

Vergaderjaar 2024–2025

36 344

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN NOTAOVERLEG

Vastgesteld 7 oktober 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben op 9 september 2024 overleg gevoerd met de heer Struycken, Staatssecretaris Rechtsbescherming, en mevrouw Uitermark, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over:

- **de initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 344);**
- **de brief van het lid Omtzigt d.d. 30 augustus 2024 inzake beantwoording vragen commissie inzake de initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 344) (Kamerstuk 36 344, nr. 4);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 2 april 2024 inzake kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 344) (Kamerstuk 36 344, nr. 3).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Vree

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Pool

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Honsbeek

Voorzitter: Ellian
Griffier: Kling

Aanwezig zijn vijf leden der Kamer, te weten: Chakor, Ellian, Omtzigt, Palmen en Sneller,

en de heer Struycken, Staatssecretaris Rechtsbescherming, en mevrouw Uitermark, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aanvang 10.03 uur.

De voorzitter:

Dames en heren, goedemorgen. Ik open deze vergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Op de agenda staat het notaoverleg ter bespreking van de initiatiefnota van collega Omtzigt, getiteld «tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing».

Ik heet natuurlijk meneer Omtzigt zelf van harte welkom, in zijn hoedanigheid als initiatiefnemer. Ook heet ik de andere collega's van harte welkom: mevrouw Palmen namens NSC, mevrouw Chakor namens GroenLinks-PvdA en meneer Sneller namens D66. Ik ben uw fungerend voorzitter, Ellian, en ik zal ook het woord voeren namens de VVD. Ook heet ik uiteraard de bewindspersonen van harte welkom. Dat zijn mevrouw Uitermark, Minister van Binnenlandse Zaken, en de heer Struycken, Staatssecretaris Rechtsbescherming. Ik zie ook de ondersteuning van meneer Omtzigt zitten. Ik ben maar zo vrij om hen ook te noemen, want zij zitten hier volgens mij niet elke dag: de heer De Wit en mevrouw Bilgi. Zij zitten achter collega Omtzigt. Ook heet ik natuurlijk alle geïnteresseerden hier in de zaal en de kijkers thuis van harte welkom. We gaan het als volgt doen. Iedereen aan de zijde van de Kamer heeft vijf minuten spreektijd. We beginnen zo bij mevrouw Palmen. Ik wil de interrupties niet meteen beperken, omdat ik denk dat dat bij dit onderwerp wel goed moet komen. Uiteraard moeten we wel gewoon de tijd met elkaar in de gaten houden, want we hebben tot 14.00 uur. Het onderwerp leent zich voor wat langere betogen, maar laten we toch proberen de interrupties wat beperkt te houden. Na de eerste termijn van de Kamer kijk ik even hoeveel tijd meneer Omtzigt nodig heeft voor de beantwoording. Dan mag meneer Omtzigt als initiatiefnemer eerst reageren en uiteraard mogen daarna de leden van het kabinet reageren. Mag ik ervan uitgaan dat zowel de Minister als de Staatssecretaris iets willen zeggen? Misschien, hoor ik. Dat zien we dan dadelijk wel. Het verschoningsrecht, zegt u? Dat hebben de kabinetsleden niet, geloof ik.

We gaan beginnen. Ik stel voor dat we snel van start gaan met de inbreng van mevrouw Palmen. Aan u het woord.

Mevrouw Palmen (NSC):

Dank u wel, voorzitter. Voordat ik start met mijn inbreng wil ik mijn blijk van waardering en felicitaties uitbrengen aan mijn fractievoorzitter, de heer Omtzigt, voor zijn grondige studie en initiatiefnota.

Voorzitter. Uiteindelijk heeft ze gelijk gekregen, maar dat was veel te laat. Jarenlang procedeerde Eva González Pérez tegen een overheid die haar volle gewicht in de strijd gooide. Zij werd afgewezen door ambtenaren en talloze rechters, maar ze stond weer op, ging door en won. Voor mij staat zij symbool voor doorzettingskracht. Zonder dat we het van elkaar wisten, vochten we voor hetzelfde: rechtvaardigheid. Ambtenaren, rechters en politiek hadden haar eerder moeten horen. Ze hadden de rechtsbeginselen van de rechtsstaat moeten begrijpen.

Het toeslagenschandaal was een ongekend onrecht. Nog altijd wachten slachtoffers op herstel. Nog altijd vragen zij zich dagelijks af hoe hun eigen overheid zich zo tegen hen kon keren, hoe de wet zo spijkerhard toegepast kon worden en hoe rechters zo weinig begrip konden hebben.

In de woorden van de Raad voor de rechtspraak: voor de slachtoffers van het toeslagenschandaal bestond de rechtsstaat niet. Hoe kon het zover komen in Nederland? Te lang hebben wij gedacht dat de wetgever, de rechtsstaat, burgers zou beschermen in hun vrijheden, met zo min mogelijk overheidsbemoeienis. Zogenoemd trots waren wij op onze cultuur, waarin het woord van de wetgever heilig was en de Grondwet sober. Maar wat blijft er over van die gedachte, als je ziet dat de rechtsbescherming ontbroken heeft?

Voorzitter. Zo lang je stressvrij je leven kunt leven, sta je niet stil bij grondrechten. Totdat je je boodschappen wilt pinnen bij de supermarkt en er opeens een snerpande piep klinkt: onvoldoende saldo. Je toeslag is zonder dat je het weet stopgezet, omdat een ander van fraude wordt verdacht. Of je kunt geen hypotheek krijgen, want je staat op een zwarte lijst, zonder dat je het weet en zonder dat je je kunt verweren. Of je wordt als uitwonende student wel heel erg vaak gecontroleerd vanwege een combinatie van factoren, die niet helder zijn. Of wat dacht u van een woning die verandert in een bouwval? Pas als je grondrechten geschonden worden, zie je de werkelijke waarde ervan. In Den Haag beseffen wij vaak niet dat wetten spijkerhard of oneerlijk uitwerken, of zo gelezen worden. Als je daar niet tegen beschermd bent, dan ben je weerloos.

Grondwettelijke toetsing is een essentiële schakel, en op dit moment een missing link tussen onze waarden en de praktijk. Wij hebben nu genoeg waarschuwingen gehad. Dat zeg ik ook met een blik op de toekomst. Een bezorgde blik, want er wordt een ongekeende hoeveelheid data over ons verzameld, steeds meer. Technologie zal de grondrechten verder onder druk zetten. In de woorden van onze Autoriteit Persoonsgegevens, Aleid Wolfsen: «Bij zo'n beetje elke tegel die we lichten, ontdekken we discriminerende algoritmen bij de overheid». Natuurlijk zijn er de verschillende internationale verdragen, zoals het EVRM. Maar hoe belangrijk deze ook zijn: ze zijn een aanvulling. Wij moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor de beschermende werking van onze grondrechten, hier in Nederland en niet bij een hof in Europa.

Nederland verdient dus een grondwettelijk hof. Is dat uitzonderlijk? Nee, allesbehalve. Landen als Duitsland, Frankrijk, Italië, België en nog veel meer landen hebben een grondwettelijk hof. In landen met een grondwettelijk hof is het gezag daarvan heel groot. Het vertrouwen in zo'n grondwettelijk hof is heel groot; het is een echte beschermer. Dat besef moet ook in Nederland komen: het besef dat we tegenwicht moeten bieden aan een overheid die burgers in de knel brengt. Juist een grondwettelijk hof kan met gezag en rechtseenheid de Grondwet concreet maken, de Grondwet invoelbaar maken, van de Grondwet een beschermer maken en zorgen voor een bestendige rechtsontwikkeling van de Grondwet. Zo wordt het weer een levend symbool van onze belangrijkste waarden en van onze inzet om daar recht aan te doen. Want één ding weet ik zeker: alle bestuursrechters keken bij recente schandalen naar de lagere wetten en dan had een grondwettelijk hof grondrechten beschermd. Alleen dát had alle slachtoffers echt geholpen. Het besef is gekomen dat we moeten leren van het verleden. We kunnen de tijd niet terugdraaien. In de toekomst zullen burgers opnieuw tegenover de overheid komen te staan. Wanneer dat gebeurt, moeten hun grondrechten echt beschermd zijn. Dat zijn we aan hen en aan alle slachtoffers van grondrechtsschendingen verplicht.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Ik heb niet gezien wie het eerst z'n vinger opstak, maar volgens mij was het mevrouw Chakor. Mevrouw Palmen, wilt u even uw microfoon uitzetten?

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Ik dank mevrouw Palmen voor haar betoog, waarin ze het belang onderstreept van het beschermen van de grondrechten van burgers die in de knel komen en dan vaak tegenover de overheid staan. Ik weet dat NSC staat voor bestaanszekerheid en die hoog in het vaandel heeft. We lezen in het stuk over de constitutionele toetsing, met name met betrekking tot de klassieke grondrechten. Zouden, juist als je bestaanszekerheid hoog in het vaandel hebt staan, sociale rechten ook niet meegenomen moeten worden?

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Ik dank mijn collega van GroenLinks-PvdA, mijn zeer gewaardeerde collega Chakor. Dat is een hele belangrijke vraag. Op dit moment zijn de sociale grondrechten dusdanig geformuleerd dat ze open normen bevatten en weinig concreet zijn. Daarom hebben wij ervoor gekozen om ons met name te focussen op de klassieke grondrechten. Daarmee zeggen we niet dat de sociale grondrechten onbelangrijk zouden zijn; integendeel. Maar op dit moment is het van belang om te starten met de klassieke grondrechten, juist vanwege de toetsbaarheid en de concreetheid.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Ik had al verwacht dat dat het antwoord zou zijn. U zegt dat het open normen betreft en dat u zich nu wilt focussen op de klassieke grondrechten, maar wij vinden het ontzettend belangrijk dat we nu niet de deur dichtdoen voor de sociale grondrechten, maar dat we onderzoeken hoe we die wel zouden kunnen gaan toetsen.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Gezien het feit dat we al jarenlang geen grondwettelijke toetsing hebben, is het evident dat we daar zo snel mogelijk een start mee moeten maken. Daarmee gaat ook een rechtsontwikkeling van start, waarbij een constitutioneel hof, een grondwettelijk hof, die rechtsontwikkeling kan meemaken. Dat we in de toekomst misschien gaan kijken naar een andere formulering van de sociale grondrechten, kan ik me voorstellen, maar ik vind het belangrijk om te gaan starten met de klassieke grondrechten.

De heer **Sneller** (D66):

Ik hoorde een hartstochtelijk pleidooi van collega Palmen voor constitutionele toetsing, maar nog niet echt voor de vorm die wordt gekozen. Ik heb weinig argumenten gehoord voor het kiezen van een constitutioneel hof boven gespreide toetsing, maar in haar pleidooi dat ik vanochtend in de krant las, zei zij dat je bij zo'n hof direct je kwestie kan aankaarten. Ik hoor haar eigenlijk weinig kritische opmerkingen maken over de initiatiefnota. Ik had ook niet verwacht dat zij dat zou doen, maar daarin wordt wel een andere route gekozen. Ik ben dus benieuwd naar hoe mevrouw Palmen ernaar kijkt: welke van de twee vormen heeft haar voorkeur?

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Mijn voorkeur is evident een grondwettelijk hof. Over hoe wij dat precies qua belanghebbenden en toegankelijkheid gaan vormgeven, zullen wij met elkaar in debat gaan. Dat zal ook verder uitgewerkt kunnen worden in de uitwerkingswetten. Maar ik kan me voorstellen dat er een aantal wegen te bewandelen zijn, waarbij juist dat grondwettelijke hof zo snel mogelijk de finale uitspraak kan doen. Ik denk dat iedereen erbij gebaat is om dat specialistische karakter en die rechtsontwikkeling te bereiken, in het kader van de rechtszekerheid en de urgentie.

De heer **Sneller** (D66):

Dat we het voor de wetten nog uitgebreider gaan bediscussiëren, snap ik, maar we praten hier nu over een initiatiefnota waar letterlijk in staat:

«Gekozen kan worden voor rechtstreekse toegankelijkheid voor individuele rechtszoekenden of een prejudiciële procedure. De tweede optie verdient de voorkeur vanwege de proces-economie». In de krant van vanochtend lees ik dat mevrouw Palmen kiest voor de tegenovergestelde oplossing, namelijk het direct bij zo'n hof kunnen aanklaarten van je kwestie. Ik ben dus benieuwd naar wat de opvatting is van mevrouw Palmen en, misschien een beetje flauw, van de NSC-fractie.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Het een hoeft het ander niet zomaar uit te sluiten. Je kunt je voorstellen dat er in eerste aanleg bij de rechtbank al een toegankelijkheid is, waardoor de eersteaanlegrechter al een prejudiciële vraag kan stellen. Maar nogmaals, ik vind dat we ook over deze keuze nog moeten nadenken.

De heer **Sneller** (D66):

Die openheid hoop ik vaker te treffen vandaag, want die is mooi. De andere opmerking van mevrouw Palmen die ik vanochtend in de krant las en die mij intrigeert, gaat over het risico op politisering van de rechterlijke macht. Zij zegt dat wij daar zelf bij zijn en dat zij geen beïnvloeding door politieke partijen wil. Ik zoek nog even naar de benoemingsprocedure die zij voor de leden van het grondwettelijk hof precies voor zich ziet. Mevrouw Palmen noemde een paar landen waar het tot nu toe weinig problemen geeft, zoals Duitsland en Frankrijk, maar er zijn natuurlijk ook landen waar het wel problemen heeft gegeven. We hebben in Nederland ook gezien dat de benoeming van de leden van de rechterlijke macht, zeker van de hoogste rechtscolleges, wel degelijk politisering uitlokt.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Wij onderstrepen het belang van een procedure waarbij er zo min mogelijk politieke inmenging is. Dat vinden wij heel belangrijk. Diverse commissies hebben zich al gebogen over de vraag of dat een procedure gaat worden overeenkomstig die voor benoemingen bij de Hoge Raad of dat het een andere vorm gaat worden. Zij hebben daar ook al een aantal suggesties voor gedaan. Ook daarin zal een keuze gemaakt moeten worden in de uitwerkingswetten, maar het uitgangspunt is: zo min mogelijk politisering.

De heer **Sneller** (D66):

Ja, dat had ik al opgemaakt uit de woorden van mevrouw Palmen. Alleen aan de andere kant van die medaille staat natuurlijk de democratische legitimiteit van rechterlijke benoemingen. Daardoor is er bij benoemingen voor de Hoge Raad nog steeds een rol voor de Tweede Kamer. Ik zeg «nog steeds», want de staatscommissie-Remkes kwam met een andere variant. Ook daar zat toen nog een rol voor de Tweede Kamer in, maar zo minimaal mogelijk. Er is wel of geen rol voor de Tweede Kamer. Mevrouw Palmen verwijst naar de Hoge Raad. Daarbij hebben we wel degelijk gezien dat er fracties zijn die plenair willen stemmen en die een bepaalde persoon niet in de Hoge Raad willen hebben. Dat risico – de voorzitter en ik heb hebben de afgelopen periode veel van de benoemingsprocedures voor de Hoge Raad gedaan – is volgens mij een reëel risico, zeker bij zo'n grondwettelijk hof. Ik zou daar dus toch graag nog iets meer van mevrouw Palmen over willen horen.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Ik begrijp uw vraag en ook uw zorg. Zoals u terecht aangeeft, zijn er verschillende adviezen van de diverse commissies geweest. Ik wil wat dat betreft dus ook niet de deur dichtgooien voor een keuze voor het een of het ander. Als wij maar ons uitgangspunt van zo min mogelijk politieke inmenging respecteren.

De heer **Sneller** (D66):

«Zo min mogelijk»? Voor mevrouw Palmen zou het dus ook goed zijn als de volksvertegenwoordiging geen stem heeft in of geen rol heeft bij de benoeming van de leden van het constitutioneel hof?

Mevrouw **Palmen** (NSC):

In een democratie is er niet één Kamerlid dat alles bepaalt. Laten we dus ook hierover het debat voeren.

De **voorzitter**:

Helemaal tot slot, meneer Sneller.

De heer **Sneller** (D66):

Ik ben voor het voeren van het debat, maar dat begint met een mening of een opvatting; daar vraag ik naar. Dan gaan we daarna het debat voeren.

De **voorzitter**:

Wilt u nog reageren, mevrouw Palmen?

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Nou, dan val ik in herhaling.

De **voorzitter**:

Oké. Dan gaan we dit interruptiedebatje afsluiten en dan gaan we naar mevrouw Chakor voor de inbreng namens GroenLinks-PvdA. Aan u het woord.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Dank, voorzitter. Vandaag bespreken we de initiatiefnota van collega Omtzigt over constitutionele toetsing en de invoering van een constitutioneel hof. Laat ik allereerst de heer Omtzigt en zijn medewerkers complimenteren met het werk. De heer Omtzigt heeft deze nota geschreven toen hij nog zelfstandig Kamerlid was, en het verdient daarom ook extra waardering dat hij een initiatiefnota heeft geschreven. Tijdens het debat wil ik mij vooral richten op de initiatiefnota die voorligt. Er valt nog heel veel meer te zeggen over dit onderwerp, maar er komt nog een commissiedebat en daarna zullen we ook nog een grondwetswijzigingsvoorstel van het kabinet tegemoetzien. De komende tijd zullen we dus nog heel veel over dit onderwerp komen te spreken.

Voorzitter. Dan naar de inhoud. Het zal u niet verbazen dat mijn fractie groot voorstander is van het afschaffen van het toetsingsverbod uit artikel 120 van de Grondwet. Femke Halsema, mijn belangrijkste voorganger op dit onderwerp, heeft zich immers jaren ingezet om haar initiatiefvoorstel de eindstreep te laten halen. Helaas is dit destijds tijdens de tweede lezing gestrand. In essentie zijn wij het eens met het voorstel van collega Omtzigt om constitutionele toetsing mogelijk te maken. Voor GroenLinks-PvdA is het voorstel van Femke Halsema nog steeds het uitgangspunt: het afschaffen van het toetsingsverbod en gespreide toetsing van de Grondwet door in principe alle rechters.

