

*0: EK
*1: 2011-2012
*2: 18
*3: WordXP
*4: 18de vergadering
*5: Dinsdag 7 februari 2012
*6: 12.00 uur
**

Voorzitter: Fred de Graaf

Tegenwoordig zijn 68 leden, te weten:

Barth, Beckers, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Van Dijk, Dupuis, Elzinga, Engels, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Fred de Graaf, Thom de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Huijbregts-Schiedon, Van Kappen, Klever, Knip, Koffeman, Koole, Kuiper, De Lange, Van der Linden, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Meurs, Nagel, Noten, Popken, Postema, Puffers, Quik-Schuijt, Reuten, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Sent, Slagter-Roukema, Smaling, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Thissen, Vliegthart, Vlietstra, Vos, De Vries en De Vries-Leggedoor,

en mevrouw Spies, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**

*N

De voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Kox, wegens verblijf buitenslands in verband met verplichtingen voor de Raad van Europa;

Machiel de Graaf en Duthler, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De voorzitter: Een aantal leden is nog niet gearriveerd, omdat zij op allerlei plaatsen in Nederland vastzitten in treinen die zijn gestrand. Het gaat om kapotte bovenleidingen en wat dies meer zij. Ik kreeg een met de iPad gestuurd berichtje van mevrouw De Vries: "Ik sta in ieder geval samen met René van der Linden midden in een weiland stil met de trein. De bovenleiding is stuk. Ik heb er al een treinreis van ongeveer vijf uur opzitten, maar weet zeker dat ik 12.00 uur niet haal". Dat is dus een voorbeeld.

We hopen dat onze collega's uiteindelijk hier nog zullen arriveren. De suggestie om hen met taxi's op te halen, werkt ook niet, want mensen mogen om veiligheidsredenen de trein niet uit als die stilstaat. Dat heeft dus ook geen zin.

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De voorzitter: Aan de orde is een brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Eerste Kamer, houdende het advies om de artikel 100-brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie d.d. 30 september 2011 inzake de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Zuid-Sudan voor kennisgeving aan te nemen. De brief met bijlage ligt in de zaal ter inzage. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met het advies van de commissie BDO heeft verenigd.

**

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) (32291);
- het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad (Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad) (32612);
- het wetsvoorstel Wijziging van artikel 18b van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het verduidelijken van het rechtsvermoeden van werkgeverschap (32896);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012 (33000-V);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (33090-V).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Advies Staatscommissie Grondwet!

Aan de orde is het beleidsdebat over het rapport van de Staatscommissie Grondwet en de kabinetsreactie daarop (31570, A).

De voorzitter: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer Koole (PvdA): Voorzitter. Allereerst wil ik de staatscommissie danken voor het rapport dat zij nu ruim een jaar geleden het licht heeft doen zien. Hierdoor kunnen wij vandaag in dit huis een debat voeren over de Grondwet en daarmee over de constitutionele grondslagen van ons politieke stelsel. En dat is, zo hoop ik dadelijk nog aan te geven, ook vandaag zeer actueel. Ik dank ook de minister voor haar beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden van deze Kamer en voor haar bereidheid om al zo spoedig na haar aantreden over dit belangrijke onderwerp met deze Kamer van gedachten te wisselen.

In een beschouwing over de Grondwet haalt de historicus Henk te Velde een scène aan uit de film *The American President*, waarin Michael Douglas, die de president speelt, zijn tienerdochter probeert op te voeden. Hij leest samen met haar een boek over de *American Constitution* en wordt zelf weer heel enthousiast over de tekst: "it is about who we are and what we want". De Grondwet als document van nationale identiteit! Zo'n uitspraak van Michael Douglas, zegt Te Velde, klinkt in de Verenigde Staten wellicht een beetje braaf, maar zou in Nederland volstrekt ondenkbaar zijn. Dat heeft niet alleen te maken met de aard van het document of het soms ouderwetse taalgebruik -- dat kan ook van de Amerikaanse Grondwet worden gezegd -- maar veel meer met de wijze waarop wij de Grondwet beschouwen.

In de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie en in de antwoorden van de regering op vragen van deze Kamer wordt verschillende keren benadrukt dat de Nederlandse Grondwet een sober karakter heeft. De regering ziet geen reden dat te veranderen. Het is primair een juridisch-staatkundig basisdocument en de soberheid zou aansluiten op de functie van de Grondwet. Eerder nog onderscheidde de regering in haar beantwoording drie functies van de Grondwet: de maatschappelijke functie, de juridisch-normatieve functie en de politiekstabiliserende functie. De laatste twee worden volgens de regering door de Grondwet op adequate wijze vervuld, maar de maatschappelijke functie, dat wil zeggen de educatieve, samenbindende en inspirerende functie in de samenleving, veel minder. Dat zou komen door de totstandkomingsgeschiedenis van de Nederlandse Grondwet en de ontwikkeling van het staatsbestel, waarin geen radicale wijzigingen gepaard aan nieuwe grondwetten hebben plaatsgevonden zoals in bepaalde ons omringende landen, aldus de regering.

Het is maar hoe je ertegen aankijkt. Volgend jaar begint een tweejarige herdenking van tweehonderd jaar Koninkrijk en daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de grondwetten. Die

van 1814 en 1815 worden doorgaans als de basis van de huidige Grondwet gezien. Sommige artikelen in de huidige Grondwet hebben nog vrijwel dezelfde bewoordingen als in 1814. Achtereenvolgende grondwetten waren in dit perspectief slechts aanpassingen, geen "radicale wijzigingen". Dit historisch perspectief is tamelijk eenzijdig. De Staatsregeling van 1798 wordt gemakshalve even vergeten, net als het feit dat er daarna toch heel wat maatschappelijke strijd is gevoerd die een grondwetswijziging tot inzet had. Ik noem de strijd voor het algemeen kiesrecht en voor de gelijke financiering van het openbaar en bijzonder onderwijs. Op heel andere wijze, maar niet minder fundamenteel, was de grondwetswijziging als gevolg van de dekolonisatiestrijd van Indonesië. En hoe men daar verder ook over mag denken, de beroering in 2005 die gepaard ging met het referendum over het Europese grondwettelijke verdrag, laat zien dat grondwettelijke noties ook in het Nederland van nu op belangstelling kunnen rekenen, vooral wanneer men aanvoelt dat het gaat om een vernieuwing of bevestiging van een gemeenschappelijke identiteit.

Het beeld dat de regering schetst van de afwezigheid van aan grondwetten gekoppelde radicale wijzigingen is onvolledig. Het grote belang van de grondwetswijziging van 1848 werd destijds met name gezien in de rechtstreekse verkiezingen van de Tweede Kamer en later vooral vanwege de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat waren radicale wijzigingen! Thorbecke had er alle belang bij om zijn Grondwet slechts als een aanpassing van de vorige voor te stellen, maar dat maakt het radicale karakter ervan niet minder. Het was bovendien een Grondwet die uitdrukkelijk bedoeld was om, zo zei Thorbecke zelf, een nationale kracht te worden. De antirevolutionair Groen van Prinsterer zag als een belangrijk doel van de Grondwet van 1848: "het aanwakkeren van den openbaren geest, van public spirit". Het politieke leven moest erdoor worden bepaald.

Ook de Grondwet van 1917, de beroemde Pacificatie, bracht radicale veranderingen, voorafgegaan door heel wat maatschappelijke strijd. De Rode Dinsdagen mondden uiteindelijk uit in de invoering van het algemeen kiesrecht. Het parlementaire stelsel dat in 1848 was ingevoerd, werd nu een parlementaire democratie. Dat was winst voor met name de progressieve liberalen en de socialisten. De confessionele partijen stemden ermee in, maar zij kregen in ruil daarvoor de door hen gewenste gelijkstelling van de financiering van het openbaar en bijzonder onderwijs. Koehandel, of een package deal, is deze belangenuitruil wel genoemd. Ook hier was het fundamentele karakter van de grondwetswijziging er niet minder om.

Ik sta hier even bij stil, omdat in de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie met tamelijk veel aplomb wordt beweerd dat grondwetswijzigingen pas zouden moeten plaatsvinden bij "constitutionele rijpheid". Bij veel voorstellen van de staatscommissie is die er volgens de regering niet. Dat gebrek aan constitutionele rijpheid komt volgens het kabinet tot uiting in de verdeeldheid van de

staatscommissie. Maar verdeelde inzichten hoeven een grondwetswijziging helemaal niet in de weg te staan. De Pacificatie van 1917 zou niet hebben plaatsgevonden wanneer het criterium van "constitutionele rijpheid" of "gebrek aan verdeeldheid" voluit zou hebben gegolden; zij was vooral het gevolg van een belanguitruil tussen groeperingen die het met elkaar grondig oneens waren. Ik vraag de regering of zij het hiermee eens is.

Na de Pacificatie van 1917 kwam de verzuiling in Nederland tot volle wasdom. Eenheid in verscheidenheid was het kenmerk van de Nederlandse Staat. De loyaliteit van burgers aan het politieke systeem verliep via de zuilen. Aan een Grondwet die bij uitstek een gemeenschappelijke, nationale identiteit verwoordt, was in die tijd weinig behoefte. Vanaf de jaren zestig zette de ontzuiling in, met de individualisering als grote motor. De samenleving veranderde grondig. Met de wijziging van 1983 werd de Grondwet bij de tijd gebracht. Sociale grondrechten die de overheid tot een bepaalde inspanning verplichten, werden ingevoerd, bijvoorbeeld ten behoeve van werkgelegenheid en een schoon milieu. De nadruk op de rechten van het individu werd zichtbaar door de klassieke grondrechten in het begin van de Grondwet bij elkaar op te nemen.

Inmiddels zijn we bijna dertig jaar verder en daarom is het goed om te bezien of de Grondwet bij de tijd moet worden gebracht, zoals de staatscommissie stelt. Het antwoord van de regering is dat dit, op artikel 13 na, niet nodig is. Ook de door de staatscommissie voorgestelde algemene bepaling acht de regering niet gewenst, onder meer omdat een fundamentele herbezinning op de functie en het karakter van de Grondwet volgens haar niet nodig is.

De PvdA-fractie vraagt zich af of de regering zich hier niet al te gemakkelijk van afmaakt. De afgelopen decennia zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die de vraag naar de functie van de Grondwet opnieuw actueel maken. Ik heb de ontzuiling al genoemd. Waar tijdens de verzuiling de identificatie van burgers met de Staat veelal verliep via de zuilen, neemt met de ontzuiling de behoefte aan een identificatiepunt toe. De Grondwet zou daarbij een zekere nuttige rol kunnen spelen, ook al moeten wij van een grondwetswijziging alleen geen wonderen verwachten.

De Grondwet zou aan symboolwaarde kunnen winnen door een algemene bepaling op te nemen, die de constitutionele identiteit van onze democratische rechtsstaat verwoordt. Juist in een periode dat door globalisering en Europeanisering de rol van de overheid verandert in nationaal en internationaal verband en de burgers meer dan ooit behoefte hebben aan een duidelijke bepaling over het type politiek stelsel waarin zij wensen te leven, is de opname van een expliciete grondwettelijke bepaling dat Nederland een democratische rechtsstaat is die fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt, naar het oordeel van de PvdA geen overbodige luxe. Een uitgebreide preambule met allerlei historische, religieuze en ideologische

verwijzingen achten wij niet gewenst, maar er is veel voor een korte algemene bepaling te zeggen. Dat zou ook passen bij het sobere karakter van de Grondwet, waar het kabinet zo de nadruk op legt. Juist omdat de internationale samenleving de laatste decennia zo is gewijzigd, is het argument dat een dergelijke algemene bepaling een anomalie zou vormen in de grondwetsgeschiedenis niet overtuigend. Veranderende omstandigheden vereisen soms gewijzigde formuleringen.

De minister schrijft in de antwoorden aan deze Kamer dat het kabinet pal staat voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat, voor zijn grondslagen en de verworvenheden daarvan. Het belang van de democratische rechtsstaat verdient het herhaaldelijk te worden onderschreven, aldus het kabinet. De leden van de PvdA-fractie zijn heel blij met deze verklaring van het kabinet. Maar waarom dan niet de genoemde algemene bepaling in de Grondwet zelf opgenomen? De noodzaak daartoe wordt door het kabinet om allerlei redenen nu niet gezien. Daarom herhaal ik hier mijn vraag: onder welke omstandigheden zou het kabinet het wel denkbaar achten dat besloten zou worden tot opnemng van genoemde algemene grondwettelijke bepaling? Deze vraag is door de minister in de brief van 2 februari niet beantwoord.

Ook sommige andere antwoorden ontbreken in de brief, zoals op de vraag naar de onderbouwing van het voornemen van het kabinet om via een grondwetswijziging het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren en op de vraag wat de opvatting is van het kabinet over constitutionele toetsing. In de brief van het kabinet wordt bij het eerste verwezen naar de memorie van toelichting die dit voorjaar op het wetsvoorstel over de Kamerzetels naar de Tweede Kamer zal worden gezonden en bij het tweede naar het advies daarover indien de procedure van het initiatief-Halsema wordt doorgezet. Nu is het de bedoeling van het debat van vandaag dat wij in deze Kamer met de regering van gedachten wisselen over het geheel van de Grondwet en mogelijke wijzigingen daarin. Juist om consistentie in de benadering van de Grondwet te bevorderen, zijn deze vragen gesteld. Daarom is het jammer dat die vragen niet zijn beantwoord. Om toch enige duidelijkheid te verkrijgen, daarom de volgende meer algemene vragen aan de minister: wat verstaat de regering onder een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak die volgens de regering vereist is voor een wijziging van de Grondwet? En, zonder een uitspraak van de minister te verlangen over de wenselijkheid van de mogelijkheid van constitutionele toetsing, zoals voorgesteld in de verklaringswet-Halsema: is de minister het met de staatscommissie eens dat er goede redenen zijn om het toetsingsverbod ten minste te heroverwegen, om daar opnieuw over na te denken?

Er is verschil van mening over de vraag of een grondwet moet modifieren, dat wil zeggen moet bijdragen aan gewenste maatschappelijke en/of staatkundige veranderingen, zoals Thorbecke deed met zijn Grondwet van 1848. Veel meer overeenstemming bestaat over de codificerende rol

van grondwetten: belangrijke ontwikkelingen dienen uiteindelijk gereflecteerd te worden in de tekst van de Grondwet. Ook het kabinet is van mening dat de Grondwet de neerslag vormt van historische verworvenheden, terwijl die Grondwet "tegelijkertijd de mogelijkheid biedt tot aanpassing aan bestendige, duurzame ontwikkelingen, die kan rekenen op een stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging".

Tegen deze achtergrond is de weigering van het kabinet om de suggestie van de staatscommissie over te nemen om in artikel 90, waarin sprake is van de bevordering van de internationale rechtsorde, tevens de Europese rechtsorde te vermelden, naar het oordeel van de PvdA-fractie onbegrijpelijk. Sinds 1958, of zo u wilt 1952, is Nederland deel van de Europese rechtsorde. Dat lijkt me tamelijk bestendig. In het antwoord van de regering wordt gesteld dat de taakstelling van de bevordering van de internationale rechtsorde ook de Europese verhoudingen omvat. Naar de mening van de PvdA doet dit geen recht aan het eigenstandige, sui generis-karakter van de Europese rechtsorde. Met de internationale rechtsorde duiden we gewoonlijk de mondiale rechtsorde aan, in de zin van het geheel van beginselen en regels die de rechtsbetrekkingen tussen staten en tussen staten en andere rechtssubjecten regelen om mondiaal overeengekomen publieke doelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld op het terrein van vrede en veiligheid, economische betrekkingen en mensenrechten. Algemeen heerst de overtuiging dat de Europese rechtsorde een eigen, gemeenschappelijke rechtsorde vormt, die zich bevindt tussen de nationale rechtsordes van de lidstaten en de internationale rechtsorde. Is de minister ook van mening dat de Europese rechtsorde een sui generis-karakter heeft? Zo ja, waarom mag dat dan niet tot uitdrukking worden gebracht in artikel 90? Zo nee, waarom niet?

Het laatste onderwerp dat ik namens de PvdA-fractie hier naar voren breng, is de toegang tot de rechter. Op vragen antwoordt de minister dat het in zijn algemeenheid niet is aan te geven waar de grens ligt waarboven toegang tot de rechter onmogelijk wordt. In die vragen ging het daarbij over het mogelijke effect van cumulatie van overheidsmaatregelen, waaronder bestuurlijke boetes, OM-afdoening en verhoging van de griffierechten. Zonder te weten waar die grens ligt, weet de minister toch heel zeker dat de toegang tot de rechter niet in het geding is. Daar zit op z'n minst een spanning tussen.

Vanuit twee perspectieven stel ik hierover enkele nadere vragen. Ten eerste het perspectief van de leer van de machtenscheiding. Volgens artikel 113 van de Grondwet is de berechting van strafbare feiten opgedragen aan de rechter. Strafofflegging door in eerste instantie een ander orgaan dan de rechter past niet goed in het schema van de machtenscheiding. De staatscommissie constateert dat, hoewel van onverenigbaarheid niet direct sprake lijkt te zijn, er wel degelijk een spanning bestaat. Deze spanning zou naar het oordeel van de staatscommissie in het bredere

verband van heel hoofdstuk 6 van de Grondwet -- over de rechterlijke macht -- moeten worden gezien. Advisering over dat hoofdstuk viel buiten de opdracht van de commissie. Bovendien is de materie volgens de commissie complex en derhalve beveelt zij nader onderzoek aan. De minister schrijft in de brief van 2 februari jl. dat ten behoeve van de staatscommissie reeds enkele studies zijn verricht en dat er daarom geen redenen zijn om tot nader onderzoek over te gaan. Dat is een vreemde redenering. De staatscommissie die reeds over die enkele studies beschikte, concludeerde niettemin dat nader onderzoek gewenst is. Wanneer de commissie serieus wordt genomen, zou ook haar advies tot nader onderzoek serieus genomen moeten worden. Mijn vraag aan de minister is daarom of zij bereid is toe te zeggen, een nader onderzoek en advies over hoofdstuk 6 van de Grondwet te overwegen.

Het tweede perspectief is dat van de burger die recht wil halen. De minister is het met de PvdA-fractie eens dat een rechtsstaat ook noodzakelijke kosten met zich brengt. Dat blijkt, aldus de minister, uit het feit dat ook na de verhoging van de griffierechten nog steeds een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit algemene middelen wordt bekostigd. Dat mag zo zijn, maar de vraag was natuurlijk gericht op wat dat betekent voor de toegang van de individuele burger tot de rechter. Is de minister het met de PvdA eens dat het ongewenst is dat de toegang tot de rechter voor grote groepen burgers door te hoge financiële barrières feitelijk onmogelijk wordt? Zo ja, hoe denkt de minister die toegang te kunnen waarborgen? Wanneer de minister nu in het algemeen niet kan aangeven waar de grens ligt waarboven de toegang tot de rechter onmogelijk wordt, is dan niet juist nader onderzoek -- juridisch, financieel en sociaalwetenschappelijk -- gewenst? Een toezegging om dat onderzoek ten minste in overweging te nemen, zou door de PvdA-fractie daarom zeer worden gewaardeerd.

Met de minister, en -- daar ga ik van uit -- iedereen in dit huis, staat de PvdA pal voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Daarover hoeven wij gelukkig niet met elkaar te strijden. De discussie gaat over de vraag op welke wijze die democratische rechtsstaat stevig verankerd kan blijven terwijl de nationale en internationale samenleving verandert. Want de democratische rechtsstaat is nooit een verworvenheid, maar zal altijd moeten worden bevestigd en verdedigd. De Grondwet is daarbij van groot belang. Het zou mooi zijn wanneer zij iets meer zou zijn dan een kaal juridisch-staatkundig document zoals nu, waardoor zij niet langer het stiefkind van het publieke debat is, maar bijdraagt aan de public spirit, waar Groen van Prinsterer het al over had. Dat zou heel mooi zijn. Zeker, om allerlei redenen zie ik nog geen film gemaakt worden waarin premier Rutte zijn dochter voorleest uit de Grondwet, maar dit beleidsdebat over de Grondwet is daarom niet minder belangrijk. De PvdA-fractie wacht dan ook de beantwoording van de vragen met belangstelling af.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Mijnheer Koole, ik heb met sympathie naar uw betoog geluisterd en helemaal naar het slot toen Groen van Prinsterer werd geciteerd. De PvdA voelt niet zo veel voor een preambule -- ik kom daar straks in mijn bijdrage op terug -- en pleit voor een algemene bepaling. Als de inhoud van die bepaling zoals door de staatscommissie geformuleerd, dus een bepaling over de democratische rechtsstaat en menselijke waardigheid, in een preambule staat, is die preambule dan aanvaardbaar voor de PvdA?

De heer Koole (PvdA): Onze bezwaren tegen een preambule richten zich vooral op allerlei historische feitelijkheden en soms ook ideologische en religieuze verwijzingen. Dat zouden wij niet moeten willen. De staatscommissie zegt dat een algemene bepaling onderdeel is van de Grondwet en wijst een preambule om andere redenen af. De PvdA is helemaal niet tegen een algemene bepaling als een soort preambule. Het gaat ons om de symboolfunctie van de algemene bepaling. De democratische rechtsstaat wordt zowel in internationale verdragen en in de rest van de Grondwet bevestigd, zo brengen de minister en de staatscommissie naar voren. Het heeft echter een symboolfunctie dat expliciet wordt opgenomen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Dat kan via een algemene bepaling, maar wij hebben er geen principiële bezwaren tegen om dit eventueel in een preambule op te nemen.

*N

De heer Vliegthart (SP): Voorzitter. Het debat van vandaag heeft een wat rare voorgeschiedenis. Als het aan mijn partij aan de overkant had gelegen, was de Staatscommissie Grondwet helemaal niet ingesteld. De Tweede Kamerfractie van mijn partij vond, net als D66 en de VVD toentertijd, de tijd niet rijp voor een grootscheepse herziening van de Grondwet. Vertrouwen in democratie versterk je volgens mijn partij niet met staatscommissies, maar door het handelen van politici die, waar zij ook actief zijn, burgers serieus nemen en de door hen gepredikte waarden in de praktijk omzetten. Dat draagt meer bij aan het vertrouwen in ons politieke stelsel dan welke institutionele verandering dan ook. En ook bij het debat van vandaag is het goed om te bedenken dat instituties niet praten, zoals mijn partijgenoot Ronald van Raak het zegt. Dat wil niet zeggen dat ze irrelevant zijn, maar wel dat de invulling ervan mensenwerk is en blijft.

Maar goed, zoals die dingen wel vaker gaan: ondanks onze bezwaren kwam de Staatscommissie Grondwet er toch. Vandaag hebben we het over haar rapport en de kabinetsreactie erop. En het moet mij van het hart: er is mooi en goed werk geleverd door de staatscommissie. Dat komt niet in de laatste plaats door de goede leesbaarheid van het rapport dat de staatscommissie onder leiding van Willy Thomassen heeft geschreven. Daar past een woord van dank, zowel voor de vorm als de inhoud. De staatscommissie heeft een degelijk overzicht

gegeven van de staat van onderhoud van onze Grondwet. Met daarbij goed nieuws: een grondige verbouwing van onze huidige constitutie is niet nodig. Tegelijkertijd doet de commissie tal van aanbevelingen over de wijze waarop we onze Grondwet wat meer bij de tijd zouden kunnen brengen.

De staatscommissie heeft in betrekkelijk rap tempo haar werk gedaan. Ook dat is te waarderen. Alleen de ondergang van het vorige kabinet, Balkenende IV, ging nog wat sneller. Vandaar dat we vandaag met een andere bewindspersoon debatteren dan degene die de opdracht tot de instelling van de staatscommissie gaf. Dat zij ook weer een andere persoon is dan degene die de kabinetsreactie schreef, is daarbij een navent gegeven. In mijn oorspronkelijke tekst had ik een prachtige zin opgenomen om de minister welkom te heten, maar ik begrijp dat dit niet haar eerste optreden in deze Kamer is. Desalniettemin: ook namens de commissie BZK wens ik haar succes bij haar werkzaamheden. In haar beantwoording op vragen van diverse collega's lijkt de minister sterk te leunen op de kabinetsreactie van haar voorganger. Die was op z'n zachtst gezegd nogal defensief. Hoewel hij waardering uitsprak over het werk van de staatscommissie wees hij vervolgens alle concrete voorstellen af. De verschillende voorstellen worden bestempeld met weinig vleierende kwalificaties zoals "onvoldoende constitutionele rijpheid", "geen dringende noodzaak" en "weinig meerwaarde". Daar sta je dan als staatscommissie, waarin toch niet de minste experts op het gebied van onze Grondwet vertegenwoordigd waren, met je mooie rapport.

Tegelijkertijd komt deze regering zelf met het voorstel om de Grondwet zo aan te passen dat zij onze volksvertegenwoordiging met een derde kan amputeren. Collega Koole sprak er al over. Als er één voorstel is dat onvoldoende constitutioneel rijp is, waarvoor geen dringende noodzaak is en dat weinig meerwaarde heeft, is het dit voorstel wel. De parlementaire dichtheid in Nederland behoort nu al tot de laagste van Europa. Ik begrijp uit de antwoorden van de minister op onder andere de vragen van collega Koole dat de regering nog niet van plan is, dit voorstel bij dit debat te verdedigen, maar het is wel opmerkelijk dat juist deze regering zich in de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie zo defensief uitlaat en tegelijkertijd zelf met zeer radicale andere voorstellen komt. In dat opzicht put ik toch enige hoop uit de kabinetsreactie op de staatscommissie waarin wordt gesteld dat er voor grondwetswijzigingen een brede en duurzame meerderheid moet zijn. Ik troost me met de gedachte dat ik voorlopig nog geen meerderheid voor dit voorstel zie.

De Staatscommissie Grondwet is, zoals gezegd, in het leven geroepen om werk te maken van een weerbaardere Grondwet en zo een bijdrage te leveren aan het vertrouwen in de democratie. Eén van de concrete doelstellingen achter het instellen van de staatscommissie was de bevordering van kennis van en inzicht in de Grondwet. Daartoe doet de commissie ook

aanbevelingen, maar de vraag is allereerst of deze minister de probleemanalyse van haar voorgangers in het vorige kabinet deelt. Is de regering van mening dat het vertrouwen van de burgers in onze democratie problematisch is? En deelt zij de opvatting dat een sterkere positie van de Grondwet kan bijdragen dit potentiële probleem op te lossen? Zo ja, hoe denkt de regering dit concreet aan te pakken als zij alle voorstellen van de staatscommissie van tafel veegt? En zo nee, wat is dan haar beoordeling van de staat van onze democratie en het vertrouwen erin?

Zoals gezegd, ziet mijn fractie kansrijkere wegen om het vertrouwensprobleem tussen burger en politiek, dat in de volksmond de kloof wordt genoemd, op te lossen. Maar daarmee is niet gezegd dat de suggesties van de staatscommissie zo maar terzijde geschoven zouden moeten worden, zoals het kabinet dit nu lijkt te doen. De Nederlandse Grondwet is onder de bevolking goeddeels onbekend en daarmee nemen we in internationale vergelijkingen een bijzondere positie in. Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten zijn landen waar het constitutionele bewustzijn dieper verankerd is dan in ons land. Daar zijn tal van redenen voor: de mogelijkheid van rechters om aan de Grondwet te toetsen, zoals dat in Duitsland en de Verenigde Staten wel toegestaan is en het -- vaak in ons land -- ontbrekende onderwijs over grondwettelijke thema's zorgen ervoor dat in deze andere landen de kennis van de Grondwet breder en dieper verankerd is dan in Nederland. Op zichzelf hoeft het ontbreken van een grondwet of de kennis daarvan geen probleem te zijn voor een democratie: er zijn immers democratieën die heel goed zonder grondwet kunnen, denk aan Engeland. Maar toch, Nederland heeft een Grondwet en in dat opzicht is het goed deze bij de tijd en bij de burgers te houden.

De heer Sörensen (PVV): U noemt drie landen met een districtenstelsel. Is dat wellicht de reden dat de bevolking veel nauwer betrokken is bij de politieke besluitvorming?

De heer Vliegthart (SP): Ik meen dat wij geen specifiek probleem hebben met de politieke betrokkenheid van burgers. Ik denk dat burgers over het algemeen redelijk bij de politiek betrokken zijn. Zij hebben er vaak een uitgesproken mening over. Vandaag hebben wij het over de Grondwet. Ik zie geen link tussen een districtenstelsel en kennis van de Grondwet. Burgers zijn wel bij de politiek betrokken, maar voor een goed deel is er sprake van veel wantrouwen en frustratie als het over politiek gaat. Dat heeft volgens mij niet te maken met de wijze waarop de volksvertegenwoordiging gekozen wordt, hoewel wij daar best over kunnen debatteren. Het heeft wel te maken met prestaties van de volksvertegenwoordiging en de regering.

De heer Sörensen (PVV): Misschien moeten we hier een andere keer over debatteren. Denkt u niet, net als ik, dat het de betrokkenheid van mensen bij de politiek zal vergroten als zij de persoon op wie zij kunnen stemmen kennen?

De heer Vliegthart (SP): Het zou kunnen. De Verenigde Staten kennen echter een districtenstelsel en de opkomst is daar een stuk lager dan in Nederland. Dus ik vraag me af of die institutionele verandering het probleem van burger en politiek effectief zou adresseren. Volgens mij gaat het allereerst om het handelen van politici, zoals ik aan het begin van mijn bijdrage zei. Daar zouden we allereerst werk van moeten maken.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. In dat opzicht vindt mijn fractie een aantal voorstellen van de staatscommissie het bestuderen waard. Allereerst is er het voorstel om de Grondwet vooraf te laten gaan door een algemene bepaling, waarin wordt vastgelegd dat Nederland een democratische rechtsstaat is, de overheid de menselijke waardigheid eerbiedigt en dat openbaar gezag alleen krachtens de Grondwet of de wet kan worden uitgeoefend. Mijn fractie kan zich in al deze drie punten vinden. De regering ziet echter weinig in een algemene bepaling. De argumenten die zij daarvoor geeft, kan mijn fractie deels volgen. Nederland kent, in tegenstelling tot ons omringende landen, geen traditie als het gaat om preambules. De vraag is dus legitiem of we dat met de Grondwet wel zouden moeten doen. Aan de andere kant geldt dat de Grondwet wel een uniek document is, waarbij je zou kunnen redeneren dat daar andere afwegingen op van toepassing zouden kunnen zijn. Tegelijkertijd geldt ook dat we in internationale verdragen wel degelijk een aantal van die preambules kennen. De vraag is waar we de vergelijking mee moeten maken. Ik hoor daar graag de reactie van de minister op.

Maar als de regering dan geen algemene bepalingen zou willen opnemen, zou het dan niet een idee zijn om de waarden waarvan de staatscommissie voorstelt ze op te nemen in een algemene bepaling elders in de Grondwet een plek te geven? Vooral de overwegingen rond de menselijke waardigheid die de staatscommissie naar voren brengt, zijn meer dan de moeite waard. Juist omdat menselijke waardigheid zo kenmerkend is voor het denken over mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog zou het nooit een Fremdkörper in onze Grondwet kunnen zijn. Zou de regering daar in haar beantwoording eens op in kunnen gaan?

Daarnaast is er het voorstel van de staatscommissie om een aantal grondrechten waarop burgers op dit moment een beroep kunnen doen op basis van internationale verdragen op te nemen in onze Grondwet. Op zichzelf sluit dat nauw aan bij het pleidooi van de staatscommissie om de notie van menselijke waardigheid in de Grondwet op te nemen. De commissie stelt onder meer voor om het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter in de Grondwet op te nemen. Collega Koole sprak hierover. Daarnaast vindt de helft van de commissie dat het recht op leven ook in onze Grondwet zou moeten worden opgenomen. Verder beveelt de staatscommissie aan om het recht op vrijheid van meningsuiting bij de tijd te brengen door niet meer exclusief naar de vrijheid van drukpers te verwijzen en door op te

nemen dat de overheid de pluriformiteit van de media dient te eerbiedigen.

De regering doet deze aanbeveling in haar reactie wel erg makkelijk af door allereerst te stellen dat er geen eenduidig advies op alle grondrechten zou zijn. Dat klopt en het is niet het doel van mijn fractie bij dit debat om een eenduidige catalogus op te stellen van welke grondrechten wel en welke niet in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. Maar dat de staatscommissie niet eenduidig adviseert, ontslaat de regering niet van de plicht om zich er toch een mening over te vormen, zo meent mijn fractie. Collega Koole gaf met mooie historische voorbeelden aan waarbij dat al eerder het geval was. De aanvullende argumentatie bestaat er voornamelijk uit dat de regering geen noodzaak ziet, de normativiteit van de Grondwet te versterken. Mijn fractie kan op dit punt niet anders dan constateren dat Rutte I daarin een ander standpunt inneemt dan Balkenende IV die de Grondwet weerbaarder wilde maken. Dat is een interessante constatering, omdat het op zijn minst aangeeft dat een deel van het kabinet dat zowel deel uitmaakte van Balkenende IV en Rutte I er anders over is gaan denken. Wellicht kan de vertegenwoordiger van het CDA daar straks in haar bijdrage haar licht nog eens over laten schijnen.

Voor mijn fractie geldt dat er wel degelijk een meerwaarde is in het verankeren van grondrechten in onze Grondwet. Het opnemen ervan verandert niet zozeer veel aan de huidige praktijk. Rechters toetsen nu immers ook al aan het EVRM, maar het opnemen van de grondrechten in de Grondwet biedt wel een meerwaarde omdat de wetgever daarmee aangeeft dat deze grondrechten ook daadwerkelijk van ons, van Nederland en haar burgers, zijn en niet iets zijn wat door buitenlandse verdragen aan ons is opgelegd. In het huidige debat over het Hof in Straatsburg en het EVRM lijkt het er soms wel eens op dat de regering vindt dat wij het slachtoffer zijn van uitspraken van het Hof. Wij zullen er binnenkort nog over debatteren als het gaat om de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Door deze rechten, die de burger dienen te beschermen tegen een al te invloedrijke staat, op te nemen in de Grondwet worden ze een endogeen bestandsdeel van onze samenleving en onze geschiedenis. Daar is veel voor te zeggen. Zou de minister in haar reactie eens op dit argument willen ingaan? Waarom kiest zij toch voor een andere afweging?

Daarnaast is het goed dat deze grondrechten in ons belangrijkste staatkundige document worden vastgelegd. Niet voor goede tijden, maar juist voor tijden van crisis. De aanslagen van 11 september en de daaropvolgende War on Terror hebben al laten zien dat grondrechten soms terzijde geschoven kunnen worden in het kader van terrorismebestrijding. Het is niet uit te sluiten dat de huidige economische crisis ertoe zou kunnen leiden dat ook andere, meer sociaal georiënteerde grondrechten onder druk komen te staan. Willen we daarvoor waken, dan zou het een meerwaarde kunnen hebben om deze ook daadwerkelijk in de Grondwet op te nemen.

Daarmee is niet gezegd dat deze grondrechten op dit moment volledig onbeschermd zijn. De uitspraak van de rechtbank in Den Haag over de WWIK is in dit opzicht een hoopgevend teken, zo meent mijn fractie. Sociale rechten mogen op basis van het EVRM niet zomaar afgeschaft worden. Tegelijkertijd zou de uitspraak van de rechtbank in Den Haag wel een reden kunnen zijn voor deze Kamer om nog eens goed te kijken of wij in dit concrete besluitvormingsproces wel de juiste afweging hebben gemaakt.

