoe voorbereidingen te treffen. Het Presidium heeft de commissie Binnenlandse Zaken verzocht de uitvoering van de motie ter hand te nemen. De commissiestaf is verzocht, in afstemming met de indiener van de motie en de commissie Justitie en Veiligheid, aan de commissie daartoe voorstellen te doen, ter besluitvorming in de procedurevergadering.

De commissiestaf is daartoe in overleg getreden met mw. Arib, en, op haar verzoek, met de leden Leijten en Omtzigt.

Op dinsdag 15 februari 2022 stemde de commissie Binnenlandse Zaken in met de voorstellen van deze leden voor de invulling van het debat Staat van de Rechtsstaat 2022 en besloot tot het agenderen en voorbereiden van twee thema's voor het debat Staat van de Rechtsstaat 2022:

- (1) Informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving
- (2) De Staat als procespartij in (bestuurs)geschillen met burgers

Deze notitie biedt ter voorbereiding op het debat Staat van de Rechtsstaat enige achtergrondinformatie rondom deze thema's.

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Opbouw van deze notitie	3
3. De motie Arib c.s. debat Staat van de Rechtsstaat	3
4. Uitwerking voorstel invulling jaarlijks debat staat van de rechtsstaat	4
5. De verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de rechtsstaat	4
a. Artikel 68 Grondwet	5
b. Toegankelijkheid van informatie van publiek belang	5
c. Discriminatie en ongeoorloofd gebruik van gegevens	6
d. Integriteit lokaal bestuur en bedreiging publieke ambtsdragers.....	6
6. Informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving	7
a. Reactie regering ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' en Raad van State- beschouwing 'Evenwicht in de Rechtsstaat'	7
b. Venetiëcommissie 'The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens' .	8
c. Staatscommissie rechtsstaat.....	9
d. Verdere ontwikkelingen informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten	10
7. De Staat als procespartij in (bestuurs)geschillen met burgers	11
a. Gegevens over geschilbeslechting tussen overheid en burgers uit de Geschilbeslechtingsdelta van het WODC	12
b. Werken aan uitvoering en het programma responsieve overheid	14
c. Responsieve rechtsstaat (n.a.v. WRR-rapport Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, 2017).....	15
d. Advies 'Een sterkere rechtsstaat, verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving' (ROB).....	16
e. Een 'maatwerkbevoegdheidsartikel' in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)? ...	17
f. Denkrichtingen studie 'Bestuursrecht op Maat'.....	17
g. De Awb toolbox, ontwikkeld door de Landsadvocaat i.s.m. BZK.....	18
h. Recente ontwikkelingen Landsadvocaat.....	19
Bijlage. Aangenomen moties en literatuuroverzicht	21

2. Opbouw van deze notitie

Paragraaf 3 gaat in op de motie Arib en de achtergrond daarvan. In paragraaf 4 volgt een uiteenzetting van de besluitvorming omtrent het debat Staat van de rechtsstaat in de procedurevergaderingen van de commissie Binnenlandse Zaken en daarmee de uitwerking van de motie Arib.

Paragraaf 5 bevat achtergrondinformatie over de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de rechtsstaat alsmede een korte schets van een aantal rechtsstatelijke kwesties in de commissie Binnenlandse Zaken.

Paragraaf 6 en 7 bevatten achtergrondinformatie over de twee door de commissie Binnenlandse Zaken vastgestelde thema's voor het debat Staat van de rechtsstaat 2022. In deze paragrafen worden hoofdpunten belicht; om de notitie hanteerbaar te houden is niet gestreefd naar volledigheid.

De bijlage bevat een overzicht van de aangenomen moties rakende aan de rechtsstaat, vanaf februari 2020, en een literatuuroverzicht over de thema's rechtsstaat algemeen.

3. De motie Arib c.s. debat Staat van de Rechtsstaat

De motie van Arib (en Snels, Sneller, Leijten, Bisschop, Ellian en Martin Bosma) ([35570, nr. 64](#)) werd ingediend bij het Notaoverleg over het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid op 5 juli 2021 ([35300, nr. 87](#)). De motie werd op 8 juli 2021 aangenomen.

De tekst van de motie luidt:

*De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat in het rapport Ongekend onrecht geconstateerd werd dat de grondbeginselen van de **rechtsstaat** geschonden werden en de Tweede Kamer niet goed geïnformeerd is; van mening dat bij het versterken van de **rechtsstaat** het beschermen van individuele burgers en het verbeteren van de informatiepositie van de Tweede Kamer essentieel zijn; van mening dat ook de toegang tot het recht, de opkomst bij verkiezingen, het vertrouwen in de politiek en de relatie tussen overheid en burgers daarbij voortdurende aandacht nodig hebben; spreekt uit dat de Kamer een jaarlijks debat over de **Staat van de Rechtsstaat** gaat houden, en verzoekt het presidium daar voorbereidingen toe te treffen, en gaat over tot de orde van de dag.*

Uit de verdere context van het debat blijkt dat de indieners van de motie hierbij vooral oog hebben gehad voor de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de constitutie wordt vormgegeven, met bijzondere aandacht voor grondrechten, rechtsstaat en democratie, waaronder ook de opkomst bij verkiezingen.¹

¹ De Eerste Kamer heeft in 2013 besloten om eenmaal in de twee jaar een debat te voeren over de Staat van de Rechtsstaat, met als toelichting dat veel wetten aspecten bevatten, die raken aan de rechtsstaat. Deze debatten zijn in

4. Uitwerking voorstel invulling jaarlijks debat staat van de rechtsstaat

In algemene zin is in de notitie van de Leden Arib, Leijten en Omtzigt waarmee de commissie heeft ingestemd op 15 februari 2022 het jaarlijks debat staat van de rechtsstaat als volgt ingekaderd:

1. De jaarlijkse debatten Staat van de Rechtsstaat richten zich primair op de voor Binnenlandse Zaken relevante aspecten van de rechtsstaat, zoals de grondwet, grondrechten en mensenrechten, inrichting van de constitutie, verhoudingen tussen de staatsmachten, democratie, integriteit, transparantie, ambtelijke dienstverlening, verhoudingen overheid-burger. Daarmee is een afgrenzing gezocht met aspecten van de rechtsstaat die door de commissies Justitie en Veiligheid en Europese Zaken worden behandeld.
2. Teneinde de debatten focus te geven, worden voor elk debat door de commissie Binnenlandse Zaken een aantal prioritaire rechtsstatelijke thema's vastgesteld.
3. Desgewenst kunnen deze thema's, voorafgaand aan het debat ambtelijk worden voorbereid door nader te bepalen kennisactiviteiten.
4. Voor het debat Staat van de Rechtsstaat 2022 heeft de commissie de in paragraaf 1 genoemde thema's uitgekozen:
 - Informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving
 - De Staat als procespartij in (bestuurs)geschillen met burgers

5. De verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de rechtsstaat

De minister van BZK draagt ter uitwerking van haar ministeriële verantwoordelijkheid voor de constitutie en de rechtsstaat (onder meer) zorg voor strategie, beheer en onderhoud van de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, constitutioneel relevante internationale verdragen en EU-wetgeving, en constitutionele toetsing van conceptregelgeving, beleid en maatregelen.

Daarnaast krijgt deze verantwoordelijkheid vorm door beleid, verantwoording en wetgeving op het vlak van grondrechten en mensenrechten, met de daarbij behorende institutionele infrastructuur, met bijzondere aandacht voor gelijke behandeling en de bestrijding van discriminatie.