Voorzitter. Dit brengt mij dan ook bij een belangrijk punt uit de initiatiefnota, waar wij anders naar kijken.

De **voorzitter**:

Een momentje, mevrouw Chakor. Een korte interruptie van meneer Sneller.

De heer **Sneller** (D66):

Ik heb een hele korte vraag: als de variant-Halsema het uitgangspunt is, geldt dat dan ook voor de afweging «klassieke versus sociale grondrechten»?

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Dank voor de vraag. Ik begrijp heel goed dat de heer Sneller dit vraagt. De tijden zijn veranderd. U refereert aan het feit dat het in die tijd heel erg gericht was op de klassieke grondrechten. Maar je ziet ook artikel 23; we hebben in ieder geval ook in die tijd het onderwijs erin gezet. Maar het klopt dat wij in die tijd de focus hebben gelegd op de klassieke grondrechten. Je kunt nu wel spreken van voortschrijdend inzicht, maar ook de maatschappij is veranderd. Er is ontzettend veel gebeurd; denk aan de woningnood, denk aan de toeslagen, denk aan de Groningers. Juist nu wil ik zeggen: als we dit traject ingaan, laten we dan niet de deur dichtdoen voor sociale grondrechten. Laten we beide doen. Het is en-en en niet of-of.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Fijn dat mijn collega wat betreft de stand van de maatschappij voortschrijdend inzicht heeft. Welk argument vindt uw partij het belangrijkste als het gaat om de gespreide toetsing? Daar kleven mijns inziens toch heel veel nadelen aan.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Wij willen gewoon dat alle rechters kunnen toetsen aan de Grondwet. Ik denk dat dat het grootste verschil is tussen GroenLinks-PvdA en NSC. Ik denk dat dat het antwoord is dat ik nu geef.

Mevrouw **Palmen** (NSC):

Het komt op mij over alsof we voorstellen dat openhartoperaties voortaan ook door de spoedeisendehulparts gedaan moeten worden.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Ik vind het voorbeeld dat gegeven wordt wel ontzettend grappig, maar wij geven gewoon aan dat we, als we gaan toetsen, moeten laten toetsen door alle rechters. Laten we geen onderscheid maken, waarbij de een wel kan toetsen en de ander niet.

De **voorzitter**:

Oké, gaat u verder.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Zal ik verdergaan met mijn betoog?

De **voorzitter**:

Ja.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Dat brengt mij bij een belangrijk punt uit de initiatiefnota waar wij anders naar kijken. Ik had net al gezegd dat in de initiatiefnota wordt voorgesteld om een constitutioneel hof in te stellen. Mijn fractie heeft hier veel vragen bij, omdat wij ons net als veel deskundigen afvragen waarom we ons stelsel dusdanig moeten verbouwen dat slechts een specifiek hof de grondwettelijkheid van wetten zou moeten toetsen. Alle rechters kunnen nu al toetsen aan grondrechten uit de internationale verdragen. Daarom vraag ik aan de initiatiefnemer waarom hij, ook in weerwil van het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, toch pleit voor een apart hof.

Voorzitter.

De heer **Omtzigt** (NSC):

...

De **voorzitter**:

Gaat u door.

De heer **Omtzigt** (NSC):

...

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Een ander ... Er gebeurt van alles en nog wat om me heen.

De **voorzitter**:

Dat is allemaal buiten de microfoon. Niet buiten de microfoon spreken. Het komt straks goed. Gaat u verder, mevrouw Chakor.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Ik wil de reactie van de heer Omtzigt straks horen.

Een ander punt waar mijn fractie veel vragen over heeft, betreft de keuze in welke grondrechten er straks getoetst kan worden. Ik had het daar net al over. De initiatiefnemer pleit ervoor om alleen klassieke grondrechten en enkele meer institutionele bepalingen uit de Grondwet voor toetsing in aanmerking te laten komen. Ik vind dat hij dit in zijn nota slechts beperkt onderbouwt. Ik moet zeggen dat ik hier toch enigszins verbaasd over ben. Ik zal de laatste zijn die ontkent dat er een goede discussie gevoerd moet worden over hoe sociale grondrechten getoetst moeten worden, omdat het hier gaat om andersoortige verplichtingen van de overheid, namelijk een inspanning in plaats van een gebod of verbod. Toch had mijn fractie van de initiatiefnemer wat warmere gevoelens verwacht wat betreft de toetsing van sociale grondrechten en het bewaken van de bestaanszekerheid. Ik hoef slechts het woord bestaanszekerheid te noemen. De initiatiefnemer heeft die hoog in het vaandel staan. We komen dan automatisch uit bij de sociale grondrechten die de overheid hiertoe een opdracht geven. Graag zou ik een nadere toelichting van de initiatiefnemer krijgen over waarom hij zo snel over de toetsing van deze grondrechten heen lijkt te stappen met slechts het benoemen van de mogelijke risico's.

Tijdens het rondetafelgesprek over constitutionele toetsing dat de Kamer anderhalf jaar geleden organiseerde, zeiden diverse deskundigen dat het goed te verdedigen is als ook sociale grondrechten door rechters getoetst zouden worden. De Raad voor de rechtspraak schreef in zijn zienswijze bijvoorbeeld dat veel zaken die rechters worden voorgelegd raken aan sociale grondrechten. Ook het College voor de Rechten van de Mens wees hier in zijn brief van afgelopen week aan de Kamer nadrukkelijk op. Dat is ook logisch. Zaken als bestaanszekerheid, huisvesting, volksgezondheid en een gezond leefmilieu staan al geruime tijd onder druk. Het is dan ook niet vreemd dat dit soort fundamentele rechten ook getoetst zouden moeten kunnen worden. Rechters doen dat overigens nu bij vergelijkbare rechten uit internationale verdragen ook al. Ik krijg hierop dus graag een reactie van de initiatiefnemer. Voor mijn fractie is het namelijk van groot belang dat we het stelsel niet onnodig ingewikkeld maken, doordat rechters wel de mogelijkheid hebben om bepaalde grondrechten te kunnen toetsen aan sociale grondrechten uit internationale verdragen, maar niet uit onze eigen Grondwet. Ook hoor ik graag hoe de heer Omtzigt de zorgen van bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens ziet over het geval waarin sociale grondrechten niet toetsbaar worden en er een rangorde wordt aangelegd in de grondrechten, terwijl dit in ons stelsel juist niet het geval is. Alle grondrechten zijn even belangrijk. Bij strijdigheid is het aan ons om in een concreet geval een afweging te maken.

Voorzitter. Tot slot nog een vraag aan het kabinet. Hoe zorgen de bewindspersonen ervoor dat het wetsvoorstel waarmee zij zullen komen niet alleen in lijn is met de politieke afspraken uit het hoofdlijnenakkoord, maar ook goed aansluit bij de adviezen van deskundigen en betrokkenen?

Ik doel met name op het punt dat veel deskundigen de voorkeur hebben voor gespreide toetsing boven een apart constitutioneel hof. Er is nog een punt waarover ik graag opheldering wil. In het hoofdlijnenakkoord lezen we: «Een grondwetsherzieningsvoorstel tot het schrappen van het toetsingsverbod in artikel 120 wordt ingediend. De klassieke bepalingen van de Grondwet worden toetsbaar. Een grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van een grondwettelijk hof dat wetten toetst aan de Grondwet wordt ingediend, vergezeld van een voorstel inzake de beoogde invulling van deze toetsing.» Ik wil toch eens vragen wat hiermee wordt bedoeld. Kan ik daar iets meer uitleg over krijgen? Ik heb toch zorgen dat we straks gaan toetsen op de procedures en niet op bijvoorbeeld de inhoud, redelijkheid en proportionaliteit. Dank, voorzitter. Dit is mijn eerste termijn.

De voorzitter:

Okido. Dan gaan we naar de eerste termijn van de heer Sneller namens D66. Gaat uw gang.

De heer Sneller (D66):

Dank u wel, voorzitter. Ik sluit mij van harte aan bij de complimenten, zowel voor de ondersteuning die hier zit als voor de ondersteuning die genoemd wordt in de initiatiefnota, die heeft geholpen bij de totstandkoming. Ik moet zeggen dat ik het jammer vind dat we hier zitten met slechts vier fracties, die samen 78 zetels in de Kamer hebben, zowel omdat ik denk dat het van respect getuigt om met wat meer te komen, alsook omdat het een onderwerp is waar uiteindelijk een tweederdemeerderheid voor zal moeten zijn. Die zit hier niet eens aan tafel. De PVV-fractie was de vorige keer, toen de heer Omtzigt, de heer Ellian en ik anderhalf jaar geleden ook een debat over constitutionele toetsing voerden, ook niet aanwezig, dus het is een beetje zoeken naar wat de mening van de toch grootste fractie wordt.

Voorzitter. De initiatiefnota bevat volgens mij een hele mooie overzichts- schets, maar ook een hartstochtelijk pleidooi voor constitutionele toetsing en een inzichtelijke afweging zoals de heer Omtzigt die heeft gemaakt. Ik ben het daar niet altijd mee eens; wel met de invoering van constitutionele toetsing, maar niet met alle keuzes. Bij het lezen vond ik het toch ironisch – daar hebben we het de vorige keer kort over gehad – dat de enige Tweede Kamerleden die ooit tegen een wetsvoorstel om constitutionele toetsing in te voeren hebben gestemd, nu in de NSC-fractie zitten, en dat we dit debat hier mogen voeren met vier mensen die namens of voor NSC politiek actief zijn. Tegelijkertijd is de NSC-fractie vervolgens het meest fanatiek in het bepleiten van constitutionele toetsing, en ook wel in één specifieke vorm, over wat het moet en zal worden. Ook is het wel ironisch dat de heer Omtzigt zegt dat de nieuwe regering de eerste stappen zal nemen om de Grondwet te veranderen, terwijl wij anderhalf jaar geleden al een debat hadden over de hoofdlijnenbrief waarmee de eerste stappen werden gezet om constitutionele toetsing in te voeren. Maar goed, tot zo ver.

Voorzitter. Ik hoor ook graag, met name van de Minister, hoe zij ervoor gaat zorgen dat de nieuwe stap die is aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord, en waar we hopelijk binnenkort meer over horen in het regeerprogramma, geen stap terug wordt, maar dat we inderdaad stappen vooruit blijven zetten en niet eerst teruggaan naar allerlei afwegingen en discussies zoals we die al gehad hebben. Aan de heer Omtzigt vraag ik, ook in het licht van wie hier nu is komen opdagen, hoe hij kijkt naar de tweederdemeerderheid die nodig is. En hoe hij kijkt naar de vraag wat nou het belangrijkste is: de vorm die het uiteindelijk krijgt of het principe dat we dit in de Grondwet gaan vastleggen? Ook in het licht van de capaciteit op het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waar collega Omtzigt en ik de afgelopen jaren allebei veel frustraties over hebben gehad omdat

wetsvoorstellen zo lang duren, werpen we hier volgens mij een extra drempel op.

Dan een aantal punten waar ook mevrouw Chakor op wees. Ik zal proberen het iets anders te formuleren, maar er zijn twee dingen die steeds in één adem worden genoemd, alsof ze hetzelfde zijn, terwijl ze ook los van elkaar te zien zijn. Het eerste is constitutionele toetsing en een grondwettelijk hof – daar hoor ik dus graag meer over – maar het gaat ook om goed bestuur en constitutionele toetsing. Mijn vraag aan de heer Omtzigt is: moeten we niet uitkijken, ook voor het vertrouwen in de politiek, dat we het voor meer verkopen dan het uiteindelijk kan leveren? Waar past constitutionele toetsing precies in het plaatje van goed bestuur? Is het «zonder constitutionele toetsing kan er geen goed bestuur zijn», of is het «als er constitutionele toetsing is, zal er goed bestuur zijn»? Het antwoord is voor beide «nee», denk ik. Maar wat is nou het soortelijk gewicht? Dat geldt ook voor de sociale grondrechten. Er wordt namelijk vaak gezegd: de opeenvolgende kabinetten hebben de grondwettelijke plicht verzuimd om te zorgen voor voldoende huisvesting, maar er komt constitutionele toetsing. Maar volgens mij is dit niet een-op-een te koppelen, in ieder geval niet in het voorstel zoals het er nu ligt. De heer Omtzigt doet het retorisch heel goed door in zijn initiatiefnota naar Cuba, Noord-Korea et cetera te verwijzen, waar geen constitutionele toetsing is. Dat is voor ons beiden een steen des aanstoots. Maar er zijn ook landen mét constitutionele toetsing waar het niet goed gaat, waar geen goed bestuur is en waar de rechtsstatelijke waarborgen suboptimaal zijn. Ik zou daar dus ook graag een bredere reflectie op willen horen.

Dan de politisering van de rechter. In de kabinetsreactie van het vorige kabinet – ik hoor overigens graag hoe dit kabinet tegen die vorige kabinetsreactie aankijkt; de continuïteit van bestuur is groot, dus ik ben gewoon benieuwd – werd gezegd: laten we uitkijken, want dat maakt van de rechter een constitutionele arbiter. Dat is zeker zo vanwege de institutionele bepalingen die de heer Omtzigt graag introduceert. Ik weet niet precies wat de strekking is van het hoofdlijnenakkoord, maar volgens mij is de intentie van de heer Omtzigt om die wel toe te voegen. Dat zou betekenen dat er allerlei kwesties voor de rechter komen die nu niet voor de rechter komen, maar in het politieke domein blijven. Denk aan kwesties rondom artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, bed-bad-brood of de Spreidingswet. Ik ben toch benieuwd hoe de heer Omtzigt tegen die politisering van de rechter aankijkt. Zoals er nu al in de politiek mee wordt omgegaan, heeft de rechterlijke macht nogal een kwetsbare positie. Ik ben nog niet overtuigd van de relativering van de heer Omtzigt over wat dit betekent voor het parlementair stelsel. Als we een hof dit soort dingen laten doen, kan dit volgens mij best een hele grote wijziging betekenen. Over de lijst van institutionele bepalingen zegt de heer Omtzigt dat die misschien niet op voorhand vastgesteld moet worden, maar gaandeweg uitgekristalliseerd moet worden. Ik zou toch zeggen dat de vraag waar een grondwettelijk hof aan kan toetsen over de constitutionele orde gaat. Ik hoor hier graag meer over van de zijde van de initiatiefnemer en de zijde van het kabinet.

Dan kom ik op de geconcentreerde toetsing. Volgens de heer Omtzigt gaat het dan om de specifieke deskundigheid die gewone rechters niet hebben. Tegelijkertijd toetsen ze wel aan het EVRM. Misschien stel ik deze vraag specifiek aan de Staatssecretaris, zodat hij er niet mee wegkomt om geen antwoorden te geven. Maar ook de Minister heeft veel ervaring in de rechtszaal. Hebben zij echt aanleiding om te denken dat dit iets is wat rechters in eerste aanleg niet kunnen? Ik snap de argumentatie vanuit rechtseenheids- en rechtszekerheidsperspectief. Maar ze doen dit op allerlei manieren al; dat snap ik niet zo goed.

Dan heb ik ook een vraag aan de Staatssecretaris over de doorlooptijden en over de procedurele complicaties die door het vorige kabinet ook specifiek werden genoemd. Daar ben ik benieuwd naar.

Tot slot, voorzitter. Ik zal het kort houden, want u mag niet interromperen terwijl het wel over u gaat. Ik kom op de ex ante constitutionele toetsing. Ik heb even de gang van zaken rondom de Penitentiaire beginselenwet in gedachten. Daarbij stemde de NSC-fractie voor een amendement waarvan de Raad van State heeft gezegd dat het in strijd was met artikel 8 van het EVRM. De heer Omtzigt schudt nee, maar hij mag niet interromperen. Mevrouw Palmen mag interromperen.

De voorzitter:

Maak eerst uw punt, dan kan er daarna gereageerd worden.

De heer Sneller (D66):

Ik heb daar twee vragen over. Wie besluit er wat de heer Omtzigt betreft over de constitutionnalité ex ante? Is dat de Raad van State? Licht daar een rol voor de Eerste Kamer? Licht daar een rol voor het kabinet? Of moet de Tweede Kamer uiteindelijk nog steeds bij meerderheid besluiten «dit zal de interpretatie van de Grondwet zijn» of «dit zal wel of niet in strijd met de Grondwet zijn»? Hoe zit het wat betreft de heer Omtzigt nou met de materiële kant van het rechtsstatelijk leiderschap versus het optimaliseren van de procedurele werkwijze?

Mevrouw Palmen (NSC):

Bij mijn weten heeft Nieuw Sociaal Contract niet voor het amendement waar u het over heeft gestemd.

De heer Sneller (D66):

Nou, dat is wel ... Ja, we kunnen de Handelingen er gewoon op naslaan. Het gaat om twee soorten amendementen. Het ene amendement gaat over het visuele toezicht. Het andere amendement gaat over de mate waarin er beperkt mag worden door het bestuur, waarbij de ondergrens wordt geschrapt. Over het schrappen van de ondergrens van het contact dat gedetineerden in de ebi mogen hebben, had de Raad van State al bij het advies over het initiatiefwetsvoorstel van collega Ellian gezegd: «Het voorstel is op dit punt in het bijzonder in strijd met artikel 8 van het EVRM, waarin de bescherming van eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven is opgenomen.»

