

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

T

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2023

Hierbij bied ik u in afschrift aan, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de heden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden voortgangsrapportage inzake het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie), de «Opinion on the Legal Protection of Citizens» aangaande Nederland, dat op 18 oktober 2021 openbaar is gemaakt.¹

Met deze brief kom ik de toezegging na, die ik tijdens het notaoverleg van 30 mei 2022 deed, om de Tweede Kamer na een jaar te informeren over de wijze waarop het kabinet de aanbevelingen van de Venetiëcommissie verder uitgevoerd heeft.² Ik acht het van belang dat ook uw Kamer hiervan kennis neemt.

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

¹ *The Netherlands – Opinion on the Legal protection of Citizens*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 510, nr. 85. Hierna: het rapport.

² *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279, nr. 717.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2023

1. Inleiding

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de voortgangsrapportage inzake het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie), de «Opinion on the Legal Protection of Citizens» aangaande Nederland, dat op 18 oktober 2021 openbaar is gemaakt.³ Met deze brief kom ik de toezegging na, die ik tijdens het notaoverleg van 30 mei 2022 deed, om uw Kamer na een jaar te informeren over de wijze waarop het kabinet de aanbevelingen van de Venetiëcommissie verder uitgevoerd heeft.⁴

In de kabinetsreactie op voornoemd rapport is aandacht besteed aan het belang van het rapport en de daaruit voortvloeiende veertien voorstellen die de Venetiëcommissie doet voor mogelijke hervormingen in de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.⁵ Voor de volledigheid is een Nederlandse vertaling van de aanbevelingen, die voor het gemak genummerd zijn, bijgevoegd. Zoals in de kabinetsreactie reeds uiteen gezet, zijn er van de veertien voorstellen elf die – al dan niet gedeeltelijk – het kabinet aangaan.⁶

2. Voortgang op de aanbevelingen van de Venetiëcommissie

De relevante aanbevelingen zijn in voornoemde kabinetsreactie verdeeld in de volgende categorieën en komen in deze brief in dezelfde structuur aan bod:

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

Wetgevingsproces

Ten aanzien van het wetgevingsproces heeft de Venetiëcommissie opgemerkt dat Nederland een uitgebreid systeem heeft voor het beoordelen van wetsontwerpen.⁷ Toch werkte dit systeem niet goed in de situatie rond de kinderopvangtoeslag. In deze context heeft de Venetiëcommissie vier aanbevelingen gedaan ten aanzien van het wetgevingsproces, die eraan kunnen bijdragen herhaling te voorkomen.

Met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces is de afgelopen tijd een aantal stappen gezet. Zo is uw Kamer bij brief van 11 juli 2022 en door het nadien gevoerde schriftelijke overleg nader geïnformeerd over de inventarisatie van hardvochtigheden in wetgeving

³ *The Netherlands – Opinion on the Legal protection of Citizens*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 510, nr. 85. Hierna: het rapport.

⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279, nr. 717.

⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279 en 35 510, nr. 708.

Voorgenoemde conclusies van de Venetiëcommissie zijn te vinden in paras. 134–137 van het rapport.

⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 279 en 35 510, nr. 708, p. 2 en 3.

⁷ Rapport Venetiëcommissie, para. 41.

op de diverse beleidsterreinen.⁸ Bij het opstellen van wetten en regels moet worden nagedacht over en toegelicht hoe hardheden bij de uitvoering kunnen worden voorkomen of tegengegaan. Van belang is dat daarbij een realistisch mensbeeld wordt gehanteerd. De menselijke maat moet tot uitdrukking komen in de normstelling. Om dit mogelijk te maken is vereist dat in de voorbereidingsfase een maximale inspanning wordt geleverd, zodat alle denkbare gevallen waarop de norm van toepassing kan zijn in beeld worden gebracht en van een adequate respons worden voorzien. Dat kan zijn door meer categorisering in de normstelling toe te passen of door op specifieke onderdelen van de regeling meer beslissruimte aan het bestuursorgaan toe te kennen. In voornoemde brief staat ook een visie op het gebruik van hardheidsclausules. Een hardheidsclausule is met name bruikbaar als onderdeel van wetgeving waarin ervoor gekozen is om een te bewerkstelligen uitkomst of resultaat dwingend voor te schrijven, dus zonder beslissruimte voor het bestuursorgaan. In het geval die uitkomst of dat resultaat, gelet op het doel of de strekking van de wetgeving, onverhoopt zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan een hardheidsclausule soelaas bieden. Dergelijke clausules mogen evenwel niet dienen als panacee voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetgeving. Het kabinet is voornemens om deze visie op het gebruik van hardheidsclausules uit te werken in een wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Tegelijk met deze wijziging zal in de Aanwijzingen ook het belang van evenredige wetgeving worden onderstreept. Deze wijzigingen zullen naar verwachting op korte termijn naar de Afdeling advisering van de Raad van State worden gezonden en in de tweede helft van dit jaar in werking treden.