2014 gehouden, en daarna vanaf 2018 jaarlijks, doorgaans in combinatie met een beleidsdebat over de begroting van Justitie en Veiligheid. De hierbij aan de orde gestelde thema's zijn overwegend justitieel van aard, maar raken daarnaast aan thema's die de beleidsverantwoordelijkheid van BZK betreffen, zoals grondrechten, democratie en de omgang met en inrichting en handelswijze van de democratische rechtsstaat en zijn instituties. Het [meest recente debat Staat van de Rechtsstaat in de Eerste Kamer](#) vond plaats op 1 juni 2022, waarin veel senatoren spraken over het dalend vertrouwen van burgers in de politiek, in de overheid en ook steeds meer in de rechtsstaat.

Relevante wetgeving op deze punten betreft bijvoorbeeld de Algemene wet Gelijke behandeling, de Wet Openbare Manifestaties en de wet College voor de rechten van de Mens.

Wat de democratische rechtsorde betreft, krijgt de verantwoordelijkheid van de minister van BZK met name vorm voor de werking en inrichting van de democratie en het democratisch stelsel, met inbegrip van aandachtspunten als nationale identiteit en burgerschap, de deliberatieve democratie, de verhouding van overheid en burger en de integriteit van bestuur, vertegenwoordigende lichamen en het democratisch proces als zodanig.

De onderhavige notitie besteedt in de paragrafen 6 en 7 aandacht aan de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over knelpunten in de regelgeving en de positie van de staat als procespartij in (bestuurs)geschillen. In subparagrafen 5a tot en met 5d worden summier enkele andere actuele rechtsstatelijke kwesties in de commissie Binnenlandse Zaken aangestipt.

a. Artikel 68 Grondwet

De discussies in de commissie Financiën over de kinderopvangaffaire, zijn naar aanleiding van een aantal rechtsstatelijke en staatsrechtelijke aspecten die daarbij aan de orde kwamen, voor wat betreft deze onderdelen voortgezet door de commissie Binnenlandse Zaken in het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid waarbij de motie Arib is ingediend.

In het debat over de raming van de Tweede Kamer voor het jaar 2022 (6 juli 2021) is vervolgens de motie Leijten/Arib ingediend ([35752, nr. 11](#)), waarin het presidium is verzocht een werkgroep in te stellen die mandaat heeft om met de regering afspraken te maken over onder andere de omgang met informatie in het verkeer tussen parlement en kabinet (artikel 68 Grondwet), maar ook tussen parlement en ambtenaren en met informatie vanuit burgersignalen.

Naar aanleiding van deze motie is een werkgroep ingericht, bestaande uit de leden Kamminga (VVD), Sneller (D66), Inge van Dijk (CDA), Leijten (SP) en Arib (PvdA), Mevrouw Koekoek (VOLT) neemt onder voorbehoud deel. De werkgroep buigt zich over de uitvoering van de motie en zal zich tot het Presidium richten met een voorstel.

Enkele jaren daarvoor, op 5 juli 2018, voerde de commissie Binnenlandse Zaken een algemeen overleg met de minister van BZK ([28362-12](#)) over artikel 68 van de Grondwet en het actief informeren van de Kamer.

b. Toegankelijkheid van informatie van publiek belang

Het initiatief van de Leden Snels en Sneller, houdende regels over toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) is op 15 oktober 2021 bekrachtigd door de minister van BZK. Deze wet bevat onder meer de instelling van een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. In een eerdere versie van deze wet was sprake van een informatiecommissaris.

In de kabinetsreactie van 15 januari 2021 op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) «Ongekend onrecht» is een regeringscommissaris aangekondigd voor het op orde brengen van de informatiehuishouding bij het Rijk. Op 22 oktober 2021 is over diens taak en bevoegdheden meer informatie naar de kamer gestuurd ([29362-299](#)). Hij krijgt de taak om de voortgang te bevorderen, de ministeries daarop aan te spreken en waar nodig met voorstellen te komen om knelpunten op te lossen en ziet toe op de uitvoering van het programma Open op Orde (zie [29362-298](#)). De [benoeming](#) heeft in december eind 2021 plaatsgevonden; de regeringscommissaris Informatiehuishouding (dr. A. Zuurmond) is op 1 januari 2022 aangetreden.

c. [Discriminatie en ongeoorloofd gebruik van gegevens](#)

Mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire is het beleid ter voorkoming van discriminatie en ongeoorloofd gebruik van gegevens, zoals nationaliteit, aangescherpt (bij de uitvoering van overheidsbeleid in den brede). Er is een Nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme benoemd en er zal een Staatscommissie Discriminatie en Racisme worden ingesteld ([30950-250](#)).

d. [Integriteit lokaal bestuur en bedreiging publieke ambtsdragers](#)

In de afgelopen kabinetsperiode heeft de commissie veel aandacht besteed aan met name integriteit in het lokaal bestuur en de bedreiging van publieke ambtsdragers.

In het kader van de Kennisagenda werd een extern onderzoek uitgevoerd naar lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen en de mogelijkheden tot (centrale) aansturing van het lokale integriteitsbeleid. Dat resulteerde in het rapport [Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen](#) (januari 2021) door onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Ook vond extern onderzoek plaats naar de vraag in hoeverre de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur en de maatregelen uit het Programma Veilige Publieke Taak, bekend zijn onder politici, bestuurders en ambtenaren en leiden tot beleid. Dat onderzoek werd uitgevoerd door het Expertisecentrum Veiligheid van de Avans Hogeschool: [Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers](#) (december 2020).

Op 28 november 2019 vond het meest recente commissiedebat over integriteit openbaar bestuur plaats. Op de [agenda](#) stonden onder meer stukken over weerbaar bestuur, en de vijfde evaluatieronde van GRECO.

Op 2 juli 2020 stuurde minister Ollongren de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 naar de Tweede Kamer ([Kamerstuk 28844, nr. 218](#)).

Op 26-01-2022 vond het laatste commissiedebat Integriteit openbaar bestuur plaats met op de agenda o.a. de meest recente stand van zaken inzake de implementatie van de GRECO-aanbevelingen.

6. Informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving

In deze paragraaf wordt het thema informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten over gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving belicht via een weergave van de reactie van het kabinet op het ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' en de beschouwing 'Evenwicht in de Rechtsstaat' van de Raad van State. Daarna komt het rapport van de Venetiëcommissie 'The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens' inclusief de belangrijkste resultaten uit het recente commissiedebat van 30 mei, voor zover voor de thematiek van het debat staat van de rechtsstaat van belang. De recente ontwikkelingen rond de opdrachtverlening aan de staatscommissie staat van de rechtstaat worden in de daaropvolgende paragraaf kort weergegeven, waarna eveneens in kort bestek de belangrijkste ontwikkelingen worden besproken over een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten.

a. Reactie regering ROB-advies 'Een sterkere rechtsstaat' en Raad van State-beschouwing 'Evenwicht in de Rechtsstaat'

Op 18 november 2021 is een brief naar de Kamer gestuurd van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming, onder [Kamerstuk 29279 \(Rechtsstaat en Rechtsorde\), nummer 684](#).

De brief bevat een reactie op het op eigen initiatief van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) uitgebrachte advies '[Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving](#)' en de beschouwing van de vicepresident van de Raad van State in het jaarverslag over 2019 met als titel en thema '[Het evenwicht in de rechtsstaat](#)'. Deze beschouwing sluit aan op het advies van de ROB.

In deze reactie komt het kabinet, mede met het oog op het rapport van de Venetiëcommissie (zie par. 9) met een aantal voorstellen. Hierbij is ook acht geslagen op de [motie van de leden Omtzigt en Van Dam \(Kamerstuk 35510, nr. 12\)](#); verzoek aan 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 te komen om deze te versterken, en de Kamer daarover te informeren). Uiteraard is ook acht geslagen op de motie Arib c.s. ([Kamerstuk 35570, nr. 64](#))

De belangrijkste voorstellen zijn:

- De instelling van de gevraagde staatscommissie rechtsstaat (zie hierna onder paragraaf 6c).
- Nadere articulatie van de rechtsstatelijke waarden in de reguliere werkzaamheden, mede in relatie tot de jaarlijkse EU-rechtsstaatlidialoog en de EU-Raadsconclusies met betrekking tot het EU-Handvest fundamentele rechten.
- Opstelling van een rechtsstaatagenda (in navolging van de desbetreffende aanbeveling van de ROB). Over de reikwijdte en vormgeving ervan zoals beoogd door de ROB zal in dialoog met relevante actoren nadere

gedachtevorming moeten plaatsvinden, waarbij best practices, onder andere in EU verband (de rechtsstaatdialog) een rol spelen.

