



Staatscommissie
rechtsstaat

Werkprogramma

Staatscommissie rechtsstaat



Werkprogramma

Staatscommissie rechtsstaat

Inhoud

Over dit werkprogramma	4
1 De opdracht: achtergrond, begrippen en centrale uitgangspunten	5
1.1. Achtergrond van de staatscommissie	5
1.2. Opdracht: verbetering van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief	6
1.3. Begrippen	6
<i>De rechtsstaat</i>	6
<i>Het burgerperspectief</i>	7
<i>De staatsmachten</i>	7
1.4. Centrale uitgangspunten	8
<i>De burger centraal</i>	8
<i>Praktische verbetervoorstellen voor concrete knelpunten</i>	8
<i>Geen dubbel werk</i>	8
2 Plan van aanpak	9
2.1. Gefaseerde aanpak	9
<i>Bijdragen van burgers en deskundigen aan het onderzoek van de commissie</i>	9
2.2. Lijnen in het onderzoek: voorvragen en knelpuntenanalyse	9
<i>Voorvragen</i>	9
<i>Knelpuntenanalyse</i>	10
2.3. Deelcommissies	11
2.4. Extern onderzoek	11
2.5. Communicatie en transparantie	11
3 Bijdragen van burgers en professionals	12
<i>Bijdragen van burgers en deskundigen aan het onderzoek van de commissie</i>	12
3.1. Eerste fase: inwinnen en afbakenen	12
<i>Internetconsultatie</i>	12
<i>Flitspeiling</i>	12
<i>Brieven aan de staatscommissie</i>	12
<i>Meta-analyse burgerperspectieven</i>	12
3.2. Tweede fase: analyseren en verdiepen	13
<i>Locatiegesprekken</i>	13
<i>Open forum</i>	13
<i>Rondetafels</i>	13
3.3. Derde fase: tot verbetervoorstellen komen	14
<i>Landelijk burgerpanel</i>	14
<i>Hackathons</i>	14
<i>Rondetafels</i>	14
Bijlage: Besluit van 10 februari 2023 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat)	15

Over dit werkprogramma

Met dit werkprogramma wil de Staatscommissie rechtsstaat inzicht geven in de manier waarop ze haar opdracht uitvoert. De commissie beschouwt het werkprogramma als een flexibel document, dat gedurende het onderzoek kan worden bijgesteld. Deze eerste versie is vastgesteld op 12 juli 2023.

Het werkprogramma bestaat uit drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat een beschrijving van (de achtergronden van) de opdracht van de staatscommissie, een eerste duiding van enkele belangrijke definities uit haar taakopdracht en drie uitgangspunten van de commissie voor de uitvoering van de opdracht. Het tweede hoofdstuk bevat het plan van aanpak om tot een advies te komen. In het derde hoofdstuk wordt beschreven hoe de staatscommissie burgers en professionals bij haar werk wil betrekken.

1 De opdracht: achtergrond, begrippen en centrale uitgangspunten

1.1. Achtergrond van de staatscommissie

"De rechtsstaat blijkt geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen slapen," zo is de afgelopen jaren duidelijk geworden.¹ Als gevolg van het toeslagenschandaal staat het functioneren van de rechtsstaat volop in de aandacht: het systeem van *checks and balances* schoot ernstig tekort en kon 'ongekend onrecht' voor duizenden burgers niet voorkomen.² Helaas lijkt het toeslagenschandaal niet op zichzelf te staan: de laatste jaren zijn ook andere grootschalige rechtsstatelijke tekortkomingen aan het licht gekomen, zoals de structurele onderschatting van de problemen in Groningen³ en de omgang met de stikstofproblematiek. Ook in internationaal verband zijn er groeiende zorgen over erosie van de rechtsstaat.

Deze en andere voorbeelden roepen de vraag op: gaat er iets fundamenteel mis in onze rechtsstaat? Is de burger te veel uit het zicht geraakt in het overheidshandelen? Biedt de rechterlijke macht voldoende effectieve rechtsbescherming, met name aan burgers die van de overheid afhankelijk zijn? Komt het sociale element van de rechtsstaat, zoals uitgedrukt in de sociale grondrechten, voldoende tot zijn recht? Welke gevolgen heeft dit alles voor het vertrouwen van burgers in het functioneren van de overheid en de rechtsstatelijke waarborgen, en wat is er nodig om dat vertrouwen te versterken en dat functioneren te verbeteren?

Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer de regering verzocht een staatscommissie in te stellen die aanbevelingen moet doen over versterking van de rechtsstaat.⁴ Deze *Staatscommissie rechtsstaat* is bij besluit van 25 november 2022 ingesteld, waarbij prof. dr. Henk Kummeling is benoemd tot voorzitter.⁵ Bijzonder is dat de taakopdracht van de staatscommissie tot stand is gekomen in overleg met vertegenwoordigers van de regering, vanuit de Tweede en Eerste Kamer én de rechtspraak. Dit illustreert de noodzaak en de urgentie van de opdracht, die bij alle staatsmachten worden gevoeld.