Ter versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving is dit voorjaar voorts het Beleidskompas geïntroduceerd. Hierover is de Tweede Kamer op 20 oktober 2022 geïnformeerd.⁹ Het Beleidskompas draagt bij aan het vroegtijdig nadenken over de gevolgen van beleid en wetgeving voor verschillende doelgroepen, het doenvermogen van burgers en de praktische uitvoerbaarheid. In dit kader wordt vanuit de Ontwikkelagenda Rijksdienst ingezet op praktijkgericht werken: door met de mensen en uitvoeringsorganisaties waar het om gaat in gesprek te gaan, wordt beleid gemaakt dat werkt voor de burger en dat uitvoerbaar is. Bij brief van 16 december 2022 heeft de Minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen opzet en planning van de Staat van de wetgevingskwaliteit: een tweejaarlijkse verslaglegging die reflecties biedt op de ontwikkelingen in de rijksbrede wetgevingskwaliteit.¹⁰ De eerste editie wordt naar verwachting in de tweede helft van 2023 aan de beide Kamers aangeboden. Verder wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van de doenvermogenstoets en is een nieuw Toetsingskader opgesteld ter versterking van de rijksbrede wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹¹ Op 23 september 2022 heeft de Minister voor Rechtsbescherming u geïnformeerd over de stand van zaken van de invoeringstoets.¹² In 2022 en 2023 worden, verdeeld over diverse overheidsorganisaties, naar verwachting enkele tientallen

⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 510, nr. 102. In het daaropvolgende schriftelijke overleg (*Kamerstukken II 2021/22*, 35 510, nr. 112) is in het antwoord op vraag 17 aangegeven wat de stand van zaken was bij de doorlichting van wetgeving op hardvochtige effecten. Recent heeft ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief gestuurd over de inventarisatie van mogelijke hardvochtigheden (*Kamerstukken II 2022/23*, 29 362, nr. 324).

⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VI, nr. 10.

¹⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VI, nr. 111.

¹¹ Het toetsingskader is beschikbaar op <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/toetsingsinstanties/jenv-rijksbrede-wetgevingstoetsing>.

¹² *Kamerstukken II 2022/23*, 35 510, nr. 103.

invoeringstoetsen uitgevoerd. De ervaringen die worden opgedaan worden gedeeld in het Netwerk invoeringstoets waardoor anderen weer onderbouwd keuzes kunnen maken voor de inrichting van hun invoeringstoets. Hiermee moet sneller na inwerkingtreding van nieuwe wetgeving al duidelijk worden hoe een regeling uitpakt voor de burgers, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld en voor de uitvoerende instanties.

Begin dit jaar is voorts het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht in preconsultatie gebracht. Het wetsvoorstel is ter informatie aan de Kamer gezonden.¹³ Hierbij is gezien hoe in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de rechtspositie van de burger bij overheidshandelen kan worden versterkt. Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer «responsief» te maken. Een deel van deze aanpassingen bestaat uit codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur of uitwerkingen daarvan. Zo wordt voorgesteld om het dienstbaarheidsbeginsel te codificeren door een bepaling op te nemen die bestuursorganen verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van hun taken. Verder wordt voorgesteld om de uitzonderingen op de hoorplicht, die een uitwerking is van het formele zorgvuldigheidsbeginsel, voorafgaand aan het nemen van financiële beschikkingen te beperken. Ook bevat het wetsvoorstel een aanvulling op de codificatie van het motiveringsbeginsel, door de toevoeging dat de motivering van besluiten ook begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbenden. Een afzonderlijke bijlage bij het wetsvoorstel bevat als discussiestuk een voorstel tot versterking van het evenredigheidsbeginsel door artikel 3:4, tweede lid, van de Awb van toepassing te laten zijn op gebonden bevoegdheden in formele wetten.¹⁴ Inmiddels is de preconsultatie afgesloten en worden de opbrengsten hiervan geïnventariseerd en verwerkt. De volgende stap is dat het wetsvoorstel in (internet)consultatie wordt gegeven.