- Het (verder) bevorderen van een rechtsstatelijke cultuur bij de overheid en de samenleving.
- Het voeren van een dialoog over de analyse van de Afdeling over het samenspel tussen kabinet, Kamerleden en ambtenaren in relatie tot het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Onderstreping van de leidende rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het programma Werk aan Uitvoering richt zich op het versterken van de publieke dienstverlening. Dit programma is mede tot stand gebracht naar aanleiding van de commissie POK en de commissie TCU.

b. Venetiëcommissie 'The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens'

Het rapport van de Venetiëcommissie 'The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens' bevat de volgende aanbevelingen die passen in de door de commissie Binnenlandse Zaken vastgestelde thematiek van het debat Staat van de Rechtsstaat 2022:

- Wetgevende macht
 - Neem een hardheids- of proportionaliteitsclausule in relevante wetgeving op.
 - Borgen dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast.
- Rechtsprekende macht
 - Borg de informatiestroom vanuit gerechtelijke uitspraken en dergelijke richting uitvoering, zodat kwesties sneller aan het licht komen

De [Kabinetsreactie](#) op het rapport van de Venetiëcommissie 'The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens' (29279-708) is op 12 april 2022 naar de Kamer gestuurd en op 30 mei jl. besproken in een [Notaoverleg](#) van de commissie Binnenlandse Zaken.

De kabinetsreactie stelt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitvoering van wet- en regelgeving leidend (dienen te) zijn, waarbij de bedoeling van de wetgever richting geeft aan de toepassing ervan. Het kabinet werkt 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.

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 hiervoor

communicatiekanalen in te stellen. 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.

Voor wat betreft de jaarlijkse rapporten zijn reeds ontwikkelingen in gang gezet. Sinds 2017 bevat het jaarverslag van de Hoge Raad bijvoorbeeld een overzicht van uitspraken die een signaal aan de wetgever bevatten. Het kabinet is blij met deze signalen, aangezien deze helpen om de kwaliteit van wetgeving en de rechtszekerheid te verbeteren (zie ook [29279, nr. 577](#)). 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 ([29279, nr. 648 met bijlage](#)).

Over de bevordering van de publicatie van rechterlijke uitspraken is de Tweede Kamer geïnformeerd ([29279, nr. 706](#)). 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 (zie ook de volgende paragraaf). Tijdens de voorbereiding van deze conceptopdracht spraken deelnemers vanuit de rechtsprekende instanties zich uit over het belang van een voortdurende dialoog tussen de staatsmachten.

De minister van BZK meldde tijdens het [commissiedebat](#) conceptopdracht staatscommissie rechtsstaat (14 april 2022) dat de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak heeft het streven uitgesproken om het merendeel van de rechterlijke uitspraken online te gaan publiceren. De Raad voor de rechtspraak heeft het komende jaar ook ingevuld met het programma Meer én verantwoord publiceren. De minister voor Rechtsbescherming is over de uitvoering van dat programma in overleg met de Raad voor de rechtspraak. Daarbij komt ook aan de orde of een wettelijke grondslag voor de publicatie van uitspraken wenselijk is. De Kamer wordt hierover rond de zomer van 2022 door de minister voor Rechtsbescherming geïnformeerd.

c. Staatscommissie rechtsstaat

De conceptopdracht voor de staatscommissie rechtsstaat is begin december 2021 naar de Kamer gezonden ([29279-691](#)). Naar aanleiding van commissie-debatten (zie onder meer het [commissie-debat](#) van de commissie Binnenlandse Zaken op 14 april jl.) over de opdracht van de staatscommissie rechtsstaat, is – voor zover door dit onderwerp van belang – onder meer afgesproken de samenwerking tussen de staatsmachten, en eventuele te nauwe betrokkenheid, en de benoemingen en nevenfuncties; de tripartite samenstelling van de mogelijke begeleidingscommissie van de staatscommissie, dus Tweede Kamer, Eerste Kamer en rechterlijke macht (commissiebreed) en de positie van het perspectief van de bescherming van de burger (door de rechterlijke macht) tot uitdrukking te brengen in de opdracht van de staatscommissie.

Voorts is richting de Eerste Kamer onder meer toegezegd in de verdere voorbereiding via een betere informatie-uitwisseling bij te dragen aan de bescherming van enerzijds collectieve belangen en anderzijds individuele of groepsbelangen (zie de [brief](#) van de minister van rechtsbescherming van 1 juni 2022 over de voorbereidingen voor de staatscommissie rechtsstaat).

d. Verdere ontwikkelingen informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten

Met de afdeling bestuursrechtspraak heeft de [NVvR laten weten](#) 'dat verder moet worden onderzocht hoe wetgever en rechter belangrijke informatie aan elkaar kunnen terugkoppelen, met respect voor de onderscheiden posities van de staatsmachten,' in haar reactie op het [reflectierapport](#) (19/11/2021) van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de kinderopvangtoeslagzaken.

De Hoge Raad ontvangt (in ieder geval nu en dan) aan het einde van het jaar de directeuren wetgeving van de verschillende ministeries om hen te vertellen over de ontwikkelingen bij de Hoge Raad en daarover van gedachten te wisselen.

In het kader van [Werk aan Uitvoering](#) (WaU) worden veel trialogen gehouden in de driehoek uitvoering –departementen – Kamer over allerlei onderwerpen, maar vooral ook gericht op welke wijze een gestructureerde informatie-uitwisseling tussen de uitvoering richting rechtsprekende en wetgevende macht vorm krijgt.

Hiertoe wordt onder andere het instrument van een trialoog ingezet (zie onder meer [Kamerbrief](#) planning programma Werk aan Uitvoering, d.d. 15 februari 2022).

Trialoog: politiek, beleid en uitvoering door het voeren van de trialoog dichter bij elkaar brengen

Volgen de *Handleiding Trialoog Rol van de politiek* is een trialoog een gesprek van 1.5 à 2 uur tussen politici en bestuurders, DG's of SG's van verschillende overheden, ministeries en uitvoeringsorganisaties. Zij gaan op basis van gelijkwaardigheid met elkaar een open gesprek aan om zo gezamenlijk tot inzichten te komen voor de beste weg vooruit (op inhoud en proces). Een trialoog kan gaan over onderwerpen die alle drie de partijen raken en kan geïnitieerd worden vanuit de hoek van politiek, beleid of uitvoering.

De trialoog worden gebruikt in de verschillende fasen van het wetgevingsproces. Denk daarbij aan voorstellen: (1) die zich bevinden in een verkennende fase, (2) van de verkennende naar de uitvoerende fase, (3) in de fase van bijstelling.

Door de dialoog in elk van de drie fasen te gebruiken, ontstaat een leercirkel: lessen die zijn opgedaan in de bijstellingsfase van het ene voorstel, kunnen weer gebruikt worden in de verkennende fase van het volgende voorstel.

De commissie De commissie Van der Staaij II [Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen](#), geeft een zo praktisch mogelijke vertaling van aanbevelingen uit de TCU en de POK om een zorgvuldig wetgevingsproces te bevorderen, zowel voorafgaand aan indiening, tijdens de wetsbehandeling, en na de inwerkingtreding, bijvoorbeeld door rechtstreeks te spreken met uitvoeringsorganisaties. In een aantal commissies is dit al opgepakt.

