Rijksoverheid

Bijlage bij de kabinetsreactie op de verbetervoorstellen van de Staatscommissie rechtsstaat

Inhoud

De rechtsstaat wordt meer leidend in het handelen van de overheid 3

Reactie op verbetervoorstel 1: toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit. Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen. 5

1A - Debat over de staat van de rechtsstaat 5

1B - Planbureau voor de rechtsstaat 5

1C - Financiering rechtsketen 6

1D - Transparantie sleutelfunctionarissen 6

Reactie op verbetervoorstel 2: versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid 10

2A - Rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid 10

2B - Rol van de rechtsstaat bij de werving, selectie en training van topambtenaren 10

Reactie op verbetervoorstel 3: geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken 12

Reactie op verbetervoorstel 4: verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid gebruik van ervaringskennis. 14

Reactie op verbetervoorstel 5: schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af 16

Beleid, wetten en uitvoeringspraktijk worden vereenvoudigd 17

Reactie op verbetervoorstel 6: geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid 19

6A/6C - Langdurige prioriteit voor vereenvoudiging 19

6D - Doenvermogen van burgers 20

Reactie op verbetervoorstel 7: regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief handelen in het belang van de burger 22

De rechtsbescherming wordt verbeterd 25

Reactie op verbetervoorstel 8: investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie 28

8A - Investeer fors in de verbetering van de bescherming van burgers 28

8B - Werk en innoveer meer op basis van wetenschappelijke basis hoe de rechtspraak meer mensgericht kan worden 32

Reactie op verbetervoorstel 9: richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden 33

De rechtsstaat wordt meer leidend in het handelen van de overheid

In Nederland leven we in een democratische rechtsstaat. De Grondwet, met daarin onze grondrechten, is de basis van onze samenleving. Het kabinet wil de grondrechten van burgers beter beschermen en zo de democratische rechtsstaat verder versterken. Belangrijke maatregelen hiervoor zijn het wetsvoorstel om rechters de bevoegdheid te geven om wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten in de Grondwet en het wetsvoorstel om een grondwettelijk hof op te richten. Het eerstgenoemde voorstel is in consultatie gebracht.

Een belangrijk middel om het urgente belang van een rechtsstatelijke cultuur in de hele samenleving onder de aandacht te brengen, is wat het kabinet betreft het aangaan van het gesprek. Met burgers, met publieke dienstverleners, met decentrale overheden, maar ook tussen de staatsmachten. Dat laatste, in navolging van het advies van de staatscommissie, onder andere in een terugkerende rechtsstaatdialoog, waarin signalen over de werking van de rechtsstaat worden besproken. Daarnaast wordt het rechtsstatelijk kompas binnen de overheid versterkt. Dit gebeurt door middel van opleidingen vanaf de start van ieders loopbaan bij de overheid, en ook dagelijks door dit in de besluitvorming en werkprocessen centraal te stellen.

Het kabinet deelt de opvatting van de staatscommissie dat de principes van de rechtsstaat bij uitstek tot uiting moeten komen in het gedrag en de beslissingen van sleutelfunctionarissen als politici, bestuurders en (top)ambtenaren binnen de rechtsstaat. Zij werken immers voor het algemeen belang en zijn dienstbaar aan de samenleving. In het werk van ambtenaren wordt het constant betrekken van het burgerperspectief en dat van de publieke dienstverlening meer centraal gesteld. Een goed functionerende rechtsstaat kan niet zonder een sterke uitvoering; de publieke dienstverleners zijn immers een belangrijk gezicht van de overheid waar veel burgers direct contact mee hebben. Er wordt al geruime tijd volop gewerkt aan het versterken van de positie van de publieke dienstverlening en daar gaan we onverminderd mee door. Publieke dienstverleners en decentrale overheden die beleid en wetgeving uitvoeren of toezichthouders die daar toezicht op houden worden vroeg in het proces betrokken. Zij moeten kunnen rekenen op een adequate reactie op hun signalen over de uitvoerbaarheid daarvan.

De overheid moet begrijpen wat er in de samenleving speelt en moet de samenleving in staat stellen om te begrijpen wat de overheid van haar verwacht. Dat draagt ook bij aan de bestaanszekerheid van mensen. Daarom wordt het contact tussen burger en overheid verbeterd, om de rechtsstaat meer leidend in het handelen van de overheid te kunnen maken. Met het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb zet het kabinet in op meer menselijke maat. Zo worden in het conceptwetsvoorstel diverse aanpassingen voorgesteld om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en persoonlijk contact en een meer informele aanpak te bevorderen. Ook wordt overheid.nl gemoderniseerd tot een plek waar alle informatie over publieke producten en diensten in samenhang kan worden gevonden.

Reactie op verbetervoorstel 1: toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit. Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

1A - Debat over de staat van de rechtsstaat

De staatscommissie ziet het als basisvoorwaarde van een goed functionerende rechtsstaat dat het parlement en de regering de principes van de rechtsstaat uitdragen en elkaar daarop aanspreken in een zichtbaar parlementair platform. De staatscommissie adviseert daarom jaarlijks een Staat van de Rechtsstaat-debat in het parlement te organiseren en dit debat voor te laten bereiden door een externe, onafhankelijke deskundige. Het is aan beide Kamers om te besluiten of, met welke frequentie en hoe zij dit debat willen voeren en dit vervolgens in te plannen en de kabinetsleden waar zij dit debat mee willen voeren daarvoor uit te nodigen.

1B - Planbureau voor de rechtsstaat

De staatscommissie ziet als knelpunt dat de rechtsstaat een te kleine rol in de (politieke) besluitvorming over de financiering en de uitvoerbaarheid van (nieuwe) burgergerichte overheidstaken speelt. Volgens de staatscommissie worden politici, bestuurders en (top) ambtenaren niet systematisch gevoed met relevante beleidsinformatie over de rechtsstaat. De staatscommissie ziet in een Planbureau voor de rechtsstaat een oplossing voor de geconstateerde knelpunten. Het kabinet onderkent het belang dat bij beslissingen rond de rechtsstaat zoveel mogelijk gedegen onderzoek en objectieve kennis beschikbaar moet zijn. Wat wel en niet werkt en wat de voor- en nadelen zijn van bepaalde keuzes, is kennis die voor politici, bestuurders en (top)ambtenaren van groot belang is.

Het kabinet is in beginsel geen voorstander van het oprichten van een extra instituut, naast alle al bestaande kennisinstituten die actief zijn op het terrein van de rechtsstaat. Het kabinet wil beschikbare kennis optimaal gaan benutten bij de besluitvorming door meer stroomlijning in de rechtsstatelijke advisering en kennis. Het doel is meer focus, zodat staatsmachten niet om deze gemeenschappelijke signalen heen kunnen en de rechtsstatelijke adviezen een grotere rol gaan spelen in (politieke) besluitvorming. Daarbij is het ook van belang dat er meer (gerichte) aandacht komt voor de democratische rechtsstaat, met een empirische benadering. Bij het stroomlijnen van de rechtsstatelijke advisering en kennis spelen de bestaande organisaties en hun plek in beleids- en wetgevingsprocessen een belangrijke rol. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Raad van State, de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Zij kunnen met elkaar de focus bespreken, ontbrekende thema's identificeren en aandacht voor die thema's goed beleggen.

Van belang is dat de gegenereerde kennis vervolgens goed verspreid wordt en door alle instituten gebruikt wordt. Bestaande adviescolleges kunnen daar bijvoorbeeld aan bijdragen door meer gezamenlijke adviezen uit te brengen op basis van artikel 23 Kaderwet advies-colleges. Ook het kabinet zal op grond van dit artikel bij een adviesaanvraag vooraf consequent nadenken welke adviescolleges aan een advies bij zouden kunnen dragen. Als ervaring is opgedaan met deze benadering, wil het kabinet ook reflecteren of kwantitatieve inzichten voor beleidsanalyses van de democratische rechtsstaat voldoende zijn ontwikkeld of dat daarop toch een aanvullende inzet nodig is.

1C - Financiering rechtsketen

Om te bevorderen dat het parlement en de regering expliciet en transparant keuzes maken over de financiering van de rechtsstaat, beveelt de staatscommissie aan om een apart begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen te creëren. Recent is de motie Van Nispen[1] aangenomen, die het kabinet oproept een wetsvoorstel voor te bereiden dat voorziet in een eigen begroting van de rechtspraak. Het kabinet onderzoekt momenteel of en zo ja, op welke wijze uitvoering aan deze motie kan worden gegeven. Bij dat onderzoek zijn de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad betrokken. In de, door de Staatssecretaris Rechtsbescherming, aangekondigde brief over de benoemingen van bestuurders in de rechtspraak en enige andere onderwerpen[2] zal daar aandacht aan besteed worden. Deze brief is voorzien voor de tweede helft van dit jaar.

De aanbeveling van de staatscommissie heeft echter een andere strekking dan de genoemde motie Van Nispen. Deze aanbeveling ziet op een eigen begroting van de gehele rechtsketen en heeft derhalve een veel bredere scope dan alleen de rechtspraak. Hoewel het begrip rechtsketen om een nadere definiëring vraagt, zodat duidelijk wordt welke rechtsketen(s), welke daarbinnen functionerende organisaties en welke processen binnen en tussen die organisaties het betreft, is op voorhand duidelijk dat de uitvoering van de aanbeveling een majeure verschuiving met zich meebrengt in de begrotingssystematiek van het Rijk. Daarbij gaat het naast het toevoegen van een aparte begroting ook om gevolgen voor meerdere bestaande begrotingen. Ook is niet uit te sluiten dat organisaties hierdoor onder meerdere begrotingen gaan vallen, omdat zij ook taken vervullen buiten een rechtsketen. Daar waar de aanbeveling de strekking heeft om integrale besluitvorming te bevorderen over de financiering van de rechtsstaat, leidt het opvolgen van deze aanbeveling tot een versplintering van de besluitvorming door het kabinet over budgettaire vraagstukken. Dat komt de integrale besluitvorming over de inzet van publieke middelen niet ten goede. Om deze redenen neemt het kabinet deze aanbeveling om een apart begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen te creëren dan ook niet over.

1D - Transparantie sleutelfunctionarissen

Om de transparantie rond nevenfuncties, benoemingen, scheiding van functies en (financiële) belangen te verbeteren, doet de staatscommissie aanbevelingen voor de gehele publieke sector, inclusief de rechtsprekende macht. Waar vergelijkend internationaal onderzoek toont dat Nederland goed scoort als het gaat om bijvoorbeeld de afwezigheid van corruptie[3] en uit het onderzoek in opdracht van de staatscommissie blijkt dat het integriteitssysteem er bij de overheid op papier goed uitziet, ziet ook het kabinet dat een deel van de Nederlanders onvoldoende zicht heeft op (de uitwerking van) het integriteitsbeleid, meer specifiek als het gaat om nevenfuncties, benoemingen en financiële belangen. Daarom zal het kabinet de bestaande regels omtrent deze onderwerpen actiever onder de publieke aandacht brengen, bijvoorbeeld via toegankelijke informatievoorziening, zoals informatie(brochures).

Bewindspersonen

Hoewel de procedure voor benoeming tot bewindspersoon niet wettelijk is vastgelegd, zijn de regels hieromtrent neergelegd in Kamerbrieven en de Gedragscode integriteit bewindspersonen.[4] Deze regels houden onder andere een gesprek tussen de kandidaat-bewindspersoon en de formateur in, mede aan de hand van een vragenlijst. Dit bevordert de bewustwording bij de kandidaat-bewindspersoon. Mogelijke risico's en kwetsbaarheden dienen in het gesprek met

1 *Kamerstukken II* 2023/24, 36243, nr. 13.
2 Zie de beantwoording op 20 februari 2025 van de Kamervragen van het lid Lahlah over de onafhankelijkheid van de rechtspraak (*Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 1362).
3 Zie bijvoorbeeld de *Corruption Perceptions Index* van Transparency International (online raadpleegbaar via www.transparency.org/en/cpi).
4 Zie m.n. *Kamerstukken II* 2002/03, 28754, nr. 1 en het Blauwe boek, Handboek voor bewindspersonen (online raadpleegbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2024/07/02/handboek-voor-bewindspersonen). De gedragscode betreft één van de bijlagen behorend bij het Blauwe boek (p. 112).

de formateur besproken te worden zodat beheersmaatregelen getroffen kunnen worden.[5] Andere informatiebronnen voor dit gesprek zijn een naslag in het justitieel documentatie-register (door het ministerie van Justitie en Veiligheid), een naslag in het fiscale dossier van betrokkene (door de Belastingdienst) en een naslag in de systemen van de AIVD. Deze laatste taak is wettelijk verankerd.[6] In het gesprek met de formateur c.q. beoogde minister-president komen in elk geval ook de nevenfuncties en financiële en zakelijke belangen van de kandidaat aan de orde. Blijkt er een beletsel te zijn, dan bekijken de formateur en de kandidaat of, en zo ja, hoe het beletsel kan worden weggenomen. Na afloop van het gesprek moet de kandidaat in een brief aan de formateur bevestigen wat er is besproken. Het kabinet heeft aan de Kamer gemeld dat het bestaande kader tegen het licht zal worden gehouden en waar nodig voorafgaand aan een volgende formatie te herzien.[7] Tot slot wordt gewezen op het wetsvoorstel regels vervolgfunctie bewindspersonen dat aanhangig is in de Eerste Kamer.[8] Hierin is een draaideurverbod, een lobbyverbod en een adviesverplichting voor oud-bewindspersonen opgenomen.