Toegang tot informatie

Met betrekking tot de toegang tot informatie van het parlement vindt de Venetiëcommissie onder andere dat het informatierecht van artikel 68 van de Grondwet praktisch en doeltreffend moet worden gemaakt. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement. Dat betreft zowel het actief informeren van de Kamers als het reageren op informatieverzoeken van een of meer Kamerleden. Uitgangspunt daarbij is dat informatievoorziening tijdig, open en compleet is.

Hiertoe worden sinds Prinsjesdag 2022 in beginsel bij alle Kamerstukken de bijbehorende beslisnota's openbaar gemaakt.¹⁵ Deze maatregel vult de werkwijze verder aan die sinds 1 juli 2021 geldt, waarbij bij Kamerstukken over wetgeving en bij beleidsvormende brieven aan de Kamer de onderliggende beslisnota's worden meegestuurd.¹⁶ Hiermee wordt beoogd meer openheid te geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. In deze nota's worden persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren bovendien niet meer gelakt. Op deze wijze zijn al duizenden beslisnota's aan uw Kamer verstrekt. Daarnaast is het sinds oktober 2020 kabinetsbeleid dat gerichte verzoeken om specifieke documenten vanuit de Kamers worden gehonoreerd.¹⁷

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 763.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 763.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 28 362, nr. 59.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 56.

¹⁷ Stcrt. 2020, 52392, p. 7.

Los van dit soort concrete maatregelen geldt dat een goede informatievoorziening iets is dat bewindspersonen vooral in de praktijk zullen moeten waarmaken. Het kabinet hecht eraan over de informatievoorziening met het parlement in dialoog te blijven om goed in beeld te houden waar nog eventuele aanvullende informatiebehoefte ligt en te bezien hoe daar vanuit het kabinet op kan worden ingespeeld.

De Venetiëcommissie heeft daarnaast aanbevolen dat informatiestromen binnen overheidsdiensten en tot op ministerieel niveau, met name over kwesties die tegen het huidige beleid ingaan, moeten worden verbeterd. De kabinetsreactie deelt de constatering dat de informatievoorziening, openbaarmaking van de overheid en de bijbehorende informatiehuishouding structureel verbeterd moeten worden om situaties zoals beschreven in het rapport «Ongekend Onrecht» in de toekomst te voorkomen.¹⁸ Hieronder worden de meerdere trajecten die lopen en bijdragen aan het verbeteren van de informatiestromen toegelicht.

Vanuit het rijksbrede programma Open Overheid wordt integraal gestuurd op de gewenste verbetering van de informatiehuishouding en openbaarmaking (actief en op verzoek). Het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding, dat voor Prinsjesdag naar uw Kamer wordt gestuurd, beschrijft uitgebreid welke maatregelen we verder nemen om de gewenste verbetering te realiseren. We werken nu aan het verbeteren van de informatiehuishouding door maatregelen te nemen op het gebied van kennis, kunde, capaciteit van medewerkers, werkprocessen/beleid, IT-systemen en bestuur en naleving. Voorbeelden hiervan zijn het aantrekken van meer informatieadviseurs door arbeidsmarktcampagnes, het aanbieden van workshops en opleidingen, het blijvend bewaren van websites van de Rijksoverheid en de aanschaf van nieuwe zoek- en vindsoftware en laksoftware. Ook zijn bij ministeries contactpersonen voor de Wet open overheid (Woo) aangesteld. Deze contactpersonen kunnen vragen beantwoorden van bijvoorbeeld burgers, journalisten en bedrijven over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.