Met de benoeming van acht andere leden is de staatscommissie per 1 februari 2023 effectief. De commissie kent een diverse samenstelling, met leden die naast juridisch-wetenschappelijke expertise ook deskundigheid in andere disciplines en ruime praktijkervaring bij de staatsmachten meebrengen.⁶ De commissie is verzocht om voor 1 juni 2024 advies uit te brengen.

¹ Citaat ontleend aan Adams & Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB* 2014, p. 1364.

² De term 'ongekend onrecht' komt van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ([Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2](#)).

³ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen ([Kamerstukken II 2022/23, 35561, nr. 5 e.v.](#)).

⁴ Motie-Omtzigt/Van Dam ([Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 12](#)).

⁵ Zie het instellingsbesluit van 25 november 2022 ([Stcrt. 2023, 7635](#)).

⁶ Meer informatie over de leden is te vinden op de website van de staatscommissie, www.staatscommissierechtsstaat.nl.

1.2 Opdracht: verbetering van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief

Het instellingsbesluit draagt de staatscommissie op vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, waarbij een relatie wordt gelegd met het functioneren van de staatsmachten, zowel afzonderlijk als in samenhang. Het belang van het burgerperspectief komt verder tot uitdrukking in de opdracht aan de commissie om werkwijzen toe te passen die ervoor zorgen dat burgers inbreng kunnen leveren bij haar werkzaamheden.

Deze taakopdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om een eigen invulling te geven aan haar onderzoek naar het functioneren van de rechtsstaat; zo is het aan de commissie om duiding te geven aan begrippen als 'rechtsstaat', 'burgerperspectief' en 'staatsmachten (zie § 1.3). Wel noemt de opdracht vijf bijzondere aandachtspunten waaraan de commissie in ieder geval aandacht moet besteden, waaronder de benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten, de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en de toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten. Voor deze aandachtspunten heeft de staatscommissie aparte deelcommissies ingesteld (zie § 2.3).

De volledige tekst van het besluit is als bijlage bij dit werkprogramma gevoegd.

1.3. Begrippen

De rechtsstaat

Een aantal begrippen in de taakopdracht vraagt om duiding. Dit geldt in de eerste plaats voor het begrip *rechtsstaat*, waaraan in het parlementaire debat, de media en de doctrine uiteenlopende betekenissen worden toegekend. De staatscommissie beschouwt de rechtsstaat in navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) als een gelaagd begrip, waarvan de binding van de overheid aan het recht de kern vormt.⁷ Het onderzoek van de commissie zal zich mede richten op het in kaart brengen van ontwikkelingen inzake dit concept, bijvoorbeeld onder invloed van internationale ontwikkelingen. Als werkdefinitie van de rechtsstaat hanteert de commissie de *Rule of Law Checklist* van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetiëcommissie).⁸

Voor de commissie staat in elk geval buiten kijf dat de rechtsstaat niet los kan worden gezien van de democratie. Deze verwevenheid tussen rechtsstaat en democratie komt ook tot uitdrukking in de algemene bepaling waarmee de Grondwet sinds 30 augustus 2022 is verrijkt. Waar de commissie het begrip rechtsstaat gebruikt, wordt meestal de *democratische rechtsstaat* bedoeld. Dit neemt niet weg dat de aandacht van de commissie, mede gelet op het gedegen werk van de Staatscommissie parlementair stelsel, vooral uit zal gaan naar aspecten die van oudsher aan het concept rechtsstaat verbonden zijn.

In de doctrine wordt naast de klassieke rechtsstaat – gekenmerkt door elementen als legaliteit, machtsverdeling, grondrechtenbescherming en rechterlijke controle – ook een sociale rechtsstaat onderscheiden, die erkent dat de overheid naast het beschermen van klassieke vrijheidsrechten actief omstandigheden moet scheppen die het de burger mogelijk maken om aan zijn leven gestalte te geven. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de sociale grondrechten.⁹ De commissie zal onderzoeken of deze sociale kant van de rechtsstaat voldoende tot uiting komt en of nadere invullingen van het concept, bijvoorbeeld aan de hand van de idee van de 'responsieve rechtsstaat', verdere erkenning en ontwikkeling verdienen (zie § 2.2).¹⁰

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag 2002, p. 23 e.v.

⁸ Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (Venetiëcommissie), *Rule of Law Checklist* (2016), te vinden via www.venice.coe.int.

⁹ Bijv. Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat* (Wolters Kluwer, 9e druk, 2022).

¹⁰ Zie over de idee van de responsieve rechtsstaat M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', NTB 2015/37, p. 287-289 en M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', NTB 2019/24, p. 246-253.

Het burgerperspectief

Een tweede begrip dat toelichting behoeft is *het burgerperspectief*, dat volgens de taakopdracht leidend moet zijn in het werk van de commissie. Het burgerperspectief op de rechtsstaat is cruciaal, omdat de burger zich ten opzichte van de overheid per definitie in een ongelijke positie en vaak ook in een afhankelijke positie bevindt.