In het eerdergenoemde notaoverleg Venetië-commissie van 30 mei heeft de minister van BZK gemeld dat een brede consultatie 400 reacties heeft opgeleverd over hardvochtigheden in wetgeving. Op dit moment is men bezig met de verwerking daarvan en kijkt men wat er precies aan moet gebeuren.

7. De Staat als procespartij in (bestuurs)geschillen met burgers

In deze paragraaf worden enkele belangrijke recente ontwikkelingen rond de positie van de Staat als procespartij in (bestuurs)geschillen met burgers op hoofdlijnen geschetst.

In paragraaf 7a worden enkele belangrijke conclusies uit de periodieke publicatie Geschilbeslechtsingsdata van het WODC geschetst met een focus op de problemen die burgers in geschillen met de overheid ervaren en de reactie hierop van de overheid via projecten als Prettig Contact met de Overheid (later Passend contact met de overheid; Proactieve Geschiloplossing Overheid en project Responsieve Overheid).

De hieropvolgende subparagrafen beschrijven met name op initiatieven om bestuursgeschillen met burgers te voorkomen, dan wel anders op te lossen dan via bezwaar- of gerechtelijke procedures. Paragraaf 7b gaat nader in op het project responsieve overheid, waaronder de (niet heel zichtbare) samenhang met het programma Werken aan uitvoering.

Van de *responsieve overheid* is het een kleine stap naar de *responsieve rechtsstaat* (n.a.v. WRR-rapport *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, 2017); een van de eerste publicaties waar veel nadruk wordt gelegd op begrippen als (het gebrek aan) zelfredzaamheid en het doenvermogen van de burgers in relatie tot wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk. Ook de Raad Openbaar Bestuur gaat uitvoering in op de betekenis van het begrip responsieve rechtsstaat voor de drie overheids machten in het advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* (par. 7d).

Paragraaf 7e en 7f schetsen ontwikkelingen in het denkwerk over hardheidsclausules en andere gedachten om in de bestuurspraktijk maatwerk mogelijk te maken, onder meer via bijvoorbeeld een 'maatwerkbevoegdheidsartikel' in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en andere denkrichtingen in onder meer de studie 'Bestuursrecht op Maat', zoals een sterkere materiële waardenoriëntatie in het bestuursrecht.

De laatste 2 paragrafen van dit onderdeel van de stafnotitie betreffen de hoofdlijnen van de Awb-toolbox (2019), ontwikkeld voor gemeentes en uitvoeringsinstellingen: een advies aan gemeentes en uitvoeringsinstellingen over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk waarin onder meer wordt ingegaan op de rol van de (vele aspecten van de) algemene beginselen van behoorlijk bestuur (7g) en enkele recente ontwikkelingen rond de Landsadvocaat en het denken over de eventualiteit van een instituut Landsadvocatuur (7h).

a. [Gegevens over geschilbeslechting tussen overheid en burgers uit de Geschilbeslechtingsdelta van het WODC](#)

De bestuursrechtspraak behandelt bezwaren van burgers en rechtspersonen tegen besluiten van een overheidsinstantie. Alvorens zij naar de rechter kunnen stappen, moeten ze eerst een bezwaarschrift indienen bij het desbetreffende bestuursorgaan. Pas als de belanghebbenden het niet eens zijn met het besluit op dit bezwaarschrift, kunnen zij beroep instellen bij de rechtbank.

In de publicatie [Geschilbeslechtingsdelta](#) van het WODC, dat periodiek ongeveer elke 5 jaar verschijnt,² worden de juridische problemen van burgers met andere burgers, met bedrijven of met de overheid onderzocht. Om toe te spitsen op het gekozen thema, volgt hieronder een samenvatting van de problemen die burgers in geschillen met de overheid ervaren.

In Nederland heeft iets meer dan de helft (51%) de afgelopen twee jaar een juridisch probleem ervaren. Hierbij komen problemen rond wonen (26%), consumentenproblemen (20%), schulden (18%) en problemen met de overheid (16%) het meest voor (WJP, 2019). Bij het laatste percentage is een onderrapportage waarschijnlijk, wegens een gebrek aan doenvermogen van groepen burgers. Dit lijkt ook te blijken uit de conclusies van het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK).

Onder het bestuursrecht zijn de volgende problemen gerekend:

- probleemtype bezit van onroerend goed: de problemen met het aanvragen van een vergunning, met de hoogte van de OZB-aanslag en met onteigening;
- probleemtype verhuren van onroerend goed: de problemen in verband met het voldoen aan veiligheidsregels;

² Het meest recente (vierde) rapport is op 12 december 2020 naar de Kamer gestuurd.

- probleemtype huren van woonruimte en dergelijke: de problemen met het aanvragen van huurtoeslag;
- probleemtype woonomgeving: de problemen met wijzigingen in de woonomgeving door de overheid;
- probleemtype geld: de problemen vanwege een verkeerde of onbillijke belastingaanslag of andere problemen met belastingen, problemen met de aanvraag van een uitkering, toeslag of subsidie;
- de problemen vanwege immigratie, naturalisatie en vreemdelingenzaken en vanwege een onheuse bejegening door ambtenaar of overheidsdienst.

Vanaf 2008 startte de overheid verschillende projecten om in de primaire en bezwaarfase van het bestuursrecht anders om te gaan met klachten van burgers. Uit onderzoek bleek dat de formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelde, niet aansloot bij de behoefte van de burger en slecht werd gewaardeerd. In het kader van die projecten zijn diverse bestuursorganen de burger bij een klacht-, bezwaar- of beroepsschrift mondeling gaan benaderen in plaats van schriftelijk. Bij deze zogenoemde 'informele aanpak' nemen ambtenaren snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burgers en bespreken de behandeling van hun klacht of bezwaar. Daarbij passen ze mediationvaardigheden toe die bestaan uit communicatieve vaardigheden (zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen) en werken ze vanuit een oplossingsgerichte houding. Onderzoek heeft uitgewezen dat hierdoor het aantal procedures afneemt.³

Het stimuleren van de andere werkwijze bij bestuursorganen begon in 2008 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken met het project Prettig Contact met de Overheid dat later is veranderd in Passend contact met de overheid, naar aanleiding van het adviesrapport [Adviesrapport Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger](#) van de Raad voor het openbaar bestuur (2014). Het ministerie van Justitie en Veiligheid sloot in 2009 aan op het initiatief van Binnenlandse Zaken met het project Proactieve Geschiloplossing Overheid en in 2018 met het project Responsieve Overheid.

Uit onderzoek blijkt dat burgers die de procedure als eerlijker ervaren, meer vertrouwen hebben in rechters. Dit effect treedt op bij gunstige en ongunstige beslissingen, maar is sterker bij ongunstige beslissingen. Het effect van ervaren procedurele rechtvaardigheid is ook sterker wanneer er voor de rechtzoekende meer op het spel staat en hij of zij eerder met het recht in aanraking is gekomen. Hiernaast blijkt dat de relatie tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen in rechters vooral van belang is voor rechtzoekenden die een grote sociale afstand tot rechters ervaren.

Burgers die tijdens de behandeling van hun bezwaarschrift een hogere procedurele

³ Velden, L. van der, Koetsenruijter, C., & Euwema, M. (2010). Prettig contact met de overheid: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden: Resultaten, analyses & aanbevelingen. Den Haag: BZK

rechtvaardigheid ervaren, zijn tevredener over de beslissing en rapporteren meer vertrouwen in de overheid.

Wanneer de overheid tegenpartij is, is mediation minder waarschijnlijk.

