



De gebroken belofte van de rechtsstaat

Tien verbetervoorstellen
met oog voor de burger



Staatscommissie
rechtsstaat

Advies in het kort

De belofte van de rechtsstaat wordt voor een aanzienlijke groep burgers niet ingelost. Dit is het gevolg van politieke besluitvorming of het uitblijven ervan. Te vaak is de rechtsstaat niet leidend in het handelen van politici, bestuurders en medewerkers van de overheid. De overheid is te ingewikkeld geworden en de rechtsbescherming schiet tekort. Het is aan het parlement en de regering om tempo te maken met het repareren van de rechtsstaat.

De rechtsstaat vraagt permanent onderhoud. De komende jaren zijn doortastende juridische en politiek-bestuurlijke maatregelen nodig tegen de verwaarlozing van de rechtsstaat voor burgers in een kwetsbare positie. Die maatregelen moeten de belofte van de rechtsstaat ook voor hen inlossen. Hiertoe doet de Staatscommissie rechtsstaat – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen aan het parlement, de regering, de rechtsprekende macht en overheidsorganisaties met burgercontact.

Het onderhouden van de rechtsstaat is niet gratis. En het kost ook geld om te herstellen wat er mis is gegaan. Een goed functionerende rechtsstaat voor iedereen vereist dus financiële investeringen. Bijvoorbeeld in een betere toegang van de burger tot het recht. In beter contact tussen burger en overheid. En in een sterkere rechtsstatelijke cultuur.



De belofte van de rechtsstaat

Een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

De gebroken belofte van de rechtsstaat

Wat Ginny altijd zal bijblijven is de manier waarop de overheid haar moeder behandelde: *“als crimineel”*. Ze kan zich nog goed herinneren dat ze op een dag de post meenam naar haar moeder – met daarin maar liefst zeven brieven van de Belastingdienst. *“Ik zag gewoon de paniek in de ogen van mijn moeder.”*

In de brieven stond dat haar moeder elke maand een bepaald geldbedrag moest terugbetalen. Die kon dat echter niet betalen en belde daarom de Belastingdienst. *“De vrouw aan de telefoon zei toen dat mijn moeder het wel móest betalen, omdat ze zichzelf in deze financiële situatie had gebracht en daarom de consequenties maar moest dragen. Mijn moeder zei toen dat ze zo gestrest was dat ze van de brug wilde springen, waarop die vrouw aan de telefoon zei: ‘Dat is niet ons probleem.’”*¹

In wat het ‘toeslagenschandaal’ is gaan heten, zijn inmiddels zo’n 35 duizend mensen erkend als slachtoffer van het handelen van de overheid.² Mensen zoals Ginny’s moeder. Maar de slachtoffers zijn niet alleen ouders. Het gaat ook om veel kinderen: die kregen wanhopige en radeloze ouders en werden daar ernstig de dupe van. Een fors aantal werd uit huis geplaatst. Veel ouders leveren tot op de dag van vandaag strijd om dit onrecht ongedaan te maken. Hun levens zijn getekend, die van hun kinderen evenzeer. De overheid heeft onherstelbare schade aangericht.

Angst voor de overheid

De essentie van de rechtsstaat is dat deze burgers beschermt tegen machtsmisbruik door de overheid. De belofte van de rechtsstaat is een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

Het toeslagenschandaal heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat burgers niet de bescherming kregen die ze van de overheid mogen verwachten.

De overheid keerde burgers haar rug toe en misbruikte haar macht. Hetzelfde gebeurde in Groningen, waar de overheid klachten van mensen over de desastreuze en zichtbare gevolgen van de gaswinning jarenlang bagatelliseerde en negeerde. Voor veel burgers werd het lastiger om hun recht te halen, omdat overheidsbeleid hun toegang tot het recht steeds meer beperkte. Zij verhoogde de drempels voor toegang tot rechtsbijstand: de bezuinigingen op het stelsel van rechtsbijstand hebben geleid tot een tekort in de sociale advocatuur. Dit alles leidt tot de zorgwekkende conclusie dat de belofte van de rechtsstaat niet waargemaakt wordt.

De overheid schiet dus tekort. En dit beperkt zich niet tot de belofte van rechtsbescherming. Burgers in een kwetsbare positie krijgen ook te maken met moeilijk te doorgronden regelingen, bureaucratische procedures en ondoordringbare schotten. Hiermee stuurt de overheid hen van het kastje naar de muur en laat zij hen dwalen langs loketten. Een aanzienlijke groep mensen leeft onder het bestaansminimum omdat ze geen beroep durven te doen op inkomensregelingen: die zijn voor hen te ingewikkeld of onvoorspelbaar. Dit ondermijnt het vermogen van burgers om volwaardig mee te doen in de samenleving. Ook deze volwaardige deelname is een belofte die de rechtsstaat in zich draagt.

Een groeiende groep mensen in kwetsbare omstandigheden rekent niet langer op de overheid. Sterker nog: ze zijn er bang voor. Zij stuiten in hun omgang met overheidsorganen en uitvoeringsorganisaties op een onverschillige en afhoudende houding. Dat is bepaald geen nieuwe constatering. Een fors aantal onderzoeken en officiële onderzoekscommissies heeft de afgelopen decennia overtuigend bewijs geleverd voor overheidspraktijken die niet goed werken.³ Dit heeft echter niet tot wezenlijke veranderingen geleid. De rechtsstaat is in een staat van verwaarlozing terechtgekomen.

¹ Ginny (naam gefingeerd) groeide op in een gezin dat gedupeerd is door het toeslagenschandaal. Lees haar verhaal hier: [‘Hoe toekomst van toeslagenkinderen werd verwoest: “Ik heb 70.000 euro schuld”](#), funx.nl/news, 9 februari 2023.

² Ministerie van Financiën, Dienst Toeslagen, [Feiten en cijfers: 34.985 erkend gedupeerden, 2.990 bezwaren waarover UHT een beslissing nam](#), herstel.toeslagen.nl, 2 mei 2024.

³ Zie bijvoorbeeld: [Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024](#), [Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020](#), [Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 2023](#), [Oomkens e.a. 2022](#), [Algemene Rekenkamer 2024](#).

Er is, met andere woorden, een kloof te dichten tussen enerzijds de overheid en anderzijds burgers in een kwetsbare positie. De eerste moet zorgen dat er een eind komt aan de verwaarlozing van de rechtsstaat voor de laatsten. Zij moet de belofte van de rechtsstaat inlossen.

Een ervaringsdeskundige deelt tijdens een rondetafelgesprek met de staatscommissie haar gedachten over de overheid: *“Het minste wat ik van de overheid verwacht is dat ze ons niet verder de ellende in helpt. Dat is wat nu wel gebeurt. Er zit zo’n gat tussen hoe je denkt dat de wereld zou moeten werken en hoe het echt is, dat je aan jezelf gaat twijfelen. Dat wantrouwen werkt de overheid zelf in de hand. Ze voldoet steeds niet aan verwachtingen, laat burgers in de steek. Dan gaan mensen vanzelf complotten zien – om maar te verklaren waarom de realiteit zo anders is dan hun verwachting.”*

Burgers aan het woord

Sinds haar aantreden in februari 2023 is de Staatscommissie rechtsstaat op meerdere plaatsen in het land met burgers in gesprek gegaan over de rechtsstaat. Wat ervaren zij als de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat? En welke maatregelen kan de overheid nemen om dit functioneren te verbeteren?

De staatscommissie heeft burgers op heel verschillende manieren gevraagd naar antwoorden op deze vragen, bijvoorbeeld via fliitspeilingen, internetconsultaties en een open forum. Ook tijdens twaalf locatiedialogen, verspreid over het hele land, hebben burgers hun ervaringen met de rechtsstaat gedeeld. En via het landelijke burgerpanel hebben zij aanbevelingen geformuleerd hoe het beter kan. Ook heeft de staatscommissie een hackathon⁴ georganiseerd en heeft zij mensen gevraagd om een brief te schrijven over hun ervaringen met de rechtsstaat. Bovendien heeft zij veel gesprekken gevoerd met beroepsmatige deskundigen. In het rapport *‘De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger’* heeft ze van dit alles uitvoerig verslag gedaan.

Mede op basis van al die input van burgers en deskundigen doet de staatscommissie – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen om de rechtsstaat te laten voldoen aan redelijke verwachtingen. Om haar dus voor iedereen te laten werken, ook voor burgers in een kwetsbare situatie.

Samen maken we de rechtsstaat!

Het onderzoek van de staatscommissie heeft geleid tot een advies over wat de overheid zou moeten verbeteren in de rechtsstaat. Die verbetering moet leiden tot een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechtsstaat ligt echter niet alleen bij de overheid. Burgers dragen die evengoed. Met elkaar vormen overheid en burgers een rechtsgemeenschap. Er is wederzijds vertrouwen nodig tussen burgers en overheid – en vertrouwen van burgers in de rechtsstaat.

Dit advies gaat niet over de invulling van goed burgerschap. Maar de staatscommissie vindt het wel belangrijk om op de medeverantwoordelijkheid van burgers te wijzen en zo een eenzijdig beeld te voorkomen. De rechtsstaat wordt ook vormgegeven door burgers. Zij moeten bijvoorbeeld oog hebben voor het algemeen belang en de bescherming van minderheden tegen de meerderheid. En ze moeten daarop aanspreekbaar zijn.

⁴ Tijdens deze hackathon werkten deelnemers in groepjes samen om een creatieve verbetermaatregel te vinden voor een probleem.

Tien verbetervoorstellen om de belofte van de rechtsstaat in te lossen

De verwaarlozing van de rechtsstaat is het gevolg van politieke besluitvorming of het uitblijven daarvan. Het is dus ook aan het parlement en de regering om nu echt tempo te maken met het verbeteren van de rechtsstaat. Die verbetering is mogelijk met de juiste investeringen. Sowieso is de rechtsstaat niet gratis: hij vraagt om permanent onderhoud en dit kost geld. Maar daarnaast zijn er de komende jaren, naast juridische en politiek-bestuurlijke maatregelen, ook aanzienlijke financiële investeringen nodig om de belofte van de rechtsstaat in te lossen voor burgers in een kwetsbare positie.

Hiervoor doet de staatscommissie – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen aan het parlement, de regering, de rechtspraak en overheidsorganisaties met burgercontact. Voor de uitwerking van deze voorstellen is het nodig dat het parlement, regering en rechtsprekende macht (ieder vanuit de eigen rol) samenwerken. En dat zij voor deze krachtenbundeling een gezamenlijke rechtsstaatagenda vaststellen.

De verwaarlozing van de rechtsstaat heeft diverse oorzaken. Zo komt ze gedeeltelijk voort uit een onderwaardering van de rechtsstaat bij de overheid; een tekort aan 'rechtsstatelijke cultuur' onder politici, bestuurders en medewerkers van de overheid. Deze onderwaardering of dit tekort aan rechtsstatelijke cultuur kan zelf weer voortkomen uit een gebrek aan kennis over het belang van de rechtsstaat, uit hun bewuste overtuiging dat de rechtsstaat niet belangrijk is of alles ertussenin.

Structurele tekortkomingen zijn een andere oorzaak van de verwaarlozing van de rechtsstaat. De instituties die nodig zijn voor de rechtsstaat kunnen niet functioneren zonder voldoende goede ambtelijke en financiële ondersteuning. Over dit besef – en de constatering dat er nu onvoldoende ondersteuning is – lijkt consensus te bestaan. Maar er volgen geen of slechts kleine acties. En er wordt geen extra geld voor uitgetrokken.

Het gevolg van de verwaarlozing is dat burgers vaker zélf extra inspanning moeten leveren om de verwaarlozing van de rechtsstaat op te vangen. Veel burgers zijn daar prima toe in staat. Maar er is een groep voor wie dit niet geldt. Zij hebben – tijdelijk of permanent – niet de kennis, energie of middelen om voor zichzelf op te komen.

De voorstellen hieronder zijn erop gericht de rechtsstaat weer leidend te maken in het handelen van politici, bestuurders en medewerkers van de overheid, zodat die extra inspanning van burgers minder vaak nodig is.

Een deelnemer van het locatiegesprek in Beetsterzwaag vertelt over de moeder van een autistisch kind. Zij zit in de bijstand en kan daarom moeilijk benzine betalen om haar kind zelf naar school te brengen. "Alle betrokken instanties keren die moeder de rug toe, omdat niemand zich verantwoordelijk voelt om even met haar mee te kijken naar wat er te regelen valt. En die moeder durft mij van schaamte bijna niet om eten te vragen."

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.

Het uitdragen van de rechtsstaat door politici en bestuurders is een basisvoorwaarde voor zijn functioneren. Zij zijn de blikvangers van de rechtsstaat en van hen mag rechtsstatelijk leiderschap verwacht worden. **Dit begint ermee dat het parlement en de regering de principes van de rechtsstaat uitdragen en elkaar daarop aanspreken.** Dat vraagt om een zichtbaar parlementair platform. De staatscommissie adviseert daarom om jaarlijks een Staat van de Rechtsstaat-debat in het parlement te organiseren, op basis van een rapportage van het Planbureau voor de rechtsstaat.

Het is nodig om rechtsstatelijk denken actief uit te dragen en levend te maken in de beleidspraktijk. Dit vereist systematische gegevensverzameling en monitoring. De rechtsstaat kan niet zonder wetenschap. Waar andere belangrijke beleidsterreinen een onafhankelijk onderzoeksinstituut (SCP, CPB, Planbureau voor de Leefomgeving) kennen, ontbreekt deze als het gaat over de bescherming van de rechtsstaat voor burgers in Nederland. De staatscommissie adviseert daarom om **een Planbureau voor de rechtsstaat** in te stellen: een onafhankelijk instituut dat onderzoek doet naar de staat van de rechtsstaat en dat ontwikkelingen in Nederland analyseert vanuit een rechtsstatelijke blik.

Dit planbureau versterkt de informatiepositie van het parlement op het terrein van de rechtsstaat. Ook stimuleert het innovatie op basis van wetenschappelijke kennis in de rechtsketen. Uitkomsten van de onderzoeken van het planbureau kunnen daarnaast terugkomen in de rechtsstaatagenda en een

rol spelen bij de formatie van een nieuw kabinet. Bovendien kan het planbureau inzichtelijk maken wat investeringen in de rechtsstaat opleveren. Die resultaten komen nog onvoldoende naar voren in de huidige 'doorrekeningen'. Terwijl rechtsbescherming niet alleen een kostenpost is, maar ook een positieve bijdrage levert aan het vreedzaam functioneren van de samenleving.

De rechtsstaat verdient bescherming op de begroting. De rechtsstaat vraagt namelijk structureel om investeringen waarvan de opbrengsten vaak niet direct zichtbaar zijn. Dit maakt de financiering kwetsbaar voor uitruil met kortetermijndoelen op meer tastbare beleidsterreinen. Het is van belang om **te bevorderen dat de regering en het parlement expliciet en transparant keuzes maken over de financiering van de rechtsstaat** – keuzes die de rechtsstaat tegen zo'n 'uitruil' beschermen. Dit kan door een apart hoofdstuk in de begroting te creëren voor de rechtsketen. De staatscommissie beveelt formerende partijen nu en in de toekomst aan dat financiering van de rechtsstaat een vast en apart bespreekpunt is.

Last but not least: politici en bestuurders moeten het goede voorbeeld geven; zij moeten de rechtsstaat voorleven. Daar hoort ook bij dat **de integriteit van politici, politieke ambtsdragers en rechters niet aan twijfel onderhevig mag zijn.** Een flink deel van de burgers heeft die twijfel nu wel. Uit onderzoek in opdracht van de staatscommissie blijkt dat het integriteitssysteem er bij de overheid op papier goed uit ziet, maar dat gebrekkige implementatie een hardnekkig probleem vormt.

Parlement, regering en rechtsprekende macht springen vaak nonchalant met regels om. Zo zijn er rechters die verzuimen hun nevenfuncties op te geven of politici die sommige functies niet belangrijk genoeg vinden om te melden. Ook is Nederland relatief afhankelijk van informele normen bij de bestrijding van corruptie, de bevordering van integriteit en de spreiding van macht. Deze gebrekkige implementatie van het integriteitssysteem tast het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties aan.

Om deze ondermijning van het vertrouwen tegen te gaan, adviseert de staatscommissie iedere overheidsorganisatie om de volgende maatregelen te nemen:

1. Maak alle nevenfuncties van politici, bestuurders en rechters openbaar.
2. Zet in op een betere handhaving van alle normen rondom benoemingen, nevenfuncties en financiële belangen.
3. Stel waar nodig nieuwe regels op. Worden belangrijke benoemingen overwegend gebaseerd op informele normen? Zorg dan dat dit niet meer gebeurt, stel duidelijke regels vast en maak deze openbaar.

