

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2025

Nr. 144

VERSLAG VAN EEN COMMISSIEDEBAT

Vastgesteld 24 juni 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben op 27 mei 2025 overleg gevoerd met de heer Struycken, Staatssecretaris Rechtsbescherming, en mevrouw Uitermark, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over:

- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 21 februari 2025 inzake contourennota constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 600 VII, nr. 129);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 september 2024 inzake proces constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 344, nr. 5);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 2 april 2024 inzake onderzoek grondwettelijke beperkingssystematiek (Kamerstuk 36 410 VII, nr. 106);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 2 april 2024 inzake toetsingskader constitutionele toetsing (Kamerstuk 36 410 VII, nr. 105).**

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

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

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

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Honsbeek

Voorzitter: De Vree
Griffier: Kling

Aanwezig zijn zeven leden der Kamer, te weten: Bikker, Bikkers, Chakor, Deen, Van Nispen, De Vree en Van Waveren,

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

Aanvang 17.01 uur.

De voorzitter:

Goedemiddag. We zijn nog niet helemaal voltallig, maar laten we toch maar beginnen. Welkom bij dit commissiedebat Constitutionele toetsing van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Welkom aan onze gasten, uiteraard. De spreektijd is vijf minuten per fractie. Ik stel de commissie voor om vier interrupties te doen. Als dat uw goedkeuring heeft, en ik zie geen bezwaren, dan begin ik met meneer Van Waveren.

De heer Van Waveren (NSC):

Dank u wel, voorzitter. Ik constateerde de afgelopen tien jaar een trend in bestuurlijk Nederland om artikel 1 van onze Grondwet op de buitenkant van allerlei gebouwen op te hangen. Zo ook op het stadskantoor in Utrecht, waar ik raadslid was. Bij de Kamer hebben we dat natuurlijk ook zo geregeld. Wat mij betreft is dat heel mooi, maar is het ook hoog tijd om die Grondwet naar binnen te halen, naar onze werking, en dan niet alleen in de gemeentehuizen en het parlement, maar ook in de rechtbank. Dat is het voorstel dat vandaag voorligt.

Dat is geen nieuw voorstel. Ik hoorde een aantal collega's in de voorbereiding al zeggen: «We hebben al een NSC-initiatiefnota gehad. Moeten we hier nou alweer over praten?» Maar het is geen NSC-hobby, het is iets wat al lang op de agenda staat. Het toetsingsverbod is door oud-Kamerlid Halsema eerder al ter discussie gesteld; daar lag een voorstel voor. Het versterken van de rechtseenheid is door de Partij van de Arbeid en de VVD in Rutte II al aangedragen. Het zijn dus voorstellen die al een tijd rondgang vinden in de Kamer. Het is hoog tijd om eens door te pakken met elkaar.

We hebben daarvoor natuurlijk een lange route te gaan. Niet voor niets duurt het al even, want een grondwetswijziging is niet niks. We moeten tempo maken. Dat is meteen mijn eerste vraag en oproep aan het kabinet: maak het tijdpad – indiening bij de Kamer voor het einde van het reces – echt waar. Als commissie kunnen we helpen door richting te geven op een aantal onderwerpen die voorbijkomen.

Het eerste dat ik wil aanstippen, is de vraag waaraan straks kan worden getoetst. Dat zijn sowieso de klassieke grondrechten, maar wat NSC betreft gaan we daar ook zeker de aanpalende bepalingen bij betrekken die aangedragen zijn in april '24 door het toenmalige kabinet. Die zijn duidelijk, eenvoudig toetsbaar en ook wezenlijk in onze rechtsorde. Wat ons betreft gaan we ook kijken hoe we de institutionele geschillen goed kunnen beslechten. Het kabinet heeft daarop geantwoord dat daar nog onderzoek naar plaatsvindt. Graag een toelichting: hoe kunnen we die in het proces de komende tijd invlechten? Hoe ziet het kabinet dat voor zich? Voorzitter. Als we daaraan gaan toetsen, dan is het belangrijk dat dat duidelijk gebeurt, dat het finale duidelijkheid geeft dat er rechtszekerheid is en dat er rechtseenheid is. Anders is het niet uit te leggen wat we aan het doen zijn. Ons huidige systeem schiet daarin tekort. Het is een heel versnipperd rechtssysteem. Alleen het bestuursrecht al kent vier verschillende eindrechters. Dat kun je bijna niet uitleggen op straat. Juist nu met de grondwettelijke toetsing hebben we de kans om dat wezenlijk te corrigeren en goed te regelen. We zijn daarom opgetogen dat de regering