De Archiefwet speelt daarnaast een belangrijke rol bij de verbetering van de informatiehuishouding. De Archiefwet is de kaderwet die de regels voor goed beheer van overheidsinformatie geeft: basisregels die organisaties moeten toepassen om te komen tot goed beheer, selectie en overbrenging van overheidsinformatie. Omdat de huidige Archiefwet nog erg gericht is op papieren informatiestromen herziet het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap op dit moment de wet. Het doel van deze herziening is om duurzaam (digitaal) informatiebeheer te bevorderen en overheidsorganisaties te stimuleren om al bij het opstellen en de ontvangst van informatie te zorgen voor goed informatiebeheer.

Voorts is met de inwerkingtreding van de Woo het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) opgericht. Het ACOI adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Daarnaast is er een regeringscommissaris Informatiehuishouding aangesteld die periodiek, onafhankelijk en op verzoek aan de Kamer over de voortgang en knelpunten ten aanzien van de informatiehuishouding rapporteert. Uw Kamer ontvangt binnenkort een uitgebreide tussenrapportage waarin de bevindingen en de aandachtspunten van de regeringscommissaris worden gepresenteerd. Recent hebben zowel het ACOI als de regeringscommissaris Informatiehuishouding een advies uitgebracht over het

¹⁸ Het verbeteren van de omgang met overheidsinformatie is ook benoemd in de door het kabinet gepubliceerde werkagenda «waardengedreven digitaliseren». Verder heeft informatie- en gegevenshuishouding in de I-Strategie Rijk 2021–2025 een prominente plek gekregen.

beheren en bewaren van chatberichten bij de Rijksoverheid. Het kabinet heeft de aanbevelingen uit dit advies overgenomen.¹⁹

De specifieke eisen en verantwoordelijkheden voor de gegevens, informatie en algoritmes van overheidsorganisaties worden met de verplichte komst van de Chief Data Officer(s) (CDO's) verder geformaliseerd en geüniformeerd. Er wordt een CDO-stelsel ingericht, inclusief functie(beschrijving), bijbehorend gremium en een gezamenlijke agenda. Tot slot worden de wettelijke eisen op het gebied van metadatering, een randvoorwaarde om informatie beter te kunnen vinden en uitwisselen, aangescherpt via de herziening van de Wet hergebruik overheidsinformatie en wordt er toegewerkt naar een uniforme metadata standaard (MDTO) voor alle bestuurslagen.²⁰

Vanuit het programma «Grenzeloos Samenwerken» wordt daarnaast het ethisch vermogen van ambtenaren op alle niveaus versterkt. Om bewindspersonen goed te kunnen adviseren, dienen rijksambtenaren de mogelijkheid te hebben belangen zorgvuldig af te wegen. Dat kan alleen wanneer ambtenaren een ander geluid kunnen laten horen als dat nodig is. Met diverse workshops en dialogen wordt geoefend met het laten horen van en omgaan met tegengeluiden en gewerkt aan een open en veilige gesprekscultuur. Het doel hiervan is het creëren van bewustzijn over en het bespreekbaar maken van gedrag. Aanvullend is een aanpak ontwikkeld om gestructureerd in gesprek te gaan over dilemma's in het werk en zo de omgang rondom openbaarheid te verbeteren.

Het is belangrijk om ook het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering te versterken. Samen met de Standen van de Uitvoering en/of knelpuntenbrieven, die inmiddels door meer dan 20 publieke dienstverleners zijn opgesteld, vormt de Staat van de Uitvoering een belangrijke impuls voor het gesprek over dilemma's die spelen op dit punt.²¹ Uit de op 18 januari 2023 aan uw Kamer aangeboden Staat van de Uitvoering blijkt dat er veel goed gaat in de publieke dienstverlening.²² Burgers en ondernemers worden doorgaans goed geholpen. Maar, zo blijkt uit deze eerste rapportage, er zijn redenen tot zorg over de toekomstbestendigheid van de publieke dienstverlening in ons land. Geconstateerd wordt dat de bestaande complexiteit het grootste knelpunt is in de uitvoering. Het kabinet onderschrijft de indringende analyse en de knelpunten in de Staat van de Uitvoering. Haar reactie op de rapportage is, door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en mijzelf, op 16 juni 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.²³