Een derde vaststelling van de staatscommissie die mijn fractie een nadere overweging waard vindt, is de manier waarop wij omgaan met internationale verdragen. Daarvoor is weliswaar geen directe grondwetswijziging nodig, maar wel een andere manier van werken in ons parlementaire stelsel. Terecht stelt de staatscommissie ons de vraag in hoeverre wij recht doen aan het feit dat internationale verdragen volgens artikel 93 en 94 van onze Grondwet rechtstreekse werking hebben in ons rechtsbestel. In die zin zou het goed zijn wanneer wij in deze Kamer onze rol nog eens bezien. Als wij onze taak daadwerkelijk zien in het toetsen van wetten aan de Grondwet, zouden we dan niet ten minste per wetsvoorstel of internationaal verdrag moeten vaststellen of het op gespannen voet staat met onze Grondwet. Dat geldt overigens voor ons allemaal, mijn fractie inclusief, want hoe vaak worden internationale verdragen, of ze nu gaan om belastingen of andere zaken, nu echt op inhoud getoetst? Veel vaker worden ze als hamerstuk afgedaan. Wellicht zouden we wat kritischer naar onszelf kunnen kijken, indachtig hetgeen de staatscommissie ons adviseert.

Er zijn echter ook verdragen die wel in dit huis behandeld zijn, omdat ze onze soevereiniteit inperken. In dat opzicht is mijn fractie benieuwd naar het initiatiefwetsvoorstel van Van der Staaij waarin wordt voorgesteld om de verdragen die in het kader van de Europese Unie worden afgesloten te onderwerpen aan een ratificatieprocedure waarbij ten minste twee derde van het parlement zou moeten instemmen. We zullen zien hoe de regering hierbij zal adviseren. Maar mijn fractie is wel benieuwd in hoeverre de regering van mening is of voor aanvaarding van het aankomende Europese Verdrag, waarin volgens sommigen de begrotingsdiscipline grondwettelijk vastgelegd zou moeten worden, een tweederdemeerderheid van het parlement nodig zou zijn. Het gaat hierbij immers om een drastische inperking van de speelruimte die wij als land hebben om begrotingen vast te stellen. Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. Ik rond af. Staatscommissies die zich over onze Grondwet hebben gebogen, kennen in onze land een lange geschiedenis. De Staatscommissie-Van Hogendorp bereidde de weg naar de grondwetten van 1914 en 1915. De Grondwet van 1848 werd vooraf gegaan door de Staatscommissie-Thorbecke. En zonder de Staatscommissie-Oppenheim, die over het kiesrechtstelsel boog en de Staatscommissie-Bos die zich over het onderwijs uitsprak was de Pacificatie van 1917 nooit in de Grondwet

doorgedrongen. Of de Staatscommissie-Thomassen ook zo'n roemruchte plaats in onze geschiedenis zal krijgen, valt te bezien. Tot nu toe lijkt de reactie van de regering er vooral op gericht om het rapport met de nodige loftuitingen zo snel mogelijk naar de archieflades te verwijzen. Dat heeft de Staatscommissie-Thomassen niet verdiend. Het werk van de staatscommissie verdient een zorgvuldiger reactie dan die zij tot nu toe heeft gekregen. In dat opzicht hoopt mijn fractie op een iets constructievere reactie van de kant van de regering dan zij tot nu toe heeft gegeven. We zien er met interesse naar uit.

De voorzitter: Voor de Handelingen: de jaartallen voor de Staatscommissie-Van Hogendorp zijn 1814 en 1815 en niet 1914 en 1915.

**

*N

De heer Engels (D66): Mijnheer de voorzitter. Graag begin ik mijn bijdrage aan dit debat met een hartelijk woord van welkom aan de nieuwe minister. Ik verwacht dat de gedachteswisselingen met haar even constructief zullen verlopen als met haar voorgangers. Uiteraard ben ik mij ervan bewust dat de nieuwe minister hier met een politieke erfenis zit en daardoor niet volledig vrij is een open gedachteswisseling aan te gaan. Maar mijn fractie wil graag uitgaan van de hoop dat de minister iets meer dan haar voorganger open staat voor suggesties die niet door haarzelf zijn bedacht.

Een tweede opmerking vooraf maak ik graag door als voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin mijn erkentelijkheid uit te spreken richting de collega-woordvoerders voor hun positieve bejegening van het voorstel om dit debat over de Grondwet te voeren. Daarmee bevestigt de Kamer haar bijzondere positie in het politieke bestel waar het betreft de zorg voor de waarborging en handhaving van onze constitutionele beginselen.

Politieke gemeenschappen kenmerken zich al heel lang door een "constituerende" basiswet met fundamentele beginselen en een bijzondere rechtskracht. Elke samenleving heeft immers behoefte aan structuur en normatieve oriëntaties. Vanaf het ontstaan van de moderne westerse staat hebben deze constituties of grondwetten de functie gehad het staatsgezag naar maatstaven van recht en redelijkheid te legitimeren en bijzondere rechten voor de rechtsgenoten te waarborgen. Met de codificering van onder andere door Rousseau en Locke aangereikte democratische beginselen, zoals volkssoevereiniteit, en rechtsstatelijke principes, van machtscheiding en grondrechten, werd de Grondwet de uitdrukking van de grondslagen van staatsgezag, rechtsorde en maatschappelijke vrijheid.

Nederland heeft, zoals bekend, een afwijkende staatsontwikkeling doorgemaakt, die blijvende sporen heeft nagelaten in de inrichting en de werking van ons politieke bestel en in de Grondwet. De Nederlandse staatsontwikkeling, die begon met een opstand tegen het wettelijke gezag,

berustte in feite op opportunistische constructies en inconsistente improvisaties. Men werd het niet eens over een eenduidig staatkundig concept dat de oude structuren zou kunnen vervangen. De bestuurlijke elite wilde eerst en vooral de maatschappelijke status quo handhaven.

Dat is met de Grondwet van 1814 niet veel anders geworden. Wij kennen bijvoorbeeld niet de in andere westerse staten gebruikelijke democratische figuur waarin aan het volk de grondwetgevende macht toekomt. Onze Grondwet berust op het monarchale principe als legitimatie van staatsgezag. De Nederlandse bovenlaag koos daarmee in 1814 voor een constitutioneel zwak, hooguit formeel rechtsstatelijk bestel.

Het grondwettelijke beeld van een "getemperde monarchie", dat wil zeggen een constitutionele monarchie met parlementaire invloed, is tot op de dag van vandaag in de Grondwet terug te vinden. Veel van de daarna gegroeide staatsrechtelijke en politieke regels zijn in de Grondwet niet terug te vinden. In die zin is de Grondwet voor een deel losgezongen van de constitutionele werkelijkheid. Daarmee riskeren wij ernstig functieverlies van de Grondwet.

Een grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te formuleren die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat. Onze Grondwet heeft in de loop van de 20ste eeuw een deel van zijn oorspronkelijke betekenis verloren. Dat hangt in de eerste plaats samen met de feitelijke omvorming van de kiezersdemocratie naar de aanvankelijk verzuilde, maar inmiddels in veel opzichten problematische partijdemocratie. De Grondwet is onvoldoende meegegroeid met deze politieke werkelijkheid. Zij blijft de geest ademen van het verleden, zodat een onwaarschijnlijk en onbegrijpelijk beeld van de grondslagen, inrichting en werking van de Staat wordt gegeven. Onze Grondwet is -- in de terminologie van mijn promotor Jan Vis -- een polderconstitutie, waar de politieke partijen goed mee uit de voeten kunnen, maar waar weinig normatieve kracht meer van uitgaat.

Dit functieverlies hangt in de tweede plaats samen met het feit, dat onze -- door sommigen als "sober" geprezen Grondwet -- veel leemten en in andere moderne constituties niet voorkomende constructies bevat. Ik noem als voorbeelden het ontbreken van een expliciete democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsgrondslag voor de uitoefening van staatsmacht, de aanwezigheid van veel benoemde ambten en samengestelde organen. Dat verklaart waarom bijvoorbeeld de parlementaire vertrouwensregel, die het primaat van het parlement weergeeft, een schimmig bestaan leidt als regel van ongeschreven staatsrecht. Ook het rechterlijke toetsingsverbod is heel bijzonder in dit verband.

Nog een derde factor doet afbreuk aan de betekenis van de Grondwet. Ik doel hier op het strategische gebruik van de Grondwet in de politieke besluitvorming. Tegenstanders van staatsrechtelijke hervormingen gaan extreem dogmatisch om met grondwettelijke bepalingen of

doen schijnconcessies in de wetenschap dat in tweede lezing een eenderdeminderheid of een nieuwe coalitie alles alsnog kan tegenhouden. Voorstanders van politieke modernisering ontwikkelen de neiging, grondwettelijke belemmeringen te relativiseren met al te creatieve interpretaties en nuanceringen van de Grondwet. Dat is allemaal buiten de Eerste Kamer, zeg ik erbij, want ik zie al hilariteit ontstaan. Daardoor houdt de Grondwet nog hooguit een functie als hindernis uit het verleden en fungeert zij voor het overige als "quantité négligeable".

Naarmate de Grondwet de grondslagen van de staatsrechtelijke organisatie, bevoegdheden en verhoudingen steeds minder uitdrukt, vermindert haar waarde en prestige. Een te ruime mate van ongeschreven staatsrecht of politieke gewoonten maakt van de Grondwet een staatsrechtelijk monument en geeft de politieke machthebbers de gelegenheid het staatsrecht naar eigen believen uit te leggen en toe te passen. De Nijmeegse hoogleraar staatsrecht Tijn Kortmann gebruikte in zijn afscheidsrede in dit verband het aloude begrip "raison d'État", en dat was niet positief bedoeld.

Velen schrijven het mislukken van het merendeel van de pogingen om tot een modernisering van de Grondwet te komen toe aan de Nederlandse -- politieke -- cultuur van nuchterheid, geleidelijkheid en praktisch denken. Maar dat is niet meer dan verhullende taal voor het streven naar behoud van de dominantie van confessionele en conservatieve denkbeelden binnen de centrale constitutionele instellingen. En dat verklaart voor een deel het Nederlandse onvermogen, of beter gezegd de politieke onwil tot het voeren van een ontspannen en ondogmatisch debat over een modernisering van staatsrecht en grondwet.

Maar ontwikkelingen als een afnemende soevereiniteit van de staat, de crisis in de parlementaire democratie en de druk op rechtsstatelijke waarden in tijden van spanning, angst, onvrede en onzekerheid zijn niet mis te verstaan. Hier doet zich het gemis aan een actueel constitutioneel ideeëncomplex onmiskenbaar voelen.

Door een afbrokkelende betekenis van de Grondwet ontstaat overigens niet alleen constitutionele schade, maar ook ernstig legitimatieverlies van de Staat, het politieke bestel, bestuurlijke organen en publieke ambtsdragers. Daar kan in mijn ogen een Eerste Kamer, die zich laat voorstaan op een bovengemiddeld constitutioneel besef, zijn ogen niet voor blijven sluiten.

Deze inleidende opmerkingen had ik nodig om de opvattingen van mijn fractie van een verklarende context te voorzien.

Ik kom nu op de kabinetsreactie. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie, naar ik meen, helder aangegeven de zeer defensieve kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie te betreuren. Met een uit literair oogpunt bewonderenswaardig aantal verschillende formuleringen, waarin ik de hand van de vorige minister meen te herkennen, is elk voorstel om de

Grondwet te moderniseren afgeserveerd vanwege -- samengevat -- een vermeend gebrek aan constitutionele rijpheid. Slechts één voorstel over artikel 13 Grondwet en de in het coalitieakkoord gemaakte maar constitutioneel niet levensvatbare afspraak over de vermindering van het aantal leden van de Staten-Generaal zullen in procedure worden gebracht.

De D66-fractie heeft met veel belangstelling uitgekeken naar de reactie van de nieuwe minister. Wij danken haar voor de uitvoerige en serieuze beantwoording van de gestelde vragen.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Is het misschien mogelijk dat het kabinet wat restrictief is in het wijzigen van de Grondwet vanwege het feit dat de staatscommissie zelf zeer verdeeld is op bijna alle onderdelen? Misschien is het beter om daarop te wijzen in plaats van de hand van de minister de schuld te geven.

De heer Engels (D66): Dat is niet een samenvatting van wat ik heb gezegd. Ik geef niemand de schuld. Ik doe een waarneming. En inderdaad, in de kabinetsreactie wordt door de regering nadrukkelijk aangegeven dat de verdeeldheid van de staatscommissie op een aantal punten reden is om niet tot constitutionele rijpheid te concluderen. Dat is waar.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Is dat dan geen wijsheid?

De heer Engels (D66): Nee, wat mij betreft is dat geen wijsheid. Daar heb ik al iets over gezegd en er komt nog meer. Maar ik vermoed dat de CDA-fractie daar anders over denkt. Ik zou in ieder geval heel verbaasd zijn als dat niet zo was. Ik zou het overigens wel toejuichen.

Voorzitter. Ik was bezig om de minister te danken voor haar serieuze en uitvoerige beantwoording. Ik wilde daar nog aan toevoegen dat hoewel in die beantwoording nog niet in alle opzichten een beweging in de richting van onze en door andere fracties gemaakte opmerkingen bespeurbaar is, wij toch menen dat er iets meer verwantschap geproefd kan worden op het punt van de constitutionele zorg voor de inrichting en werking van ons staatsbestel. Graag maak ik dan ook nog enkele nadere opmerkingen over een aantal van de in de reactie van de minister behandelde thema's.

Daaraan voorafgaand maak ik toch melding van de plaatsvervangende schaamte binnen mijn fractie over de wijze waarop de staatscommissie door het kabinet is afgedroogd. De in de kabinetsreactie en ook in de reactie van de minister gebakken zoete broodjes over de geweldige bijdrage van de staatscommissie aan het debat over de Grondwet -- welk debat overigens? -- ervaren wij als een armzalige pleister op een ongetwijfeld diep geslagen wond. Ik ken geen voorbeelden van rapporten van staatscommissies -- wel van andere commissies -- die zo hautain terzijde zijn geschoven als dit. Was de staatscommissie niet ingesteld door een kabinet

waarin ook toen het CDA vertegenwoordigd was? Ik zie dat er wordt geknikt, niet door het CDA maar door de SP. Is niet het wezen van een staatscommissie dat wij daarmee pogen boven partijgeschillen uit te komen en een gezaghebbend, overstijgend advies te vragen dat slechts met zeer overtuigende, dat wil zeggen breed onderschreven argumenten terzijde gesteld mag worden? Wij menen dat zo niet kan en mag worden omgegaan met een staatscommissie. Het zou de minister sieren als zij vandaag met iets meer empathie een meer sensitieve afsluiting van het werk van de staatscommissie zou beproeven.

Ik kom op de herzieningsprocedure. De Grondwet is en kan uiteindelijk ook niet meer zijn dan een formele momentopname van de materiële, continu in ontwikkeling verkerende constitutie. De spanning tussen de formele Grondwet en de materiële constitutie mag om die reden dan ook niet te groot worden. Maar het kabinet wil slechts dan tot een wijziging van de Grondwet overgaan, als deze berust niet alleen op de voorgeschreven gekwalificeerde, maar tevens stabiele meerderheid in het parlement. Daarnaast is ten aanzien van mogelijke motieven zorgvuldigheid vereist, met name in het stadium voorafgaand aan een herzieningsprocedure. Mijn fractie heeft de minister om een verduidelijking gevraagd van de term stabiel en van de term zorgvuldigheid in het stadium voorafgaand aan een herzieningsprocedure. Uit het antwoord maak ik op dat het kabinet met de gehanteerde terminologie bewust de huidige wijzigingsprocedure ziet als een belangrijk middel om de grondwettelijke status quo zo veel mogelijk te handhaven. Dat betreurt mijn fractie, omdat de Grondwet daarmee ten opzichte van de dynamische politieke en maatschappelijke ambience, waarin met name de verhouding tussen overheid en burgers veel minder verticaal is geworden, een te statisch karakter houdt. Een rigide aanpassingsprocedure versterkt dat proces.

De vraag naar de wijze van grondwetsherziening is fundamenteel, omdat in een zwaardere, van de reguliere wetgeving afwijkende procedure wordt uitgedrukt dat de Grondwet, op welke grondslag dan ook, als de hogere regeling wordt herkend en erkend. Het is in dat perspectief van belang een balans te vinden tussen enerzijds het belang van een duurzaam en stabiel ingericht en verkend staatsbestel, en anderzijds het belang dat veranderingen in de maatschappelijke en politieke opvattingen over de grondslagen, de inrichting en de werking van onze constitutie een vertaling vinden in de Grondwet. Mijn fractie meent dat de huidige herzieningsprocedure niet meer goed aansluit bij die beoogde balans van stabiliteit en continuïteit. Er zijn immers grote en langdurige politieke coalities nodig om tot meer dan een beperkte, technische of codificerende grondwetswijziging te komen. De huidige rigiditeit van de Grondwet leidt er toe dat onze constitutie via ongeschreven staatsrecht, politieke regels, wetgeving en rechtspraak materieel een andere invulling krijgt. Daarmee loopt de staatkundige praktijk steeds verder uit de pas met de formele grondwettelijke regels en dreigt de Grondwet een

dode letter te worden. Een meer slagvaardige en meer democratische procedure maakt het minder moeilijk om vast te leggen wat al geldt en geeft aan de Grondwet een meer sturende en inspirerende werking.

Het belangrijkste argument voor een andere herzieningsprocedure is de huidige kiezersraadpleging. De grondwettelijk voorgeschreven ontbindingsverkiezingen vallen in de praktijk samen met reguliere of politieke ontbindingsverkiezingen, waardoor de voorgenomen grondwetsherziening in verkiezingscampagnes en in het stemgedrag niet of nauwelijks een rol speelt. De democratische legitimatie van grondwetsherzieningen is met andere woorden grotendeels een fictie. Het betrekken van de burgers bij een grondwetsherziening via een verplicht en bindend referendum en de mogelijkheid, een grondwetswijziging binnen één kabinetsperiode af te handelen, kunnen het politieke en maatschappelijke belang van de Grondwet doen toenemen.

Voor een andere procedure vind ik steun bij het advies van de Raad van State over de instelling van de staatscommissie. De Raad geeft aan dat een rigide Grondwet staatkundige ontwikkelingen blokkeert en een praktijk faciliteert waarin politici zich steeds minder aan de Grondwet gelegen laten liggen en wegen vinden om onder de Grondwet uit te komen. Een tweede kritiekpunt is ook hier dat de verplichte ontbinding van de Tweede Kamer in de praktijk niet meer het effect van een democratische kiezersraadpleging heeft, omdat de verkiezingen feitelijk over andere thema's gaan. In een daadwerkelijke kiezersraadpleging kan ook wat de Raad van State betreft bijvoorbeeld worden voorzien door de vorm van een referendum.

Graag vraag ik de minister, op deze gedachtegang en de daaraan gekoppelde suggesties te reageren. Meer in het bijzonder vraag ik of zij bereid is bijvoorbeeld de Raad van State om een voorlichting te vragen over een of meer uitwerkingen van de door de Raad bepleite aanpassing van de herzieningsprocedure. Om de gedachten te bepalen -- maar ook niet meer dan dat -- denk ik dan aan een wijzigingsprocedure met één lezing, eventueel met gekwalificeerde besluitvorming in beide Kamers, en aansluitend een apart constitutioneel referendum, waarna bij een positieve uitslag de regering gehouden is om de wijziging te bekrachtigen en in werking te laten treden.

In dit verband vroeg mijn fractie verder in hoeverre het voornemen van de coalitie om het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren, spoort met de door het kabinet gepredikte terughoudendheid om tot een wijziging van de Grondwet over te gaan. De verwijzing van de minister naar de memorie van antwoord bij het nog niet ingediende wetsvoorstel vindt mijn fractie, eufemistisch geformuleerd, niet bijzonder sterk. De Kamer wordt daarmee wel heel gemakkelijk afgescheept en dat is eigenlijk niet acceptabel. Nu begrijp ik ook wel dat elk meer inhoudelijk antwoord onvermijdelijk een relatie met de waan

van de dag zou blootleggen en daarmee een beslissende bres zou slaan in het door het kabinet opgetrokken bolwerk rondom de bestaande Grondwet. Dit kabinetsvoornemen staat immers volledig haaks op de wens van het kabinet om de Grondwet alleen te wijzigen op grond van een stabiele en gekwalificeerde meerderheid, na een zeer zorgvuldige afweging in de voorfase, waartoe ik ook het regeerakkoord reken. Het sluit evenmin aan bij de opvatting van het kabinet dat slechts duurzame, bestendige, bij voorkeur al in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen ontwikkelingen een aanpassing van de Grondwet noodzaken. Graag vraag ik de minister om dit nu maar gewoon toe te geven, want politiek subjectieve motieven zijn zelden overtuigend, maar wel beter te begrijpen.

Mijn fractie vroeg op het punt van de plaats en betekenis van de Grondwet allereerst waarin het kabinet de stabiliserende werking van de huidige Grondwet voor de politieke praktijk ziet. In de reactie van de minister ligt de nadruk, zoals verwacht, op historische verworvenheden en het bieden van politieke continuïteit. Maar daarmee miskennen minister en kabinet in mijn ogen het belang van de codificerende functie van de Grondwet, hoewel de minister op een andere plaats in haar reactie het codificerende karakter van de Grondwet juist benadrukt. Graag vraag ik de minister of de Grondwet hiermee niet wordt gereduceerd tot pure symboliek. Het is bovendien maar zeer de vraag of de Grondwet op dit moment nog adequaat functioneert. Belangrijke constitutioneelrechtelijke normen van rechtsstaat en democratie beschikken immers niet over een grondwettelijke basis. Waar ligt kortom voor het kabinet het omslagpunt om alsnog over te gaan op de codificering van duurzame en bestendige staatsrechtelijke en politieke ontwikkelingen, zo vraag ik de minister.

Ik kom dan op het punt van de noodzaak tot herziening. De staatscommissie concludeert dat er voldoende aanleiding is de Grondwet op bepaalde punten aan te passen en aldus "bij de tijd" te houden. Die opvatting deelt het kabinet ook niet. Mijn fractie vroeg om die reden op welke regel of op welk beginsel de veronderstelling van het kabinet is gebaseerd dat voor een wijziging van de Grondwet een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak vereist is in de zin van in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen opvattingen. Ik moet vaststellen dat de minister een dergelijke norm niet heeft aangewezen. Dat kan ook niet want hij bestaat niet. De minister herhaalt slechts dat het verstandig is niet te snel tot wijziging van de Grondwet over te gaan. Kan de minister bevestigen dat dit slechts een politiek, en daarmee voor tegenspraak vatbaar motief is. Graag ook vraag ik de minister te weerleggen dat dit motief in onvoldoende mate de constitutionele verantwoordelijkheid van de grondwetgevende organen uitdrukt om de normatieve betekenis van de Grondwet met de staatkundige werkelijkheid adequaat weergegeven actualisering te waarborgen.

Ik kom op de algemene bepaling. De staatscommissie heeft ter versterking van het normatieve karakter van de Grondwet voorgesteld in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen. Daarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de Staat de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en dat openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend op grondwettelijke grondslag.

Daar is niks mis mee, zo lijkt het, maar het kabinet voelt ook hier niet voor. Wij kunnen het kabinet volgen in de veronderstelling dat dit voorstel niet bijdraagt aan het streven van het vorige kabinet om de Grondwet een meer maatschappelijke, dat wil zeggen educatieve, samenbindende of toegankelijke functie te geven. De Grondwet moet richting geven aan het politiek-bestuurlijke proces en vaststellen hoe de gezags- en rechtsverhoudingen in elkaar zitten. De Grondwet is geen "Sozialverfassung", politiek programma of maatschappelijk contract. De tekst van de Grondwet is bedoeld om staat en politiek te reguleren en moet dan ook precies op deze staatsrechtelijke functie worden afgestemd. Juist voor dat primaire doel heeft de Grondwet een normatieve functie en juist in die context moet continu worden nagedacht over de noodzaak van een normatieve versterking van de Grondwet. In ons vertegenwoordigende stelsel normeren regering en Staten-Generaal immers zichzelf als grondwetgevende organen.

In dat licht rijst de vraag of het kabinet niet te snel heeft geconcludeerd dat de normativiteit van de Grondwet afdoende gewaarborgd is. Om die reden vroeg mijn fractie het kabinet naar de staatsrechtelijke bezwaren tegen het opnemen van een algemene bepaling, waarin de fundamentele beginselen van rechtsstaat en democratie worden uitgedrukt. De minister bevestigt in de eerste plaats dat een dergelijke algemene bepaling de beginselen, die de grondslagen van ons staatsbestel vormen, explicieter kan maken. Ik zie dat als een bemoedigend begin en als een voorbeeld van een op onderdelen positievere benadering dan de kabinetsreactie.

Bemoedigend vind ik in de tweede plaats dat de minister bij enkele onderdelen van de eerder ingebrachte bezwaren van het kabinet aantekent dat die op zichzelf genomen geen reden zijn om af te zien van een algemene bepaling.

Dit brengt mij op twee belangrijke vaststellingen. In de eerste plaats zijn we het eens dat het bestaande sobere en open karakter van de Grondwet geen doel op zichzelf kan zijn. In de tweede plaats zijn we het eens dat er geen principieel-staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een algemene bepaling. In dat licht is met betrekking tot het opnemen van een algemene bepaling eerder de term "trendbreuk" dan de kwalificatie "anomalie" op zijn plaats.

De minister ziet op dit moment echter geen noodzaak of urgentie, hoewel zij, zoals al is gememoreerd, wel zegt pal te staan voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Mijn fractie ziet die noodzaak wel. Ik verwijs korthedshalve naar mijn hiervoor gemaakte

opmerkingen over de relevantie van de Grondwet. De vrees van de minister dat de rechter een grotere rol zou krijgen bij de uitleg van de Grondwet deel ik niet. Die vrees is ook slechts gebaseerd op allerlei op een bepaalde verwachting gebaseerde veronderstellingen, en lijkt bovendien ingegeven door de angst dat het tijdelijke primaat van een coalitiemeerderheid daardoor zou kunnen worden aangetast.

Ik moet in verband met deze laatste observatie wel bekennen nogal geschrokken te zijn van een van de door de minister genoemde voordelen van een sobere, dat wil zeggen zo min mogelijk normerende Grondwet. Kennelijk hecht zij waarde aan het feit dat een sobere Grondwet ruimte blijft bieden aan verschillende "belevingen" van de de Grondwet en de waarde daarvan. Die formulering deed mij sterk denken aan wat in vroeger tijden door met name CDA-politici "levend staatsrecht" werd genoemd. Daarmee poogde men te maskeren dat niet het staatsrecht de politiek normeert, maar omgekeerd. Een zeer gewaardeerde collega van mij aan de Rijksuniversiteit Groningen hanteerde in relatie tot de verhouding tussen staatsrecht en politiek ooit de formulering "prostituering van het staatsrecht". In de ogen van de D66-fractie is de crux van een levende Grondwet niet gelegen in een opportunistische toepassing, maar in de actualiteit daarvan. Deze waarneming legt een fundamentele tegenstelling bloot tussen de visie van D66 en die van het kabinet op de plaats en de betekenis van de Grondwet. Dat probleem is niet opgelost met het wegpraten van problemen en het onrijp verklaren van suggesties ter verbetering.

In de context van de door het kabinet vooropgestelde soberheid van de Grondwet maakt de minister nog een belangwekkende andere opmerking. Evenals de minister ziet mijn fractie de Grondwet primair als een juridisch-staatskundig basisdocument van het staatsbestel. Maar waar het kabinet betoogt dat onze sobere Grondwet niettemin de essentialia van het staatsbestel omvat, en dat de Grondwet zijn functie daarmee goed vervult, lopen onze opvattingen opnieuw ernstig uiteen. Zoals ik hiervoor al heb geschetst, is onze veelgeprezen sobere Grondwet in wezen een beginselarme Grondwet, met veel leemten en gedateerde constructies. De echte essentialia treffen wij aan in rechtsstatelijke beginselen zoals de machtenscheiding, de heerschappij van de wet en de onafhankelijkheid van de rechter, en daarnaast in democratische en parlementaire beginselen zoals de maatschappelijke grondslag van het staatsgezag of de politieke vertrouwensregel. Deze essentialia worden in constitutioneel opzicht erkend als regels van ongeschreven staatsrecht of politieke regels, of vinden een zekere uitwerking in meer concrete grondwettelijke voorschriften, maar zijn als zodanig in de Grondwet niet terug te vinden. Daarmee missen deze essentialia de specifieke normatieve betekenis en de waarborgfunctie van regels die wel grondwettelijk zijn verankerd.

Op zichzelf genomen onderkent ook mijn fractie volmondig dat een grondwet moet uitgaan

van open normen, met name op het terrein van de ordening van het politieke stelsel. De politiek-bestuurlijke dynamiek laat zich nu eenmaal niet volledig fixeren in volstrekt gesloten en daarmee statische regels. Maar de noodzaak van open normen is iets anders dan de wens van een sobere Grondwet. Het eerste is inherent aan het specifieke karakter van politieke processen; het tweede is bedoeld om een zo gering mogelijke staatsrechtelijke inkadering en daarmee maximale politieke vrijheid te scheppen.

Mijn fractie verbindt hieraan de conclusie dat de plaats, waarde en betekenis van de Grondwet ermee zijn gediend als daarin de fundamentele constitutionele essentialia ook daadwerkelijk worden opgenomen. Ik kan me vervolgens wel iets voorstellen bij de verzuchting van de minister dat dit geen eenvoudige opgave is. Over de vraag welke beginselen wij zouden moeten codificeren en hoe deze moeten worden geformuleerd, kan men zowel staatsrechtelijk als politiek van mening verschillen. Maar dat geldt voor meer grondwettelijke voorschriften en is in het verleden overigens nooit een belemmering geweest.

Het verweer van de minister dat er in de praktijk geen behoefte is gebleken om in de Grondwet iets te bepalen over de herkomst en grondslag van het staatsgezag acht mijn fractie buitengewoon ongelukkig. Hiermee suggereert de minister dat een door een minderheid gekoesterde opvatting van een impliciete, maar niet transparant gemaakte grondslag van staat en recht moet worden beschermd, door de algemeen geaccepteerde en in constitutioneel opzicht ook geldende noties van de democratische rechtsstaat niet grondwettelijk te willen codificeren. Mijn fractie betreurt deze in onze ogen door een zekere politieke onwil gevoede benadering, waarin opnieuw met een vage verwijzing naar een al dan niet bestaande behoefte en het vermeend ontbreken van een praktische noodzaak wordt gepoogd om de bestaande, blijkbaar in politiek opzicht comfortabele situatie te handhaven.

In onze ogen reikt de verantwoordelijkheid van de grondwetgevende organen verder dan het uitsluitend in gang zetten van een grondwetswijziging als deze de bestaande machtsverhoudingen niet bedreigt dan wel als deze berust op politieke coalitieafspraken. Namens de D66-fractie vraag ik de minister om haar positie op dit punt te heroverwegen. Anders dan de minister meen ik namelijk dat de noodzaak en urgentie voor het opnemen van een algemene bepaling in voldoende mate kan worden vastgesteld. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse Grondwet als enige naast de constituties van de andere moderne democratische staten geen enkele verwijzing bevat naar de democratische en rechtsstatelijke grondslag van het staats- en rechtsgezag.

Zoals gezegd, onderkent ook de minister dat een sobere Grondwet geen doel op zichzelf is en dat er geen staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen een algemene bepaling. Daarom vraag ik met enige nadruk of de minister bereid is om met inachtneming van het advies van de

staatscommissie nog dit jaar een voorstel te ontwikkelen voor de formulering van een algemene grondwettelijke bepaling, waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, zo mogelijk uitgewerkt dan wel aangevuld met andere voorschriften. Het staat de minister wat mij betreft vrij om dit in eigen huis voor te bereiden. De afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie is daarvoor in mijn waarneming immers meer dan voldoende geëquipeerd. Mocht de minister er de voorkeur aan geven hiervoor een externe commissie in te stellen, dan bestaat daartegen uiteraard geen enkel bezwaar. Ook daarvoor zijn meer dan voldoende geëquipeerde deskundigen te vinden. Ik zou alleen geen leden van de staatscommissie meer vragen. Voor de goede orde vermeld ik dat ik overweeg om in tweede termijn een motie over deze kwestie in te dienen.

Ik rond af.

De voorzitter: Dat wordt ook tijd.
**

De heer Engels (D66): Dat dacht ik al. Dank u wel voor uw coulance.

Onze Grondwet ontbeert naar mijn oordeel voldoende politieke en maatschappelijke relevantie. Hij geeft de rechtsverhoudingen in de staat en de politieke werkelijkheid niet adequaat weer en houdt daarmee voor een deel de illusie van een lang vervlogen werkelijkheid in stand. Wij vinden dat het onverantwoord is om met dit proces door te gaan. Naar onze mening kan een integrale en samenhangende modernisering en democratisering van onze "Ieerlaufende" Grondwet niet langer worden uitgesteld. Grondwettelijke hervormingen kunnen juist de uitoefening van het publiek gezag meer begrijpelijk en acceptabel maken. Het is een constitutionele en maatschappelijke plicht voor de centrale soevereiniteitsdragende instellingen om de Grondwet relevant en actueel te houden.

Ik richt deze oproep om onze constitutionele taak actief op te pakken niet alleen aan de minister en aan het kabinet, maar ook aan de collega-fracties in deze Kamer. Met iets meer constitutionele ambitie kunnen wij naar mijn overtuiging een modern en positief perspectief op staatsburgerschap bieden, in plaats van toe te blijven zien hoe het maatschappelijke ongenoegen wordt gespeeld met vormen van een populistische en demagogische, maar tegelijkertijd tot een verdere polarisatie en desintegratie leidende politiek.

Met veel belangstelling kijk ik uit naar de reactie van de minister.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Ik heb met veel waardering en geboeid geluisterd naar het betoog van de heer Engels, waaruit veel te leren was. Dank daarvoor. Eigenlijk gaan de ambities van de heer Engels echter veel verder. Eigenlijk zou hij een integrale grondwetsherziening willen om de Grondwet up-to-date te maken en de actuele democratische beginselen daarin een plek te geven. Hij doet nu een voorstel op een enkel punt. Is hij

zich bewust van het verschil tussen zijn grote ambities en het voorstel dat hij doet?

De heer Engels (D66): Zeker.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Hiermee houdt een andere vraag verband. Verwacht de heer Engels niet te veel van de Grondwet? Hij verwees naar ongeschreven staatsrecht. Er zijn landen die een nog zwakkere, ongeschreven, niet bestaande grondwet kennen, maar wel een constitutionele praktijk. Nu lijkt het net alsof wij staatkundig alleen weer gezond en gelukkig kunnen worden als wij onze Grondwet maar op orde hebben. Is dat niet een overschatting van de betekenis van de Grondwet? Tot slot wil ik de heer Engels eraan herinneren dat het debat er wel degelijk is geweest in de afgelopen jaren. Dat ging vooral over de functie van de Grondwet, de samenbindende, maatschappelijke betekenis ervan. Naar mijn mening ging in de afgelopen tien jaar het debat met name daarover. Maar nu heb ik al drie vragen gesteld.

De heer Engels (D66): De eerste had ik al beantwoord, dacht ik. Ik ben me bewust van de grote ambitie enerzijds en de kleinere ambitie van het voorstel dat ik doe anderzijds. Wat het laatste punt betreft: ik denk dat voor zover er een debat over de Grondwet is geweest, dit in de laatste tien jaar in belangrijke mate het nieuwe element bevatte dat de heer Kuiper noemde, de kwestie van de meer maatschappelijke functie van de Grondwet. Dit element zat ook in de opdracht die het vorige kabinet aan de staatscommissie heeft gegeven. Daar valt nog van alles over te zeggen, maar dat is onmiskenbaar zo. Het is niet het enige maar wel een nieuw element.

De middelste vraag van de heer Kuiper was of wij de betekenis van de Grondwet niet overschatten. Dat denk ik niet. Als ik refereer aan de derde vraag, doet de heer Kuiper dat ook niet, want zijn partij was in het vorige kabinet nadrukkelijk op zoek naar juist die maatschappelijke functie. Er zijn ook andere functies denkbaar; dit geeft dus al aan dat er ten aanzien van de waarde en de betekenis van de Grondwet blijkbaar wel iets van een probleem is. Anders zou een staatscommissie ook niet zo'n mooi rapport hebben kunnen maken. Ik ben het helemaal met de heer Kuiper eens dat wij geen overspannen verwachtingen moeten hebben van een herziening van de Grondwet of wat dan ook, maar ik heb proberen aan te geven dat naar mijn mening onze ambitie op dit punt de laatste tientallen jaren zo gering is geweest dat de spanning tussen wat wij formeel als Grondwet hebben en hoe materieel onze constitutie in elkaar zit, dermate groot wordt dat dit tot legitimatieverlies van de staat, van de instellingen, van de instituties en dergelijke kan leiden. Volgens mij hebben wij dan een ernstig probleem.

De heer Kuiper (ChristenUnie): De heer Engels maakt in zijn bijdrage het verschil nogal groot tussen de maatschappelijke functie van de

Grondwet, waarover wij inderdaad het debat hebben gevoerd in de afgelopen tien jaar, en de meer staatkundige vernieuwing die nodig is binnen de Grondwet. Volgens mij is dat een valse tegenstelling. Het gaat immers ook in de maatschappelijke betekenis om een grondwet, die primair iets uitdrukt over onze staatkundige constitutie. Dat hoeft geen tegenstelling te zijn.

De heer Engels (D66): Nee, dat ben ik met de heer Kuiper eens. Ik heb het woord "tegenstelling" niet gebruikt. Ik heb ook niet bedoeld om een tegenstelling te creëren. Maar staatsrechtelijk kijkend naar de plaats en betekenis van de Grondwet, vind ik wel dat primair de juridisch-staatkundige plaatsbepaling van de Grondwet voorop moet staan. Daaraan voeg ik dit toe: indien wij de Grondwet zo op een adequate en relevante manier kunnen invullen en moderniseren, stijgt impliciet de maatschappelijke functie ervan zonder meer, omdat de begrijpelijkheid en de toegankelijkheid alleen al door een actualisering in maatschappelijk opzicht zal toenemen. Ik ontken helemaal niet de maatschappelijke functie van de Grondwet, maar in de opdrachtverlening van het vorige kabinet vond ik die in omgekeerde zin te veel nadruk krijgen, waardoor het eerste aspect buiten beeld verdween.

De heer Vliegenthart (SP): Een website memoreerde al de vraag: redt Engels de staatscommissie? Hij heeft vandaag een dappere poging gewaagd om iets van die staatscommissie te redden. Daarvoor past dank. Op een aantal terreinen heb ik ook met veel instemming geluisterd naar de bijdrage van de heer Engels. Alleen met zijn uitsmijter zat ik in mijn maag, en dat meer naarmate die langer bleef hangen. Wat heeft de Grondwet te maken met de opkomst van wat de heer Engels noemt "demagogische en populistische partijen"? Hij zal mijn partij niet bedoelen, maar toch. Kan hij dat uitleggen?

De heer Engels (D66): Op de laatste opmerking ga ik niet in, al is de verleiding groot. Ik heb niet zozeer over populistische partijen en dergelijke gesproken als wel geprobeerd te spreken over een bepaalde trend in de politieke situatie van vandaag de dag. Dat sluit aan bij de opmerking die ik al in de richting van de goede collega Kuiper maakte. Ik ging uit van de situatie waarin wij in onze Grondwet onvoldoende de politieke en bestuurlijke werkelijkheid van ons bestel weergeven, waarbij het niet alleen gaat om instituties en de staat, maar ook om de positie, de rol en de verantwoordelijkheden van burgers. Wanneer wij dan tot actualisering en modernisering komen, is het mijn overtuiging dat burgers zich beter zullen herkennen in een meer zichtbare Grondwet, dat zij daardoor meer inzicht en begrip krijgen in en voor het functioneren van onze staatsinstellingen en dat er daardoor een bodem wordt geschapen waarop zij in de functie van staatsburger meer verantwoordelijkheid nemen en een plaats innemen binnen het bestel in plaats van buiten het bestel alleen kritiek te leveren of zich te laten meevoeren

door hen die met name daarvan hun politieke bedrijf maken.

De heer Vliegenthart (SP): Dan kan het niet over mijn partij gaan. Dat stel ik even vast.

De heer Engels (D66): Precies.

De heer Vliegenthart (SP): Tegelijkertijd is dan de vraag van collega Kuiper relevant: verwacht de heer Engels niet iets te veel van zo'n grondwet? Met zijn voorstellen ben ik het eens. Dat zouden echter bescheiden stappen zijn hier of daar. Het mag misschien als uitsmijter, maar was dit niet net even overstrechten?

De heer Engels (D66): Dat vind ik niet.

De heer Koole (PvdA): Ik probeer op één punt nog een verduidelijking te krijgen van de heer Engels. Ik heb zijn betoog met veel belangstelling aangehoord. Ik deel ook in het algemeen zijn analyse. Ik vind hem wat somber over de huidige werking van de Grondwet. Misschien heeft hij ook wat overspannen verwachtingen van veranderingen in de Grondwet. Met de voorstellen die hij doet kan ik echter een heel eind meegaan. De heer Engels merkte op dat de Grondwet de politiek-bestuurlijke werkelijkheid behoort te weerspiegelen. Wat betekent dit precies? Hoe ver moeten wij daarin gaan? Eerder in zijn betoog stelde de heer Engels dat na de verzuiling het Nederlandse politieke landschap vooral een partijdemocratie is geworden. Dat bedoelde hij kennelijk niet positief. Als dat echter de werkelijkheid is, zou volgens de heer Engels de politieke partij dan ook in de Grondwet moeten worden opgenomen, zoals dat in bijna alle andere Europese landen inmiddels het geval is?

De heer Engels (D66): Dat zijn heel interessante vragen, vooral de laatste. Om met de eerste vraag te beginnen: ik heb ook aangegeven dat wij helemaal niet de ambitie moeten hebben om de politieke werkelijkheid volledig in de Grondwet te vatten. Dat was in het onderdeel waarin ik het erover had dat er met open normen moet worden gewerkt, en dat dit iets anders is dan sober. In die zin blijft het met een grondwet zo dat hij alweer verouderd is nadat hij net is aangepast. De dynamiek van de politiek en het bestuur is van een eigen aard, en daarmee dus grondwettelijk niet geheel vast te leggen. Mij gaat het erom dat de spanning die er nu is tussen de formele Grondwet en de politieke werkelijkheid, te ruim is. Er bestaat het gevaar van legitimatieverlies van zowel de Grondwet als van de politieke werkelijkheid als die spanning zodanig groot wordt dat die verbinding niet meer te maken is.

De vraag naar het opnemen van politieke partijen is vaker gesteld, door niet de minsten van onze collega's. Ik heb daar zelf geen principiële bezwaren tegen. Wel zou erover nagedacht moeten worden, niet vanuit een negatieve benadering van een partijdemocratie als zodanig maar meer met het oog op bepaalde verschijnselen, of het

opnemen van politieke partijen in de Grondwet niet een dermate grote inkadering van politieke partijen met zich zal meebrengen dat hun nu bestaande eigenstandige autonomie teloor zou kunnen gaan. Er kan ten aanzien van politieke partijen ook te veel worden geregeld, hoe men er ook tegenaan kijkt of welke problemen er ook zijn. Deze afweging zou dan wel gemaakt moeten worden.

De heer Swagerman (VVD): Bij mij is toch nog een belangrijk element blijven hangen uit het overigens zeer gewaardeerde betoog van de heer Engels, namelijk zijn opmerking dat -- laat ik het voorzichtig formuleren -- politici de neiging zouden kunnen hebben om onder de Grondwet uit te komen. Is dat voor hem inderdaad een reden om de Grondwet te wijzigen? Zo ja, hoe denkt hij dat dit probleem zou kunnen worden opgelost? Ik denk dat die kwestie heel belangrijk is in het licht van de maatschappelijke functie van de Grondwet en het gedrag van politici.

De heer Engels (D66): Inderdaad is het mijn waarneming dat de uitleg en toepassing van het staatsrecht in ons politieke bestel in een aantal opzichten heel sterk worden gedomineerd door wat politiek wel of niet goed uitkomt. Tegen mijn studenten noem ik altijd het voorbeeld van de motie die destijds is ingediend over het beleid van de toenmalige minister Verdonk. Je kunt daar hele betogen over houden: afkeuring, wantrouwen, wat was het allemaal? De conclusie van het kabinet was: de minister hoeft niet af te treden maar krijgt een andere portefeuille. Daarover heeft een keur aan hoogleraren staatsrecht in de krant laten blijken dat men daarbij, laat ik het voorzichtig zeggen, heel grote vraagtekens plaatst. Dit is één voorbeeld dat men het staatsrecht voegt naar wat politiek uitkomt. In hoeverre kan nu een grondwet die wat meer ook de politieke werkelijkheid en de constitutionele regels weergeeft, daaraan tegenwicht bieden? Als de Grondwet duidelijker zou zeggen dat wij bijvoorbeeld een parlementaire vertrouwensregel hebben of dat ons staatsbestel berust op democratie en rechtsstaat, denk ik dat het voor politici moeilijker is om heel zichtbaar voor iedereen een handelwijze te volgen waarin de spanning met de Grondwet heel nadrukkelijk kan worden aangewezen. Als men blijft hangen in de sfeer dat het om ongeschreven staatsrecht of een politieke regel gaat of dat het niet duidelijk is, wordt daarmee de positie van politici gefaciliteerd om het staatsrecht naar eigen believen uit te leggen. Dat heeft de Raad van State ook gezegd. Misschien is het een beroepsdeformatie, maar daarvoor is het staatsrecht mij net iets te lief. Dat speelt mij misschien ook een beetje parten.

De voorzitter: De laatste keer, mijnheer Swagerman.
**

De heer Swagerman (VVD): Het is misschien minder een vraag dan een vaststelling, en dat mag eigenlijk niet, maar toch: heeft de heer Engels dan

niet inderdaad te hoog gespannen verwachtingen van de door hem voorgestane wijziging?

De heer Engels (D66): Dat zou kunnen, maar om dat te compenseren heb ik tot nu toe als concreet voorstel alleen het element van de algemene bepaling voorgelegd. Alle andere vergezichten houd ik nog even in de binnenzak.

De voorzitter: Dat lijkt mij wel handig, want dan heb je nog wat om over te spreken in uw baan.
**

*N

De heer Sörensen (PVV): Voorzitter. Ik ga maar gauw naar het spreekgestoelte want volgens mij zijn wij een beetje over tijd. Maar dat is uw pakkie-an.

Wij gaan het vandaag officieel hebben over de beantwoording van de vragen, gesteld aan het kabinet, over de regeringsreactie op het rapport van de Staatscommissie Grondwet, maar ik neem aan dat men het mij niet kwalijk zal nemen als ik, net als mijn collega's hebben gedaan, tevens het rapport en vooral ook de regeringsreactie erop onder de loep neem. Ons valt op dat het rapport op 11 november 2010 is uitgebracht en dat wij er nu, meer dan een jaar later, ons oordeel over mogen geven en erover kunnen debatteren. Wat ons ook opvalt, is dat de commissie er vrijwel niet in is geslaagd om met unanimitieit beslissingen te nemen; alleen over artikel 13 heeft ze dat gedaan. Ik moet zeggen dat de PVV-fractie met dat laatste erg blij is, omdat in het verleden al is gebleken dat er schaamteloos interne e-mails van de twee partijen waarvan ik lid ben, zijn gepubliceerd. Wat ons betreft, kan het voor dit artikel dan ook niet snel genoeg gaan.

De Grondwet dient volgens de staatscommissie "bij de tijd" te worden gehouden. De laatste belangrijke grondwetwijzigingen van enige betekenis zijn het afschaffen van de opkomstplicht in 1970 en het vastleggen van de sociale grondrechten in 1980 geweest. Dat is dus al een tijd geleden. Ik hoef hier niet te vertellen hoe ondertussen onze samenleving is veranderd, niet alleen nationaal maar ook internationaal. Wat betreft de PVV-fractie, heeft de regering haar kans om tot fundamentele veranderingen over te gaan, aan zich voorbij laten gaan, net zoals de commissie dat heeft gedaan.

Wat is voor ons de meest fundamentele fout die is gemaakt, zowel door de regering als door de commissie? Die fout zie je al gelijk op het omslag. Daar staat, in een kinderlijk schrift -- dat is leuk, mooi, illustratief -- "Nederland is een democratische rechtsstaat". Ik heb de term alweer verscheidene keren horen vallen vandaag. Ik wil de leden van deze Kamer er toch op attenderen dat daar geen consensus over is. De een paar jaar geleden overleden Amsterdamse hoogleraar Hans Daudt beweerde al decennia geleden: Nederland is een rechtsstaat, maar absoluut geen democratie.

Daar zijn wij het als PVV-fractie voor een groot gedeelte mee eens. Dat wij een rechtsstaat zijn is overduidelijk. Zelfs als een rechtbank tegen de regels van de trias politica in op de plek van het Openbaar Ministerie gaat zitten, is het toch zo dat de rechtbank wordt gewraakt en dat uiteindelijk de uitslag -- u begrijpt, ik heb het over het proces tegen onze fractievoorzitter in de Tweede Kamer -- ons vertrouwen geeft in de rechtsstaat. Ook het feit dat binnenkort twee rechters zich moeten verantwoorden wegens meened geeft ons vertrouwen. Natuurlijk is er wat craquelé maar het geeft ons vertrouwen. Maar zijn wij democratisch? Dat is dus de vraag die wij ons moeten stellen. Ik zou bijna zeggen: probeer eens aan een Amerikaan uit te leggen hoe ons systeem werkt. Dan krijg je te horen: zijn jullie nog steeds die republiek uit de zeventiende eeuw? Een republiek zijn wij ook al niet. Wij hebben een constitutionele vorst, die zich bemoeit met het samenstellen van de regering en die soms zelfs haar politieke mening ventileert, zoals wij laatst hebben gezien. Zij is erfelijk. Er komt dus geen democratie aan te pas.

Wij kiezen niet onze burgemeesters. Wat dat betreft, hebben wij in Europa slechts één land dat dat ook doet, namelijk Georgië. Dus Georgië en Nederland kiezen hun burgemeesters niet, de rest wel. Wij kiezen niet de commissarissen van de Koningin. Wij kiezen niet onze minister-president en ons parlement, inclusief -- ik zeg het er maar gelijk bij -- de PVV-fractie wordt aangewezen in de achterkamertjes van de politieke partijen.

Slechts 4% van onze bevolking is lid van een politieke partij en daarvan bezoekt slechts 10% de partijvergaderingen. 0,4% van de Nederlandse bevolking beslist dus over de samenstelling van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Herschikking van de kieslijsten op landelijk niveau wordt zelden vertoond. Wij hebben in deze senaat onze positie natuurlijk voor 100% te danken aan ons partijpatriciaat. De getrapte verkiezingen waardoor wij hier zitten, dateren uit de negentiende eeuw en hadden toen wel degelijk nut, namelijk dat je mensen uit je eigen provincie hier zou benoemen. Maar ondertussen weten wij dat de oproep is: stem vooral op je lijsttrekker.

Dus wat dat betreft denken wij dat de commissie en de regering een enorme kans voorbij hebben laten gaan om het staatsbestel aan te passen aan de tijd, zoals de intentie was. Dan hebben wij natuurlijk ook nog een keertje Europa. Als er één groot ondemocratisch en log orgaan is, dan is het bestuurlijk Europa wel. De commissie had wat ons betreft gewoon moeten zeggen dat wetgeving in Nederland belangrijker is dan wetgeving die vanuit Europa komt. Met alle respect voor Letten, Grieken, Kroaten -- binnenkort -- en Denen, wij van de PVV-fractie vinden toch dat wij ook wat dit betreft vooral onze eigen boontjes moeten kunnen doppen.

De heer Vliegthart (SP): Ik luister gebiologeerd naar het verhaal van collega Sörensen.

De heer Sörensen (PVV): Dank u wel!

De heer Vliegthart (SP): Ik zou denken: als ik het zo hoor, zou ik met een ongelofelijke knoepert van een identiteitscrisis in het parlement zitten. Gelukkig heb ik dat niet, maar daarover kunnen wij het in de pauze nog hebben. U zegt: Nederland is geen democratische rechtsstaat. Wellicht, daarop is een hoop af te dingen. Daarover zouden wij ook met elkaar in debat moeten gaan, net als over de vraag hoe we het dan beter kunnen krijgen. Dat is dan wat wij vandaag misschien een beetje op heel bescheiden wijze met elkaar doen. Maar zou Nederland een democratische rechtsstaat moeten zijn en is daar consensus over? Wat denkt u?

De heer Sörensen (PVV): Ik denk van wel, ja. Wij zouden dat moeten zijn. Wij moeten alert zijn en wij moeten inleveren op maatschappelijke veranderingen, zoals collega Engels in heel andere bewoordingen ook zei. Dat impliceert dat wij regelmatig ons stelsel toetsen, zoals wij dat nu kennen. Was het niet in 1966 dat een partij werd opgericht die zich juist daarop oriënteerde en zich juist daarmee legitimeerde? Een partij die volgens mij in 46 jaar helemaal niets heeft gedaan.

De heer Vliegthart (SP): Het is voor collega Engels om daarop te reageren.

De heer Sörensen (PVV): Neem mij niet kwalijk, ik neem dat terug: die wel heel veel gedaan maar niets heeft veranderd.

De heer Vliegthart (SP): U bent het dus met mij eens dat hier over het algemeen consensus bestaat over het feit dat wij een democratische rechtsstaat moeten zijn, alleen dat wij over de weg daarnaartoe van mening kunnen verschillen.

De heer Sörensen (PVV): Het is wel duidelijk dat wij het begrip "democratie" anders interpreteren.

De heer Vliegthart (SP): U strijdt niet af dat andere partijen in dit huis vandaag ook zeggen dat Nederland eigenlijk een democratische rechtsstaat zou moeten zijn.

De heer Sörensen (PVV): Ja. Wij hebben dan misschien een groot verschil van mening over dat wat democratie is.

De heer Vliegthart (SP): Daarover kun je debatteren, dus wat dat betreft staat u helemaal niet zo ver van ons af als u nu in uw inleiding en met uw stomende woorden probeerde te impliceren.

De heer Sörensen (PVV): Ik zeg niet dat wij ver van u af staan. Dat is ook de reden waarom ik in het verleden een rapport heb geschreven met Krouwel - dat staat er met grote letters onder -- om die discussie te entameren, die volgens ons helemaal is weggeëbt. Dat is de kern van de zaak. Dat doet ik nu weer.

De heer Engels (D66): Dat D66 veel heeft gedaan en niets bereikt, kan ook een treurige vaststelling

zijn. Maar los daarvan, u zegt wat hier op het kaft staat: Nederland is een democratische rechtsstaat; dat vinden wij niet. Dus dat is een empirische waarneming. Ik sluit mij een beetje aan bij de opmerking van collega Vliegenthart, die zegt dat u kennelijk -- zo heb ik begrepen -- wel wilt dat Nederland een democratische rechtsstaat zou zijn of behoort te zijn.

De heer Sörensen (PVV): Ja!

De heer Engels (D66): Mijn fractie heeft voorgesteld om daarmee een begin te maken door in ieder geval in de Grondwet en in een bepaalde formulering, die nog open is, een verwijzing naar de democratische rechtsstaat op te nemen, als een basis om wellicht ook dat doel dat u voor ogen staat te bereiken. Is dat niet iets waarmee wij dan een stap zouden kunnen zetten, ook in uw richting? Dat is mijn vraag.

De heer Sörensen (PVV): Er is geen aanzet tot verandering op dit moment. Dat blijkt ook uit datgene wat uit de commissie is gekomen. Zolang die aanzet tot verandering er niet is, hebben wij de status quo die er nu is. Wij vinden dus op dit moment dat de Staat veel democratischer zou kunnen zijn. Op het moment dat dat niet het geval is, vinden wij het toch niet de democratische rechtsstaat zoals wij die voor ogen hebben.

De heer Engels (D66): Wat ik eigenlijk bedoelde te zeggen was: als wij zo'n formulering in de Grondwet opnemen, fungeert die in wezen ook als een opdracht aan alle instituties en staatsinstellingen om daaraan ook handen en voeten te geven.

De heer Sörensen (PVV): Dat kon ik niet opmaken uit de motie zoals ik die heb gelezen. Maar als u daarin een alinea zet dat wij met deze algemene bepalingen oproepen tot herbezinning van dat wat er staat, dan zal ik de motie ondertekenen.

Over Europa heb ik al wat gezegd.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Zou het niet een goed begin zijn om de democratie verder gestalte te geven wanneer de PVV zich als partij openstelt voor leden?

De heer Sörensen (PVV): Die vraag had ik niet verwacht, voorzitter! De interne democratie van de PVV is op dit moment niet aan de orde. Laat ik dit zeggen: het CDA is 0,4% democratischer dan de PVV. Natuurlijk hebben wij op dit moment geen leden en geen jeugdbeweging, dat weten wij. Daarmee zijn wij intern bezig. Wat dat betreft mag u het ons niet kwalijk nemen dat wij van het verleden leren. Wij hebben een Ouderenpartij gehad die uit elkaar is gevallen met ruzie. Wij hebben een Leefbaar Nederland gehad, waar het bestuur een beslissing van het congres, wat toch het allerhoogste orgaan is en waar met 35% een lijsttrekker werd gekozen, rustig naast zich neerlegde. Daarna ben ik zelf een halfjaartje lid geweest van de LPF, waar werkelijk chaotische en

verschrikkelijke wantoestanden zijn geweest. Het is dus heel wijs en heel verstandig van onze fractievoorzitter in de Tweede Kamer dat hij zegt: voorlopig even geen leden, even rust in de gelederen. Wij leren van het verleden en dan zijn wij maar 0,4% minder democratisch dan die anderen. Maar nogmaals, dat is volgens mij niet het discussiepunt. Trouwens, mag ik ook nog even zeggen: die beslissing kost ons 1,7 mln. bijdrage per jaar. Je moet dus wat voor je principes overhebben.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Dat is precies mijn vraag, want ik was wel even getriggerd. Ik wil het niet over uw interne partijdemocratie hebben, maar ik hoor u nu eigenlijk zeggen: democratie is mooi op het moment dat het je uitkomt, pas als het praktisch toepasbaar is; wij zijn nog niet zo ver. Op partijniveau is dat uw zaak, maar ik ben een beetje bang als u dat democratische principe ook op een land zou willen gaan toepassen, zo van: wij zijn nog niet zo ver, laat ons nog even.

De heer Sörensen (PVV): Nee, u legt mij woorden in de mond. Ik heb heel duidelijk gezegd wat ik beoog. Dat is een wat mij betreft landelijke discussie over hoe wij dit land kunnen teruggeven aan de bevolking.

De heer Koole (PvdA): Eigenlijk ben ik heel blij met de inleiding van de heer Sörensen. Hij zegt daarin - hij moet mij maar corrigeren als ik zijn woorden verkeerd samenvat -- dat hij de democratische rechtsstaat omarmt. Dat geldt voor het democratische deel, dus voor het idee van democratie. Over de precieze invulling van dit idee van democratie heeft hij wellicht andere denkbeelden dan sommige anderen in de Kamer. Dat kan. Hij omarmt bovendien het idee van de rechtsstaat.

De heer Sörensen (PVV): Wie doet dat niet?

De heer Koole (PvdA): Het is heel belangrijk om dat te constateren. Ik ben daarmee heel blij. De heer Engels vraagt daarop: als wij met z'n allen vinden dat de democratische rechtsstaat inderdaad hét kenmerk is of zou moeten zijn van het Nederlandse politieke stelsel, moeten wij dat dan niet ook op een bepaalde manier vastleggen in de Grondwet? Die vraag stel ik de heer Sörensen ook.

De heer Sörensen (PVV): De heer Engels zei ook dat als de Grondwet wat duidelijker zou worden, de mensen wat meer politiek bewust zouden worden. Ik denk dat dit een illusie is. Eigenlijk zou ik mij er heel gemakkelijk vanaf kunnen maken. Als mijn collega's willen dat er zo'n algemene bepaling komt; prima. Ik zei toevallig in mijn fractie: het wordt spannend, want heel Nederland kijkt op dit moment naar de televisie met de vraag: gaat het gebeuren of gaat het niet gebeuren ...? Gaat er een algemene bepaling voor de Grondwet komen of komt die er niet?

De heer Koole (PvdA): Nee, wij moeten inderdaad geen overspannen verwachtingen hebben van de Grondwet. In mijn bijdrage heb ik al gezegd dat je behalve de belangrijke juridische en staatkundige bepalingen die de Grondwet bevat, ook de symboolfunctie zou moeten benadrukken. Ik doel uiteraard op de positieve betekenis van symboolfunctie. Je kunt zeggen: dit is het belangrijkste basisdocument van ons politieke stelsel. Daarin staat wat de heer Sörensen en ik in ieder geval met elkaar delen, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat behoort te zijn. Dat zou heel mooi zijn. Als dat in de Grondwet staat, kun je elkaar aanspreken op de vraag of het democratisch genoeg is, of het rechtsstatelijk genoeg is en of dat inderdaad voldoende in evenwicht is. Ik stel de heer Sörensen nogmaals de vraag of, als wij het hierover eens zijn, hij bereid is dit te onderschrijven in een bepaling in de Grondwet.

De heer Sörensen (PVV): Ik zei zojuist al dat, als in de motie komt te staan dat de algemene bepaling impliceert dat er sprake moet zijn van een voortdurende herijking van het democratisch gehalte van onze samenleving, ik dat prima vind. Mag ik overigens een vraag aan de heer Koole stellen? Is hij het met Hans Daudt eens? Ik weet dat die uiteindelijk uit de Partij van de Arbeid is gestapt, maar is de heer Koole het met hem eens?

De heer Koole (PvdA): Ik weet niet of dit gangbaar is, voorzitter, maar ik wil wel op de vraag antwoorden.

De voorzitter: Gaat u uw gang, mijnheer Koole.
**

De heer Koole (PvdA): Ik herinner mij dat mij een aantal weken geleden werd gevraagd: wie is toch die mijnheer Daudt die iets zei over de democratie? Ik heb de referenties toen gegeven. Ik ben blij dat dit nu terugkeert in het debat. Mijn collega politicologie, de heer Daudt -- hij is inmiddels overleden -- volgde de democratie heel kritisch. Hij heeft inderdaad in een interview in Vrij Nederland gezegd dat volgens bepaalde strenge criteria die hij aanlegde, Nederland op dat moment in zijn ogen geen democratie was. Ik ben het met die heel sombere opvatting van de heer Daudt niet eens. Dat wil niet zeggen dat je elkaar niet continu moet kunnen aanspreken op het in stand houden en verbeteren van het democratisch gehalte. Je kunt daarover verschillende opvattingen hebben. Je moet elkaar ook voortdurend kunnen aanspreken op het in stand houden en verbeteren van het rechtsstatelijk gehalte. Daartussen kan een spanning bestaan. Ik pleit er dus voor dat je elkaar op beide elementen aanspreekt, zodanig dat dit in evenwicht is. Een bepaling over, en een opname in de Grondwet van het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dus behoort te zijn, betekent dat wij elkaar daarop voortdurend kunnen aanspreken. Wij kunnen elkaar dan steeds zeggen: wij hebben bepaald dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dus kom er maar

mee. Daarbij kunnen wij voortdurend de Grondwet erbij halen. Daarop kunnen wij elkaar dan voortdurend aanspreken. Als wij dat met elkaar kunnen afspreken, hebben wij in ieder geval vandaag iets gewonnen.

De heer Sörensen (PVV): Ja, prima.

Ik was gebleven bij het logge, ondemocratische orgaan Europa dat zich zo graag met ons bemoeit, terwijl wij toch geen enkele behoefte hebben om ons bezig te houden met de wetten in bijvoorbeeld Kroatië, Griekenland en Denemarken, hoewel we dat in het geval van Griekenland misschien wel willen.

De PVV is verder natuurlijk van mening dat er in ons land sprake is van een werkelijk onacceptabele bestuurlijke drukte. Op dit vlak ligt weer een kans die de regering en de Staatscommissie Grondwet voorbij hebben laten gaan. Als je de Grondwet gaat wijzigen, moet je daar echt een keer wat aan doen. Deelraden, stadsregio's, waterschappen, provincies, gemeente, het Rijk en Europa beslissen in ons land. Onlangs hebben we een wetsvoorstel aangenomen waarin we hebben bepaald dat belangrijke ambtelijke beslissingen slechts over twee schijven mogen lopen. Ik vroeg mij toen al af waarom niet voor de meest voor de hand liggende oplossing werd gekozen, namelijk er gewoon voor zorgen dat er twee schijven blijven. Het model in Denemarken zag ik als alternatief. Ik vond het antwoord van regering op mijn vraag hierover uitermate teleurstellend. Dat antwoord luidde dat Nederland en Denemarken niet met elkaar zijn te vergelijken. Volgens mij zijn die twee landen wel met elkaar te vergelijken. Als de Denen zich met onze wetten mogen bemoeien, kunnen we misschien ook een voorbeeld aan hun wetten nemen.

Een commissie die de Grondwet tegen het licht houdt, zou volgens ons als belangrijkste vraag moeten meekrijgen: hoe geven wij dit land en de besluitvorming in dit land terug aan de bevolking? Het Haagse partijpatriciaat -- als wij niet oppassen, worden wij er allemaal een onderdeel van -- is klaarblijkelijk zo bang voor deze bevolking, dat echte democratisering nog steeds uitblijft.

Ik kom tot een afronding. Zowel de opdracht aan de commissie, als het rapport en de reactie van de regering is voor de PVV zeer teleurstellend. Het is een doekje voor het bloeden, terwijl er wat de PVV betreft sprake is van een open wond die moet worden gehecht.

De heer Vliegthart (SP): Voorzitter, mag ik de heer Sörensen nog één vraag stellen?

De voorzitter: Nee, mijnheer Vliegthart, wij hebben ook nog een tweede termijn. Wij gaan op deze manier uit de tijd lopen. Het woord is aan de heer Holdijk van de SGP.

**

*N

De heer Holdijk (SGP): Ik wil beginnen -- dat lijkt mij gepast -- met het uitspreken van waardering

aan het adres van de Staatscommissie Grondwet voor het uitbrengen van een goed leesbaar rapport, waarin tal van juridische kwesties op een uiterst heldere manier uiteengezet worden. Met de toegankelijkheid is niets mis. Het is wel een vraag voor mij of de samenstelling indertijd van de commissie zo'n gelukkige is geweest. Er is namelijk sprake van enkel juristen, op één oud-politicus, onze oud-collega De Vries na. Voor een breed draagvlak voor eventuele wijzigingen was wellicht een breed gekleurde deelname van oud-politici wenselijk geweest. Niettemin zal het rapport ongetwijfeld het nadenken over, en het doordenken van de waarde en betekenis van de Grondwet bevorderen.

Daarover sprekend, zie ik de Grondwet als een eeuwenoud gebouw dat nog niet is afgebouwd en ook nimmer afgebouwd zal zijn. Ze is de historische basis van en voor onze politieke en staatkundige orde, waarbij zij opgemerkt dat onze constitutionele orde al van ver vóór de Grondwet van 1814 dateert. Ik citeer hier graag A.F. de Savornin Lohman, die in het voorwoord van de tweede, bijgewerkte druk uit 1907 van Onze Constitutie schrijft: "Slechts door onze staatsinstellingen in verband te brengen met onze historie verkrijgen zij kracht en leven, en wordt voor het volk de Grondwet iets anders dan een reglement door enige verstandige staatslieden aan onze natie aangeboden en door haar aangenomen, met de opdracht aan de wetgever om zich naar dat reglement te gedragen, het uit te pluizen en uit te werken, en zó ons volk tot ontwikkeling te brengen. Niet de Grondwet zelve behoren wij lief te hebben - - dat is een frase -- maar wel onze staatsinstellingen, omdat en voor zover ze uit het leven van ons volk zijn voortgekomen". Deze visie maakte Lohman niet tot een verdediger van de status-quo, want hij vervolgt aldus: "Het is niet zo dat het staatsgebouw op de Grondwet berust. Alsof zonder Grondwet er geen gezag en geen Staat meer zou zijn. Uit het feit dat de Grondwet zelve voortdurend door mensen gewijzigd wordt, blijkt dat zij niet zelve de grondslag is, maar op de wil of instemming van mensen berust. Juister is het te zeggen dat, vermits elke regering in overeenstemming behoort te zijn met de rechtsovertuiging des volks, 's lands regering soms verplicht kan zijn te onderzoeken of die rechtsovertuiging wijziging der Grondwet vordert".

Deze benadering lijkt mij aan te sluiten bij die van de regering wat betreft de vraag wanneer wijziging van de Grondwet geboden is. Er moet sprake zijn van een juridische en of maatschappelijke noodzaak. Aanpassingen moeten voortvloeien uit ontwikkelingen die in de bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd, dan wel in andere zin breed door de samenleving -- wat ik lees als: door de volksvertegenwoordiging -- worden gedragen. Die benadering legt de nadruk op het codificerende karakter van de Grondwet, wat nog niet hoeft te betekenen dat iedere constante jurisprudentie gecodificeerd moet worden en daarmee een plaats in de Grondwet verdient.

Vanuit dit gezichtspunt sta ik ook de handhaving van de huidige grondwetsherzieningprocedure van de artikelen 137 tot 139 voor, ook al functioneert die misschien niet altijd en in elk opzicht overeenkomstig de bedoeling ervan. Voorstellen dienaangaande van de Nationale Conventie bieden in mijn ogen zeker geen verbetering. Zoals Roëll het in de Grondwetscommissie van 1814 uitdrukte, moest de wijzigingsprocedure noch te zwaar noch te gemakkelijk worden gemaakt. De bescherming die gelegen is in de artikelen 137 tot 139 heeft ten doel het verzekeren van een geleidelijke, met de algemene volksvertegenwoordiging strokende constitutionele ontwikkeling, alsmede het verhinderen van een overijld doordrijven van slecht voorbereide, in haar consequentie onberekenbare, slechts door de waan van de dag of door een tijdelijke of toevallige meerderheid geëiste verandering. Daarom moet, alvorens een grondwetswijziging in overweging wordt genomen, eerst in gemeen overleg tussen Kroon en volksvertegenwoordiging worden vastgesteld dat een wijziging, en zo ja, welke, van de Grondwet overweging verdient, terwijl deze overweging zelf aan de Staten-Generaal wordt toevertrouwd. Dat laatste kan men ook betrekken op de voorbereidingsfase die aan de formele overweging voorafgaat. Daarin past een debat zoals dit thans in deze Kamer plaatsvindt. De Grondwet moet "bij de tijd" worden gehouden, zegt men. Wie bepaalt echter wat de tijd vraagt? Voorkomen moet in elk geval worden wat Kortmann liefde te noemen "priegelwerk, onderhoud geheten". Aanpassing aan bestendige, duurzame en breed gedragen ontwikkelingen in samenhang bezien, geniet de voorkeur.

Elk land heeft zijn eigen politieke cultuur en elk land heeft zijn eigen constitutionele cultuur. Wij kennen een zwakke constitutionele cultuur en dat is politiekhistorisch zeer verklaarbaar. De Nederlandse Grondwet onderscheidt zich van andere door zijn pretentieloosheid. Geen hoogdravende politiekethische beginselen worden geformuleerd. Dat valt in zeker opzicht te betreuren, ook van mijn kant, maar het is de werkelijkheid. De Nederlandse Grondwet kan worden veranderd, meer nog dan de constituties van andere Europese landen die onderdelen of wezenstrekken van hun constitutie onveranderbaar hebben verklaard. Voorstellen tot wijziging van de Grondwet moeten voornamelijk dienen ter beslechting van politiek omstreden thema's waarvoor een breed draagvlak bestaat. Voorstellen moeten voldoende constitutiewaardig zijn en de nodige constitutionele rijpheid bezitten. Noodzaak gaat daarbij aan wenselijkheid vooraf.

Tot de opdracht van de Staatscommissie behoorde onder andere het versterken van de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger. Welk criterium moet men daarvoor eigenlijk aanleggen? Uit de antwoorden blijkt dat de regering die toegankelijkheid in elk geval maar beperkt realiseerbaar acht en dat die ook geen doel op zichzelf is. Terecht, want de kale grondwettekst zal ook voor menig geïnteresseerde burger de nodige geheimen blijven bevatten.

Die toegankelijkheid, maar ook de normativiteit van de Grondwet speelt een vrij prominente rol bij de grondrechten. Zo legt de Staatscommissie weer sterker de nadruk op de eigen Nederlandse Grondwet, met Nederlandse grondrechten, die door de Nederlandse rechter getoetst moeten worden. Moeten wij niet stellen dat de betekenis van de grondrechten in de Nederlandse Grondwet geleidelijk aan gemarginaliseerd is? Dat is betreurenswaardig. Het zou wenselijk zijn als de grondwettelijke grondrechten een eigenstandige en mogelijk aanvullende betekenis hebben naast de in internationale verdragen gecodificeerde mensenrechten. Kritiek, zoals wij die vandaag ook horen, op het Europese Hof voor de Rechten van de mens zou wellicht, ten minste gedeeltelijk, ondervangen kunnen worden als de Nederlandse rechters meer invulling zouden geven aan de nationale grondrechten.

Aanpassingen van de Grondwet moeten volgens het kabinet voortvloeien uit ontwikkelingen die in de bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd. Verstaat het kabinet onder deze ontwikkelingen ook internationaalrechtelijke ontwikkelingen? Moet er altijd een dringende maatschappelijke of juridische noodzaak bestaan die zich al langere tijd manifesteert? Moeten aanvullingen of nieuw toe te voegen grondrechten altijd extra waarborgen, bovenop de in verdragen erkende rechten, bevatten? Hoe beoordeelt het kabinet bijvoorbeeld de ontwikkelingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter?

De heer Engels (D66): Voorzitter. Mijn goede collega, de heer Holdijk, sprak zojuist over de vraag of het niet goed zou zijn als de Nederlandse rechter zich wat meer zou bekreunen om de grondrechten in onze Grondwet, anders dan het accent dat nu zou liggen op internationale grondrechten. Ik vond dat heel interessant. Langs welke weg zouden wij kunnen bereiken dat de Nederlandse rechter de Nederlandse grondrechten uit de Grondwet meer accent geeft, meer dan de rechter naar hij veronderstelt nu doet in omgekeerde richting, namelijk in de richting van de internationale grondrechten? Heeft dat iets met constitutionele grondrechten te maken of moet daarvoor iets anders worden bedacht?

De heer Holdijk (SGP): Het laatste, de constitutionele toetsing, zou daarbij ook een rol kunnen spelen. Dat is in confesso, maar wanneer de Nederlandse rechter op Nederlandse grondrechten zou kunnen terugvallen, geeft dat een interpretatiekader dat nu buiten onze grenzen is gelegen. Daarmee kan een meer Nederlands accent aan de grondrechten en de praktisering daarvan worden gegeven. Men hoeft dan niet noodgedwongen terug te vallen op de grondrechten die in internationale verdragen staan geformuleerd.

Ik ga verder. Mijn laatste vraag was: Hoe beoordeelt het kabinet bijvoorbeeld de ontwikkelingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter? Dit is

zo'n concreet punt waarmee winst is te behalen ten gerieve van onze Nederlandse grondrechten. Of mist deze ontwikkeling naar de mening van het kabinet voldoende toegevoegde waarde om dit recht naast artikel 17 van de Grondwet, een zelfstandige plaats in de Grondwet te geven?

De Staatscommissie heeft geconcludeerd dat de huidige beperkingsystematiek van de grondrechten niet onbevredigend is, in elk geval niet onwerkbaar. Kan het minimaler ben ik geneigd te vragen?

Toch zou ik nog eens de aandacht willen vestigen op het advies van de Raad van State. Deze is van mening dat de Grondwet aan betekenis zou winnen als de beperkingsclausules van de grondrechten waar nodig worden aangevuld met limitatief opgesomde doelcriteria en als buiten twijfel wordt gesteld dat beperkingen van grondrechten in het licht van die doelcriteria noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. Hoe staat het kabinet tegenover deze opvatting?

Een prominente plaats in het rapport van de staatscommissie wordt ingenomen door het voorstel voor een algemene bepaling betreffende de grondrechten, een zo te noemen artikel nul, een soort preambule. Daarin zouden de grondkenmerken van de Nederlandse Staat en staatsinrichting moeten zijn uitgedrukt. Ik vraag mij sterk af of aan zoiets behoefte bestaat. Die hoofdkenmerken, zoals de constitutionele monarchie en de parlementaire democratie, kunnen nu immers al uit een gecombineerd aantal grondwettelijke bepalingen worden afgeleid. Zeker wanneer een dergelijke algemene bepaling als interpretatiekader voor de rest van de Grondwet en andere wetgeving moet dienen, is daar wat mij betreft geen behoefte aan. Een zo te noemen eersterangsbepaling, voorafgaand aan tweederangsbepalingen, lijkt mij niet wenselijk. Het zou een anomalie in onze grondwetsgeschiedenis betekenen. Derhalve kan ik mij voorstellen dat het kabinet het nut van zulk een bepaling niet inziet.

Ditzelfde geldt voor zoiets als een kernrechtbepaling, of het zou een loze bepaling worden of het zou een absolute minimumgrens moeten vastleggen.

De voorzitter: Ik zie de heer Engels naar de interruptiemicrofoon snellen. Dat hadden wij kunnen verwachten.

**

De heer Engels (D66): Excuus voorzitter. Ik wil even teruggaan naar het punt van de rangorde van grondwetsbepalingen. Ik heb eerlijk gezegd in het advies van de staatscommissie niet gelezen dat een algemene bepaling in vergelijking met de rest van de grondwetsbepalingen een andere betekenis heeft, in de zin van hiërarchie of eersterangs en tweederangs. Ik heb het zo opgevat dat een algemene bepaling weliswaar een verduidelijking kan geven of een toevoeging kan zijn, maar wel in de context van alle andere grondwetsbepalingen. Het element dat de heer Holdijk noemt, heb ik er dus niet uitgehaald. Ik vraag mij ook af of de staatscommissie dat heeft bedoeld. Dus vraag ik

mij tevens af of dat argument een belemmering kan zijn om het niet te doen.

De heer Holdijk (SGP): Ik denk dat ik het rapport van de staatscommissie mogelijk anders heb gelezen. Ik heb in ieder geval getracht mij een voorstelling te maken van de functie van zo'n algemene bepaling. Gezien het gewicht dat er kennelijk aan wordt toegekend, zeker in het kader van de grondrechten, kan ik mij niets anders voorstellen dan dat zo'n bepaling consequenties heeft voor de interpretatie van de andere grondrechten. Deze algemene bepaling krijgt van mij toch het gewicht van een soort preambule; ik gebruikte het woord ook even. Ik ben wel voor een preambule, maar niet direct voor deze, geloof ik.

Wat ik over de algemene bepaling opmerkte, geldt mutatis mutandis voor zoiets als een kernrechtbepaling. Zo'n bepaling zou in mijn ogen een loze bepaling worden of het zou een absolute minimumgrens moeten vastleggen. Wat tot de kern van een grondrecht moet worden gerekend is redelijk arbitrair en zal mijns inziens semantische discussies opleveren. Ook daar zien wij de winst niet van.

Ter afronding van dit algemene onderdeel over de grondrechten wil ik nog het volgende opmerken. De bescherming van burgers tegen willekeurig en onbegrensd optreden van de overheid is in een rechtsstaat van eminent belang. De Grondwet zou zelf een goed voorbeeld moeten geven van de bescherming van de grondrechten in Nederland en de toelichting moet de rechter houvast bieden bij de interpretatie. Aanpassing van de Grondwet met betrekking tot de grondrechten kan slechts in overweging komen bij ten eerste ervaringen met onrecht in het verleden, ten tweede vrees voor toekomstige ontwikkelingen, ten derde voortschrijdende mogelijkheden van de techniek en ten vierde internationaalrechtelijke ontwikkelingen. Niet elke ontwikkeling behoeft echter in grondrechten te worden vertaald.

Slechts bij een tweetal grondrechten zou ik omwille van de tijd ten slotte nog willen stilstaan. De staatscommissie is van mening dat er geen behoefte bestaat tot opname in de Grondwet van een recht op leven. Immers, zo wordt beargumenteerd, er is de directe werking van artikel 2 EVRM. Dus zou er niet van een toegevoegde waarde sprake zijn naast of bovenop de artikelen 11 en 114 van de Grondwet. Daarbij wil ik toch de kanttekening maken dat artikel 2 EVRM niet absoluut is. In aansluiting hierop wil ik de vraag stellen of het kabinet niet erkent dat een pluspunt bij opname van een dergelijk recht zou kunnen zijn dat daarin minder uitzonderingen voorkomen dan in het tweede lid van artikel 2 EVRM en dat duidelijk aangegeven zou kunnen worden wanneer het recht op leven een aanvang neemt. Het kabinet zal begrijpen dat hier een wens van mijn fractie ligt. Overigens is het opmerkenswaardig dat door de staatscommissie nadrukkelijk de mogelijkheid wordt opengehouden om het recht op leven op een later tijdstip in de Grondwet vast te leggen. Welke interpretatie geeft het kabinet aan een dergelijke opmerking?

Als een van de motieven om aanpassing van de Grondwet te overwegen noemde ik al de voortschrijdende mogelijkheden van de techniek. Dat brengt mij bij de digitale grondrechten. Er valt heel wat onder die noemer, maar ik beperk mij nu tot artikel 13 van de Grondwet, het brief-, telefoon- en telegraafgeheim. De noodzakelijke aanpassing van dit artikel is een slepende kwestie geworden. Al in 1997 wilde de toenmalige regering dit artikel aanpassen. In het rapport van de commissie-Franken uit 2000 werden ook reeds voorstellen gedaan, maar de daarop gebaseerde wetsvoorstellen werden in 2004 door de Raad van State afgeserveerd. Ik begrijp nu dat het kabinet het advies van de staatscommissie met betrekking tot artikel 13 wil honoreren. Ik steun het advies gaarne, weliswaar in het besef dat het einde van de technische ontwikkelingen op dit terrein niet bereikt zal zijn en evenmin te voorzien valt. Wij kunnen en moeten daar ook niet op willen wachten.

AI met al is dit een schrale oogst van de in gang gezette herzieningsoperatie te noemen, maar ik herhaal dat alleen noodzakelijke, gerijpte, breed aanvaarde en juridisch hanteerbare bepalingen een plaats in de Grondwet verdienen.

*N

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben inmiddels enigszins verkleumd en ik denk dat dit ook geldt voor de minister; zij zit ook fijn voor een raam. Ook ik heet de nieuwe minister welkom namens mijn fractie en in ieder geval namens mijzelf, want ik heb nog niet eerder een debat met haar gevoerd. Dank aan de staatscommissie voor het vele werk dat gedaan is.

Een doodgeboren kind en een gemiste kans. Dat zijn de typering die ik in het Nederlands Juristenblad heb gelezen over het advies van de Staatscommissie Grondwet. Uit de kabinetsreactie mogen we opmaken dat het kabinet het advies vooral een ongewenst kind vindt, waarvan men het niet zal betreuren als het niet levensvatbaar blijkt te zijn. Want afgezien van het bij de digitale tijd brengen van het briefgeheim -- een bepaling die echt niet meer toereikend is -- wil dit kabinet niets. Je kunt je afvragen of dat erg is. Inhoudelijk gezien is dit erg. Er is naar het oordeel van de GroenLinks-fractie voldoende reden om de Grondwet te actualiseren en op enkele punten te versterken. De staatscommissie doet enkele interessante voorstellen die in ieder geval meer politiek debat verdienen. Daar kom ik straks op terug.

Dat dit kabinet geen stappen zet om de Grondwet meer ingrijpend te wijzigen, is iets waar we misschien ook wel blij mee kunnen zijn. Dit kabinet dient immers wetsvoorstellen in die naar ons oordeel enigszins op gespannen voet staan met de uitgangspunten van rechterlijke onafhankelijkheid -- ik noem het wetsvoorstel voor minimumstraffen -- , met de toegang tot de rechter -- de verhoging van de griffierechten --, met de persoonlijke vrijheid -- het boerkaverbod --, en geeft er blijk van internationale verdragen maar lastig te vinden. Dit blijkt uit het vreemdelingenbeleid en de houding tegenover

Natura 2000. Je kunt je afvragen of zo'n kabinet de beste regisseur is voor een grondwetsherziening. Laten we hopen dat een volgend kabinet, dat meer waarde hecht aan een goede, mooie en actuele Grondwet, het kind weer uit het badwater vist en nog eens kijkt naar de voorstellen van de staatscommissie. Want zoals gezegd, dit kabinet lijkt niet te willen.

Dat het kabinet niet wil, blijkt al uit de nadruk die het legt op het noodzakelijkheids criterium: een wijziging van de Grondwet is slechts aangewezen wanneer er constitutioneel gevaar dreigt. Ook benadrukt het kabinet meermaals het sobere karakter van de Grondwet. Dit klinkt bijna alsof het kabinet de Grondwet als een noodzakelijk kwaad ziet, iets uit vervolgen tijden waarmee we zo goed mogelijk moeten zien te leven, en niet als een kerndocument van onze rechtsstaat, iets waar we trots op kunnen zijn, en wat we graag zo mooi mogelijk houden. Ik vraag de minister hierover duidelijkheid te geven. Betekent het hoogachten van onze Grondwet niet dat je moet willen dat deze zo mooi en goed mogelijk is?

De reactie van het kabinet op de voorstellen van de staatscommissie is retorisch handig opgezet. Het kabinet poneert een aantal uitgangspunten, waarmee het vervolgens de voorstellen van de staatscommissie kan afserven, zonder ze uitgebreid inhoudelijk te hoeven bespreken. Zo wordt er geschermd met het ontbreken van een breed en stabiel draagvlak, of juist met het feit dat de voorgestelde bepaling al voldoende is verankerd en dus geen codificatie in de Grondwet meer behoeft. Maar is de juiste volgorde der dingen niet dat je eerst beoordeelt of je iets wilt, in casu of de voorstellen van de commissie inhoudelijk een betere Grondwet opleveren dan de huidige, en daarna pas of het haalbaar en de moeite waard is om ook daadwerkelijk een wijzigingsprocedure in gang te zetten? Door eerst die tweede vraag te beantwoorden, gaat het kabinet handig de inhoudelijke beoordeling uit de weg.

Het kabinet houdt voorts een betoog over de functies van de Grondwet, waarbij dit kabinet een voorstander blijkt van een sobere Grondwet, die geen zogenaamde maatschappelijke functie dient. Vervolgens worden enkele voorstellen van de commissie afgewezen, met de redenering dat ze zijn ingegeven door een andere visie op de functies van de Grondwet. Ook hierbij blijft de echte inhoudelijke beoordeling door het kabinet mager. Met de toch vrij dunne uitgangspuntenargumentatie lijkt het kabinet een echte inhoudelijke bespreking van de voorstellen van de staatscommissie uit de weg te gaan. Want waarom zou je inhoudelijk ingaan op een voorstel als je erop kunt wijzen dat uit het gebrek aan unanimiteit bij de staatscommissie blijkt dat er geen breed en stabiel draagvlak is of dat de rechtspraktijk best uit de voeten kan met de huidige tekst? Is het niet makkelijk om een voorstel zonder meer af te wijzen omdat het blijkbaar dient ter versterking van de maatschappelijke functie van de Grondwet, die het kabinet nu eenmaal niet wil? De GroenLinks fractie betreurt het dat het kabinet zich er zo makkelijk

van af maakt en nodigt de minister uit alsnog inhoudelijk dieper op enkele voorstellen van de staatscommissie in te gaan.

Ik zal niet alle voorstellen van de staatscommissie bespreken. Een paar punten wil ik wel aanstippen. Een belangrijke aanbeveling van de hierin overigens wel unanieme staatscommissie is het toevoegen van een algemene bepaling in de Grondwet waarin wordt vastgelegd dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de overheid de menselijke waardigheid, de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en waarborgt, en dat het openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet. Het kabinet wijst een dergelijke bepaling rigoureuze van de hand en noemt het zelfs een anomalie, die niet verenigbaar is met de huidige functie van de Grondwet. Het kan aan mij liggen, maar ik begrijp echt niet hoe een bepaling die zo kernachtig de basisbeginselen van onze rechtsstaat weergeeft niet zou passen in een, lees: onze, grondwet. Kan de minister nog één keer proberen dat uit te leggen, in twee stappen? Ten eerste: onderschrijft de minister en met haar dit kabinet dat de door de staatscommissie voorgestelde algemene bepalingen goed de grondbeginselen van onze rechtsstaat weergeven? Ten tweede: waarom past een dergelijke bepaling volgens het kabinet niet in onze Grondwet? Of, om met de woorden van het kabinet te spreken, welk constitutioneel gevaar dreigt er als er een dergelijke bepaling in de Grondwet zou worden opgenomen?

De GroenLinks-fractie staat positief tegenover een algemene bepaling zoals voorgesteld door de staatscommissie. Juist in een tijd waarin de rechtsstatelijkheid nog wel eens ter discussie staat en grondrechten niet steeds een veilig goed zijn, is het goed om deze grondbeginselen in ons belangrijkste staatsdocument neer te leggen. Wij zien graag dat na de staatscommissie ook de regering en het parlement de inhoudelijke discussie over dit voorstel aangaan, en roepen met een aantal andere fracties het kabinet dan ook op om met voorstellen op dit punt te komen.

Ook ten aanzien van de actualisering van de grondrechten neemt het kabinet een onwelwillende houding aan. Het wil alleen artikel 13, een artikel dat door zijn gesloten omschrijving echt niet meer kan, aanpassen, maar wijst iedere verdere actualisering van de hand, met een tweetal argumenten. Het eerste argument is dat de rechtspraak, mede door het open karakter van de bepalingen, inmiddels met het betreffende grondwetsartikel uit de voeten kan en dat deze artikelen in feite door rechterlijke interpretatie een nieuwe invulling hebben gekregen. Het tweede argument is dat de grondrechten die in internationale verdragen zijn vastgelegd niet ook nog eens in de Grondwet hoeven te worden opgenomen. Beide argumenten overtuigen niet, overtuigen ons in ieder geval niet. Omdat wij de Grondwet als een belangrijk document zien, waarin onder meer de belangrijkste grondrechten zijn neergelegd. Omdat wij de Grondwet zien als document dat een functie heeft, om te constitueren, te codificeren, te normeren en te binden. Omdat wij

vinden dat de Grondwet zo toegankelijk mogelijk moet zijn. Omdat wij een goede en mooie Grondwet willen.

Dat de rechtspraak met een formulering uit de voeten kan, is mooi, maar is geen overtuigend argument om een verouderde formulering in stand te houden. Natuurlijk herschrijf je een grondwet niet iedere vijf jaar, maar het kan geen kwaad om iedere paar decennia na te gaan of de weergave van de grondrechten nog up-to-date is, om de vrijheid van drukpers te vervangen door de vrijheid van meningsuiting, om niet alleen het briefgeheim aan te passen aan de digitale tijd, maar ook andere grondrechten. Het is jammer dat de staatscommissie niet op alle onderdelen tot een eensluidend nieuw tekstvoorstel is gekomen. Dit is echter geen reden om de gehele actualisering van de betreffende artikelen maar terzijde te schuiven. Eerder stelde ik immers al dat de vraag of je een wijziging haalbaar en de moeite waard vindt, komt na de vraag wat je er inhoudelijk van vindt. Daarom zou ik van de minister graag alsnog een inhoudelijk oordeel horen over de voorstellen van de commissie ten aanzien van de artikelen 7 en 10. Bevatten die voorstellen elementen die een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige formulering?

Een ander punt is de vraag of nieuwe grondrechten toegevoegd zouden moeten worden. Het kabinet wijst dit af en verwijst daarbij enerzijds naar de verdeeldheid binnen de commissie en anderzijds naar het bestaan van internationale verdragen waarin de betreffende grondrechten zijn gewaarborgd. Zoals gezegd, de verdeeldheid binnen de commissie valt te betreuren, maar zij is geen inhoudelijk argument om een voorstel wel of niet een goed voorstel te vinden. Dat grondrechten reeds zijn opgenomen in internationale verdragen is ook geen valide argument. Is het niet zo, zo vraag ik de minister, dat internationale verdragen geacht worden een minimumbescherming te bieden en subsidiair zijn aan nationale bescherming? Is het voorts niet wenselijk om in ieder geval de meest fundamentele mensenrechten op te nemen in onze Grondwet?

Gezien de argumentatielijnen die de regering volgt, zou je je zelfs kunnen afvragen waarom we überhaupt grondrechten moeten hebben in onze grondwet. Dat de gedoogpartner van deze regering van artikel 1 af wil, wisten we al, maar hoe staat het met de regering? Welke criteria hanteert de regering bij het beoordelen van de vraag welke grondrechten wel en welke niet in onze grondwet opgenomen moeten worden? Laat ik bij voorbaat zeggen dat het antwoord "dat wat er nu in staat en dat wat er nu niet in staat" mij niet overtuigt als een inhoudelijk sterk criterium.

Wat zijn bijvoorbeeld de argumenten om het recht op leven, een van de meest fundamentele grondrechten, en het verbod op foltering niet op te nemen in de Grondwet? Wat is er tegen het opnemen van het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter? En waarom het recht op familie- en gezinsleven niet opnemen? Of het recht op toegang tot bestuurlijke documenten?

Voorzitter. Ik ga niet in op de vraag hoe artikel 91, lid 3, van de Grondwet geïnterpreteerd kan of moet worden en of dit artikel aanpassing behoeft. Ook de beperkingssystematiek en de rechterlijke toetsing aan de Grondwet laat ik nu buiten beschouwing. Met betrekking tot dit laatste punt ligt, zoals u allen weet, het initiatiefwetsvoorstel-Halsema klaar voor tweede lezing.

Tot slot maak ik nog een opmerking over het feit dat het kabinet nu niet wil ingaan op de onderbouwing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet dat het wel gaat indienen: het voorstel tot vermindering van het aantal zetels in de Tweede en Eerste Kamer. Mijn fractie vindt dat jammer. Wij zijn namelijk zeer benieuwd hoe het kabinet dit voorstel kan verdedigen in het licht van zijn eigen criteria "breed en stabiel draagvlak" en "het afwenden van constitutioneel gevaar". Ik zou het op prijs stellen als de minister alsnog de door het kabinet gehanteerde criteria kan expliciteren aan de hand van het voorstel tot vermindering van de Kamerzetels.

Voorzitter. Mijn fractie wacht de antwoorden van de regering met belangstelling af.

*N

De heer Kuiper (ChristenUnie): Voorzitter. Stel, het is dinsdag. Er ligt een prachtige ijsvloer buiten en op die ijsvloer schijnt de zon; het is prachtig schaatsweer. Stel dat je op zo'n dag met een aantal vrienden de afspraak maakt om op vrijdag of op zaterdag lekker te gaan schaatsen. Misschien wel de toch der tochten. Daar kun je naar verlangen, zelfs als je op een dag als vandaag bibberend in je Kamerbankje zit.

Stel dat dit verhaal waar is. Je maakt met je vrienden een afspraak om te gaan schaatsen en je stelt je daar van alles bij voor: de saamhorigheid, het plezier dat je samen hebt. Maar naarmate die zaterdag dichterbij komt, slaat het weer om. En o wee, op vrijdag valt de dooi in en het hele plan valt in duigen. Wat een teleurstelling! Iets hiervan, van dit gevoel, kan zich van ons meester maken wanneer wij kijken naar het traject waarin over een aantal jaren is nagedacht over de functievernieuwing van onze Grondwet. Wat een gemiste kans om de Grondwet tot een meer samenbindend en staatkundig richtinggevend document te maken, nadat we eigenlijk al zo veel jaren met elkaar bezig waren na te denken over hoe het ook anders kan.

De reactie van het kabinet op het rapport van de Staatscommissie Grondwet -- het is al gememoreerd door verschillende collega's -- smooit een discussie die al een jaar of tien geleden op gang is gekomen over de betekenis en de functie van de Grondwet voor het Nederland van de eenentwintigste eeuw. Het kabinet ziet geen noodzaak om die discussie op te pakken, waar vorige kabinetten dat wel zagen; het wil niet en het zal niet. Zo komt een net op gang gekomen bezinning, die ook enige breedte begon te krijgen, abrupt tot stilstand. Gedegen werk van een kundige staatscommissie -- de commissie is al geprezen --

wordt aan de kant geschoven. Terwijl de Grondwet levend bezit van burgers zou kunnen zijn, meer dan nu het geval is, wordt onze meest centrale staatswet weer stevig in handen van deskundigen geduwd die er namens ons allen goed op passen en er af en toe iets over schrijven in een geleerd vaktijdschrift.

Voorzitter. Voordat ik op de inhoud van de kabinetsreactie inga, wil ik proberen om de context van de discussie te schetsen, de wens ook om van de Grondwet een meer bindend document te maken dat opnieuw in rapport is met onze tijd.

Telkens als er grote veranderingen in ons staatsleven voorvielen, mondde dit uit in aanpassingen van onze Grondwet. Onze collega Sophie van Bijsterveld heeft eens uiteengezet dat iedere wijziging van de Grondwet in de afgelopen twee eeuwen reageerde op maatschappelijke en politieke veranderingen en wensen. In 1814 ging het om de vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in 1848 om de vestiging van de rechtsstaat en de parlementaire democratie, in 1917 om de doorwerking van minderheidsrechten en in 1983 om de incorporatie van sociale grondrechten en gelijkheidsrechten. De discussie die we de afgelopen tien jaar zijn gaan voeren, had te maken met versterking van burgerzin en constitutionele waarden.

Ik noem een periode van tien jaar. In mei 2002 werd Pim Fortuyn vermoord. De revolte die zijn optreden ontketende, maakte duidelijk dat in een snel veranderende en mondialiserende samenleving spanningen of, zo men wil, kloven waren ontstaan tussen delen van de Nederlandse bevolking. Niet alleen tussen de bestuurlijke elite die door Fortuyn op de korrel werd genomen, en burgers die zich van de politiek hadden afgewend, maar ook tussen bevolkingsgroepen onderling, tussen nieuwkomers en gevestigde Nederlanders. In de jaren die volgden zouden we veel nadruk gaan leggen op sociale samenhang, op maatschappelijke en politieke verbindingen, op waarden die ons allen dierbaar zouden moeten zijn, en op actief en participierend burgerschap. Deze gedachtegangen werden nog eens versterkt door het referendum over de Europese grondwet op 1 juni 2005. Dat liet zien dat Nederlandse burgers in meerderheid, namelijk 61% van hen, anders stonden in het Europese integratieproces dan de grote politieke stromingen die sinds jaar en dag het Europebeleid in Nederland hadden bepaald. De meest nabije gemeenschap, zo was de boodschap van het referendum, was en is de nationale. Pas daarna komt Europa.

Zo zijn er nieuwe vraagstukken gekomen die doorwerkten in de bezinning op de politieke en constitutionele ordening van Nederland. Deze vraagstukken waren in 1983, ten tijde van de laatste grondwetwijziging -- de heer Sörensen had het iets eerder geplaatst, maar volgens mij is het 1983 -- nog goeddeels buiten beeld. Sindsdien hebben we te maken met de komst van nieuwe Nederlanders die hun plek moesten vinden in de samenleving en hebben we te maken met een verdere ontwikkeling van de Europese Unie met

ingrijpende consequenties voor de verhouding tussen nationale lidstaten en het Europees bestuur. De Nederlandse samenleving heeft enorme veranderingen ondergaan. Het is in deze context dat opnieuw de vraag opkwam hoe het gesteld is met de constitutie van de Nederlandse politieke orde. Of aan het oude gebouw, waar collega Holdijk over sprak, niet ook een klein stukje nieuwbouw kon worden toegevoegd. Zou de Grondwet in het tijdperk van dreigende desintegratie niet een meer verbindende rol moeten spelen? Zou de Grondwet geen centrale rol moeten spelen bij het kenbaar maken van waarden die onze politieke gemeenschap een eigen gezicht geven?

De Nederlandse regering -- ik heb er in mijn spreektekst een uitroepetekens bij geplaatst -- startte eind 2005 een traject dat een bezinning moest inhouden op onder andere de "positie van de Grondwet in de samenleving". Dat was de opdracht aan de Nationale Conventie, 22 december 2005. Dat zou dus primair een bezinning zijn op de plaats en functie van de Grondwet in de samenleving. De Nationale Conventie die zich hierover mocht buigen, heeft zich hier inderdaad over uitgelaten. In haar eindrapport uit 2006 vermeldt ze: "Onze Grondwet is vooral een staatkundig basisreglement. In dat opzicht voldoet de Grondwet prima. In bepaalde opzichten is de Grondwet echter minder geschikt om een samenbindende en instructieve functie voor de samenleving te vervullen. Dat heeft te maken met inhoud en structuur van de Grondwet. De Grondwet is nu alleen goed leesbaar voor juridisch geschoolden."

De Nationale Conventie merkte al op dat een van de belangrijkste kenmerken van ons staatkundig bestel, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is, niet in de Grondwet staat en dat de maatschappelijke betekenis van de Grondwet kan worden versterkt door middel van de opname van enkele nieuwe elementen waaronder een preambule. Dat versterking van de maatschappelijke betekenis van de Grondwet een belangrijk thema was, stond voor de Nationale Conventie destijds buiten kijf. Een volgend kabinet, Balkenende IV, heeft de aanbevelingen van de Nationale Conventie overgenomen en is gekomen tot de instelling van de staatscommissie. Het voegde aan de studie naar onder meer een preambule, in de opdracht nog enkele vragen toe, zoals die met betrekking tot de beschermwaardigheid van het leven. Ook de relatie tussen de Nederlandse rechtsorde en de internationale rechtsorde werd onderwerp van studie. En nu staan we hier, in 2012, in zekere zin met weinig in onze handen. De staatscommissie heeft zich bekwaam gekwetend van haar taak en pogingen gedaan om stappen verder te komen.

Ik heb op de hoek van mijn tafeltje het stapeltje geschriften liggen dat inmiddels is verschenen sinds de Nationale Conventie, waarvan het onderste rapport is, heeft gerapporteerd. Er is dus nogal wat verschenen. Maar het huidige kabinet wil niet. Het meent dat de staatscommissie te zeer bevangen was door een basispresumptie, namelijk dat de Grondwet een meer normatieve functie zou moeten hebben. Het verklaart zonder veel nadere

argumentatie dat de noodzaak of urgentie er niet is om anders over de functie van de Grondwet te denken, alsof die discussie niet is gevoerd, al die studies niet zijn geschreven en de analyse van twee eerdere kabinetten, Balkenende-III en -IV, er niet meer toe doen. Mijn fractie betreurt dit en meent dat dit soort abrupte koerswijzigingen door opeenvolgende kabinetten niet zouden moeten optreden. Spreken over de functie van de Grondwet in de samenleving is niet een hobby van sommigen, maar behoort tot het serieus staatkundig onderhoud dat wij van tijd tot tijd hebben te plegen en waartoe nu ook een serieuze aanzet is geweest.

In 2008, bij de herdenking van 150 jaar Grondwet, is er een symposium gehouden in de Oude Zaal van de Tweede Kamer. De titel was: De onzichtbare Grondwet. Een meer zichtbare Grondwet, zo betoogde daar professor Foqué, opent de blik op "de grondoriëntaties van ons bestel". Professor Foqué trof de geest waarin de bezinning zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Als het ene kabinet een staatscommissie instelt en dit werk begeleidt met een veelheid aan publicaties, kan een volgend kabinet niet volstaan met de mededeling dat de urgentie er niet is. Het zal zich in elk geval hebben te verhouden tot de onderliggende argumenten die aanleiding waren tot de instelling van een staatscommissie. Graag krijg ik hierop een reactie van het kabinet.

Wat de preambule betreft, hebben wij alle argumenten voor en tegen een dergelijk vaandel boven onze Grondwet inmiddels de revue zien passeren. Ik ben, evenals het al eerder genoemde oud-lid De Vries, die deel uitmaakt van de staatscommissie, altijd voorstander geweest van een dergelijke preambule, niet omdat ik van een preambule wonderen verwacht, maar omdat enkele noties omtrent de staatkundige identiteit van Nederland in zo'n belangrijk document niet zouden misstaan. De argumenten dat wij nu eenmaal een sobere Grondwet hebben en dat het daarbij maar moet blijven, heb ik altijd wat armoedig gevonden.

Juist deze soberheid, voortgekomen uit de houding en de pen van Thorbecke, doet inmiddels schraal aan. Onze democratie heeft zich ontwikkeld van een wereld waaraan slechts enkelen deelnamen, tot een wereld waaraan allen in principe deelnemen. Daar past een Grondwet bij die zich meer geeft. Het argument dat het in onze samenleving moeilijk zal zijn om een voor iedereen aanvaardbare formulering te vinden, is vreesachtig. Een preambule die aansluit bij ons verleden, die formuleringen zou kennen uit belangrijke historische documenten en die in elk geval zou aangeven dat onze samenleving is voortgekomen uit een strijd voor de vrijheid en tegen de onderdrukking en tirannie, zou een begaanbare weg moeten kunnen opleveren. Ik geef dus de voorkeur aan een preambule boven algemene bepalingen, omdat al gauw de discussie ontstaat wat de juridische betekenis is van algemene bepalingen, terwijl een preambule een verklaring kan blijven die voorafgaat aan de Grondwet.

Een antwoord van het kabinet op de opname van een bepaling over het recht op leven staat nog uit. Dat was een van de meest in het oog

springende onderdelen van de opdracht destijds. De staatscommissie komt met een verdeeld advies. Dat is voor het kabinet reden om zich er niet meer over uit te laten. Wat was de voor het kabinet Balkenende-IV moverende reden om toch te vragen naar opname van het recht op leven in de Grondwet? Volgens sommigen is het voldoende dat het recht op leven is gewaarborgd in artikel 2 van het EVRM, maar een Nederlands staatsburger zal eerder letten op zijn eigen Grondwet dan op het EVRM. Er zijn ook nog een aantal juridische opmerkingen over te maken. Ik sluit mij aan bij wat collega Holdijk over het recht op leven heeft gezegd. Het gaat hier ook om zichtbaarheid en kenbaarheid. Bij de materiële inhoud van zo'n bepaling zou het kunnen gaan om lichamelijke integriteit, de beschermingsplicht van overheden en het recht op leven van ongeborenen. De manier waarop levensbescherming in Duitsland is geregeld, zou ons tot voorbeeld kunnen strekken. Daar wil ik graag een reactie op krijgen van het kabinet.

Ik wijd nog een enkel woord aan de doorwerking van internationaal recht in onze rechtsorde. Onze Grondwet is niet ontworpen met het oog op dit vraagstuk. Daarom zijn daarin geen begrenzingen gesteld aan de doorwerking van internationaal recht of andersom aan delegatie van bevoegdheden aan internationale organen. Onze Grondwet heeft een open karakter, zo wordt gezegd. Ik begrijp niet goed waarom dit open karakter telkens in bescherming wordt genomen, want die openheid is geen bewust ontwerp. Doorwerking van internationale wetgeving of delegatie van bevoegdheden aan internationale organen waren niet voorzien. Moet er dus niet een stevigere toetsing zijn? Moet er geen begrenzing komen aan het verkeer tussen internationaal recht en onze nationale rechtsorde? Graag hoor een enkele beschouwing van het kabinet hierop.