De commissie is zich ervan bewust dat *het* perspectief van *de* burger niet bestaat, zoals overigens ook 'de overheid' bestaat uit vele actoren met uiteenlopende perspectieven. Om te bevorderen dat de rechtsstaat haar beloften voor alle burgers waar kan maken is precisie nodig. Voor *welke* burgers werkt de rechtsstaat goed en voor welke niet? *Welke* burgers hebben toegang tot de instituties van de rechtsstaat en welke niet? *Welke* burgers zijn het meest afhankelijk van de overheid en hebben de bescherming van de rechtsstaat het hardst nodig? Onder *welke* burgers neemt het vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor de rechtsstaat af? Deze zoektocht naar verschillende burgerperspectieven zal een rode draad in het onderzoek vormen.

De staatsmachten

Een derde kernbegrip in de taakopdracht is 'de staatsmachten', waaronder vanouds de wetgevende macht, de bestuurlijke of uitvoerende macht en de rechtsprekende macht worden verstaan. Net als in vele andere westerse landen zijn deze functies in de Nederlandse staatsinrichting niet strikt gescheiden; zo oefent de regering op nationaal niveau naast de bestuurlijke macht samen met het parlement de wetgevende macht uit. Om tot een scherpe diagnose van praktische knelpunten te kunnen komen, zal een staatsrechtelijke benadering van de staatsmachten niet volstaan; daartoe zal de commissie ook vanuit een meer praktijkgeoriënteerd perspectief naar de samenstellende organisaties moeten kijken. Dat wil zeggen: hoe verloopt de interactie tussen en binnen de organisaties die de staatsmachten vormen, zoals de beide Kamers en de verschillende ministeries? Valt er tussen deze organisaties onderscheid te maken als het gaat om 'rechtsstatelijke cultuur' en kunnen daaruit aanknopingspunten voor verbetering worden afgeleid? Daarnaast heeft de commissie uiteraard oog voor andere instanties die vanuit burgerperspectief van belang zijn. Denk daarbij aan Hoge Colleges van Staat zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer.

Uit de totstandkoming van de taakopdracht leidt de commissie af dat haar onderzoek vooral gericht moet zijn op de staatsmachten op het niveau van de centrale overheid. De commissie ontkomt er evenwel niet aan ook de rol van decentrale overheden in de beschouwing mee te nemen, omdat deze voor veel burgers het meest nabije gezicht van de overheid vormen en een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van nationale wetten. Uitgangspunt is hierbij voor de commissie dat het functioneren van decentrale overheden alleen binnen haar opdracht valt voor zover een relatie bestaat met het functioneren van de staatsmachten op centraal niveau.

1.4. Centrale uitgangspunten

Rechtsstaat, *rule of law* en rechtsstatelijke cultuur zijn brede begrippen, die ruim opgevat een oplossing voor alle kwalen van de overheid kunnen omvatten. Niet alles is echter een schending van 'de' rechtsstaat. Dat dwingt de staatscommissie tot het maken van keuzes. Tegen de achtergrond van misstanden zoals in de toeslagenaffaire en rondom de gaswinning in Groningen, waarbij burgers ernstig in de knel zijn gekomen, is de ambitie van de commissie er vooral op gericht de burger een centralere plaats te geven in het denken over de rechtsstaat. Hierop baseert de commissie drie centrale uitgangspunten.

De burger centraal

Niet de rechtsstatelijke instituties als zodanig, maar de burger en zijn relatie met die instituties staan centraal in het onderzoek. Dat de burger centraal staat, lijkt een open deur. De overheid is er immers om het algemeen belang te dienen, ten dienste van haar burgers, en als de burger niet centraal staat, wie dan wel? Toch leert de ervaring dat de centrale positie van de burger te vaak niet zichtbaar is in (het effect van) het overheidshandelen. Voor de staatscommissie is daarom een centrale vraag wat *vanuit burgerperspectief* de belangrijkste knelpunten zijn in het functioneren van de rechtsstaat en van welke concrete verbetermaatregelen *burgers* het meest profijt kunnen hebben. Om dit goed in kaart te brengen, nodigt de commissie burgers uit om op verschillende manieren een rol bij haar werkzaamheden te spelen (zie § 3).

Praktische verbetervoorstellen voor concrete knelpunten

Hoofddoel is om voorstellen te formuleren die de relatie tussen burger en overheid daadwerkelijk kunnen verbeteren en op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Daarbij heeft de commissie uiteraard oog voor de feitelijke (on)mogelijkheden van de overheid, de maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen overheidsorganisaties opereren en andere relevante omstandigheden, zoals demografische ontwikkelingen en veranderingen op de arbeidsmarkt.¹¹

Geen dubbel werk

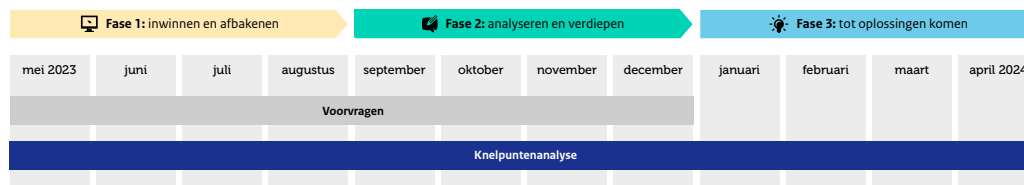
Over de rechtsstaat en haar problemen is al menig adviesrapport geschreven en ook andere adviescommissies buigen zich momenteel over het functioneren van (onderdelen van) de rechtsstaat, zoals de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (commissie-Sylvester), de Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde (commissie-Marcouch) en de Adviescommissie inzake de werking van artikel 57 Grondwet (commissie-Engels). De Staatscommissie rechtsstaat wil herhaling van en overlap met het werk van anderen zoveel mogelijk voorkomen. Ook zal de Staatscommissie rechtsstaat in beginsel geen onderzoek doen naar onderwerpen op het terrein dat is bestreken door de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes). Voorbeelden daarvan zijn het kiesstelsel, burgerschapsonderwijs, burgerinitiatief en burgerforum. De Staatscommissie rechtsstaat zal zich vooral focussen op knelpunten die rechtstreeks van belang zijn voor burgers en wil daarbij vernieuwende werkwijzen inzetten, zoals nieuwe invalshoeken (§ 2.2) en vernieuwende manieren om perspectieven op de rechtsstaat op te halen (§ 3).