De voorzitter:

Ik vind het ingewikkeld dat het over mijn wetsvoorstel gaat, want ik kan daar nu niet op reageren. Ik hoor de heer Omtzigt zeggen dat ik het voorzitterschap even over kan geven, maar als de collega's een reactie van mij toestaan, wil ik daar het volgende over zeggen, namens de VVD. Gewoon even voor de feiten: volgens mij heeft de NSC-fractie niet voor de amendementen over het toezicht op de gesprekken met advocaten gestemd. Ik vind het goed om dat hier te benoemen. Wat betreft het amendement over het vastleggen van hoeveel contactmomenten er mogen zijn, heeft de Raad van State in al zijn wijsheid tot twee keer toe opgeschreven: als er geen ondergrens is opgenomen, vinden wij het in strijd met het EVRM. Maar toenmalig collega en thans Minister Uitermark vroeg mij tijdens dat debat volgens mij vrij letterlijk: maar meneer Ellian, we zijn het er toch over eens dat de ondergrens zoals die op dit moment in de PBW staat, wel blijft gelden? Daarop heb ik ja gezegd. Het stond overigens ook in de toelichting op het amendement. Dat is dus een beetje ... Hoe zal ik het zeggen? Dat is geen spijkers op laag water zoeken – het is uiteindelijk een opvatting van de Raad van State – maar volgens mij heeft de NSC-fractie niet gestemd voor iets onconstitutioneels. Ik vind het wel goed om dat recht te zetten. Het is niet zo dat ik hier nu namens vier NSC-personen hoef te spreken, maar volgens mij is het zo gegaan.

De heer Sneller (D66):

Is dit een interruptie of een punt van orde? Volgens mij gaat dit precies over de vraag wie er uiteindelijk over gaat. Ik zei dat de Raad van State had gezegd dat het in strijd was met artikel 8 EVRM. Dat is volgens mij wat de heer Ellian in zijn interruptie bevestigt. Dan is de vraag wat de waarde daarvan is en hoe we dat samenspel precies zien; daar gaan we het over hebben met die horizontale commissie. In het kader van de initiatiefnota heb ik die vraag ook, namelijk: wat is uiteindelijk de doorslaggevende rol en waar ligt het zwaartepunt?

De voorzitter:

Er komt nog een debat over de Penitentiaire beginselenwet, maar ik hecht er wel aan om te benadrukken dat niemand gezegd of geschreven heeft dat er geen ondergrens zou zijn. De Raad van State weet dat ik dit vind, dus ik kan dit ook zeggen: ik vind het een heel flauwe opmerking. Het is op die manier ook niet gewisseld in het debat. Maar goed, de vraag van collega Sneller staat, namelijk: wie beslist daar ex ante over?

Dan vraag ik de collega's of ik met mijn inbreng kan beginnen. Misschien kunnen we de interrupties aan het einde van mijn inbreng doen. Dat is misschien het meest eenvoudig. Collega Sneller was klaar.

Ik heb veel waardering voor het initiatief van collega Omtzigt. Het is een ongelooflijk doorwrocht stuk. Je hoeft het niet overal mee eens te zijn, maar het is echt knap hoe het stuk is opgebouwd. Dat geldt ook voor de onderbouwing. Complimenten ook aan degenen die de heer Omtzigt hierbij geholpen hebben.

Inderdaad hebben Irak, Cuba, Noord-Korea en Saudi-Arabië geen rechterlijke constitutionele toetsing. Ik heb dat argument de laatste jaren veel gehoord op de vraag waarom je die toetsing in Nederland wel mogelijk zou moeten maken. Het is inderdaad gek dat Nederland op geen enkele wijze een vorm van rechterlijke constitutionele toetsing kent. Maar ik wil ook benadrukken dat er ook heel slechte voorbeelden zijn; collega Sneller zei dit ook. Denk aan de Raad van Hoeders in Iran. Die kan aan de Grondwet toetsen, maar of je daar nou zo vrolijk van wordt ... Rusland heeft ook een constitutioneel hof. Het instellen van constitutionele toetsing op zich maakt niet dat je een werkende democratische rechtsstaat hebt of dat er sprake is van goed bestuur. Het gaat natuurlijk om de materiële normen die die democratische rechtsstaat een geheel maken.

Voorzitter. Het kabinet-Rutte IV had min of meer al besloten, al gaat de Kamer daar natuurlijk over, dat er rechterlijke constitutionele toetsing zou komen en dat het toetsingsverbod uit artikel 120 geschrapt zou worden. Niemand kan gemist hebben dat de heer Omtzigt een fervent en misschien zelfs fel voorstander is van een constitutioneel hof. Die inspanningen hebben er inmiddels toe geleid dat in het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat naast het schrappen van het toetsingsverbod, ook een wetsvoorstel ingediend zal worden tot wijziging van de Grondwet om een constitutioneel hof mogelijk te maken. Bij de invulling van die toetsing zijn er allerlei keuzes te maken en die keuzes kunnen we maken zodra het kabinet zijn voorstel tot uitwerking van die toetsing gepresenteerd heeft. Over die invulling kunnen allerlei verschillende opvattingen bestaan, net zoals overigens ook over de invoering van een hof verschillende opvattingen kunnen bestaan. Hoe de toetsing zal geschieden door dit constitutionele hof, dus de uitwerking, is bepaald geen sinecure, verre van zelfs. Er zijn ingewikkelde vraagstukken; sommige passeerden net al. Wat is de wijze van benoeming? Hoe oordeelt een dergelijk hof? Zijn dissenting opinions mogelijk? Wie kan op welke wijze en wanneer een vraag voorleggen aan het hof? Het zijn uitdagende en omvangrijke vragen die nu bij de bewindspersonen op het bord liggen. Maar gelet op hun beider achtergrond vertrouw ik op een zorgvuldige gedachtevorming de komende tijd. Ik ben natuurlijk benieuwd naar het voorstel dat dan deze kant op komt.

Maar we zitten hier vandaag voor de nota van collega Omtzigt. Ik heb toch een paar vragen, met misschien een beetje een academisch gehalte. Maar goed, naast mij ligt ook een nieuw commentaar op de Grondwet van ene Ellian en Rijpkema. Ik permiteer me dus maar enige academische vragen aan collega Omtzigt.

Ten eerste de politisering. Het is net al gepasseerd. Het is wel een feit dat enige mate van politisering van de rechtspraak zich nu wel gaat voordoen. Hoe weegt de heer Omtzigt dit? In zijn nota bepleit hij namelijk dat na publicatie in het Staatsblad al een vraag voorgelegd kan worden aan het hof en de gehele wet onverbindend verklaard kan worden. Nadat een wet beide Kamers dus heeft gepasseerd, zal een burger of een politieke partij – vraagteken – volgens de nota direct een vraag kunnen voorleggen aan het hof. Maar daarmee krijgt het hof natuurlijk wel een beslissende rol in het wetgevende proces, een proces waarvan het primaat tot op heden bij de wetgever lag. Hoe weegt de heer Omtzigt het risico van politisering van een hof en daarmee dus ook politisering van de rechtspraak? Dat is een vraag die ook al door anderen gesteld is.

Uit onderzoek dat is gepresenteerd in 2021 – de heer Omtzigt kent dit rechtsvergelijkend onderzoek naar constitutionele toetsing – blijkt dat in de onderzochte stelsels met een afzonderlijk hof, zoals België, Duitsland en Frankrijk, de rechtsmacht van die hoven geleidelijk is uitgebreid door de grondwetgever, maar met name ook door de praktijk van die betreffende hoven zelf, omdat zij hun rechtsmacht en toetsingsmandaat ruimer zijn gaan interpreteren. Als je een nieuw instituut optuigt, schijnt het bestuurskundig een wetmatigheid te zijn dat een instituut zelf zijn eigen mandaat probeert te verruimen. Hoe kijkt de heer Omtzigt hiertegenaan? Ten tweede – ik ga de heer Omtzigt toch een plezier doen – de algemene beperkingsclausule. Daar pleit de heer Omtzigt al langer voor. We hebben hier eerder een interruptiedebatje over gehad; misschien weet hij dat nog. Dat was, denk ik, anderhalf jaar geleden bij het commissiedebat. Dat debatje heeft mij wel aangezet tot denken. Toen ik nog eens de brief las van het kabinet uit 2022, merkte ik dat de passage op pagina 2 over de beperkingssystematiek, over de algemene en bijzondere bepalingen en de redelijke uitleg, nou niet bepaald eenvoudig te volgen is. Maar goed, niets van dit alles is eenvoudige materie. De heer Omtzigt stelt voor om een algemene beperkingssystematiek te introduceren met begrippen als «gerichtheid», «evenredigheid» en «subsidiariteit». Of dit nou de hele lading dekt, weet ik niet. Ik vraag mij ook af of elk grondrecht dezelfde beperkingssystematiek nodig zou hebben. Het recht op vergadering en betoging is immers naar zijn aard een ander grondrecht dan bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van brief- of telecommunicatiegeheim. Is het probleem niet dat de materiële norm, waarvan we overigens allemaal best wel vaak weten wat die is, niet altijd even duidelijk uit het grondwetartikel blijkt? Ik wijs bijvoorbeeld op artikel 12, het huisrecht, waar de heer Omtzigt mij eerder een keer op wees. Zou hij hierop kunnen reageren? Hoe ziet hij de beperkingssystematiek in het licht van het hof? De manier waarop getoetst gaat worden kan natuurlijk niet los worden gezien van de beperkingssystematiek die de Grondwet kent. Ik ben natuurlijk ook benieuwd naar het antwoord van de bewindspersonen, maar ik heb er alle begrip voor als zij hier pas op een later moment mee zullen komen. Een interessante zin op pagina 33 van de nota van de heer Omtzigt is: «Naar verwachting zal de rechter echter rekening houden met het feit dat hij niet de eerste instantie is die de belangenafweging maakt. In de literatuur bestaat overeenstemming dat de rechter in beginsel de keuze van de wetgever moet volgen. Dit komt omdat de wetgever – wij dus – het primaat heeft om wetgeving op te stellen.» De heer Omtzigt ziet de vraag natuurlijk al aankomen, want vervolgens schrijft hij: «De politiek-bestuurlijke ruimte van de wetgever dient hoe dan ook zwaar mee te wegen bij het bepalen van de toetsingsintensiteit van de rechter.» Dat is natuurlijk wel een beetje vaag. Hoe verhoudt het primaat van de wetgever

zich dan tot de wens tot het instellen van een constitutioneel hof? Is de gedachte dan dat een hof zich terughoudend moet opstellen? De wetgever kan immers een weloverwogen keuze maken wanneer de belangenafweging en de toetsing helemaal doorlopen zijn, zelfs op de wijze waarop de heer Omtzigt het voorschrijft in zijn nota. Maar toch kun je over de uitkomsten van die toetsing en belangenafweging van mening verschillen. De wetgever bestaat immers uit mensen, maar een constitutioneel hof en de rechterlijke macht natuurlijk ook.

Dan een permitteer ik mij een allerlaatste vraag: wie is straks dan de hoogste rechter? Het klinkt misschien wat gek, maar het is wel een relevante vraag, want op dit moment zijn er vier hoogste bestuursrechters en is er natuurlijk de Hoge Raad. De laatstgenoemde heeft de taak om voor rechtseenheid te zorgen. Maar wie is daar straks dan verantwoordelijk voor in de visie van de heer Omtzigt? Is dat dan bijvoorbeeld het constitutioneel hof? Ik kijk uit naar zijn antwoorden.

Ik kijk even of er collega's zijn die vragen aan mij hebben over mijn inbreng.

De heer **Sneller** (D66):

Eén kleine vraag, voorzitter. U schetst terecht dat er nogal veel verschillende discussies achter vandaan komen. Het wordt mij uit het hoofdlijnenakkoord niet helemaal duidelijk of we dat nou allemaal in één wetsvoorstel krijgen of in meerdere. Mijn vraag aan u is of u het ook verstandig zou vinden als we daar twee wetsvoorstellen van maken, één voor de grondwettelijke kant van het oprichten van het hof en een ander dat ziet op de opheffing van het toetsingsverbod.

De **voorzitter**:

Dat is een hele goede vraag. Laat ik me beperken tot een advies richting het kabinet. De ervaring leert dat het bij dit soort zeer fundamentele grondwetsherzieningen een kwestie van een lange adem is en dat omstandigheden natuurlijk kunnen veranderen. Het zou eeuwig zonde zijn als het lot van de schrapping van artikel 120 – in andere woorden: dat is het in ieder geval mogelijk maken van constitutionele toetsing – verbonden is aan het lot van een hof. Dat zijn namelijk wel twee verschillende vraagstukken. Beide staan natuurlijk in het hoofdlijnenakkoord. Het is niet onverstandig om daar twee aparte wetsvoorstellen voor te maken. Dat moet hier, in de Tweede Kamer, uiteraard allemaal gelijktijdig in procedure gaan. Het is helemaal niet gek om dat misschien wel in aparte wetsvoorstellen te gieten, zodat je in ieder geval altijd de hobbel van het schrappen van artikel 120 neemt. Het lijkt me namelijk dat daarvoor echt wel heel veel steun zal zijn in alle gremia die daarover moeten gaan. Voor het tweede ligt dat gewoon wat gevoeliger. We hebben hier net afgesproken dat we het gaan doen, maar dat is natuurlijk één lezing. Dat zou mijn antwoord zijn, maar ik laat het uiteraard aan de wijsheid van de kabinetsleden. Ik weet dat de VVD-fractie ook een hele ontwikkeling heeft moeten doormaken op het onderwerp constitutionele toetsing, maar ik zeg ook even dat het echt jammer zou zijn als we de schrapping van artikel 120 niet in ieder geval mogelijk maken. Dat is in ieder geval hoe ik er als woordvoerder namens deze fractie tegenaan kijk. Zijn er nog andere vragen aan mij? Nee? Oké, dan kijk ik even naar collega Omtzigt. Hoeveel tijd heeft u nodig?

De heer **Omtzigt** (NSC):

Een halfuurtje?

De **voorzitter**:

Als bewindspersoon kunnen we u dat natuurlijk niet ontzeggen.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik ben geen bewindspersoon. Dan was dit een heel ander issue geweest.

De voorzitter:

Zeker. Zullen wij om 11.20 uur weer hier afspreken voor uw beantwoording? Dat doen we.

De vergadering wordt van 10.49 uur tot 11.20 uur geschorst.

De voorzitter:

Dames en heren, we zijn nog steeds bij het agendapunt behandeling van de initiatiefnota van collega Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing. We hebben de eerste termijn van de zijde van de Kamer gehad. De initiatiefnemer mag reageren. Dus ik geef graag het woord aan de heer Omtzigt.

De heer Omtzigt (NSC):

Dank u wel, voorzitter. Als je op straat aan tien willekeurige mensen vraagt wat de belangrijkste wet van ons land is, dan zou het zomaar zo kunnen zijn dat je tien keer hetzelfde antwoord krijgt, namelijk: de Grondwet. Maar dat is dan ook precies de enige wet in Nederland waar je bij de rechter niet op kunt beroepen. We maken talloze wetten hier in Den Haag, jaar in, jaar uit. En dan heb ik het nog niet eens over de wetten die we in of via Brussel maken. Als die wet niet nagekomen wordt, is er altijd wel een rechter die zich daarover mag uitspreken. Je kunt naar de Grondwet verwijzen. Je kunt wat je eist betogen, verdedigen en rechtvaardigen, behalve dan op die ene wet en die wet zou het fundament moeten vormen van al onze andere wetten. De Grondwet is de belangrijkste rechtsbron van Nederland, een bron van trots en een nationaal bindmiddel. Het is een document dat de kern van onze identiteit bevat, het fundament onder onze vrije, open en rechtvaardige samenleving. Het is een document waarvoor talloze historische helden, zoals Johan Thorbecke, hebben gestreden.

Het recht op gelijke behandeling, het recht op vrijheid van meningsuiting of het recht op toegang tot de rechter: het zijn wezenskenmerken van de Nederlandse samenleving. Maar als deze grondrechten worden geschonden, dan biedt de Grondwet zelf geen bescherming. De Grondwet zit in een ivoren toren. De Grondwet kan bekeken worden, kan bewonderd worden, kan inspiratie bieden, kan tot voorbeeld dienen, maar hij blijft buiten praktische kwesties en dagelijkse problemen. Indien een wet niet voldoet aan de Grondwet, vind je als burger een dichte deur. Je moet een omweg gebruiken, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het was in 1848 ook de expliciete bedoeling van Thorbecke om de Grondwet toetsbaar te maken. De zin over het vinden van een dichte deur is de rechtstreeks geciteerde zin van Thorbecke, die zag hoe het kabinet van de dag de Grondwet implementeerde. Het kabinet maakte de Grondwet namelijk niet toetsbaar. Dat was niet zijn bedoeling met de proeve die hij zelf gepubliceerd had.

Pas als we over de grens kijken, zien we hoe gek dit is. De Venetië-Commissie gaf in 2021 al aan dat van de toen 47 lidstaten van de Raad van Europa Nederland het enige lid is dat constitutionele toetsing uitsluit. Zelfs als je nauwelijks kennis hebt van dit onderwerp, begrijp je dat het nooit goed nieuws kan zijn om in één adem genoemd te worden met landen als Noord-Korea, Cuba en Saudi-Arabië. Ik heb het even voor u op een rijtje gezet. Op dit kaartje ziet u de landen die een grondwettelijk hof hebben. Je mag die landen op het kaartje iets groter maken, zeg ik tegen de heer Sneller. Finland, Noorwegen en Zweden hebben gespreide constitutionele toetsing, maar bijna alle landen hebben een constitutioneel hof. Nederland is het enige land, maar dan ook werkelijk het enige land, dat je in heel Europa kunt vinden dat geen constitutionele toetsing kent. Dit is dus waar we ons bevinden. Voor iedereen die vraagt of dit raar

is, kan ik het volgende zeggen. Ik doe graag originele voorstellen, maar dit is het meest onoriginale voorstel dat ik ooit in de Tweede Kamer gedaan heb.

Iedereen in de hele wereld heeft het. Maar niet alleen heeft iedereen het, het wordt ook elke keer voorgesteld. Zo stelde de commissie-Franken, de staatscommissie, in 2000 voor: voer grondwettelijke toetsing in. De Nationale conventie in 2006 gaf de aanbeveling: voer het in. Dan de Staatscommissie Grondwet. Ook hierdoor werd aanbevolen grondwettelijke toetsing in te voeren. Vier jaar later kwam het rapport Lage drempels, hoge dijken. We doen niets liever dan elke keer opnieuw een staatscommissie instellen. Elke staatscommissie komt vier jaar later met precies dezelfde aanbeveling: voer grondwettelijke toetsing in. Ik heb hier het rapport Lage drempels, hoge dijken van de heer Remkes. Hij heeft het niet alleen over grondwettelijke toetsing, maar ook over een grondwettelijk hof en interinstitutionele bepalingen.

Dit jaar kwam De gebroken belofte van de rechtsstaat, het rapport van de volgende staatscommissie, uit. Ook daarin staat: voer grondwettelijke toetsing in. Mevrouw Chakor refereerde er al aan. In dit rapport staan ook de sociale grondrechten als voorstel, maar het grondwettelijk hof staat hier dan weer niet in. Zo komt elke regering weg met het instellen van een commissie, het afwachten van het rapport en het uiteindelijk niet instellen van een vorm van constitutionele toetsing. Dus als ik één ding mag vragen aan de regering, is dat het volgende. Stel alsjeblieft niet nóg een staatscommissie in over de Grondwet. Haal gewoon deze voorstellen een keertje uit de kast. Maar het gaat niet alleen om de net genoemde commissies. Naar aanleiding van het toeslagenschandaal hebben we de Venetië-Commissie gevraagd wat we moeten doen. «Nou, voer grondwettelijke toetsing in», zei de Venetië-Commissie. Ongekend onrecht, het rapport over het kinderopvangtoeslagenschandaal stelde: voer grondwettelijke toetsing in. Tot slot de parlementaire enquête met het rapport Blind voor mens en recht. Die enquête ging niet alleen over de Belastingdienst, maar ook over het UWV en andere organisaties. Ook in dat rapport stond: voer grondwettelijke toetsing in. Ik heb géén stukken kunnen vinden die zeggen: voer het niet in. We zullen het zo over de modaliteiten hebben, maar zo ongeveer elk advies dat deze Tweede Kamer de afgelopen 25 jaar gehad heeft op dit terrein, zegt: voer een vorm van grondwettelijke toetsing in. Gecombineerd met het feit dat we het enige land in Europa zijn dat deze toetsing niet heeft, lijkt het me echt evident dat de tijd aangebroken is om dit een keer te gaan doen.

Dat is ook een beetje waarom ik de initiatiefnota schreef. Wij moeten gewoon deze onwenselijke situatie rechtzetten. Daarbij deel ik overigens de opvatting van de heer Sneller, waar ik zo nog een keer op terugkom. Het is nu beter om met z'n allen een vorm te vinden die een breed draagvlak kan vinden in het parlement dan dat we hier straks allemaal dingen op elkaar gaan stapelen. We komen er zo meteen even op terug wat dit betekent, want grondwettelijke toetsing is een heel precies instrument, waarbij je een aantal keuzes moet maken die niet marginaal zijn. Het gaat me niet om de huisvesting, maar om hoe je rechters kiest, om wat er gebeurt met de wet en om de rechtsgevolgen van de wet die onconstitutioneel is. Dat zijn best belangrijke vraagstukken. Daarom had ik hier ook graag met een paar extra Kamerleden gezeten, maar misschien gebeurt dat bij het volgende debat. Ik denk dat het nu tijd is om te gaan doorpakken.

Wij zetten dus de eerste stap om deze onwenselijke situatie recht te zetten. De Grondwet moet gebruikt worden waarvoor deze bedoeld is: het beschermen van de grondrechten. Grondwettelijke toetsing is de enige manier om dit te doen, om van de Grondwet weer een levend en ademend document te maken, een document dat de rechten van burgers niet beschrijft, maar garandeert. Dat is nodig, want de wet doet niet altijd wat we beogen als Tweede Kamer. Daar hebben we heel harde lessen in

geleerd. Mevrouw Palmen heeft er een paar genoemd. De zaken die zij vond in de wet, waren zeker niet de beoogde gevolgen van die wet. De wetgever kan niet alle mogelijke uitkomsten voorzien. Soms merk je de uitwerking pas in de praktijk door besluiten die genomen worden en die burgers raken. Denk aan het toeslagenschandaal. Denk aan de voortdurende digitalisering en dataverzamelingen. En aan dat rijtje voeg ik graag toe: wetgeving tijdens de coronacrisis. Ik denk dat een grondwettelijk hof zeker gevraagd zal worden zich uit te spreken over de coronapas, over de lockdown, en zeker over de laatste lockdown, toen Nederland de enige was, en over de wetsvoorstellen inzake 2G en 3G, die later ingetrokken zijn. In Duitsland liggen er ook uitspraken over die beperkingen.

Het gaat me hier niet om de uitkomst van het debat. Het gaat mij erom dat, als grondrechten worden beperkt, dit gebeurt met een valide reden, op de juiste manier en na een volwassen inhoudelijk debat en dat burgers dit kunnen toetsen. Juist daarom moet er in Nederland een grondwettelijk hof komen. Juist een grondwettelijk hof is als gespecialiseerd college bij uitstek geschikt om gevoelige en urgente zaken te behandelen. We zien hoe vast het vertrouwen van de Duitse bevolking in het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe is. De uitspraken van een grondwettelijk hof hebben een grote maatschappelijk waarde. Het hof beschermt de rechtszekerheid en rechtseenheid, en de uitspraken zijn richtinggevend voor politici. Zo ontstaat er een interactie tussen staatsmachten waar de burger daadwerkelijk bij is gebaat.

Sommige mensen geven de voorkeur aan een gespreide toetsing. Elke rechter zou dan de Grondwet mogen toepassen en uitleggen. Het gevaar is echter dat niet elke rechter daarvoor geschikt is. Een kantonrechter uit Enschede kan, heel praktisch, in zijn eentje huurzaken behandelen, maar een grondwettelijke toetsing vereist een andere deskundigheid. Dit kan ook leiden tot maatschappelijke onrust en tot ellenlange vervolgproudures, want het kan een paar jaar duren voordat je rechtseenheid hebt. Hoewel er verschillende modaliteiten zijn over de gevolgen, betekent een grondwettelijke toetsing dat de rechter kan bepalen dat een bepaalde wet in ieder geval buiten werking geplaatst wordt. Dat is een wet, en die wet is aangenomen door het volledige parlement. Het ligt echt in de rede om zo'n belangrijk en zwaarwegend besluit bij een hoog college te beleggen, en niet bij een ... Ik noemde het kantongerecht in Enschede, maar ik had natuurlijk ook Schiedam kunnen zeggen. Er zijn echt redenen om zo'n zwaarwegend besluit, waarbij in feite wordt gezegd dat een gedeelte van de wet buiten toepassing wordt verklaard, juist bij een constitutioneel hof te beleggen. Wij willen gespecialiseerde rechtspraak en een echte impuls voor de Grondwet en wij willen dat hier jurisprudentie over komt. Dat gaat leven en bewegen. En we willen een hof dat snel uitspraak doet. Ik noemde net al een aantal zaken waarin een snelle uitspraak gewenst is. De voorbeelden gaan niet alleen over de klassieke grondrechten, maar ook over de uitleg van interinstitutionele bepalingen. Laten we maar eens een voorbeeld noemen. We hebben in de Tweede Kamer een conflictje of verschil van mening gehad over artikel 57 lid 3 van de Grondwet. Dat ging specifiek over de vraag of Kamerleden kunnen toetreden tot een demissionair kabinet.

De heer **Sneller** (D66):

En Kamerlid kunnen blijven.

De heer **Omtzigt** (NSC):

En tegelijkertijd Kamerlid kunnen blijven, ja. Want als je geen Kamerlid blijft, dan kan het sowieso wel; dat is helder. Nou, er waren twee interpretaties. Ik kom zo meteen nog even terug op de specifieke vragen. De heer Van Weyenberg en mevrouw Yeşilgöz-Zegerius werden benoemd na de val van het kabinet en wilden Kamerlid blijven. In mijn ogen was de

Grondwet daarover duidelijk: dat kan niet. Maar je zou het anders kunnen lezen. Wat in de Tweede Kamer gebeurde, was dat eerst maanden tijd werd genomen voor een advies van de Raad van State. Dat advies is niet bindend. Eigenlijk durfde niemand een harde knoop door te hakken. Op zo'n moment is een constitutioneel hof gewoon van grote waarde. Dat kan zeggen «de uitleg is a» of «de uitleg is b». En dat wordt dan ook gewoon begrepen. Wij denken dan ook dat een grondwettelijk hof zeker in dit soort gevallen gewoon noodzakelijk is, maar ook een symbool kan zijn voor Nederland. En dat is een symbool dat Nederland verdient.

Voorzitter. Ik kom toe aan de specifieke vragen die de collega's gesteld hebben, maar dat doe ik niet zonder te zeggen dat ik dit nooit geschreven zou kunnen hebben – mevrouw Chakor denkt dat ik dit als alleenstaand Kamerlid geschreven heb – zonder Maud Heldens en Joëlle Heijl. En zonder Matthijs de Wit en Sam Bilgi zou ik hier nooit antwoorden hebben kunnen geven.

Voorzitter. Ik loop de vragen waarop ik nog niet ben ingegaan, gewoon een voor een langs.

Hoe zal er getoetst worden? Zullen we daar gewoon beginnen? Voor mevrouw Chakor is het GroenLinks-PvdA-voorstel van mevrouw Halsema en mevrouw Van Tongeren het uitgangspunt. Ik geloof dat dat in 2018 is ingetrokken.

Dan kom ik bij het punt van gespreide toetsing. Dat is een punt dat ook de heer Sneller duidelijk ter sprake bracht. Gespreide toetsing is een mogelijkheid, zoals ik in mijn inleiding al aangaf. We zien dat een aantal landen dit doet. Maar gespreide toetsing heeft dus als nadeel dat je geen gespecialiseerde rechtspraak hebt, zoals het kantongerecht, en dat het een tijd duurt voordat je rechtseenheid bereikt. Ik kom zo meteen op het punt van de heer Ellian. Op dit moment hebben we vier hoogste gerechtshoven die een uitspraak kunnen doen over grondrechten. Het EVRM kan geïnterpreteerd worden door de Raad van State, door de Hoge Raad en door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Op het moment dat je die vier hoven hebt, is het dus van belang om dat bij één gespecialiseerd hof te beleggen.

Gespreide toetsing verhoudt zich, ook in ons voorstel, niet zo heel goed tot conflicten tussen bepaalde bestuurslagen. Als je een snelle uitspraak wilt hebben over bijvoorbeeld artikel 57, lid 3, of over andere institutionele bepalingen, dan moet je dat op één plek, in één instantie, doen. Zulke zaken zijn namelijk alleen van belang als ze binnen een aantal weken gegeven kunnen worden. Dat is ook de reden waarom de staatscommissie-Remkes een aantal andere bepalingen geeft. De Grondwet bevat bijvoorbeeld in artikel 91, lid 3 de bepaling dat als een verdrag in strijd is met de Grondwet, dat dan met een tweederdemeerderheid aangenomen moet worden. Op dit moment hebben we ellenlange discussies over de toetsing daarvan. Moet de regering bepalen dat dat zo is, of moet de Tweede Kamer dat bepalen? En als de Tweede Kamer dat bepaalt, mag de Eerste Kamer dan nog van die bepaling afwijken?

Laten we gewoon heel eerlijk zijn. Als er voor een verdrag een meerderheid is in de Tweede Kamer, maar geen tweederdemeerderheid, dan hebben de partijen van de meerderheid nog weleens de neiging om te zeggen dat er geen afwijking van de Grondwet is. Er is in de afgelopen 80 jaar nog maar twee keer een afwijking geconstateerd. Dat lijkt erg mager. Maar als je zo'n besluit zou willen nemen, moet je dat op één plek beleggen. Dan moet je natuurlijk niet onderin de rechtsketen gaan beginnen. Als je de interinstitutionele bepalingen meeneemt, dan kom je bij een grondwettelijk hof uit.

Dan de sociale grondrechten. Laat ik nou gewoon de Grondwet er even bij pakken. Wat zegt u, meneer Ellian? Ik pak het verkeerde boek, volgens de heer Ellian. Dat snap ik. Ik heb het voor u meegenomen. Ik weet dat er meerdere versies zijn, meneer Ellian. Laat ik voorlezen wat de toetsing zou inhouden: «De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart

zijn voorwerp van zorg der overheid.» Dat is een hele mooie zin, net zoals: «De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.» Die eerste zin is verschrikkelijk lastig om te gaan toetsen. Want ja: «De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerpen van zorg der overheid.» Wat moet de rechter dan toetsen? Hooguit een wet die zegt «wij willen niet dat er bestaanszekerheid is voor mensen», maar daar zal de regering niet zo makkelijk mee komen. In artikel 22 staat: «De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.» Dat is ook lastig toetsbaar. De vrijheidsrechten zijn toetsbaar. Die gaan over het recht op gezinsleven of over het recht op demonstratie. Dat zijn dus zaken waar de regering af moet blijven. De sociale grondrechten zijn zaken die de regering moet bevorderen: «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.» Maar de individuele burger wil niet weten of dit zorg der overheid is. Die wil weten: krijg ik een huis of niet? Dat is natuurlijk de vraag die mevrouw Chakor bezighield gezien de hoeveelheid mensen die op dit moment dakloos zijn. Als je zou kunnen zeggen «je kunt hiermee naar het grondwettelijk hof», dan koop je een kat in de zak, want dan zeg je tegen het grondwettelijk hof: we hebben veel te weinig woningen en nu mag u gaan bepalen of de woning aan burger A of burger B wordt toegewezen. Dat kan hier niet uit afgeleid worden. Ik denk dat er best mogelijkheden zijn om in dit debat te beginnen over hoe sociale grondrechten iets concreter gemaakt kunnen worden, maar het heeft mijn voorkeur om van start te gaan met grondwettelijke toetsing zonder sociale grondrechten, zonder die uit te sluiten. We moeten dus niet denken dat het nooit zal hoeven. Ik denk namelijk dat het heel waardevol zou kunnen zijn. Maar als we straks nog een discussie gaan hebben over de mate van interpretatie van de rechters ... Nou, hier kiep je echt iets naar de rechters toe en zeg je: gaat u het interpreteren. Dan krijg je rechtspraak die omstreden kan zijn, want dan moet de rechter een besluit nemen dat eigenlijk hier in de Kamer genomen moet worden, bijvoorbeeld over de mate waarin de volksgezondheid bevorderd dient te worden. Dan de heer Sneller. Het staat elke partij vrij om bij een debat te zijn of niet. Ik ben blij dat u er wel bent, meneer Sneller. Ik zou het ook heel fijn vinden als fracties aanwezig zijn bij dit soort debatten, die gaan over de inrichting van Nederland. Dat is namelijk de kern van onze wetgeving, zeg ik er maar bij. Dit is de eerste in een serie. Er komt natuurlijk nog een kabinetsreactie en op 28 september staat er weer een debat over de Grondwet gepland.

Het vorige kabinet schreef anderhalf jaar geleden wel een hoofdlijnenbrief, maar is niet tot wetgeving gekomen. Ik hoop dat dit kabinet dit niet alleen gaat doen, maar dat het er ook enige vaart achter zet, want iedere keer als een kabinet valt of de termijn voorbij is, moet je weer helemaal opnieuw beginnen. Om heel eerlijk te zijn komen die grondwetswijzigingen daardoor eigenlijk niet van de grond. Ik deel de opvatting van de heer Sneller dat het van belang is dat we nu een vorm vinden waarbij er een brede consensus is – het zou fijn zijn als die consensus over wat meer dan vier partijen gaat – over dat je nu stappen kunt zetten om te bepalen hoe je de grondwettelijke toetsing gaat vormgeven. We hebben zo veel rapporten en er zijn zo veel mensen die zeggen: het moet van de grond komen. We zijn het niet overal over eens met elkaar, dus ik zoek eigenlijk een vorm van open debat waarbij je kunt zeggen: dit is een vorm die we kunnen dragen en waarvan we hopen dat er in het volgende parlement een tweederdemeerderheid voor te vinden is, zowel in de Tweede als de Eerste Kamer.

Hoe past het in het goedbestuurplaatje? Het is een onderdeel daarvan. Een grondwettelijk hof gaat echt niet al je problemen oplossen. Het is geen panacee voor alles. Ik geloof dat ik ook nooit heb gezegd dat dit het

huisvestingsprobleem gaat oplossen. Dat gaat het niet doen, zelfs al zou je een toetsing aan de sociale grondrechten erin zetten. Ik denk wel dat het één ding gaat doen. Het gaat de grondwetgevers scherper maken op de voorkant van de toetsing. Wij gaan hier in de Tweede Kamer namelijk een tijdelijke, en daarna een permanente, commissie inrichten die aan grondwetstoetsing gaat doen. Ik denk dat dat advies gezaghebbend zal zijn voor het besluit of een wet wel of niet doorgaat. Als regering of parlement sta je een beetje voor schut als je wetten aanneemt die apert tegen de Grondwet ingaan. Alleen al het feit dat een toetsing achteraf mogelijk is, betekent dat er druk op de Tweede en Eerste Kamer zal ontstaan om de toetsing vooraf een stuk serieuzer te nemen dan we tot nu toe gedaan hebben. Wij waren echt een van de weinige landen die geen commissie hadden die expliciet kijkt of iets aan de Grondwet voldoet of niet.

Gaat dit de rechter politiseren? Op dit moment zien we dat dat bij het EVRM – dat is natuurlijk in zekere zin een pseudogrondwet – nog niet grotelijks geleid heeft tot politisering van de rechter. Het heeft wel tot behoorlijk wat kritiek geleid, bijvoorbeeld op het Urgenda-arrest, dat eigenlijk rust op artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. Daar is best wat voor te zeggen. Toen het Nederlandse parlement in 1949 het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ratificeerde, met daarin het verbod voor de overheid om te doden, kon het niet voorzien dat er een Urgenda-uitspraak zou komen. Maar als je bang bent voor politisering van de rechter en je daar enige bescherming tegen wilt hebben, dan denk ik in alle eerlijkheid dat het verstandig is om van start te gaan zonder toetsing aan de sociale grondrechten, zeg ik tegen de heer Sneller. Want als je de sociale grondrechten toetsbaar maakt, dan leg je feitelijk iets op het bord van de rechter wat daar niet hoort te liggen. In de Verenigde Staten moest de rechter uiteindelijk een besluit nemen over het wel of niet toestaan van abortus, maar dat moet je als wetgever vastleggen. Dat moet je niet doorschuiven en dan zeggen: de rechter is politiek. Nee. Die rechter wordt politiek als je hier het besluit niet neemt. Ik denk dat het voor de klassieke grondrechten een veel minder groot probleem is. Daarom wijs ik erop dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat ook rechtstreeks gebruikt mag worden voor toetsing, feitelijk alleen de klassieke grondrechten bevat. Dat omvat niet de volksgezondheid of de volkshuisvesting. Dat omvat wel het recht op gezinsleven en de vrijheid van meningsuiting. Die zijn goed toetsbaar. Ik denk dus dat, gezien wat er in andere landen gebeurd is, politisering van de rechter voorkomen kan worden. De heer Sneller heeft gewoon gelijk ...