Naarmate de ervaren distributieve rechtvaardigheid vanuit het oogpunt van verdiensten, gelijkheid en behoeften groter is. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van een veelzeggende quote van een respondent: *'Wat mij nu opvalt is dat een 'mensenprobleem' wordt gereduceerd tot een juridisch probleem [...] Iemand kan moreel in zijn recht blijken te staan en juridisch steeds het onderspit delven.'*

b. Werken aan uitvoering en het programma responsieve overheid

De ROB meldt in het eerdergenoemde rapport *'Hoe hoort het eigenlijk'* dat in de kern passend contact geen tijdelijk project is, maar een constant streven moet zijn: moderne overheden weten hoe het hoort. Door op een passende en oplossingsgerichte manier contact te hebben met burgers en bedrijven, kunnen zij verbinding maken tussen hun eigen bureaucratische organisaties en de buitenwereld. De invoering van deze manier van werken is soms lastig, maar uiteindelijk niet zo ingewikkeld. Als de top van een organisatie zich in woord en daad achter dit streven schaaft, is de rest een kwestie van uitvoering. Andere aansturing, opleiding, inrichting van werkprocessen, regels en procedures volgen logischerwijs.

De [kabinetsreactie](#) op het rapport volgde op 9 februari 2016, waarin de conclusies goeddeels worden overgenomen.

Dat het desondanks een taaie materie betreft, blijkt in de daaropvolgende jaren.

In de onderzoeksperiode 2015-2019 – aldus de publicatie *Geschilbeslechtingdelta* – was sprake van een afname van bezwaarprocedures. Dat kan te maken hebben met een andere aanpak vanuit overheidsorganen. De laatste jaren is bij verschillende bestuursorganen geëxperimenteerd met een meer informele en responsieve aanpak, waarbij ambtenaren burgers met een klacht- of bezwaarschrift snel en persoonlijk (telefonisch) benaderen om hun klacht of bezwaar te bespreken. Door meer uitleg te geven bij een voor de burger ongunstig besluit, wordt mogelijk voorkomen dat burgers bezwaar maken tegen dit besluit. Zie bv het programma [Responsieve Overheid](#) (Kamerstukken II 2018/19, [31753, nr. 155](#) en [216](#).) Het is echter onbekend hoe vaak deze werkwijze wordt ingezet, en wat de resultaten zijn. Uit recent onderzoek blijkt bovendien dat er nog een kloof is tussen theorie en praktijk. Hoewel informeel en responsief werken populair blijkt te zijn, hanteert een meerderheid van de bestuursorganen nog steeds een tamelijk formele en gejuridiseerde werkwijze.

Opmerkelijk is dat het programma werken aan uitvoering niet expliciet aandacht schenkt aan het programma responsieve overheid, dan wel aan het expliciet voorkomen van juridische procedures tussen overheid en burger- anders dan door de algemene doelstellingen die te maken hebben met het centrale begrip 'menselijke maat'.

In de [MvT van de begroting BZK 2022](#) wordt (slechts) vermeld (p. 47): Voor het thema responsieve overheid worden in 2022 ten minste vier kennisuitwisselingsbijeenkomsten voor de Regieraad Responsieve Overheid georganiseerd. De Regieraad denkt mee over oplossingsrichtingen voor belangrijke knelpunten in de contacten tussen overheid en burger en het versterken van het vertrouwen in de overheid en haar doelmatig functioneren, zoals het versterken van de (aandacht voor de) uitvoering.

Inhoudelijk gezien lijkt hoe dan ook sprake van een sterke samenhang, blijkt uit de paragraaf [Passende balans dienstverlening en handhaving in de MvT van de begroting van SZW 2022](#) (p. 17 e.v.) waar gesproken wordt over onder meer de volgende doelen:

- verbeteringen nodig om te komen tot wet- en regelgeving en passende dienstverlening met oog voor de menselijke maat.
- juiste balans tussen enerzijds maatwerk en dienstverlening en anderzijds handhaving
- burgers tijdig helpen, maar hen ook maatwerk bieden
- werken vanuit vertrouwen, maar ook alert zijn op misbruik en fraude, die soms onderdeel uitmaken van ondermijning
- verbeteringen van de huidige werkwijze, met het oog op het terugdringen van terugvorderingen
- passend handhavingsinstrumentarium: wanneer een burger een fout maakt, moet dat niet direct leiden tot het stempelen fraudeur en bejegening als zodanig

c. [Responsieve rechtsstaat \(n.a.v. WRR-rapport Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, 2017\)](#)

De democratische rechtsstaat is bedoeld om de burger zo goed mogelijk te dienen. De burger staat daarin centraal: zijn inzichten en belangen moeten richtinggevend zijn, en niet die van de overheid, van een heerser of van de machtigen in de samenleving.

De burger ervaart – aldus de WRR- vaak anders. De overheid ziet hij dan als bureaucratisch bolwerk, waarin ambtenaren zich achter de regels verschuilen. Juristen kunnen hem wel goed uitleggen hoe belangrijk regels in een rechtsstaat zijn, regels die zonder aanzien des persoons toegepast worden. Maar toch: wanneer de rechtsstaat voor de burger geen werkelijkheid wordt, is het doel niet bereikt. Dan voelt de burger niet dat hij serieus wordt genomen, en verliest hij zijn vertrouwen in de overheid en in de democratische rechtsstaat.

Hoe kan het gebeuren dat de mooie constructie van de rechtsstaat in de praktijk niet zichtbaar wordt? Voor het beantwoorden van die vraag draagt het WRR-rapport belangrijke inzichten aan:

- De burger moet de redzaamheid hebben om goed met regels te kunnen omgaan. Weten is nog geen doen: om in de rechtsstaat te kunnen functioneren zijn ook overzicht en doorzettingsvermogen nodig, en moet men zich niet door stress of tegenslag van de wijs laten brengen.
- Iets soortgelijks moet gelden bij de vormgeving van de rechtsstaat en meer algemeen van het recht. De responsieve rechtsstaat zou men kunnen typeren als de rechtsstaat die zich richt op de burger zoals die echt bestaat. Dat is de

burger die zo veel mogelijk zijn eigen keuzes wil maken, maar die niet altijd slim, daadkrachtig en rationeel reageert.

- Rekening houden met de burger zoals die echt bestaat, is niet alleen goed voor de burger, maar ook goed voor de overheid. Doordat de bureaucratische overheid de reactie van de burger verkeerd inschat, kan het beleid ineffectief en kostbaar worden, terwijl het veel beter zou kunnen. Dat is niet alleen een theoretisch inzicht dat door de WRR wordt vertolkt, maar blijkt ook uit experimenten in de praktijk.

De richting die de WRR wijst komt in het programma WaU terug in begrippen als doenvermogen, menselijke maat en maatwerk.

d. Advies 'Een sterkere rechtsstaat, verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving' (ROB)

In het Advies 'Een sterkere rechtsstaat, verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving' hanteert ook de ROB het begrip responsieve rechtsstaat legt de Raad focus op het functioneren van de rechtsstaat: in een goed functionerende rechtsstaat dienen de machten niet alleen hun eigen taak serieus nemen, maar bovenal de taak van de andere machten respecteren en die ook de ruimte geven om hun taak uit te voeren. Onhandigheid, onwetendheid en onverschilligheid maken dat op onderdelen zogenoemde rechtsstatelijke tekorten ontstaan. De Raad adviseert het kabinet daarom om - naar het voorbeeld van de Europese Unie - periodiek een zogenoemde Rechtsstaatagenda op te stellen.

Specifiek ten aanzien van de *responsieve rechtsstaat* met de ROB op in de richting van de *wetgevende macht* dat deze niet als vanzelf volgt uit goede wetten. Een goede wet is één, maar het gebruik ervan is wat anders en onder meer afhankelijk van het 'doenvermogen' van mensen. Bij het voorbereiden van wet- en regelgeving moet beter worden gekeken of de regeling 'doenlijk' is voor burgers. Er moet niet alleen worden gekeken naar het perspectief van uitvoeringsorganisaties of een voorgenomen wet wel werkt, maar ook naar het perspectief van de burgers. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook kunnen.