¹¹ De [Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050](#) heeft de taak om de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering ([Stcrt. 2022, 22818](#)).

2 Plan van aanpak

2.1. Gefaseerde aanpak

De staatscommissie onderscheidt drie fasen in haar onderzoek. De eerste fase duurt tot het eind van de zomer van 2023 en is erop gericht perspectieven op de rechtsstaat in beeld te krijgen en de taakopdracht af te bakenen. In de tweede fase, die de tweede helft van 2023 beslaat, richt de commissie zich op analyse en verdieping van de ingewonnen beelden en perspectieven. In deze fase beschikt de staatscommissie over een kernredenering met voorlopige analyse en kennisvragen. De derde fase speelt zich af in de eerste helft van 2024 en draait om het ontwikkelen van concrete, uitvoerbare verbetervoorstellen. Het onderzoek wordt in elk van deze fasen gevoed door bijdragen van vele burgers en professionals (zie § 3).



2.2. Lijnen in het onderzoek: voorvragen en knelpuntenanalyse

De in § 1.4 geschetste uitgangspunten geven richting aan de vragen die centraal staan in het onderzoek van de commissie. In dat onderzoek zijn twee lijnen te onderscheiden: een meer conceptuele lijn gericht op de betekenis van het begrip rechtsstaat en haar bestaansvoorwaarden, en een meer praktijkgerichte lijn in de vorm van een knelpuntenanalyse. De eerste lijn biedt het kader voor het identificeren van

rechtsstatelijke knelpunten; de tweede lijn is gericht op het analyseren van concrete knelpunten en het ontwikkelen van verbetervoorstellen.

Voorvragen

De commissie richt zich allereerst op drie voorvragen:

1. *Wat zou de rechtsstaat voor de burger moeten betekenen?* Om tot voorstellen en maatregelen te kunnen komen waar de burger daadwerkelijk iets aan heeft, moet eerst onder ogen worden gezien wat – vanuit een burgerperspectief – het onderliggende doel is van de rechtsstaat. Wat maakt een staat tot een rechtsstaat en wat zou dat voor de burger moeten betekenen? Zou daarbij onderscheid moeten worden gemaakt tussen verschillende ‘soorten’ burgers, bijvoorbeeld gebaseerd op hun afhankelijkheid van de overheid? Belangrijke concepten in dit verband zijn de ‘sociale rechtsstaat’, waarin ook sociale grondrechten beschermd worden, en de ‘responsieve rechtsstaat’, waarin de burger de beginselen van de rechtsstaat herkent in zijn verhouding met de overheid.¹² Zijn deze begrippen voldoende te operationaliseren om tot werkbaar beginselen en concrete waarborgen en vereisten te komen?
2. *Welke beginselen en vereisten vloeien daaruit voort voor de inrichting van de rechtsstaat?* In het verlengde van de voorgaande vraag zal de commissie onderzoeken welke beginselen en vereisten de kern vormen van een rechtsstaat die de burger centraal stelt.

¹² Zie over de sociale rechtsstaat bijvoorbeeld Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat* (Wolters Kluwer, 9e druk, 2022), § 2.5, en over het concept ‘responsieve rechtsstaat’ bijvoorbeeld M. Scheltema, ‘De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief’, *NTB* 2019/24.

3. *Wat zijn de condities voor naleving van die beginselen en vereisten?* De derde voorvraag is onder welke condities de verschillende geledingen van de overheid bereid zijn zich aan de geïdentificeerde beginselen en vereisten te houden. Het antwoord op deze vraag kan richting geven aan de zoektocht van de commissie naar concrete voorstellen en maatregelen.