De **voorzitter**:

Zullen we meteen de interrupties doen? Dat is het makkelijkste.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Zeker.

De heer **Sneller** (D66):

Hoewel deze zin wel naar meer smaakt, voorzitter.

Dank voor de beantwoording tot zover. We zijn het eens over de sociale grondrechten, maar als je die redenering doortrekt, zou je toch ook huiverig moeten zijn voor de interinstitutionele bepalingen? Dan trek je de rechter namelijk ook in de vertrouwensrelatie tussen het kabinet en de Kamer.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik gaf net al het voorbeeld van artikel 57, lid 3. Dat was op meerdere manieren uit te leggen. Daar hadden we eigenlijk nog nooit zo goed over nagedacht. Het is goed dat iemand anders daar dan een knoop over

doorhakt. Ik denk niet dat het geleid zou hebben tot een groot conflict, aan welke kant dan ook.

De heer **Sneller** (D66):

Nee, in dit geval gingen de drie Staatssecretarissen na het verschijnen van het advies van de Raad van State gewoon de Kamer uit, maar dat was meer een gelukkige bijkomstigheid. De heer Omtzigt weet ook dat bij artikel 68 van de Grondwet veel politieke belangen op het spel kunnen staan. Daarover kan een tweedeling in de Kamer ontstaan. Vervolgens moet de rechter kiezen. Daarmee trek je de rechter al een politieke discussie in. Ik neem aan dat de aanvankelijke weigering om te voldoen aan artikel 68 nog steeds bij de bewindspersoon ligt, dus dan worden er al politieke stellingen ingenomen. En dan introduceert de heer Omtzigt de rechter als degene die mag besluiten welke van de twee kanten van de Kamer gelijk heeft. Dat is toch onmiskenbaar een politieke discussie?

De heer **Omtzigt** (NSC):

De wijze waarop de informatieverstrekking onder artikel 68 heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren, waarbij er ook wel een beroep is gedaan op de uitzonderingsgrond, heeft tot best wel pijnlijke discussies geleid. Artikel 68 is het enige artikel van de Grondwet dat een recht toekent aan een individueel Kamerlid. Het recht op informatie is niet voorbehouden aan een meerderheid van de Kamer en ook niet aan 30 leden, maar aan één lid. Echter, dat recht is niet afdwingbaar. Het is alleen afdwingbaar als de meerderheid van de Kamer de regering naar huis stuurt met een motie van wantrouwen. En al heeft de Kamer de regering naar huis gestuurd, dan nog, zo schreef Minister De Vries in 2002 in een nota aan de Eerste Kamer, heeft ze op dat moment de gevraagde informatie niet. Als je informatie wilt hebben van de regering – daar zit dan ook nog het pijnlijke punt bij dat je niet weet welke informatie je niet krijgt; dat is een beetje de essentie van de informatie die je vraagt – hebben we daar op dit moment geen mechanisme voor. Ik sta open voor een andere procedure bij artikel 68, hetzij via de Voorzitter of via een commissie die mee kan kijken, of wat dan ook. Maar zeker in het toeslagenschandaal heb ik wel gezien dat mij behoorlijk veel informatie onthouden is die tot een eerdere oplossing van het schandaal had geleid als die aan de Kamer was verschaft.

Ik kan me op dit moment bijvoorbeeld niet aan de indruk onttrekken dat het UWV niet bepaald scheutig is geweest met informatie. Ik doe nu een heel politieke uitspraak. De brieven die ik van het UWV gezien heb en de jaarverslagen van het UWV, inclusief de accountantsverklaringen – dat zeg ik er maar even bij – lieten niet zien dat de helft van de keuringen niet klopte. Dat zijn nogal brisante zaken. Het recht op informatie is echt de zuurstof voor de Kamer, en dan vooral voor de oppositie, om de regering te kunnen controleren. Ik zou er dus wel voorstander van zijn dat het toetsbaar wordt. Als u wilt weten hoe pijnlijk het is, noem ik het volgende. Hier zit een lid van de commissie-stiekem. In de commissie-stiekem is het afgelopen jaar drie keer informatie geweigerd met een beroep op artikel 68. Dan moet u weten dat wij vijf jaar gevangenisstraf kunnen krijgen voor het lekken van die informatie. Is men dus scheutig met informatie? Nou, ik dacht het bepaald niet, op dit moment. En overigens, voor het geval dat u het wilt weten: dit staat in ons openbaar jaarverslag. Ik lek hier dus niet uit de commissie. Het staat gewoon in het openbaar jaarverslag. Ik denk dat er wel een reden is om bij artikel 68 te voorzien in een mate van toetsbaarheid. Ik sta er volledig voor open dat daar ook andere modaliteiten voor zijn. Maar het lijkt mij evident dat er op een gegeven moment ergens iemand tegen een regering moet kunnen zeggen: het moet niet geblokkeerd kunnen worden door de regeringspartijen van de dag.

De heer **Sneller** (D66):

Ik had een ander artikel als voorbeeld moeten noemen. Ik ben het namelijk helemaal eens met alle frustraties van de heer Omtzigt. Ik hoop ook dat we van het kabinet snel een reactie krijgen op de werkgroep, Grip op Informatie, die we daarover hebben gehad. Daarin zijn ook een paar suggesties gedaan. Ik snap het hartstochtelijke pleidooi heel goed; het gaat alleen niet in op mijn vraag. De rechter wordt namelijk uiteindelijk wel gepolitiseerd. Ik moet erbij zeggen dat ik ook hier blij ben met de openheid van de heer Omtzigt voor de mogelijkheid om met andere modaliteiten hetzelfde doel te bereiken. Maar in zijn voorstel, zoals we dat vandaag hebben, is het toch de rechter die daarover moet besluiten. Het was maar een voorbeeld, maar ook artikel 57, lid 3 bepaalt dat, als er een persoon is die niet weg wil, of als er meer op het spel staat, het een rechter is die zegt: die politicus moet nu weg uit de Kamer. Dat is een behoorlijk politieke vraag en die kan ook repercussies hebben voor wat mensen van rechters vinden. Dat was eigenlijk mijn vraag.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik heb echt een andere inschatting van wat er gebeurd zou zijn bij artikel 57, lid 3 als er een grondwettelijk hof was geweest. Ik denk dat het grondwettelijk hof beide had kunnen besluiten en dan was er een uitkomst geweest. Nu moest de meerderheid van de Kamer daar een besluit over nemen. Die meerderheid van de Kamer berust eigenlijk altijd bij de regeringspartijen. Die gaan dus exclusief over de interpretatie van de Grondwet. Dat andere voorbeeld dat ik u noemde, is ook het voorbeeld dat de heer Remkes in de staatscommissie geeft. Dat betreft de interpretatie of een verdrag bepalingen bevat die strijdig zijn met de Grondwet. Als dat zo is, zegt de Grondwet zelf: u mag nog steeds dat verdrag aangaan, maar dan moet u dat wel met tweederdemeerderheid doen, de grondwettelijke meerderheid. Met de grondwettelijke meerderheid kun je om de Grondwet heen. Dat zijn vragen die door politici vaak op een politieke manier beantwoord worden.

Dat is ook het geval met die informatievraag. Ja, ik ben me ervan bewust dat het spanning kan geven als je die informatievraag bij een rechter neerlegt. Maar door die vraag nergens neer te leggen, ontstaat er nog veel meer spanning. Ik denk overigens dat een grondwettelijk hof in ideale omstandigheden een of twee keer uitspraak doet en in die uitspraak goed beredeneert wat er openbaar gemaakt moet worden en wat niet. Dan weet de regering op dat moment wel wat er gebeurt. Ik denk dat het dan niet gaat leiden tot eindeloze rechtsgangen en dat je dan het probleem ook hebt opgelost. Want dan weet je dat er informatie naar buiten kan komen wanneer je die nodig hebt. Ik ben daar dus minder bang voor.

De heer Sneller had wel gelijk. Ik was net met dat punt bezig: er moet gewoon een lijst met interinstitutionele bepalingen komen waar de rechter op mag toetsen. Daar moet je geen onzekerheid over laten bestaan. Ik denk dat hij daar een punt heeft.

Dan hadden we hier een interruptiedebat dat ik vermakelijk vond.

Mevrouw Uitermark was de woordvoerder namens NSC, het ging over het amendement van de heer Ellian, en de heer Sneller had daar een vraag over. En of ik daar maar iets over wil zeggen! Dat ging over de Penitentiaire beginselenwet. Op theoretisch niveau kan ik 'm beantwoorden. Het is uiteindelijk de Tweede Kamer die op dit moment besluit of iets grondwettelijk is of niet. Daarover ligt er een advies van de Raad van State. Ik hoop ook dat de afdeling constitutionele toetsing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken regelmatig zal aangeven of iets goed is, zodat als het niet aan de constitutie voldoet, de twijfels daarover ook in de memorie van toelichting van een wet staan. Maar het is in ultimo aan de Tweede Kamer om te bepalen of iets constitutioneel is of niet. Dat is ook de verplichting. Alle Tweede Kamerleden leggen de eed of gelofte af op de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Ze

zijn gehouden zich daaraan te houden. Hetzelfde geldt overigens voor de Ministers. Als het goed is, dienen die alleen iets in waarvan ze zelf overtuigd zijn dat het constitutioneel kan. Anders handelen ze tegen de constitutie in.

Die Penitenciaire beginselenwet is ook een interessant voorbeeld, omdat daarin twee amendementen aangebracht zijn: een door de VVD en een door BBB. Elk contact tussen advocaten en gedetineerden in de ebi en de AIT moet altijd auditief of visueel opgenomen worden. Dat zijn de gevaarlijkste en de op een na gevaarlijkste categorie gedetineerden die we hebben, om maar even kort door de bocht te gaan. De opnames worden in een kluis gelegd en kunnen pas na een rechterlijke machtiging bekeken worden, als ik de heer Ellian goed citeer. Dat is wat er ongeveer in die amendementen van mevrouw Helder en de heer Ellian stond. Minister Weerwind heeft gezegd dat deze amendementen onconstitutioneel zijn. Hij verzocht de Kamer de eindstemming aan te houden. De Kamer heeft dat ook gedaan. Er is opnieuw advies gevraagd aan de Raad van State. De Raad van State heeft gezegd: dit gedeelte is onconstitutioneel. De regering is met een wijzigingswet gekomen, die op dit moment in behandeling is. Dat is een nette manier om dit op te lossen. In alle eerlijkheid vond ik dit nou dus wel een voorbeeld waarin het eigenlijk vrij goed ging.

De heer **Sneller** (D66):

Dank. Het is nog in behandeling, maar inderdaad, het laat zien dat er nog een noodrem is en hoe moeilijk die procedure is. Het laat ook zien dat we het slecht hebben ingericht. Tussen de stemming over amendementen en de stemming over het eindvoorstel moeten we best wel weer van voren af aan beginnen. Ik zou twee dingen willen vragen. Aan de ene kant zegt de heer Omtzigt namelijk: op dit moment is het de Tweede Kamer die besluit over de interpretatie van de Grondwet. Dan is er toch een heel groot verschil tussen de zware procedure om de Grondwet te wijzigen in twee lezingen, met tweederdemeerderheid, in de Eerste en Tweede Kamer, en wij die het met een enkelvoudige meerderheid mogen interpreteren. Ik zou graag de normatieve opvatting van de heer Omtzigt willen over dat grote verschil. En hoe zou hij willen dat zo'n constitutionele toetsing ex ante gaat? Dat is ook de vraag die ik heb gesteld over zo'n commissie van straks. Blijven wij er dan over gaan en wat vindt de heer Omtzigt daar dan van?

De heer **Omtzigt** (NSC):

In alle gevallen blijft de Tweede Kamer het eindoordeel hebben, en de Eerste Kamer trouwens ook, als die dat zelf wil, over of iets constitutioneel is. Dat kan niet belegd worden bij een subcommissie van de Kamer. Ik denk echter dat zo'n commissie uiteindelijk bij meerderheid een advies zal vaststellen over de vraag of iets constitutioneel is, niet-constitutioneel is of – dat is wellicht een derde dictum – dat er twijfels zijn over constitutionaliteit. Ze zullen daar namelijk niet altijd uitkomen. Dat was bij deze amendementen ook een interessante vraag. Dat advies zal zeer zwaarwegend zijn. Als die commissie een beetje goed werk doet en allerlei experts uitnodigt, dan kan die beredeneerd zeggen of het er wel of niet aan voldoet. Als de commissie zegt «dit is precies het punt waaraan het niet voldoet», kan dat tot amendering leiden waardoor de onconstitutiona-liteit weggenomen kan worden. Ik denk dat dat in ieder geval de eerste vereiste is. Maar de bevoegdheid en de verplichting om te toetsen, blijft gewoon bij de plenaire Tweede Kamer liggen; die kun je niet wegorganiseren.

De heer **Sneller** (D66):

Maar een enkelvoudige meerderheid in de Tweede Kamer blijft dus voldoende om een grondwetsartikel te interpreteren en eventueel iets te

doen wat daarmee in strijd zal zijn? Dat is dan uiteindelijk wel de conclusie, toch?

De heer **Omtzigt** (NSC):

...

De heer **Sneller** (D66):

De heer Omtzigt zegt buiten de microfoon: dat is altijd zo geweest. Dat weet ik, maar we zijn hier niet aan het codificeren. De heer Omtzigt doet hier inhoudelijke voorstellen om dingen te wijzigen en op dit punt doet hij dat niet. De vraag is of hij daarmee ook zegt: ik zie daar geen betere oplossing voor en ik vind het goed zo. Ik zoek daar gewoon wat verdere verdieping.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik zou niet weten hoe je het anders moet doen, dat een meerderheid van de Kamer uiteindelijk zegt of iets constitutioneel is of niet. Ja, dat is uiteindelijk wat er van de Kamer verwacht wordt. Daarmee wijzig je de constitutie niet. Voor de wijziging van de constitutie heb je uiteindelijk een tweederdemeerderheid nodig in tweede lezing. Maar de interpretatie van de constitutie doe je constant bij meerderheid. Dat zal ook in deze commissie bij meerderheid gebeuren. Een van de interessante vragen die zich zal voordoen bij deze commissie, is of de vraag of iets grondwettelijk is in gang gezet kan worden door een minderheid. Dat is eigenlijk wat de Venetië-Commissie zegt. Denk aan een kwart minderheid of een eenderdeminderheid van parlementsleden die dit soort vragen kan stellen. Zorg dat de meerderheid het stellen van de vraag niet kan blokkeren. De meerderheid kan wel de interpretatie geven, maar het stellen van de vraag moet je niet aan de meerderheid overlaten. De vraag is ook een beetje of je dat aan één lid moet overlaten of dat in ieder geval een minimumaantal leden twijfels moet hebben om een vraag te kunnen stellen. Je zet waarschijnlijk een best ingewikkeld proces in werking. Je wilt niet dat elke wet, elke verzamelwet of elk wetje dat hier langskomt uitgebreid getoetst gaat worden. Bij 95% van de wetten is er geen vraag over de constitutionnalité van de wet als zodanig.

De **voorzitter**:

Mag ik mezelf een vraag permitteren aan collega Omtzigt? Die ligt in het verlengde van het voorbeeld van de Penitentiaire beginselenwet, waarbij ik zelf een van de hoofdrolspelers was. Ik heb daar natuurlijk achteraf op gereflekteerd: wat had er anders gemoeten? Maar dat doe ik ook in het licht van toetsing aan grondrechten. Misschien is het volgende goed om te weten voor de mensen die het debat nu volgen: ik was en ben ervan overtuigd dat als je de overheid laat meeluisteren bij gesprekken tussen advocaten en een hele kleine groep gedetineerden, dat niet over de grens van het recht op een eerlijk proces hoeft te zijn.

Nu de stap naar een constitutioneel hof. De Raad van State heeft daar een uitgebreid advies over gegeven, maar daar kan je het natuurlijk alsnog ... Dat merkt de heer Omtzigt misschien ook een beetje in mijn woorden. Ik ben het er nog steeds niet helemaal mee eens, ook omdat alle aangehaalde jurisprudentie van het EHRM zag op gevallen waarin de overheid of de politie, al dan niet via af luisterapparatuur, meekeek. Mijn punt is en blijft dus dat er geen precedent is waaruit blijkt dat mijn voorstel niet zou kunnen. Maar bon; dit is hoe het is gegaan. Hoe ziet de heer Omtzigt dan de rol van een hof? Laten we dit voorbeeld nemen, want het is een echt voorbeeld waar we ons over hebben gebogen en nog verder over moeten buigen. Hoe zou in zijn visie dan het pad via een hof bewandeld zijn? Dus: iemand dient een amendement in. Dan komt er discussie over de constitutionnalité. Ik ben benieuwd – misschien kan de heer Omtzigt dat

aan de hand van dit voorbeeld schetsen – hoe een hof hier dan in geïntervenieerd zou hebben en op welk moment.