heeft gekozen voor duidelijkheid, rechtszekerheid en rechtseenheid. Niet vier eindrechters, maar één eindrechter heeft het laatste woord. Dat is ook geen staatsrechtelijke revolutie, zeg ik erbij. Dat is heel logisch. Dat gebeurt in het buitenland ook overal. Ook bijvoorbeeld bij het EVRM, dat in talloze landen wordt toegepast, is het uiteindelijk één instantie die het laatste woord heeft. Wij hadden als NSC graag gehad dat dat constitutionele hof ook echt de plek was waar deze discussies gevoerd werden. We hebben eerder in de commissie gezien dat andere fracties een voorkeur hebben voor een vorm van gespreide toetsing. We snappen dat het kabinet daar ook naar luistert, dat die route nu is gekozen en dat er veel zaken bij lokale rechters afgedaan worden. Maar juist vanwege de lokale autonomie van rechters is dat grondwettelijke hof des te meer belangrijk om de rechtseenheid te waarborgen. Ik hoop dat we dat met deze commissie duidelijk kunnen concluderen, zodat de opdracht richting het kabinet duidelijk is en zodat het kabinet weet wat het moet uitwerken. Voorzitter. Als een besluit bij het hof terechtkomt, is het voor de duidelijkheid en de zekerheid van het recht belangrijk dat dit besluit buiten de rechtsorde geplaatst kan worden door vernietiging of schorsing. Dat moet helemaal helder zijn. Anders hebben we een hof dat een stoplicht is zonder rood licht. Dan doet het niet wat het zou moeten doen, namelijk duidelijkheid bieden.

De voorzitter:

Wilt u naar een afronding toe gaan?

De heer Van Waveren (NSC):

Dat ga ik doen, voorzitter. Ik heb vandaag onderwerpen aangestipt waarover ik het graag heb met de commissie en het kabinet. Het is belangrijk dat we daar richting aan gaan geven, zodat we de brede contourennota kunnen versmallen. Mijn conclusie is dat we dan volgens mij twee hele belangrijke dingen doen: we geven onze inwoners een positie ten opzichte van onze Grondwet, onze belangrijkste nationale spelregels – daar moeten inwoners toegang toe hebben – en we creëren met het hof een extra waarborg en versterken daarmee onze democratische weerbaarheid.

De voorzitter:

Dank u wel. Meneer Van Nispen heeft een vraag.

De heer Van Nispen (SP):

Mijn vraag gaat over iets waar de heer Van Waveren het nog niet over heeft gehad, namelijk over hoe we in Nederland de bestuursrechtspraak hebben georganiseerd in de hoogste instantie die we daarvoor hebben. Die is versnipperd. Dat is juist slecht voor de rechtseenheid, waar de heer Van Waveren terecht over begon. Ik vraag mij het volgende af. Er staat een afspraak in het coalitieakkoord over iets waar al jaren aan wordt gewerkt. Er wordt al jaren nagedacht over hoe je het beter zou kunnen doen. Er staat: «De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt verzelfstandigd. Het kabinet schetst dit jaar de contouren en dient in 2025 een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer.» Ik vraag mij af of de heer Van Waveren daarvan al iets had gezien, of dat ik iets had gemist. Ik heb namelijk nog niets gezien. Als ik dat niet heb gemist, ondersteunt NSC dan de vraag om juist op dit punt vaart te maken en het kabinet tot spoed te manen?

De heer Van Waveren (NSC):

Dat is een tweeledige vraag. Nee, ik heb het ook nog niet gezien. De heer Van Nispen heeft dus niks gemist. Dat lijkt mij ook sterk, want volgens mij mist hij niet zo veel, zeker niet op dit soort onderwerpen. Ik ben er ook

heel benieuwd naar. Wat mij betreft staat het hoog op het lijstje, dus ik onderschrijf die vragen met plezier.