De commissie kan zich voor dit deel van het onderzoek in elk geval baseren op literatuuronderzoek en de perspectieven van burgers en professionals (zie § 3). In aanvulling op meer klassieke onderzoeksmethoden kiest de commissie daarbij voor de volgende invalshoeken:

- **Zorghethiek:** Een gemene deler in de misstanden in de toeslagenaffaire is het gemis van luisteren naar ouders, uitgaan van vertrouwen, zorg hebben voor ouders en hun gezin, een fatsoenlijke bejegening, behoorlijk gedrag, hoffelijkheid en een nette opstelling. Ook bij de problemen rond de aardgaswinning in Groningen geldt dat schademelders zich met wantrouwen bejegend voelen.¹³ In lijn met het denken in de zorghethiek onderzoekt de commissie of de zorgrelatie kan worden zien als model voor ethisch en rechtsstatelijk handelen waar dat past bij zich daarvoor lenende taken van de overheid. Binnen de zorghethiek wordt de nadruk gelegd op de waarde van relaties tussen mensen, zorg, vertrouwen, kwetsbaarheid en verantwoordelijkheid. Wat betekent dit voor de relatie tussen burger en overheid en voor de inrichting van de rechtsstaat? Zijn hier beginselen uit af te leiden?
- **Taal en communicatie:** De commissie wil de wijze waarop de overheid de burger bejegt ook onderzoeken aan de hand van communicatie-uitingen van de overheid. Komen burgers waar nodig in contact met de overheid, hoe komen zij in contact en communiceert de overheid op een begrijpelijke manier, die de burger handelingsperspectief geeft? Wordt gehandeld vanuit vertrouwen of wantrouwen? Hiertoe zal de commissie kijken naar (veranderingen in) het taalgebruik van de overheid, zowel gericht tot de burger als binnen en tussen overheden.
- **Bestuurs- en organisatiekunde:** Welke bestuurs- en organisatiekundige inzichten kunnen helpen om ontwikkelingen binnen het bestuur te duiden en op het vlak van organisatiestructuur en cultuur tot concrete verbeteringen te komen? In welke mate komen rechtsstatelijke tekortkomingen voort uit de inrichting van de overheid? Bij het onderzoeken van deze concrete verbeteringen wordt rekening gehouden met de (on)mogelijkheden van overheidsorganisaties.

Knelpuntenanalyse

Gegeven de opdracht aan de staatscommissie om concrete verbeteringen voor te stellen zal de hoofdmoot van het onderzoek gericht zijn op het functioneren van de rechtsstaat in de praktijk. Dit deel van het onderzoek wordt ingestoken als *knelpuntenanalyse*, met als overkoepelende onderzoeksvraag: wat zijn vanuit burgerperspectief de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat en hoe kunnen deze met concrete maatregelen worden opgelost?



¹³ Zoals bijvoorbeeld is geconstateerd door de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen ([Kamerstukken II 2022/23, 35561, nrs. 5 e.v.](#)).

Voor dit deel van het onderzoek zal de commissie zich in de eerste plaats baseren op de ruime hoeveelheid beschikbare literatuur en andere bronnen over de rechtsstaat, zoals de rapporten genoemd in de bijlage bij het instellingsbesluit, en de bijdragen van burgers en professionals aan het onderzoek (zie § 3). De knelpuntenanalyse hoeft niet steeds lineair te verlopen; analyse van de oorzaken van een specifiek knelpunt kan bijvoorbeeld leiden tot de constatering van nieuwe knelpunten. Verder mag het denken in knelpunten er niet toe leiden dat de commissie positieve voorbeelden over het hoofd ziet. Zij wil in alle fasen van het onderzoek alert zijn op mogelijke succesfactoren en voorbeelden die kunnen helpen om tot verbetermaatregelen te komen.

De commissie heeft uiteraard aandacht voor brede maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het functioneren van de rechtsstaat, zoals ontwikkelingen in het politieke landschap, ontwikkelingen in de organisatie van de overheid en technologische ontwikkelingen. De keuze voor een analyse vanuit knelpunten betekent niet dat (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen buiten beschouwing worden gelaten, maar wel dat deze zoveel mogelijk in verband worden gebracht met concrete rechtsstatelijke knelpunten die gevolgen hebben voor burgers.

2.3. Deelcommissies

Vanwege de brede taakopdracht en de relatief kort beschikbare tijd heeft de staatscommissie voor een aantal onderwerpen deelcommissies ingesteld. De deelcommissies bestaan uit commissieleden met expertise op het desbetreffende terrein, die voorbereidend werk verrichten voor besluitvorming in de voltallige commissie. Dit geldt voor drie bijzondere aandachtspunten genoemd in het instellingsbesluit: benoemingen en nevenfuncties, informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en toegang tot en toegankelijkheid van de staatsmachten. Ook zijn deelcommissies gevormd voor het uitwerken van werkwijzen om burgers bij het werk van de staatscommissie te betrekken en voor het vraagstuk digitalisering en de rechtsstaat.

2.4. Extern onderzoek

Naast de contacten die de staatscommissie heeft met deskundigen en burgers laat zij op deelterreinen onderzoek verrichten. Een voorbeeld daarvan is een beknopt literatuuronderzoek naar benoemingen, nevenfuncties en netwerken.

Op basis van de opbrengsten van de eerste fase zal de commissie beoordelen of het nuttig is in de tweede fase aanvullend extern onderzoek te laten verrichten.

2.5. Communicatie en transparantie

De centrale plaats van het burgerperspectief in de werkzaamheden van de staatscommissie maakt dat de commissie voldoende zichtbaar wil zijn voor burgers. De commissie wil daarom zoveel mogelijk inzicht geven in haar werkzaamheden via haar website en socialemediakanalen, in aanvulling op de hierna te bespreken manieren om burgers rechtstreeks bij haar werk te betrekken (§ 3).

Verder wil de commissie transparant zijn over de personen en organisaties die zij in het kader van haar onderzoek spreekt. De commissie zal daartoe vanaf het najaar van 2023 een logboek openbaar maken waarin de namen en functies van haar gesprekspartners zijn opgenomen.

3 Bijdragen van burgers en professionals

Om tot een gedegen probleemanalyse te komen laat de staatscommissie haar onderzoek voeden door perspectieven van vele burgers en professionals.¹⁴ Zo nodigt de commissie bijvoorbeeld gastsprekers uit die een bijzonder licht kunnen werpen op burgerperspectieven, het functioneren van de staatsmachten of ontwikkelingen in het denken over de rechtsstaat.¹⁵ Daarnaast maakt de commissie in de verschillende fasen van haar onderzoek gebruik van de volgende werkwijzen en gespreksvormen om perspectieven op de rechtsstaat op te halen.

Bijdragen van burgers en professionals aan het onderzoek van de commissie



3.1. Eerste fase: inwinnen en afbakenen

In de eerste fase – tot eind augustus 2023 – oriënteert de staatscommissie zich op (de reikwijdte van) haar opdracht. Met die insteek haalt zij ook perspectieven van burgers op: hoe kijken zij aan tegen de opdracht, wat is volgens hen het probleem met het functioneren van onze rechtsstaat? Daarbij zet de staatscommissie de volgende werkwijzen in.

Internetconsultatie

Van begin mei tot en met 1 juli 2023 kon iedereen via internetconsultatie ervaringen en perspectieven op de rechtsstaat en de rechtsstatelijke cultuur in Nederland met de staatscommissie delen. Er is bewust gekozen voor een open, niet-sturende vraag naar ervaringen en perspectieven. De consultatie heeft 77 reacties opgeleverd, waarvan 11 niet-openbare. De openbare reacties zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissierechtsstaat.

Flitspeiling

Met een landelijke flitspeiling via internet heeft het bureau CHOICE Insights + Strategy voor de staatscommissie informatie verzameld over wat burgers belangrijk vinden als het gaat over de rechtsstaat.

Brieven aan de staatscommissie

De staatscommissie heeft enkele tientallen deskundigen en organisaties verzocht om een brief aan de staatscommissie te schrijven. De brieven worden op de website van de staatscommissie gepubliceerd (www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten).

Meta-analyse burgerperspectieven

Op verzoek van de staatscommissie maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een meta-analyse van eerdere onderzoeken naar burgerperspectieven op de rechtsstaat.

¹⁴ Met professionals wordt bedoeld op iedereen die zich in een professionele hoedanigheid met de rechtsstaat bezighoudt.

¹⁵ Een overzicht van de gesprekken wordt opgenomen in het logboek (§ 2.5).

3.2. Tweede fase: analyseren en verdiepen

In de tweede fase – september tot en met december 2023 – beschikt de staatscommissie over een kern-redenering met voorlopige analyse en kennisvragen. Klopt de voorlopige analyse; heeft de commissie goed in beeld waar de schoen wringt? In deze fase wordt een verdiepingsslag gemaakt via locatiegesprekken, een open forum en rondetafels. Als de resultaten er aanleiding toe geven, kan daarnaast gedacht worden aan een extra internetconsultatie of flitspeiling.

Locatiegesprekken

Op verschillende plaatsen in het land worden locatiegesprekken gehouden met burgers. Doel is om in gesprek te komen met moeilijk bereikbare groepen die mogelijk onvoldoende zichtbaar zijn in ‘representatieve’ onderzoeken, zoals mensen die niet digitaal vaardig zijn of om andere redenen niet ingaan op verzoeken om aan enquêtes en opiniepeilingen deel te nemen. De commissie hoopt zo perspectieven van andere groepen dan de usual suspects in beeld krijgen. Ook bieden de locatiegesprekken gelegenheid om door te praten over burgerperspectieven die uit de internetconsultatie, flitspeiling, brieven en meta-analyse naar voren zijn gekomen. De commissie heeft het Bureau Burgerberaad gevraagd om te helpen met de gespreksbegeleiding en kwaliteitsbewaking van de gesprekken.

Open forum

De leden van de staatscommissie gaan op vrijdag 20 oktober 2023, halverwege haar looptijd, tijdens een open forum in gesprek met iedereen die de commissie iets mee wil geven. Dit biedt bijvoorbeeld gelegenheid om te spreken met mensen die via een brief of de internetconsultatie hebben gereageerd.

Rondetafels

Tijdens rondetafels voert de staatscommissie vanaf het najaar verdiepende gesprekken met professionals over rechtsstatelijke thema's. Doel is om ook vanuit professioneel perspectief meer inzicht te krijgen in de knelpunten die burgers ervaren en de achterliggende oorzaken ervan.

3.3. Derde fase: tot verbetervoorstellen komen

De staatscommissie wil de opbrengsten uit de eerste en tweede fase vertalen naar concrete voorstellen via een landelijk burgerpanel en hackathons met professionals. Daarnaast voert de staatscommissie rondetafelgesprekken om de haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen tegen het licht te houden. Als er aanleiding toe is, kan de commissie ook in deze fase aanvullende werkwijzen inzetten, zoals een internetconsultatie of een flitspeiling.