De heer **Omtzigt** (NSC):

In ieder geval tot op heden niet, want het hof kan pas interveniëren als het in de Staatscourant staat. Dit wetsvoorstel heeft de Staatscourant nog nooit bereikt, omdat het stilgelegd is. In dit geval zou de commissie het oorspronkelijke wetsvoorstel beoordeeld hebben. Ik ga nu even vrijuit bedenken hoe die commissie gaat werken. Die commissie gaat een wetsvoorstel vrijuit beoordelen en vindt geen constitutioneel probleem. Dan komt dat amendement, dat natuurlijk een potentieel probleem is. Dat is misschien ook een aansporing voor de commissie om na te denken: wat gebeurt er als er tijdens de wetsbehandeling een nota van wijziging dan wel een amendement wordt ingediend dat constitutionele toetsing alsdan mogelijk maakt? Het zou mijn voorkeur hebben dat de toetsing op de constitutionaliteit plaatsvindt in de eerste week na de indiening van het wetsvoorstel. Dat wil je niet vlak voor de stemming hebben. Maar dan moet je die commissie of een aantal Kamerleden de mogelijkheid geven om die toetsing nog voor de stemming in te zetten. Hier had dat ook na de stemming over het amendement, voor de eindstemming, gekund. Dus dat kan. Je kunt het ook daarvoor doen. Maar dat is wat er dan gebeurt. Het kan alsnog zo zijn dat de Tweede Kamer dan zegt: wij denken dat het constitutioneel verenigbaar is. Uiteindelijk kan een constitutioneel hof of een rechter – hierin ziet u trouwens mijn voorkeur; als de Tweede Kamer er uitgebreid over gesproken heeft, denk ik dat het uiteindelijk echt de voorkeur heeft om dit bij een constitutioneel hof te doen en niet bij een kantongerecht – dan alsnog zeggen: er zijn constitutionele problemen, dus ik plaats dit onderdeel van de wet buiten haken. Dan kan het alsnog zo zijn – ik hoop dat dit in dit geval zo zou zijn – dat de rest van de wet helemaal doorgaat. Er zitten namelijk forse aanscherpingen in die Penitentiaire beginselenwet. Maar de rechter kan dan zeggen: het enige wat u niet mag doen, beste overheid, is altijd een auditieve opname maken. Dat gedeelte van de wet wordt dan buiten werking gezet. De rest van de wet, die inderdaad gaat over bezoek en over het beperken van het aantal advocaten dat zo iemand mag hebben, gaat op dat moment wel door. Het is niet zozeer zo dat dit een alles-of-niets-bepaling is. Het gaat erom dat er punt voor punt gekeken wordt. Dat is maar goed ook. Als belastingwoordvoerder zeg ik bijvoorbeeld dat je echt niet de Wet inkomstenbelasting in z'n geheel buiten werking gaat zetten als er één probleempje met de belasting is. Dan zou je namelijk meteen een ander probleem krijgen. Dit is hoe die toetsing vorm gaat krijgen.

De heer **Sneller** (D66):

Dus dat is zonder een concreet rechtsgeschil? Moet ik aanbeveling drie uit de nota van collega Omtzigt dan zo lezen dat de wet in abstracto in z'n geheel kan worden voorgelegd vanaf het moment dat het in het Staatsblad staat, zonder dat er daarvóór al een specifieke rechtszaak is geweest?

De heer **Omtzigt** (NSC):

We moeten het nog een keer hebben over welke belanghebbenden er dan zijn. In dit geval kan dat, omdat het hierbij evident is wie de belanghebbenden zijn. Dat zijn namelijk ongeveer alle gedetineerden in de AIT en de ebi. Ik kan me dus voorstellen dat die in dit geval het recht zouden hebben om naar de rechter te stappen, omdat ze weten dat vanaf het moment dat de wet ingaat, alles opgenomen wordt. Maar dat is iets wat in de uitwerking moet worden gedaan. Anders moet je wachten tot die opnames gemaakt zijn en dit dan gaan aanvechten.

De **voorzitter**:

Gaat u verder, meneer Omtzigt.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik zal dit boek erbij leggen, voorzitter. Misschien vindt u mij dan aardiger. Ik zeg tegen de VVD dat de Raad van Hoeders in Iran niet helemaal het voorbeeld is dat de NSC-fractie voor ogen had bij de grondwettelijke toetsing, maar Rusland wel. Dat klinkt heel gek, maar ik ga het proberen uit te leggen. Een grondwettelijk hof is geen absolute garantie dat er nooit iets misgaat. Het is een extra barrière tegen het verlies aan democratische functies van een staat. In Rusland heeft Poetin de Grondwet een aantal keren fors veranderd. De laatste verandering was ongrondwettelijk, ook volgens een aantal Russische geleerden en grondwetsdeskundigen. De Grondwet van Rusland is vrij duidelijk. Je kunt namelijk met een meerderheid in de Doema de Grondwet aanpassen. Die moet je dan in een referendum voorleggen aan de bevolking. Dan staat er in de Russische Grondwet dat elke wijziging op zich voorgelegd moet worden aan de bevolking. Maar Poetin heeft vorige keer een omnibus voorgelegd. Hij heeft 100 wetswijzigingen van de Grondwet tegelijk voorgelegd. Dat is op zichzelf onconstitutioneel.

Wat was de belangrijkste wijziging die daar voor hem in zat? In de Grondwet van Rusland van 2000 stond de beperking dat je als president maximaal twee termijnen van vier jaar mocht hebben. Daarna is er «vier jaar na elkaar» van gemaakt. Daardoor kon hij dus, na van 2000 tot 2004 en van 2004 tot 2008 geregeerd te hebben, en na een tussenpoos van Medvedev, in 2012 weer aan de bak. Hij had ondertussen de termijn opgerekt naar zes jaar. Hij kon dus weer twaalf jaar regeren. Maar toen hij weer twee termijnen had gehad, moest hij de Grondwet wéér wijzigen. Toen is er ad hominem een wijziging geweest. Die betekende dat er op dat moment opnieuw werd begonnen voor iedereen. Dat betekende dat Medvedev en Poetin de enige twee waren die daar lol van hadden. Dat is ongrondwettelijk. Er is ook een poging gedaan om dat tegen te houden. Het hele idee van een grondwettelijk hof is dat het heel lang ergens tegenaan kan duwen voordat een land afglijdt. Rusland was rond 2000 geen volledige democratie. We hadden toen hoop dat het die kant op zou gaan, maar het land is de andere kant op gegleden. Ik denk dat het grondwettelijk hof daar wel degelijk pogingen gedaan heeft, maar als dezelfde president ergens maar lang genoeg zit, kan die al die instituties uitkleden. Een grondwettelijk hof is dus geen algemeen middel om dat tegen te houden.

Dit heeft me getriggerd omdat ik hierover hele rapporten gepubliceerd heb en hierover heb gecorrespondeerd met het Russisch hof. Ik kan hier dus nog een uurtje over doorgaan, mocht u dat willen, maar ik zal het u besparen.

Rutte-IV wilde het al schrappen. Dat klopt. En ik ...

Dat werk heb ik samen met Kara-Moerza gedaan. Die is hier geweest. Dat is, denk ik, ook een reden geweest waarom hij voor 25 jaar de gevangenis in ging. Ze wisten namelijk donders goed dat Poetin zijn eigen Grondwet illegaal had veranderd. Hij vindt dat zeer pijnlijk, want hij wil juist gezien worden als iemand die dingen legaal doet, wat hij dus niet doet.

De **voorzitter**:

Misschien mag ik namens de VVD één opmerking maken, meneer Omtzigt. Daarna gaat u weer verder.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ja.

De **voorzitter**:

De strekking van mijn opmerking was natuurlijk – dat weet u volgens mij ook als geen ander – dat het maken van een hof op zich nog niet betekent

dat je een democratische rechtsstaat hebt die ook naar behoren functioneert. Uiteindelijk gaat het om de materiële kenmerken daarvan. Anders zou je rule by law hebben. Dan heb je het zo ingericht dat het er mooi uitziet, maar uiteindelijk leiden alle processen ertoe dat de dictator altijd gelijk heeft. Dat was de strekking van mijn opmerking. En mijn oog viel al bij binnenkomst op die mooie kaart die u bij zich hebt, dus ik dacht: ik maak hier toch een opmerking over. Het instellen van een hof maakt niet dat Nederland beter functioneert; op zichzelf betekent dat nog niks. Het hangt er natuurlijk van af hoe je de toetsing en alle waarborgen inricht. Maar goed, volgens mij snapt u de strekking van mijn opmerking.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik snap de strekking van de vraag. De strekking van mijn antwoord was dat een constitutioneel hof bij het wegglijden van een land in veel gevallen wel degelijk tegenmacht heeft geboden, maar het uiteindelijk niet volledig kon tegenhouden. Dat is ook in Rusland gebeurd. Ik denk dat het heel verstandig is om een keer goed te kijken naar de keuzes die we maken bij de invulling, naar de wijze van de benoeming van rechters. Meerdere leden hebben daar al op gewezen. Het zou, denk ik, goed zijn om dat in de hoofdlijnenbrief te benoemen.

Je ontkomt er niet aan dat er een vorm van betrokkenheid van de Kamers zal zijn, denk ik. Ik acht het namelijk op andere manieren kwetsbaar als je dat bijvoorbeeld volledig neerlegt bij de Raad voor de rechtspraak. In de hoven die ik ken, gebeurt bijvoorbeeld het volgende. In het Duitse gerechtshof wordt de ene helft benoemd door de Bondsraad en de andere helft door de Bondsdag. Bij het Italiaanse constitutioneel hof wordt een gedeelte door het parlement benoemd, een gedeelte door de raad van de rechtspraak en een gedeelte door de president. Ik acht het in Nederland weer geen goed idee als het staatshoofd dat doet, omdat wij geen gekozen staatshoofd hebben, maar een Koning. Maar je moet dus bedenken dat de rechters en het parlement er iets over kunnen zeggen. Daar moet je een modaliteit voor vinden. In de Duitse Grondwet staat dat het parlement het mag zeggen, maar in de wet zelf is bepaald dat het met tweederdemeerderheid gebeurt. Dat is ook een manier om te proberen het tot op zekere hoogte te depolitiseren, omdat er dan ook een soort gedwongen overleg plaatsvindt in de Kamer. Op die manier heb je geen rechters die het standpunt van de meerderheid plus één innemen. Dat heeft één kwetsbaarheid. Als er echt sprake is van een politieke strijd, zoals in het Poolse grondwettelijk hof – daar ben ik ook langs geweest, maar ik zal u de details besparen – dan kun je vastlopen bij de benoemingsprocedure van je rechters. Dat moet je dus best wel goed uitdiscussiëren. Hetzelfde geldt voor wie de vraag kan voorleggen. Als je aan interinstitutionele bepalingen doet, is het bestuursorgaan natuurlijk ook zelf aan zet. Je wilt in ieder geval – zo hadden we het opgeschreven; dat heeft u allemaal goed gezien – dat het prejudicieel voorgelegd kan worden door een lagere rechter. Je vindt de rechtsingang dus waar je de rechtsingang vindt en bij een grondwettelijk issue moet de lagere rechter dat in principe doorgeleiden naar het grondwettelijk hof en daar die vragen beantwoord laten worden. De procedure kan dan verdergaan. Dat is overigens vrij vergelijkbaar met hoe het EVRM op dit moment werkt, waar sinds kort ook een prejudiciële procedure van kracht is.

De heer **Sneller** (D66):

Nu zegt de heer Omtzigt: het bestuursorgaan bij de interinstitutionele bepalingen, maar ...

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ja, of: een aantal mensen.

De heer **Sneller** (D66):

Precies.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Of een aantal mensen daarvan. Het kan een individueel Kamerlid zijn, het kunnen een aantal Kamerleden zijn, zoals in dit geval, en het kan de regering zelf zijn. Wanneer het om de provincies en de gemeenten gaat, zou je kunnen zeggen: het kan de commissaris van de Koning zijn of een bepaald aantal leden van de Provinciale Staten. Maar dan moet je even bekijken welke artikelen je toetsbaar wilt maken.

Nogmaals over politisering. Ik blijf bij mijn standpunt. Als je het voor de klassieke grondrechten doet en het beperkt met de algemene beperkingsclausule – de algemene beperkingsclausule beperkt ook in hoeverre de rechters hun eigen afweging kunnen maken; dat lijkt een beetje op de margin of appreciation bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – dan denk ik niet dat dat zal leiden tot een overmatig gepolitiseerde rechtspraak. Als je geen beperkingsclausules erin hebt ... Even voor de mensen die meekijken het volgende. De Grondwet zegt op dit moment heel vaak: u heeft dit grondrecht, maar bij wet mag de wetgever afwijken van dat grondrecht. Ja, op dat moment heb je natuurlijk niks meer aan grondwettelijke toetsing, want wat de wetgever ook in de wet bepaalt, het is grondwettelijk omdat die er in wet van is afgeweken. De enige manier waarop die er niet van mag afwijken, is met lagere regelgeving. Nou ja, daar zit niet het issue op dit moment. Ik denk dus dat die algemene beperkingsclausule wel degelijk belangrijk is om mee te nemen in deze grondwetherziening.

Dan de vraag of rechtspraak langzaam uitgebreid wordt. Dat is bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof in Luxemburg evident het geval geweest. Het Europees Hof in Luxemburg heeft zichzelf feitelijk met het Van Gend en Loos-arrest en met het ENEL-arrest macht toegedicht die niet in het ding zaten en heeft zich daarmee rechtstreekse rechtsmacht toegekend, waarbij dat ook boven de nationale rechten gaat. Dat is niet via het verdrag gegaan, maar via de uitspraken. Het EVRM is natuurlijk ook op een andere manier opgezet. Ik noemde net al het voorbeeld van Urgenda. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zegt gewoon in artikel 2 dat de Staat niet zal doden. Dat is gemaakt tot een real and immediate threat in artikel 2. Als de Staat ziet dat iemand bedreigd wordt en gedood wordt, moet hij onmiddellijk actie ondernemen. Dat is in het Urgenda-arrest ingezet als: «Er zou een dreiging kunnen zijn dat er over enige decennia mensen doodgaan aan de hoeveelheid CO₂ in de lucht. Dat is niet morgen of overmorgen. Daarom moet er nu actie ondernomen worden.» Daar kun je het politiek mee eens zijn of politiek mee oneens – dat is op zich niet erg – maar de Tweede Kamer heeft op dat moment bij het EVRM niets om te zeggen dat zij deze interpretatie onjuist vindt. Het gevolg van deze interpretatie is dus ook dat je het EVRM alleen kunt wijzigen door alle 46 huidige lidstaten een wijzigingsverdrag of een protocol te laten aanbrengen. Dat is onmogelijk. Bij de Grondwet heb je dus in ieder geval nog de mogelijkheid als grondwetgever om de Grondwet of de wet te veranderen als je denkt dat de rechter een uitspraak doet waar je het totaal niet mee eens bent. Daar zit dus een dynamiek in. Als je het niet eens bent met hoe die geïnterpreteerd wordt, dan kan dat. Ik denk dat dat een veel beter evenwicht is dan dat wij op dit moment zien.

Het primaat blijft dus bij de wetgever. Dat zien we ook in alle andere landen. Zeker in de opzet die wij kiezen, blijft het primaat volledig bij de wetgever. Maar ik denk dat het met het aantal schandalen dat we hebben gehad en met de zeer complexe wetgeving die we in de sociale zekerheid hebben, die we ook hebben in zaken als datadeling, soms nodig kan zijn om een ex post check te hebben. Soms zie je pas twee of drie jaar nadat een wet is aangenomen dat die ongrondwettelijk is of dat de uitwerking daarvan veel te diep ingrijpt in de grondrechten van burgers. Dan zou

natuurlijk de Tweede Kamer zelf ook kunnen zeggen: wij gaan die wet wijzigen. Dat is ook altijd een mogelijkheid, maar dat gebeurt dus niet. Daarom denk ik dat het van groot belang is om het te hebben. Tot slot de allerlaatste vraag die ik heb gehoord van de heer Ellian: wie is de hoogste rechter? Dat is in constitutionele zaken het constitutioneel hof. Dat zou een forse verbetering zijn ten opzichte van hoe het nu is, want op dit moment kunnen alle vier de hoogste hoven die we hebben het EVRM interpreteren. Ze hoeven dit ook niet eens uniform te doen. Bij een constitutioneel hof geldt in ieder geval dat er voor de constitutionele rechtspraak één instantie komt die uiteindelijk een eindoordeel geeft. Voor de rechtseenheid acht ik dat in ieder geval een aanwinst. Voorzitter. Ik hoop dat deze discussie niet alleen academisch zal zijn, maar dat we over een aantal jaar ook werkelijk waar grondwettelijke toetsing hebben in dit land, wellicht 176 jaar nadat Thorbecke het zelf eigenlijk al wilde en voorstelde in zijn proeve. Maar ik denk dat het een waardevolle aanvulling is voor onze rechtsstaat. Ik hoop dat we de komende maanden op al deze inhoudelijke punten een mate van overeenstemming in deze Kamer kunnen vinden over hoe we het wel kunnen doen, en dat er dus een wetsvoorstel komt te liggen dat breed gedragen is, zodat deze en een volgende Tweede en Eerste Kamer daarmee akkoord kunnen gaan. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank. Ik heb zelf nog twee vragen aan de heer Omtzigt. Ik kijk even. Zijn er nog andere collega's die nog vragen hebben?

De heer Sneller (D66):

Is er een tweede termijn zo meteen of niet?

De voorzitter:

Ik schat zomaar in dat die er misschien niet is. Gaat uw gang, meneer Sneller.

De heer Sneller (D66):

Als er geen tweede termijn komt vandaag, wil ik in ieder geval de heer Omtzigt bedanken voor zijn beantwoording en de openheid, die hij een aantal keren heeft betracht. Want bij het lezen van het hoofdlijnenakkoord, dat op hoofdlijnen zou zijn, verbaasde het mij dat daar zo specifiek die vorm in staat, ook in het licht van het brede draagvlak. De heer Omtzigt begon ook met alle rapporten die wij hebben gehad te tonen en te zeggen: dit moet wel gebeuren. Wij hebben allebei dus het gevoel dat het ook wel tempo moet hebben, terwijl bij zo'n grondwettelijk hof wat extra uitzoekvragen komen kijken: de lijsten, de benoemingswijze en het risico van vertraging.