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik heb ook nog een andere vraag. Ik denk dat veel mensen in het land NSC en zijn verkiezingsbeloftes in verband brengen met de onthullingen van het toeslagenschandaal. Daarna zouden we dingen anders moeten doen. Denk aan het versterken van de rechtsstaat en aan goed bestuur. Een van de voorstellen was: «We moeten ook gaan toetsen aan de Grondwet. Dat gaan we beter doen in de Tweede Kamer. Daar doen we ons best voor; daar zijn we mee bezig. En het moet ook achteraf, bij de rechter.» Dat was een van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie. Alleen, als je nu kijkt naar wat voor voorstellen er uitgewerkt worden en wat de contourennota aankondigt, zie je dat het een beetje afdrijft van zaken die een mogelijk toeslagenschandaal hadden kunnen voorkomen. Dan gaat het namelijk veel meer om de sociale grondrechten. Dan gaat het veel meer over het toetsen aan de beginselen van bijvoorbeeld behoorlijk bestuur. Ik vraag mij af of de heer Van Waveren die reflectie van mij kan volgen en of hij daar een reactie op kan geven.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Ik kan die reflectie volgen, maar ik geloof niet dat ik het er helemaal mee eens ben. Wat bij het toeslagenschandaal gebeurde, had in belangrijke mate te maken met discriminatie en de manier waarop geselecteerd werd. Dat betreft een van de artikelen die wel onder deze toetsing komen te zitten. Het risico van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dat je de kant opgaat van de Algemene wet bestuursrecht. Een van de problemen waar we nu tegenaan lopen, is dat de Raad van State heel erg procesmatig en marginaal toetst op voorstellen; dat is gewoon bekend. Zij kijken of het besluit onderbouwd is, of er argumenten onder zitten en of het tijdig is genomen. Vanuit mijn vorige ervaring als gemeentesecretaris weet je dat als een besluit naar de Raad van State gaat, er nadrukkelijk procesmatig naar gekeken. Je moet wel veel verder uitlopen wil een besluit vernietigd worden. Juist als je weet dat de eindrechter naar de grondrechten en de antidiscriminatiebepaling kijkt, ga je op een andere manier naar je besluiten en je onderbouwing kijken om te zien of je die goed gemaakt hebt. Dan ga je er misschien minder procesmatig naar kijken en meer inhoudelijk. Ik denk dat dat heel goed zou zijn en dat het zou bijdragen aan het voorkomen van dit soort zaken.

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

Wij kennen NSC volgens mij allemaal als een partij die zich inzet voor bestaanszekerheid; in ieder geval was dat wel een van de beloftes tijdens de verkiezingscampagne. Dan vraag ik me toch af waarom NSC dan geen problemen heeft met het uitsluiten van sociale grondrechten uit het toetsingskader. Vindt de heer Van Waveren dat niet een gemiste kans? Want juist dat geeft kwetsbare burgers juridisch een stem.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Die discussie hebben we de vorige keer al gevoerd. Er zijn twee belangrijke redenen om dat nu nog niet te doen. De ene is inhoudelijk. Kun je de sociale grondrechten nou goed toetsbaar maken? Zijn die zo goed geformuleerd dat je daar een direct beroep op kan doen? Daar twijfel ik eerlijk gezegd aan. Bij het rondetafelgesprek hebben we daar een interessante discussie over gehad. Je ziet dat het denken daarin zich ontwikkelt, dus ik sluit niet uit dat we op een gegeven moment met elkaar denken dat het goed is om die stap te zetten. De tweede reden is dat we een grondwetswijziging aan het doorvoeren zijn, waarbij we uiteindelijk naar een tweederdemeerderheid toe moeten. Als deze commissie nou voltallig zegt «ja, we zien het allemaal van harte zitten om dat te doen»,

dan moeten we het misschien zo gaan opnemen. Maar er is ook een grote kans dat als we dat allemaal in één pakketje stoppen, het gelet op de benodigde tweederdemeerderheid in de volgende lezing sneuvelt. