Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023 – 2024

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

W **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 7 februari 2024

De vaste commissies voor Justitie en Veiligheid[1] en Binnenlandse Zaken[2] hebben tijdens hun commissievergadering van 10 oktober 2023 hun leden gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 juli 2023 ter aanbieding van de voortgangsrapportage inzake het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie).[3]

Naar aanleiding hiervan is op 25 oktober 2023 een brief gestuurd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister heeft op 18 december 2023 een uitstelbericht gestuurd en op 7 februari 2024 inhoudelijk gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

[1] Samenstelling:
Croll (BBB) *(ondervoorzitter)*, Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) *(voorzitter)*, Belhirch (D66), Bezaan (PVV), Nicolaï (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)
[2] Samenstelling:
Lagas (BBB) *(voorzitter),* Kroon (BBB),Van Langen (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD) *(ondervoorzitte*r), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Van Meenen (D66), Van Hattem (PVV), Nicolaï (PvdD), Nanninga (JA21), Kox (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (BBB)
[3] *Kamerstukken I* 2023/24, 29.279, T.

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID EN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 25 oktober 2023

De vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken hebben tijdens hun commissievergadering van 10 oktober 2023 hun leden gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen over uw brief van 11 juli 2023 ter aanbieding van de voortgangsrapportage inzake het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie).[4] De leden van de fracties van de **BBB** en **GroenLinks-PvdA** hebben van de geboden mogelijkheid gebruikgemaakt en hebben naar aanleiding van uw brief een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij de gestelde vragen door de fractieleden van GroenLinks-PvdA.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

Naar aanleiding van de Kinderopvangtoeslagaffaire heeft het Tweede Kamerlid Arib, toenmalig Voorzitter van de Tweede Kamer, een brief gestuurd waarin zij de opinie van de Venetiëcommissie heeft gevraagd. Hierin stelt zij twee vragen:

- "Welke wetten, welke uitvoering of welke praktijken hebben bijgedragen aan het feit dat macht en tegenmacht onvoldoende hebben gewerkt in dit geval en dat de burger hierdoor in het nauw is gedreven? Welke mogelijke oplossingen zijn er om dit te herstellen en te voorkomen dat dit in de toekomst weer gebeurt?
- Is het bestuursrecht in Nederland, inclusief de Raad van State, voldoende, en welke controles en balansen moeten aan de wet of de uitvoering van bestuursrecht (en mogelijk aanverwante takken van de wet) worden toegevoegd om burgers adequaat te beschermen, inclusief effectieve toegang tot rechtvaardigheid en juridische bijstand?"[5]

De Commissie van Venetië heeft in het rapport hard geoordeeld over de politieke cultuur in Nederland.[6] Voordat hier vragen over worden gesteld, is het voor de context belangrijk om de geschiedenis van de Commissie van Venetië kort te schetsen.

De Commissie van Venetië werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van de Oost-Europese staten naar een democratisch systeem. De commissie is een adviesorgaan van de Raad van Europa. De leden van de commissie komen vier keer per jaar samen in Venetië. Het eerste doel was het begeleiden van de overgang van postcommunistische staten naar een democratisch model, direct na het ineenstorten van de Sovjet-Unie. Toen dit proces voor het grootste deel voltooid was, ging de commissie zich bezighouden met het bevorderen van het constitutioneel recht en de democratische orde in Europa in het algemeen. Ze doet dat door middel van vier soorten activiteiten:

- constitutioneel advies aan staten;
- het ondersteunen van verkiezingen, referenda en politieke partijen;
- samenwerking met constitutionele hoven binnen en buiten Europa;
- het doen van (vergelijkend) onderzoek naar democratie- en staatsrecht-gerelateerde onderwerpen.

De leden van de Commissie van Venetië zijn allen onafhankelijke experts, zoals rechters, academici en parlementariërs. Elke lidstaat van de Raad van Europa en de bijzondere leden van de commissie vaardigen een lid af. De leden nemen echter op eigen gezag zitting en horen geen instructies te krijgen van hun regering. Inmiddels zijn 61 landen lid van de Commissie van Venetië.

U heeft in uw brief op een aantal punten gereflecteerd. Toch is er een aantal punten dat naar mening van de leden van de BBB-fractie niet of onvoldoende wordt belicht.

[4] *Kamerstukken I* 2023/24, 29.279, T.
[5] *Kamerstukken II* 2020/21, 35.510, nr. 53, p. 3.
[6] Venice Commission, 18 October 2021, *The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens*, opinion no. 1031/2021.

Volgens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben commissies de bevoegdheid om hoorzittingen te houden, maar dergelijke maatregelen vereisen een meerderheidsbeslissing.[7] Hoewel er in Europa geen consensus bestaat over de vraag of parlementaire minderheden speciale bevoegdheden zouden moeten hebben en in hoeverre, heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa aanbevolen dat een gekwalificeerde minderheid de bevoegdheid zou moeten hebben om een onderzoekscommissie of een parlementaire informatiemissie op te richten en commissieverhoren te houden. De Venetiëcommissie is in principe ook voorstander van het verlenen van dergelijke speciale bevoegdheden aan parlementaire minderheden.[8] De leden van de BBB-fractie stellen hierover de volgende vraag:

1. Bent u van mening dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de controle op de uitvoerende macht zou moeten vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de rechten van 30 parlementsleden uit te breiden met de mogelijkheid om hoorzittingen en parlementaire onderzoeken te initiëren, of door ervoor te zorgen dat een permanente commissie specifieke verantwoordelijkheid heeft voor effectieve controle van wetten en hun toepassing op overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de 'rule of law'?

De Venetiëcommissie wijst erop dat in Nederland, waar een sterke cultuur van consensusvorming binnen coalities heerst, parlementaire controle- en verantwoordingsmechanismen mogelijk beperkte invloed hebben, aangezien ze over het algemeen afhankelijk zijn van meerderheidsbeslissingen. Om deze mechanismen effectief te laten zijn in een parlementair systeem met meerderheidsregeringen, moet de politieke cultuur een zekere institutionele scheiding tussen de regering en het parlement en zijn individuele leden accepteren. Hoewel er in parlementaire systemen vaak minder duidelijk sprake is van een politieke scheiding tussen de regering en het parlement, vervullen ze wel verschillende rollen. Het zou moeten worden aanvaard dat parlementsleden van regeringspartijen ook het parlement als instelling vertegenwoordigen en dat deelname aan parlementaire controle van de regering geen teken van disloyaliteit is.[9] Voorgaande leidt tot de volgende vraag:

2. Zou u kunnen bevestigen dat, met betrekking tot attitudes, het als aanvaardbaar en zelfs normaal moet worden beschouwd dat parlementsleden van regeringspartijen ook het parlement als instelling vertegenwoordigen, en dat deelname aan parlementaire controle van de regering geen blijk van disloyaliteit is, hoewel dit niet via wetgeving kan worden opgelegd?

Het parlement heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat rechtbanken en andere instellingen hun rol als beschermers van de rechtsstaat kunnen vervullen. Er lijkt, behalve internationale mensenrechtenverdragen, geen algemeen instrument voor bestuursrecht te zijn waarmee Nederlandse rechters wettelijk geldige administratieve beslissingen met overduidelijk onredelijke of onevenredige gevolgen kunnen herzien. In de zaak van de Kinderopvangtoeslag heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich onthouden van het beoordelen van de evenredigheid van de wetgeving vanwege de specifieke formulering van de evenredigheidsclausule in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze clausule is zodanig geformuleerd dat de toepassing ervan afhankelijk is van de wetten die de administratie discretionaire bevoegdheid geven bij de toepassing ervan. Voor de kinderopvangtoeslag was de wet opzettelijk zo ontworpen dat er geen discretionaire bevoegdheid werd verleend, en daarom diende artikel 3:4 niet als een beschermingsmechanisme totdat het opnieuw werd geïnterpreteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019.[10]

3. Zou u overwegen om formele communicatiekanalen in te stellen voor de rechterlijke macht, opdat zij op een doeltreffende wijze de aandacht kan vestigen op wetgeving bij andere

[7] Artikel 7.25 en 7.33 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[8] Venice Commission, 18 October 2021, *The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens*, opinion no. 1031/2021, par. 64.
[9] Venice Commission, 18 October 2021, *The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens*' opinion no. 1031/2021, par. 61.
[10] ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3536, https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@118143/201900753-1-a2.; Venice Commission 18 October 2021, 'The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens', opinion no. 1031/2021, par. 52.