Ten slotte behandelt de Venetiëcommissie de mogelijkheid tot verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten. In de kabinetsreactie van vorig jaar werd reeds verwezen naar het feit dat dit thema expliciet onderdeel zou zijn van de opdracht van de toen nog in te stellen staatscommissie rechtsstaat. Deze staatscommissie is inmiddels formeel ingesteld bij publicatie van het instellingsbesluit van 13 maart 2023.²⁴ Als voorzitter van de staatscommissie is benoemd prof. dr. H.R.B.M. (Henk) Kummeling. De staatscommissie heeft tot taak om concrete maatregelen voor te stellen om het functioneren van de drie staatsmachten en hun

¹⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 152.

²⁰ *Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren*, p. 40, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 26 642, nr. 940.

²¹ Zie voor een overzicht van de Standen van de Uitvoering 2022: *Staat van de Uitvoering 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29 362, nr. 321.

²² *Kamerstukken II 2022/23*, 29 362, nr. 321.

²³ Zie bijlage bij *Kamerstukken I 2022/23*, 31 731, nr. M.

²⁴ *Stcrt.* 2023, 7635.

onderlinge verhouding in de praktijk te versterken en zal voor 1 juni 2024 haar advies aanbieden aan regering, parlement en rechtspraak.

In het kader van de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten wijst de Venetiëcommissie ook op de toegevoegde waarde van de publicatie van rechterlijke uitspraken. Sinds eind 2021 geeft de Raad voor de rechtspraak met het programma «Meer en verantwoord publiceren» uitvoering aan het streven om het merendeel van de rechterlijke uitspraken online te publiceren. Omdat een wettelijke regeling dit streven verder kan ondersteunen, zijn de beleidsmatige voorbereidingen van een wetstraject ter hand genomen. In verband met de uitvoeringslasten rondom het pseudonimiseren van de uitspraken worden door de rechtspraak digitale pseudonimiseringstools ontwikkeld.²⁵

Positie van de burger

De Venetiëcommissie heeft in haar rapport terecht aandacht gevraagd voor de verbetering van de rechtspositie van de burger in onze rechtsstaat en verwijst daarbij onder andere naar de toegang tot relevante informatie en klachtprocedures voor individuen. In lijn met de aandachtspunten van de Venetiëcommissie, heeft het kabinet op dit vlak een aantal stappen gezet ter verbetering.

Zo wordt met de Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer – die op 9 mei 2023 door de Eerste Kamer is aangenomen – voor overheidsorganisaties een zorgplicht geïntroduceerd die haar verplicht om zorg te dragen voor passende ondersteuning aan burgers bij al het verkeer met dat bestuursorgaan (ook niet-elektronisch).

Het kabinet werkt daarnaast aan de nadere vormgeving van de ondersteunings-structuur voor (al dan niet) tijdelijk kwetsbare burgers en ondernemers. Bestaande en nieuwe programma's worden hierin meegenomen, zoals de Informatiepunten Digitale Overheid en de overheidsbrede loketten. Bij deze loketten neemt een overheidsdienstverlener de coördinatie op zich als er meer uitvoeringsorganisaties betrokken zijn met directe lijnen naar die uitvoeringsorganisaties om burgers helpen. Er lopen momenteel drie praktijkinitiatieven met dergelijke loketten, in Amsterdam, Utrecht en Enschede. Eind dit jaar volgt een advies over de inrichting van deze loketten en mogelijke landelijke uitrol.

Binnen het overheidsbrede programma «Werk aan Uitvoering» (WaU) wordt gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en ondernemers, het verstevigen van de verbinding tussen beleid en uitvoering en het versterken van de kracht van de uitvoering om recht te doen aan wat burgers en ondernemers nodig hebben. In het WaU-programma wordt het centraal stellen van de menselijke maat in dienstverlening uitgewerkt en is het komen tot betere wet- en regelgeving een belangrijke prioriteit, waarbij het perspectief van burgers en ondernemers is meegenomen en er oog is voor de uitvoerbaarheid en het reduceren van complexiteit. Over de voortgang op dit programma wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

Voor het verder verbeteren van klacht- en bezwaarprocedures wordt dit najaar in samenwerking met een aantal gemeenten een basis gelegd voor een landelijk implementeerbaar informeel en laagdrempelig digitaal bezwarenplatform waarmee zowel burgers als overheden worden ondersteund.

²⁵ Zie brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 28 juni 2023, kenmerk 4562722.

Eerder in deze brief is reeds gerefereerd aan het feit dat de staatscommissie rechtsstaat met haar werkzaamheden gestart is. De positie van de burger is centraal gesteld in het instellingsbesluit van deze commissie.²⁶ De advisering dient vanuit het burgerperspectief te gebeuren en de staatscommissie zal bij haar werkzaamheden werkwijzen toepassen die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren. In het rapport zal de commissie zichtbaar maken hoe deze inbreng geleverd is en tot uitdrukking is gebracht in haar analyse en voorstellen. Het advies heeft uiteindelijk onder andere als doel om 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. Zoals gezegd zal de commissie voor 1 juni 2024 haar advies aanbieden aan regering, parlement en rechtspraak.

Kunstmatige Intelligentie (AI)

De Venetiëcommissie gaat in haar rapport in op de rol die het gebruik van AI gespeeld heeft bij de gebeurtenissen rondom de kinderopvang-toeslag.²⁷ Als gevolg hiervan raadt de ze aan dat de uitvoerende macht, de Autoriteit Persoonsgegevens en andere relevante organen de ontwikkelingen op het gebied van AI op de voet moeten volgen, en nieuwe ontwikkelingen betrokken moeten worden bij het ontwerpen van nieuwe AI-systemen en wanneer bestaande systemen worden herzien.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie op de voet. Zo wordt gewerkt aan een kabinetsbrede visie op generatieve AI, waarin zowel risico's als kansen van deze nieuwe technologie in kaart worden gebracht. We zijn betrokken bij de onderhandelingen van de AI Verordening binnen de Europese Unie en het AI verdrag van de Raad van Europa. Zo zorgen we ook op Europees niveau voor wettelijke regulering van de ontwikkeling van en het gebruik van AI-systemen.

Daarnaast worden er instrumenten en werkwijzen ontwikkeld om te komen tot een verantwoorde inzet van algoritmes en AI-systemen bij de overheid en daarbuiten. Op die manier worden er praktische handvatten geboden voor de toepassing van wetgeving. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een implementatiekader voor toepassing van algoritmes door de overheid. Ook de bekendheid van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde instrumenten, het Impact Assessment Mensenrechten en algoritmes (IAMA) en de handreiking non-discriminatie by design, neemt toe. Zo blijkt uit recent onderzoek van de Auditdienst Rijk, naar de bekendheid van de handreiking non-discriminatie, dat driekwart van de respondenten bekend is met het bestaan van de handreiking.²⁸ Ongeveer de helft van de respondenten had ook echt actief kennisgenomen van de inhoud van de handreiking. Verder is in december 2022 het algoritmeregister voor de overheid gelanceerd. Daarin publiceren overheidsorganisaties de impactvolle algoritmes die zij gebruiken.

²⁶ *Stcrt.* 2023, 7635.

²⁷ Rapport Venetiëcommissie, paras. 93–99.

²⁸ Het betreffende rapport van de Audit Dienst Rijk, over de bekendheid van de Handreiking non-discriminatie, is als bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 7 juli 2023 (kenmerk 2023-0000390213) aan uw Kamer aangeboden.

Ten slotte werken we aan versteviging van het toezicht op het gebied van algoritmes door de oprichting van een algoritmetoezichthouder, die in januari 2023 is gelanceerd in de vorm van de directie Coördinatie Algoritmes bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).²⁹

Constitutionele toetsing

Zoals de Venetiëcommissie heeft opgemerkt is Nederland de enige lidstaat van de Raad van Europa die constitutionele toetsing van wetten door de rechter uitsluit.³⁰ Hoewel dit volgens de Venetiëcommissie in de meeste gevallen geen problemen oplevert, stelt ze toch voor dat zou kunnen worden overwogen om het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet te wijzigen, of dat andere mechanismen voor constitutionele toetsing zouden moeten worden ingevoerd.³¹ Met een analyse van de mogelijkheden is een begin gemaakt door het vorige kabinet, naar aanleiding van diverse toezeggingen om een grondwetstraject tot herziening van artikel 120 Grondwet technisch voor te bereiden. In de kabinetsreactie is aangegeven dat het nieuwe kabinet de nadere uitwerking van constitutionele toetsing ter hand zal nemen. Daartoe is eerst een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer gestuurd.³²

Deze hoofdlijnenbrief, waarin wordt ingegaan op de verschillende aspecten en mogelijkheden van constitutionele toetsing, is op 1 juli 2022 aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer gestuurd.³³ In de hoofdlijnenbrief worden de verschillende opties voor de invoering van constitutionele toetsing afgewogen. Het kabinet licht hierbij toe waarom het de voorkeur geeft aan de invoering van gespreide, *ex post* toetsing door de rechter van formele wetten aan klassieke vrijheidsrechten, met juridisch bindende uitspraken tot gevolg. Daarbij heeft het kabinet als voorkeur uitgesproken dat bij geconstateerde strijd tussen een wettelijke bepaling en de Grondwet de rechter de wettelijke bepaling buiten toepassing kan laten.

Op 19 april 2023 vond een commissiedebat plaats over de hoofdlijnenbrief. Ik heb tijdens het debat de toezegging gedaan rond de zomer van 2023 een brief naar uw Kamer te sturen met daarin een lijst van de klassieke grondrechten waaraan zal kunnen worden getoetst. Tijdens het commissiedebat heb ik voorts aangegeven een verdiepend onderzoek te (laten) doen naar de grondwettelijke beperkingssystematiek.³⁴ Verder heeft het Kamerlid Omtzigt voorafgaand aan het commissiedebat een initiatiefnota ingediend met enkele voorstellen voor aanpassing van het voorstel.³⁵ Het kabinet neemt deze voorstellen in overweging en komt zo snel mogelijk met een reactie. Tot slot is tijdens dit commissiedebat de wens uitgesproken voor het einde van het kalenderjaar een wetsvoorstel in consultatie te brengen. Hiermee hoopt het kabinet tegemoet te komen aan het tijdens het commissiedebat geuite verzoek van de Kamer om spoedig met een wetsvoorstel te komen.

²⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 26 643, nr. 953.

³⁰ *The Netherlands – Opinion on the Legal protection of Citizens*, par. 125, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35 510, nr. 85.

³¹ *The Netherlands – Opinion on the Legal protection of Citizens*, par. 127, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35 510, nr. 85.

³² *Kamerstukken II 2021/22*, 29 279 en 35 510, nr. 708, p. 12.

³³ *Kamerstukken II 2021/22*, 34 430, nr. AE, p. 12.

³⁴ Nadien is op 30 mei jl. de motie Omtzigt c.s. aangenomen over het meenemen van de aanpassing van de beperkingssystematiek van de Grondwet bij de consultatie over wijziging van artikel 120 van de Grondwet. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 165.

³⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 344, nr. 2.

3. Conclusie

Het rapport van de Venetiëcommissie heeft belangrijke stof tot nadenken gegeven met betrekking tot de verbetering van de rechtsstaat in Nederland en heeft het kabinet aangespoord de verwezenlijking van deze verbetering voort te zetten. Met deze voortgangsrapportage heb ik getracht tegemoet te komen aan de wens om inzicht te krijgen in de concrete maatregelen die in deze context genomen zijn.

Tijdens het notaoverleg van 30 mei 2022 heb ik toegezegd een kopie van deze voortgangsrapportage aan de Venetiëcommissie te zullen sturen met daarbij een verzoek om reactie. Zodra de Engelse vertaling van deze brief beschikbaar is, zal ik dit doen. Ik hecht er waarde aan de mening van de Venetiëcommissie te krijgen over de door Nederland ingezette maatregelen. Uiteraard houd ik uw Kamer op de hoogte van de reactie van de Venetiëcommissie.

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