Responsiviteit mag ook worden verwacht van de *uitvoerende macht*. Uitvoering hanteert in de regel het uitgangspunt: welk gedrag schrijft de wet mij als openbaar bestuur voor? Maar responsiviteit vraagt het omgekeerde: hoe kan ik als openbaar bestuur met de wet in de hand het maatschappelijke doel bereiken? Het ideaal van *responsief openbaar bestuur* gaat om een consequente, competente en luisterende overheid. Vooral dat laatste is belangrijk: de overheid die luistert naar de burgers moet niet halsstarrig van eigen probleemdefinities, procedureplannen en wettelijke kaders uitgaan, maar bereid zijn iets op te steken van 'geluiden uit de samenleving'.

Responsiviteit van de *rechtsprekende macht* houdt in dat de rechtspraak weet wat er in de samenleving leeft en bekend is met maatschappelijke ontwikkelingen. De kunst is om daar op passende wijze op te reageren, zodanig dat rechterlijke uitspraken bijdragen aan een oplossing van de problemen van partijen en samenleving. Er is werk

aan de winkel voor de rechtsprekende macht: niet iedereen heeft evenveel vertrouwen in de rechtspraak: van de hogeropgeleiden had 68% in 2018 (zeer) veel vertrouwen in de rechtspraak, tegen 23% van de lageropgeleiden.

De [kabinetsreactie](#) op het advies volgde op 29 november 2021, waarin gemeld wordt dat de aanbeveling om jaarlijks tot een rechtsstaatagenda te komen naar de staatscommissie Rechtsstaat wordt/is doorgeleid.

e. Een 'maatwerkbevoegdheidsartikel' in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)?

Prof. Scheltema maakt in het [tijdschrift Regelmaat \(2018\)](#) een vertaling naar het bestuurs(proces)recht: wetgeving, beleid en uitvoering meer rekening moeten houden met het gegeven dat de overheid algemene regels moet kunnen stellen, maar tegelijkertijd moet kunnen inspelen op de persoon en omstandigheden van de burger, wanneer die leiden tot een beperking van zijn doenvermogen. Omdat hier een spanning bestaat tussen wetgeving en uitvoerders, en de laatsten vaak geneigd zijn om sterk regelgeleid te werken, zou een algemene wettelijke bepaling hier uitkomst bieden. Die bepaling moet niet alleen ruimte bieden voor professioneel maatwerk, maar die ook voorschrijven indien dat nodig is voor het responsief karakter van de overheid:

Artikel 3:4a

Indien de toepassing van een wettelijke regel leidt tot nadelige gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met die regel te dienen doelen, en de belanghebbende hiervan geen verwijt kan worden gemaakt, kan van de regel worden afgeweken voor zover dat nodig is om tot een meer evenwichtige regeltoepassing te komen.

Het voorstel van Scheltema wordt in de literatuur wel een maatwerkbevoegdheidsartikel genoemd.

Scheltema wijst voorts op het belang van de invalshoek van de procedurele rechtvaardigheid, wat niet alleen gaat over de vormgeving van procedures, maar breder over een zodanige bejegening van de burger dat hij ervaart dat hij door de overheid voor vol, dat wil zeggen als een volwaardig lid van de samenleving, wordt aangezien, waarbij hij ter onderbouwing onder andere wijst op de ervaring met de informele bezwaarschriftprocedure van Prettig (Passend) Contact met de Overheid (zie ook [ROB, 2014](#)).

f. Denkrichtingen studie 'Bestuursrecht op Maat'

De op verzoek van BZK uitgebrachte studie [Bestuursrecht op Maat](#) (Universiteit Leiden, 2020) verschaftte 8 aanbevelingen ter uitwerking van het meer nadruk leggen op het belang van de burger en de menselijke maat in het bestuursrecht, met name in de Awb.

- Een ontwikkeling richting meer maatwerk vergt een sterkere materiële waardenoriëntatie in het bestuursrecht, ter voorkoming van willekeur. Materiële normstelling kan voortvloeien uit wet- en regelgeving, professionele beroepsnormen en materiële beginselen van behoorlijk bestuur.
- Materiële waardenoriëntatie en mensenrechtenbescherming sluiten goed op elkaar aan. Mensenrechten kunnen een juridische plicht tot maatwerk inhouden en geven daarvoor inhoudelijke criteria. Hoe sterker inmenging in de kern van een mensenrecht plaatsvindt en hoe kwetsbaarder de burger is, hoe meer de overheid de proportionaliteit van de inmenging in het concrete geval moet verantwoorden.
- Maatwerk vraagt om een zekere omarming van variabiliteit. Een onderscheid in twee- en meerpartijenbestuursrecht kan een oplossing zijn voor 'strengere' procesrechtelijke instrumenten zoals de formele rechtskracht of een onderdelenfuij. Maar maatwerk vergt meer dan een soepel procesrecht; het vraagt om een benadering waarin de overheid dienstbaar is aan de belangen van haar bevolking en dat in al haar handelen centraal stelt. Een sterke categorisering binnen bestuursrecht dreigt al snel een vrij 'autonome' invulling van maatwerk te worden.
- Maatwerk vraagt om een meer beginselgeleide uitvoering. Dat kan resulteren in contra-legen toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij gebonden besluiten, tot een afwijkingsplicht van beleid en tot een relativering van de formele rechtskracht.
- Maatwerk geeft het bestuur meer ruimte om bij de uitvoering recht te doen aan het concrete geval. De grote macht van het bestuur is al een zorg in de huidige administrative state. Wetgever en rechter dienen te waken voor voldoende waarborgen, door zorgvuldig tot stand gekomen materiële normstelling en indringende rechterlijke toetsing.
- Procedurele normen verdienen een herwaardering, omdat zij bestuursorganen aanzetten procedures zorgvuldig vorm te geven, waarbij waarden als voice, consideration & explanation zijn geborgd. Die inzichten uit de procedurele rechtvaardigheid zijn nodig om burgers overheidshandelen als vertrouwenwekkend en rechtvaardig te laten ervaren. Meer concreet:
 - o Zet bij hoorplichten minder de behoefte van het bestuur, maar de behoefte van de burger centraal (art. 4:7, 4:8, 4:12, 7:3, sub bAwb).
 - o Vul 'benadeling' van de burger (art. 6:22 Awb) en de mogelijkheid om 'nadelige gevolgen' weg te nemen (art. 4:12 Awb) meer responsief in (met aandacht voor de gevolgen op iemands positie, niet enkel voor de rechtsgevolgen).
 - o Vul de motiveringsplicht zo in dat een burger begrijpt welke stappen zijn genomen (dus geen kale verwijzing naar beleid en regelgeving of geautomatiseerd systeem), art. 3:47 en 4:82 Awb.
- Maatwerk kan de proceslast van de burger vergroten, waarmee niet iedereen even goed kan omgaan. Borg dat maatwerk een inclusief instrument is; zorg dat de burger daar niet steeds zelf het initiatief toe moet nemen en de volledige bewijslast krijgt toebedeeld. Bedenk hoeveel privéinformatie voor maatwerk nodig is en of die inmenging in het privéleven in evenredige verhouding staat tot het rechtsgevolg van het besluit.
- Maatwerk vraagt om randvoorwaarden, zoals een responsieve cultuur binnen het bestuursorgaan, voldoende kundig personeel, uitvoeringsbudget, datakwaliteit en deugdelijke ICT

g. [De Awb toolbox, ontwikkeld door de Landsadvocaat i.s.m. BZK](#)

In 2020 reageerde de (vorige) minister van Rechtsbescherming op een voorstel van het Lid Recourt van de Eerste Kamer om het door Scheltema voorgestelde nieuwe artikel

3.4a in de Awb op te nemen dat met de Awb al heel veel maatwerk kan en zelfs moet worden toegepast, maar dat daar bij de uitvoering van wetten niet altijd ten volle gebruik van wordt gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn artikel 3.4 Awb, de plicht om belangen af te wegen en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, en artikel 4.5 Awb, de mogelijkheid om een onvolledige aanvraag te corrigeren en de inherente afwijkingsbevoegdheid. Volgens de minister is de allergrootste opgave ervoor te zorgen dat die ruimte beter wordt toegepast.

Om dat te bevorderen is door het kantoor van de landsadvocaat, in samenwerking met BZK een [Awb-toolbox \(2019\)](#) ontwikkeld voor gemeentes en uitvoeringsinstellingen. Deze toolbox is dus een advies aan gemeentes en uitvoeringsinstellingen over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk waarin onder meer wordt ingegaan op de rol van het gelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het recht op menselijke tussenkomst, het recht op correctie, het recht op uitleg, het recht op behoorlijk bestuur en het dienstbaarheidsbeginsel.

h. Recente ontwikkelingen Landsadvocaat

Het fenomeen Landsadvocaat is in Nederland zeer summier geregeld, dat niet veel meer behelst dan: *Aan de advocaat, die geregeld voor de Staat als zodanig optreedt, kunnen Wij de titel van landsadvocaat verlenen. Wij kunnen te allen tijde de verlening van deze titel intrekken* (art. 2 [Besluit vaststelling nieuwe regeling landsadvocatuur](#); 2 april 1965). Ingevolge artikel 3 kan de Minister van Justitie, na overleg met de landsadvocaat, aan andere advocaten de titel van plaatsvervangend landsadvocaat verlenen.

Er is dus niet zozeer sprake van een 'instituut Landsadvocatuur'. Er is slechts sprake van een aangewezen landsadvocaat. Hierbij is geen sprake van een wettelijk of contractueel verankerd monopolie, noch heeft de landsadvocaat een quasi-exclusieve status. Dat neemt niet weg dat zijn positie, en daarmee die van zijn kantoor, ten opzichte van de Staat, en indirect evenzeer ten opzichte van lagere overheden en publiekrechtelijke organisaties, een speciale is. In zekere zin is sprake van een bevoorrechte positie maar wel één die permanent 'verdiend' moet worden door de vertrouwensrelatie en de kwaliteit en prijs van de dienstverlening in zake zowel advisering als procesvoering.⁴

Op 16 mei 2022 heeft de ministerraad ingestemd met het instellen van de Commissie advocatendiensten aan de Staat. Deze onderzoekscommissie zal kijken naar de wijze waarop de Rijksoverheid in de toekomst moet worden geadviseerd en bijgestaan in kwesties die om onafhankelijke juridische vertegenwoordiging of bijstand vergen. De commissie is gevraagd inzicht te geven in de redenen die de staat kan hebben een advocaat in te schakelen. Daarbij is het uitgangspunt voor het kabinet dat de Staat

⁴ Het feitelijk gebruik van de Landsadvocaat door de Staat bedraagt, gemeten in euro's, in 2017 en 2018 enkele tientallen miljoenen euro's. Vooral JenV en Defensie (ieder voor ca. € 5 mln.) namen deze kosten voor hun rekening.

onafhankelijk juridisch advies (een second opinion) moet kunnen inwinnen, zeker in politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties. Ook wordt de commissie gevraagd te kijken naar de opties om als overheid zelf advocaten geheel of gedeeltelijk in dienst te nemen, of de mogelijkheid om deze werkzaamheden geheel of gedeeltelijk bij een of meerdere marktpartijen te beleggen. Zie de [Kamerbrief over voortgang fraudekwestie bij het kantoor van de Landsadvocaat](#) van de minister van JenV.

De Nederlandse Staat laat zich in lang niet alle gevallen bij rechtsgedingen representeren door de Landsadvocaat en evenmin in alle gevallen door überhaupt advocaten. In bestuursgeschillen (geschillen tussen overheid en burger), waar vooral uitvoeringsorganen en gemeenten mee te maken hebben, treedt in het overgrote deel van de gevallen eigen juristen van de betrokken uitvoerder of gemeente op als vertegenwoordiger (in het bestuurlijke procesrecht is een vertegenwoordigingsplicht door een advocaat niet voorgeschreven).

Uit een door de staf binnen het ECPRD-netwerk desbetreffende vraag blijkt dat van de 18 antwoordende landen in vijf landen sprake lijkt van een Landadvocatuur in de zin van een echt instituut, met een wettelijke grondslag: Slovenië, Spanje, Polen, Tsjechië en Zweden.

De belangrijkste resultaten hiervan worden hieronder in het kort weergegeven, met de kanttekening dat gevolgtrekkingen hieraan zeker niet zomaar een op een kunnen worden verbonden. Elk land kent een eigen staatsbestel, waarbij de staatsorganen een eigen geschiedenis kennen die veelal in verbinding met andere staatsorganen vorm heeft gekregen.

Uit de reacties (18 landen hebben gereageerd) komt naar voren dat in slechts een aantal landen sprake lijkt van een Landsadvocaat, min of meer in de zin zoals we dat in Nederland kennen.

Negen landen antwoorden *née* op de vraag of ze een landsadvocaat kennen (België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Litouwen, Portugal en Slowakije).

Van de landen die, al dan niet genuanceerd, *já* antwoorden op deze vraag volgen hieronder enkele karakteristieken, waarvan de gemene deler is dat (in elk geval) in deze vijf landen sprake lijkt van Landadvocatuur in de zin van een echt instituut, met een wettelijke grondslag. In veel andere landen is sprake van meer gelijkenissen met Nederland en worden in bijzondere omstandigheden (gespecialiseerde) advocaten, die soms wel en soms niet ook als landsadvocaat zijn aangewezen.

Bijlage. Aangenomen moties en literatuuroverzicht

Bijlage bij de stafnotitie 'Plenair debat Staat van de Rechtsstaat 2022'

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de aangenomen moties rakende aan de rechtsstaat, vanaf februari 2020 en een (kort) algemeen literatuuroverzicht over de rechtsstaat.

3 juni 2022

Aangenomen moties

alle terug te vinden via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>

[35764-15](#) **Motie van de leden Van Nispen en Sneller over onderzoeken of betrokkenen voldoende inzage krijgen in de door een bestuursorgaan gebruikte informatie** (24 maart 2022, 76 voor)

verzoekt de regering te laten onderzoeken of betrokkenen in de praktijk voldoende en tijdig in staat worden gesteld om inzage te krijgen in de door een bestuursorgaan gebruikte onderliggende informatie om tot een besluit te komen,

[35992-6](#) **Motie van de leden Klaver en Ploumen over uitspreken dat er in het parlementaire debat geen plek mag zijn voor ondermijning van de rechtsstaat** (9 maart 2022, 123 voor)

spreekt uit dat voor het ondermijnen van de democratische rechtsstaat geen plek mag zijn in het parlementaire debat en dat optreden van de Kamervoorzitter hiertegen van groot belang is en volledig wordt ondersteund,

[35752-11](#) **Gewijzigde motie van de leden Leijten en Arib over afspraken met de regering over de omgang met informatie** (t.v.v. 35752-8) (5 juli 2021, 78 voor)

verzoekt het presidium, een commissie of werkgroep vanuit de Kamer samen te stellen die mandaat heeft met de regering afspraken te maken op:

- de omgang met artikel 68 en het verstrekken van informatie;
- de omgang met het beroep op «belang van de Staat» om stukken niet te verstrekken;
- de omgang met burgersignalen die duiden op problemen in wetten of uitvoering;
- de omgang met de beantwoording van Kamervragen – verschillen tussen ministeries, en inhoudelijk ten aanzien van Kamerleden van de oppositie en de coalitie,
- de omgang met contact tussen Kamerleden en ambtenaren onder de ministeriële verantwoordelijkheid,