staatsmachten die mogelijk tot systemische problemen kan leiden, vragen de leden van de BBB-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Een van de voorstellen van de Venetiëcommissie ziet op adequate ondersteuning van commissies en parlementsleden. Deze moeten kunnen beschikken over voldoende personeel en middelen die bestemd zijn voor de controle op de regering en wetten, aldus de commissie. In de brief wordt hier geen aandacht aan besteed. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben hierbij de volgende vraag:

1. Kunt u uiteenzetten of, en zo ja, op welke wijze, u voornemens bent invulling te gaan geven aan dit voorstel?

De Venetiëcommissie stelt ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor dat, in daarvoor geschikte delen, nieuwe wetgeving bepalingen zou kunnen bevatten waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in herinnering worden gebracht of herhaald. In reactie hierop stelt u in uw brief dat begin dit jaar het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht in preconsultatie is gebracht. Hierbij is bezien hoe in de 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."[11] U stelt dat een deel van deze aanpassingen bestaat uit codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur of uitwerkingen daarvan. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie realiseren zich dat de voorstellen van de Venetiëcommissie over deze beginselen zijn gedaan ten aanzien van de wetgevende macht. Echter, zo menen de leden, de algemene beginselen moeten ook en wellicht juist worden toegepast door de uitvoerende macht. Ten tijde van de laatste kabinetsformatie heeft de ambtenarenvakbond CMHF een noodkreet geuit over de staat van de ambtelijke dienst.[12] Zij roepen op tot een deltaplan om de vakkennis van ambtenaren op een hoger niveau te brengen, met onder meer een leergang voor jonge en oudere ambtenaren gericht op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voorgaande leidt tot de volgende vragen:

2. Bent u het met de leden van de fractie GroenLinks-PvdA eens dat deze algemene beginselen leidend moeten zijn bij al het overheidshandelen, dus ook en juist in de uitvoering?
3. Indien die laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, wat bent u voornemens te doen om te bewerkstelligen dat deze algemene beginselen door de uitvoering ook daadwerkelijk en proactief worden toegepast?
4. Bent u voornemens de vakkennis van de ambtenaren werkzaam in die uitvoering ook op dit punt te vergroten, waartoe de vakbond in 2021 al opriep? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze?

Ten aanzien van het gebruik van kunstmatige intelligentie bij besluitvorming hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog een aantal vragen. U meldt in uw brief dat instrumenten en werkwijzen worden 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, onder meer de ontwikkeling van een implementatiekader voor toepassing van algoritmes door de overheid en het instellen van een algoritmeregister. Bij onder meer het toeslagenschandaal hebben we kunnen zien dat voor betrokken burgers, rechtshulpverleners en rechtspraak niet (altijd) kenbaar was dat er sprake was van algoritmische besluitvorming. De leden ondersteunen de reeds genoemde instrumenten en werkwijzen, maar stellen u wel een vraag ten aanzien van de kenbaarheid van het gebruik van algoritmische besluitvorming:

5. Zou, in het kader van het motiveringsbeginsel, in een besluit van een bestuursorgaan niet moeten worden vermeld dat er sprake is geweest van algoritmische besluitvorming?

De leden hebben begrepen dat in landen als Frankrijk en België al dit type wetgeving geldt. Indien de overheid een besluit neemt op basis van algoritmische besluitvorming, moet dat in de beschikking

[11] *Kamerstukken I* 2023/24, 29.279, T, p. 4.
[12] Geraadpleegd op: https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/vakbond-gebrek-aan-kennis-en-kunde-ambtenaren.

vermeld worden, waarbij de belanghebbende recht heeft op begrijpelijke informatie over het doel, de mate van algoritmegebruik, het type gegevens en de bronnen. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, verliest het besluit zijn geldigheid. Ook als het besluit weliswaar door een ambtenaar is genomen, maar dat alleen gebeurde omdat een algoritme deze persoon als een risicovolle burger heeft aangemerkt, moet dat worden meegedeeld. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben hierbij de volgende vragen:

6. Kunt u uiteenzetten hoe dit type wetgeving in de genoemde landen is ingericht?
7. Kunt u een reflectie geven op hoe u naar dit type wetgeving kijkt? En kunt u daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de positie van de burger in deze?
8. Wordt de burger met een dergelijke verplichting niet beter in zijn/haar rechtsbescherming voorzien dan met het instellen van een algoritmeregister, waarbij het initiatief om daarvan kennis te nemen geheel bij de burger ligt?