De Grondwet is een uiting van de soevereiniteit van een zelfstandige staat of van een politieke gemeenschap. In een wereld waarin soevereiniteit onder druk staat, is het van belang dat de Grondwet uitdrukking kan geven aan de staatkundige identiteit en zelfstandigheid van Nederland. Het is een gemiste kans om de bezinning daarover hier af te breken. Wij doen dan ook een appel op dit kabinet om het hier niet bij te laten, maar aan te geven hoe de bezinning kan worden voortgezet. De bezinning ging niet primair om de vraag of de inhoud van de Grondwet nog op orde is, al heeft collega Engels daar gloedvolle betogen over gehouden, maar om de functie die zij kan hebben in een veranderende samenleving. Ik hoop dat dit debat ons in de gelegenheid stelt daarover te reflecteren.

Overigens zou het heel fijn zijn als de tocht der tochten toch doorgang zou vinden. Wellicht is u de symbolische betekenis van deze uitspraak duidelijk.

De voorzitter: Die heb je ook wel nodig om hem in een constitutioneel verband te zetten.

**

De heer Koole (PvdA): Als het maar geen tocht door de woestijn is.

Ik had een vraag aan de heer Kuiper. Die is een beetje de pendant van zijn vraag aan mij zojuist. Hij zegt in zijn zeer interessante betoog dat hij, eerder dan voor een algemene bepaling, vooral voor een preambule is waarin de historie en de strijd voor de vrijheid en tegen de tirannie zijn opgenomen. Over de geschiedenis kun je weer verschillend oordelen. Verschillende groepen in Nederland zullen daar misschien ook verschillend over oordelen. Hij geeft daar echter de voorkeur aan boven een algemene bepaling. Kan de heer Kuiper de tekst van de algemene bepaling onderschrijven die de commissie heeft voorgesteld? Stel dat er een preambule is met de tekst van die algemene bepaling, kan de heer Kuiper die dan onderschrijven?

De heer Kuiper (ChristenUnie): De Nationale Conventie heeft zich gebogen over de preambule en toen trouwens ook de aanbeveling gedaan om tot een preambule te komen. Daarbij is de discussie gevoerd dat het in een pluriforme samenleving altijd heel moeilijk is om het eens te worden over formuleringen. Die formulering zal dus in zekere zin beperkt moeten zijn. Maar onze geschiedenis kan ons natuurlijk niet worden ontnomen, ook niet onze staatkundige geschiedenis. Daarom is het heel goed mogelijk om aan te sluiten bij een vrijheidsmotief. Ik zou het ook niet erg vinden als er formuleringen komen die iets wisselend geluid worden en waarin iedereen zich wel kan herkennen, in die zin dat Nederland een land is waar vrijheid, om wat voor reden dan ook, gekoesterd wordt. Ik zou ook kunnen leven met een algemene bepaling zoals nu is voorgesteld door de Staatscommissie Grondwet. Maar dan krijg je de discussie wat het dan precies betekent als je die als een nul-artikel vooraf laat gaan aan het gelijkheidsartikel en de overige artikelen over de grondrechten. Dat levert misschien wat meer interpretatieproblemen op. Vandaar dat ik denk dat een preambule beter haalbaar is of als een verklaring kan dienen die voorafgaat aan de Grondwet zelf.

*N

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Voorzitter. Ook mijn fractie wil graag haar waardering uitspreken voor de werkzaamheden die de Staatscommissie Grondwet heeft verricht. Haar rapport van november 2010 is de weerslag van een fundamentele discussie omtrent de werking, waarde en functie van onze Grondwet en de eventuele noodzaak of wenselijkheid tot aanpassing ervan in het huidige tijdsgewricht, om dit fundamentele staatsdocument bij de tijd te houden. Zij heeft die discussie gevoerd aan de hand van een specifieke opdracht die zij van het vorige kabinet heeft gekregen. De opdracht was niet om de Grondwet in zijn algemeenheid te herzien, maar om te adviseren over de noodzaak tot wijziging van de Grondwet. In het bijzonder heeft de commissie zich gericht op:

- de toegankelijkheid en de betekenis van de Grondwet voor burgers;

- de opnemings van een preambule, waarin begrepen een concreet tekstvoorstel, tenzij de staatscommissie zou willen adviseren hiertoe niet over te gaan;
- de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op een eerlijke procesgang en het recht op leven;
- de grondrechten in het digitale tijdperk;
- de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde;
- de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen;
- de beperkingsystematiek van grondrechten.

Deze opsomming is uiteraard ook te lezen in het rapport van de staatscommissie zelf.

Onze waardering gaat evenzeer uit naar het kabinet, dat in zijn reactie van 24 oktober 2011 een gedegen, serieuze en afgewogen argumentatie heeft gegeven voor zijn standpunt om slechts artikel 13 van de Grondwet aan een herziening te onderwerpen. Ook de prompte en adequate manier waarop de huidige minister heeft gereageerd op de vragen van de verschillende fracties verdient waardering. Mijn fractie kan zich in grote lijnen vinden in het door het kabinet ingenomen standpunt met de bijbehorende argumenten.

Allereerst wil ik ingaan op de noodzaak tot wijziging van de Grondwet. Ik wijs erop dat de staatscommissie unaniem heeft geconcludeerd dat zij geen noodzaak ziet tot wijziging van de Grondwet. Ik citeer: "Er zijn geen aanwijzingen dat zonder wijzigingen van de Grondwet het constitutionele bestel in gevaar zou zijn of komen." Dus ook voor de nabije toekomst is er geen noodzaak tot wijziging. Een en ander neemt niet weg, aldus de staatscommissie, dat er wel degelijk aanleiding zou kunnen zijn de Grondwet te wijzigen, met name in het licht van het toegankelijker maken van de betekenis van de Grondwet voor burgers. Niet zelden zijn de door meerderheden of minderheden van de staatscommissie voorgestelde wijzigingen ingegeven met het oog op de wenselijkheid om de Grondwet toegankelijker te maken voor burgers.

Hier stuiten we echter wel op de kwestie van de waarde en functie van de Grondwet. Tot dusver is de Nederlandse Grondwet een sobere neerslag van een niet limitatief aantal fundamentele staatsrechtelijke beginselen en organisatiestructuren, naast een aantal detailregelingen. Ik heb mijn leven gewijd aan het staatsrecht en aan de beginselen daarvan. De eerste les van het eerste jaar aan de Rijksuniversiteit Groningen -- collega Engels zal dit kunnen beamen -- gaat altijd over de Staat, het recht en de vraag hoe de Grondwet daarin staat. Wij leren dan altijd dat de constitutie een breder begrip is dan de Grondwet. Onze Grondwet heeft een open karakter. Dat wil zeggen dat de fundamentele van het Nederlandse staatsrechtelijk bestel niet per se alle in de Grondwet zijn opgenomen en hoeven te worden opgenomen. Zo kennen we ongeschreven normen, zoals het

vertrouwensbeginsel, het beginsel dat een kabinet aftreedt als de Tweede Kamer wordt ontbonden en het beginsel dat een Kamer niet twee keer naar aanleiding van hetzelfde conflict mag worden ontbonden. Deze ongeschreven regels zijn niet opgenomen in de Grondwet, noch elders in een wettelijke regeling neergelegd. Ze behoren echter wel degelijk tot onze constitutie. Weinigen zullen willen betwisten dat deze beginselen, normen, gewoonterechten en gebruiken gelden, ook al staan ze nergens zwart-op-wit opgetekend. Onze fractie voelt dan ook niet direct de onweerstaanbare drang, zoals bij collega Engels kennelijk wel aanwezig, om deze thans in onze Grondwet op te nemen. De heer Engels pleit in al zijn onnavolgbare eruditie en welsprekendheid eigenlijk voor herinvoering van het negentiende-eeuwse legisme. Hij wil alle belangrijke dingen opnemen in de Grondwet. Onze fractie is daar niet direct een voorstander van.

Naast de Grondwet, het ongeschreven gewoonterecht en het principiële recht bevatten ook internationale verdragen en al dan niet organieke wetten fundamentele regels die tot de basis van ons staatsbestel behoren. Ook daarvan vindt onze fractie het overbodig om deze expliciet in de Grondwet op te nemen. Deze regelingen zijn immers al geïncorporeerd in de Nederlandse rechtsorde. Dat geldt met name voor de internationale verdragen. Voor zover zij rechtstreeks werkende bepalingen bevatten, kan door eenieder die zich op ons grondgebied bevindt een beroep hierop worden gedaan. Opneming van deze rechten in de Grondwet breidt de rechten voor de burgers niet uit en levert slechts dubbel, dus onnodig, werk op.

Als men de Grondwet zou willen gebruiken om burgerschapsrechten te verduidelijken en/of om het burgerschap in het onderwijs beter gestalte te geven, dan zou dat naar het oordeel van onze fractie noodzaken tot een veel verdergaande, fundamentele herziening van de Grondwet. Mijn fractie zou er op zich geen bezwaar tegen hebben als daartoe ooit eens een staatscommissie zou worden benoemd. Daarvoor is echter een verandering nodig die veel meer doordacht zou moeten worden en op veel meer fronten zou moeten worden geëffectueerd dan de enkele voorstellen die de Staatscommissie Grondwet op dit punt op papier heeft gezet. Bovendien was de staatscommissie ook vaak verdeeld. Mijn fractie is vooralsnog geen voorstander van een dergelijke functieverandering van de Grondwet. Dat heeft niet onze eerste prioriteit. Een dergelijk project zou namelijk veel onderzoek, tijd en geld kosten. In dit tijdsgewricht heeft de regering waarlijk wel andere prioriteiten dan een fundamentele herziening van de Grondwet. Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de staatscommissie van 24 oktober 2011 laten blijken dat het evenmin een voorstander is van een dergelijke functieverandering van de Grondwet. Dit is nog weer door de huidige minister bevestigd in haar beantwoording van de vragen van de diverse fracties. Wij kunnen dit standpunt volledig billijken.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het werk van de staatscommissie allemaal voor niets zou zijn geweest, zoals ik hier soms wel heb gehoord. Integendeel, zij heeft ervoor gezorgd dat het gedachtegoed over de functie en waarde van de Grondwet weer op scherp is gesteld, zo men wil bij de tijd is gebracht. Daarom alleen al heeft zij nuttig werk verricht, getuige dit beleidsdebat hier. Bij toekomstige debatten over grondwetsherziening zal het rapport van de staatscommissie ongetwijfeld steeds weer worden betrokken. Wij vleien ons namelijk niet met de gedachte dat hier vandaag het laatste woord over zal zijn gezegd.

Een derde punt dat in het oog springt, is het feit dat de staatscommissie niet altijd tot unanieme aanbevelingen is kunnen komen. Dit is voor mijn fractie een belangrijk punt.

Het fundamentele karakter van de Grondwet wordt in onze tijd algemeen aanvaard. Fundamenteel, maar niet volledig, en daar hoeft ook niet alles in te staan. De bijzondere wijzigingsprocedure maakt al duidelijk dat de Grondwet niet lichtvaardig kan en mag worden gewijzigd. Als binnen één college van deskundigen -- zo mogen wij de staatscommissie toch wel noemen -- geen overeenstemming bestaat omtrent de noodzaak tot wijziging van de diverse artikelen en al helemaal niet omtrent de precieze formulering van eventuele wijzigingsvoorstellen die zij wel wenselijk acht, dan is dat voor mijn fractie op zichzelf al voldoende reden om voorzichtig te zijn met het doen van wijzigingsvoorstellen.

De staatscommissie heeft ook wel unaniem een aantal voorstellen gedaan. Maar zij voegen niet alle altijd iets toe aan bestaande rechten. Ik zal deze kort bespreken, daarbij met name ingaan op de algemene bepaling, omdat het ook hier in het debat een belangrijk deel is. De staatscommissie stelt voor in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen die luidt:

"1. Nederland is een democratische rechtsstaat. 2. De overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen. 3. Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet en de wet." Het eerste lid stelt een norm, maar verzuimt te definiëren wat precies onder een "democratische rechtsstaat" moet worden verstaan. Het begrip rechtsstaat, heb ik jaar en dag uitgelegd aan onze studenten, omvat drie onderdelen: onderscheiding der machten, alle overheidsgezag moet berusten op Grondwet, wet of ongeschreven rechtsnormen, en grondrechten ten behoeve van minderheden behoren te worden gewaarborgd en geëerbiedigd. De Staat hoort daar dus terug te treden. Zo gelezen is die algemene bepaling een dubbelop-bepaling. Je zou zeggen dat de eerbiediging en waarborging van de menselijke waardigheid en de grondrechten een toevoeging zou zijn, maar dat zit bij mij -- en niet alleen bij mij -- vervat in het begrip "rechtsstaat". In de in lid 3 neergelegde rule of law ontbreekt nog wat, namelijk de ongeschreven rechtsregels, maar ook die zitten al in het begrip "rechtsstaat."

Opneming van de voorgestelde algemene bepaling zal, zo vreest onze fractie, slechts tot nieuwe

interpretatieproblemen aanleiding kunnen geven, in plaats van meer helderheid verschaffen. Ik wijs nog even op de twee begrippen die in respectievelijk lid 2 en lid 3 worden gehanteerd. Lid 2 spreekt over de overheid die iets eerbiedigt, en lid 3 over openbaar gezag. Is dat hetzelfde, is het iets anders? Daar gaan we al. Nederland is bovendien reeds een democratische rechtsstaat, ook al staat dat niet met zoveel woorden in onze Grondwet geformuleerd, zoals ook het vertrouwensbeginsel geldt, ook al is het nergens opgenomen. Invoering van een algemene bepaling voegt wat ons betreft dus niets toe aan het huidige staatsbestel, noch aan de rechten der burgers of aan de plichten van de Staat. Zij kan slechts leiden tot verwarring en interpretatieproblemen. Het zal dan ook niet verbazen dat mijn fractie geen voorstander is van deze algemene bepaling, en zeker niet van de door de Staatscommissie voorgestelde formulering daarvan.

Mijn fractie houdt er in het algemeen niet van om onnodig werk te verrichten: verandering van de Grondwet is prima, maar dan moet er ook echt iets nieuws tot stand komen: of er moeten nieuwe rechten of plichten worden vastgelegd, of wijzigingen in het staatsbestel worden aangebracht, of verouderde teksten moeten aangepast worden aan de nieuwe vindingen van deze tijd, maar het lijkt ons weinig zinvol om een - daarenboven nog eens onvolledige -- catalogus van grondrechten op te nemen, zoals het recht op leven en de beperkingsystematiek, die al reeds gelden, en om normen en feiten, de internationale rechtsorde en Europese rechtsorde -- alsof die niet internationaal zou zijn -- in de Grondwet te verankeren, zonder dat de burger daarmee ook maar één millimeter méér rechten krijgt toebedeeld.

De heer Vliegthart (SP): Ik luister met interesse naar het betoog van de collega van het CDA. Ik heb in de voorbereiding van dit debat ook nog eens het debat uit 2008 tot me genomen, waar onder anderen collega Van Raak sprak, waarop ik in mijn eigen inleiding ben ingegaan. Maar ook sprak daar uw partijgenoot Schinkelshoek, die toch echt een ander geluid liet horen als het ging om de instelling van de Staatscommissie en wat we daarvan mochten verwachten. Hij had een lijstje van dingen die hij graag zou willen opnemen, variërend van de Friese taal tot het recht op leven. Begrijp ik nu dat het CDA daarvan afstand heeft genomen en nu zegt: mwah, laat maar?

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Nee, dat is niet goed begrepen. Als u even zou hebben gewacht, had u gehoord dat ik gezegd zou hebben dat juist deze rechten al zijn verankerd in internationale verdragen. Dat zijn rechtstreeks werkende bepalingen, waar iedereen die zich op ons grondgebied bevindt een rechtstreeks beroep op kan doen. Aanvulling daarop is alleen maar een verdubbeling, en onnodig werk. Het geeft namelijk geen nieuwe rechten. Waarom zouden we dat doen?

De heer Vliegthart (SP): Ik wil de intellectuele capaciteiten van de heer Schinkelshoek niet overschatten, maar ik denk dat hij dat ook allemaal wel wist toen hij in 2008 zijn pleidooi hield. Er zit dus wel degelijk wat licht tussen wat u vandaag zegt, en datgene wat uw partij in 2008 zei. Kunt u daar wat op reflecteren? Hoe kan het dat er in 2008 een warm pleitbezorger stond, en nu iemand die zegt: doe maar niet.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Ik zal niet gemakkelijk de capaciteiten van de heer Schinkelshoek onderschatten. Ik neem aan dat dat debat gevoerd is met betrekking tot de totstandkoming van de staatscommissie en de opdracht daartoe. Dat lijkt me allemaal prima. Daar is helemaal niets mis mee. Maar het standpunt van onze fractie nu is dat we geen voorstanders zijn van het doen van onnodig dubbel werk, gelet ook op het huidige tijdsgewricht. We hebben wel wat beters te doen.

De heer Engels (D66): Ik hoor u zeggen: de voorgestelde formulering van de algemene bepaling roept vragen op. Verder hebt u geen behoefte daaraan. Stel dat het mogelijk zou zijn om te komen tot de formulering van een algemene bepaling in de richting van de democratische rechtsstaat, die naadloos, of in grote mate zou aansluiten bij wat u de studenten onderwijst in het eerste jaar. Ik doe dat iets anders, zij het wel vergelijkbaar. Is dan denkbaar dat de CDA-fractie ook onder die omstandigheid tegen het opnemen van een algemene bepaling zou blijven, ook al zou ze adequaat zijn, en aansluiten bij wat in het algemeen wordt gevonden?

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Het standpunt van onze fractie is dat, wanneer wij naar een fundamentele wijziging in functie en waarde van de Grondwet toe willen, wij daarvoor eigenlijk een heel nieuwe staatscommissie in het leven zouden moeten roepen, die dat dan ook goed aanpakt. In dat kader zouden wij zaken kunnen heroverwegen, maar hier worden deelwijzigingen onvolledig en naar onze smaak, met alle respect, gedeeltelijk ook inadequaat voorgesteld. Een van de waarschijnlijke redenen waarom de staatscommissie zo verdeeld heeft gereageerd op de precieze formuleringen is dat je daarvoor een alomvattend idee moet hebben over de Grondwet, als je die wilt herzien, zodat ze echt kan worden gebruikt door de burgers en voor de stabilisering van de burgerzin.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Maar deze hele discussie gaat toch over de positie en de functie van de Grondwet? U sprak net over weer een nieuwe staatscommissie; ik word er nu al moe van. U positioneert zich in dit debat alsof het alleen maar gaat om rechten die nog zouden moeten worden geformuleerd binnen de context van een staatkundig document. Maar het gaat toch ook om die functie? Ik wil er ook aan herinneren dat collega's van u zich in het verleden nogal royaal hebben uitgelaten over het belang van een

preambule boven de Grondwet, juist vanwege die functie.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): De preambule is een ander verhaal. De heer Kuiper zei het zelf al: die preambule geldt niet als Grondwet, maar is een soort verklaring. Dat is een ander verhaal. De algemene bepaling wordt hier echter als een onderdeel van de Grondwet gepresenteerd. Daarvan zijn wij niet direct een voorstander, omdat dat niet nodig is. Dan zou ik, bij wijze van spreken, nog eerder bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel in de Grondwet willen opnemen. Dat hoeft voor mij echter ook niet, want dat beginsel geldt toch al. Door niemand, ook niet door de heer Sörensen, wordt ontkend dat Nederland een rechtsstaat is. Over het begrip "democratie" kun je van mening verschillen, maar de CDA-fractie is ervan overtuigd dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Hier kan alles worden gezegd en besproken en hier moeten alle vragen worden beantwoord. Wat ons betreft functioneert het dus allemaal prima. Daarvoor hebben we helemaal geen algemene bepaling nodig.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Ik proef nu dus wel dat mevrouw Lokin-Sassen meer voor een verklarende preambule voelt.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Ja, dat zou opnieuw helemaal heroverwogen kunnen worden.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Dat is al overwogen in het document van de staatscommissie.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): We praten nu toch over het rapport van de staatscommissie? De staatscommissie heeft die preambule afgewezen.

De heer Kuiper (ChristenUnie): U was ervoor!

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Ik wil niet zeggen dat ik ervoor ben. Ik heb er niet over nagedacht. Het is echter een ander verhaal. We hebben hier te maken met een algemene bepaling als onderdeel van de Grondwet. Wij voelen daar niet voor, omdat dit alleen maar aanleiding tot interpretatieproblemen zal geven. Bovendien is de formulering naar mijn smaak onjuist, juridisch niet juist. Het spijt me.

De voorzitter: Gaat u verder met uw betoog.
**

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Met wat ik zojuist heb gezegd, vervalt voor mijn fractie de noodzaak tot wijziging met betrekking tot de meeste voorstellen die de staatscommissie -- ik benadruk het nog maar eens: in het algemeen niet unaniem -- heeft gedaan. Ook als de staatscommissie niet verdeeld zou zijn, was naar het oordeel van mijn fractie een wijziging niet noodzakelijk, omdat die niets toevoegt aan de rechten en plichten.

Mijn fractie wil echter een uitzondering maken voor drie onderdelen. Het eerste punt betreft artikel 13 van de Grondwet. Dit artikel is

inderdaad verouderd. Hiermee wordt geen of onvoldoende bescherming geboden aan nieuwe communicatiemiddelen in het digitale tijdperk. De voorgestelde formuleringen, noch van de meerderheid noch van de minderheid van de staatscommissie, kunnen ons echter bekoren. Mijn fractie stelt dan ook voor om artikel 13 bij de tijd te formuleren en daarbij te kijken naar de voorstellen van de commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, beter bekend als de commissie-Franken. Deze commissie heeft in 2000 een unaniem voorstel tot formulering gedaan, met instemming van de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die toen lid was van die commissie.

Het tweede punt is dat de staatscommissie voorstander is van opnemings in de Grondwet van een algemeen recht op een eerlijk proces en van het recht op toegang tot de rechter. Collega Holdijk heeft daar al op gewezen. Wij kunnen ons met dat standpunt verenigen. De staatscommissie is echter niet unaniem over de formulering van een dergelijk algemeen recht en evenmin over waar in de Grondwet dit recht zou moeten worden opgenomen. In het licht van de opkomst van de bestuurlijke boetes, de afdoening van bepaalde overtredingen door het Openbaar Ministerie en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten, alsmede de op handen zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart, lijkt het ons zinvol om deze rechten ook vol in onze Grondwet te verankeren. Dat is geen verdubbeling van de rechten uit de internationale regelingen. Het in artikel 17 van de Grondwet opgenomen ius de non evocando garandeert een dergelijk algemeen recht immers niet, evenmin als artikel 6 van het EVRM, want dat geeft de garantie alleen voor het burgerlijk recht en het strafrecht, en artikel 47 van het EU-Handvest, dat wel een algemeen recht formuleert, maar dit alleen in EU-verband geeft. Graag vernemen wij het standpunt hierover van de minister: is zij bereid om een algemeen recht op een eerlijk proces en op toegang tot de rechter in de Grondwet op te nemen?

Het derde punt is slechts van redactionele aard, maar betreft ook echt een verbetering. De woorden "eenieder (...) verbinden" en "eenieder verbindende" in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet zouden volgens mijn fractie inderdaad beter vervangen kunnen worden door "rechtstreeks (...) werken" respectievelijk "rechtstreeks werkende". De facto worden de formuleringen weliswaar al zo geïnterpreteerd, maar taalkundig is de nieuwe door de staatscommissie voorgestelde wijziging beslist een verbetering. "Onzuiverheid van taal verraadt onzuiverheid van denken", zei mijn leermeester. Ik wil niet zover gaan, maar als dit in één moeite door verbeterd kan worden, zijn wij daarvoor.

Onze fractie hecht aan de Grondwet. Laten wij daar zuinig op zijn. In haar soberheid is en blijft de Grondwet de verankering van het ontstaan van Nederland als een zelfstandige, gedecentraliseerde eenheidsstaat en van de ontwikkeling en ontplooiing daarvan, van nachtwakersstaat tot de democratische en sociale rechtsstaat die Nederland thans is, in de vorm van een constitutionele

monarchie, die -- zoals Thorbecke het formuleerde op een manier die niets heeft ingeboet aan actualiteit -- "de meest of rijkst georganiseerde aller tot dusver bekende staatsvormen [is]; die de grootste mate van vrijheid verdraagt; zonder haar wezenlijk karakter te verliezen, voor velerlei verscheidenheid van ontwikkeling van maatschappij, politieken geest en regering zoowel, als gestadigen vooruitgang, vatbaar; het gelukkigst zamenstel om de harmonie van algemeene en bijzondere belangen te vinden. Geen ander staatswezen bezit zooveel elasticiteit, noch in die mate de middelen om, bij strijd of stoornis, regering en vrijheid in hare juiste werking te herstellen". Dit is na te lezen in de Narede. Graag verneemt mijn fractie van de minister of zij bereid is om de artikelen 13, 17, 93 en 94 van de Grondwet te wijzigen in de door onze fractie voorgestelde zin.

*N

De heer Swagerman (VVD): Mijnheer de voorzitter. Met veel belangstelling heeft mijn fractie kennisgenomen van het advies van de staatscommissie over de noodzaak om de Grondwet op onderdelen te wijzigen en van de kabinetsreactie daarop. Het mooie van ons in de Grondwet besloten liggende stelsel is dat dit daarmee tevens de reactie van deze minister is. Ook mijn fractie heet haar van harte welkom in ons midden.

De Grondwet is niet zomaar een wet. Zij vormt het fundament van onze staatsinrichting en bevat de pijlers van onze democratie en rechtstaat. Zij is bepalend voor de bescherming van grondrechten van individuele burgers. Zij is richtinggevend voor het draagvlak voor overheidsoptreden bij die individuele burgers. De Grondwet moet dan ook een stevig fundament zijn. Zij moet tegen een stootje kunnen en dus de tand des tijds kunnen doorstaan. Het is dan ook goed dat bij tijd en wijle het debat wordt gevoerd over de vraag of en op welke punten de Grondwet aan herziening toe is en dat, als dat zo is, vervolgens concrete voorstellen voor aanpassing worden gedaan.

Het advies van de Staatscommissie Grondwet is niet zozeer een gezamenlijk gedragen advies van een staatscommissie, maar veel meer een verzameling opvattingen en antwoorden van individuele commissieleden op vragen die door de vorige regering waren gesteld. Dan weer wordt de opvatting van de meerderheid van de commissie weergegeven, dan weer de opvatting van een enkel lid en een enkele keer treft men een unaniem -- door de gehele commissie gedragen -- aanbeveling aan.

Net als het kabinet is mijn fractie van mening dat het advies van de staatscommissie een belangrijke bijdrage levert aan discussies en ontwikkelingen die -- in de woorden van het kabinet -- de voortdurende en noodzakelijke legitimiteit van het constitutioneel bestel dragen. Het advies van de staatscommissie is echter niet zo stevig en overtuigend dat dit mijn fractie aanleiding geeft om mee te gaan met de voorstellen van de commissie

om de Grondwet te herzien, afgezien van enkele onderdelen.

En ook overigens ziet mijn fractie geen reden om over te gaan tot wijziging van de Grondwet. Opvallend is dat de staatscommissie ook zelf schrijft dat er volgens haar geen noodzaak is tot wijziging van de Grondwet, maar dat het van belang is dat deze bij de tijd wordt gehouden.

De onderdelen van het advies waarin mijn fractie wel zou willen meegaan, betreffen de aanpassing van de grondrechten -- ik zeg het heel expliciet -- aan het digitale tijdperk. Ik concentreer mij hierna dan ook op de bespreking van de adviezen die betrekking hebben op aanpassing van die grondrechten, meer precies op de adviezen die betrekking hebben op aanpassing van artikel 7 en artikel 13 van de Grondwet: de vrijheid van meningsuiting en het briefgeheim.

Al vele jaren wordt gediscussieerd over de wenselijkheid grondrechten aan te passen aan de moderne tijd. Omwille van de tijd sla ik de historische procesloop even over. Vastgesteld kan worden dat het lang heeft geduurd. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook verheugd dat het kabinet zijn voornemen heeft uitgesproken om in ieder geval een wetsvoorstel voor te bereiden om artikel 13, het briefgeheim, te wijzigen. Zij heeft nog wel een aantal vragen. Over het voorstel tot aanpassing van artikel 7, het recht op vrijheid van meningsuiting, kom ik later te spreken.

Ik kom nu op het briefgeheim. De meerderheid van de staatscommissie stelt een aanpassing van artikel 13 voor gericht op bescherming van vertrouwelijke communicatie, ongeacht het middel van deze communicatie. Of deze communicatie nu plaatsvindt via een brief, telefoon, e-mail, Facebook, Hyves of Twitter doet er niet toe. Dit is een mooi begin. Het recht op vertrouwelijke communicatie echter, is minder duidelijk dan het klassieke briefgeheim. Waarom? Met het klassieke briefgeheim begreep een ieder dat het zowel de vertrouwelijkheid van de communicatie betrof als de vertrouwelijke communicatie zelf. Met het voorgestelde moderne briefgeheim is het niet duidelijk of de vertrouwelijkheid slaat op zowel de wijze van communiceren als op de inhoud van de communicatie. Kan de regering garanderen dat met het nog te introduceren nieuwe artikel 13 het bestaande beschermingsniveau wordt uitgebreid tot nieuwe communicatietechnieken. Betreft het nieuwe artikel 13 zowel de vertrouwelijke communicatie als de vertrouwelijkheid van de communicatie en wordt dus aan het bestaande beschermingsniveau geen afbreuk gedaan?

In het voorstel van de eerder genoemde commissie-Franken was verder een notificatieplicht opgenomen. Deze notificatieplicht hield in dat een ieder van wie dit recht wordt beperkt van die beperking zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld. Dit bevordert de transparantie van overheidsoptreden en volgt bovendien uit de eis van artikel 13 van het EVRM dat iedereen daadwerkelijk moet kunnen opkomen tegen een schending van zijn rechten. Kan de regering aangeven of zij voornemens is de notificatieplicht in

het nog te introduceren nieuwe artikel 13 op te nemen en, zo nee, wil zij dat alsnog doen?

Waar kan de burger overigens terecht in het geval zijn grondrecht op vertrouwelijke communicatie wordt geschonden? Voor het recht op privacybescherming kan hij terecht bij het College bescherming persoonsgegevens, bij gemeentelijke ombudsmannen en bij privacyfunctionarissen. In het geval van vermeende discriminatie kan hij terecht bij het vroegere College Gelijke Behandeling, dat nu is opgegaan in het nationale mensenrechteninstituut. Welke rechtsbescherming wordt een burger geboden als de vertrouwelijkheid van zijn communicatie wordt geschonden, als de overheid ten onrechte zijn e-mailverkeer onderschept, daarvan kennisneemt en er eventueel ook rechtsgevolgen aan verbindt?

Tijdens het debat over het nationale mensenrechteninstituut dat we nog niet zo lang geleden voerden, kwamen de horizontale en verticale werking van grondrechten aan de orde. Kamer en minister werden het niet eens over welke grondrechten wanneer horizontale werking toekomt. Dat is niet zo gek, want ook onder rechtsgeleerden is daar lang niet altijd overeenstemming over. Het zou volgens mijn fractie wenselijk zijn dat ook het recht op vertrouwelijke communicatie horizontale werking toekomt. Het recht op vertrouwelijke communicatie als zodanig dient immers ook te kunnen worden ingeroepen tegen anderen dan de overheid, waarbij de VVD-fractie uitdrukkelijk opmerkt dat de horizontale werking niet alleen betrekking dient te hebben op de vertrouwelijkheid van communicatie, maar ook op vertrouwelijke communicatie zelf. Kan de regering toezeggen dat deze noties bij de voorbereiding van het wetsvoorstel worden meegenomen en verwerkt?

Ik kom dan op artikel 7, de vrijheid van meningsuiting. De staatscommissie adviseert dit artikel aan te passen, maar dit advies neemt de regering niet over. Het verbod van voorafgaand verloop om gedachten of gevoelens te openbaren in het huidige lid 1 van het huidige artikel 7 is beperkt tot de drukpers. Dat is werkelijk niet meer van deze tijd. Aanpassing lijkt dan ook op zijn plaats. Het kabinet ziet echter weinig meerwaarde in de door de staatscommissie voorgestelde wijziging van artikel 7 ten opzichte van de huidige formulering van de grondwetsbepalingen en de verdragsrechten. Volgens het kabinet kent het huidige artikel voldoende open begrippen waarmee zowel de wetgever als de rechter afdoende uit de voeten kan om de vrijheid van meningsuiting te kunnen beschermen.

Ook wijst het kabinet op de bekende verspreidingsjurisprudentie, die grotendeels naar analogie wordt toegepast op andere uitingsmiddelen dan de drukpers, en die algemeen is aanvaard in de rechtspraktijk. De verspreidingsjurisprudentie is mooi, maar niet afdoende op het moment dat niet alleen het recht op openbaren en verspreiden van gedachten of gevoelens onder de vrijheid van meningsuiting worden geschaard, maar ook het recht op ontvangen van gedachten of gevoelens. Dan kan de

rechtspraktijk met die verspreidingsjurisprudentie niet langer uit de voeten.

Het kabinet stelt daarnaast dat de wetgever en de rechter kunnen aanknopen bij internationale jurisprudentie. Artikel 10 van het EVRM en artikel 11 van het EU-Handvest voor de grondrechten zijn techniekneutraal geformuleerd. Het verbod van voorafgaand verloop is echter in de Nederlandse Grondwet absoluut geformuleerd, terwijl in genoemde internationale verdragen daarop een nuancering is opgenomen. Onder omstandigheden wordt wel een voorafgaande beperking toegelaten. Onder deze verdragen is censuur dus eerder een relatief begrip, namelijk ingeval van ongerechtvaardigde voorafgaande beperking en niet van voorafgaande beperking op zich, zoals wij die naar Nederlands recht kennen. Het zoeken naar aanknopingspunten bij internationale jurisprudentie zal dan een afbreuk doen aan het bestaande beschermingsniveau.

Afgezien hiervan, is het verder nog problematisch dat voor het openbaren van drukpersuitingen voorafgaand verloop verboden is, maar dat voor het openbaren van uitingen door middel van andere middelen dan de drukpers wel een vergunningstelsel mogelijk is, met criteria die niet met de inhoud te maken hebben. Valt het aanbieden van informatie op een portal via het internet onder lid 1 of lid 3 van artikel 7? Valt het onder de drukpersuitingen en geldt een absoluut verbod van censuur of valt het onder de andere middelen en kan een vergunningvereiste worden gesteld? Dat maakt wel wat uit.

De VVD-fractie is -- ik nam daar net al een voorschot op -- gecharmeerd van lid 2 van het nieuwe door de staatscommissie voorgestelde artikel 7. Daarin wordt de vrijheid tot het ontvangen van informatie geregeld. Waar in het ene land, voor zover dat nog relevant is in het elektronische tijdperk, de vrijheid om gedachten of gevoelens te openbaren wordt gerespecteerd, kan in het andere land de vrijheid ontbreken om deze informatie te ontvangen. Nu is Nederland gelukkig op geen enkele wijze te vergelijken met een land als Egypte, maar de Arabische lente die in Egypte begon, had nooit kunnen ontstaan als de duizenden burgers die massaal het Tahirplein hebben bezet, verstoken waren gebleven van informatie. Het is goed om het ontvangen van informatie te onderscheiden van het openbaren of verstrekken, zoals voorgesteld door de staatscommissie.

De VVD-fractie is van mening dat de mogelijkheid om zich goed te kunnen laten informeren een basisvoorwaarde vormt voor een democratische samenleving en voor de ontplooiing van de mens. Uitingsvrijheid en ontvangstvrijheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder ontvangst van denkbeelden of andere informatie, kan er in wezen geen sprake zijn van een communicatie of meningsuiting. Ik verzoek de regering nog eens te heroverwegen om ook artikel 7 zodanig aan te passen dat ook de vrijheid tot het ontvangen van informatie wordt begrepen.

Mijn fractie deelt het standpunt van het kabinet dat er geen dringende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen zijn die nopen tot

aanpassing van de Grondwet, anders dat de aanpassing van enkele grondrechten aan de moderne tijd. Ik heb ze genoemd. Mijn fractie is er positief over gestemd dat in ieder geval artikel 13 wordt aangepast, zeker als de door mijn fractie aangegeven noties in het daartoe te formuleren wetsvoorstel worden verwerkt. Zij verzoekt de regering te bevestigen dat die noties daarin inderdaad worden opgenomen.

De leden van mijn fractie waren werkelijk verheugd geweest als ook de formulering van artikel 7 zou worden afgestoft. Als ook de vrijheid van meningsuiting technologieneutraal zou worden geherformuleerd en de vrijheid tot ontvangst van informatie expliciet in de Grondwet zou worden opgenomen. De leden van de VVD-fractie sporen de regering dan ook aan om niet alleen het briefgeheim technologieneutraal te formuleren, maar ook de aanpassing van de vrijheid van meningsuiting ter hand te nemen. Zij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter: Ik schors de vergadering voor de lunchpauze, zodat zowel de minister als de leden die hier deze termijn hebben bijgewoond kunnen opwarmen. Dat is ook wel nodig. Dit geeft de minister, die ook over andere onderwerpen gaat dan over de Grondwet, gelijk een indicatie dat er hier klimatologisch nog wel iets moet worden gedaan in dit gebouw. Daarover komen wij misschien later nog te spreken.

Ik meld maar direct dat wij om 17.00 uur even met het debat zullen moeten stoppen omdat wij noodgedwongen dan ruimte moeten maken voor een deskundigendebat dat hier is gepland, waarvoor mensen van buiten komen die echt aan een tijdsblok gebonden zijn. Daarna gaan wij weer verder met dit debat.

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 16.15 uur geschorst.

*B
!Bezoldiging topfunctionarissen!

Aan de orde is de behandeling van:

- de brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin aan de Voorzitter van de Eerste Kamer houdende een voorstel de afdeling Advisering van de Raad van State om voorlichting te vragen inzake een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (32600) (32600, C).

De voorzitter: Ik stel voor, in te stemmen met het voorstel van de commissie en te besluiten de brief aan de Raad van State conform vast te stellen.

**

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter: Ik excuseer mevrouw Ter Horst in verband met ziekte. Dat is temeer jammer omdat zij destijds in haar hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de opdrachtgeefster was van de staatscommissie. Ook haar wensen wij een spoedig herstel toe.

**

*B
!Advies Staatscommissie Grondwet!

Aan de orde is de voortzetting van het beleidsdebat over het advies van de Staatscommissie Grondwet.

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister Spies: Voorzitter. Het is een genoegen om op zo'n mooie dag hier te mogen zijn en over een buitengewoon belangrijk thema met uw Kamer van gedachten te mogen wisselen. Dan is het aan de ene kant maar goed dat je met je rug naar het prachtige schouwspel hier buiten zit omdat je anders wel heel ernstig zou worden afgeleid. Aan de andere kant blijf je verbonden met de buitenwereld omdat je de temperatuur goed op je rug kunt voelen. Ik vrees dat wij als straks de tocht der tochten echt aanstaande is met 28 graden in Caraïbisch Nederland vertoeven. Het doet toch ook wel een beetje pijn dat je dan dat moment niet vanuit Nederland kunt meemaken.

De Grondwet is ook in uw Kamer niet iedere dag onderwerp van debat. Sterker nog, de laatste keer dat in de Kamer over meerdere onderdelen van de Grondwet in samenhang is gedebatteerd, dateert eigenlijk alweer van eind jaren zeventig en eind jaren tachtig. Dat gebeurde vanzelfsprekend in het kader van de algemene herziening van de Grondwet, die haar beslag kreeg in 1983. Een Grondwet waar wij vandaag de dag na enkele tussentijdse wijzigingen in de kern nog goed mee uit de voeten kunnen.

Toch spreken wij vandaag over inhoud en betekenis van de Grondwet. Waarom? Misschien mag ik dan de heer Herman Tjeenk Willink citeren: "Voor vitaal burgerschap zijn kennis en inzicht in de beginselen van onze Grondwet nodig en om die kennis op te doen is lezen van de Grondwet een voorwaarde. Daarom is het ook de moeite waard dat u doorbijt. De Grondwet lijkt saai maar is het niet." Volgens mij komt dat uit hetzelfde boekje als waaruit de heer Koole zijn introductie haalde waar een vader zijn dochter voorlas. Ik moet na lezing toch nog steeds tot de conclusie komen dat onze dochters van twaalf en vijftien het naar ik vrees toch nog wel een beetje saai vinden.

Vandaag op de kop af vijf jaar geleden werd in het coalitieakkoord van het toenmalige kabinet de instelling van een Staatscommissie Grondwet aangekondigd. In het beleidsprogramma van dat kabinet werd deze aankondiging geplaatst in de sleutel van de versterking van de Grondwet. De opdracht die aan de staatscommissie was meegegeven was divers. Over die opdracht is uitgebreid geadviseerd door de Raad van State en

gedebatteerd in de Tweede Kamer. Uiteindelijk leidde dat tot de instelling van de staatscommissie en tot een gedegen advies.

Voordat ik nader inga op dat advies en de inhoudelijke reactie daarop vanuit het kabinet spreek ik graag mijn dank uit aan de voormalige leden van de staatscommissie, aan haar ondersteunend secretariaat en in het bijzonder aan haar voorzitter, mevrouw Thomassen. De staatscommissie heeft in een korte tijd een veelomvattende opdracht ter hand genomen en daarover een bijzonder goed leesbaar advies uitgebracht. Een aantal van uw leden heeft daarvoor in dezelfde bewoordingen complimenten uitgesproken.

Het advies bevat inzichten voor de verdere ontwikkeling van het denken over de betekenis van de Grondwet en de staatsrechtelijke doctrine rond diverse grondwettelijke thema's. De staatscommissie heeft die geclusterd aan de hand van drie hoofdthema's: wenselijkheid van grondwetsherziening, grondrechten en invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde.

Het kabinet heeft hiervan goed kennisgenomen, ook van alle aan het advies ten grondslag liggende overwegingen. Het kabinet is uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat het de aanbevelingen van de staatscommissie niet overneemt, behoudens het voorstel om tot een wijziging van artikel 13 over te gaan. Deze conclusie zal bij voormalige leden van de staatscommissie vast tot enige teleurstelling hebben geleid. Dat heb ik absoluut vernomen van mijn ambtsvoorganger. Die teleurstelling constateer ik ook bij sommige leden van de Kamer als ik de gestelde vragen op mij laat inwerken. Ik kan mij dat vanzelfsprekend voorstellen, want het gaat om onze Grondwet, het fundament van onze democratische rechtsstaat, die ons allen, en zeker ook de Kamer, zeer aan het hart gaat.

Ik trek voor mijzelf daaruit in ieder geval één les. Als een kabinet bij een start van een kabinetsperiode overweegt om tot herziening van de Grondwet over te gaan en daarvoor een speciale commissie in het leven wil roepen, moet zo'n commissie wel heel vlot na de start van zo'n kabinet worden ingesteld. Idealiter is het immers zo dat de opdrachtgever van de commissie in theorie - - we weten allemaal dat een kabinet niet altijd de vier jaar volmaakt -- in staat zou moeten zijn om het resultaat van zijn eigen opdracht in ontvangst te nemen. Nu doet zich de omstandigheid voor dat er een wijziging is geweest en dat de opdrachtgever een andere is dan degene die de opdracht heeft verleend. In staatsrechtelijk opzicht is dat misschien niet het geval, maar de facto natuurlijk wel. Dat neemt niet weg dat het debat over de waarde en de betekenis van de Grondwet van groot belang is. Ook is van belang dat niet de vraag of je adviezen wel of niet overneemt, het enige is dat telt. Onderzoek en debat zijn op zichzelf van waarde, zeker op het moment dat wij elkaar goed de nieren proeven over de vraag naar de toegevoegde waarde van een herziening van de Grondwet. Het is goed dat daarover in de Eerste

Kamer, maar ook in de Tweede Kamer, een debat gevoerd wordt.

Ik stel het dan ook zeer op prijs dat de Eerste Kamer op deze manier met mij van gedachten wil wisselen over het advies en de kabinetsreactie daarop. De eerlijkheid gebiedt te mij zeggen dat ik mij een klein beetje teruggezet voelde in de collegebanken toen ik sommige betogen van de leden op mij liet inwerken. Het feit dat de Eerste Kamer dit debat voert voordat de Tweede Kamer op 29 februari met mij hierover in gesprek gaat, illustreert eens te meer hoezeer de Eerste Kamer belang hecht aan het debat over de Grondwet.

Er zijn nogal wat fundamentele vragen gerezen, zowel in de schriftelijke vragenronde, als in de inbreng in eerste termijn van vandaag. Ik licht daarom graag toe waarom het kabinet heeft geconcludeerd om op een enkel punt na niet tot een brede grondwetsherziening over te gaan. Om die conclusie te verduidelijken, sta ik eerst kort stil bij de wijze waarop het kabinet aankijkt tegen de kenmerken en de functie van de Grondwet. De Grondwet is een juridisch staatkundig basisdocument, en is sober en open van karakter. Er is niet gestreefd naar volledigheid. Een grondwet die stabiliteit wil bieden moet niet te veel willen regelen. Dit lezen we ook al in de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid uit 1974. Tegelijkertijd bestaat hierdoor ruimte voor flexibiliteit en aanpassing aan wijzigende omstandigheden.

Daarvoor is relevant dat de wetgever elementen uit de Grondwet nader moet of kan uitwerken, zoals is gebeurd op het terrein van grondrechten met bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet openbare manifestaties, de Algemene wet op het binnentreden, maar ook de Wet openbaarheid van bestuur. Verder vinden bepaalde onderwerpen, zoals mensenrechten, misschien geen plaats in de Grondwet, maar zij zijn wel degelijk geregeld in internationaal of Europees recht. De staatscommissie heeft benadrukt dat de traditionele openheid van de Nederlandse Grondwet jegens die internationale rechtsorde behouden moet worden. Het kabinet is het daarmee zeer eens. Ook heeft de huidige Grondwet het voordeel dat het staatsrechtelijk gewoonterecht zich onder invloed van omstandigheden kan ontwikkelen of kan worden veranderd. Er blijft ruimte voor verschillende belevingen van de waarde van de Grondwet, indien daaraan behoefte zou bestaan.

Bij die beleving wil ik even stilstaan, omdat die raakt aan de kern van de opdracht van de staatscommissie. Die opdracht is verleend om te bezien of er een noodzaak was om tot herziening van de Grondwet te komen met het oog op een versterking van die Grondwet. Dat had te maken met kenbaarheid, herkenbaarheid en toegankelijkheid van de Grondwet, maar ook met de juridisch-normatieve werking ervan. De staatscommissie komt op veel van haar aanbevelingen vanuit deze achtergrond bij de opdrachtverlening. Het kabinet heeft deze achtergrond de basispresumptie genoemd. Het is een basispresumptie waar het kabinet het ook wel

een beetje moeilijk mee heeft. De gedachte immers die eraan ten grondslag ligt, is dat toegankelijkheid, kenbaarheid en normativiteit op dit moment niet afdoende zouden zijn gewaarborgd. Dat acht het kabinet niet het geval, gezien in het licht van de functie van de Grondwet, namelijk die van staatkundig basisdocument. Bij artikel 13 ligt dit wat anders; daarop kom ik straks terug.

Verder acht het kabinet het van belang dat het vorige kabinet het uitgangspunt om te komen tot een versterking van de Grondwet niet wezenlijk had uitgewerkt of onderbouwd. Ook de staatscommissie zelf is daaraan niet echt toegekomen. Daardoor blijft het antwoord op de vraag open, waarom de versterking nu precies noodzakelijk is. Ook is onduidelijk hoe de noodzaak tot zo'n versterking van de Grondwet vanwege bepaalde ontwikkelingen zich dan verhoudt tot de herziening van 1983. Met die herziening is juist geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen door de Grondwet sober en open te houden. Het kabinet acht daarmee het uitgangspunt om te komen tot een versterking van de Grondwet, onvoldoende gemotiveerd en te algemeen om in zichzelf nu als grondslag te kunnen dienen voor de conclusie, dat het wenselijk zou zijn om te komen tot herziening van de Grondwet op verschillende onderdelen. Dit vindt het kabinet temeer, daar verschillende wijzigingen op zo'n manier samenhangen dat een grootscheepse herziening noodzakelijk zou zijn. Voor de rechtvaardiging van een dergelijke grootschalige herziening zou er echt bij wijze van spreken iets meer aan de hand moeten zijn. Als was het maar, omdat er momenteel nogal wat prangende maatschappelijke vraagstukken liggen die vragen om oplossingen waarvoor ook wetgevingscapaciteit nodig is.

De heer Kuiper (ChristenUnie): De minister heeft het over een wellicht summier aanduiding van het vorige kabinet over de versterking van de Grondwet. Is het misschien zo dat die zo summier is gehouden, omdat daarover daarvoor al het nodige was gezegd? Ik verwees zelf in mijn bijdrage bijvoorbeeld naar de Nationale Conventie. Er lagen rapporten van deze Nationale Conventie, waarvan er één expliciet over de Grondwet gaat. Versterking van de Grondwet; ja, maar nu lopen de discussie over de inhoud en de discussie over de betekenis voortdurend door elkaar. Misschien is dat achteraf te betreuren. Deze twee discussies zullen uiteraard ongetwijfeld met elkaar verbonden zijn. Het ging ons nu juist om de vraag of de Grondwet bijvoorbeeld voor nieuwe Nederlanders duidelijk genoeg was. Zou het een verbindend document kunnen zijn? Daarbij is inderdaad kenbaarheid of gebruik in de samenleving wel degelijk van belang. Hoe staat de minister daar tegenover? Ik wil die vraag dus los zien van de vraag of zij het nodig vindt dat de inhoud van de Grondwet wordt gewijzigd. Wat vindt zij van de functie van de Grondwet als het centrale document in de samenleving?

Minister Spies: Ik zou willen dat de Grondwet beter werd gekend. Ik citeerde zojuist in dat verband de

heer Tjeenk Willink al. Het vergt wel even wat doorzettingsvermogen om de Grondwet goed te kennen. Ik constateer ook dat voor heel veel Nederlanders de Grondwet niet echt een levend document is. Toch vertegenwoordigt die wet een aantal kernwaarden van onze rechtsstaat. Ik meen echter dat wij de waarden van onze rechtsstaat -- die deels in de Grondwet zijn belegd, deels in de manier waarop de Eerste Kamer en de Tweede Kamer functioneren, en deels in de manier waarop het kabinet werkt en waarop gemeenteraden en Provinciale Staten werken -- op veel meer manieren kan worden gekend dan door een staatscommissie. Ik noem het Huis voor democratie en rechtsstaat. Ik noem ook de manier waarop wordt gestimuleerd dat kinderen en volwassenen in de Tweede Kamer te gast zijn.

Eigenlijk zou iedereen voor zijn achttiende een keer in de Tweede Kamer moeten zijn geweest, heb ik in een vorig leven aan de overzijde wel eens gesteld. Die belevingen kunnen op veel betere manieren anders tot hun recht komen dan door wat een staatscommissie met, toch weer traditioneel, een rapport in haar eentje vermog te bereiken.

De heer Kuiper (ChristenUnie): De belevingen waar de minister op doelt en de initiatieven om burgers zich betrokken te laten voelen bij het hart van onze democratie zouden heel erg worden geholpen als wij een Grondwet hebben met meer handvatten. Dan lopen mensen niet alleen in de Tweede Kamer rond. Ze weten dan ook wat een grondwet is en ze nemen in ieder geval een aantal zaken daaruit tot zich. Volgens mij was dat de laatste jaren ook de inzet en dat is heel belangrijk geweest. Het heeft ook andere mensen gestimuleerd. Ik noem prof. Te Velde uit Leiden. Hij heeft ook allerlei pogingen op dit gebied gedaan, ook door middel van publicaties over een meer leesbare en kenbare grondwet. Dit had tot een reactie van het kabinet kunnen leiden, tot meer dan wat wij nu zien.

Minister Spies: Deze kabinetsreactie heeft betrekking op het advies van de staatscommissie, die aanbeveelt om op een aantal punten tot grondwetwijziging te komen. Het kennen van de Grondwet en het beleven van de waarden van de Grondwet nemen niet toe en worden niet groter door het debat in deze Kamer en aan de overzijde over de vraag of de Grondwet op een aantal punten wijziging of actualisering behoeft. Volgens mij zijn andere instrumenten daar veel beter geschikt voor. Ik heb zojuist al verwezen naar een boekje. Eerder in het debat kwam de Nationale Conventie ook al langs. Dat zijn allemaal instrumenten die aansluiten bij initiatieven van het vorige, maar ook van dit kabinet om de waarden van de rechtsstaat en de beginselen waarop de rechtsstaat is gegrondvest, uit te dragen en mensen daarbij betrokken te laten zijn.

De heer Kuiper (ChristenUnie): De minister had ook als volgt op het rapport van de staatscommissie kunnen reageren. Zij had kunnen aangeven dat de regering niet de noodzaak ziet van een inhoudelijke grondwetwijziging, behalve het artikel waarover

wij met de minister spreken. Zij had ook kunnen aangeven dat de regering dat andere wel heel belangrijk vindt -- ik heb het dan over de versterking van de functie van de Grondwet in de samenleving -- en dat de regering daar ook iets voor wil doen. Dat gebaar had de regering niet misstaan.

Minister Spies: Dat had gekund, want er zijn geen inhoudelijke argumenten om dat niet te doen. Ik wijs er echter op dat het kabinet is gevraagd -- het kabinet had die ambitie ook -- om ook op de inhoud van het advies van de staatscommissie te reageren. Daar heeft de regering zich in haar reactie op geconcentreerd. Als wij dat niet hadden gedaan, als wij alleen onze dank voor het advies hadden uitgesproken, als wij daar alleen maar kennis van hadden genomen, en als wij hadden aangegeven dat wij het van uitermate groot belang vinden dat wordt gekomen tot een reeks van activiteiten dat het bewustzijn van de waarden van de Grondwet in de Nederlandse samenleving kan vergroten, dan hadden wij ogenblikkelijk het verwijt gekregen dat wij het inhoudelijke debat met de staatscommissie uit de weg gingen. Dat had ook geen recht gedaan aan het werk dat de staatscommissie heeft verricht.

De heer Kuiper (ChristenUnie): Er is toch eenheid van regeringsbeleid? Er is toch sprake van enige continuïteit van regeringsbeleid? Dat neem ik althans aan. De vorige regering geeft de opdracht aan een commissie om haar te adviseren. De regering was dus de initiator. De regering wilde iets. Zij heeft om advies gevraagd. De minister zegt nu dat zij alleen reageert op het advies, maar ik vraag haar om ook verantwoordelijkheid te nemen voor de adviesaanvraag van het vorige kabinet. Nu versmalt de minister een en ander tot de mededeling dat zij alleen maar gehouden is om een reactie te geven op het advies zelf, in plaats van aan te geven dat de regering bepaalde gedachten heeft om iets met de Grondwet te doen. Ik vind dat wat dunnetjes.

Minister Spies: Ik ben dat niet helemaal met de heer Kuiper eens. Dit kabinet neemt wel degelijk de verantwoordelijkheid voor het verzoek van het vorige kabinet aan de Staatscommissie Grondwet. Het kabinet is daarom gehouden om daarop een inhoudelijke reactie te geven. Dat hebben wij gedaan en dat staat vandaag op de agenda.

De heer Engels vroeg ons de bijzondere procedure om tot grondwetsherziening te komen te bezien tegen de achtergrond van de betekenis en functie van de Grondwet, omdat die herzieningsprocedure zich onderscheidt van andere wetten. Ik kan daar vrij uitgebreid op reageren, maar het is misschien goed om in dat verband te verwijzen naar het Kamerstuk dat op 18 december 2009 over de herziening van de Grondwet is geproduceerd door het vorige kabinet. Dat stuk is in december 2009 voor kennisgeving aangenomen door deze Kamer, maar daar staat in -- ik sta daar nog steeds voor -- dat de huidige herzieningsprocedure van de Grondwet wordt gewaardeerd vanwege juist het speciale karakter

van de Grondwet. De grondwetsherziening gaat heel vaak om een beslechting van langdurig lopende politiek omstreden thema's. Daarom vinden wij -- dat staat ook in de kabinetsreactie -- dat er een dringende maatschappelijke of juridische noodzaak moet zijn voordat je tot grondwetsherziening besluit. Het is verstandig om dan zoveel mogelijk aan te sluiten bij aanpassingen die al zijn bevestigd in regelgeving of die maatschappelijk breed zijn gedragen. De fractie van de PvdA heeft bij monde van de heer Koole gevraagd naar een duiding van dat criterium en wijst in dat verband op de herziening van 1917. Hij stelde de vraag of er toen niet eerder sprake is geweest van een belangenuitruil dan van constitutionele rijpheid. Ik denk dat het een het ander niet altijd hoeft uit te sluiten. In ieder geval heeft de grondwetsherziening van 1917 een pacificerende werking gehad. Dat was bepaald nodig in het tijdsgewricht waar de heer Koole naar verwijst. Juist toen ging het om beslechting van langdurig lopende politiek omstreden thema's.

Zowel in het schriftelijk overleg als vanmiddag is door vrijwel alle fracties gevraagd naar de ratio achter de herziening van de Grondwet inzake de vermindering van het aantal leden van de Staten-Generaal. Hoe kan de regering dat nu bedenken tegen de achtergrond van het eigen criterium van een dringende maatschappelijke noodzaak? Dit kabinet heeft de uitdrukkelijke ambitie om tot een meer compacte overheid, een kleiner en slagvaardiger bestuur te komen. Het kabinet heeft daarbij nadrukkelijk gekozen voor een veel kleinere samenstelling van het kabinet dan in het verleden wel eens het geval is geweest. We hebben wetsvoorstellen ingediend om tot een verkleining van het aantal raads- en Statenleden te komen. Daar hoort bij dat je dan consequent doorredeneert en dus ook tot voorstellen voor een verkleining van de Staten-Generaal moet komen. Dat kan niet anders dan via de procedure van grondwetsherziening. Ik heb hiermee een aanvullende motivering proberen te geven, maar vanzelfsprekend komen wij hierover nog uitgebreid te spreken op het moment dat de wetsvoorstellen bij de Kamer voorliggen.

De heer Engels (D66): Voorzitter. Ik heb niet de neiging om nu al inhoudelijk vooruit te lopen op die discussie. Een aantal collegae, maar ook ikzelf, blijven echter gepuzzeld door de grote nadruk die het kabinet legt op de noodzaak om tot grondwetsherzieningen te komen en daar buitengewoon veel voorwaarden aan te verbinden. Bij een toch niet onbelangrijke grondwetsherziening als het verminderen van het aantal volksvertegenwoordigers wordt echter op geen enkele manier ingegaan op de noodzaak van het entameren van een grondwetsherziening op grond van een politieke keuze van het kabinet. Ik vind dat waarschijnlijk niet terug in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel. Ik wil daar op voorhand overigens niet al te veel vraagtekens bij zetten.

Een compacte overheid als enige motivering om dan bij wijze van uitzondering dit wel te doen. Ik heb dan ook gevraagd om deze discussie hier niet ten principale te voeren. Waarom zegt de minister niet gewoon ronduit dat dit een politieke keuze en een politieke noodzaak is, waarmee het kabinet iets doet wat haaks staat op hoe het overigens vindt dat er met de Grondwet moet worden omgegaan? Dan is het voor iedereen te begrijpen en is het helder. Nu blijven wij een schemerig gevecht voeren dat op geen enkel feit is gebaseerd.

Minister Spies: Ik ben het niet eens met de stelling van de heer Engels dat een noodzaak tot verkleining van de overheid en van het bestuur in Nederland geen dringende maatschappelijke noodzaak is. Ik doe niet mee aan speculaties over wat er wel en niet in de memorie van toelichting van de diverse voorstellen komt te staan; dat lijkt mij niet opportuun. Ik ben het ten principale met de heer Engels oneens dat de dringende maatschappelijke noodzaak zou ontbreken bij het voorstel om het aantal volksvertegenwoordigers te verkleinen. Nogmaals, dat past binnen de consistentie van het verkleinen van het aantal volksvertegenwoordigers op lokaal, provinciaal en op nationaal niveau. Dat dit natuurlijk ook een politieke afweging is, spreekt voor zich.

De heer Engels (D66): Even voor een goed begrip. Wij zouden in de ogen van het kabinet pas tot een grondwetswijziging moeten overgaan als er sprake is van een probleem of een maatschappelijke noodzakelijkheid met een grote mate van bestendigheid die zich eerder ook al in wet- en regelgeving heeft geopenbaard en waar dus geen enkel misverstand over kan bestaan dat een degelijk voornemen breed wordt gedragen, ook in de Staten-Generaal. U moet het mij niet kwalijk nemen, ik kan misschien iets missen, maar tot nu toe kan ik op grond van dit criterium niet positief antwoorden en zeggen "nu is er grondwettelijk geen probleem, en kunnen wij daartoe overgaan".

De heer Swagerman (VVD): Ik ben toch wel nieuwsgierig geworden naar de achterliggende gedachte van wat de heer Engels hier ontvouwt. Natuurlijk heeft het een met het ander te maken, zoals de heer Kuiper terecht heeft opgemerkt. Wij maken onderscheid tussen de inhoud van de Grondwet en het belang om hem aan een breed publiek kenbaar te maken. Er bestaat een enorme discrepantie tussen enerzijds een discussie over de inhoud van de Grondwet en anderzijds een voorstel om een instituut dat in de Grondwet verankerd is en waarvan de betekenis en het belang volstrekt evident is, in omvang te verminderen. Dat is een heel andere discussie, denk ik.

De heer Engels (D66): Dat gaat voorbij aan de vraag die ik aan de minister heb gesteld. Mijn vraag is slechts als volgt. Aan de ene kant zeggen wij dat wij de Grondwet alleen veranderen als daar een zeer brede en bestendige noodzaak toe is, over de hele linie maatschappelijk en politiek aannemelijk gemaakt. Aan de andere kant hebben wij met een

voorstel te maken waarvan je op zichzelf kunt zeggen dat het politieke argument van de compacte overheid daarvoor een rechtvaardiging kan zijn. Het voldoet echter niet aan het criterium van breed maatschappelijk en politiek aanvaard, met een grote mate van bestendigheid en bovendien in regelgeving en dergelijke vastgelegd. Daar gaat het om. Dat kunnen wij niet vaststellen. Als de minister zegt dat dit ook wel klopt, zijn wij wat mij betreft klaar.

Minister Spies: Anders dan de heer Engels ben ik van mening dat die maatschappelijke noodzaak er wel degelijk is, maar ik stel mij voor dat wij dat debat nog uitgebreid voeren op het moment dat de voorstellen hier besproken worden.

Ik ga naar het onderdeel over de algemene bepaling. De meeste fracties hebben daar uitgebreid opmerkingen over gemaakt.

De heer Vliegthart (SP): Ik heb nog een vraag over het eerste blokje van de minister. Begrijp ik goed dat de minister zegt: wij hebben eigenlijk een andere probleemanalyse? Het vorige kabinet zei: de Grondwet is niet bekend genoeg. Dit kabinet zegt dat de Grondwet wel bekend genoeg is. Mag ik daaruit concluderen dat de minister zo'n staatscommissie zelf nooit had ingesteld?

Minister Spies: Dat zijn vragen die ik nooit kan beantwoorden.

De heer Vliegthart (SP): Dan formuleer ik het anders. Ziet deze minister een noodzaak om een opdracht te verlenen aan een staatscommissie zoals het vorige kabinet gedaan heeft?

Minister Spies: Dat is dezelfde vraag, zij het anders geformuleerd. Ik kan alleen antwoorden dat dit kabinet geen noodzaak ziet om zelf te komen tot instelling van een staatscommissie gericht op herziening van de Grondwet.

Dan kom ik bij de algemene bepaling. De noties uit het voorstel voor een algemene bepaling zijn zonder meer sympathiek. Ik kan mij ook niet voorstellen dat er mensen zijn die fundamenteel bezwaar hebben tegen de meeste noties als zodanig. Alle fracties hebben dan ook aandacht besteed aan die algemene bepaling, die bij veel fracties op sympathie kan rekenen. Sympathie met de noties betekent in zijn algemeenheid nog niet dat daarmee per definitie ook de vraag beantwoord is of een algemene bepaling ook een plaats in de Grondwet verdient. Je kunt jezelf de vraag stellen of opnemings niet voorafgegaan moet worden door een fundamentele herbezinning op de functie en het karakter van de Grondwet en, als dat zo is, of er ook om enige andere redenen een noodzaak toe bestaat. Welke urgentie is daarvoor aanwezig? Vooralsnog geen, denk ik. Voorts hangt die algemene bepaling samen met een aantal thema's uit de Grondwet, zoals het recht op leven en voorstellen met betrekking tot de doorwerking van de internationale rechtsorde in de nationale rechtsorde. Het kabinet ziet geen reden tot wijziging van de Grondwet op deze onderdelen,

waarmee dus ook een deel van de functie van een eventuele algemene bepaling weer verdwijnt.

Het kabinet ziet echter ook niets in het opentrekken van de Grondwet als mogelijke consequentie van het opnemen van een algemene bepaling. Meer praktisch zal dan zeker ook de vraag naar de rangorde van beginselen aan de orde komen: zijn er nog andere beginselen die mede de fundamentele vormen van onze constitutionele orde? Ook dan nog blijft de vraag wat de precieze betekenis is van de eerste twee leden van de algemene bepaling zoals de commissie die voorstelt. Nederland is een democratische rechtsstaat en de overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen. Het advies geeft geen uitputtende opsomming van de beginselen die aan die democratische rechtsstaat ten grondslag liggen. Evenmin bevat het zo'n opsomming van de fundamentele rechtsbeginselen waar het tweede lid naar verwijst. De beginselen die wel zijn genoemd, zijn vaag, vager dan de normen die nu in de Grondwet staan. Dan kunnen uit die beginselen wellicht zelfs tegenstrijdige uitkomsten worden afgeleid. Bij uitstek de notie van de menselijke waardigheid, waarnaar in het bijzonder de fractie van de SP verwijst, is ambigu en wordt vooral wezenlijk en tastbaar door de grondrechten in de Grondwet en in de verdragen. Kunnen op zichzelf duidelijke bepalingen uit de Grondwet door zo'n algemene bepaling niet wat anders gaan betekenen dan de tekst nu aangeeft? In zoverre kun je dus de vraag stellen waarin de interpretatieve functie van die algemene bepaling nog zit.

Al met al roept deze bepaling behalve sympathie nog steeds evenzoveel vragen op. Ik hoop dat ik hiermee ook een antwoord heb gegeven op vragen van de fractie van GroenLinks -- wat vindt het kabinet van deze bepaling? -- en van de fractie van de PvdA, namelijk onder welke omstandigheden het kabinet wel voor opname van een algemene bepaling is. Ik hoop hiermee aangegeven te hebben dat omstandigheden er voornamelijk niet toe leiden dat wij kiezen voor het opnemen van een algemene bepaling. De Grondwet zou naar ons oordeel een andere functie en betekenis moeten worden toegedicht. Met mevrouw Lokin denk ik dat de huidige voorstellen nog zo vaag zijn, dat ze eerder nog meer ruimte voor discussie, nog meer vaagheid en grijs gebied creëren en dat de sympathie voor het gevoel niet tot uitdrukking gebracht moet worden door een algemene bepaling van deze strekking in de Grondwet op te nemen.

De heer Koole (PvdA): Ik ben blij dat de minister zegt dat zij de notie die erachter zit, sympathiek vindt. Ze heeft kennelijk problemen met de algemene bepaling, zoals de commissie deze heeft voorgesteld. Heeft zij überhaupt problemen met het denken aan een vorm van een algemene bepaling waarin het karakter van het Nederlandse politieke stelsel wordt gedefinieerd als een democratische rechtsstaat? Is de minister bereid om daarover na te denken?

Wat zijn de omstandigheden waaronder we wel tot een algemene bepaling rond het kernbegrip van de democratische rechtsstaat kunnen komen? Of zegt de minister dat die omstandigheden er nooit zijn, omdat zo'n algemene bepaling niet in onze Grondwet past?

Minister Spies: Die opvatting zou niet de mijne zijn. Ik kan niet nu al uitsluiten dat zich ooit omstandigheden kunnen voordoen die tot een heroverweging van dit standpunt leiden. Laat ik er heel helder over zijn dat dit kabinet niet van plan is om zelf initiatieven te nemen voor een nadere studie, nadere verkenning of nadere uitwerking. Wij zien daar op dit moment het nut en de noodzaak niet van.

De heer Koole (PvdA): Ik begrijp dat de minister dit zegt. Toch zegt zij dat zij dit niet onder alle omstandigheden uitsluit. Het kan zijn dat de Kamer of de samenleving vraagt om nog eens na te denken over de mogelijkheid van een algemene bepaling die zich richt op de democratische rechtsstaat. Wat ik nog een beetje mis in de antwoorden van de minister, zijn de veranderingen die de afgelopen decennia in de Nederlandse samenleving en daarbuiten hebben plaatsgevonden. In het denken over de rechtsstaat en het kennen van de Grondwet hebben zich veranderingen ten negatieve voorgedaan. Gegeven die maatschappelijke veranderingen is het noodzakelijk om expliciet in de Grondwet aan te geven -- impliciet staat het er al in -- dat wij met zijn allen een democratische rechtsstaat zijn dan wel willen zijn. Ik kijk hierbij naar de woordvoerder van de PVV-fractie, naar aanleiding van de discussie van vanmorgen. Dat wij met zijn allen een democratische rechtsstaat zijn, zouden we in een bepaling kenbaar moeten maken. Over de precieze formulering kunnen we het hebben. Is de minister bereid om op verzoek van de Kamer te kijken naar zo'n bepaling als de Kamer kan komen tot een formulering waar een aantal nadelen niet in zit maar waar de kern wel in staat?

Minister Spies: Als daartoe een verzoek komt uit de Kamer, moet het kabinet er wel naar kijken. Dat neemt niet weg dat ik hier betoog dat het kabinet op dit moment het nut en de noodzaak van een dergelijke activiteit niet ziet en daartoe zelf dus geen initiatief wil nemen.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Ik hoor de minister zeggen en heb ook in alle stukken gelezen dat zij nut en noodzaak niet ziet. Zij zegt ook dat als we al iets zouden willen, wij eerst de discussie moeten voeren over een andere functie van de Grondwet, maar dat wil het kabinet niet. Daar komt de redenering volgens mij min of meer op neer. Maar het advies van de staatscommissie was juist bedoeld om ook de discussie over de andere functie van de Grondwet te gaan voeren. Ik vind het heel jammer dat de minister reageert met een botte weigering om de discussie te voeren en dat zij op die manier het advies opzijzet. Ik blijf moeite houden met de redeneertrant van de minister. Ze

zegt dat er geen nut en noodzaak is. Nee, de wereld vergaat niet als wij de Grondwet niet herzien. Volgens mij zijn we het daarover eens. Ik heb ook een andere vraag gesteld: willen wij niet een zo goed en zo mooi mogelijke Grondwet?