En ik zou de heer Omtzigt willen vragen om aan het eind nog even te schetsen hoe het proces wat hem betreft eruitziet. Zijn het twee gescheiden wetsvoorstellen, zoals ik de voorzitter ook vroeg, en hoe kunnen we ervoor zorgen dat er veel tempo wordt gemaakt?

De heer Omtzigt (NSC):

Om heel eerlijk te zijn, heb ik daar zelf nog geen afgewogen mening over. Dat klinkt een beetje stom hier, haha, want ik heb zelf meegeschreven aan het hoofdlijnenakkoord. Daar is de mogelijkheid in opengelaten om er twee gescheiden wetsvoorstellen van te maken. Daarom zijn het ook twee bullets geworden. Of dat technisch mogelijk is, weet ik niet helemaal, want als je artikel 120 uit de Grondwet kegelt, dan heb je gespreide toetsing. Dan moet je er weer een artikel inzetten over het grondwettelijke hof in die zin dat andere hoven geen grondwettelijke toetsing mogen doen of ten minste moeten doorverwijzen. Dus ik weet niet eens of het technisch mogelijk is. Ik wil ook kijken waar de meerder-

heden liggen en wat logisch is, dus ik kan die vraag nu niet beantwoorden, maar ik sluit niet uit dat je uiteindelijk eindigt met twee wetsvoorstellen. Maar ik vind het voor mijzelf nog te vroeg om er een definitief ja of nee op te geven. Het kan beide. Misschien dient mevrouw Chakor er dan een derde wetsvoorstel bij in om de sociale grondrechten ook toetsbaar te maken. Ik noem gewoon even een ding. Dat kan betekenen dat in ieder geval het wetsvoorstel voor de afschaffing van artikel 120 en voor de toetsing aan de klassieke grondrechten het het gemakkelijkst gaat halen – dat is namelijk wat u zegt – en dat het bij de andere twee misschien wat meer op de zeef blijft liggen voor een volgende Kamer. Het kan dus wel degelijk op die manier in een pakket, maar in de Grondwet staat natuurlijk de bepaling dat je een grondwetswijziging in tweede lezing mag splitsen. Dat doen we helemaal nooit. Stel dat je een grondwetswijziging splitst. Je zegt: toetsing aan de sociale rechten en de klassieke rechten. De Kamer mag gewoon zeggen: we splitsen dat. Ik ben zelf destijds in de CDA-fractie warm voorstander geweest van het splitsen van het uit de Grondwet halen van de benoemingsprocedure van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ik vind namelijk dat je die van de burgemeester uit de Grondwet moet halen, maar dat je, als je iets «de commissaris van de Koning» noemt, die niet moet laten verkiezen. Ik ben daar heel makkelijk in. En trouwens, werkelijk waar niemand in Zuid-Holland denkt: zullen we de commissaris van de Koning eens een keertje gaan verkiezen hier? Je had dat dus kunnen splitsen. Je hebt dus ook de tweede weg nog en dat is de splitsing. Daarom zit ik hier even open in. Splitsing in tweede lezing blijft ook voor een volgend parlement dan een mogelijkheid om nog een wijziging aan te brengen, maar dat hangt er even van af hoe dat wetsvoorstel technisch uitgewerkt wordt.

Dat is ook nog even iets. Kijk, ik zou het wel leuk vinden om met een commissie hier in de Kamer te kijken hoe het uitgewerkt wordt. Wilt u dan het hele grondwettelijke hof ... Je kunt kiezen voor de Raad van State. Nou, die heeft één artikel in de Grondwet, geloof ik. Of twee? Hoeveel zijn het er, vraag ik aan mevrouw Palmen. De Hoge Raad heeft er eentje, geloof ik. Maar het koningshuis heeft een heel hoofdstuk. Dat gaat zelfs over wat er gebeurt als de Koning overlijdt, er nog een vrouw zwanger van hem is en nog in leven is, en de vrucht wel of niet levend geboren wordt. Dat staat in de Grondwet. Hetzelfde geldt voor het grondwettelijk hof. Je kunt zeggen: er is een grondwettelijk hof. Maar je kunt ook vastleggen hoeveel rechters er zijn, hoe je die benoemt en wie er mag ontslaan. Je hebt de optie om er dit van te maken en je hebt de optie om te zeggen: leg het lekker bij wet vast. Dat zijn de afwegingen. Ik zou even aan de experts vragen wat de beste manier is om daarmee om te gaan. Of je er een of twee doet, hangt daar ook vanaf, zeg ik tegen de heer Sneller.

De heer **Sneller** (D66):

Dat is een eerlijk antwoord, denk ik. Overigens hebben we dat laatst gedaan bij de tweede lezing van het correctief referendum. «To know a fail» zou ik erbij willen zeggen, maar we hebben het wel gesplitst. De tweede afweging die ik aan de heer Omtzigt voorlegde, was die tussen tempo en nu nog allerlei dingen uitzoeken die wel eerst beantwoord moeten worden. De heer Omtzigt deed in zijn beantwoording nog even de algemene beperkingsclausule erbij, terwijl het antwoord van een van de voorgangers van deze Minister op mijn vraag of we die beperkingssystematiek meteen zouden doen, was: doe dat ons ambtelijk apparaat en het tempo van dit wetsvoorstel niet aan. Hoe maakt de heer Omtzigt de afweging tussen volledigheid en hoe we het idealiter zouden willen hebben? Hoe zou hij het willen hebben? Laten we er ook voor zorgen dat we deze parlementaire periode kunnen stemmen over de eerste lezing.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ik zou het fijn vinden als er een intern consistent pakket ligt als wetsvoorstel. Als je interinstitutionele bepalingen doet, moet je bijna wel een grondwettelijk hof doen, of in ieder geval geconcentreerde toetsing. Ik heb de andere optie niet besproken, maar als u het bij een kamer in de Hoge Raad wilt doen, dan kunt u het bij een kamer in de Hoge Raad doen. Dat kan allemaal, maar ik zou het fijn vinden als er hier een pakket komt waarvan wij denken dat het uitvoerbaar is. Ik denk dat de beperkingssystematiek daarbij wel helpt, omdat ik wel hoor wat een aantal van u zegt over de vraag in hoeverre je nu alles aan de rechter moet overlaten. Daarbij helpt die beperkingssystematiek en aan de andere kant maakt die 'm ingewikkeld. Je probeert daarbij dus tot een afweging te komen. Als ik iedereen zo hoor hier, dan lijkt er in de Kamer breed draagvlak te bestaan voor het afschaffen van het verbod op constitutionele toetsing en over de lijst van Halsema en Van Tongeren over op welke je in ieder geval zou moeten toetsen. Dan is er hier bij best wel veel partijen draagvlak om tot een grondwettelijk hof te komen – dat staat ook in het hoofdlijnenakkoord – maar dat is minder groot. Maar dan zou ik ervoor willen zorgen dat er een of twee modaliteiten komen die intern consistent zijn, waarvan wij ook denken dat ze niet ontspreken met rechterlijk activisme en dat ze niet ontspreken met het niet vinden van een benoeming van een rechter omdat het hier vastloopt. Als we die binnen een halfjaar of driekwart jaar kunnen vinden, zou dat mijn voorkeur hebben. Daarom zeg ik ook dat ik een klein beetje open debat niet heel erg zou vinden.

De voorzitter:

Dat was ook de vraag die ik had namens de VVD-fractie. We moeten overigens niet flauw doen over het hoofdlijnenakkoord. Ik heb als woordvoerder van de VVD gepleit tegen een hof. Maar goed, ik weet mij gebonden aan het hoofdlijnenakkoord. Dat is ook hoe de politiek werkt. In het verlengde van de vraag van collega Sneller was ik inderdaad ook wel nieuwsgierig in hoeverre ... Er zijn nog allerlei keuzes te maken. Ik ga ervan uit dat het kabinet ons uiteraard aan de hand gaat nemen bij de keuzes die je kan en moet maken hoewel we daar uiteindelijk natuurlijk zelf over beslissen. Maar het is fijn om te beluisteren dat de heer Omtzigt daar open in zit. Als je de nota leest, dan kan je je niet helemaal aan de indruk onttrekken dat dit is hoe het zal moeten geschieden. Dat zou ik jammer vinden, want er staan wel gewoon beslispunten in waar ik me wat minder in kan vinden. Volgens mij heeft de heer Omtzigt zojuist benadrukt daar open in te zitten, maar ik check het toch nog even.

Mijn tweede vraag gaat over Urgenda, want de heer Omtzigt zet mij wel aan het denken daarover. Wat de heer Omtzigt daarover en over de artikelen 2 en 8 EVRM zei, mag ik dat ook als volgt opvatten? De gevoeligheid bij Urgenda zit 'm er natuurlijk in dat via de route van de onrechtmatige daad en de maatschappelijke onzorgvuldigheidsnorm er uiteindelijk een vrij extensieve uitleg van deze twee verdragsbepalingen op het vraagstuk van de klimaatverandering wordt toegepast die eigenlijk afdwingbaar wordt gemaakt bij de rechter. Mag ik het betoog van meneer Omtzigt zo begrijpen dat ... Nou ja, hoe moet ik dit netjes zeggen? Op het bewuste arrest is veel kritiek, kunnen we vaststellen. Mag ik het betoog van meneer Omtzigt zo begrijpen dat, juist om dit soort arresten te voorkomen, een hof bij uitstek geschikt is om te voorkomen dat je dit soort ingewikkelde redeneringen krijgt? Iedereen mag het oneens zijn met mij, maar ik blijf erbij dat de onrechtmatige daad echt niet de route is om in een geschil tussen burger en overheid over een politiek vraagstuk te beslechten. Is dat nou ook een voorbeeld waarvan de heer Omtzigt zegt dat als je dat wil voorkomen, een hof juist helpt? Zo had ik er zelf namelijk nog niet helemaal naar gekeken.

De heer Omtzigt (NSC):

Om te beginnen staat boven deze nota nog «Groep Omtzigt». Dit was geschreven nog voordat ik dacht dat het kabinet vroeg zou vallen. Ik dacht: ik leg zelf gewoon voor hoe het zou moeten. Het is dus ook geen onderdeel van het hoofdlijnenakkoord. In het hoofdlijnenakkoord staat ook niet «neem de initiatiefnota van de heer Omtzigt over». Dat is maar goed ook. Dat is ook hoe we daarin zitten. Het zou leuk zijn, maar zo werkt het in de praktijk niet.

Dan het tweede punt. Een Urgenda-uitspraak kan ook plaatsvinden na het oprichten van een grondwettelijk hof. Bij Urgenda hebben we twee problemen. Ten eerste hebben we als Tweede Kamer allerlei doelen en ik weet niet wat vastgesteld. Daar deden we eigenlijk te weinig aan en daar vond de rechter wat van. Dat onderdeel van de rechterlijke uitspraak snap ik eigenlijk best wel goed. Aan de andere kant is daar een juridische basis onder gekomen waarvan ik dacht: nou, de kritiek die u als Kamerlid heeft, deel ik eigenlijk ook wel een beetje. Hier waren artikel 2 en 8 niet voor bedoeld. Dat is anders met andere uitspraken die ik niet leuk vind. De stikstofarresten kloppen als een bus. Daar is werkelijk waar geen millimeter op af te dingen. Ik ben het oneens met de stikstofwetgeving, maar de stikstofarresten volgen rechtstreeks uit de wetgeving. Zelfs over uitspraken van een hof kun je discussie krijgen. Ongeacht of dat nou het hof in Den Haag is in dit geval, en uiteindelijk natuurlijk de Hoge Raad, of dat het een grondwettelijk hof is, er zal een keer een uitspraak zijn waar de maatschappelijke discussie niet mee ophoudt. Maar de maatschappelijke discussie hoeft niet op te houden, het gaat erom dat een rechtbank voldoende gezag heeft om een oordeel te vellen. Dat is het belang van de rechtspraak, en niet dat iedereen in applaus uitbarst na een rechterlijke uitspraak. Er zijn zelfs moordzaken in Deventer geweest waarbij dat nog steeds niet gebeurt, zeg ik maar vanuit mijn bescheiden waarneming. Het gaat dus helaas zaken als Urgenda niet voorkomen. Urgenda voorkom je denk ik alleen door hier zorgvuldiger met wetgeving en internationale verdragen om te gaan. Uit dat punt in de Kamer komt Urgenda eigenlijk voort.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):

Ik dank de heer Omtzigt voor zijn heldere uitleg. Voor zijn doen heeft hij het al best wel concreet en kort en bondig gehouden. Ik wil toch nog wel even een frustratie delen met betrekking tot iets waaraan ook collega Sneller refereerde, namelijk de opkomst. Ik vind het echt kwalijk en niet getuigen van respect. Misschien kunnen we elkaar er toch op aanspreken dat we hier, mits het kan, gewoon zijn. Dit geldt vooral voor de grootste partij. Onder de 37 mensen heb je vast wel iemand die deze kant op zou kunnen komen. De heer Ellian refereerde er ook al aan dat er nog gelukkig ontzettend veel keuzes zijn te maken. Het is ook wel fijn dat het niet helemaal is dichtgetimmerd; dat is in ieder geval wat ik las en nu ook hoor. Ik denk ook dat we met z'n allen niet moeten vergeten waarom we hier zitten. We spreken over de constitutionele toetsing en een eventueel constitutioneel hof, want het gaat om bescherming van onze burgers. Mijn partij zegt «ja» tegen de constitutionele toetsing, maar waaraan gaan we toetsen? Worden dat de klassieke grondrechten of ook de sociale grondrechten? Ik zou het echt een gemiste kans vinden als er een knip zou worden gemaakt. Ik denk dat we het stelsel juist lastiger maken en misschien ook wel onbegrijpelijk voor burgers als rechters wel kunnen toetsen aan de sociale grondrechten in internationale verdragen, maar niet aan onze eigen Grondwet. Hoe leggen we dat uit? Ik vond het voorstel van de heer Omtzigt om naast het splitsen van het opheffen van het toetsingsverbod en een eventueel hof, te kijken naar een wetsvoorstel voor sociale grondrechten ...

De **voorzitter**:

Oké. Ik hoorde niet echt een vraag, maar misschien wil de heer Omtzigt hierop kort reageren.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ja. Ik hoorde wel één vraag. Uw opmerking over de opkomst snap ik. Ik moet wel eerlijk zeggen dat mevrouw Helder van BBB contact met mij heeft opgenomen om te vragen of dit overleg op een ander tijdstip gehouden kon worden, omdat zij tegelijkertijd het WGO Witwassen had. Voor de wat kleinere partijen is het lastig, maar ik snap wat u zegt als het om een iets grotere partij gaat.

Dan de internationale verdragen. Het EVRM zelf kent eigenlijk geen sociale grondrechten, en de sociale grondrechten die in internationale verdragen voorkomen, zijn vaak zeer weinig concreet. In onze Grondwet staat dat wij de volkshuisvesting, de volksgezondheid en de bestaanszekerheid van belang vinden. Dat klopt, maar de toetsing daarop kan echt heel veel minder precies dan bij het recht op gezinsleven of het demonstratierecht. Het ene is gewoon een afbakening; daar moet de regering van afblijven. Het demonstratierecht is vrij absoluut. Nou, de discussie daarover is op dit moment ook zeer levendig. Ik kijk maar even richting de VVD-fractie; waar ligt de grens van je demonstratierecht? Maar dat is wel redelijk afgebakend. Bij het onderwerp volkshuisvesting verwacht een burger uiteindelijk antwoord op de vraag «heb ik een woning of heb ik geen woning?». Dat is uiteindelijk de vraag die hij stelt. Hij heeft niet een abstracte vraag. Bij de vraag «heb ik een woning of heb ik geen woning?» en een woningtekort van 400.000 huizen zou je aan de rechter overlaten hoe je woningen gaat toewijzen op basis van de Grondwet. Ik denk dat je daarmee een verwachtingspatroon in leven roept dat uiteindelijk niet waargemaakt kan worden. In alle eerlijkheid zou ik er daarom zeer terughoudend mee zijn om dat een grondwettelijk hof aan te doen. Als u mij kan vertellen welke bepalingen u in internationale verdragen zodanig concreet vindt dat daarop goed getoetst kan worden, dan hoor ik dat graag.

De **voorzitter**:

Ik weet niet of mevrouw Chakor wil antwoorden. Zegt u «nee», mevrouw Chakor? Oké, prima. Dan bedank ik meneer Omtzigt voor de beantwoording van de vragen van de Kamer. Aan wie van het kabinet mag ik het woord geven? Mevrouw Uitermark? Ja. Dan geef ik het woord aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Minister **Uitermark**:

Dank u wel, voorzitter. Hartelijk dank voor de uitnodiging aan mijzelf en de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming om bij dit notaoverleg aanwezig te zijn. Wij werken op dit onderwerp nauw met elkaar samen. We hebben uitgekeken naar deze gedachtewisseling van de Kamer over de voorstellen van de heer Omtzigt ter verbetering van de constitutionele toetsing. Er ligt een doorwrocht stuk, waarvoor complimenten. Ik heb gelezen hoezeer het getuigt van denkkraft, maar die denkkraft heb ik ook vandaag in de commissie mogen ervaren. Dat vind ik heel mooi om te zien. Ik vond het gesprek ook heel open. Ik heb goed nota genomen van alles wat hier gewisseld is; mijn notitie is wel zes pagina's lang. We zullen dat actief betrekken bij de vervolgstappen.

Hier wil ik graag aangeven dat dit kabinet ten aanzien van dit onderwerp de lijn zal uitwerken die in het hoofdlijnenakkoord is geschetst. De twee bullets kwamen al even aan de orde. Het betekent dat het kabinet werkt aan een wijziging van de Grondwet met het doel, de eerste bullet, het toetsingsverbod in artikel 120 te schrappen en, de tweede bullet, een grondwettelijk hof in te stellen dat wetten toetst aan de Grondwet. Wij zien de uitwerking hiervan als een belangrijk middel om de burger een betere bescherming te bieden tegen de overheid – het is al door

meerderen van u gezegd – en de rechtsstaat te versterken. We hebben daar ook een ambitie op. Zoals we vele jaren hiervoor al hebben aangegeven, is het afschaffen van het toetsingsverbod van belang. Wij willen daar ook echt stappen in gaan zetten.