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Mr. B.O. Dittrich
Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

I.M. Lagas MDR
Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2023

Hierbij deel ik u mede dat de aan mij gestelde vragen van de leden van de Eerste Kamerfracties van de BBB en GroenLinks/PvdA over de 'voortgangsrapportage inzake het rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de Venetiëcommissie)', die zijn ingezonden op 25 oktober 2023 met kenmerk 173638U, niet binnen de termijn van drie weken konden worden beantwoord.

Voor beantwoording van de vragen is meer tijd nodig gebleken, omdat voor de beantwoording van bepaalde vragen toch nadere besluitvorming nodig blijkt. Uw Kamer ontvangt de antwoorden zo spoedig mogelijk, doch na het kerstreces.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2024

Hierbij bied ik u mede namens de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering de antwoorden aan op de vragen die bij brief van 25 oktober 2023 (kenmerk 173638U) zijn gesteld door de leden van de fracties van BBB en GroenLinks/PvdA van de Eerste Kamer. Deze vragen, die hieronder genummerd zijn weergegeven, betreffen de voortgangsrapportage die naar aanleiding van het rapport van de Europese Commissie voor Democratie en Recht (de Venetiëcommissie) in juli 2023 aan de Kamers is verzonden.[13]

Antwoord op de vragen en opmerkingen van leden van de fractie van de BBB

De leden van de Commissie van Venetië zijn allen onafhankelijke experts, zoals rechters, academici en parlementariërs. Elke lidstaat van de Raad van Europa en de bijzondere leden van de commissie vaardigen een lid af. De leden nemen echter op eigen gezag zitting en horen geen instructies te krijgen van hun regering. Inmiddels zijn 61 landen lid van de Commissie van Venetië.

U heeft in uw brief op een aantal punten gereflecteerd. Toch is er een aantal punten dat naar mening van de leden van de BBB-fractie niet of onvoldoende wordt belicht.

1. *Volgens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben commissies de bevoegdheid om hoorzittingen te houden, maar dergelijke maatregelen vereisen een meerderheidsbeslissing. Hoewel er in Europa geen consensus bestaat over de vraag of parlementaire minderheden speciale bevoegdheden zouden moeten hebben en in hoeverre, heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa aanbevolen dat een gekwalificeerde minderheid de bevoegdheid zou moeten hebben om een onderzoekscommissie of een parlementaire informatiemissie op te richten en commissieverhoren te houden. De Venetiëcommissie is in principe ook voorstander van het verlenen van dergelijke speciale bevoegdheden aan parlementaire minderheden. De leden van de BBB-fractie stellen hierover de volgende vraag:*

   Bent u van mening dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de controle op de uitvoerende macht zou moeten vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de rechten van 30 parlementsleden uit te breiden met de mogelijkheid om hoorzittingen en parlementaire onderzoeken te initiëren, of door ervoor te zorgen dat een permanente commissie specifieke verantwoordelijkheid heeft voor effectieve controle van wetten en hun toepassing op overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de 'rule of law'?

   Antwoord op vraag 1
   Het is niet aan de regering om te oordelen over het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dit Reglement bevat immers voorschriften en regels over de werkwijze van de Tweede Kamer. Het is aan de Tweede Kamer zelf om daarover te oordelen en zo nodig het reglement aan te passen.

2. *De Venetiëcommissie wijst erop dat in Nederland, waar een sterke cultuur van consensusvorming binnen coalities heerst, parlementaire controle- en verantwoordingsmechanismen mogelijk beperkte invloed hebben, aangezien ze over het algemeen afhankelijk zijn van meerderheidsbeslissingen. Om deze mechanismen effectief te laten zijn in een parlementair systeem met meerderheidsregeringen, moet de politieke cultuur een zekere institutionele scheiding tussen de regering en het parlement en zijn individuele leden accepteren. Hoewel er in parlementaire systemen vaak minder duidelijk sprake is van een politieke scheiding tussen de regering en het parlement, vervullen ze wel verschillende rollen. Het zou moeten worden aanvaard dat parlementsleden van regeringspartijen ook het parlement als instelling vertegenwoordigen en dat deelname aan parlementaire controle van de regering geen teken van disloyaliteit is. Voorgaande leidt tot de volgende vraag:*

[13] Zie voor de voortgangsrapportage: *Kamerstukken II* 2022/23, 29 279 en 35 510, nr. 809.

Zou u kunnen bevestigen dat, met betrekking tot attitudes, het als aanvaardbaar en zelfs normaal moet worden beschouwd dat parlementsleden van regeringspartijen ook het parlement als instelling vertegenwoordigen, en dat deelname aan parlementaire controle van de regering geen blijk van disloyaliteit is, hoewel dit niet via wetgeving kan worden opgelegd?

Antwoord op vraag 2
De taak om de regering te controleren is inderdaad bij het parlement belegd. Hoe parlementsleden die taak uitvoeren, is vervolgens aan de parlementsleden zelf om te beslissen. Leden van ons parlement worden namelijk individueel gekozen, en eenmaal gekozen stemmen zij zonder last en hebben zij een vrij mandaat. Op basis van dit vrije mandaat bepalen Kamerleden zelf hoe zij hun rol als volksvertegenwoordiger invulling geven, ongeacht of zij lid zijn van een regeringspartij. De uiterste consequentie hiervan is dat Kamerleden nooit gedwongen kunnen worden anders te handelen of te stemmen dan zij zelf willen. De Grondwet waarborgt dit vrije mandaat in artikel 67, derde lid. Wat wel en niet aanvaardbaar is, is dus aan Kamerleden zelf om te bepalen en niet aan de regering.

3. *Het parlement heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat rechtbanken en andere instellingen hun rol als beschermers van de rechtsstaat kunnen vervullen. Er lijkt, behalve internationale mensenrechtenverdragen, geen algemeen instrument voor bestuursrecht te zijn waarmee Nederlandse rechters wettelijk geldige administratieve beslissingen met overduidelijk onredelijke of onevenredige gevolgen kunnen herzien. In de zaak van de Kinderopvangtoeslag heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich onthouden van het beoordelen van de evenredigheid van de wetgeving vanwege de specifieke formulering van de evenredigheidsclausule in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze clausule is zodanig geformuleerd dat de toepassing ervan afhankelijk is van de wetten die de administratie discretionaire bevoegdheid geven bij de toepassing ervan. Voor de kinderopvangtoeslag was de wet opzettelijk zo ontworpen dat er geen discretionaire bevoegdheid werd verleend, en daarom diende artikel 3:4 niet als een beschermingsmechanisme totdat het opnieuw werd geïnterpreteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019.*

   Zou u overwegen om formele communicatiekanalen in te stellen voor de rechterlijke macht, opdat zij op een doeltreffende wijze de aandacht kan vestigen op wetgeving bij andere staatsmachten die mogelijk tot systemische problemen kan leiden, vragen de leden van de BBB-fractie.

   Antwoord op vraag 3
   Sinds 2021 heeft de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) ervoor gekozen in zijn jaarverslag geconstateerde knelpunten in wetgeving en beleid te signaleren. Bij beide Kamers worden deze gesignaleerde knelpunten onder de aandacht gebracht in de begeleidende brief voor toezending van het jaarverslag van de Raad. Zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer worden geïnformeerd over de mogelijke oplossingen voor de geconstateerde knelpunten en over de voortgang in de aanpak van de geconstateerde knelpunten, zoals laatstelijk in de brief van 22 juni 2023.[14]

   Voor het bepalen van de oplossingsrichting voor de knelpunten wordt in samenspraak met de Raad een analyse gemaakt. Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer van 4 april 2023 worden de knelpunten, al naar gelang het onderwerp, doorgeleid naar de betreffende departementen en eventuele stakeholders.[15] De minister voor Rechtsbescherming neemt hierbij de coördinerende rol op zich en zal zorgdragen voor doorgeleiding.