Minister Spies: Ik bestrijd dat dit kabinet met een botte weigering reageert en ongevoelig is voor welk advies van de staatscommissie dan ook. Wij hebben juist geprobeerd om op basis van argumenten tot een waardering van het advies van de commissie te komen. Dat is fundamenteel anders dan een botte weigering. Mevrouw De Boer geeft daarbij aan dat het kabinet misschien niet de ambitie heeft om tot een zo mooi mogelijke Grondwet te komen. Zij gaat eraan voorbij dat het kabinet de Grondwet zoals we die hebben buitengewoon waardeert. Gezien de kwaliteiten die in die Grondwet zijn belegd en zijn verankerd, vindt het kabinet dat de plek die de Grondwet op dit moment heeft, heel goed is. De Grondwet functioneert prima in het huidige bestel. Mevrouw De Boer mag daarover vanzelfsprekend een andere opvatting en een ander oordeel hebben. Vaststaat dat het kabinet met kracht van argumenten tot een andere conclusie is gekomen dan de conclusie van het betoog van mevrouw De Boer namens de GroenLinks-fractie.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Ik zei niet dat het kabinet weigerde om in te gaan op het advies van de commissie, maar dat het kabinet weigerde om de discussie over de maatschappelijke functie van de Grondwet in zijn volle omvang te voeren. Ik voel dat daartegen weerstand bestaat.

Ik heb verder gesproken over een zo mooi mogelijke Grondwet. Ik ben ervan overtuigd dat het kabinet onze Grondwet hoogacht. Ik denk alleen dat er verbeteringen te maken zijn. Het kabinet hamert erop dat onze constitutie zo ongeveer om moet vallen voordat we iets gaan veranderen. Ik denk dat je daarmee de Grondwet tekortdoet en dat je daarmee mogelijkheden niet aangrijpt om hem nog iets mooier te maken.

Minister Spies: Het kabinet is, alles afwegende, tot het oordeel gekomen dat de Grondwet slechts op een enkel onderdeel aanpassing behoeft. Als mevrouw De Boer voorstelt om een breed maatschappelijk debat over de Grondwet en de plaats van de Grondwet in de Nederlandse samenleving te voeren, dan voeren we een wezenlijk ander debat dan het debat over het advies van de commissie, dat zich heel erg op de inhoud van de Grondwet richt. Aan een brede en zelfstandige maatschappelijke discussie over de rol, de betekenis en de positie van de Grondwet als zodanig kent het kabinet op dit moment geen prioriteit toe.

De heer Engels (D66): Een van de argumenten die de minister noemt om niet over te gaan tot een initiatief voor het opnemen van een algemene bepaling is dat dit een heel fundamentele discussie zou vergen over de functie van de Grondwet. Een eindje verderop zei de minister ook nog dat een algemene bepaling vooral een interpretatieve

functie heeft voor de Grondwet. De vraag is of dit wel zo is. Daarom vraag ik de minister om dit iets te verduidelijken. Hoe ik erover sprak, was veel meer vanuit het perspectief dat wij met het opnemen in de Grondwet van nader te bepalen beginselen van de democratische rechtsstaat min of meer zouden overgaan tot een codificering van wat reeds bestaat. De minister heeft zelf gezegd dat wij allemaal voor de democratische rechtsstaat zijn. Daar is het kabinet ook voor. De minister heeft zeker een punt als zij zegt dat wij moeten kijken naar de formulering. Wat wij willen, gaat niet veel verder dan een codificering van iets wat al bestaat. Ik zie niet in waarom wij eerst een fundamenteel debat over een mogelijke andere functie of waarde van de Grondwet zouden moeten voeren. Dat lijkt mij niet nodig.

Minister Spies: Ik heb de argumenten aangaande de toegevoegde waarde van een dergelijke bepaling afgewogen. De heer Engels komt met zijn afweging tot een ander antwoord dan het kabinet.

Ik kom te spreken over het aspect van de grondrechten.

De voorzitter: Ik moet helaas even stoppen. Er staan buiten deze zaal namelijk mensen van buiten te wachten die aan een tijd gebonden zijn. Al een tijd geleden is afgesproken dat wij het debat met hen tussen 17.00 uur en 19.00 uur zouden voeren. Ik wil dit debat daarom schorsen. Excuses daarvoor. Het is niet anders. Wij vervolgen het debat om 19.30 uur, als u het goed vindt.

**

Minister Spies: Ik richt mij naar uw ordevoorstellen, mijnheer de minister.

De vergadering wordt van 17.07 uur tot 19.30 uur geschorst.

De voorzitter: Ik hoop dat de minister weer snel in de flow komt. Nogmaals, excuses voor de onderbreking.

**

Minister Spies: Voorzitter. Een onderbreking is het risico van het vak! Ik ben ongeveer op de helft van de beantwoording van de vragen van de Kamer.

Ik was gebleven bij het onderdeel grondrechten. Daar beveelt de commissie aan om een aantal extra grondrechten op te nemen en een aantal grondrechtelijke bepalingen te wijzigen. Vooropgesteld: het belang van grondrechten is onomstreden. Zij beschermen de mens in zijn elementaire rechtsbeginselen tegen ongerechtvaardigd overheidsingrijpen en waarborgen tevens de vrijheid tot deelname aan het politieke en sociale leven. Wat ziet het kabinet als criterium voor de beoordeling van de vraag, welke grondrechten wel en welke niet in onze Grondwet opgenomen moeten worden, vroeg onder andere de GroenLinks-fractie. Het kabinet vindt dat voor opnemings van extra grondrechten of substantiële wijziging van bestaande grondrechten in de Grondwet, in ieder geval sprake moet zijn van

een substantiële meerwaarde, bijvoorbeeld in de reikwijdte van de bescherming of in de mate van bescherming of het beschermingsniveau. Dat heeft mede als implicatie dat bijvoorbeeld enkel internationaalrechtelijke verankering van bepaalde rechten geen afdoende reden is voor opnemering of wijziging van grondrechten in de Grondwet. Dat speelde ook een belangrijke rol in de proeve voor een nieuwe Grondwet, uit 1966, in het kader van de voorbereiding van de herziening van 1983. Ten aanzien van de meeste voorstellen van de staatscommissie ziet het kabinet die substantiële meerwaarde niet.

De fracties van SGP en GroenLinks hebben mij gevraagd naar de positiebepaling van het kabinet ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter. Die toegang is feitelijk geregeld in artikel 17 van de Grondwet, waarin staat dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Daarnaast is het recht geborgd in het internationale recht. Internationale garanties betreffen ook het door de betreffende fracties genoemde recht op een eerlijk proces, waardoor ook hier niet duidelijk is waar een eventuele extra bescherming en dus de meerwaarde van opnemering in de Grondwet zou zijn gelegen. Daarbij wijs ik erop dat het advies van de staatscommissie overigens niet unaniem was over de vraag, hoe dit recht zou moeten komen te luiden en op welke plaats in de Grondwet het zou moeten worden opgenomen.

Mevrouw Lokin heeft daarover ook een aantal vragen gesteld. Zij presenteert feitelijk een panklare tekst voor een nieuw artikel 17. Ik zou bijna willen zeggen: was het maar zo makkelijk, want de staatscommissie was al niet in staat om een eensluidende formulering te bedenken. De tekst van mevrouw Lokin wijkt op onderdelen weer af van de tekst die een meerderheid van de staatscommissie had voorgesteld of, om het in de woorden van mevrouw Lokin zelf te zeggen: daar gaan we weer. Ik zou willen vasthouden aan het standpunt van het kabinet dat we prima uit de voeten kunnen met wat nu door artikel 17 Grondwet, artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest wordt gewaarborgd. Verder is de jurisprudentie van onze rechters zodanig dat recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter naar het oordeel van de regering volledig zijn geborgd.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Ik heb uiteindelijk geen tekst genoemd; het was inderdaad een voorontwerp. Over de tekst kunnen we eventueel nog twisten. Artikel 17 geeft geen algemeen recht op een eerlijk proces op alle fronten van de rechtsgebieden. Het jus de non evocando geldt: als er een rechter is, mag de burger daar niet van worden afgehouden. Maar als die er niet is, hebben we een probleem. Ook artikel 6 EVRM geeft alleen een algemeen recht voor de burgerlijke en strafzaken. Artikel 47 EU-Handvest geeft inderdaad een algemeen recht op een fair trial voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, maar alleen voor het EU-recht, dus niet voor het nationale recht. Daarom heeft onze fractie gezegd: het

voorstel van de staatscommissie op zichzelf was wel unaniem om dat op te nemen, maar ze waren niet unaniem waar en op welke wijze het geformuleerd zou moeten worden. Maar ik blijf erbij dat het toch een heel stuk recht toevoegt.

Minister Spies: Ik heb geprobeerd aan te geven dat het kabinet desalniettemin vindt dat die meerwaarde voor ons, gegeven de grondwettelijke bepaling, de jurisprudentie en de internationale verdragen, niet tot de door u genoemde conclusie heeft geleid, namelijk dat we een wijziging van de Grondwet ook betrekking laten hebben op artikel 17.

De heer Koole heeft namens de fractie van de Partij van de Arbeid gevraagd, of ik bereid ben om een nieuw onderzoek naar hoofdstuk 6 van de Grondwet te overwegen. Hij heeft daarbij aangegeven dat hij graag wil dat de vraag wordt uitgediept of strafoplegging door bestuursorganen met controle door de rechter past in de Grondwet. Verder wil hij graag een verkenning van de vraag, waar de grenzen liggen van toegang tot de rechter. Hij heeft daaraan toegevoegd dat het verhaal over griffierechten en de mogelijke verhoging daarvan naar zijn idee toch een heel forse drempel opwerpt voor die toegang tot de rechter. Ik maak de heer Koole erop attent dat er nogal wat nadere studies hebben plaatsgevonden naar het al of niet heroverwegen van hoofdstuk 6 Grondwet. Die hebben eigenlijk aan de bekende argumenten in het debat niet of nauwelijks iets toegevoegd. We hebben inmiddels decennialang ervaring met het opleggen van punitieve sancties door het bestuur, met controle achteraf door de rechter, bijvoorbeeld bestuurlijke boetes. Naar ons idee is tamelijk evident dat de rechtsbescherming hier niet tekort schiet. Dat constateert ook de staatscommissie. Over het wetsvoorstel ter verhoging van de griffierechten komt de Kamer heel binnenkort te spreken met mijn collega van Veiligheid & Justitie. Het onderwerp viel buiten de opdracht van de staatscommissie, dus ik begrijp op zich wel dat zij een nader onderzoek aanbeveelt, maar dat laat onverlet dat wij dat advies van de commissie niet zouden willen volgen.

De heer Koole (PvdA): De commissie zegt zelf ook dat het buiten de opdracht viel. Desalniettemin maakt ze er een aantal opmerkingen over. Ze had al kennis genomen van de studies die u nu ook aanhaalt, en desalniettemin zegt ze dat het toch wel wenselijk is dat nader onderzoek wordt gepleegd. Ik heb vervolgens gezegd dat dat vanuit twee perspectieven is: het ene is dat van de machtenscheiding, het andere is de toegang van de individuele burger tot de rechter, en met name of de cumulatie van een aantal overheidsmaatregelen, waaronder een mogelijke verhoging van de griffierechten, maar ook de bestuurlijke boetes, er niet toe leidt dat de toegang tot de rechter om financiële redenen bemoeilijkt, in ieder geval zodanig wordt dat sommigen, die eigenlijk dat recht zouden moeten hebben, ervan afzien om financiële redenen. Er zijn dus twee redenen. Om te beginnen is dat de staatsrechtelijke discussie over hoever je

mag gaan in het steeds maar uitbreiden van het domein van sanctieoplegging door niet-rechters. In de beantwoording van de regering van eerdere vragen wordt ook gezegd dat dat domein steeds groter wordt. Dan komt er straks nog het punt van de griffierechten bij. Bij elkaar leidt dat tot een cumulatie van maatregelen, waarvan ik niet kan overzien -- en u ook niet -- of dat niet zal leiden tot ongewenste barrières voor de toegang tot de rechter. Het verzoek is, zonder daarover nu een uitspraak te doen, of u wilt overwegen daarnaar nader onderzoek te doen. Ik doel op juridisch, maar misschien ook wel sociaalwetenschappelijk en financieel onderzoek. Leidt dat er voor sommige mensen toe dat ze, hoewel ze in hun recht zouden staan, hun recht niet kunnen halen om die reden? Misschien kan die samenhang van onderzoeken worden gedaan als ook de voorstellen voor de verhoging van de griffierechten hier worden behandeld. Het moet niet per se, maar het zou wel kunnen worden overwogen.

Minister Spies: Ik begrijp de heer Koole heel goed. Hij formuleert het ook heel voorzichtig. Maar ik denk, alles afwegend, dat de heer Koole toch het meest gebaat is bij een eerlijk antwoord: ik overweeg op dit moment niet om zo'n onderzoek uit te laten voeren. Dat laat onverlet dat mij lijkt dat de vragen over de griffierechten, en in hoeverre die een prohibitieve functie zouden kunnen hebben voor mensen om de gang naar de rechter te maken, voluit het debat zullen bepalen bij het wetsvoorstel dat de collega van Veiligheid & Justitie binnenkort met deze Kamer hoopt te behandelen. Ik verwijst de heer Koole door naar dat debat.

De heer Koole (PvdA): Betreurt u dan niet dat destijds hoofdstuk 6 Grondwet niet is meegenomen in de opdracht? Dan hadden we er nu wat meer geïnformeerd over kunnen spreken.

Minister Spies: Dat zijn wijsheden achteraf, waaraan we op dit moment helaas heel weinig hebben. Er is zo uitgebreid gedebatteerd over de opdrachtformulering voor de staatscommissie -- daaraan is menig Kamerdebat gewijd -- dat ik er niet zo'n behoefte aan heb om nu suggesties te doen over onvolkomenheden in de opdrachtformulering.

Ik kom toe aan de voorstellen ten aanzien van de artikelen 7, 10 en 13: grondrechten in het digitale tijdperk. De heer Swagerman heeft een betoog gehouden waarin hij aangeeft dat de VVD-fractie hecht aan heroverweging van de wijze, waarop artikel 7 nu is geformuleerd. Anders dan artikel 13 is artikel 7 geen uitsluitende bepaling. In het eerste lid van dat artikel wordt absoluut over de drukpers gesproken, maar in het derde lid van datzelfde artikel wordt ook gesproken over andere uitingen. Dat maakt dat wij, anders dan bij artikel 13, waar wel die media uitsluitend zijn geformuleerd, die beperking niet hebben aangetroffen in artikel 7, zodat het kabinet ten aanzien van dat artikel tot de conclusie komt dat daarin een voldoende borging van dit grondrecht is gevonden, en dus ook een heroverweging van de

bestaande formulering niet aan de orde hoeft te zijn.

De heer Swagerman (VVD): Ik begrijp het antwoord van de minister. Ik denk dat dat op zichzelf ook wel juist is. Dan blijft nog wel over de vraag, of de digitale uiting onder het vergunningstelsel valt, met andere woorden onder lid 3, of onder lid 1, het uitsluitende verbodstelsel. Hoe ziet de regering dat?

Minister Spies: Misschien mag ik daarop terugkomen in het verband van artikel 13. De heer Swagerman had namelijk ook in dat kader nog een heel aantal vragen.

Het kabinet wil artikel 13 techniekonafhankelijk vorm geven, zodat er niet langer onduidelijkheid bestaat over wat precies wordt beschermd.

De gesloten formulering en de normatieve onduidelijkheid maken voor ons het verschil in urgentie tussen enerzijds artikel 7 en anderzijds artikel 13. Ten aanzien van artikel 13 heeft de heer Swagerman opnieuw een aantal suggesties gedaan die al dan niet betrokken kunnen worden bij het verder uitwerken van het voorstel tot herziening van artikel 13. De suggesties die hij meegeeft, zullen wij vanzelfsprekend betrekken bij de verdere vormgeving van dat artikel. Ik zou mij kunnen voorstellen dat wij het recht borgen in de Grondwet, maar ook de wetgeving in formele zin erbij nodig hebben om tot een nadere uitwerking te komen. Ik sluit dus niet uit, zonder nu al allerlei verwachtingen te willen wekken over de precieze redactie straks van artikel 13, dat er een zekere gelaagdheid in zal ontstaan: het borgen van het recht in de Grondwet en een nadere precisering bij een wet in formele zin.

De heer Swagerman (VVD): Ik ben blij met dit antwoord van de minister. Mag ik het als een toezegging opvatten dat zij het inderdaad op die manier nog bespreekt en dat zij beziet welke weg dan moet worden gevolgd? Daar ging het mij ook om.

Minister Spies: Jazeker. Hetzelfde geldt voor de notificatieplicht, waarover de heer Swagerman vragen heeft gesteld. Ook daarop zullen wij beargumenteerd terugkomen bij de verdere discussie over de wijziging van artikel 13.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Is de minister klaar met de grondrechten in het digitale tijdperk?

Minister Spies: Nee, ik ben er nog niet helemaal mee klaar.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Ik begrijp de redenering, want wij hebben een gesloten bepaling, artikel 13, die vervangen moet worden. Voor een aantal andere is dat niet per se noodzakelijk, want ons gebouw stort niet in. Ik snap iets niet. Dat blijft het punt waarop wij elkaar niet vinden, denk ik. Als je dan toch de Grondwet gaat updaten om die meer bij de digitale tijd te brengen, waarom doe je dat

dan niet meteen voor al die artikelen zodat ze beter leesbaar worden en beter toegerust zijn voor deze moderne tijd? De minister zegt over artikel 13 dat zij de suggestie van de staatscommissie niet letterlijk zal overnemen, maar dat zij zal nadenken over een eigen redactie. Dat kan zij natuurlijk ook doen bij die andere artikelen. Op artikel 7 komt ook geen eenduidig advies, dus de minister kan zelf nadenken over een andere redactie. Dat blijft het punt waarop ik het kabinet niet begrijp. Als de minister toch de grondrechten aanpast aan deze digitale tijd, waarom neemt zij ze dan niet in een keer allemaal mee?

Minister Spies: Nu vraagt mevrouw De Boer een veel meer omvattende wijziging dan zelfs de commissie heeft voorgesteld, namelijk om alle grondrechten tegen het licht te houden. Mevrouw De Boer heeft gelijk dat wij elkaar vandaag en ook vanavond niet hierin vinden. Wij hebben op basis van urgentie en meerwaarde de conclusie getrokken dat het noodzakelijk is om artikel 13 te wijzigen. Die conclusie heb ik over de formulering van andere grondrechten niet getrokken.

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Voor de duidelijkheid, ik had het niet over alle grondrechten, maar over die grondrechten die de staatscommissie juist noemt in het kader van het digitale tijdperk, uit mijn hoofd ook de artikelen 7 en 10.

Minister Spies: En ik meen dat ik heb aangegeven dat het kabinet hierin een andere keuze heeft gemaakt dan mevrouw De Boer graag zou willen.

Over de grondrechten is ook nog gevraagd waarom wij niet hebben gekozen voor het opnemen van het recht op leven. De fracties van de SGP, GroenLinks en de ChristenUnie hebben die vraag gesteld. De fractie van de ChristenUnie heeft expliciet gevraagd waarom het recht op leven in de opdracht terecht is gekomen. In alle eerlijkheid, ik denk dat het een feit is dat dit vooral zijn beslag heeft gekregen in het coalitieakkoord van het vorige kabinet. Daar is dit recht bijna letterlijk als onderdeel van de opdracht door een staatscommissie benoemd. Wij kiezen uiteindelijk niet voor het toevoegen van een bepaling in de Grondwet over het recht op leven. De staatscommissie is er verdeeld over. Wij hebben de overtuiging dat het recht afdoende is verzekerd in het internationale recht. Het motief om de Grondwet vollediger en toegankelijker te maken vind ik niet voldoende overtuigend. Dat geldt mutatis mutandis ook voor een genoemd recht op een gezins- of familieleven.

Wat het door de fractie van GroenLinks aangehaalde recht op toegang tot bestuurlijke documenten betreft, heeft een minderheid van drie leden van de staatscommissie een tekstvoorstel gedaan. Ook dit recht is geborgd in het internationale recht. Vanzelfsprekend hecht ook dit kabinet zeer aan de openbaarheid van bestuur en van documenten van het bestuur, maar daarvoor hebben wij de Wet openbaarheid van bestuur, die is gebaseerd op artikel 110 van de Grondwet.

Ik kom bij de internationale rechtsorde, het laatste grote thema voordat ik bij een paar individuele vragen kom. Dit thema is sinds de Tweede Wereldoorlog internationaal in een stroomversnelling geraakt. De grondwetswijzigingen van 1953 en 1956 stonden ook in het teken van de Nederlandse wens om bij te dragen aan de ontwikkelingen op dit terrein en aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Sinds de jaren vijftig is het internationale recht sterk doorontwikkeld. De grondwetsbepalingen over de buitenlandse betrekkingen zijn sinds die tijd in de kern onveranderd gebleven. Tegen deze achtergrond is de vraag opgeworpen of het grondwettelijke kader ter zake nog voldoende toereikend is. Deze problematiek was uitgesplitst naar verschillende deelonderwerpen in de opdracht aan de staatscommissie. Bij haar suggesties op dit terrein heeft de staatscommissie als uitgangspunt gehanteerd de traditionele openheid van de Nederlandse Grondwet jegens de internationale rechtsorde. Dat uitgangspunt deelt dit kabinet vanzelfsprekend. De staatscommissie doet de suggestie om in artikel 90 van de Grondwet, dat een opdracht bevat voor de regering om de internationale rechtsorde te bevorderen, tevens te verwijzen naar de Europese rechtsorde. Met de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid onderken ik zonder meer dat de Europese rechtsorde, althans de EU-rechtsorde, een eigen karakter heeft, een sui generiskarakter. Wij zijn er echter niet van overtuigd dat het noodzakelijk is om deze rechtsorde te benoemen in artikel 90. Is het immers niet zo dat de taakstelling uit artikel 90 tevens het streven van de regering inhoudt dat ook de Europese verhoudingen in het kader van zowel de Europese Unie als de Raad van Europa gegrondest zijn op dat recht? Het kabinet meent dat dit het geval is. Daarmee rijst opnieuw de vraag wat nog de toegevoegde waarde is van de bedoelde toevoeging.

Voorts beveelt de staatscommissie unaniem aan dat overeenstemming tussen de internationale regels en de fundamentele rechten en beginselen bevorderd moet worden op internationaal niveau. De Grondwet hoeft daarvoor niet aangepast te worden. Niet alleen de regering, maar ook de Staten-Generaal hebben daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid. Dat blijkt onder andere uit de procedure voor goedkeuring van verdragen, waarbij toetsing door het parlement voor het aangaan van internationale verplichtingen is verzekerd. Dat is een element voor de beschouwing die door de fractie van de ChristenUnie is gevraagd.

In dat verband kan over de doorwerking van het internationale recht ook nog het volgende worden opgemerkt. Het internationale recht laat staten vrij om te bepalen hoe zij gevolg geven aan de afspraken die zij op internationaal niveau maken. Op de staten rust een resultaatsverplichting. Staten kunnen zich daarbij niet beroepen op nationale beperkingen om het niet nakomen van een verdrag te rechtvaardigen. Voor de wijze waarop de Nederlandse Staat aan zijn verdragsverplichtingen voldoet is in de jaren vijftig gekozen voor een grondwettelijk systeem in de

artikelen 93 en 94, waarbij rechtstreeks werkende bepalingen van internationaal recht voorrang hebben binnen onze rechtsorde. Het voorstel van de helft van de leden van de staatscommissie om de voorrang van internationaal recht te beperken tot verdragen die niet in strijd zijn met de algemene bepaling die de staatscommissie aan de Grondwet wilde toevoegen, heeft het kabinet ook vanwege de samenhang met die algemene bepaling niet overtuigd.

Ik kom nog bij een enkel los punt. De heer Koole vraagt of er naar het oordeel van de regering goede redenen zijn om het toetsingsverbod te heroverwegen. De staatscommissie heeft hieraan een apart hoofdstuk gewijd. Wij zijn ons er zeer van bewust dat er op dit punt een wijzigingsvoorstel in tweede lezing bij de Tweede Kamer ligt. Het is nog niet helemaal duidelijk of en, zo ja, op welke wijze dat verder gebracht zal worden, maar de regering zal zich na afloop van de parlementaire behandeling beraden op dat voorstel. Wij willen nu niet vooruitlopen op een eventueel oordeel van de regering over de constitutionele toetsing.

De heren Vliegthart en Kuiper hebben gevraagd of het vertrouwen van burgers in onze democratie problematisch is en of een sterkere positie van de Grondwet kan bijdragen aan de oplossing van dit potentiële probleem. Feitelijk begon de heer Kuiper er in zijn eerste vraag ook over. Er zijn heel veel verschillende opvattingen over. Als ik een van de laatste rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau bekijk, is het nog niet zo heel beroerd gesteld met het vertrouwen van heel veel mensen in onze instituten. Ik vond dat een hoopgevend resultaat. Tegelijkertijd betekent dat niet dat wij achterover kunnen leunen en op onze handen kunnen blijven zitten. Wij hebben in het interruptiedebat al vrij uitvoerig stilgestaan bij het al dan niet wijzigen van de Grondwet als bijdrage om burgers een groter of een blijvend vertrouwen in onze democratie te laten hebben. Ik denk dat een debat over de wijziging van de Grondwet op zichzelf daarbij niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

De heer Vliegthart (SP): Ik heb dat rapport ook gelezen. De Nederlandse burger heeft vertrouwen in onze instituties, maar een stuk minder in de dragers van deze instituties. Dat is de andere kant van het verhaal. Dat zou je er volledigheidshalve bij moeten vermelden. Ik denk ook nu dat dit kabinet een wat andere probleemanalyse maakt dan het vorige. Herkent de minister zich daarin? Het vorige kabinet stelde in zijn regeerakkoord duidelijk: er moet gewerkt worden aan vertrouwen van de burger in de democratie. Een van de uitwerkingen daarvan was het instellen van de staatscommissie die moest kijken of wij de Grondwet niet wat weerbaarder konden maken.

Minister Spies: Ik denk dat dit kabinet zich bij uitstek inspannt om dat debat met burgers in onze samenleving aan te gaan en te werken aan dat vertrouwen. Daarbij geldt een beetje het adagium "geen woorden, maar daden". Laat de resultaten die wij noodzakelijk vinden te boeken voor zichzelf

spreken. Dat proberen wij niet alleen door middel van concrete resultaten. Wij proberen dat ook handen en voeten te geven door de manier waarop wij tot besluitvorming komen: open, uitnodigend, met gebruikmaking van kennis en kunde die op tal van plekken in onze samenleving aanwezig is.

De heer Vliegthart (SP): Er kan veel over gezegd worden, maar ik stel vast dat het niet via de weg is van institutionele verhandelingen in het kader van de Grondwet.

Minister Spies: Als de heer Vliegthart nu de straat zou opgaan en een enquête zou houden hoe het vertrouwen van de Nederlandse kiezers in instituties versterkt kan worden, denk ik dat zij niet als eerste antwoord zullen geven het antwoord dat hij net suggereert.

De heer Vliegthart vroeg of de regering van mening is dat, ook als grondrechten internationaal beschermd zijn, er toch meerwaarde is voor overname van deze internationale rechten in de Grondwet. Ik denk dat ik daarop feitelijk al antwoord heb gegeven.

Mevrouw Lokin heeft een, zoals zij het zelf formuleerde, bijna redactioneel voorstel ten aanzien van de artikelen 93 en 94. Dat zal op enig moment zonder meer betrokken kunnen worden in een grondwetsherziening. Ik hecht er wel aan dat het een meer integrale grondwetsherziening kan zijn dan het kabinet nu voornemens is voor te bereiden.

De heer Sörensen heeft erop gewezen dat er geen consensus over bestaat dat er in Nederland in alle opzichten een democratie zou zijn. Hij heeft opmerkingen gemaakt over de bestuurlijke drukte en daarbij verwezen naar de ervaringen in Denemarken met het tweelagenprincipe. Wij proberen soms te lenen van de bureaus, om het maar even zo te zeggen. Op dit moment is er een heel stevige operatie gaande om heel nadrukkelijk in al onze wetgeving te screenen: waar kunnen wij het aantal besluitvormende instanties tot maximaal twee reduceren? Ik denk dat bijvoorbeeld de wetgeving die collega Schultz in voorbereiding heeft ten aanzien van het omgevingsrecht nog voluit dat debat hier in uw Kamer zal voeren.

Dat is echt een majeure opgave, gericht op snelle en transparante besluitvorming, op een zo helder mogelijke duiding van wie uiteindelijk waarover gaat en op beperking van het aantal instanties dat ergens bij betrokken is.

Mevrouw De Boer vroeg, als ik het goed heb begrepen, of verdragen niet slechts een minimale bescherming bieden en daarom subsidiair moeten zijn aan nationale grondrechten. Internationale mensenrechtenverdragen hebben inderdaad als doel om minimumnormen neer te leggen. Landen kunnen vervolgens beslissen of ze in hun nationale rechtsstelsel verdergaande bescherming willen bieden. Wij hanteren de redenering dat de artikelen 93 en 94 de eenieder verbindende verdragsbepalingen rechtstreeks laten doorwerken in onze nationale rechtsorde. Daarmee zijn de internationale grondrechten die aan die criteria voldoen, zeker niet subsidiair van karakter.

De heer Holdijk vroeg wat er op tegen is om de beperkingssystematiek zo aan te passen dat deze meer op internationale teksten aansluit. Door bijvoorbeeld een uitgebreidere opsomming van gronden op basis waarvan beperkingen mogelijk zijn, zou de beperkingsmogelijkheid van de wetgever ook in de Grondwet nader begrensd kunnen worden. Mijn antwoord aan de heer Holdijk is dat de beperkingssystematiek juist van fundamenteel belang is, omdat vrijwel geen enkel grondrecht absoluut is. Er zijn geen voorbeelden waaruit blijkt dat de huidige beperkingssystematiek onwerkbaar is of op enige manier tot problemen leidt bij de bescherming van grondrechten in Nederland. Dit komt mede door de doorwerking van het EVRM en het EU-Handvest. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat aan die beperkingsclausule ook nogal wat onduidelijkheden kleven. Er wordt bijvoorbeeld geen precieze invulling gegeven aan en evenmin worden handvatten geboden voor de toepassing van die clausule. De staatscommissie heeft ook geen definitie van de term "proportionaliteit" aangereikt. Daarnaast is de kernrechtenleer, de idee dat ieder grondrecht een onaantastbare kern heeft, bij eerdere grondwetsherzieningen steeds afgewezen. Ons is niet helemaal duidelijk geworden hoe de suggestie van de heer Holdijk zich verhoudt tot die eerdere afwegingen. In ieder geval hanteert het kabinet de keuzes die ik eerder heb verwoord.

Ik kom tot een afronding. Ik hoop dat duidelijk is geworden dat niet alleen in de Eerste Kamer, maar ook in het kabinet en in ieder geval ook bij deze minister van BZK het belang van de Grondwet als fundament van onze democratische rechtsstaat onomstotelijk vaststaat en buiten elke discussie staat. Het is goed dat we daarop met enige regelmaat reflecteren en ons de vraag stellen of die Grondwet nog steeds voldoende aansluit bij de samenleving van nu. Laten we ons daarbij goed realiseren dat onze Grondwet vrijwel de oudste nog functionerende grondwet ter wereld is. Dat zegt iets. Dat zegt dat onze Grondwet stabiel en stevig is en bestand tegen de tand des tijds. Daar mogen we trots op zijn. Het is dus zaak om buitengewoon secuur om te gaan met het wijzigen van de Grondwet. We hebben daarbij te maken met een maatschappelijke en een politieke realiteit. Op dit moment gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat realiteitszin met zich brengt dat we, gelet op de grote verschillen in opvatting over de diverse voorstellen van de staatscommissie en de diversiteit aan opvattingen tussen kabinet en Kamer en tussen de leden van de Eerste Kamer onderling, nog niet kunnen spreken van een breed draagvlak voor de voorstellen en voor de noodzaak tot wijziging van de Grondwet, met uitzondering van artikel 13.

De heer Engels (D66): De minister vergeet nog het voorstel om het aantal leden van de Staten-Generaal te verminderen. Dat hoort ook bij artikel 13. Is dat voorstel naar de mening van de minister wél "constitutioneel rijp"?

Minister Spies: De heer Engels verwijst naar een eerder debat dat ik vanmiddag met hem voerde.

Het kabinet is voornemens om met voorstellen te komen tot vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers in de Staten-Generaal. Die voorstellen komen niet rechtstreeks voort uit het advies van de staatscommissie. Vergeef mij dus de ommissie dat ik dit zojuist in de conclusie niet noemde.

De voorzitter: Wij wachten die voorstellen met een gerust hart af, mevrouw de minister. Met instemming van de leden gaan wij direct verder met de tweede termijn, want ik heb van de heer Sörensen begrepen dat het echt hard gaan vriezen en dat de pekel zelfs gaat opvriezen. Wij moeten de tijd dus goed in de gaten houden.

**

*N

De heer Koole (PvdA): Voorzitter. Ik ben blij dat wij in de tweede termijn nog een paar algemene punten naar voren kunnen brengen.

Ik heb het idee dat in de tweede termijn de flow van vanmiddag een beetje is verdwenen. Dat heeft niet alleen te maken met de onderbreking -- ook al zal die eraan hebben bijgedragen -- maar ook met de beantwoording door de minister. Die beantwoording was ten opzichte van de beantwoording van de schriftelijke vragen immers eigenlijk een herhaling van zetten. De minister is betrekkelijk weinig ingegaan op het feit dat de Grondwet weliswaar primair een staatsrechtelijk juridisch document is, maar ook een andere betekenis heeft. Daar begon ik vanmorgen mee toen ik die film aanhaalde met Michael Douglas, waarin hij als president zijn dochter voorleest en zegt dat de Amerikaanse grondwet "is about who we are and what we want". Ik had gehoopt dat wij aan het eind van dit debat op z'n minst een beetje in de richting zouden schuiven van die Amerikaanse situatie, hoewel die voor de rest helemaal niet vergelijkbaar is. Dit betekent dat ik op z'n minst had gehoopt om van de regering niet alleen te horen dat de Grondwet belangrijk is -- dat wordt wel bevestigd -- maar ook dat er in ieder geval een stapje zou worden gezet in haar maatschappelijke betekenis, dus niet alleen als juridisch en staatkundig document. De minister zegt dat er, als je dat doet, eerst een algehele grondwetsherziening moet plaatsvinden voordat je zover komt. Volgens mij wordt verandering daarmee zo moeilijk dat dit uiteindelijk niet doorgaat. Dat betreurt ik. Waarom zegt de minister niet dat er, naast de juridisch-staatkundige noodzaak, ook een belangrijke maatschappelijke noodzaak is? Zij haalde Tjeenk Willink aan, die heeft gezegd dat wij de Grondwet moeten leren kennen. Dat is veel te weinig. Bij de beantwoording van vragen sprak de minister terecht over de educatie, de Grondwet, ProDemos en allerlei initiatieven. Dat waarden wij zeer, maar waarom zou de minister in de Grondwet ook niet een algemene bepaling kunnen opnemen -- of daar in ieder geval over willen nadenken -- waarin staat "who we are and what we want"? Wij zijn een democratische rechtsstaat. En als wij dat niet zijn -- dat zeg ik tegen de heer Sörensen -- is

dat in ieder geval wat wij willen zijn, "what we want". Dat wil ik uitdragen. Wij vragen van inburgeraars in Nederland dat zij ook de Grondwet kennen. Als zij die zouden moeten samenvatten, moeten zij niet door alle reeksen grondrechten en bepalingen over de monarchie enzovoorts heen. Nee, het gaat om: wat zijn wij? Een democratische rechtsstaat. Dat is niet een verandering, want dat staat impliciet al in de Grondwet. Het is alleen expliciteren waarvoor je staat. Dat zou ik heel mooi gevonden hebben. Dat ontbreekt en dat is jammer, want ik denk dat het maatschappelijk debat over het belang van de Grondwet daardoor niet echt vaart krijgt.