(Rijks)ambtenaren

Voor (top)ambtenaren geldt dat zij net als werknemers in het bedrijfsleven een arbeidsovereenkomst hebben. Het invullen van (top)ambtelijke functies gebeurt langs open, transparante procedures, waarop eenieder kan reageren. In de ambtenarenwet is onder andere vastgelegd dat ambtenaren geen nevenfuncties en financiële belangen mogen hebben als deze een goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in de weg staan. De ambtenaar moet ook opgave doen van zijn nevenwerkzaamheden wanneer deze de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken. Voor leden van de Topmanagementgroep (TMG) geldt daarnaast dat hun nevenactiviteiten twee keer per jaar op naam gepubliceerd worden op de website van de Algemene Bestuursdienst.

Tweede- en Eerste Kamerleden

Kamerleden worden benoemd nadat zij zijn verkozen. De regels voor zowel verkiezing als benoeming zijn vastgelegd in de Kieswet en daarop gebaseerde regelgeving. Beide Kamers gaan over hun eigen regelgeving en hebben ook regels vastgesteld omtrent integriteit. Het is niet aan het kabinet om een oordeel te geven over de vraag of deze regelgeving (gedragscodes) strikter gehandhaafd zou moeten worden.

Decentraal - bestuurders en volksvertegenwoordigers

Voor raadsleden, wethouders en burgemeesters is in de Gemeentewet expliciet geregeld hoe hun aanstelling of benoeming tot stand komt.[9] In de Gemeentewet is eveneens opgenomen dat zij hun nevenfuncties (inclusief inkomsten) openbaar moeten maken en voor een aantal functies is ook bepaald dat die niet verenigbaar zijn met hun ambt. Het voorgaande neemt niet weg dat het integriteitsbeleid voor decentrale politieke ambtsdragers op onderdelen voor verbetering vatbaar is. Zo is begin 2025 het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat niet kroonbenoemde bestuurders, alvorens zij worden benoemd, onderworpen worden aan een risicoanalyse integriteit. Met dit wetsvoorstel wordt, in lijn met de aanbeveling van de staatscommissie, tevens de norm geëxpliciteerd dat bestuurders geen financiële belangen mogen hebben als dat niet verenigbaar is met een goede uitoefening van hun ambt.

5 *Kamerstukken II* 2020/2021, 28844, nr. 227.
6 Artikel 8, tweede lid onder f en artikel 10, tweede lid, onder g, Wiv 2017.
7 *Kamerstukken II* 2024/25, 28844, nr. 278.
8 *Kamerstukken I* 2024/25, 36549, A.

9 Tenzij anders wordt aangegeven geldt dit ook voor de politieke ambtsdragers behorend bij de provincie, het waterschap en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Aanvullend op de voorstellen voor de hele publieke sector doet de staatscommissie ook een aantal aanbevelingen specifiek voor de rechtspraak. Op deze aanbevelingen wordt hieronder ingegaan.

Wettelijke regeling openbaarheid (financiële) belangen

De staatscommissie beveelt aan om een wettelijke regeling te ontwikkelen met regels over de openbaarheid van (financiële) belangen van rechters. Met het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel over een integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak voorziet het kabinet in de wettelijke borging van een regeling voor het hebben en de registratie van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren.[10] Het wetsvoorstel bevat geen verplichting om de financiële belangen openbaar te maken. Een algeheel verbod en de plicht van melding en (openbare) registratie van financiële belangen versterken de onafhankelijkheid van de rechtspraak, maar vormen ook een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet en in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke inbreuk moet in een proportionele verhouding staan tot het nagestreefde doel en mag niet verder gaan dan het doel dat met de inperking van het grondrecht wordt verwezenlijkt. Het kabinet meent dat het belang dat gediend is met een wettelijke regeling die ziet op de openbaarmaking van financiële belangen van rechters niet proportioneel is in het licht van het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast tilt het kabinet zwaar aan het gegeven dat het openbaar maken van (financiële) persoonsgegevens van rechters kan raken aan de veiligheid van rechters en die van hun naasten.

10 *Kamerstukken I* 2024/25, 36243, A. Het wetsvoorstel voorziet in een van overeenkomstige toepassing verklaring van deze regeling voor de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en staatsraden.

Communicatie over benoemingsprocedures en nevenfuncties

Daarnaast beveelt de staatscommissie aan om beter te communiceren over de geldende procedures voor benoemingen en over de regels over de toelaatbaarheid van nevenfuncties. De regels voor benoemingen van leden van de Hoge Raad, rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, leden van de gerechtsbesturen en leden van de Raad voor de rechtspraak zijn opgenomen in de Grondwet, de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) en in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra).[11] Rechterlijke ambtenaren zijn wettelijk verplicht hun nevenfuncties te melden aan de functionele autoriteit (de president van het gerecht) en te registreren in een digitaal en openbaar register.[12] Dit register moet jaarlijks worden geactualiseerd. Het gerechtsbestuur houdt toezicht op de juistheid en volledigheid van het register. Bij de Raad voor de rechtspraak zal hiervoor aandacht worden gevraagd. Voor de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn de regels voor benoemingen vastgelegd in de Grondwet en de Wet op de Raad van State. Het kabinet is van oordeel dat de formele regels voor openbaarmaking omtrent benoemingen en nevenbetrekkingen voldoende zijn. Ook zijn interne procedures voor benoemingen en gedragscodes vastgesteld en gepubliceerd op de website van de betreffende rechterlijke instelling.[13] Maar dat is nog iets anders dan dat deze regels ook daadwerkelijk bekend zijn bij burgers en daardoor actief bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de rechtspraak. Het is naar het oordeel van het kabinet de moeite waard om samen met de rechtspraak te verkennen hoe de inhoud en het belang van deze regels actiever onder de aandacht gebracht kunnen worden.

11 Artikelen 117 en 118 van de Grondwet, artikelen 15, 84 en 85 van de Wet RO en artikelen 2, 4, 4a, 5, 5a, 5b, 5c, 5f, 5g van de Wrra.

12 Artikel 44 en 44a Wrra. Het register met nevenfuncties van rechters is te raadplegen via https://namenlijst.rechtspraak.nl/#!/.

13 Zie hiervoor https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/procedure-her-benoeming-leden-gerechtsbestuur.pdf, https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Gedragscode%20van%20de%20Rechtspraak.pdf, www.hogeraad.nl/regelingen-protocollen/protocollen en https://www.raadvanstate.nl/publicaties/regelingen/.

Toegestane functiecombinaties

De staatscommissie stelt voor om een wettelijk verbod in te stellen voor rechters om lid te zijn van vertegenwoordigende organen. Het hierboven genoemde aanhangige wetsvoorstel over een integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak voorziet in een verbod op deze functiecombinatie. Voor de aanbeveling om het rechter-plaatsvervangerschap als nevenfunctie onmogelijk te maken als het botst met de uitoefening van de hoofdfunctie meent het kabinet dat de huidige wet- en regelgeving volstaat. Artikel 44 van de Wrra bepaalt welke betrekkingen de rechterlijke ambtenaar al dan niet mag vervullen buiten zijn ambt. Het tweede lid van artikel 44 Wrra bepaalt dat een advocaat niet ook werkzaam kan zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank in het arrondissement waarin hij kantoor houdt. Op grond van het vierde lid van artikel 44 Wrra geldt de algemene regel dat het rechterlijke ambtenaren niet is toegestaan een nevenfunctie te bekleden die niet verenigbaar is met een goede, onafhankelijke en onpartijdige ambtsvervulling. Ook is van belang dat de wetgever steeds onder ogen heeft gezien dat met de regeling van artikel 44 niet kan worden voorkomen dat zich toch omstandigheden voordoen waaronder het vervullen van een bepaalde functie niet te verenigen is met een optreden als rechter in een bepaalde zaak. Voor deze situaties bieden de algemene instrumenten verschoning en wraking (in laatste instantie) een oplossing. De Gedragscode rechtspraak bevat op dit punt concrete aanbevelingen voor rechter-plaatsvervangers.[14]

Benoemingsprocedure leden Hoge Raad

Tot slot gaat de staatscommissie in haar rapport ook in op mogelijke beïnvloedingsrisico's bij de benoeming van leden van de Hoge Raad. De staatscommissie onderkent dat de huidige in artikel 118 lid 1 van de Grondwet vastgelegde benoemingsprocedure waarbij de Tweede Kamer een voordracht opmaakt van drie personen, voorziet in een democratisch gelegitimeerde mogelijkheid om invloed uit te oefenen op benoemingen van leden van het hoogste orgaan dat rechtspreekt. De staatscommissie verwijst hierbij ook naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het grondwetsherzieningsvoorstel, dat in 2020 naar aanleiding van een aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel was opgesteld.[15] Dit grondwetsherzieningsvoorstel, dat voorzag in vervanging van het voordrachtsrecht van de Tweede Kamer door een procedure met een voordrachtscommissie, is naar aanleiding van het kritische advies van de Afdeling advisering niet ingediend. In haar advies wees de Afdeling advisering op het belang van betrokkenheid van de drie elkaar wederzijds controlerende en in evenwicht houdende staatsmachten bij de benoemingsprocedure van de leden van de Hoge Raad, gezien de bijzondere positie die de Hoge Raad inneemt in ons staatsbestel.

De staatscommissie beveelt aan om nader onderzoek te doen naar deze benoemingsprocedure. Een uitvoerig onderzoek acht het kabinet niet noodzakelijk, gezien de hierboven beschreven voorgeschiedenis in het kader waarvan al het nodige is onderzocht. Wel acht het kabinet het nuttig nog eens goed de voors en tegens van mogelijke wijzigingen in de benoemingsprocedure te wegen in het licht van de beschouwingen van de staatscommissie. Daarbij zal het kabinet ook de jurisprudentie betrekken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie over rechterlijke onafhankelijkheid en rechterlijke benoemingen. Over de uitkomst van deze weging zal de Kamer worden bericht in de door de Staatssecretaris Rechtsbescherming aangekondigde brief over de benoemingen van bestuurders in de rechtspraak en enige andere onderwerpen.[16]

14 Zie hiervoor https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Gedragscode%20van%20de%20Rechtspraak.pdf.

15 *Stct.* 2023, 3777, p. 7.

16 Zie de beantwoording op 20 februari 2025 van de Kamervragen van het lid Lahlah over de onafhankelijkheid van de rechtspraak (*Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 1362).

Reactie op verbetervoorstel 2: versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid

2A - Rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid

Om het rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid te versterken en te verankeren, stelt de staatscommissie voor om jaarlijks trainingen voor medewerkers te organiseren waarin zij meer leren over hun rol in de rechtsstaat en het burgerperspectief. Daarnaast dienen er frequenter reflecties op dilemma's uit de eigen praktijk plaats te vinden en moeten ook leidinggevenden contact hebben met de burgers voor wie de betreffende organisatie zich inzet. Het kabinet onderschijft het belang van de verdere versterking van het rechtsstatelijk kompas. Het is dan ook onderdeel van opleidingen van mensen die komen werken bij de (Rijks)overheid. Binnen het Rijkstraineeprogramma, het Essentieprogramma (voor zij-instromers) en de departementale 'onboarding' komen modules als 'democratische rechtsstaat' en 'democratisch besef' aan de orde. Een ander voorbeeld is de beroepsopleiding voor starters bij de Belastingdienst met de driedaagse module "ambtenaar in de rechtsstaat". Reflecties op dilemma's uit eigen praktijk komen terug in verschillende modules die worden aangeboden binnen departementen en vanuit programma's als Dialoog & Ethiek en Grenzeloos Samenwerken. Denk aan onderwerpen als loyale tegenspraak, uitspreken & tegenspreken, politiek-ambtelijke verhoudingen en het voeren van een ethische reflectieve dialoog. Belangrijk is dat overheidsbreed wordt gehandeld vanuit rechtsbeginselen.
Ook op gemeentelijk niveau is er aandacht voor dit onderwerp. Zo heeft de VNG in de laatste CAO afgesproken om meer aandacht te besteden aan leiderschap en professionele tegenspraak binnen de gemeentelijke organisatie als geheel.

In het regeerprogramma is aangekondigd dat, om een stevige impuls te geven aan ambtelijk vakmanschap, geïnvesteerd wordt in een verplichte basisopleiding voor elke rijksambtenaar. Rechtsstatelijk besef, waarden gedreven werken, publiek leiderschap en (digitaal) vakmanschap maken daar onderdeel van uit. Topambtenaren hebben hierin een voorbeeldrol te vervullen en geven actief richting aan de veranderopgave. In het basisprogramma zijn leer- en ontwikkellijnen opgenomen over democratisch rechtsstatelijk vakmanschap, over burgerperspectief en over ambtelijke reflectie en dilemma's. Eind 2025 wordt gestart met dit nieuwe basisprogramma voor rijksambtenaren. Hiermee voeren we de motie Oostenbruggen en Palmen uit over voldoende aandacht voor brede kennis en vaardigheden over de democratische rechtsstaat in het opleidingsaanbod voor ambtenaren[17] en geven we tevens als kabinet invulling aan een randvoorwaarde die door de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) is gesteld om ervoor te kunnen zorgen dat wetten beter aansluiten bij de mensen in de samenleving.[18]

2B - Rol van de rechtsstaat bij de werving, selectie en training van topambtenaren

Daarnaast adviseert de staatscommissie iedere overheidsorganisatie om de rol van de rechtsstaat in de werving, selectie en training van topambtenaren te versterken. De staatscommissie doet daartoe een aantal concrete voorstellen. Zo moeten topambtenaren rechtsstatelijk leiderschap tonen en bijdragen aan verspreiding en verankering van een rechtsstatelijke cultuur. Ook moeten zij door middel van trainingen en intervisies leren om vanuit het perspectief van de burger naar de rechtsstaat te kijken. Daarnaast zou rechtsstatelijk besef onderdeel moeten zijn van functievereisten en een plaats moeten krijgen in werving en selectie. Bij de werving zou het DG Algemene Bestuursdienst een sterkere positie moeten krijgen.

17 *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 VII, nr. 108.
18 *Kamerstukken II* 2024/25, 35867, nr. 13, p. 16. Ter invulling van de aanbeveling om wetten en regels beter aan te laten sluiten bij de mensen in de samenleving geeft de enquêtecommissie als een van de randvoorwaarden dat ambtenaren zich bewust moeten zijn van hun rechtsstatelijke rol. Het kabinet heeft in reactie op het rapport van de enquêtecommissie toegezegd hierop terug te komen in de kabinetsreactie op het adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat.

Het kabinet wil sterker de nadruk leggen op het rechtsstatelijk leiderschap van topambtenaren. Hoewel rechtsstatelijk besef in alle lagen van de overheid aanwezig moet zijn en aandacht moet krijgen, spelen topambtenaren bij het Rijk in brede zin een belangrijke rol in de 'voorhoede' van de rechtsstaat: ze dragen het belang van de rechtsstaat en burgerperspectief uit binnen hun organisaties. Dat betekent ook dat kennis van de rechtsstaat onderdeel is van de werving, selectie en training van topambtenaren. Bij juridische functies is kennis van de rechtsstaat vanzelfsprekend onderdeel van de functievereisten. Daarnaast maakt het thema vast onderdeel uit van het leer- en ontwikkelaanbod voor topambtenaren (bijvoorbeeld de reeks 'Rechtsstatelijk leiderschap: De topambtenaar als gids in de democratische rechtsstaat').

Het kabinet zet sterker in op rechtsstatelijk leiderschap van topambtenaren met twee maatregelen: 1) rechtsstatelijk leiderschap meer centraal stellen in het ambtelijk vakmanschap van topambtenaren, door middel van verplicht leer- en ontwikkelaanbod voor topambtenaren, waaronder een verplicht startprogramma voor nieuwe topambtenaren dat in mei 2025 is ingevoerd en 2) in 2026 een persoonlijk publiek leiderschapsplan invoeren voor topambtenaren, waarin ze onder andere beschrijven hoe ze werken aan rechtsstatelijk leiderschap.

Tot slot roept de staatscommissie het overleg van de secretarissen-generaal (het SGO) op om een voortrekkersrol te spelen bij het uitdragen van rechtsstatelijk leiderschap. De SG's zien het goed functioneren van de rijksoverheid als hun gezamenlijke verantwoordelijkheid, en daar is rechtsstatelijkheid een onlosmakelijk onderdeel van. Het SGO probeert zodoende in al zijn uitingen en besprekingen invulling te geven aan deze voortrekkersrol en neemt deze oproep van de staatscommissie daarbij ook ter harte. Ook zet het SGO de SGO-dialogen voort waarin met topambtenaren over rechtsstatelijk vakmanschap wordt gesproken en van elkaar geleerd.

Reactie op verbetervoorstel 3: geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken

Samenwerking politiek, beleid en uitvoering

Het kabinet is ervoor verantwoordelijk dat beleid wordt ontwikkeld dat uitvoerbaar is en aansluit op de leefwereld van burgers en ondernemers. Dat vraagt om een sterkere positie van publieke dienstverleners, decentrale overheden en toezichthouders in het beleids- en wetgevingsproces, en vraagt ruimte voor de professional. Het is van essentieel belang dat in het proces van beleid en wetgeving de behoeften van de samenleving centraal staan en daarom de praktijkkennis vanuit de uitvoering, het toezicht en de samenleving in het algemeen vanaf het allerprilste begin bij de beleids- en wetsvorming wordt betrokken. En betrokken blijft worden in de aanloop naar de politieke besluitvorming. Het kabinet werkt aan die versteviging, onder meer via het in voorbereiding genomen wetsvoorstel tot modernisering van de Kaderwet Zbo's. Dit kan inspireren in de relatie met andere uitvoerende organisaties en decentrale overheden. Ook de in voorbereiding genomen wet op de Rijksinspecties die ziet op de borging van onafhankelijkheid van de rijksinspecties, is gestoeld op de ambitie dat de verschillende overheden een eigen sterke positie innemen. In algemene zin vraagt het om een cultuurverandering en een lerende houding vanuit alle lagen van de overheid om te komen tot gelijkwaardig samenwerken.

Introduceren rode kaart

Het kabinet onderzoekt in hoeverre een 'rode kaart' of 'noodrem' voor publieke dienstverleners en decentrale overheden kan bijdragen aan beter uitvoerbaar beleid en zo aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Het is belangrijk dat publieke dienstverleners en decentrale overheden aan de bel kunnen trekken als zij problemen zien aankomen bij de uitvoering van beleid, en die signalen doordringen op de plekken waar dat nodig is. Een mogelijke uitwerking is dat de rode kaart een ernstige waarschuwing of zwaarwegend advies is, mogelijk vergelijkbaar met de dicta van de Raad van State. Een zeer negatief uitvoeringsadvies geldt feitelijk al als een 'rode kaart'. In een goed beleidsproces wordt vanaf het begin optimaal gebruik gemaakt van de kennis van toezichthoudende en uitvoerende organisaties. Het Beleidskompas is hier expliciet op ingericht. Het stelt de opgave en belanghebbenden, zoals burgers en ondernemers, uitvoeringsorganisaties en experts centraal. In dit licht bezien zou een 'noodrem' niet meer dan een uiterste redmiddel hoeven zijn, bedoeld om de kwaliteit van de politieke besluitvorming (door minister, kabinet of formele wetgever) te waarborgen. Een 'noodrem' voorkomt als ultimum remedium dat besluiten worden genomen zonder expliciet mee te wegen dat publieke dienstverleners al hebben aangegeven dat uitvoering daarvan niet haalbaar is. Daarbij merken we op dat het staande praktijk is om in de toelichting van de voorgestelde regeling te verantwoorden op welke wijze gevolg is gegeven aan de ontvangen adviezen, waaronder uitvoeringstoetsen of de UDO. Dit is in lijn met de politieke verantwoordelijkheid van het implementeren van beleid en wetgeving. Het kabinet stelt dat een rode kaart in ieder geval geen bindend karakter kan hebben. Een bindend karakter zou betekenen dat wetsvoorstellen daarmee onmiskenbaar aangepast dienen te worden voordat ze bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. In dat geval komt een grote verantwoordelijkheid bij de uitvoerder of decentrale overheid te liggen, die niet past binnen ons constitutioneel bestel. Onder wet- en regelgeving ligt immers een politieke keuze die gemaakt wordt door de wetgevende macht. Een grondwetswijziging zou nodig zijn om een nieuw bindend element in de wetgevingsprocedure te introduceren. In de uitwerking van een rode kaart of noodrem is daarmee het uitgangspunt dat het voornamelijk in symbolische zin van waarde kan zijn.

Aanbevelingen parlement

De staatscommissie doet daarnaast diverse aanbevelingen aan het parlement om zijn controlerende taak goed uit te voeren, bijvoorbeeld door versterkt contact tussen parlement en publieke dienstverleners. Uitvoerende organisaties en decentrale overheden onderschrijven deze aanbevelingen en werken hier graag aan mee. Ondanks een aanpassing van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, is nog steeds sprake van ongemak in de contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Het kabinet zal bijdragen aan een betere inzet

van bestaande mogelijkheden en onderzoeken welke belemmeringen nu worden ervaren en hoe deze kunnen worden weggenomen.

Verbeterruimte

Het kabinet onderkent dat in de praktijk de bestaande instrumenten niet in alle gevallen breed bekend zijn of (correct) gebruikt worden. Dat geldt zowel voor de toepassing van het Beleidskompas[19] en de UDO, als voor het opvolgen van uitvoeringstoetsen om daardoor voorzienbare uitvoeringsproblematiek te voorkomen. Het kabinet hecht aan goed gebruik hiervan en heeft het belang van uitvoerbaarheid vanaf de start benadrukt in het regeerprogramma.

19 Zie hiervoor ook de paragraaf 'Beleid, wetten en uitvoeringspraktijk worden vereenvoudigd'.

Reactie op verbetervoorstel 4: verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid gebruik van ervaringskennis.

Het kabinet wil ervoor zorgen, samen met de medeoverheden, dat overheidsorganisaties voor burgers goed bereikbaar en toegankelijk zijn. Daarmee wenst het kabinet ook bij te dragen aan de redzaamheid en bestaanszekerheid van mensen.

Het kabinet is geen voorstander van een algemeen geldend en juridisch afdwingbaar 'recht op contact', zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de PEFD al is verwoord.[20] In de consultatieversie van het voorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb is voorgesteld dat bestuursorganen bij een besluit altijd moeten aangeven hoe contact kan worden opgenomen om inlichtingen te vragen en om te overleggen. Belangrijk is dat persoonlijk contact mogelijk is wanneer dat nodig of gewenst is. De overheid heeft bovendien de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat burgers met overheidsinformatie of digitaal contact al goed geholpen zijn.

Het contact met burgers vindt zoveel mogelijk plaats bij bestaande loketten en op plekken waar mensen op zoek gaan naar hulp. De vier voorstellen van de staatscommissie om het contact met de burger te verbeteren sluiten hierbij aan:

1. Concretiseer als organisatie hoe invulling wordt gegeven aan de zorgplicht uit art. 2.1 Awb.
2. Zoek burgers actief op om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen.
3. Open laagdrempelige ontvangstruimten waar burgers terecht kunnen.
4. Zorg dat burgers te woord worden gestaan door gekwalificeerde, ervaren medewerkers.

Concretiseer de zorgplicht uit de Awb

Ieder bestuursorgaan is zelf verantwoordelijk voor passende ondersteuning van burgers bij het contact met de betreffende organisatie. Gelet op de verschillen in onder meer de aard en context van hun dienstverlening verdient het de voorkeur om per organisatie maatwerk te kunnen leveren. In de afgelopen jaren is de aandacht voor het goed aansluiten op de (ondersteunings)behoeften van burgers toegenomen. Om overheidsorganisaties hierbij te helpen en kennis en ervaring te delen zijn door het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG en de uitvoeringsorganisaties handvatten ontwikkeld, zoals een handleiding die nader ingaat op de behoeften van burgers en die verschillende illustratieve voorbeelden bevat.[21] Daarnaast worden bijeenkomsten georganiseerd waar dilemma's en goede voorbeelden worden besproken en kennis uitgewisseld.

Aandachtspunten waar de staatscommissie verder op wijst zijn dat a) het contact met burgers niet wordt uitbesteed, dat b) in begrijpelijke taal wordt gecommuniceerd, dat c) voor brieven en e-mails een uniforme opzet wordt gebruikt en dat d) samen wordt gewerkt met sleutelfiguren in wijken en collectieve verbanden. Het kabinet ziet voor zichzelf met name een rol in het faciliteren en ondersteunen van het gebruik van begrijpelijke taal en een uniforme opzet van communicatie. Daarnaast onderschrijven we van harte het voorstel om waar mogelijk samen te werken met sleutelfiguren, bijvoorbeeld door hoe dat momenteel in de gemeente Utrecht wordt gedaan.

Het ministerie van BZK faciliteert en ondersteunt de uitwisseling van kennis, ervaringen en goede voorbeelden tussen overheidsorganisaties door middel van het Netwerk Direct Duidelijk en het project Duidelijke Overheidscommunicatie, in samenwerking met de VNG. Diverse organisaties

20 *Kamerstukken II* 2024/25, 35867, nr. 13, p. 18.

21 De handleiding over de zorgplicht wordt deze zomer gepubliceerd.

werken binnen dit netwerk en project samen aan begrijpelijke overheidscommunicatie. Om te komen tot een meer uniforme opzet van brieven zijn verschillende hulpmiddelen beschikbaar, zoals een stappenplan voor het schrijven van begrijpelijke brieven en teksten, en zo'n vijftig voorbeeldbrieven die door de publieke dienstverleners samen met de doelgroep zijn getest (de Toolkit Taal). Binnen het netwerk testen overheidsorganisaties hun brieven ook met de mensen voor wie deze zijn bedoeld zijn. Om de aandacht voor het gebruik van begrijpelijke taal minder vrijblijvend te maken is in het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb opgenomen dat bestuursorganen ook wettelijk verplicht worden om besluiten op een begrijpelijke manier toe te lichten. Tot slot wordt verkend of naast de genoemde middelen een voorgeschreven standaard of norm benodigd is om ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties aandacht besteden aan begrijpelijke taal in het contact met burgers.

Laagdrempelige ontvangstruimten met gekwalificeerde medewerkers

De staatscommissie adviseert om in buurten en wijken of in het gemeentehuis laagdrempelige ontvangstruimten in te richten waar burgers terecht kunnen met hun vragen en dat burgers te woord worden gestaan door gekwalificeerde, ervaren medewerkers. Het is van belang dat het contact met burgers persoonlijker wordt, dat de overheid een gezicht krijgt. Het is onder meer aan de balie van een gemeente of in contact met een andere publieke dienstverlener dat een burger de overheid ervaart. Het kabinet herkent en erkent het gevoel dat doorklinkt uit het burgerpanel van de staatscommissie: de 'lokettenjungle' die wordt ervaren en die burgers veel werk, tijd en energie kost. Er wordt op verschillende manieren gewerkt aan verbeteringen. In de eerste plaats investeren organisaties zelf in een betere bereikbaarheid, toegankelijkheid en nabijheid, zodat mensen met vragen direct bij de betreffende organisatie terecht kunnen. Zo hebben de SVB en DUO hun geografische spreiding vergroot door balies te openen in een aantal gemeentekantoren, helpt het CJIB via Clustering Rijksincasso (CRI) mensen met schulden bij meerdere instanties met betalingsregelingen en heeft het UWV in elke regio cliëntondersteuners, die als vaste contactpersoon fungeren voor mensen met complexe problemen en voor cliënten die tussen wal en schip dreigen te belanden. Ook de Belastingdienst en Dienst Toeslagen breiden hun fysieke dienstverlening uit met steunpunten bij een aantal gemeenten waar burgers geholpen kunnen worden met hun vragen over belastingen en toeslagen. Gemeenten zetten op hun beurt in op betere dienstverlening, bijvoorbeeld met de mobiele Wijkhub in Rotterdam en met gastheren of -vrouwen voor een warm ontvangst in gemeentehuizen. Ook Informatiepunten Digitale Overheid bieden laagdrempelig, gratis en voor iedereen toegankelijke ondersteuning bij vragen over het gebruik van de digitale overheid.

Daarnaast werken alle publieke dienstverleners, departementen en medeoverheden samen aan een overheid die menselijk, toegankelijk en dichtbij is, met als uitgangspunt: 'iedere deur is juist'. Het maakt niet uit bij welke instantie of organisatie iemand aanklopt; de overheid werkt collectief aan de oplossing vanuit de beleving van mensen, ongeacht hoe de overheid zelf is georganiseerd. Door mensen direct te helpen of door warm door te verwijzen. Dit doen we bijvoorbeeld bij 25 overheidsbrede loketten. De dienstverleners van deze loketten zijn professionals en hebben rechtstreekse lijnen met andere overheidsorganisaties, waardoor zij mensen die iets moeten regelen met de overheid direct kunnen helpen. Zij hebben toegang tot de back offices van betrokken uitvoeringsdiensten om complexe zaken voor te leggen en te bespreken. Wanneer een andere organisatie de burger beter kan helpen zorgen zij voor een warme doorverwijzing.

Burgers en hun behoeften staan centraal in de vormgeving van de loketfunctie van de overheid. In lijn met de aanbevelingen van de staatscommissie wordt gebruik gemaakt van ontwerpend onderzoek, met de mensen samen. Voorbeelden hiervan zijn gesprekken met focusgroepen, kwalitatief onderzoek naar de behoeften van mensen die de overheid niet makkelijk weet te vinden, grootschalige werksessies met publieke dienstverleners en belevingsonderzoeken. Op basis van deze ervaringen uit de praktijk over wat wel of niet werkt, wordt het programma bijgesteld en doorontwikkeld. Daarbij spelen ook sleutelfiguren een belangrijke rol. Zij vervullen een betekenisvolle functie voor inwoners, zijn goed verbonden met de lokale gemeenschap en zijn in staat om groepen te bereiken die voor decentrale overheden en publieke dienstverleners soms lastig te bereiken zijn.

Voor de inzet van het kabinet om burgers actief op te zoeken om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen, verwijzen we naar de reactie op verbetervoorstel 6 en 7 in deze bijlage.

Reactie op verbetervoorstel 5: schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af

Het kabinet is het met de staatscommissie eens dat de tijd rijp is voor een gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod. In het regeerprogramma heeft het kabinet dan ook aangekondigd dat de invoering van constitutionele toetsing prioriteit heeft, met als kerndoelstellingen de versterking van de rechtsbescherming van burgers en de bevordering van een grondwettelijke cultuur. Uw Kamer en de Eerste Kamer hebben op 21 februari jl. van het kabinet een brief ontvangen waarin de contouren van het grondwetsvoorstel hiertoe worden geschetst.[22]

De versterking van de rechtsbescherming van burgers is in de visie van het kabinet het meest gebaat bij het openstellen van grondwettelijke toetsing aan klassieke grondrechten. Het gaat daarbij om bepalingen in de Grondwet die zich tot de burger richten en hem een individueel recht verschaffen. Deze bepalingen beogen een staatsvrije sfeer voor de burger te creëren waarop de overheid alleen met gerechtvaardigde beperkingen mag ingrijpen. Klassieke grondrechten bieden de burger subjectieve rechten, die hij bij de rechter kan inroepen. Een hiertoe strekkend eerste grondwetsvoorstel is in consultatie gebracht. Dit voorstel strekt ertoe rechters de bevoegdheid te verlenen om wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet. De toekenning van deze bevoegdheid vergt een wijziging van artikel 120 van de Grondwet, dat de rechter verbiedt in de beoordeling te treden van de grondwettigheid van wetten en verdragen. Daarnaast wordt een nieuwe bepaling toegevoegd aan de Grondwet, waarin algemene materiële vereisten zijn neergelegd voor beperkingen van grondrechten.

De internetconsultatie loopt tot en met 29 augustus. Zodra deze termijn is afgelopen, zal het kabinet de ontvangen reacties bestuderen en verwerken. Het voorstel zal vervolgens na besluitvorming in de rijksministerraad en advisering door de Raad van State van het Koninkrijk bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt.

Anders dan de staatscommissie aanbeveelt, kiest het kabinet niet voor de mogelijkheid van toetsing aan sociale grondrechten. Het kabinet acht, zoals in de contourennota nader is toegelicht, de sociale grondrechten uit de Grondwet door hun karakter als instructienorm en abstracte formulering minder geschikt voor rechterlijke toetsing. Bovendien levert toetsing aan sociale grondrechten de onwenselijke situatie op dat het oordeel van de rechter kwetsbaar is voor het verwijt van politisering. Bij de toetsing aan sociale grondrechten speelt immers de vraag of de overheid heeft voldaan aan een inspanningsverplichting en dient de rechter zich in te laten met een discussie die naar haar aard primair in het politieke domein moet worden gevoerd.

De staatscommissie ziet geen noodzaak om een apart grondwettelijk hof in te stellen en waarschuwt voor meer complexiteit in de verhoudingen tussen de staatsmachten en binnen de rechtsprekende macht. Om het potentieel van grondwetstoetsing ten volle te benutten, heeft het kabinet er in de contourennota wel voor gekozen om een tweede grondwetsvoorstel op te stellen om een grondwettelijk hof op te richten dat uitspraak kan doen over de uitleg van de Grondwet en de verenigbaarheid hiermee van wettelijke voorschriften. Het streven is om dit wetsvoorstel voor het einde van dit jaar in consultatie te brengen. Centrale overwegingen hierbij zijn het voor de rechtszoekende versterken van de rechtsbescherming bij schending van grondrechten, het bevorderen van snelheid in het verkrijgen van een oordeel over de grondwettigheid van wetten en regels en het vergroten van de constitutionele cultuur in Nederland. De staatscommissie benadrukt het belang van het behoud van een sterk rechtsstatelijk kompas. De instelling van een grondwettelijk hof kan hier naar het oordeel van het kabinet aan bijdragen. Het belichaamt op tastbare wijze de belangrijke positie van de Grondwet in ons staatsbestel en de rechtsbescherming die burgers aan de Grondwet kunnen ontlenen.

22 *Kamerstukken II* 2024/2025, 36600 VII, nr. 129.

Beleid, wetten en uitvoeringspraktijk worden vereenvoudigd

Goed en uitvoerbaar beleid, duidelijke wetten en effectieve handhaving zijn belangrijk voor onze rechtsstaat. Dat draagt ook bij aan vergroting van de bestaanszekerheid van mensen. De centrale werkwijze voor het opstellen van beleid is het in 2023 ingevoerde Beleidskompas (te raadplegen op www.beleidskompas.nl). Centraal in het Beleidskompas staan belanghebbenden: zij moeten geïdentificeerd en betrokken worden. Het Beleidskompas levert een belangrijke bijdrage aan het uitvoeren van de adviezen van de staatscommissie en van de afspraken in het regeer-programma. Het gebruik van dit Beleidskompas is verplicht. Door het kabinet wordt ingezet op een bredere bekendheid en beter gebruik van het Beleidskompas binnen de rijksoverheid.[23]

Dit kabinet werkt aan het vereenvoudigen van regelgeving. In de reactie op dit onderdeel en het volgende zal het uitgebreider ingaan op de vereenvoudiging ten aanzien van regelingen die effect hebben op de bestaanszekerheid. De eerste contouren voor de hervorming van het toeslagenstelsel zijn inmiddels geschetst. Mensen moeten meer centraal komen te staan in het toeslagenstelsel. Het kabinet gaat het stelsel daarom vereenvoudigen en het risico op hoge terugvorderingen verminderen. Zo verdwijnt onder andere de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag en wordt het verkrijgen van huurtoeslag makkelijker. Omdat mensen zich kunnen en mogen vergissen bij het aanvragen van toeslagen, worden de verzuimboetes afgeschaft. Ook krijgen mensen ruimer de tijd om een toeslag aan te vragen en met de inzet op betrouwbare gegevensdeling hoeven zij straks niet meer telkens opnieuw hun gegevens te delen bij verschillende loketten van de overheid.[24] Het beter en betrouwbaar kunnen delen van gegevens biedt bovendien de mogelijkheid voor de overheid om in te zetten op proactieve dienstverlening. Bijvoorbeeld om eerder te kunnen ondersteunen als er sprake lijkt te zijn van problematische schulden.

Wetten moeten voor iedereen te begrijpen zijn en iedereen moet daar ook op kunnen vertrouwen. De rechten en plichten van burgers én van de overheid moeten duidelijk zijn. Dit begint met toegankelijke, begrijpelijke en toepasbare wetgeving voor burgers en publieke dienstverleners. We toetsen en evalueren hoe wetgeving in de praktijk uitpakt, zodat op tijd kan worden bijgestuurd.

23 *Kamerstukken II* 2024/25, 29362, nr. 372.
24 *Kamerstukken II* 2024/25, 36708, nr. 8.

Reactie op verbetervoorstel 6: geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid

6A/6C - Langdurige prioriteit voor vereenvoudiging

Het stelsel van inkomensondersteuning is in de afgelopen jaren veel te ingewikkeld geworden. Een belangrijke aanbeveling in het rapport van de PEFD is dat wetgeving beter moet aansluiten bij mensen in de samenleving.[25] Dit draagt bij aan begrijpelijkheid van wet- en regelgeving en daarmee aan bestaanszekerheid voor mensen. De staatscommissie benadrukt de langdurige (politieke) prioriteit die er moet zijn voor vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid, en roept op om in kaart te brengen welke stelsels in 2030 vereenvoudigd dienen te zijn. Het kabinet heeft in het regeerprogramma aangekondigd een hervormingsagenda inkomensondersteuning te starten voor vereenvoudiging van de sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting. Onderdeel hiervan is de wijziging van het kinderopvangstelsel, waarvan de internetconsultatie is voorzien aan het einde van deze zomer. Daarnaast treden, onder voorbehoud van behandeling in de Eerste Kamer, de eerste onderdelen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans in werking op 1 januari 2026.Er worden knelpunten aangepakt bij het partnerbegrip bij de toeslagen (schrappen adrescriterium, noodgedwongen elders verblijvende partner), er is een voorstel aangenomen rond de problematiek rond alleenverdieners, er worden stappen gezet rond het vereenvoudigen van de Toeslagenwet en er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om het verlofstelsel te vereenvoudigen.

Met de hervormingsagenda inkomensondersteuning werkt het kabinet voorstellen uit voor vereenvoudiging en hervorming op de korte, middellange en lange termijn op het gebied van sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting. De uitwerking hiervan zal meerdere kabinetsperioden in beslag nemen. De vereenvoudiging en hervorming kennen drie doelen: inkomensondersteuning moet burgers zekerheid bieden, zij moet voor mensen makkelijk te begrijpen zijn en (meer) werken moet lonen. Deze doelen staan soms op gespannen voet met elkaar en vragen lastige keuzes. Het kabinet ziet zich gesteund door de conclusies van de staatscommissie dat een langjarig commitment nodig is om die keuzes te maken en over meerdere kabinetsperiodes heen ook aan deze keuzes vast te blijven houden. De uitwerking van de hervormingsagenda doet het kabinet dan ook in gesprek met de Kamer, publieke dienstverleners, decentrale overheden en de samenleving en met benutting van relevante adviezen zoals dat van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS). De adviezen van de staatscommissie worden meegenomen in die uitwerking. Een breed draagvlak is nodig om het doel op de langere termijn daadwerkelijk te kunnen bereiken, waarbij uitvoerbaarheid een randvoorwaarde is. De staatscommissie bepleit de inrichting van een ministeriele commissie die de voortgang op vereenvoudiging bewaakt. Het huidige kabinet gaat uit van meerdere ministeriële commissies waarin besluitvorming hierover een plek heeft. Waar het specifiek vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid betreft, vindt het politieke gesprek plaats in de zogeheten Vijfhoek en de Raad Sociaal Domein.