[35570-64](#) **Motie van het lid Arib c.s. over een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat** (5 juli 2021, 145 voor)

spreekt uit dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden, en verzoekt het presidium daar voorbereidingen toe te treffen,

[35510-12](#) **Motie van de leden Omtzigt en Van Dam over een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert** (19 juni 2021, 99 voor)

verzoekt de regering, 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, en de Kamer daarover te informeren,

[35510-11](#) **Motie van het lid Omtzigt c.s. over een advies van de Venetië-Commissie** (19 januari 2021, 129 voor)

besluit de Venetië-Commissie te verzoeken om advies uit te brengen over de volgende

zaken:

- de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State);
- het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht,

[30950-255](#) Motie van het lid Van Baarle over de Nationaal Coördinator Discriminatiebestrijding en Racisme jaarlijks onafhankelijk aan de Kamer laten rapporteren (8 juli 2021, 122 voor)

verzoekt de regering, om de NCDR jaarlijks onafhankelijk aan de Kamer te laten rapporteren over de activiteiten en de resultaten,

[30950-211](#) Gewijzigde motie van de leden Azarkan en Jetten over aanstellen van een Nationaal Coördinator Discriminatiebestrijding (t.v.v. 30950-195) (2 juli 2020, 105 voor)

verzoekt de regering, teneinde focus en gewicht in de discriminatiebestrijding te leggen, hiervoor een Nationaal Coördinator Discriminatiebestrijding (NCDB) met voldoende middelen aan te stellen,

[30950-203](#) Motie van het lid Jetten c.s. over een nationaal coördinator discriminatie en racisme aanstellen (1 juli 2020, 124 voor)

verzoekt de regering, een nationaal coördinator discriminatie en racisme aan te stellen voor de aanpak van discriminatie, racisme en die kan zorgen voor meer inclusiviteit bij de overheid,

[30950-226](#) Motie van het lid Azarkan over een profielschets voor de Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme (15 april 2021, 121 voor)

verzoekt de regering, voor het zomerreces een takenpakket en een profielschets voor de Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme op te leveren en de Kamer hier tijdig over te informeren,

[28362-53](#) Motie van het lid Dassen c.s. over instellen van een brede commissie die de interpretatie van artikel 68 van de Grondwet onderzoekt (29 april 2021, 149 voor)

verzoekt de Voorzitter, van de Kamer om een brede commissie in te stellen om met een voorstel te komen over de manier waarop de Kamer vindt dat artikel 68 van de Grondwet geïnterpreteerd moet worden;

verzoekt deze brede commissie, om ook te onderzoeken hoe dat toetsbaar gemaakt kan worden,

[28362-49](#) Motie van het lid Pouw-Verweij c.s. over geen onderscheid maken tussen coalitie- en oppositiefracties met betrekking tot informatievoorziening (29 april 2021, 150 voor)

verzoekt de regering, geen onderscheid te maken tussen coalitie- en oppositiefracties met betrekking tot informatievoorziening, en informatie altijd in gelijke mate en gelijktijdig te verstrekken,

[28362-47](#) Motie van het lid Kuik c.s. over de uitwerking van grondwettelijke toetsing ter hand nemen (29 april 2021, 88 voor)

verzoekt de regering, binnen een jaar wetsvoorstellen in te dienen om artikel 120 van de Grondwet te schrappen en om een kaderwet toezicht in te dienen die onafhankelijkheid van toezichthouders borgt;

verzoekt de (nieuwe) regering de uitwerking van grondwettelijke toetsing ter hand te nemen; verzoekt de nieuwe regering, binnen een jaar de concrete voorstellen voor een nieuw sociaal contract aan de Kamer te doen toekomen,

[28362-44](#) Motie van de leden Klaver en Ploumen over uitspreken dat de rechtspositie van burgers versterkt moet worden (29 april 2021, 122 voor)

spreekt uit dat de informatiepositie van de Kamer weer in ere moet worden hersteld in lijn met de aangenomen moties-Omtzigt c.s. (28 362, nrs. 25 en 26) en dat de Kamer altijd als eerste moet worden geïnformeerd over kabinetsbesluiten;

[31753-235](#) Motie van het lid Van Wijngaarden over een analyse naar afwijzingen van bezwaren die leiden tot vermijdbare rechterlijke procedures (11 februari 2021, 149 voor)

verzoekt het kabinet, een analyse te laten uitvoeren naar de afwijzingen van bezwaren die leiden tot in retrospectief vermijdbare rechterlijke procedures en vervolgens met de Belastingdienst afspraken te maken over een inspanningsverplichting voor de Belastingdienst om het aantal vermijdbare rechterlijke procedures aanzienlijk te verminderen,

[28362-26](#) Motie van het lid Omtzigt c.s. over verstrekken van interne stukken ontdaan van persoonlijke beleidsopvattingen (20 februari 2020, 149 voor)

verzoekt de regering, conform haar eerder genoemde brief uit 2002 in geval van een verzoek van de Kamer, dan wel een Kamerlid, niet de persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad te verstrekken, maar wel die stukken zelf ontdaan van de persoonlijke beleidsopvattingen,

[28362-25](#) Motie van het lid Omtzigt c.s. over bevestigen dat op grond van artikel 68 een individueel Kamerlid specifieke documenten binnen een redelijke termijn moet kunnen ontvangen (20 februari 2020, 150 voor)

verzoekt de regering, te bevestigen dat op grond van artikel 68 een individueel Kamerlid specifieke documenten binnen een redelijke termijn moet kunnen ontvangen, tenzij het belang van de Staat zich hiertegen verzet,

Literatuur – Rechtsstaat algemeen

Cremers, Y. et al. (2021) [De Venetië-commissie over de rechtsstaat: vreemde ogen dwingen?](#). – Ars Aequi, december 2021

Europese Commissie (2021). [2021 Rule of Law: EU report shows positive developments in Member States but also points to serious concerns](#)

(inclusief [Landenhoofdstuk over Nederland](#) bij het document MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S - Verslag over de rechtsstaat 2021)

GRECO (2019). [Evaluation report Netherlands](#).

Jansen et al. (red.) (2021). [Trouble in de Trias : bijdragen over de verhoudingen tussen de Nederlandse staatsmachten](#). – Ars Aequi. - ISBN: 9789493199170

Kuipers, Georgina (2021). [Beschadigd vertrouwen herstellen : handvatten voor de schadevergoedingspraktijk](#). – Nederlands Juristenblad, aflevering 42 p. 3471 e.v.

Nationale Ombudsman (2021). [Een burger is geen dataset : ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid](#). – Rapportnummer 2021/021

Raad van State (november 2020). [In gesprek : bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat](#).

Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale Ombudsman (3 november 2021). [Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger](#).

Raad van State (2020). [Jaarverslag 2019 : evenwicht in de rechtsstaat : een beschouwing \(Kabinetsreactie 18 november 2021\)](#)

Raad voor de Rechtspraak (2021). ['Rapport Venetië-commissie maakt duidelijk dat we werk moeten maken van de rechtsstaat' : Voorzitter Raad voor de rechtspraak ziet in rapport aanknopingspunten om rechtsstaat te versterken](#)

Raad voor het Openbaar Bestuur ROB (18 juni 2020). [Het openbaar bestuur voorbij Corona : reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat](#).

Raad voor het Openbaar Bestuur ROB (15 april 2020). [Een sterkere rechtsstaat : verbinden en beschermen in en pluriforme samenleving](#). (Kabinetsreactie 18 november 2021)

Scheltema, Michiel (2021). [Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? : bouwstenen voor en meer burgervriendelijk bestuursrecht.](#) – Ars Aequi, september v.a. p. 809

Venetië commissie (2021). [The Netherlands : opinion on the legal protection of citizens : Adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session \(Venice and online, 15-16 October 2021\)](#)