Ik heb nog twee andere puntjes. Het eerste kleine puntje betreft de beantwoording van mijn vraag over 1917. De minister zei dat het in 1917 ook ging om beslechting van conflicten; dat is de beroemde pacificatie. Ik haalde dat echter aan om aan te geven dat je voor een grondwetswijziging niet altijd noodzakelijkerwijs moet beschikken over een duurzame meerderheid of over een gebrek aan verdeeldheid. In en voor 1917 was de samenleving zwaar verdeeld, maar ondanks die verdeeldheid kon men komen tot een grondwetswijziging door belangen uit te ruilen. Als nu bij allerlei voorstellen van de commissie het criterium wordt gehanteerd dat er voor een grondwetswijziging eerst een grote consensus moet zijn, als het kan gedeeltelijk al vastgelegd in regelgeving, is dat een heel nieuw soort criterium dat de status quo bevestigt. Dat vind ik erg jammer. Vandaar dat ik dat voorbeeld van 1917 aanhaalde.

De minister erkent dat de Europese rechtsorde een rechtsorde sui generis is, een eigenstandige rechtsorde. Zij ziet echter niet in waarom je dat apart als punt in de Grondwet zou moeten opnemen, naast de internationale rechtsorde. Zij ziet niet de toegevoegde waarde daarvan. Als je dat zo ziet, zou je zeggen dat Nederland net zo goed ergens in Canada had kunnen liggen. Dat is immers ook onderdeel van de internationale rechtsorde. Wij liggen echter niet zomaar ergens, wij liggen in Europa. In debatten in Nederland wordt heel vaak aan Europa gerefereerd. Op ons paspoort staan de sterren van Europa. Dat is een staatkundige realiteit die sinds de jaren vijftig geldt. De minister hanteert zelf als criterium voor een grondwetswijziging dat zaken die bestendig en duurzaam zijn gebleken en die van staatkundige betekenis zijn, herkenbaar moeten zijn in de Grondwet. Dan moet dat ook direct duidelijk zijn voor de Nederlandse burgers die de Grondwet lezen, voor de dochter van premier Rutte die wellicht ook een keer die de Grondwet samen met hem leest. Het moet er in staan. Het is toch een beetje vreemd om te zeggen dat het onderdeel van de internationale rechtsorde is en het specifieke punt van de Europese rechtsorde, dat zo belangrijk is geworden voor Nederland, helemaal niet te erkennen? Ik vind het vreemd dat de minister daar geen toegevoegde waarde in ziet.

Ik waardeer het dat de minister met ons het debat is aangegaan vandaag. Ik hoop dat wij in haar beantwoording in tweede termijn nog een

stapje verder kunnen gaan om het belang van de Grondwet verder te onderstrepen.

De voorzitter: Dank u wel. Het stukje uit de handelingen over de dochter van minister-president Rutte, zullen wij hem toesturen.

**

*N

De heer Vliegthart (SP): Voorzitter. Ik heb twee dochters, van een en drie jaar. Het is opmerkelijk hoe die dingen leuk vinden waarvan ik dacht dat ze die niet interessant vonden. Er is dus nog hoop. Ik ga eens oefenen met ze. Ik ga eens kijken of zij de Grondwet wel kunnen waarderen, maar ik geef het weinig kans.

Ik dank de minister voor haar beantwoording in eerste termijn. Het was haar vuurdoop. Dat toch wel. Ik heb het nog eens nagevraagd: het waren twee of drie minuutjes die zij over de BES-eilanden heeft mogen spreken. Dit was toch wel het eerste grote debat. Ik moet zeggen dat zij antwoordt op vriendelijke toon en dat zij haar best doet om alle vragen te beantwoorden. Daarvoor past dank. Als wij de heer Donner nog gehad hadden, hadden wij waarschijnlijk wat meer cabaret gehad. Dan had hij nog gezegd dat wij het verkeerd zagen. Dat was meestal een van zijn openingszinnen, vooral richting de heer Engels. Tegen mij kon hij er ook wat van. Ik heb dat deze minister niet horen zeggen. Volgens mij heeft zij daar een goede start mee gemaakt. Vriendelijkheid doet ertoe.

Ik stel echter tegelijkertijd vast dat zij inhoudelijk ongeveer hetzelfde heeft gezegd als haar voorganger. Wat dat betreft was de gedachte die de heer Engels vanmorgen uitte, namelijk dat die toon in de beantwoording van de schriftelijke vragen toch ietwat anders was, misschien wat overdreven. Wellicht was de wens de vader van de gedachte.

Ik wil graag op twee dingen terugkomen. Het eerste is de probleemanalyse van de regering. De minister zou dichter bij de analyse van de SP komen, als zij zou zeggen: als wij onze democratie weerbaarder willen maken, is de weg via de Grondwet waarschijnlijk niet de meest kansrijke. De staatscommissie heeft gezegd dat er in principe niets mis is met onze Grondwet. Mevrouw De Boer zei al: het huis zal niet instorten. Dat is volgens mij terecht. Tegelijkertijd beveelt de staatscommissie wel aan -- dat zeg ik ook tegen mevrouw Lokin -- om de verfpot eens tevoorschijn te toveren om de boel eens een likje verf te geven en hier en daar eens wat spijkertjes in de muur te slaan zodat wij wat verder kunnen. De reactie van de regering is: de verf is duur en wie weet ga je ermee kliederen, dus moeten wij dat maar niet doen. Dat is eerder een gebrek aan vakmanschap dan dat er niets zou moeten gebeuren, zeg ik tegen de minister.

Ik zou met de heer Koole de minister willen uitdagen om de aanbevelingen van de staatscommissie serieus te nemen. Ik weet dat de heer Engels zo met een motie komt over de algemene bepalingen. Die zullen wij van harte

ondersteunen, vooral omdat de staatscommissie in die algemene bepaling het concept van menselijke waardigheid zo'n centrale plek geeft. Dat is een van de drie uitgangspunten van mijn partij. Als wij vanavond hier een derde van het hele beginselprogramma van de SP over het voetlicht kunnen brengen, zou ik daar meteen voor tekenen.

De minister heeft gezegd dat het allemaal wat onduidelijk is wat die menselijke waardigheid is. Zij stelt dat het begrip multi-interpretabel is en dat wij er verschillende kanten mee opkunnen. Ik zou andersom willen beginnen. Die algemene bepaling wordt uitgewerkt in de Grondwet. Natuurlijk is elk begrip dat zomaar ergens gedropt wordt voor meerdere uitleg vatbaar. Daarvoor hebben wij de wetsgeschiedenis, het publieke debat en het politieke debat. Daarin kunnen wij uiteindelijk uitkristalliseren wat menselijke waardigheid nu betekent. Dat is niet zo maar een begrip, zou ik tegen de minister en mijn collega's willen zeggen. Het is niet voor niets dat het Europees Hof, waar wij vanmiddag over spraken, stelt: the very essence of the Convention -- dat gaat over het EVRM -- is respect for human dignity and for human freedom. Het is een van de kernbegrippen van onze internationale rechtsorde. Die internationale rechtsorde hebben wij volgens artikel 90 te bevorderen. Ik ben het zeer eens wat de minister daarover zegt, namelijk dat het een opgave is waarmee wij in de jaren vijftig zijn begonnen en die wij moeten voortzetten. Daar past dan ook iets bij van menselijke waardigheid. Het zou in die zin erg goed zijn als de minister die op een of andere manier in de Grondwet zou kunnen opnemen. Dat kan conform het voorstel van de heer Engels. Het kan echter ook door eens te kijken of wij het een plek kunnen geven in de Grondwet, juist omdat het zo'n centrale waarde is in ons debat.

Ik kom nu op mijn tweede punt. Dit debat heeft een rare geschiedenis. Er is al heel veel gesproken over dit onderwerp. Wij hebben al eerder gehoord over de Conventie. Vandaag hebben wij gesproken over de staatscommissie. Het is iets wat een lange adem vergt. De minister stelt dat wij er trots op kunnen zijn dat wij als sinds het begin van de negentiende eeuw een Grondwet hebben en daarmee een van de oudste nog functionerende grondwetten. Ik zie de heer Engels al denken dat het ook komt door de politieke onwil om de Grondwet te veranderen. De waarheid ligt waarschijnlijk ergens in het midden. Wij kunnen er inderdaad mee uit de voeten. De boel zal niet instorten. Het zou echter toch wijs zijn wanneer de regering die verfpot ter hand zou nemen en even zou kijken waar aangestipt en gelakt moet worden en waar een spijker in de muur moet worden geslagen. Dat lijkt mij een veel productievere manier om met de Grondwet om te gaan dan om onze volksvertegenwoordiging met een derde te amputeren.

*N

De heer Engels (D66): Voorzitter. Ik heb vanmorgen heel veel tijd gekregen, dus ik zal nu

proberen om het zo kort mogelijk te houden. Ik zal niet meer op alle punten ingaan.

Ik dank de minister voor haar beantwoording. Helaas is het, zoals de heer Koole al vaststelde, een herhaling van zetten geworden. Ik heb mij inderdaad vergist. Dat geef ik ruiterslijk toe. Dat komt zelden voor, maar ik moet het nu eerlijk bekennen. Ook deze minister -- ik kan geen andere conclusie trekken, een trieste conclusie vanuit het oogpunt van mijn fractie -- wil volstrekt de status quo met betrekking tot de politieke bestel, de politieke cultuur en uiteindelijk ook de Grondwet handhaven, omdat die de bestaande situatie geweldig faciliteert. In die context wordt de Grondwet als probleemloos door de minister neergezet. Ik kan geen andere conclusie trekken dan dat dit een volstreekte ontkenning is van een toch bestaande constitutionele armoede. Het is een gemiste kans. Het zijn verloren jaren, nu wij het laten bij het enkele voorstel van de staatscommissie en een eigen voorstel van het kabinet waar ik verder niet meer op zal ingaan.

Ik ben wel blij dat de minister nog een verdienstelijke hersteloperatie heeft uitgevoerd in de richting van de staatscommissie. Daarmee is duidelijk geworden dat het kabinet eenvoudigweg een andere politieke insteek heeft dan het vorige kabinet en met die insteek kijkt naar de voorstellen van de staatscommissie.

Ik ga niet meer in op alle argumenten die zijn herhaald voor het niet overnemen van voorstellen. Ik kom toe aan het enige punt waaraan ik veel aandacht heb besteed, namelijk de algemene bepaling. De minister heeft herhaald dat er geen urgentie is wat het kabinet betreft. Voordat wij tot het opnemen van een dergelijke bepaling overgaan, moet er volgens haar een fundamenteel debat worden gevoerd over de waarde, de betekenis en de plaats van de Grondwet. Er is geen enkele reden om na te denken over een mogelijke functieverandering als gevolg van het opnemen van een algemene bepaling, omdat daarmee niets anders wordt beoogd dan een codificatie van de bestaande situatie, namelijk dat Nederland ook een democratische rechtsstaat is. Wij hebben dat allemaal, inclusief de minister, onderschreven. Er is dus geen enkele fundamentele studie of zelfs een staatscommissie voor nodig om dat in perspectief te plaatsen. De vraag of dat zou kunnen betekenen dat wij een discussie krijgen over de rangorde van grondwettelijke bepalingen is vaker opgeworpen ten aanzien van artikel 1 en grondrechten in het algemeen. Elke keer is de conclusie geweest dat het geldend staatsrecht is dat een grondwet per definitie geen rangorde kent. Dat zal dus ook gelden voor een eventuele algemene bepaling en zelfs, mogelijkerwijs, voor een preambule, als die er ooit zou komen. Dat is een weerlegging die geen enkele betekenis heeft.

Vervolgens is wel de opmerking van de minister van belang dat de betekenis van de door de staatscommissie voorgestelde bepaling op een aantal onderdelen problematisch kan zijn. Daarom zal ik zometeen ook in mijn motie voorstellen dat wij even de tijd nemen om na te denken over een

bepaling die zo consistent en samenhangend mogelijk tot zo min mogelijk interpretatieverschillen leidt. Een aantal suggesties is hier vanavond wel gepasseerd, zoals het punt van mogelijke strijdigheid met bestaande bepalingen over de democratische rechtsstaat, waarvan ik overigens geen voorbeeld zou kunnen noemen. De minister zegt dat ze er zijn, maar dan zouden we er ook wel goed naar kunnen kijken om dat te voorkomen.

Ook de interpretatieve functie van zo'n algemene bepaling is er helemaal niet, want het is puur het vastleggen van de situatie die wij nu kennen. Het uitleggen van de Grondwet is niet alleen afhankelijk van die ene bepaling. Dat is iets wat een rechter wel mag ten aanzien van lagere regelgeving maar niet ten aanzien van een wet. Hoe dit alles ook zij, de minister wil niet bewegen en gaat geen initiatieven nemen, dus zie ik mij gedwongen een motie in te dienen, waarvan ik de eer heb die aan de voorzitter te overhandigen namens een aantal andere woordvoerders.

*M

De voorzitter: Door de leden Engels, Koole, Vliegenthart, Thom de Graaf, De Boer, Kuiper en Sörensen wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat een grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de Staat;

overwegende, met de regering, dat de Grondwet het fundament vormt van de democratische rechtsstaat, alsmede voor de grondslagen en verworvenheden daarvan;

overwegende, met de regering, dat de democratische rechtsstaat het kader biedt voor wetgeving, beleid en individueel rechtsherstel;

overwegende, met de regering, dat de Grondwet, als primair juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel, de essentialia daarvan dient uit te drukken;

overwegende dat één van de voorstellen van de Staatscommissie Grondwet zich richt op het opnemen van een zogeheten algemene bepaling, waarin een aantal fundamentele beginselen van rechtsstaat en democratie meer expliciet tot uitdrukking wordt gebracht;

van mening dat het op grond van vorenstaande overwegingen van belang is om nader te bezien in hoeverre en op welke wijze in de Grondwet het uitgangspunt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, c.q. behoort te zijn, kan worden vastgelegd;

verzoekt de regering, met inachtneming van het advies van de staatscommissie en van de kabinetsreactie, vóór 1 oktober 2012 een voorstel te (doen) ontwikkelen voor de formulering van een algemene bepaling in de Grondwet, waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, zo mogelijk uitgewerkt dan wel aangevuld met nadere voorschriften,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter B (31570).

**

*N

De heer Sörensen (PVV): Voorzitter. Wij gaan binnenkort met elkaar over cultuur praten. Laat ik vooropstellen, mevrouw de minister, dat u het wat ons betreft voortreffelijk hebt gedaan, maar een groot gedeelte van mijn betoog was niet zozeer tegen u gericht maar tegen mijn collega's uit de Eerste Kamer. Daarvoor mijn verontschuldigen!

Het gaat ons dus ook niet zozeer om de functie. Ik heb het uitgebreid gelezen. Wij hebben de gelegenheid aangegrepen om eens te kijken naar de inhoudelijke veranderingen van de Grondwet omdat wij vinden dat dat hard nodig is. Ik hoop dat ik dat duidelijk heb gemaakt. Als ik dan hoor dat het Centraal Planbureau stelt dat de bewoners van ons land wel vertrouwen hebben in de instituties maar niet in ons, want wij zijn die politici die het uitvoeren, dan hebben wij dus een heel groot probleem. Dat is nu precies het probleem dat ik wilde aankaarten. Dat is de reden waarom ik dit aan de orde heb gesteld. Ik zal dat voortdurend doen totdat wij er eens echt een uitgebreid debat met elkaar over gaan voeren hoe wij dat wantrouwen -- want dat mag je toch wel zo noemen -- bij de bevolking jegens politici kunnen wegnemen, of in ieder geval kunnen proberen dat weg te nemen.

Wat ik verder wilde zeggen -- daarover ben ik zeer tevreden dat de regering dat heeft gedaan - is dat er over de Europese rechtsorde niets is opgenomen in onze Grondwet, om de eenvoudige reden dat in mijn fractie het Nederlands recht boven de Europese rechtsorde staat. De Europese rechtsorde is pas van later datum. Onze wetgeving, wordt wel gezegd, dateert uit het begin van de negentiende eeuw, maar natuurlijk al van ver daarvoor was Nederland het land in de Verlichting met vrijheid van meningsuiting en vrijheid van drukpers, een voorbeeld in heel Europa. Wij hebben daarop ons rechtssysteem gebaseerd. Het zijn de Europese landen die Nederland als voorbeeld hebben genomen. Wij zijn niet over één nacht ijs gegaan. Dat is de reden waarom wij zeggen dat het Nederlandse recht centraal staat. Het is ook voor 100% op Nederland gericht en georiënteerd. Nogmaals, met alle respect voor Denen, Letten en Oostenrijkers, zij hebben voor hun land een uitstekend wetssysteem gemaakt en wij voor het onze, en zo moeten wij dat houden.

De heer Vliegthart (SP): De heer Sörensen begon mooi. Die analyse delen wij. Het probleem zit niet bij de instituties maar bij de inwoners. Daar moeten wij werk van maken. Daarbij zijn u en ik allebei aan zet. Maar daarna ging u verder en zei u dat de Nederlandse rechtsorde voorgaat. Betekent dat nu impliciet dat als het aan u ligt artikel 90 van de Grondwet wordt geschrapt, waarin wordt gesteld dat Nederland een bijdrage dient te leveren aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, net als de artikelen 93 en 94, die zeggen dat internationaal recht voor nationaal recht gaat? Begrijp ik dat goed?

De heer Sörensen (PVV): Nederland heeft -- dat heb ik ook willen betogen -- al vanaf de zeventiende eeuw een bijdrage geleverd. Wij zijn het eerste land dat in opstand is gekomen tegen een autoritaire vorst en tegen een autoritair religieus systeem. Daar blijven wij gewoon mee doorgaan.

*N

Mevrouw De Boer (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik wil even benoemen dat ik de eerste termijn van de Kamer een heel prettige discussie vond. Daar werd een goede inhoudelijke inbreng geleverd met toekomstgerichte ideeën en werd serieus over de Grondwet gesproken.

De reactie van de minister daarentegen vond ik nogal teleurstellend. Zoals ik in de eerste termijn ook al aangaf, is de indruk: het kabinet wil niet and that's it. Die indruk heb ik nog steeds. Wat mij trof is dat de minister aangaf geen discussie te willen voeren over de maatschappelijke functie van de Grondwet maar over de inhoudelijke voorstellen van de commissie, en dan vervolgens als het over inhoudelijke voorstellen van de commissie gaat zegt: daar zijn wij het niet mee eens, want wij hebben een andere visie op de maatschappelijke functie van de Grondwet. Dan maak je natuurlijk iedere discussie onmogelijk als je het dan niet over die maatschappelijke functie wilt hebben.

Wij vinden het teleurstellend dat het kabinet zo op de rem staat en geen verbeteringen wil aanbrengen; niet dat likje verf en die spijker wil aanbrengen, om nog maar even in die beeldspraak te blijven. Wij ondersteunen de motie die zojuist door de heer Engels is ingediend. Ik weet dat ook mevrouw Lokin straks nog met een motie gaat komen, die wij ook zullen steunen, in de hoop om nu toch enige beweging teweeg te brengen bij het kabinet. Verder ben ik bang dat wij moeten wachten op betere tijden om de discussie over onze Grondwet echt verder te helpen.

*N

De heer Kuiper (ChristenUnie): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor de zorgvuldige beantwoording. Alles kwam keurig terug, maar ook ik kan een gevoel van teleurstelling niet geheel onderdrukken over het resultaat van dit debat. Ik vind dat het kabinet zichzelf eigenlijk tekort doet,

zelfs als het zegt dat het reageert op het advies van de Staatscommissie Grondwet, want die heeft ook nog zelf aangegeven dat zij het ook wel degelijk heeft gehad over de functie en de betekenis van de Grondwet, bijvoorbeeld in de formulering dat als in de politiek, het wetgevingsproces en de rechtspraak de Grondwet daadwerkelijk als fundamenteel toetsingskader fungeert de Grondwet ook een belangrijke rol kan spelen in het publieke debat of bijvoorbeeld in sociale, politieke en economische vraagstukken. In dat verband spreekt men niet alleen over het herzien van de Grondwet maar ook over het aanvullen ervan, dus ook het toevoegen van nieuwe elementen aan die Grondwet.

Wij hebben nu zo weinig gehoord over wat het kabinet daarop wil doen, zelfs als het kabinet zegt: wij reageren alleen maar op het advies van de staatcommissie. Die heeft het dus wel degelijk gehad over inspanningen die te plegen zijn, zelfs zonder grondwetsherziening, om de Grondwet een centrale plek te geven.

Ik wil dit opgemerkt hebben in de hoop dat er bij het kabinet toch blijvend sprake zal zijn van die toewijding aan die functievergroting van de Grondwet.

Onze fractie steunt de motie-Engels en waardeert dat die is ingediend. Ik zie haar ook als een draad naar de toekomst om dit debat te kunnen voortzetten. Ik steun de motie, al heb ik aangegeven dat voor mij een preambule in zekere zin een belangrijker instrument is dan de algemene bepaling. Ik steun echter de gedachte achter de motie-Engels. Als het kabinet dit gaat doen en met een voorstel over een formulering komt, verzoek ik het kabinet ook te overwegen of dat met een preambule zou kunnen gebeuren. Dit is een verzoek van mij, maar ik mocht dit van de heer Engels zeggen. Over het algemeen gaat het dus over de kop van de Grondwet. Daarin zou toch iets meer uitdrukking kunnen worden gegeven aan de staatkundige identiteit van Nederland. Dat past volgens mij geheel in de formulering dat het niet alleen gaat om herziening van de Grondwet, maar ook om het aanvullen van de Grondwet ter versterking van haar betekenis.

*N

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar duidelijke uiteenzetting en voor de beantwoording van alle vragen. Ik kan mij vinden in haar stelling over de punten die ik zelf naar voren heb gebracht. Zo heeft de redactionele wijziging niet de allergrootste prioriteit. Mijn fractie hecht er echter wel aan om in artikel 17 of elders in de Grondwet toch een algemeen recht op een eerlijk proces bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter op te nemen. Daartoe dien ik de volgende motie in.

*M

De voorzitter: Door de leden Lokin-Sassen, Swagerman, Holdijk, De Boer, Vliegthart, Engels, Kuiper en Koole wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de voorstellen van de Staatscommissie Grondwet;

overwegende dat de Staatscommissie Grondwet unaniem heeft geadviseerd tot opnemings in de Grondwet van een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter;

overwegende dat een dergelijk algemeen recht niet in onze Grondwet is gewaarborgd, noch in artikel 6 EVRM, dat immers slechts ziet op burgerlijke en strafzaken;

overwegende dat in artikel 47 van het EU-Handvest weliswaar een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdige rechter is opgenomen, maar dat dit slechts is gewaarborgd voor zover het Unierecht betreft;

overwegende dat een recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter niet beperkt behoort te blijven tot burgerlijke en strafrechtelijke zaken noch tot Unierecht, maar -- mede gelet op de opkomst van de bestuurlijke boetes, de afdoening door het OM van bepaalde overtredingen, de op handen zijnde reorganisatie van de gerechtelijke kaart en de voorstellen tot kostendekkende griffierechten -- voor alle rechtsgebieden grondwettelijk verankerd behoort te zijn;

dringt er bij de regering op aan, in de Grondwet een artikel op te nemen, waarin een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter C (31570).

**

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Voorzitter. De motie wordt bijna Kamerbreed gesteund. De PVV-fractie beraadt zich nog; zij moet nog even met de achterban overleggen. Ik houd het hierbij.

*N

De heer Swagerman (VVD): Voorzitter. Ook de VVD-fractie bedankt de minister voor de heldere en adequate beantwoording van de vragen die zijn gesteld. Ik ben erg gelukkig met het feit dat de minister heeft toegezegd ook naar een mogelijke aanpassing van artikel 7 van de Grondwet te kijken. Wat wijzigingen betreft zou het daarbij volgens de VVD-fractie moeten blijven.

Mijn fractie is van mening dat het debat dat nu in de Kamer is gevoerd, en ook de suggestie die ligt in de motie van de heer Engels, buitengewoon sympathiek zijn. Toch vinden wij dat een en ander op dit moment niet zou moeten leiden tot een wijziging van de Grondwet. Het debat over de democratische rechtsstaat moet je blijven voeren.

Daarbij moet je het echter niet hebben over de inhoud van de Grondwet. Het moet gaan over een educatieve manier. Misschien moet dat debat wel worden gevoerd in de straten, op de pleinen en in de cafés. Het debat moet je niet voeren terwijl je het over de inhoud van de Grondwet hebt. Dat zou namelijk een interpretatieve uitwerking hebben die als het ware over de hele Grondwet heen "sproeiert". Daarom is dat volgens mijn fractie op dit moment te ingewikkeld. Enerzijds bewijst het Verenigd Koninkrijk dat je zonder grondwet kunt functioneren. Dat wil overigens nog niet zeggen dat je geen grondwet nodig hebt. Een grondwet is zeer essentieel. Anderzijds is de wijziging op een zeer zorgvuldige, eenduidige, stabiele en rijpe wijze noodzakelijk. Daarom kan mijn fractie de motie van de heer Engels c.s. niet steunen.

Dat ligt anders bij de motie van mevrouw Lokin c.s. Dat heeft de volgende reden. De minister sprak over een sobere Grondwet die open is naar de toekomst. Die woorden spraken ons zeer aan. In deze Grondwet wordt al gebruikgemaakt van bepaalde artikelen. Daarbij kun je als het ware een luikje openen en dingen verduidelijken. Dat is tot uitdrukking gebracht in de motie van mevrouw Lokin. Wij zijn van mening dat over een essentieel punt, namelijk de toegang tot de rechter, nadere uitleg moet worden gegeven. Ik doel op het eerlijk proces. Uit zo'n nadere uitleg zou toegevoegde waarde kunnen voortkomen. Wij hebben het dan over technische wijzigingen onder luikjes die reeds in de Grondwet zijn opgenomen. Laten wij echter op dit moment geen luikjes toevoegen.

*N

Minister Spies: Voorzitter. De heer Vliegthart had het over een vuurdoop. Ik denk dat ik de Kamer moet danken voor deze vuurdoop. Kun je je een mooier onderwerp voor zo'n vuurdoop wensen dan de Grondwet? Ook geldt echter dat een aantal leden teleurgesteld zegt te zijn over het verloop van het debat. Uiteraard ben ik ook teleurgesteld, want wij hebben elkaar op een aantal punten niet kunnen overtuigen met argumenten.

Ik wil een kanttekening maken bij het algemene gevoel van mevrouw De Boer dat het kabinet niet zou willen. Nee, volgens mij heeft het kabinet op basis van argumenten een standpunt verwoord dat door sommige leden van de Kamer wordt gedeeld, maar door andere leden niet. Er is geen sprake van onwil en wij zijn ook niet over één nacht ijs gegaan. Nee, het kabinet vindt dat er heel goede argumenten zijn om de Grondwet in ons constitutionele bestel de plaats te laten hebben die de wet op dit moment al heeft. De heer Engels had het over een herhaling van zetten. Dat er op onderdelen sprake is van zo'n herhaling van zetten, beschouw ik maar als een compliment. Immers, als er sprake is van een herhaling van zetten, is de minister van Binnenlandse Zaken in ieder geval consistent. Dat is ook wat waard. Het zou heel bijzonder zijn als de toon van het debat vandaag heel anders was geweest dan de toon van de schriftelijke antwoorden die ik de leden rond het weekend heb doen toekomen.

In feite spitst het debat zich op dit moment erg toe op de vraag of er een algemene bepaling in de Grondwet moet worden opgenomen. Wij hebben hierover al veel argumenten gewisseld. Ik stipuleer er in ieder geval nog twee, en daarbij richt ik mij met name op de heer Engels. Hij zegt dat een algemene bepaling niet interpretatief behoeft te zijn. Dat is echter precies wel wat de staatscommissie doet. Die commissie vindt dat als dit niet interpretatief is, je een heel eind in de richting komt van de voorkeur die de heer Kuiper heeft. De heer Kuiper stelt voor om een met de algemene bepaling vergelijkbare tekst in de vorm van een preambule op te nemen. Zo'n algemene bepaling of zo'n preambule past naar de opvatting van deze minister niet bij de rol en de functie van de Grondwet. Het is een staatkundig basisdocument dat een politiek stabiliserende functie heeft en niet, zeg ik in de richting van de heer Engels, een maatschappelijk educatieve. Dat maakt dat ik de motie van de heer Engels, ondersteund door velen in de Kamer, ontraad.

De heer Engels (D66): Voor de goede orde, voorzitter. Ik steun de laatste opmerking van de minister, want de Grondwet is niet primair bedoeld voor educatie en dergelijke. Dat is iets van het vorige kabinet. Ik heb in mijn motie proberen uit te drukken dat de staatscommissie wellicht met het voorstel voor een algemene bepaling de nadruk wilde leggen op een interpretatieve functie ook voor andere bepalingen van de Grondwet, maar dat is niet terug te vinden in mijn bijdrage. Het gaat mij puur om codificatie van de bestaande situatie, want grondwetsbepalingen vragen een methode van rechtsvinding die so wieso al heel ingewikkeld en heel bijzonder is. Dat motief ligt echter niet ten grondslag aan de motie. Ik begrijp dat de minister die ontraad, maar de intentie heeft met die veronderstelling helemaal niets van doen. Dat mag zo zijn geweest bij de staatscommissie, maar niet bij mij.

De heer Koole (PvdA): Voorzitter, in aanvulling hierop. Ik dank de minister voor haar beantwoording, maar in haar laatste antwoord stelde zij dat de Grondwet een staatkundig juridisch document is. Het woordje "primair" liet zij toen weg, maar in haar eerdere beantwoording gebruikte zij dat woordje wel. Dat is echter de crux. Het is primair een staatkundig juridisch document. Dat betekent dat dit in de Grondwet vooropstaat, maar het betekent niet dat dit het enige is. Dat heeft het woordje "primair" in zich. Om de andere zaken, die weliswaar niet primair zijn, maar wellicht secundair, bijvoorbeeld het maatschappelijk belang, te onderstrepen, is zo'n algemene bepaling, die inderdaad codificeert wat al impliciet in de Grondwet zit, maar daardoor nog eens wordt geëxpliciteerd, heel zinvol. Je maakt dan ook in de richting van de maatschappij kenbaar en duidelijk dat Nederland expliciet een democratische rechtsstaat is. Het is dus primair een staatkundig juridisch document, maar niet uitsluitend.

Minister Spies: Dank voor de explicitering van beide heren. Het woord "primair" vergat ik inderdaad, maar misschien heeft dat met het tijdstip te maken en met de afgelopen 48 uur, want die waren in termen van werktijden niet helemaal Arbo-conform, gebiedt de eerlijkheid te zeggen. Ook in mijn eerste termijn heb ik het woord "primair" echter heel nadrukkelijk een aantal keren gebruikt. Ook die consistentie onderstreep ik graag. In antwoord op wat de heer Koole aangeeft, voel ik mij wat betreft het gestelde over de algemene bepaling meer thuis bij de argumenten van de heer Swagerman -- Ik sluit mij daar korthedshalve ook bij aan -- om op dit moment niet te kiezen voor het codificeren in de vorm van een algemene bepaling, omdat codificatie ons niet per se een grotere dienst bewijst dan nu het geval is, hoezeer wij de waarden erachter ook erkennen en als uitgangspunt hebben.

In de richting van de heer Sörensen merk ik op dat wij blij mogen zijn dat het vertrouwen in instituties in ons stelsel nog heel behoorlijk is, maar dat wij ons er ook heel goed rekenschap van moeten geven dat het vertrouwen in individuele politici en individuele bewindspersonen behoorlijk te wensen overlaat. Dat vergt van ons allen een houding en gedrag waardoor wij dat vertrouwen wellicht meer verdienen dan nu het geval is. Met de heer Sörensen ben ik wel van oordeel dat alleen een debat over de wijziging van grondwetsherziening of ambities of activiteiten om te komen tot een grondwetsherziening niet per se bijdragen aan dat grotere vertrouwen in individuen. Hij en ik willen natuurlijk allebei dat dit groeit.

Ik kom dan bij de motie over artikel zeventien van mevrouw Lokin. Ik heb in eerste termijn geprobeerd om aan te geven dat het recht op een eerlijk proces ook buiten het EU-recht al voldoende is gewaarborgd. De jurisprudentie op dat punt en de rechtspraktijk heb ik er ook bij betrokken. Ik blijf bij mijn oordeel dat artikel zeventien op dit moment niet hoeft te worden aangepast. Ik moet ook deze motie ontraden.

Mevrouw Lokin-Sassen (CDA): Voorzitter. Ik hecht niet per se aan een formulering in artikel zeventien. Ik heb de motie zorgvuldig geformuleerd in dat opzicht. Wat mij betreft mag het eventueel ook in een apart artikel in de Grondwet worden opgenomen. Ik blijf wel bij mijn standpunt dat het algemeen recht van een eerlijk proces niet in onze Grondwet is opgenomen.

Minister Spies: Voorzitter. Ik eindig met een vraag in uw richting over hoe nu verder. Wij hebben hier vandaag een beleidsdebat gevoerd over het advies van de staatscommissie en de kabinetsreactie daarop. Een soortgelijke motie, zoals mevrouw Lokin heeft ingediend, is in de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling van de begroting Veiligheid en Justitie ingediend en verworpen. Wij hebben op 29 februari ook nog een debat in de Tweede Kamer over dit advies en de kabinetsreactie daarop. Hoe nu verder als dit kabinet in de ongemakkelijke situatie zou komen te verkeren dat er in de Eerste Kamer een motie wordt aangenomen die in de Tweede Kamer wordt verworpen? Dat wordt een

ingewikkelde, dus ik leg die vraag open aan u voor, voorzitter. Ik weet even niet hoe dan te handelen. Die situatie zou zich kunnen voordoen aan de hand van het concrete voorbeeld van de begroting Veiligheid en Justitie, de motie van mevrouw Lokin en het aanstaande debat in de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp.

Sluiting 20.58 uur.

De heer Sörensen (PVV): Voorzitter. Mag ik het volgende opmerken. De PVV-fractie heeft duidelijk gesteld dat de Tweede Kamerfractie op een democratischere wijze is verkozen dan de Eerste Kamerfractie. Mocht zich die situatie voordoen, dan zullen wij ons conformeren aan het standpunt van de Tweede Kamerfractie.

De voorzitter: Dat laten wij dan voor de PVV-fractie. De minister heeft zich tot de Voorzitter gewend. Er bestaat geen conflictenrecht in ons land voor wat betreft de relatie tussen Eerste en Tweede Kamer op dit punt. Wij hebben nog niet zo lang geleden eenzelfde situatie gehad, waarbij aan de overkant een motie niet is aangenomen en hier wel. Om het maar kort te zeggen, dat is het probleem van de regering en niet van deze Kamer. Misschien mag ik hieraan toevoegen dat waar deze Kamer fungeert als chambre de reflection en wij over het algemeen gewend zijn om wat dieper te graven dan onze collega's aan de overzijde, een aangenomen motie wellicht een aardige handreiking kan zijn voor het debat dat u later met de Tweede Kamer zult voeren. Laat ik het echter voorzichtig formuleren, want anders krijg ik ruzie met mijn collega aan de overzijde. Het is en blijft een afweging die het kabinet zal moeten maken. U weet hoe het kabinet met moties kan en soms moet omgaan.

**

Minister Spies: Ik zal niet klikken, mijnheer de voorzitter, maar ik dank u zeer voor dit antwoord. Ik kon dat zelf nog niet zo bedenken, maar dan weet ik wat ons te doen staat.

De voorzitter: Dank u wel.

**

De heer Vliegenthart (SP): De minister kan natuurlijk ook eens aan collega Weekers vragen hoe dat gaat, want hij heeft dit anderhalf jaar geleden al eens aan het handje gehad.

Minister Spies: Ik nog niet.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter: Ik dank de minister zeer voor haar antwoord in tweede termijn.

Ik denk dat wij de heer Sörensen behoorlijk tegemoet zijn gekomen in zijn angsten en zorgen over de lage temperatuur. Wij zijn ondanks het feit dat wij zijn uitgelopen in eerste termijn, nog ruim voor de geplande eindtijd klaar. Ik wens u allen een veilige thuiskomst. Rijdt u voorzichtig.

**