De verschillende vereenvoudigingstrajecten raken elkaar in gevolgen voor mensen en de hoogte van hun inkomen, en in gevolgen ten aanzien van uitvoerbaarheid. Daarom is het belangrijk dat de verschillende trajecten en hun gevolgen in onderlinge samenhang worden bezien, en er steeds getoetst wordt hoe keuzes in relatie tot elkaar uitwerken voor mensen. Voor hen moet het stelsel begrijpelijk en doenbaar zijn. Met duidelijkheid over waar iemand recht op heeft. Met logische en voorspelbare gevolgen wanneer iemand inkomensondersteuning ontvangt, of bijvoorbeeld meer of minder gaat werken. Financiële risico's in het stelsel dienen daarbij zo min mogelijk bij de burger te liggen. Aan de uitwerking van de hervormingsagenda wordt hard gewerkt en komt in brede samenwerking binnen het kabinet, met uitvoeringsorganisaties, sociale partners en maatschappelijke organisaties tot stand.

25 *Kamerstukken II* 2024/25, 35867, nr. 13, p. 16.

Verbetervoorstel 6B (controleer de vereenvoudigingsopgave met inschakeling van de breedte van de parlementaire bevoegdheden) richt zich tot het parlement en maakt om die reden geen onderdeel uit van deze kabinetsreactie.

6D - Doenvermogen van burgers

Om te zorgen dat vereenvoudiging van beleid, wetgeving en uitvoering voldoende rekening houdt met het doenvermogen van de burger heeft de staatscommissie aanbevolen om relevante ervaringskennis structureel mee te nemen in elke fase van beleid en wetgeving – tot en met de uitvoering. Het kabinet onderschrijft het belang van het betrekken van burgers bij het maken, uitvoeren en herzien van beleid en wetgeving die hen aangaat. Ook vindt het kabinet dat wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar moeten zijn voor mensen. Beleid, wet- en regelgeving moet aansluiten bij de samenleving en bij wat redelijkerwijs mag worden verwacht van mensen (zogenoemd 'doenvermogen') en van organisaties. De afgelopen jaren zijn stappen gezet om doenvermogen in beleidsontwikkeling mee te nemen. Het is belangrijk dat mensen en organisaties voor wie beleid, wetgeving en uitvoering wordt gemaakt daarbij goed worden betrokken. Zo kunnen we het op tijd met hen doordenken en doorzien hoe dit voor hen uitpakt. Zij kennen de dagelijkse praktijk immers als geen ander. Daarbij moet niet alleen naar het effect van de individuele regeling worden gekeken, maar ook naar de samenhang met andere wet- en regelgeving. Ook werken we aan het versterken van invloed en zeggenschap van burgers.[26] Dit gebeurt onder andere door initiatieven vanuit de samenleving te steunen en versterken, en door zowel op lokaal als nationaal niveau betere mogelijkheden te bieden voor burgers om invloed en zeggenschap uit te oefenen. Zo is sinds 1 januari 2025 de Wet versterking participatie op decentraal niveau van kracht en zorgt de minister van BZK met de VNG voor passende ondersteuning bij de implementatie van de wet. Daarnaast worden de kennis, goede voorbeelden en adviezen op het kennisplatform www.lokale-democratie.nl en het Kennisknooppunt Participatie de komende periode (inter)departementaal toegankelijker en beter bekend gemaakt. We werken toe naar een centraal aanspreekpunt per ministerie en Rijksbreed voor kennis, ervaringen en advies.

Het kabinet gaat kennis uit de praktijk en gedragswetenschappelijke inzichten centraler stellen in de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Dit wordt verankert door verbeteringen in onder andere het Beleidskompas, internetconsultatie en de doenvermogentoets. De staatscommissie stelt dat een cultuurverandering noodzakelijk is, om ervoor te zorgen dat er continu aandacht is voor de doenlijkheid van een regeling voor zowel de uitvoering als voor burgers. Het kabinet zet daar vol op in.[27] Alle departementen zijn op hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk voor het goed gebruik maken van ervaringskennis. Dit vraagt Rijksambtenaren om aan het begin van de beleidsvoorbereiding in beeld te brengen welke doelgroepen het beleid raakt gaat en deze te betrekken, om uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en decentrale overheden te spreken of om beleid vooraf toetsen op gedragseffecten en doenlijkheid. De vorm waarin dit gebeurt – via een burgerpanel of via een andere vorm van burgerbetrokkenheid en dialoog (bijvoorbeeld via een burgerforum) – is afhankelijk van de situatie en het doel. Zo heeft het ministerie van Financiën de doenlijkheid van de aangifte inkomstenbelasting onderzocht via een burgerpanel.[28] Bij de Wet herinvoering basisbeurs werd een replica van de DUO-omgeving aan doelgroepen voorgelegd om niet alleen van meningen, maar ook van gedrag te leren over de doenlijkheid. Het kabinet zal afhankelijk van de situatie en de context passende vormen van burgerbetrokkenheid, waaronder burgerpanels, inzetten.

26 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VII, nr. 142.

27 *Kamerstukken II* 2024/25, 29362, nr. 372.
28 *Kamerstukken II* 2023/24, 36418, nr. 126.

Het WODC rapporteert binnenkort hoe de kwaliteitseis doenvermogen wordt toegepast binnen de Rijksoverheid en waar verbetermogelijkheden zijn. Daarnaast kan iedereen reageren op ontwerpregelingen via www.internetconsultatie.nl. Zo hoort de wetgever rechtstreeks wat burgers, bedrijven en organisaties van een voorstel vinden en welke ideeën ze hebben om de kwaliteit van de regelgeving te versterken. In januari 2022 is gestart met het begrijpelijker maken van consultaties door het gebruik van duidelijke taal en toevoeging van illustraties. Ook de uitvoeringstoets krijgt in 2025 een impuls. Het programma Werk aan Uitvoering onderzoekt hoe de uitvoeringstoets verder kan worden verbeterd. Dit gebeurt in samenwerking met de politiek, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en beleidsdepartementen. Daarnaast zal Werk aan Uitvoering het gebruik van de uitvoeringstoets monitoren en stimuleren waar mogelijk, en betrekt hierbij het Beleidskompas. Ook dit heeft positieve effecten op de noodzakelijke cultuur- en gedragsverandering. Door bijvoorbeeld minder te sturen op gewenste beleidsinterventies – en meer te sturen op gewenste beleidsuitkomsten krijgen beleidsambtenaren meer inhoudelijke ruimte om tot afgewogen adviezen voor hun bewindspersonen te komen. Voor de inzet van dit kabinet ten behoeve van de noodzakelijke cultuurverandering verwijzen we daarnaast naar de reactie op verbetervoorstel 2.

Wetgevingskwaliteit

In het verlengde van de kernaanbeveling om werk te maken van de vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid, vraagt de staatscommissie ook aandacht voor wetgevingskwaliteit met als doel om wetgeving toegankelijker te maken voor burgers. Het waarborgen van goede kwaliteit van wetgeving is en blijft een grote uitdaging door de grote maatschappelijke en politieke druk om maatschappelijke problemen zo snel mogelijk op te lossen. Dit kan leiden tot het onnodig of te snel en onvoldoende doordacht tot stand brengen van wetgeving. Dat kan resulteren in wetten die in de praktijk niet doen waar ze voor bedoeld zijn of die ongewenste neveneffecten hebben. Dat helpt de maatschappij niet en tast de geloofwaardigheid van de wetgever en het vertrouwen in de overheid aan. Voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat, het in goede banen leiden van maatschappelijke vraagstukken en het vertrouwen van burgers in de overheid is het cruciaal dat wetten werken, uitvoerbaar zijn en verenigbaar zijn met hoger recht. Wetten instrumenteren beleid, stellen normen en creëren aanspraken. Soms stimulerend, soms beperkend. Duurzame wetten normeren op hoofdlijnen, bieden zekerheden, laten waar nodig beslisruimte aan publieke dienstverleners en kunnen in de tijd wisselende beleidswensen accommoderen. Wanneer regelgeving alleen een neerslag vormt van politieke onderhandelingen over oplossingen van de problematiek van vandaag, bieden ze vaak te weinig richting voor de bestuurlijke praktijk van morgen.

Het bewaken van de kwaliteit van wetgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en parlement, waarbij inbreng van andere actoren in het wetgevingsproces, zoals van adviesinstanties, decentrale overheden, publieke dienstverleners, burgers en bedrijven en belangenorganisaties, van groot belang is. De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft uw Kamer– mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid – de kabinetsbrede agenda voor het versterken van de wetgevingskwaliteit toegestuurd.[29] Deze agenda is opgesteld aan de hand van drie speerpunten: effectiviteit, rechtsstatelijkheid en vereenvoudiging, en brengt relevante initiatieven van de verschillende bewindspersonen samen. Deze acties geven invulling aan de ambities in het regeerprogramma, volgen uit de eerste Staat van de wetgevingskwaliteit[30] of de aanbevelingen over wetgevingskwaliteit van de staatscommissie. Het kabinet blijft graag met het parlement in gesprek om te bezien waar zowel aan de zijde van het kabinet als aan de zijde van het parlement verdere verbeteringen kunnen worden doorgevoerd die de kwaliteit van de gezamenlijk tot stand te brengen wetgeving versterken.

29 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 151.
30 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 27.

Reactie op verbetervoorstel 7: regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief handelen in het belang van de burger

Proactieve dienstverlening

De aanbeveling van de staatscommissie om een grondslag voor gegevensdeling ten behoeve van proactief overheidshandelen in een algemene regeling te creëren, komt voort uit signalen van publieke dienstverleners en gemeenten die willen handelen in het belang van de burger, maar nog te vaak drempels ervaren bij het bieden van proactieve dienstverlening. In de huidige situatie moet bij iedere samenwerking het wiel opnieuw worden uitgevonden. Bovendien is er een grote mate van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.

Deze aanbeveling is van belang met het oog op de bestaanszekerheid van burgers, die versterkt kan worden door proactieve dienstverlening.[31] Publieke dienstverleners en de VNG stellen dat een algemene grondslag hun dienstverlening zou versterken.[32] Burgers kunnen daarmee overheidsbreed en integraal worden bediend. Volgens de staatscommissie zal een algemene wettelijke grondslag ook bijdragen aan eenduidigheid en kwaliteit op het gebied van gegevensdeling, met inachtneming van goede waarborgen voor de privacy van de burger. Daarbij expliciteert de staatscommissie dat handelen 'in het belang van de burger' betekent dat overheidsorganisaties gekoppelde gegevens niet mogen gebruiken om de burger in een slechtere positie te brengen. Tegelijkertijd levert deze aanbeveling spanning op met het privacy- en gegevensbeschermingsrecht, waarbij vooral de AVG van belang is.

Het kabinet onderschrijft het belang van proactieve dienstverlening. In het najaar van 2025 komt het kabinet met een overheidsbrede beleidsvisie en strategie voor proactieve dienstverlening. Deze visie vormt BZK samen met een overheidsbrede werkgroep met vertegenwoordigers uit uitvoeringsorganisaties, gemeenten, kennisinstellingen, departementen en maatschappelijke organisaties. Hierbij is aandacht voor een definitie van proactieve dienstverlening, de overheidsbrede prioriteiten, de ambitieniveaus uitgezet in de tijd en de belemmeringen (gegevensdeling, juridische drempels) die momenteel worden ervaren. Deze visie vormt het startpunt om in gezamenlijkheid verder met proactieve dienstverlening aan de slag te gaan.

Lopende trajecten proactieve dienstverlening

Naast het ontwikkelen van een brede beleidsvisie voor proactieve dienstverlening, lopen er al verschillende (wets)trajecten om proactief overheidshandelen mogelijk te maken. Voorbeelden zijn onder meer het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW en de verkenning naar het Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht:

- Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW regelt dat UWV, de SVB en gemeenten in de Wet SUWI de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening krijgen. Daarmee kunnen zij onderzoeken of mensen een mogelijke aanspraak op een voorziening niet benutten, hen hierover informeren en eventueel een aanvraag faciliteren. In het voorstel is veel aandacht besteed aan de bescherming van persoonsgegevens. Er is voorzien in aanvullende waarborgen via de uitwerking van bestaande bepalingen bij besluit en een opt-out mogelijkheid voor betrokkenen. Adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn opgevolgd.[33]

31 Proactieve dienstverlening kan zijn: informatievoorziening (een brief van de gemeente dat je paspoort moet worden verlengd), een dienst met tussenkomst van de burger (vooraf ingevulde belastingaangifte) of een dienst zonder tussenkomst van de burger (automatische kinderbijslag tweede kind).

32 Zie bijvoorbeeld NPD Versnellingsaanpak gegevensdeling (raadpleegbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/06/25/versnellingsaanpak-gegevensdeling-npd) en VNG Position paper rondetafelgesprek Verzamelwet gegevensbescherming (raadpleegbaar via https://vng.nl/brieven/position-paper-rondetafelgesprek-verzamelwet-gegevensbescherming-4-december).

33 Het wetsvoorstel is in voorbereiding. De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht. Zie AARvS 11 juni 2025, W12.25.00040/III.

- Om digitale dienstverlening te versterken heeft het ministerie van BZK in samenwerking met het ministerie van SZW gewerkt aan de verkenning naar een Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht (PDR). Via het PDR krijgen mensen integraal inzicht in en advies over (in eerste instantie inkomensondersteunende) regelingen waar ze mogelijk recht op hebben. Deze verkenning is in Q1 2025 afgerond met een rapport waarin de opgedane inzichten en mogelijke vervolgstappen zijn opgenomen.
- Dienst Toeslagen heeft een integrale strategie op niet-gebruik van toeslagen. De integrale strategie bestaat uit vier sporen: (1) het aansluiten bij de brede publieksbenadering (waaronder pr-campagnes), (2) doelgroep- en themagericht attenderen, (3) het benutten van bestaande contactmomenten en (4) het persoonlijk en gericht benaderen van individuen.
- Los van deze ontwikkelingen zijn er al mogelijkheden om burgers beter te bedienen, zoals de automatische toekenning van het kindgebonden budget op basis van gegevensdeling tussen SVB en Dienst Toeslagen.[34] Ook heeft de SVB een pilot gehouden om het niet-gebruik van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) op basis van de Participatiewet tegen te gaandoor gegevensdeling tussen het UWV en de SVB.

Aanpak geconstateerde knelpunten

De aanbeveling adresseert met het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen een belangrijk knelpunt. Voor het creëren van een (algemene) wettelijke grondslag moet wel een noodzaak bestaan. Om tot de keuze te komen of een algemene wettelijke grondslag het meest passende instrument is om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan, moet daarom eerst zorgvuldig in kaart worden gebracht in hoeverre lopende (wets)trajecten zoals hiervoor genoemd, maar ook de hervormingsagenda inkomensondersteuning en de stappen die worden gezet met betrekking tot het verbeteren van het contact tussen overheid en burger, de door de staatscommissie benoemde grondoorzaken van het niet-gebruik wegnemen.

Bij het vervolgtraject zullen de volgende elementen in ogenschouw worden genomen:

- Om de burger te informeren over zijn rechten op (de verschillende soorten van) inkomensondersteuning, zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Die zullen ofwel zijn aangeleverd door de burger zelf, ofwel afkomstig zijn van andere overheidsorganisaties. Als er persoonsgegevens worden verwerkt, is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van toepassing.[35] De AVG heeft als doel om de verwerking van persoonsgegevens in goede, rechtmatige banen te leiden. De bedoeling van de AVG is niet om een belemmering op te werpen voor de publieke taakuitoefening door de overheid of een goede dienstverlening aan de burger, maar verlangt wel dat overheidshandelen terug te voeren is op een taakomschrijving, zoals ook voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel.[36] Het verwerken van persoonsgegevens moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie de verwerking van toepassing is. Leidend daarvoor is het beginsel van doelbinding zoals vastgelegd in de AVG.[37] Voor overheidsorganisaties betekent dit dat de verwerking van persoonsgegevens slechts rechtmatig is als de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang die in lidstatelijk of Unierecht is vastgelegd, of van een wettelijke plicht.[38] Daarvoor dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt welbepaald en uitdrukkelijk omschreven te zijn en te passen binnen de wettelijke taak van algemeen belang of de wettelijke plicht. Verder dient de verwerking van persoonsgegevens het betreffende doel te bereiken en in verhouding te staan tot de inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens.[39] In ieder geval mogen er niet méér gegevens worden verwerkt dan nood-

34 Zie art. 5 lid 2 Wet op het kindgebonden budget in samenhang met art. 38 lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Van deze automatische toekenning is alleen sprake als er al een lopende toeslag is.

35 Bij het schetsen van de huidige mogelijkheden hebben de wettelijke verplichting (art. 6 lid 1 sub c AVG) en de taak van algemeen belang (art. 6 lid 1 sub e AVG) de aandacht (de wettelijke grondslag).

36 Zie ook de brief 'Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken' van de Algemene Rekenkamer van 30 maart 2023.

37 Artikel 5, lid 1, sub b, AVG.

38 Artikel 6, lid 1, sub e, jo. Artikel 6, derde lid, AVG en artikel 6, lid 1, sub c, AVG. Er wordt niet ingegaan op de grondslag "toestemming" (artikel 6, lid 1, sub a, AVG) gezien de beperkte mogelijkheden hiervoor waar het gaat om grootschalige processen en de verhouding overheid en burger. Zie overweging 43 AVG, artikel 4 onder 11 AVG. Artikel 7 AVG en https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslag-toestemming.

39 ABRvS, 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420.

zakelijk voor het beoogde doel en zal de keuze ook altijd moeten vallen op de verwerking die het minst nadelig is voor de betrokkene(n).

- Tegelijkertijd is doelbinding nog vaak een knelpunt bij gegevensdeling, zoals blijkt uit diverse analyses.[40] Afzonderlijke doelstellingen ter begunstiging van burgers die niet passen in de wettelijke taak kunnen in principe niet. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke vroegsignaal-uitwisseling met gemeenten die op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening niet mogelijk lijkt te zijn.[41]
- Naast een wettelijke grondslag zijn verschillende waarborgen denkbaar, bijvoorbeeld het versleutelen van informatie, het hanteren van korte bewaartermijnen en het creëren van een opt-out.[42] Om een reële en effectieve waarborg te zijn, moeten opt-out voorzieningen wel aansluiten bij het doenvermogen van de doelgroep. Transparantie over de vorm en omvang van gegevensdeling tussen overheden is van belang voor het inzicht van burgers en het vertrouwen van burgers in de overheid. Hier kunnen ook waarborgen voor worden geregeld, zoals een verplichte attendering.
- Voor het realiseren van proactieve dienstverlening kunnen niet alleen juridische, maar ook feitelijke waarborgen worden geboden voor rechtmatig gebruik van de gegevens. Daarvoor is nodig dat de informatiehuishouding van de overheid verder op orde wordt gebracht, onder meer door vergaande standaardisatie en het creëren van eventuele voorzieningen om rechtmatigheid van gegevensdeling en –gebruik aan te tonen. Hiervoor heeft het kabinet maatregelen in gang gezet in het kader van de Interbestuurlijke datastrategie. De Wet digitale overheid biedt de wettelijke kaders om te sturen op overheidsbreed gebruik van de standaarden en voorzieningen die daarvoor nodig zijn. Het kabinet zal met kracht inzetten op realisatie van deze maatregelen.

Conclusie

Het kabinet leest de aanbeveling van de staatscommissie als een voorstel om het bieden van proactieve dienstverlening door bestuursorganen als taak van algemeen belang te codificeren in algemene wetgeving. Een algemene wettelijke grondslag kan regelen dat bestuursorganen bevoegd zijn tot proactieve dienstverlening, bijvoorbeeld in het kader van inkomensonder-steuning, als dit niet expliciet blijkt of volgt uit de (huidige) wettelijke taak. Als proactieve dienstverlening een taak van algemeen belang is die wettelijk is geborgd, kan volgens de staatscommissie voor de benodigde gegevensverwerking een grondslag worden gevonden in de AVG (art. 6 lid 1 sub e AVG). De exacte vorm en reikwijdte van de proactieve dienstverlening zal per domein, publieke dienstverlener en doelgroep verschillen, afhankelijk van de behoeften en mogelijkheden. Om tot gegevensdeling over te gaan, heeft deze taak nadere concretisering nodig. De precieze wijze van concretisering (via algemene of sectorale wet- en regelgeving) verdient nadere aandacht.

Momenteel zijn er verschillende perspectieven op de noodzaak, geschiktheid en haalbaarheid van een algemene wettelijke grondslag om proactieve dienstverlening te versterken, waarbij onder andere de meerwaarde ten opzichte van lopende (wets)trajecten een rol speelt. De uitkomsten van de beleidsvisie kunnen inzicht geven in de meest passende instrumenten om proactieve dienstverlening te realiseren. Het kabinet ziet de aanbeveling van de staatscommissie als stimulans om in 2025 de genoemde beleidsvisie te realiseren, daar in lopende (wets)trajecten en wetenschappelijk onderzoek naar de ruimte voor proactieve dienstverlening in de AVG en de Awb nauwlettend rekening mee te houden en, met het oog op het voorkomen van onnodige terughoudenheid, te onderzoeken of en hoe begunstigende gegevensdeling in andere EU-lidstaten geregeld is in verhouding tot de AVG.

40 Zie in het kader van gegevensdeling tussen overheidsinstanties met het oog op proactieve dienstverlening o.a. het eerste voorbeeld in de bijlage bij de NPD Versnellingsaanpak gegevensdeling (bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29362, nr. 363 (Bijlage overzicht knelpunten gegevensdeling).

41 Idem noot 40, de genoemde casus ligt voor advies bij Adviesfunctie IBDS.

42 Zo is in de AIO-pilot gebruikgemaakt van Secure Multi Party Computation, waarmee gegevens versleuteld konden worden gedeeld. In het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW is de mogelijkheid voor een opt-out gecreëerd, zodat gegevens niet worden verwerkt als de betrokkene hier bezwaar tegen maakt. Een opt-out mogelijkheid wordt ook gehanteerd in de Wet vereenvoudiging van het verkrijgen van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorgbehoefte. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36385, nr. 3, p. 12 (MvT).

De rechtsbescherming wordt verbeterd

Toegang tot het recht, waaronder toegang tot de rechter, is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. Iedereen – dus ook de overheid – moet zich aan het recht houden. Burgers dienen door en tegen de overheid beschermd te zijn en ondersteuning te krijgen als dat nodig is, met bijzondere aandacht voor mensen in een kwetsbare positie. Het waarborgen en versterken van de toegang tot het recht versterkt niet alleen het rechtssysteem, maar draagt ook bij aan het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid. De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft eind 2024 uw Kamer de visie voor de versterking van de toegang tot het recht toegestuurd. Deze visie luidt als volgt: "Iedereen in Nederland kan een passende en duurzame uitkomst vinden voor een (juridisch) probleem."[43] Het kabinet zet zich hier gezamenlijk voor in. Dit uit zich allereerst in meer budget voor de versterking van de toegang tot het recht. Voor een volledige weergave van alle maatregelen wordt verwezen naar de voornoemde brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming.

Hieronder volgt een kort overzicht van de meest recente ontwikkelingen aan de hand van drie geïdentificeerde pijlers (informatie, advies en ondersteuning en beslissing van een neutrale instantie):

- Voor informatievoorziening vanuit de overheid is de website van de Rijksoverheid aangepast om meer en op een begrijpelijkere manier informatie te geven over de verschillende vormen van geschiloplossing: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hulp-bij-juridisch-probleem. Door een verbeterde informatievoorziening over de verschillende vormen van geschiloplossing kunnen mensen beter beoordelen wat voor hen de meest passende wijze is om hun probleem op te lossen, bijvoorbeeld via mediation, een geschillencommissie of de gang naar de rechter.
- Het kabinet investeert vanaf 2027 structureel 14 miljoen euro in het Juridisch Loket ten behoeve van het verbeteren van rechtshulp en versterkt langs twee wegen de sociale advocatuur: toekomstbestendigheid en een redelijke vergoeding.[44] Er komt 30 miljoen euro beschikbaar vanaf 2027 om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer II voor het versterken van de sociale advocatuur. Gezien de urgentie van de problematiek in de sociale advocatuur worden binnen het rechtsbijstandsbudget ook al voor het jaar 2026 middelen beschikbaar gesteld zodat de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer II eerder kunnen worden opgevolgd. Daarnaast wordt een kwartiermaker aangesteld om met voorstellen te komen hoe een landelijk dekkend netwerk van sociaaljuridische dienstverlening het best vormgegeven kan worden.
- Daarnaast is Lilian Marijnissen aangesteld als kwartiermaker voor een landelijk dekkend netwerk sociaaljuridische dienstverlening. Zij zal aan de slag gaan met het ontwikkelen van voorstellen en met prioritaire aandacht kijken naar de regio's waar het sociaaljuridische aanbod naar verwachting ontoereikend is.
- Om onderlinge overeenstemming te stimuleren is begin dit jaar de Subsidieregeling startbijdrage mediation voor in ieder geval vijf jaar verlengd. Hierin is geregeld dat bij een verwijzing vanuit de Rechtspraak de eerste tweeënhalf uur van de mediation kosteloos is. Ook wordt blijvend gezocht naar nieuwe manieren voor laagdrempelige geschiloplossing.
- Maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt gestimuleerd, met als doel om problemen van rechtszoekenden écht op te lossen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de inzet van een schuldenfunctionaris, door wijkrechtspraak voor multiproblematiek en sinds 1 maart jl. is bij vier rechtbanken het experiment met de regelrechter gestart om voor een aantal civiele zaken de drempel naar de rechter te verlagen.
- Er wordt vanaf 2027 structureel 21,6 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Rechtspraak voor investeringen op het gebied van institutionele vernieuwing. Ook wordt er gewerkt aan de versterking van de rechtsbescherming van kwetsbare gezinnen die te maken krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel. Zo wordt onder meer geïnvesteerd in familie- en jeugdrechtspraak, zodat de kinderrechter beter in staat wordt gesteld een goede en juiste afweging te maken in kinderbeschermingszaken en recht te doen aan kinderen en ouders.

43 *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920.
44 *Kamerstukken II* 2024/25, 31753, nr. 294.

Het kabinet wil het belang onderstrepen dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden. Het kabinet vat de aanbeveling van de staatscommissie hierover op als een aanmoediging om de reeds ingezette ontwikkeling naar een responsief bestuursrecht door te zetten en heeft het belang daarvan ook in het regeerprogramma onderstreept. Ter ondersteuning van de bij het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb horende cultuurverandering, worden handvatten ontwikkeld. Onder verantwoordelijkheid van BZK wordt hiervoor een programma ingericht.