   De rechter communiceert door middel van het doen van een uitspraak. Om te zorgen dat deze wijze van communiceren voor iedereen toegankelijk is, worden door de Rechtspraak steeds meer uitspraken online gepubliceerd.[16]

   Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten in bredere zin is ook een van de onderwerpen die de Staatscommissie rechtsstaat zal behandelen.

[14] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 796.
[15] Brief van 4 april 2023, 2023Z05983.
[16] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 801

Antwoord op de vragen en opmerkingen van leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

4. *Een van de voorstellen van de Venetiëcommissie ziet op adequate ondersteuning van commissies en parlementsleden. Deze moeten kunnen beschikken over voldoende personeel en middelen die bestemd zijn voor de controle op de regering en wetten, aldus de commissie. In de brief wordt hier geen aandacht aan besteed. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben hierbij de volgende vraag:*

   Kunt u uiteenzetten of, en zo ja, op welke wijze, u voornemens bent invulling te gaan geven aan dit voorstel?

   Antwoord op vraag 4
   Op de aanbeveling van de Venetiëcommissie om voldoende personeel en middelen voor zowel Kamercommissies als individuele parlementsleden beschikbaar te stellen (aanbeveling 5) ben ik in de brief niet ingegaan. Deze aanbeveling richt zich namelijk niet tot het kabinet. De bevoegdheid om beslissingen te nemen over personele en andere middelen die betrekking hebben op de werkwijze van het parlement, komt uitsluitend toe aan het parlement zelf. Ik kan aan deze aanbeveling geen uitvoering geven.

5. *De Venetiëcommissie stelt ten aanzien van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor dat, in daarvoor geschikte delen, nieuwe wetgeving bepalingen zou kunnen bevatten waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in herinnering worden gebracht of herhaald. In reactie hierop stelt u in uw brief dat begin dit jaar het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht in preconsultatie is gebracht. Hierbij is bezien hoe in de 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." U stelt dat een deel van deze aanpassingen bestaat uit codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur of uitwerkingen daarvan. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie realiseren zich dat de voorstellen van de Venetiëcommissie over deze beginselen zijn gedaan ten aanzien van de wetgevende macht. Echter, zo menen de leden, de algemene beginselen moeten ook en wellicht juist worden toegepast door de uitvoerende macht. Ten tijde van de laatste kabinetsformatie heeft de ambtenarenvakbond CMHF een noodkreet geuit over de staat van de ambtelijke dienst.9 Zij roepen op tot een deltaplan om de vakkennis van ambtenaren op een hoger niveau te brengen, met onder meer een leergang voor jonge en oudere ambtenaren gericht op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voorgaande leidt tot de volgende vragen:*

   Bent u het met de leden van de fractie GroenLinks-PvdA eens dat deze algemene beginselen leidend moeten zijn bij al het overheidshandelen, dus ook en juist in de uitvoering?

   Antwoord op vraag 5
   Ja, dat ben ik met deze leden eens. Een bestuursorgaan dient bij zijn besluitvorming de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. De regering heeft daar reeds eerder herhaaldelijk op gewezen.[17] Dat geldt zeker ook voor de uitvoering van beleid en regelgeving.

6. *Indien die laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, wat bent u voornemens te doen om te bewerkstelligen dat deze algemene beginselen door de uitvoering ook daadwerkelijk en proactief worden toegepast?*

   Antwoord op vraag 6
   Zoals in de voortgangsrapportage is beschreven, bevat het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb op verschillende onderdelen codificaties van algemene beginselen van behoorlijk bestuur of uitwerkingen daarvan. Dit vergroot de kenbaarheid en vindbaarheid van deze beginselen. Met de concrete uitwerking van verschillende beginselen in het wetsvoorstel is beoogd de toepassing ervan te bevorderen. Verder worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook nu al op verschillende manieren onder de aandacht gebracht. Zo is, om decentrale overheden en uitvoeringsinstanties behulpzaam te zijn bij het vergroten van de kennis over onder meer de

[17] *Kamerstukken II* 2019/20, 29362, nr. 282, p. 2–3. Zie ook *Kamerstukken II* 2021/22 35510, nrs. 102 en 112.

algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de zogeheten Awb-toolbox ontwikkeld door het kantoor van de Landsadvocaat.[18] In deze Awb-toolbox is op een rijtje gezet op welke wijze de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk kan worden benut. In dat kader is ingegaan op verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

7. *Bent u voornemens de vakkennis van de ambtenaren werkzaam in die uitvoering ook op dit punt te vergroten, waartoe de vakbond in 2021 al opriep? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze?*

Antwoord op vraag 7
In het kader van het programma Werk aan uitvoering zal worden bezien hoe de mogelijkheden die de huidige Algemene wet bestuursrecht en de daarin neergelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden, beter onder de aandacht kunnen worden gebracht. Verder bestaat het voornemen om te zijner tijd de invoering van de Wet versterking waarborgfunctie Awb gepaard te laten gaan met ondersteuning door het programma Werk aan uitvoering met opleidingen voor het op peil brengen en houden van kennis en kunde over de (gewijzigde) Algemene wet bestuursrecht.

8. *Ten aanzien van het gebruik van kunstmatige intelligentie bij besluitvorming hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog een aantal vragen. U meldt in uw brief dat instrumenten en werkwijzen worden 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, onder meer de ontwikkeling van een implementatiekader voor toepassing van algoritmes door de overheid en het instellen van een algoritmeregister. Bij onder meer het toeslagenschandaal hebben we kunnen zien dat voor betrokken burgers, rechtshulpverleners en rechtspraak niet (altijd) kenbaar was dat er sprake was van algoritmische besluitvorming. De leden ondersteunen de reeds genoemde instrumenten en werkwijzen, maar stellen u wel een vraag ten aanzien van de kenbaarheid van het gebruik van algoritmische besluitvorming:*

Zou, in het kader van het motiveringsbeginsel, in een besluit van een bestuursorgaan niet moeten worden vermeld dat er sprake is geweest van algoritmische besluitvorming?

Antwoord op vraag 8
Het motiveringsbeginsel is gecodificeerd in de artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Uit deze artikelen volgt dat de motivering van een besluit deugdelijk (artikel 3:46) en kenbaar (artikel 3:47) moet zijn. Een deugdelijke motivering wil zeggen dat de motivering het besluit kan dragen. Is een besluit genomen op basis van een algoritme, dan moet op grond van het motiveringsbeginsel ten minste logisch gereconstrueerd kunnen worden hoe het algoritme tot het resultaat is gekomen.

De regering vindt het van groot belang dat er zoveel mogelijk transparantie is in het proces van ingebruikname en toepassing van algoritmen tot verantwoording over op basis daarvan genomen besluiten of inzet bij handhaving en toezicht.

Op dit moment onderzoeken de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mogelijkheden om de individuele transparantie van algoritmegebruik bij besluitvorming in de zin van de Awb te bevorderen. In de preconsultatie van het voorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb heeft een expertsessie plaatsgevonden over dit onderwerp en zijn vragen aan uitvoeringsinstanties voorgelegd. De inbreng uit de preconsultatie heeft geleid tot verdere vragen en oplossingsrichtingen. Ter gelegenheid van de internetconsultatie van dit wetsvoorstel worden uitvoeringsinstanties, decentrale overheden, de rechtspraak, andere belanghebbenden en belangstellenden uitgenodigd deze vragen te beantwoorden en nader op het onderwerp algoritmische besluitvorming te reflecteren. Daarbij wordt expliciet gevraagd te reflecteren op ontwikkelingen uit andere landen, waaronder de Franse wetgeving over algoritmische besluitvorming.[19]

[18] Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 26643, nr. 644.
[19] De Franse *Code des relations entre le public et l'administration*, uitgewerkt bij Decreet n°2017-330, bevat in de artikelen L311-3-1, L311-3-1-1 en L311-3-1-2, specifieke regels over het vermelden van algoritmische

9. *De leden hebben begrepen dat in landen als Frankrijk en België al dit type wetgeving geldt. Indien de overheid een besluit neemt op basis van algoritmische besluitvorming, moet dat in de beschikking vermeld worden, waarbij de belanghebbende recht heeft op begrijpelijke informatie over het doel, de mate van algoritmegebruik, het type gegevens en de bronnen. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, verliest het besluit zijn geldigheid. Ook als het besluit weliswaar door een ambtenaar is genomen, maar dat alleen gebeurde omdat een algoritme deze persoon als een risicovolle burger heeft aangemerkt, moet dat worden meegedeeld. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben hierbij de volgende vragen:*

   Kunt u uiteenzetten hoe dit type wetgeving in de genoemde landen is ingericht?

