

De democratische rechtsorde

Een agenda voor afspraken ten behoeve van herstel en versterking van de democratische rechtsorde

De opdracht aan de informateur omvat een derde deel dat vraagt “na te gaan welke afspraken er bij voorrang gemaakt moeten worden om de democratische rechtsorde te herstellen en te versterken”.

A. Inleiding

In het verslag van informateur Tjeenk Willink is opgenomen dat de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid onder druk staat door aantasting bij het functioneren van de overheid van de gemeenschappelijke basis die is gelegen in de democratische rechtsorde. De democratische rechtsorde is gebaseerd op vertrouwen. De burger zal de overheid alleen vertrouwen als die overheid betrouwbaar is en uitgaat van vertrouwen in burgers.

Vertrouwen geven is een voorwaarde voor vertrouwen krijgen. Het functioneren van de overheid zelf heeft de democratische rechtsorde aangetast. De kinderopvangtoeslagenaffaire is, zoals in het verslag verwoord, uitzonderlijk in zijn gevolgen voor burgers maar geen uitzondering. Niet alleen kabinet en Kamer moeten zich dit aantrekken maar ook de instituties moeten zich afvragen of zij voldoende tegenwicht hebben geboden. Hierbij speelt de vraag hoe op langere termijn, tegen het licht van een steeds complexere samenleving, de rechtsstaat zoals beoogd kan blijven functioneren. Dit vraagt ook om bezinning op de eigen positie en verhouding tussen de verschillende staatsmachten. Erkenning van en steun aan burgerinitiatieven (maatschappelijke democratie) zijn blijken van vertrouwen.

Herstel van het aangetaste vertrouwen vraagt wijzigingen bij de uitvoering van overheidstaken, het functioneren van instellingen, de toegang tot het recht en duidelijkheid in verwachtingen over en weer; een nieuw sociaal contract.

In de dualistische verhouding tussen macht en tegenmacht en de behandeling van wet- en regelgeving zijn aanpassingen nodig in de taken en werkwijze van kabinet en Kamer.

Hierbij zijn een aantal algemene uitgangspunten te hanteren:

- start de beleids- en wetgevingsprocessen meer en systematisch met het analyseren en opsporen van de oorzaken van problemen alvorens over te gaan tot nieuwe instrumenten, aanpassing in wetgeving of het beschikbaar stellen van extra middelen;
- let bij het opstellen van wetgeving extra op de uitvoerbaarheid en op de gevolgen voor (specifieke) generaties;
- leg meer accent op het voorkomen van problemen en preventie dan op het achteraf moeten oplossen van knelpunten.

B. Bronnen

Bij de uitvoering van het derde deel van de opdracht gaat het om een inventarisatie van mogelijke onderwerpen die kan dienen als agenda voor verder overleg om te komen tot de beoogde afspraken.

Deze inventarisatie is gebaseerd op het verslag van informateur Tjeenk Willink, de inhoud van de drie moties die zijn genoemd in de overwegingen die vooraf gaan aan de opdracht (35788, nr. 25) en enkele andere moties, waaronder de motie-Hoekstra (35788, nr. 27), gesprekken met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en andere betrokkenen, waaronder de vertegenwoordigers van jongeren en van ouderen, brieven van organisaties, zoals de Raad voor de Rechtspraak, en, tot slot, de inhoud van de gesprekken met de voorzitters van de 18 fracties voor zover deze hierop betrekking hadden.

Op basis hiervan zijn hierna relevante onderwerpen opgenomen en naar hun samenhang gerangschikt in zeven onderdelen (uitvoering, rechtstoegang, wet- en regelgeving/sociaal contract, kabinet, Tweede Kamer en betrokkenheid burgers).

C. Agenda

1. Uitvoering

(i) Wat het onderdeel uitvoering betreft, is aandacht gevraagd voor compensatie van de slachtoffers van de kindertoelagenaffaire en de gaswinning. Hierbij verdient de uitvoerbaarheid specifiek aandacht.

(ii) De uitvoering dient ten opzichte van de beleidsontwikkeling in een meer evenwichtige positie te worden gebracht. Dit kan bijvoorbeeld door een vereenvoudiging van regelgeving naar aanleiding van ervaringen in de uitvoering en op basis van een doorlopende dialoog met de uitvoeringsorganisaties. Tevens kan meer ruimte geboden worden aan de menselijke maat, bijvoorbeeld met een casemanager, en het leveren van maatwerk, ook door gebruik van discretionaire bevoegdheden. Praktisch van groot belang is daadwerkelijk en rechtstreeks contact tussen burgers en de uitvoeringsorganisatie, onder meer door vermelding van contactgegevens en daadwerkelijk direct telefonisch contact met de betrokken medewerkers en een loket in elke gemeente voor burgers die zichzelf anders onvoldoende kunnen redden in het contact met de overheid waarbij wordt gezocht naar een oplossing die recht doet aan de situatie.

(iii) Verder gaat het bij uitvoering om een dienstbare overheid met voldoende middelen voor uitvoeringscapaciteit door uitvoeringsorganisaties (motie 28362, nr. 52), met inbegrip van mensen en middelen voor ICT, en toezichthouders als de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer, de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk (28362, nr. 44) en, bijvoorbeeld, de mogelijke introductie van een Belastingombudsman.

(iv) Door een eerdere en betere analyse van problemen bij de uitvoering kan mogelijk een stapeling van reparatiewetgeving worden voorkomen. In sommige gevallen maakt de opeenstapeling van reparatiewetgeving de wet te complex en ontstaan daardoor problemen in de uitvoering.

2. *Rechtstoegang*

(i) Ten aanzien van het onderdeel rechtstoegang gaat het om een laagdrempeliger en meer gelijke toegang (o.a. griffierechten) tot de (buurt of kanton)rechter en meer middelen voor de sociale advocatuur (28362, 44).

(ii) Verder gaat het om meer juridische (beslis)ruimte, ook ten opzichte van bestuur en wetgever, en middelen, mede in relatie tot de justitiële keten, voor de rechter, mede op basis van de uitkomsten van de zelfevaluatie van de Afdeling bestuursrechtspraak, en grondwettelijke toetsing (28362, nr. 47). Een overlegstructuur tussen de staatsmachten kan hierbij van waarde zijn. De rechter heeft een belangrijke rol bij handhaving van waarborgen in verdragen.

3. *Discriminatie en racisme*

(i) Het derde onderdeel omvat ook de bestrijding van discriminatie en racisme. Er is gewezen op de urgentie hiervan en op de noodzaak van een integrale aanpak waarbij bijvoorbeeld gebieden als werk en huisvesting zijn genoemd.

(ii) Het is belangrijk te stoppen met het gebruik van discriminerende algoritmes (28363, nr. 44). De Autoriteit persoonsgegevens kan toezicht houden op het gebruik van algoritmes.

(iii) Discriminatie wordt aangepakt door (de mogelijkheid van) hogere wettelijke straffen en meer aandacht hiervoor bij de politie (o.a. door de opleiding, diversiteit van het korps, gespecialiseerde rechercheurs, aanpak van discriminatie op internet en prestatieafspraken).

(iv) Bij de voorbereiding van de instelling van de staatscommissie inzake discriminatie worden de mogelijkheden van toetsing en doorlichting betrokken.

4. *Wet- en regelgeving/sociaal contract*

(i) Voorts is, mede naar aanleiding van de kindertoelagenaffaire, het herstel van vertrouwen en het werken aan een nieuw sociaal contract, van belang dat er meer aandacht is voor verschillende aspecten van wet- en regelgeving, waaronder het serieus behandelen van wetgeving, oog voor de menselijke maat en een duale houding die bijdraagt aan een betere uitvoering van wet- en regelgeving (35788, nr. 27).

(ii) Verder gaat het bij het onderdeel wetgeving om verbetering van extern toezicht, borging van de onafhankelijkheid van toezichthouders en om de totstandkoming van een kaderwet toezicht (28362, nr. 47) en

(iii) het opnemen van een hardheidsclausule of discretionaire bevoegdheid (28362, nr. 44), met inachtneming van het voorkomen van rechtsonzekerheid en

(iv) de grondwettelijke taken (sociale grondrechten) op het gebied van onder meer onderwijs, huisvesting en bestaanszekerheid serieuzer nemen bij uitoefening van de taken van het parlement.

5. *Kabinet*

Naast de vier voorgaande algemene thema's, zijn er ook opgaven genoemd voor kabinet en Kamer.

(i) Wat het kabinet betreft, gaat het om heroverweging van (de wijze van) deelname van leden van het kabinet aan overleg tussen de voorzitters van de coalitiefracties.

(ii) Ook is aandacht gevraagd voor verbetering van informatievoorziening door het kabinet aan de Tweede Kamer, waaronder het voorleggen van verschillende beleidsscenario's aan de Kamer, meer transparantie in Europese besluitvorming en (medewerking aan) voorstellen tot (grond)wet- en regelgeving die de informatievoorziening en openbaarheid verruimen.

(iii) Verder kan het kabinet bij de benoeming van hoofdamttenaren meer rekening houden met specifieke en inhoudelijke kennis, deskundigheid, (praktijk)ervaring en gezag op het terrein waarom het gaat en, in aansluiting bij de staatscommissie-Remkes, constitutionele geletterdheid.

(iv) Het kabinet kan minder werken vanuit modellen en meer vanuit daadwerkelijke gevolgen en adviezen van adviesorganen.

(v) Tot slot is van belang dat ook het kabinet zich in de omgang met gemeenten en provincies gestructureerd rekenschap geeft van de positie van de medeoverheden en de verhoudingen die hierbij passen, ook in het kader van decentralisaties.

6. *Kamer*

Waar het gaat om de Kamer, wordt in algemene zin gewezen op het rapport van de staatscommissie Parlementair stelsel (staatscommissie-Remkes) die een analyse bevat van het functioneren van het parlement met verschillende aanbevelingen.

(i) In dit kader gaat het in brede zin onder meer om het kiesstelsel (o.a. regionalisering) en een analyse/gesprek over de wijze van omgang met parlementaire instrumenten als de motie, vragen en debatten en de controlerende en agenderende rol die kamerleden daadwerkelijk kunnen vervullen,

(ii) de toegang tot contacten met ambtenaren en uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld in het kader van uitvoeringstoetsen.

(iii) Ook gaat het bij dit onderwerp om de aard en omvang van het regeerakkoord, een akkoord tussen fracties in de Kamer, en de spelregels en procedures bij de kabinetsformatie.

(iv) Het is van belang dat de ondersteuning van de Kamer, onder meer op het gebied van wetgeving en financiën, en de complexiteit en werkwijze in het functioneren van de Kamer aandacht krijgt, mede gelet op de toename van het aantal (kleinere) fracties.

(v) Tot slot kan de Kamer op korte termijn, mede ten behoeve van het eigen functioneren, het rapport van de tijdelijke commissie uitvoering (TCU, commissie-Bosman) behandelen.

7. *Burgers*

De betrokkenheid van burgers is, tot slot, een onderwerp dat op diverse manieren aan de orde is.

(i) Bij dit brede thema gaat het onder meer om de inschakeling van burgerpanels en de discussie over referenda, ook in relatie tot de vertegenwoordigende democratie

(ii) en de rol van maatschappelijke organisaties die niet alleen een rol als tegenmacht kunnen vervullen (28362, nr. 44) maar waarmee ook goede samenwerking aangewezen is, zeker waar zij bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Hierbij kan bezien worden op welke wijze subsidiëring effectief en doelmatig kan plaatsvinden.

Tevens kan worden bezien of de interne organisatie aanpassing behoeft, bijvoorbeeld door het gebruik van de vereniging als rechtspersoon bij woningcorporaties.

D. Voorstel van aanpak

De nadere uitwerking van deze agenda kan ter hand worden genomen tijdens de formatie tussen de daarbij betrokken partijen en/of door een werkgroep van de Kamer. Deze werkgroep kan zich richten op zowel het eigen functioneren van de Kamer als tevens een brede, monitorende rol hebben ten aanzien van de voortgang van andere onderdelen van deze agenda die onder meer ter hand worden door het kabinet, uitvoeringsorganisaties, de rechtspraak, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Het presidium van de Kamer zou hiertoe een voorstel kunnen ontwikkelen.