Reactie op verbetervoorstel 8: investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie

8A - Investeer fors in de verbetering van de bescherming van burgers

Herstel sociale advocatuur

De staatscommissie constateert problemen in de aanwas en beschikbaarheid van sociaal advocaten en beveelt daarom aan om een wervingsprogramma op te zetten en het vergoedingensysteem (puntensysteem) aan te passen door een verhoging met 25%. Om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op orde te brengen en te houden is in 2023 een plan van aanpak voor de sociale advocatuur gedeeld met de Kamer.[45] Het herstellen van de sociale advocatuur is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en dit kan de overheid niet alleen. Het plan is dan ook in gezamenlijkheid met de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vereniging Sociaal Advocaten Nederland en de Raad voor Rechtsbijstand opgesteld en bevat oplossingsrichtingen voor de aanwas en het behoud van de sociale advocatuur. De oplossingen richten zich op verschillende thema's, waaronder: onderwijs, vergoedingen, maatschappelijke bijdrage, innovatie en lange termijn projecten. In de voortgangsrapportages over de stelselvernieuwing rechtsbijstand is gerapporteerd over de voortgang op deze thema's.[46]

Per 1 januari 2022 zijn de vergoedingen geactualiseerd op basis van het advies van de Commissie-Van der Meer I. Er bestaat echter nog geen terugkerende herijkingssystematiek van de vergoedingen, waardoor er sindsdien geen herijking heeft plaatsgevonden. Onderdeel van de stelselvernieuwing rechtsbijstand is een 'meeverend' stelsel met een terugkerende herijkingssystematiek, zodat voorkomen wordt dat achterstallig onderhoud nodig is. Voor de tussentijd is de Commissie-Van der Meer II ingesteld, waarvan het advies op 3 maart jl. is verschenen. De Kamer heeft op 27 maart jl. een eerste reactie ontvangen op dit advies.[47] Vanaf 2027 wordt structureel extra geld (30 miljoen euro) vrijgemaakt om de vergoedingen voor sociaal advocaten te verbeteren. Daarnaast zullen ook al voor het jaar 2026 middelen beschikbaar worden gesteld zodat de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer II eerder kunnen worden opgevolgd. Voor de nadere invulling van deze middelen wordt verwezen naar de aanvullende brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming over de opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer II die naar uw Kamer verzonden is.[48]

Op diverse thema's zijn de nodige maatregelen in gang gezet om de sociale advocatuur te herstellen. Het is nu ook zaak om te kijken hoe dit onderdeel van het rechtsbestel voor de kwetsbare burger behouden en in stand kan blijven. Dat vergt een visie op de toekomst van de sociale advocatuur. Dit moet bijdragen aan een volwaardig en toekomstgericht beroep van sociaal advocaat, zodat daarmee de toegang tot het recht voor de rechtsbijstandsgerechtigde ook in de toekomst geborgd blijft.

Rechtshulp

De staatscommissie beveelt aan om eerstelijns rechtshulp (zoals het Juridisch Loket en sociale raadslieden) in staat te stellen om burgers zoveel mogelijk te helpen, zodat er geen doorverwijzing naar de sociale advocatuur nodig is. Daartoe zou de kwaliteit en de informatievoorziening versterkt moeten worden. Ook zouden via een subsidieregeling vormen van kleinschalige informele rechtshulp moeten worden ondersteund.

45 *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 269.
46 *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920.
47 *Kamerstukken II* 2024/25, 31753, nr. 294.
48 *Kamerstukken II* 2024/25, 31753, nr. 312.

Het kabinet zet in op versterking van het Juridisch Loket, samenwerking in de regio's en ondersteuning van rechts- en wetswinkels. Het kabinet vindt het belangrijk dat burgers goede toegang tot rechtshulp hebben. Een deel van de financiële middelen voor het versterken van de rechtsstaat en goed bestuur (vanaf 2027 structureel 14 miljoen euro) is daarom toegekend aan het Juridisch Loket. Bij het Juridisch Loket is, als onderdeel van de stelselvernieuwing rechtsbijstand[49], een beweging in gang gezet naar een meer oplossingsgerichte dienstverlening. Voor rechtzoekenden met verminderd doenvermogen wordt extra ondersteuning geboden om tot een oplossing voor problemen te komen. Dit betekent bijvoorbeeld helpen bij aanvragen, door bemiddelend optreden naar de wederpartij, door brieven op maat te maken of in te zetten op alternatieve vormen van geschillenbeslechting. Deze uitgebreidere dienstverlening wordt in de komende jaren geïmplementeerd. Ook werkt het Juridisch Loket aan uitbreiding van het locatienetwerk, met op meer plaatsen een volwaardig dienstverleningsaanbod (minimaal 45 locaties). Nabijheid voor rechtzoekenden is hierbij een belangrijke factor.

Naast het Juridisch Loket zijn er verschillende andere organisaties waar burgers met hun (juridische) vragen en problemen telefonisch of op een fysieke plek terecht kunnen. Door Divosa is een online applicatie ontwikkeld voor het verbeteren van de vindbaarheid van aanbieders van sociaaljuridische ondersteuning: www.sociaaljuridischekaart.nl. Hiermee is per gemeente en landelijk inzicht in de plekken waar burgers naartoe kunnen en welke partijen met elkaar in contact kunnen komen om gezamenlijk de dienstverlening voor rechtzoekenden verder te verbeteren.

De motie Dijk c.s.[50] verzoekt de regering om voor de zomer van 2025 uitgebreider te reageren op een aanbeveling van de PEFD om tot een landelijk dekkend netwerk te komen en daarbij een schatting te maken van de benodigde investeringen. Ter uitvoering van de motie Van Nispen/Palmen[51] is een kwartiermaker aangesteld: Lilian Marijnissen. Zij gaat met ingang van 18 augustus a.s. aan de slag om in het land en op basis van de behoeften van inwoners voorstellen doen voor een landelijk dekkend netwerk van sociaaljuridische dienstverlening. Prioriteit hierbij hebben de regio's waar het aanbod naar verwachting ontoereikend is gelet op de sociaaljuridische en financiële problematiek van inwoners. In deze regio's is het van belang dat er op korte termijn sociaaljuridische en financiële hulp beschikbaar komt. Onderdeel van de opdracht van de kwartiermaker is verbinding te leggen met dienstverlening gericht op mensen met geldzorgen en met overheidsbrede loketten.

Het in kaart brengen van de randvoorwaarden, waaronder eventuele benodigde investeringen, is onderdeel van de opdracht aan de kwartiermaker. De kwartiermaker heeft de opdracht om eind 2026 met zijn bevindingen komen. Overigens is de insteek van het kabinet om bestaande voorzieningen en middelen te benutten en om de verbinding te zoeken met lopende initiatieven zoals de overheidsbrede loketten (zie verbetervoorstel 4).

In de tussentijd zijn en worden ook al stappen gezet. In Breda is een 'Huis van het Recht' tot stand gebracht, waarbij het Juridisch Loket en sociaal raadslieden gezamenlijk hulp en advies op maat aanbieden aan inwoners met (juridische) problemen. In Zeeland voorziet het initiatief voor vroegtijdige geschillenoplossing 'Samen Recht Vinden' in een belangrijke behoefte. Er wordt nog eenmaal een subsidie verleend aan Samen Recht Vinden, zodat de bemiddeling voor burgers tot eind 2025 blijft en ondertussen gezocht kan worden naar een structurele inbedding en financiering van de aanpak.

In Noord- en Midden Limburg loopt een ontwikkeltraject tussen het Rijk en lokale partijen. In maart 2025 heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming met de betrokken gemeenten en verschillende lokale, regionale en landelijke organisaties in deze regio een pact gesloten. Hierin is de ambitie neergelegd om in deze regio tot een sluitende en integrale eerstelijns

49 Voor uitgebreide informatie over inzet vanuit het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand verwijzen we naar de halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Zie voor de meest recente rapportage: (bijlagen bij) *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920.

50 *Kamerstukken II* 2024/25, 35867, nr. 16.

51 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 91.

sociale en juridische dienstverlening te komen. De komende tijd zal deze ambitie op dienstverleningsniveau worden geconcretiseerd. De geleerde lessen en inzichten kan de kwartiermaker meenemen bij de landelijke opgave. Verder is bij het ontwikkelen en versterken van regionale samenwerkingsverbanden ook een rol voor het Juridisch Loket. Er zijn hiervoor in de afgelopen periode regioregisseurs aangesteld.

Het kabinet ziet ook het belang van kleinschalige vormen van rechtshulp. Begin 2025 is daarom een nieuwe subsidieregeling voor rechtswinkels opgesteld, en is daarvoor meer budget beschikbaar (€515.000 in plaats van €115.000).[52] Alle (inmiddels ruim 100) rechtswinkels in Nederland komen in aanmerking voor subsidie mits ze aan een aantal basisvoorwaarden voldoen m.b.t. laagdrempelige toegankelijkheid, professionaliteit, kwaliteit van de advisering en als de winkels lid zijn van de Nederlandse Vereniging van Rechtswinkels (of een vergelijkbare koepelorganisatie). Hiermee investeren we duurzaam in versterking en professionalisering van het rechtswinkelveld, zodat de rechtswinkels een sterke partner zijn in de brede basis van de laagdrempelige eerstelijns rechtshulp. Daarnaast kunnen studenten in de rechtswinkels praktijkervaring opdoen en kennismaken met het sociaal recht, wat kan bijdragen aan de belangstelling voor de sociale advocatuur.

Griffierechten

De staatscommissie stelt dat de neiging bestaat om griffierechten te verhogen om financiële tekorten op te vangen en adviseert om de griffierechten niet meer in te zetten voor budgettaire doeleinden. Het op voorhand beperken van de beleidsvrijheid van een kabinet acht het kabinet niet wenselijk. Besluitvorming over de hoogte van de griffierechten vindt plaats op basis van een afweging tussen een laagdrempelige toegang tot de rechter tegenover andere factoren, zoals het stimuleren van een weloverwogen keuze voor de gang naar de rechter en de gevolgen voor de doorlooptijden. Ook komende kabinetten moeten deze beleidsafweging, afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden, kunnen maken.

Daarnaast zijn de griffierechten volgens de staatscommissie voor bepaalde groepen te hoog. De staatscommissie denkt dan aan natuurlijke personen en onvermogenden. Daarom adviseert de staatscommissie een stevige en gerichte verlaging van de griffierechten voor natuurlijke personen in kantonzaken en in een aantal bestuursrechtelijke zaken. Griffierechten dragen ertoe bij dat de keuze om naar de rechter te gaan weloverwogen wordt gemaakt. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet het belang van een betaalbare toegang tot de rechter, zeker voor burgers die financieel het meest kwetsbaar zijn. Om de toegang tot het recht te versterken heeft het vorige kabinet structureel 27 miljoen euro uitgetrokken om de griffierechten te verlagen. Deze financiële middelen zijn ingezet voor het niet-indexeren van de griffierechten voor 2023 en het maar gedeeltelijk doorvoeren van de indexering voor 2024.[53] Hierdoor zijn de griffierechten per 1 januari 2024 ca. 13,5% lager dan ze anders waren geweest.[54] De door de staatscommissie voorgestelde verlaging vereist forse additionele financiële middelen (enkele tientallen miljoenen euro's per jaar), waarvoor geen dekking is.

Tot slot adviseert de staatscommissie om de mogelijkheden te onderzoeken om te voorkomen dat burgers in civiele procedures tegen rechtspersonen een onevenredig hoge proceskostenveroordeling moeten betalen (waarin de griffierechten van de andere partij zijn inbegrepen) als zij in zo'n procedure in het ongelijk worden gesteld.

Het kabinet onderkent de problematiek van hoge proceskostenveroordelingen voor burgers tegen rechtspersonen in civiele procedures. Omdat de draagkracht van de gemiddelde onderneming hoger is dan de draagkracht van de gemiddelde burger, zijn de griffierechten voor ondernemingen hoger dan griffierechten voor burgers. Dit draagkrachtbeginsel heeft als keerzijde dat burgers te maken kunnen krijgen met een hogere proceskostenveroordeling zodra zij in een procedure tegen een rechtspersoon door de rechter in het ongelijk worden gesteld. Dit

52 Zie Regeling subsidievoorwaarden rechts- en wetswinkels 2025 (Stct. 2025, 3650).

53 *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 826.

54 Met uitzondering in het civiele recht van vorderingen of verzoeken boven de € 100.000 euro of verzoeken of vorderingen bij het Netherlands Commercial Court.

punt is ook geadresseerd in het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Problematische schulden.[55] In dat kader wordt bezien hoe hiermee wordt omgegaan. Het kabinet hecht eraan op voorhand mee te geven dat hier complexe vraagstukken achter zitten waar in de bijlage van het IBO-rapport ook naar wordt verwezen. Vanuit het IBO Problematische schulden worden allereerst de maatregelen rondom het collectief afbetalingsplan en de zorgplicht gerechtsdeurwaarders uitgewerkt, daarna wordt naar dit punt gekeken. Uw Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd.

Daarnaast is op 1 maart 2025 het experiment met de regelrechter in werking getreden.[56] Het experiment creëert een laagdrempelige ingang bij de kantonrechter voor geschillen over geldvorderingen tot € 5.000 en vorderingen van een werknemer uit hoofde van een arbeidsovereenkomst. Doel is onder andere de procedure eenvoudiger, sneller en effectiever te maken.De werkwijze in het experiment met de regelrechter zorgt voor lagere proceskosten. Ook heeft de regelrechter de bevoegdheid om de proceskosten geheel of gedeeltelijk te compenseren, ook als de vordering van eiser volledig wordt toegewezen. Zo kan worden voorkomen dat een partij met voor hem onevenredig hoge proceskosten te maken krijgt, terwijl er redenen zijn om die anders te verdelen tussen eiser en gedaagde. Het experiment heeft een looptijd van drie jaar en zal worden geëvalueerd. Aan de hand van de uitkomsten van dit experiment zal worden bekeken of het wenselijk is (elementen uit) deze procedure om te zetten in een structurele regeling.
Tenslotte bestudeert het kabinet het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht over het vereenvoudigen van het burgerlijk procesrecht en het opheffen van het onderscheid tussen de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure. Momenteel wordt bezien hoe met het advies van de adviescommissie wordt omgegaan. Artikel 237 Rv, waarin de proceskostenveroordeling wordt geregeld, maakt hier onderdeel van uit.

Voorkomen doorprocederen door de overheid

De staatscommissie beveelt aan om doorprocederen ten koste van de burger te voorkomen. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de overheid er alles aan moet doen om onnodige procedures te voorkomen. En dat, in het geval het toch tot een procedure komt, de overheid behoorlijk procedeergedrag vertoont. Recent heeft uw Kamer een brief ontvangen met een reflectie op de rol van de Staat als procespartij, waarin uitgebreid op dit aspect wordt ingegaan. De inzet van het kabinet is gericht op het terugdringen van onnodige procedures tussen overheid en burgers in het bestuursrecht. Daartoe is eind 2024 het actieplan 'Meer vertrouwen minder onnodige procedure' naar uw Kamer gestuurd, waarin verschillende acties zijn aangekondigd, onder andere: het ontwikkelen van een kennisplatform met handreikingen, een digitale oriëntatie- en bezwarentool en een afwegingskader Behoorlijk Procederen Overheid.[57] Daarnaast is het van belang dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden als het wel tot een procedure komt. Op de inzet van het kabinet ten aanzien daarvan wordt nader ingegaan bij de reactie op verbetervoorstel 9.

In het kader van het voorkomen van doorprocederen door de overheid wijst de staatscommissie op het instrument van cassatie in belang der wet zoals dat in het civiel recht, strafrecht en belastingrecht bekend is. De staatscommissie stelt in haar advies voor om conform dit model een in de wet aan te wijzen instantie de mogelijkheid te geven de hoogste bestuursrechters een oordeel te vragen over uitspraken van de rechtbanken. De staatscommissie geeft daarnaast aan dat er een mogelijkheid moet komen voor rechtbanken om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste bestuursrechters. Omdat er raakvlakken zijn met de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, verwijst het kabinet voor deze twee onderwerpen naar de brief waarin de contouren voor de verzelfstandiging worden geschetst. Het kabinet streeft ernaar deze brief voor het einde van 2025 naar de Kamer te sturen.

55 IBO Problematische schulden, Bijlage 11 Beleidsopties IBO Problematische schulden, I8 Alle kosten van civiele invordering herijken.
56 *Stb.* 2025, 13 en Stb. 2025, 14.
57 Bijlagen bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920.

8B - Werk en innoveer meer op basis van wetenschappelijke basis hoe de rechtspraak meer mensgericht kan worden

De staatscommissie adviseert de rechtspraak om structureel te investeren in een wetenschappelijke basis voor het onderbouwen van keuzes, het beoordelen van innovatieve projecten, het voortzetten en opschalen hiervan bij succes en het evalueren van de ervaringen die burgers hebben met de rechtspraak.

Deze aanbeveling richt zich hoofdzakelijk tot de rechtspraak. De aanbeveling kan echter ook deels worden begrepen als een oproep aan de wetenschap (al dan niet in opdracht van ministeries) waarbij de conclusies en aanbevelingen van onderzoek (ook) gericht kunnen zijn aan het kabinet. Zo geeft de staatscommissie in haar advies aan dat meer empirisch onderzoek nodig is naar de uitwerking van rechterlijke uitspraken op bepaalde wet- en regelgeving en naar de naleving van wetgeving door het overheidsbestuur. Er wordt op dit moment aan de Universiteit Utrecht promotieonderzoek verricht naar de praktijk van rechterlijke terugkoppeling en de constitutionele dialoog tussen staatsmachten in het Nederlands constitutioneel bestel. De inzichten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan de feedbackloop tussen rechter en wetgever.

Reactie op verbetervoorstel 9: richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden

Responsief bestuursrecht

De staatscommissie adviseert de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in te richten dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden en doet hiertoe vier voorstellen: 1) informeer de burger transparant over zijn mogelijkheden bij een aanvraag, 2) houd financieringsmethoden tegen het licht die betere motivering en preventie niet belonen, 3) sluit aan bij good practices voor meer persoonlijk contact voor laagdrempelige geschiloplossing en 4) gebruik de bezwaarfase waar die voor bedoeld is; conflictoplossing, hoor- en wederhoor en heroverweging van het besluit. Deze aanbeveling past in de reeds ingezette ontwikkeling naar een responsief bestuursrecht, dat de burger weer als uitgangspunt wil nemen. Het kabinet vat de aanbeveling van de staatscommissie op als een aanmoediging om deze ontwikkeling door te zetten en heeft het belang daarvan ook in het regeerprogramma onderstreept.

Het is belangrijk dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden. Meer contact is minder conflict, zoals de staatscommissie het zegt. Ook in gevallen dat een gevraagd besluit niet kan worden verleend, is het van belang dat mensen begrijpen waarom dat besluit niet in hun voordeel is uitgevallen. Formeel bevat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voldoende aanknopingspunten om de besluitvorming en de bezwaarprocedure zo in te richten dat mensen zich gehoord voelen, en dat wordt bezien of en hoe een geschil kan worden opgelost. In de wet wordt aan bestuursorganen veel ruimte gegeven. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat procedures niet altijd responsief worden ingericht. Het kabinet ziet twee oplossingsrichtingen om te bewerkstelligen dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

Ten eerste werkt het kabinet aan een wetsvoorstel dat de Algemene wet bestuursrecht wijzigt; het eerder genoemde conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (zie ook verbetervoorstel 4). Dit conceptwetsvoorstel is in consultatie geweest en er zijn uitvoeringstoetsen gedaan. Momenteel worden de reacties en resultaten verwerkt en besproken met publieke dienstverleners en decentrale overheden. Het conceptwetsvoorstel heeft tot doel geschillen tussen burgers en de overheid zoveel mogelijk te voorkomen, onder andere door besluiten voor burgers begrijpelijk te maken, zich meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op stellen. Het wetsvoorstel bevat bijvoorbeeld bepalingen dat bij het ontvangen van een bezwaarschrift eerst persoonlijk contact wordt gelegd en bij een te laat ingediend bezwaarschrift wordt bezien of er redenen zijn om het bezwaarschrift toch in behandeling te nemen. Ook wordt onder coördinatie van de minister van BZK gewerkt aan het opsporen, openbaar maken en aanpakken van hardheden in beleid, wetgeving en de uitvoering. De aanpassing van deze hardheden in wetten zal uiteindelijk leiden tot meer beleidsruimte voor bestuursorganen zoals uitvoeringsorganisaties en gemeenten en daardoor – zo is de verwachting – tot een vermindering van het aantal geschillen.

Ten tweede is overheidsbreed een cultuurverandering nodig: het gedrag van de overheid moet worden aangepast. Om een rechtsstatelijke cultuur te bevorderen is meer nodig dan een wijziging van de Awb, zoals de staatscommissie opmerkt. De Nationale ombudsman wijst erop dat de burger gebaat is bij veranderingen in het gedrag van de overheid en niet in de systemen.[58] Om dit te bereiken wordt van alle bestuursorganen een inspanning gevraagd. Het kabinet ziet hier voor zichzelf een rol weggelegd door bestuursorganen bouwstenen te geven voor de inrichting van procedures en zodat zij individuele medewerkers beter toe kunnen rusten voor het persoonlijk contact met burgers. Onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK wordt een programma opgezet. Bij dit programma worden het Netwerk van publieke dienstverleners, IPO, VNG en UvW betrokken en worden good practices uitgewisseld. Hiertoe

58 Jaarverslag nationale ombudsman 2023, p. 5.

worden ontwikkeld: a) handvatten voor bestuur en management om een verandering in te zetten naar een meer burgergerichte organisatie, b) bouwstenen voor het verbeteren van procedures en het versterken van het lerend vermogen van een organisatie in de fase van de bezwaarbehandeling en de primaire fase waarin het besluit wordt genomen en c) trainingen en cursussen voor ambtenaren, waarin gesprekstechnieken en mediationvaardigheden kunnen worden ontwikkeld. Dit moet er toe leiden dat de voorgestelde wijzigingen in de Awb in het eerdergenoemde conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb kunnen worden geïmplementeerd en procedures zo worden ingericht dat de burger centraal staat. Het bestuursorgaan onderzoekt of de burger kan worden gegeven wat hij of zij vraagt, en als dat niet kan, dan wordt op een begrijpelijke manier uitgelegd waarom niet. Het kabinet wil benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor een responsieve uitvoering en bezwaarbehandeling berust bij het bestuursorgaan en niet bij de individuele medewerkers. Bestuursorganen kunnen met organisatorische maatregelen een responsieve uitvoering bevorderen. Zij kunnen hun procedures aanpassen. Zo heeft de Sociale Verzekeringsbank een project waarin de eigen beleidsregels van onnodige hardheden worden ontdaan. Een organisatie kan beleid ontwikkelen voor het herkennen van gevallen waarbij mogelijk maatwerk nodig is. Medewerkers moeten binnen de organisatie de ruimte krijgen voor collegiaal overleg en het contact met de burger. Het lerend vermogen van een organisatie kan worden versterkt door bijzondere gevallen te registreren en te bezien of aanleiding bestaat voor het aanpassen van onderdelen in een procedure. Medewerkers moeten in de gelegenheid worden gesteld om vaardigheden te ontwikkelen ten behoeve van het directe contact met burgers in bijvoorbeeld een telefoongesprek of een hoorzitting.

Financieringsmodel rechtspraak

Tot slot ziet de staatscommissie in het huidige financieringsmodel van de rechtspraak, waarin gerechten per afgedane zaak betaald krijgen, een prikkel om geschillen binnen de rechtbank te houden, hetgeen volgens de staatscommissie niet bijdraagt aan een cultuur waarin breed initiatieven van de grond komen om geschillen juist buiten de rechtbanken op te lossen. De staatscommissie raadt de rechtsprekende macht aan om aandacht te hebben voor de mogelijkheid van andere werkwijzen.

Voor de goede orde wijst het kabinet er allereerst op dat het vormgeven van de bekostigingssystematiek los staat van de vraag naar een eigen begroting voor de rechtspraak, zoals in de motie Van Nispen verzocht wordt (zie hiervoor de reactie op verbetervoorstel 1C). Het kabinet ziet geen aanleiding om de bekostigingssystematiek voor de rechtspraak fundamenteel te wijzigen. De bekostiging van de rechtspraak is een getrapt systeem dat periodiek onderhoud vergt. Bij brief van 25 april 2024 heeft de Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer geïnformeerd over de financiering van de rechtspraak en daarbij tevens de huidige bekostigingssystematiek uiteengezet.[59] Voor het onderhoud van het bekostigingssysteem kent de Rechtspraak zelf interne controlemechanismes die ervoor zorgen dat de telling van zaken goed verloopt, die signalen vanuit het veld opvangen die betrekking hebben op de bekostiging en die, indien nodig, aangeven dat het systeem aanpassing behoeft. Op basis van dergelijke signalen uit het veld hebben in het verleden regelmatig aanpassingen aan het bekostigingssysteem plaatsgevonden.

Het kabinet stelt vast dat de huidige bekostigingssystematiek van de rechtspraak het stimuleren van innovatie en het leveren van maatwerk niet in de weg staat. De rechtspraak stimuleert en faciliteert innovatie om (meer) maatwerk te leveren en bij te dragen aan het oplossen van juridische geschillen op een andere manier dan ‘de uitspraak’. Door maatwerk, regievoering en door rekening te houden met belangen van partijen, proberen rechters en rechtspraakmedewerkers waar dat kan en gepast is, een optimale oplossing te vinden voor het probleem dat partijen verdeeld houdt. Voorbeelden van innovatieve projecten zijn wijkrechtspraak, de regelrechter, de schuldenfunctionaris en online dispute resolution (ODR). Ook is bij elk gerecht een mediationbureau ingericht dat zich bezighoudt met verwijzingen naar mediation. Partijen die procederen met een toevoeging kunnen een mediation kosteloos doorlopen.

59 *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 851.

De Raad voor de rechtspraak denkt onder meer na over een eventuele wijziging in de bekostiging van zaken waarin de rechter voorafgaand aan de zitting regie voert. Door deze aanpassing zal het voeren van regie ten goede komen aan de procespartijen en de samenleving én ontvangen de gerechten voor het voeren van regie ook een passende vergoeding. De huidige praktijk geeft ruimte voor het opdoen van meer ervaring met regievoering en maatwerkbehandeling in zaken die dit vragen. Het ministerie van JenV ondersteunt dit door structureel budget beschikbaar te stellen om op steeds meer plaatsen wijkrechtbanken op te kunnen zetten. Daarnaast is, om de inzet van mediation verder te bevorderen, de Subsidieregeling startbijdrage mediation met vijf jaar verlengd.

Verbetervoorstel 10 (toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen) richt zich tot de rechtspraak en maakt om die reden geen onderdeel uit van deze kabinetsreactie.

Dit is een uitgave van de Rijksoverheid

Juli 2025