Landelijk burgerpanel

Tijdens een landelijk burgerpanel zal een groep van enkele tientallen mensen uit het hele land twee volle dagen samenkomen om aanbevelingen aan de staatscommissie te formuleren. Daarbij wordt gezocht naar een gebalanceerde groep van dertig tot vijftig mensen die hebben deelgenomen aan de locatiegesprekken, met een goede spreiding naar woonplaats, sekse en leeftijd. Het doel is om het inzicht in burgerperspectieven te verdiepen en burgers aanbevelingen te laten formuleren om de rechtsstaat te verbeteren. Het Bureau Burgerberaad verzorgt de gespreksbegeleiding.

Hackathons

In aanvulling op de oplossingsrichtingen van het landelijk burgerpanel wil de staatscommissie via hackathons vernieuwende oplossingen laten ontwikkelen, in het bijzonder door jonge professionals van de staatsmachten en jonge wetenschappers. Dit leent zich vooral voor meer institutionele vraagstukken zoals de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten.

Rondetafels

Om feedback te krijgen op de mogelijke voorstellen wil de commissie enkele rondetafels met professionals organiseren. Doel is vooral om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en uitvoerbaarheid van mogelijke oplossingen.

Bijlage: Besluit van 10 februari 2023 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2023, nr. 4353823; Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad; Gelet op artikel 6, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges; Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een staatscommissie rechtsstaat, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2

1. De staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren. De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:
 - a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
 - b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
 - c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvervulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
 - d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
 - e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.
2. De staatscommissie houdt bij haar analyse en voorstellen in ieder geval rekening met de informatiebronnen die in de bijlage bij dit besluit zijn genoemd, in het bijzonder het rapport van de Venetië-commissie, en besteedt aandacht aan de wijze waarop dat rapport nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.
3. De staatscommissie past bij haar werkzaamheden ook werkwijzen toe, die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren en maakt in haar rapport zichtbaar hoe deze inbreng is geleverd en tot uitdrukking is gebracht in haar analyse en voorstellen.

Artikel 3

1. De staatscommissie bestaat uit ten minste 5 en ten hoogste 9 leden, inclusief de voorzitter.
2. Als voorzitter van de staatscommissie wordt benoemd prof. dr. H.R.B.M. Kummeling.
3. De overige leden worden benoemd door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 4

1. De staatscommissie brengt haar advies uit voor 1 juni 2024 aan Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. Na het uitbrengen van het advies is de staatscommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden worden na de opheffing van de staatscommissie, of indien de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 31 december 2024.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat.

Onze Minister voor Rechtsbescherming en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn belast met de uitvoering van dit besluit dat met de nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 februari 2023

Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.G.J. Bruins Slot

Bijlage als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat*Overzicht informatiebronnen*

- Venetië-Commissie: advies over de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State), en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht (motie Omtzigt c.s., Kamerstukken II 2020/2021, 35 510, nr. 11). (oktober 2021).
- Staatscommissie parlementair stelsel, eindrapport Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans(2018), en de kabinetsreacties daarop.
- Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Een Sterkere Rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving(2020) – met de aanbeveling voor het kabinet om een beleidsagenda 'Rechtsstaat' te ontwikkelen.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)(2020). Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport zijn verschillende vervolgtrajecten gestart, waaronder een versterkte wetgevingstoets en aanpassing van de Awb en sectorale wetgeving.
- Klem tussen balie en beleid: rapport van de Commissie Bosman (februari 2021).
- Recht vinden bij de rechtbanken: rapport van de werkgroep reflectie toelagenaffaire Rechtbanken (oktober 2021).
- Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken: reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (november 2021).
- Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoeslagenaffaire van de Eerste Kamer.
- De voorlichting van de Raad van State, ter uitvoering van de motie Backer c.s. (Kamerstukken I 2019/2020, 35 300 VI, T)
- Dossier over AI van de Eerste Kamer: Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid(CXLVII) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
- Het rapport 'Relatie overheid burger 2030' van de Nationale ombudsman.
- Rapport van de monitoring committee van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa. Het rapport zal waarschijnlijk in 2023 verschijnen.

Doorlopend

- Eerste Kamer- Staat van de Rechtsstaat.
- Tweede Kamer- Staat van Rechtsstaat (op 5 juli 2021 is de motie Arib c.s. aanvaard waarin wordt uitgesproken dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden [Kamerstukken II 2020/2021, 35 570, nr. 64]).
- Europese Commissie –EU Rule of Law cycle (doorlopend, jaarlijkse review).
- Jaarverslagen van de Hoge Raad, Raad van State en Raad voor de Rechtspraak vanaf 2019.
- Jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman na 2019.

NOTA VAN TOELICHTING

In de motie Omtzigt/Van Dam (*Kamerstukken II 2020/2021, 35 510, nr. 12*) is de regering gevraagd om voorbereidingen te treffen voor een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken, in het licht van de constatering en aanbevelingen in het rapport 'Ongekend onrecht'. In genoemd rapport wordt geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, dat burgers daardoor ernstig in de knel zijn gekomen en dat deze constatering betrekking heeft op zowel de wetgevende, rechtsprekende als de uitvoerende macht en hun onderlinge verhouding. Deze drie machten hebben zowel een gezamenlijke verantwoordelijkheid als ieder een eigen verantwoordelijkheid. Het onderhavige besluit strekt tot instelling van de bedoelde commissie.

In dit besluit wordt geregeld welke opdracht de staatscommissie meekrijgt. De opdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om zich te buigen over het functioneren van de rechtsstaat en voorstellen te doen ter versterking daarvan, waaronder die tot bevordering van de onderlinge verhouding van de staatsmachten. De staatscommissie dient in ieder geval aandacht te besteden aan het vijftal onder a tot en met e expliciet genoemde punten in de opdracht, maar hoeft zich daartoe niet te beperken.

Met de verwijzing naar het burgerperspectief (artikel 2, eerste lid, aanhef) wordt in dit verband bedoeld het beter borgen van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever, van bestuursorganen en van de effectieve rechtsbescherming van burgers in verband met gerechtelijke procedures. Met deze rechtsbescherming wordt de gehele cyclus van rechtsbescherming bedoeld: vanaf het punt dat burgers daadwerkelijk toegang krijgen tot een gerechtelijke procedure en hierbij ook adequate ondersteuning of bijstand krijgen, tot en met het punt dat de uitvoering en handhaving van rechterlijke uitspraken effectief verzekerd is.

Tegen de achtergrond van de inhoud van het rapport 'Ongekend onrecht' richt de opdracht zich primair op de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht en hun onderlinge interactie. De maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de staatsmachten opereren en de impact hiervan op de staatsmachten dient hierbij ook de nodige aandacht te krijgen.

De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten zijn een apart aandachtspunt in de opdracht (artikel 2, eerste lid, onder b). Deze benoemingsprocedures en de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van nevenfuncties¹⁶, kunnen mede invloed hebben op hoe in de praktijk de (leden van) de staatsmachten zich tot elkaar verhouden. Bij voorstellen over deze benoemingsprocedures en nevenfuncties zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en ervaring belangrijke waarden. Het aandachtspunt in de opdracht richt zich overigens niet op de benoemingsprocedures, respectievelijk het kiesstelsel, voor leden van de regering en het parlement.

¹⁶ Het lidmaatschap van de Eerste Kamer wordt juist als nevenfunctie gezien. Voor leden van de Eerste Kamer gaat het dan juist om de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van overige functies.

Met ‘een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten’ (artikel 2, eerste lid, onder d) wordt niet alleen bedoeld op de formele regels rondom toegang tot de staatsmachten, maar ook de feitelijke toegankelijkheid tot de rechterlijke macht, alsmede de feitelijke toegankelijkheid voor de burger tot (andere) complexe overheidsorganisaties. Dat dit dringend gewenst is heeft o.a. de Venetië-commissie tot uitdrukking gebracht in haar *Opinion on the Legal Protection of Citizens*.

Met ‘het mechanisme van een rechtsstaatagenda’ (artikel 2, eerste lid, onder e) wordt verwezen naar het voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*.

Als bijlage bij de opdracht is een lijst van informatiebronnen opgenomen. Deze als niet uitputtend bedoelde lijst, zal door de staatscommissie benut worden als basis voor haar verdere werkzaamheden.

Niet is beoogd dat de staatscommissie zich buigt over vraagstukken die recent nog onderwerp van advisering zijn geweest (en die al dan niet op deze lijst voorkomen). Ook loopt er een aantal andere trajecten, bijvoorbeeld in verband met het vraagstuk van constitutionele toetsing of parlementaire onderzoekstrajecten. De staatscommissie wordt gevraagd te voorkomen dat een dubbeling ontstaat tussen deze trajecten en de werkzaamheden van de staatscommissie.

De staatscommissie bepaalt haar eigen werkwijze. Het is aan haar om te besluiten tot het instellen van een begeleidingscommissie, een klankbordgroep of een ‘red team rechtsstaat’ (tegendenkers) en zo ja, of die tripartiet wordt (of worden) samengesteld. De staatscommissie wordt gevraagd na te denken over de wijze hoe zij tijdens haar werkzaamheden openbaarheid betracht.

Ook de omvang van de staatscommissie wordt in dit besluit vastgesteld en de termijn waarbinnen het advies dient te zijn vastgesteld. Er is gekozen voor een commissie van 5 tot 9 personen, omdat dit de meeste kans biedt op een advies binnen een redelijke termijn. De staatscommissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden (artikel 4). Deze datum hangt samen met de geplande verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2025. Op deze wijze kunnen de aanbevelingen bekend zijn voordat verkiezingsprogramma’s worden opgesteld en vastgesteld.

Om een tijdige en voorspoedige start van de staatscommissie te verzekeren wordt in dit instellingsbesluit ook de voorzitter van de staatscommissie benoemd (artikel 3, tweede lid). De overige leden zullen zo snel mogelijk op grond van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges bij ministeriële regeling worden benoemd. De honorering van de leden zal op basis van artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies eveneens worden geregeld in een ministeriële regeling.

De Minister voor Rechtsbescherming, F.M. Weerwind

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

Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat

W: staatscommissierechtsstaat.nl

E: info@staatscommissierechtsstaat.nl

Uitgave: juli 2023