2

Versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.

Ambtenaren zweren of beloven dat ze trouw zijn aan de Grondwet en dat zij het algemeen belang van onze samenleving dienen. Dit impliceert dat ze in principe niet de grondbeginselen van de rechtsstaat met voeten zullen treden. Onder druk van leidinggevend en of politieke bestuurders kan die belofte echter gaan wringen. Een ambtenaar wordt immers ook geacht loyaal te zijn aan het politieke bestuur. **Het is daarom van belang dat ambtenaren over een rechtsstatelijk kompas beschikken dat in geval van conflicterende belangen richting geeft aan hun handelen.** Dit kompas dient onderdeel te zijn van het ambtelijk vakmanschap, maar blijkt in de overheidspraktijk niet altijd vanzelfsprekend. Daarom is het noodzakelijk om in overheidsorganisaties ruimte te creëren voor medewerkers om samen te reflecteren op dilemma's uit de eigen praktijk.

Het burgerpanel beveelt aan om alle medewerkers van de overheid jaarlijkse trainingen te geven over hun rol in de rechtsstaat en het burgerperspectief.

Een speciale verantwoordelijkheid is weggelegd voor topambtenaren en leidinggevend binnen departementen en andere overheidsorganen. Juist zij moeten de rechtsstaat uitdragen en in staat zijn erop aan te sturen. **Om een alerte bestuurscultuur met rechtsstatelijkheid te realiseren, is het nodig dat topambtenaren en leidinggevend daartoe adequaat worden uitgerust.** Toets bij de selectie van deze overheidsmedewerkers niet alleen op vakkennis en strategisch talent, maar ook en vooral op het besef van hun functioneren in de rechtsstaat. Neem op rijksniveau bovendien in het curriculum van de Algemene Bestuursdienst scholing op over rechtsstatelijk leiderschap.



3

Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.

Inspraak en tegenspraak van uitvoeringsorganisaties zijn nodig om ontsparingen tijdig aan het licht te brengen. Deze organisaties zijn voor veel burgers - zeker degenen in een kwetsbare positie - hun eerste en voornaamste contact met de overheid. Het is dus belangrijk dat beleidsmakers in Den Haag de kennis van deze organisaties en hun ervaring met het burgerperspectief serieus nemen. **De laatste jaren is al veel gebeurd om de relatie te verbeteren tussen die beleidsmakers en overheidsorganisaties met burgercontact.** Maar het parlement kan volgens de staatscommissie verdergaande stappen zetten. Hieronder enkele aanbevelingen daarvoor:

- Onderhoud als parlement zelf de relatie met uitvoeringsorganisaties en geef deze organisaties toegang tot het parlement.
- Geef als parlement structureel aandacht aan de knelpunten in en verbetering van de uitvoering.
- Controleer of departementen en uitvoeringsorganisaties de uitvoerbaarheid en het burgerperspectief goed hebben getoetst.
- Maak de volgende vraag standaard-onderdeel van de controlerende taak: 'Zijn er voldoende financiële en personele middelen beschikbaar voor een mensvriendelijke uitvoering?'
- Zorg dat uitvoeringsinstanties adequaat omgaan met 'buikpijngevoelens' die medewerkers delen over de uitvoering van regelingen en met henzelf.
- Stel via een apart begrotingsoverleg het burgerperspectief op de rechtsstaat aan de orde. Uitvoeringsorganisaties leveren hiervoor een rapportage aan. Besteed in dat overleg aandacht aan het niet-gebruik van regelingen voor inkomensondersteuning.
- **Geef uitvoeringsorganisaties de ultieme mogelijkheid om een rode kaart te trekken** voor beleid of regelgeving. Zij kunnen die kaart trekken wanneer dat beleid of die regelgeving onuitvoerbaar en/of onrechtsstatelijk is, en burgers in een kwetsbare positie erdoor in de knel komen.

"Soms is de wet wel heel hard voor mensen", zegt een deelnemer van het locatiegesprek in Kapelle. "Soms wil je als ambtenaar op zoek naar manieren om mensen tegemoet te komen, maar die zijn er niet altijd."



"Aan de ene kant zie ik een burger die de verantwoordelijkheid van deze bewindvoering onderschat. Aan de andere kant zie ik een overheid die overschat wat de burger begrijpt en wat die kan doen."

Yaëlla Lapré

Servicemedewerker bij de Rechtspraak

4

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

Burgers klagen dat veel informatie hen onvoldoende bereikt en dat deze vaak moeilijk te begrijpen is. Contact met overheidsorganisaties en publieke dienstverleningsinstellingen ervaren zij als afstandelijk en onpersoonlijk. Tegelijkertijd zijn communicatieafdelingen de laatste decennia in alle lagen van de overheid exponentieel gegroeid. Meer communicatie blijkt dus lang niet altijd effectieve communicatie.

“Je kunt geen enkele instantie meer goed bereiken”, vertelt een deelnemer van het locatiedialog in Leidschendam-Voorburg. “Je kunt niks met de chatfunctie, bellen gaat niet. Per mail ben je drie maanden bezig om een reactie te krijgen van een ambtenaar.”

Daarom roept de staatscommissie op om in de voorlichting aan burgers meer ruimte te geven aan rechtsstatelijke beginselen en burgerperspectieven. Overheidsorganisaties moeten veel explicieter aangeven hoe zij inhoud geven aan de zorgplicht uit de Algemene wet bestuursrecht en welke ondersteuning zij burgers bieden in het contact met overheidsdiensten. **Dat vraagt een omslag: in plaats van passief informatie ter beschikking te stellen, moeten ze actief informatie uitdragen aan concrete burgers.**

De staatscommissie heeft daarnaast de volgende specifieke adviezen:

- Betrek burgers veel directer bij het vormgeven en verspreiden van overheidsinformatie. En sluit daarbij aan bij hun organisatorische verbanden in buurten en wijken.
- Zoek mensen actief op om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen.
- Open, zoals het burgerpanel heeft voorgesteld, in buurten en wijken of in het gemeentehuis **laagdrempelige ontvangstruimten** waar burgers terecht kunnen met hun vragen.
- Stel alles in het werk om jezelf als overheid of publieke dienstverlening een gezicht te geven en het contact met burgers warmer en persoonlijker te maken. Breng bijvoorbeeld ervaren overheidsmedewerkers die hun organisatie kennen in positie als aanspreekpunt voor de burger; zij kunnen mensen warm doorverwijzen naar hun collega's.

Good practice: balie voor burgers

Bij Waternet is elke werkdag een balie open tussen 13.30 en 15.30 uur. Hier kunnen burgers langskomen om hulp te krijgen van een medewerker van de klantenservice. Zo kan Waternet ook mensen helpen die bijvoorbeeld digibeeft of laaggeletterd zijn, geen toegang hebben tot internet en/of niet genoeg beltegoed hebben om de klantenservice te bellen.

Over het algemeen maakt de overheid regels in de veronderstelling dat burgers met die regels kunnen omgaan. Alleen zijn deze regels vaak zo ingewikkeld dat veel burgers er níét mee kunnen omgaan. Het gevolg is dat burgers in de knel kunnen komen door toepassing van die regels. Dat blijkt ook uit de vele gesprekken die de staatscommissie heeft gevoerd: de regelgeving gaat veel burgers boven de pet. Dat komt omdat de overheid niet uitgaat van realistische verwachtingen van burgers en hun vaardigheden (hun 'doenvermogen').

Een deelnemer aan het locatiedialog in Heerlen onderstreept hoe lastig het bureaucratische systeem met al zijn regels kan zijn. “Ik ben juridisch onderlegd en zelfs voor mij is het lastig. Ik weet dat andere mensen al helemaal niet begrijpen hoe het systeem werkt.”

Om te voorkomen dat burgers regels niet begrijpen en erdoor in de knel komen, is het onder meer nodig **om ervaringskennis in iedere fase te benutten**; vanaf het opstellen van de wetgevingsagenda tot en met de uitvoering en de communicatie daarover. 'Niet zonder ons' is de sprekende titel van het verslag van het landelijk burgerpanel. Het gaat om ervaringskennis van burgers, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties. Een van de aanbevelingen van het burgerpanel is om als overheid een burgerpanel te raadplegen voor alle nieuwe wet- en regelgeving die impact heeft op burgers in een kwetsbare positie. En om structureel ervaringsdeskundigen te betrekken bij dat beleid en die wetgeving.



5

Schaf toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

Burgerpanel

Hoe word ik behandeld en aangesproken in mijn contact met de overheid?

Burgers ervaren dat de overheid ze van het kastje naar de muur en van loket naar loket stuurt. In het burgerpanel bedachten de deelnemers allerlei manieren om het contact te verbeteren.

Enkele ideeën luiden als volgt:

- Zorg dat burgers een vast aanspreekpunt krijgen als ze bij de overheid aankloppen. Het liefst in een warme, verwelkomende huiskamersfeer waar zij zich veilig voelen, vertrouwd worden en vriendelijk worden behandeld.
- Train ambtenaren om op een menselijke manier rechtvaardig te zijn. En om goed om te gaan met de spanning tussen willekeur en maatwerk.
- Zorg voor begrijpelijke brieven met een vaste structuur, liefst in de taal die de ontvanger het beste spreekt.
- Maak gebruik van de wijsheid en empathie van ervaringsdeskundigen. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de kloof tussen overheid en burger te dichten.

Het is in Nederland niet mogelijk dat rechters wetten toetsen aan de Grondwet. In andere landen bestaat die mogelijkheid wel. De staatscommissie stelt voor om dit toetsingsverbod in elk geval voor hoofdstuk 1 van de Grondwet (over grondrechten) af te schaffen. De staatscommissie verwacht dat dit **politici, bestuurders en overheidsmedewerkers dwingt om zich bewuster en explicieter te verhouden tot de grondbeginselen van de rechtsstaat**. Ze denkt dat dit effect niet alleen zal ontstaan door juridische procedures, maar dat de afschaffing vooral ook preventief zal werken. Het gaat om een staatsrechtelijke variant van 'vreemde ogen dwingen'. Afschaffing van het toetsingsverbod draagt bij aan een levendige constitutionele cultuur waarin staatsmachten elkaar controleren en bij de rechtsstatelijke les houden.



6

Geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.

“Veel gezinnen kunnen niet rondkomen”, vertelt een deelnemer aan het locatiedebat in Utrecht. “Er zijn zestig armoederegelingen en die zijn ingewikkeld. Heel veel mensen vragen het niet eens aan. Als je een fout maakt, krijg je een boete. Je bent bang om de boete te krijgen, je bent bang om terug te moeten betalen, waardoor veel mensen denken: laat maar zitten.”

Burgers die aangewezen zijn op ondersteuning van de overheid, ervaren regelingen als een ingewikkeld doolhof. Het is moeilijk om in het woud van regelingen en toeslagen de juiste weg te vinden en mocht je ergens een verkeerde afslag nemen, dan loopt alles vast en dreigen mogelijk sancties. Voor velen is het een zenuwslopend traject. Sommigen beginnen er niet eens aan, uit angst iets verkeerd te doen. Die complexiteit heeft de politiek overigens over zichzelf afgeroepen: hoe meer zij recht wil doen aan verschillen en bijzonderheden en hoe meer zij op voorhand oneigenlijk gebruik wil uitsluiten, hoe ingewikkelder regelingen worden. Vanuit ophef over incidenten blijft de politiek met nieuwe maatregelen komen. De bescherming tegen machtsmisbruik wordt op die momenten vaak uit het oog verloren.

De roep om tot een vereenvoudiging te komen, met minder regels en meer ruimte voor de uitvoering, klinkt al heel veel jaren. Er is een groot aantal rapporten over geschreven en de parlementaire enquêtecommissie over de toeslagen heeft dringende aanbevelingen gedaan. Maar de politiek, zowel Kamerleden als ministers en staatssecretarissen, maakt weinig aanstalten om een fundamenteel andere weg te kiezen. En de ministeries werken verkokerd.

Dat moet snel veranderen. Als de overheid niets doet, blijven mensen tussen wal en schip vallen vanwege regelingen die elkaar soms tegenwerken en die zij vanuit angst niet gebruiken.⁵ Vaak zijn dit mensen die hierdoor onder het bestaansminimum leven. Door stelsels eenvoudiger en toegankelijk te maken, door ze preciezer af te stemmen op vaardigheden van burgers, kan de overheid ook een actief begin maken om het vertrouwen van burgers te herwinnen.

Good practice: overheidsbrede loketten

In Amsterdam, Utrecht, Enschede en in een gemeentelijke samenwerking in West-Friesland zijn loketten waar medewerkers direct toegang hebben tot het netwerk van uitvoeringsorganisaties. Hier wordt samengewerkt door zeven uitvoeringsorganisaties: CAK, CJIB (Schuldenloket Rijk), DUO, IND, Toeslagen, SVB en UWV. Het netwerk bestaat uit directe telefonische lijnen (professionallijnen) en in sommige gevallen zijn er ook medewerkers van de uitvoeringsorganisaties ter plaatse.

De staatscommissie adviseert daarom om bij de start van een kabinet afspraken te maken over de vereenvoudigingsopgave:

- Wijs de vereenvoudigingsopgave aan als ‘groot project’⁶ en neem de betrouwbare burger als uitgangspunt bij de totstandkoming en vereenvoudiging van beleid en wetgeving.
- Neem als vertrekpunt dié knelpunten voor de burger waar de regelingen voor inkomensondersteuning samenkomen. (Alleen al het stelsel van sociale zekerheid bestaat uit een stapeling van tenminste veertien wetten en nog eens zestien regelingen en tegemoetkomingen!)
- Gebruik ervaringsdeskundigheid en kennis van de uitvoering bij het controleren van de voortgang van de vereenvoudiging.
- Bepaal welke wettelijke stelsels voor 2030 moeten zijn vereenvoudigd en met welke instrumenten wordt gestopt.
- Waarborg via een ministeriële commissie (met de minister-president als voorzitter) dat de betrokken vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties in strak tempo werken aan de vereenvoudiging.
- Kom als regering binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet in samenspraak met uitvoeringsorganisaties met een wetgevingsagenda voor de vereenvoudiging.

⁵ **Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen**

De Inspectie SZW (2021) schat de gemiddelde omvang van niet-gebruik in de algemene bijstand in Nederland op 35% (data uit 2018). Het niet-gebruik onder personen die volledig afhankelijk zijn van de bijstand is maximaal 15%. Bij personen die grotendeels (voor zo'n twee derde) van hun inkomen afhankelijk zijn van de bijstand, is het niet-gebruik geschat op 68%. (Bron: Wildeboer Schut & Hof, 2007; Inspectie SZW, 2021.)

⁶ Het parlement kan een ‘groot project’ aanwijzen. Dat krijgt dan extra aandacht van de Tweede Kamer en de verantwoordelijke ministers.

7

Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

Als uitvoeringsorganisaties en gemeenten in het belang van de burger willen handelen, ervaren zij nog te vaak drempels bij gegevensdeling. Dit heeft bijvoorbeeld tot de vreemde situatie geleid dat gegevens van burgers wél gedeeld werden voor fraudebestrijding, maar niet om gedupeerde ouders in het toeslagenschandaal te helpen. **Overheidsorganisaties worden door het ontbreken van wettelijke mogelijkheden én door een strikte interpretatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) ontmoedigd om samen te werken.**

Dit belemmert het terugdringen van het niet-gebruik van regelingen voor bestaanszekerheid. Burgers, zeker diegenen die op (inkomens) ondersteuning zijn aangewezen, zijn hierbij het kind van de rekening. Ook betekent het

momenteel dat voor iedere samenwerking opnieuw het wiel wordt uitgevonden en in sectorale wetten allerlei verschillende regimes ontstaan voor gegevensdeling. Dit draagt bij aan de ingewikkeldheid van regels voor inkomensondersteuning. **Er moet één grondslag komen voor proactieve samenwerking in het belang van burgers. Die grondslag moet opgenomen worden in een algemene regeling. Dit zal bijdragen aan eenduidigheid en kwaliteit op het gebied van gegevensdeling, met goede waarborgen voor de privacy van de burger.** Het uitgangspunt 'in het belang van de burger' betekent dat overheidsorganisaties deze gekoppelde gegevensbestanden niet mogen gebruiken om de burger in een slechtere positie te brengen.



8

Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming.

De toegang tot het recht voor burgers komt ernstig in de knel door grove tekorten in het stelsel van rechtshulp. De sociale advocatuur is de afgelopen jaren zo uitgedund dat er vrijwel geen boterham in te verdienen valt. Het aantal sociaal advocaten is sinds 2014 gestaag aan het teruglopen, terwijl het aantal toevoegingen (toewijzingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand) groeit: er is dus meer werk, dat met minder mensen gedaan moet worden.⁷ **De drempels om toegang te krijgen tot het recht, een grondbeginsel van de rechtsstaat, zijn daardoor flink hoger geworden. Om de toegankelijkheid te herstellen is een forse verhoging van de vergoedingen nodig.** Daarnaast moet de 'eerstelingsrechtshulp', zoals het Juridisch Loket en sociaal raadslieden, de mogelijkheid krijgen om burgers echt te helpen en niet enkel door te verwijzen. Rechtswinkels en andere vormen van kleinschalige informele rechtshulp zijn onmisbaar voor een dekkend systeem van rechtsbescherming. Zij dienen ondersteund te worden via een subsidieregeling, zodat de **infrastructuur van rechtsbescherming in heel het land verbetert en landelijke samenwerking een impuls krijgt.** Griffierecht mag niet ingezet worden om gaten in de begroting van Justitie en Veiligheid te dichten. De staatscommissie wil een verlaging van het griffierecht voor natuurlijke personen en onvermogenden.

Het is maatschappelijk en economisch van cruciaal belang 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 evaluatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden via burgerbelevingsonderzoeken en spiegelbijeenkomsten. Om mensgerichter te worden in de rechtspraak, dient de rechtsprekende macht bovendien periodiek te reflecteren op hoe rechterlijke uitspraken uitpakken voor burgers. Het op te richten Planbureau voor de rechtsstaat kan in dit alles een coördinerende rol vervullen.

Good practice: schuldenfunctionaris

In veel rechtszaken blijken mensen problematische schulden te hebben. Die juridische procedures lossen de problemen vaak niet op, maar maken ze eerder erger. Om deze 'juridische escalatie' zoveel mogelijk te voorkomen, zijn enkele rechtbanken een pilot begonnen waarin ze een schuldenfunctionaris inzetten. Deze werkt als schakel tussen de rechtsprekende macht en de gemeentelijke schuldhulpverlening. De schuldenfunctionaris verwijst rechtzoekenden met problematische schulden door naar een centraal aanspreekpunt bij de gemeente van hun woonplaats. De rechtzoekende krijgt daar zo snel mogelijk een afspraak om hulp te krijgen bij de schuldenproblematiek. Uit evaluatie van de pilot blijkt dat dit goed werkt en de rechtbanken inmiddels met een schuldenfunctionaris werken.

“Het heeft uiteindelijk dertig jaar geduurd voordat ik de Nederlandse nationaliteit kreeg.”

Batya Brown

Batya kreeg niet de rechtsbescherming die ze nodig had



⁷ Het aantal toevoegingen steeg sinds 2021 van 347.815 naar 371.7540 (2022) tot 395.151 in 2023. Een stijging van 14% in twee jaar. Het aantal advocaten in het stelsel van rechtsbijstand daalde van 7603 in 2014 naar 5971 in 2023. Zie hierover Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2022: Met ketenpartners stappen zetten', rvr.org, 27 maart 2023 en Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2023 | Rechtsbijstand, bewindvoerders, tolken en vertalers', rvr.org.

9

Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

Veel burgers, zo blijkt ook uit de gesprekken die de staatscommissie heeft gevoerd, ervaren inspraakprocedures als een wassen neus. Zij hebben de indruk dat de uitkomst op voorhand al vaststaat. Dit wantrouwen vormt de voedingsbodem voor (al dan niet juridisch) verzet tegen de overheid. Maar rechtsbescherming van burgers begint of zou moeten beginnen bij het eerste contact tussen burger en overheid. Hiervoor heeft de staatscommissie de volgende adviezen:

- Begin met een open agenda.
- Zet in op goed contact, vertrouwen en luisteren. Meer contact = minder conflict.
- Wees vanaf de start gericht op conflictoplossing en blijf dat ook in de bezwaarfase. Dat betekent: hoor- en wederhoor en serieuze heroverweging van het voorgenomen besluit. Voorkom daarmee zoveel mogelijk dat burgers onnodig de belastende gang naar de rechter tegen de overheid moeten maken.

Opvolging van deze adviezen zal niet verhinderen dat burgers en overheid elkaar blijven tegenkomen in de procedures van het bestuursrecht. Maar naar verwachting zal dit wel minder gebeuren en beter verlopen. Nu nog gaat de overheid soms verder dan nodig in procedures. Bijvoorbeeld door in (hoger) beroep te gaan, terwijl het belang daarvan niet opweegt tegen de belasting die dit veroorzaakt bij de betreffende burger. De burger wordt een tegenstander die verslagen moet worden. **Door juridische procedures verdampt vaak de bereidheid om er samen uit te komen.** De overheid heeft het rechtsstatelijk kompas (zie aanbeveling 2) dan zo ongeveer overboord gegooid.

In zulke situaties moeten overheden kritisch op zichzelf blijven. Daarnaast zijn er ook wettelijke instrumenten nodig. Introduceer in het bestuursrecht een instrument dat vergelijkbaar is met cassatie in het belang der wet. Creëer daarnaast de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste rechter in het bestuursrecht. Dan kan de overheid wel zekerheid krijgen over de rechtmatigheid van haar handelen, maar wordt de burger er niet mee belast.

Good practice: Huis van het Recht

In Heerlen werken het sociaal domein, woningcorporaties, de schuldhulpverlening en het juridisch domein samen in een Huis van het Recht. Met succes: slechts twee van de 281 zaken in de periode 2020- juni 2022 komen bij de rechter terecht; de rest wordt opgelost via intensieve samenwerking in het netwerk. Uitgangspunt in de samenwerking is dat het niet moet uitmaken bij welk loket de burger aanklopt.⁸

“Keer op keer leverde ik de bewijsstukken aan. Ik heb mezelf zo vaak moeten herhalen. De overheid maakte een fout en bestempelde mij als fraudeur. Vervolgens ben ik het die jarenlang bezig is met het rechtzetten van die fout.”

Meyra

Gedupeerde toeslagenschandaal



⁸ S. Lutter e.a. 'Evaluatie pilot. Huis van het Recht Heerlen', 6 juni 2023 (bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31753, nr. 270).

10

Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.



Burgerpanel

Op welke manier word ik betrokken bij beleid, wetten en regels die mij raken?

De burgers in het burgerpanel waren bereid om tijd te maken en mee te denken over beleid, wetten en regels die hen en mensen als zichzelf raken. De overheid benut het burgerperspectief volgens het panel nog niet (genoeg), met alle gevolgen van dien. Volgens het burgerpanel houden wetten en regels onvoldoende rekening met de praktijk en de ervaring van burgers. Deelnemers wilden dat er bij nieuwe wet- en regelgeving een verplicht, representatief burgerpanel komt. Zij adviseerden ook om ervaringsdeskundigen altijd te betrekken bij wet- en regelgeving. En om gebruik te maken van de wijsheid in de buurten en wijken, met behulp van sleutelfiguren. De burgers in het burgerpanel zeiden dat ze deel willen uitmaken van de oplossing. Als de overheid hen vertrouwt om daaraan bij te dragen, is dat een eerste stap in het herstel van hun vertrouwen in de overheid.

Het is de taak van de rechter om te toetsen aan het recht. In de bestuursrechtspraak gebeurt dit niet altijd. Zo is er nog geen volledige toetsing aan rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel. Ingewikkelde redeneringen over het evenredigheidsbeginsel moeten worden vervangen door een heldere lijn die uitgaat van de gebondenheid van het overheidsbestuur aan het recht, met inbegrip van rechtsbeginselen. **De bestuursrechter moet de door jurisprudentie ingekaderde rechtmatigheidstoets verbreden; er moet een bredere toetsing aan het recht komen, met inbegrip van toetsing aan rechtsbeginselen.** De staatscommissie roept de rechtsprekende macht op om aan die verbreding actief invulling te geven. Daar is extra reden voor, nu er een ontwikkeling in gang is gezet waarin meer aandacht is voor constitutionele toetsing, zowel door de Tweede Kamer als door de regering.

“Ik heb nul vertrouwen in de overheid. Ik verwacht dat dit rapport rechtstreeks door de shredder gaat.”

Jeffrey Hulsebosch

Jeffrey zocht steun, maar verdwaalde in een lokettenjungle



De rechtsstaat is een politiek werkwoord: leg commitment aan verbeteringen vast in een actieve rechtsstaatagenda.

Opmerkelijk veel burgers die de staatscommissie sprak, toonden een uitgesproken pessimisme over de vraag of er echt wat zou veranderen. Sommige gespreksdeelnemers spraken onomwonden hun verwachting uit dat ook dit advies van de staatscommissie wel in de spreekwoordelijke bureaulade zou belanden.

Die negatieve houding hebben parlement, regering en overheidsorganen voor een groot deel over zichzelf afgeroepen, door essentiële rechtsstatelijke principes terzijde te schuiven of te verwaarlozen. Daarmee erodeerde de rechtsstaat. Economische en financiële overwegingen hadden te veel de overhand. De rechtsstaat is geen bedrijf, maar dat lijkt de overheid de laatste jaren te vaak uit het oog te zijn verloren.

Opgejaagd door ernstige ontsporingen, zoals het toeslagenschandaal en de behandeling van aardbevingsslachtoffers in Groningen, lijken het parlement en de regering echter tot inkeer te komen. Het besef groeit dat nonchalance en onverschilligheid over wezenlijke principes van de rechtsstaat het vertrouwen in de overheid systematisch ondermijnen.

De Staatscommissie rechtsstaat doet met dit adviesrapport een dringende oproep aan het parlement en de regering om eensgezind te werken aan het dichten van de kloof tussen burger en overheid en aan het inlossen van de belofte van de rechtsstaat. Maak een einde aan de harde werkelijkheid waarin een grote groep burgers op dit moment leeft door de verwaarlozing van die rechtsstaat. De burger verdient dit. De overheid moet zich niet langer passief opstellen richting de rechtsstaat, maar de basisprincipes van deze rechtsstaat omarmen en navolgen. De rechtsstaat is een politiek werkwoord.

Daadwerkelijke vooruitgang krijgt het meest overtuigend vorm door op basis van de verbetervoorstellen van de staatscommissie een rechtsstaatagenda op te stellen. Hierin bespreken de regering, het parlement en de rechtsprekende macht welke stappen zij ieder de komende jaren gaan zetten om de rechtsstaat weer de plek te laten innemen die hem toebehoort: in het hart van het handelen en de besluitvorming van de overheid. Deze centrale plek is geen overbodige luxe. Ze is cruciaal om het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en overheid te herstellen.

COLOFON

De gebroken belofte van de rechtsstaat.

Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger.

© 2024 Staatscommissie rechtsstaat

Overname van teksten uit dit advies is toegestaan,
indien daarbij de bron wordt vermeld.

Aanbevolen citeerwijze: Staatscommissie rechtsstaat,
De gebroken belofte van de rechtsstaat.
Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger (2024), p.

Tekst: Staatscommissie rechtsstaat

Vormgeving en redactie: Public cinema

Fotografie: Marieke Duijsters, Sushilla Kouwen,
Kick Smeets, Lambert de Jong

ISBN 9789090386249

NUR 820