We gaan twee dingen doen. Allereerst het volgende over het proces dat wij voor ogen hebben om deze uitwerking vorm te geven. Ik kan u alvast toezeggen dat uw Kamer zo snel als mogelijk een brief ontvangt waarin wij de route uiteenzetten die ons voorstaat voor het in consultatie brengen van ons voorstel. Die brief komt, denk ik, deze week nog.

Ten tweede ontvangt u van ons voor het einde van het jaar een contourennota, waarin het kabinet zijn voorkeuren voor de invoering van constitutionele toetsing en de instelling van een constitutioneel hof schetst. Op de inhoud van die contourennota kan ik nu nog niet vooruitlopen. Daarbij zullen we ook alles wat vandaag gewisseld is betrekken. Er is veel over te zeggen. Er komen onderweg vele vraagstukken langs. De insteek van deze contourennota is, anders dan de eerdere hoofdlijnenbrief, echt om de uitwerking al zo ver te brengen dat er ook zicht is op waar het heen gaat.

De vragen die wij onderweg naar die contourennota tegenkomen, betreffen wel veel vraagstukken en modaliteiten. Die moeten we zorgvuldig afwegen. Daarbij zullen we meerdere perspectieven betrekken. Natuurlijk is de initiatiefnota een belangrijk richtinggevend document, maar ook de eerder gegeven adviezen van experts en de nieuwe te betrekken adviezen zijn daar belangrijk in. Daar is tijd voor nodig – die tijd nemen we ook – maar we maken daar wel tempo op. We zijn daarmee al actief aan de gang, samen met ambtenaren. Ik verwacht dat de contourennota echt dit jaar klaar is. Ik verwacht die dus eigenlijk binnen drie, mogelijk vier, maanden. Dat zeg ik ook omdat er eind september een commissiedebat gepland staat. Ik ga daar natuurlijk niet over, maar dit gezegd hebbende geef ik u wel mee dat een bespreking naar aanleiding van de contourennota in ieder geval mogelijk zou kunnen zijn in december. Maar nogmaals, u gaat daarover. Wees ervan verzekerd dat wij goede nota hebben genomen van alles wat vandaag is gewisseld met betrekking tot dit belangrijke en wezenlijke onderwerp. Ik heb daar zelf ook wel weer een aantal verdiepende inzichten in gekregen. Daar zullen wij zeker ons voordeel mee doen bij het opstellen van de contourennota. Veel dank daarvoor.

Ik wil graag de vragen langslopen, om te beginnen die van mevrouw Chakor. Zij vroeg: hoe zorgen de bewindspersonen ervoor dat het wetsvoorstel in lijn is met de adviezen van de experts rondom de gespreide toetsing? De voorstellen in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma worden, zoals ik net al zei, de komende tijd uitgewerkt in een contourennota. Daarin komt ook de verhouding tussen geconcentreerde en gespreide toetsing aan de orde. Daarbij zullen we zeker ook de opvattingen van experts betrekken, naast het document van de heer Omtzigt waar het vanmorgen zo intensief over is gegaan.

De tweede vraag die u heeft gesteld, gaat over het volgende. In het hoofdlijnenakkoord wordt gesteld dat het grondwetsvoorstel tot instelling van een hof vergezeld zal gaan met een wetsvoorstel ter invulling van de beoogde toetsing. U vroeg of ik kan uitleggen wat daarmee precies wordt bedoeld. We werken op dit moment aan de uitwerking van de verschillende modaliteiten die bij de invoering van de constitutionele toetsing en de instelling van een constitutioneel hof komen kijken. Andere vragen zagen daar net ook op. De uitwerking van die modaliteiten zal verder blijken uit de contourennota. Nogmaals, we hebben net echt goede nota genomen van wat hierover is gezegd. Dan heb ik het over de wens van de Kamer om het snel verder te brengen, de angst voor vertraging, maar ook het coherente pakket. Daarin zoeken we echt een goede weg naar voren.

De voorzitter:

Momentje, er is een interruptie. Nee, ik stel voor dat we de beantwoording eerst afmaken en dan doen we daarna de vraag. Gaat u verder, Minister.

Minister **Uitermark**:

Wat u wilt.

Ik kwam bij een vraag van de heer Sneller: hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat de nieuwe stappen van het kabinet geen stap terug worden? Ik vind dit belangrijk. Ik hoor in de vraag «de stap vooruit». Dat willen wij ook, dus ik zie uw vraag als een ondersteuning van onze ambitie om constitutionele toetsing eindelijk mogelijk te maken. Met de heer Sneller menen wij dat wij snel stappen moeten zetten. Ik heb net al gezegd dat we de contourennota snel naar de Kamer brengen. Ik wil daarbij zeggen dat de contourennota voor ons een manier is om openheid in het proces te behouden. Wij geven aan wat de contouren worden, maar de Kamer kan vervolgens op basis van de contourennota aangeven wat zij daarbij zelf belangrijk vindt. Wat ons betreft zetten we dus alleen maar stappen vooruit, met tempo.

Dan een andere vraag van de heer Sneller: hoe kijkt dit kabinet aan tegen de vorige kabinetsreactie? Dat ligt in lijn met de eerdere beantwoording. Vanwege de snelheid kijken wij natuurlijk naar alles wat er gewisseld is en naar de adviezen die er liggen, maar we voegen daar ook onze eigen kijk aan toe en zijn daarbij dus niet gebonden aan de reactie van het vorige kabinet. Dit kabinet kijkt vanuit wat er al is opgeschreven in het hoofdlijnenakkoord, dus de expliciete wens om te werken aan het afschaffen van het toetsingsverbod en het instellen van een constitutioneel hof. Ik had hier nog opgeschreven: alle ingrediënten zullen we hierin meewegen, maar uiteindelijk maakt dit kabinet zijn eigen afweging.

De heer Sneller vroeg: «Is het niet van constitutionele orde dat bepaald moet worden aan welke institutionele bepalingen getoetst moet worden? De heer Omtzigt stelt dat dit zich gaandeweg uitkristalliseert. Hoe kijkt het kabinet daartegen aan?» De vraag of en zo ja, aan welke institutionele bepalingen getoetst moet worden, heeft betrekking op de omvang van het toetsingskader. Hoe dat eruit zal komen te zien en of dat toetsingskader volgens het kabinet in de Grondwet moet worden vastgelegd, kunnen wij nu nog niet zeggen. We zullen daar in de contourennota uitgebreid aandacht aan besteden. Hetzelfde geldt voor de vraag wat op het niveau van de Grondwet moet en wat met verdere uitwerking in een gewone wet kan.

Ik heb nog een antwoord op de vraag van de heer Ellian, maar eerst heeft de Staatssecretaris nog twee andere antwoorden.

Staatssecretaris **Struycken**:

Voorzitter. Twee vragen van de heer Sneller waren uitdrukkelijk aan mij gericht. Hij stelde de vraag hoe het zit met de doorlooptijden in de procedures. Dat is uiteraard een belangrijk aandachtspunt in de uitwerking. Hoe langer een zaak duurt, hoe langer burgers in onzekerheid blijven. Met name in procedures waarbij burgers betrokken zijn, is een vorm van snelheid evident nodig. Er zijn nu al methoden om een procedure zo in te steken dat er op een relevant punt sneller duidelijkheid kan worden verkregen. Hoe we dat gaan verdisconteren in de nieuwe opzet, wordt onderdeel van de contourennota.

U stelde ook een vraag naar aanleiding van de wat prikkelende stellingen van de heer Omtzigt over de kantonrechter in Enschede, die ook over de kantonrechter in Schiedam zouden kunnen gaan, voegde hij daaraan toe. U vroeg of wij aanwijzingen hebben dat rechters tekortschieten. Die aanwijzingen hebben wij helemaal niet. De professionaliteit en de deskundigheid van rechters staan wat ons betreft in het geheel niet ter discussie. De vraag die hieronder schuilgaat, is natuurlijk waar toetsing het beste kan plaatsvinden. Het gaat dus eigenlijk om de afweging tussen gespreide toetsing en geconcentreerde toetsing, of een mengvorm. Ook

daar komen wij graag op terug in de contourennota en daar zullen wij dan graag over spreken in het volgende commissiedebat. Voorzitter, ik hoop dat u ervoor kunt zorgen dat dat in de Thorbeckezaal plaatsvindt, want we weten niet hoe zuiver Groen van Prinsterer in de leer was. Althans, niet zo duidelijk als de heer Omtzigt.

Dank u.

Minister Uitermark:

Dan rest mij nog de vraag van de heer Ellian: hoe kijkt het kabinet aan tegen de impact van de huidige beperkingssystematiek op constitutionele toetsing? U gaf ook aan er alle begrip voor te hebben als het kabinet hier later op terugkomt. Dat lijkt me ook het meest verstandig. Het is ingewikkelde problematiek. Maar het is wel een belangrijk punt, waar we echt goed naar gaan kijken, ook gebruikmakend van het onderzoek dat er al ligt. Daar zullen we in de contourennota meer duidelijkheid over geven.

De voorzitter:

Okido. Ik dank beide bewindspersonen. Ik kijk even wie er nog vragen hebben aan de bewindspersonen. De heer Sneller heeft een vraag.

De heer Sneller (D66):

Deze antwoorden zijn heel procedureel, maar ik zal proberen daar begrip voor op te brengen. Ze roepen wel nog wat meer de vraag op wat we nou precies gaan krijgen. Er wordt geschetst dat de contourennota meer zicht gaat geven op waar het heen gaat dan de hoofdlijnennotitie, terwijl de hoofdlijnennotitie heel duidelijk was over alle keuzes die gemaakt zijn door het vorige kabinet. Het zijn alleen niet dezelfde keuzes als die dit kabinet gaat maken. De Minister zegt eigenlijk dat de contourennota nog concreter zal zijn. Ik ben benieuwd wat we dan kunnen verwachten, zeker ook in het licht van de openheid die de heer Omtzigt betrachtte ten aanzien van een of twee intern consistente pakketten, waar dan ook de keuze uit te maken valt en waarbij er misschien ook een gespreide toetsingsvariant is. De vraag is of we die dan ook in dezelfde mate van uitwerking gaan terugzien in de contourennota.

Minister Uitermark:

Ik vind het ook wel jammer dat we niet al meer de inhoud in kunnen duiken. Het is inderdaad een procedureel antwoord, maar het is ook hartstikke ingewikkelde materie. Het vertrekpunt van denken van dit kabinet is anders dan bij het vorige kabinet. Zoals ik al zei, zijn we nu echt grondig met elkaar aan het doordenken voor welke keuzes we komen te staan en wat de straks voor te stellen route is. Doordat we het in een contourennota zetten, kunt u zich daar straks met een duidelijke onderlegger erbij over uitlaten. Dan kunnen we het er veel concreter over hebben, maar op dit moment kan ik daar echt niet op vooruitlopen.

De heer Sneller (D66):

Maar ik stelde een procedurele vraag, namelijk om de vorm inzichtelijker te maken. Waarom wordt de contourennota concreter dan de hoofdlijnennota zoals die was? De Minister maakt er een groot punt van dat er geen stappen terug worden gezet, maar nu gaan we eerst, terwijl die hoofdlijnennota, die niet de keuze van dit kabinet is, er al anderhalf jaar ligt, nog drie, vier maanden nadenken en dan een debat voeren over de eventuele vormgeving. Dat is op z'n minst een pas op de plaats. Ik zou graag iets meer gevoel willen krijgen bij wat we dan zo meteen, over drie, vier maanden, krijgen, en waar we ons dan een mening over moeten gaan vormen, mede in het licht van een richting die wij als Kamer eventueel al voor die tijd zouden willen geven of proberen te geven.

Minister Uitermark:

Er zijn net ook dingen aan de orde gekomen over de vraag hoe de twee voorstellen zich tot elkaar verhouden, dus het schrappen van het verbod van toetsing aan de Grondwet aan de ene kant en het instellen van een hof aan de andere kant. Ook ging het over de mogelijkheden die er zijn om daarin naar voren te bewegen: houden we ze bij elkaar en brengen we ze gelijktijdig, op hetzelfde moment, aan? Als we ze in één pakket aanbrengen, dan kan het later worden afgesplitst. Dat is al zo'n moeilijk dilemma bij de vraag hoe we dit op een goede manier verder kunnen brengen. Ik heb vandaag heel goed gehoord dat er gezocht wordt naar een manier om het nu gewoon een keer te gaan doen met elkaar: laten we het toetsingsverbod gewoon afschaffen. Dat betekent dat wij zoeken naar een goede balans, dus naar een haalbare en in beide Kamers breedgedragen variant. Daarbij wil ik echt benadrukken dat we hier vaart mee maken. Ik stel voor dat we nu drie maanden de tijd nemen om het goed met elkaar te doordenken, om daarna goede stappen te kunnen zetten zonder vertraging. Het is dus geen pas op de plaats, maar het is alles goed doordenken om zo meteen echt een flinke stap naar voren te kunnen zetten.

De voorzitter:

Oké. Daarmee is er een einde gekomen aan de beantwoording van de zijde van het kabinet. Ik kijk even rond. Ik heb in ieder geval twee toezeggingen van de Minister gehoord. Dan kunnen we zo even met elkaar beslissen of we een tweede termijn willen of niet. Het wordt nu een beetje procedureel. Voor de mensen die dit volgen: het is even niet anders. Er komt een contourennota. Die krijgen we eind december, want dat is de toezegging.

- De Kamer ontvangt voor het einde van dit jaar een contourennota inzake de mogelijke uitwerking van de voorstellen voor invoering van constitutionele toetsing en voor invulling van het grondwettelijk hof.

Ik hoop dat ik het zo goed formuleer?

Dan de andere toezegging. De Kamer ontvangt zo snel mogelijk ... U zei «waarschijnlijk deze week», maar we moeten een termijn noemen. Is het dus deze week of volgende week; better safe than sorry. Het wordt volgende week? Oké.

- De Kamer ontvangt zo snel mogelijk, uiterlijk volgende week, een brief over de route voor consultatie inzake constitutionele toetsing, of over de route naar constitutionele toetsing.

Er komt een brief binnen nu en twee weken; dat wordt eigenlijk de routekaart. We weten dat de contourennota in ieder geval een belangrijk onderdeel van die route is. Dat maakt dat we met elkaar nog heel uitgebreid over dit onderwerp komen te spreken. Het is even de vraag wat de collega's willen. Als we beginnen aan een tweede termijn, betekent dat dat de bespreking van deze initiatiefnota definitief is afgerond. Dan moeten ook de moties worden ingediend. Ik heb bijvoorbeeld zelf net letterlijk gezegd dat ik een aantal punten van de initiatiefnota gewoon niet deel. Als die op een later moment door het kabinet zouden worden overgenomen, dan hebben we daar een debat over. Het is even de vraag wat we willen. We kunnen besluiten – dat is niet ongebruikelijk – om de behandeling van de nota nu te schorsen. Als we dan op een later moment meer duidelijkheid hebben over de contourennota, zouden we de tweede termijn over deze initiatiefnota kunnen houden. Dat zou kunnen. Ik ga niet over een commissiedebat op 24 september, maar ik kan me indenken dat dat in ieder geval van de agenda gaat. Ik kijk even om te zien wat de collega's willen en of er een uitgesproken voorkeur is. Ik kijk ook even naar de initiatiefnemer zelf.

De heer Omtzigt (NSC):

U vraagt naar mijn voorkeur. Ik zit nu aan de andere kant, maar het zou mijn voorkeur hebben om het op een ander moment voort te zetten. Als er

iets meer duidelijkheid is, kun je daar ook een klein beetje op reageren. Anders ga je hier nu, vlak voordat deze twee brieven komen, precies zeggen wat je moet doen. Dan loopt het een beetje door elkaar heen. Het zou mijn voorkeur hebben om dit op een ander moment te hernemen. Dan kan het volgens mij in een halfuurtje.

De **voorzitter**:

Meneer Sneller wil daarover een vraag stellen.

De heer **Sneller** (D66):

Ik vind het inderdaad sowieso een goed idee om de initiatiefnemer leidend te laten zijn bij de vraag hoe we verder gaan met de behandeling van zijn initiatiefnota. Dat gebeurt dan vóór het commissiedebat over de contourennota? Oké.

De heer **Omtzigt** (NSC):

Ja.

De **voorzitter**:

Helder. Dat is op zich een duidelijke afspraak die we met elkaar kunnen maken. Overigens is op 11 september de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Ik kan me indenken dat daar even gesproken wordt over nut en noodzaak van het commissiedebat van deze maand. Als iedereen daarmee akkoord is, schorsen we de behandeling van deze initiatiefnota van collega Omtzigt. Ik kan me indenken dat we de behandeling pas heropenen nadat de contourennota bekend is. Ik denk dat je die nodig hebt om een zinnig debat met elkaar te voeren. Maar goed, daar zijn we zelf bij. Als we dat zo willen doen, ga ik dat besluiten. Dat betekent dus dat we de tweede termijn en ook het indienen van moties op een ander moment doen.

Dan dank ik natuurlijk de initiatiefnemer van harte, ook voor al het werk dat hij heeft gedaan. Ik dank ook zijn ondersteuning en de collega's die hier waren. Wie er wel is, is er wel en wie er niet is, is er niet. Daar kunnen we heel lang bij stilstaan, maar dat is hoe het is. Wij waren er in ieder geval wel. Het is inderdaad goed en wel zo netjes om te noemen dat collega Helder – dat weet ik ook – graag had willen komen maar naar een wetgevingsoverleg moest. Ik dank uiteraard de beide bewindspersonen, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse zaken, voor hun aanwezigheid en in ieder geval voor het presenteren van de route.

Vergeet ik dan nog iemand? Ik bedank de griffier, de ondersteuning, de mensen op de publieke tribune en de mensen die anderszins deze bespreking gevolgd hebben. Dan sluit ik de vergadering.

Sluiting 12.52 uur.