   Antwoord op vraag 9
   De Franse *Code des relations entre le public et l'administration*, uitgewerkt bij Decreet n°2017-330, bevat specifieke regels over het vermelden van algoritmische besluitvorming.[20] Overheidsorganen zijn verplicht te melden dat een besluit is genomen op basis van algoritmische besluitvorming (artikel L311-3-1). De vermelding bevat het doel dat met algoritmische besluitvorming wordt nagestreefd en dat op verzoek meer informatie kan worden gekregen (artikel L311-3-1-1). Indien de belanghebbende daar om vraagt, geeft het bestuursorgaan, in een begrijpelijke vorm, de volgende gegevens: de mate waarin en de wijze waarop de algoritmes hebben bijgedragen aan de besluitvorming, welke gegevens zijn gebruikt en wat de bronnen daarvan zijn, de weging en concrete toepassing van de parameters en tot welke uitvoeringshandelingen de algoritmische behandeling heeft geleid (artikel L311-3-1-2).

   Voor zover mij bekend geldt dit type wetgeving (nog) niet in België. Wel is op 6 april 2021 het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, om meer transparantie te verschaffen over het gebruik van algoritmen door de overheid (DOC 55 1904/001) ingediend.[21] Dit wetsvoorstel bevat een met het Franse recht vergelijkbare regeling en beoogt de transparantie inzake het gebruik van algoritmen te waarborgen.

10. *Kunt u een reflectie geven op hoe u naar dit type wetgeving kijkt? En kunt u daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de positie van de burger in deze?*

   Antwoord op vraag 10
   De regering vindt het van groot belang dat er zoveel mogelijk transparantie is in het proces van ingebruikname en toepassing van algoritmen tot verantwoording over op basis daarvan genomen besluiten of inzet bij handhaving en toezicht. Het huidige juridisch kader, waaronder het motiveringsbeginsel, biedt diverse waarborgen aan burgers en andere belanghebbenden. Daarnaast zijn er allerlei relevante ontwikkelingen zoals het algoritmeregister en de Europese AI-verordening. Dit roept de vraag op of het wettelijk vastleggen van bepaalde normen over algoritmische besluitvorming in de Awb op dit moment mogelijk en wenselijk is. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 zijn verschillende partijen gevraagd hierop te reflecteren. De Franse en Belgische voorbeelden nemen wij mee in deze reflectie.

11. *Wordt de burger met een dergelijke verplichting niet beter in zijn/haar rechtsbescherming voorzien dan met het instellen van een algoritmeregister, waarbij het initiatief om daarvan kennis te nemen geheel bij de burger ligt?*

   Antwoord op vraag 11
   Momenteel registreren diverse overheidsinstanties op vrijwillige basis informatie over hun algoritmen in het algoritmeregister via algoritmes.overheid.nl. Het algoritmeregister kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beter uitlegbaar maken van de toepassing en uitkomst van algoritmes. Het algoritmeregister helpt om algoritmes vindbaar te maken, beter uit te leggen en

besluitvorming. De Franse wetgeving is te raadplegen via: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000034195878/2017-09-01.
[20] Zie https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000034195878/2017-09-01
[21] Zie https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1904/55K1904001.pdf

hun toepassing en resultaten begrijpelijk te maken. Het is, met andere woorden, een naslagwerk waar men terecht kan voor meer informatie over een algoritme. Deze informatie is over het algemeen (grotendeels) te gedetailleerd of overbodig om geheel in een melding te verwerken.

Ik ben dan ook van mening dat het algoritmeregister meerwaarde heeft. Een eventuele meldplicht in het kader van het motiveringsbeginsel zou naast het algoritmeregister moeten bestaan. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 worden uitvoeringsinstanties, decentrale overheden, de rechtspraak, andere belanghebbenden en belangstellenden uitgenodigd op het onderwerp algoritmische besluitvorming te reflecteren. In deze reflectie komt ook de rechtsbescherming aan de orde.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge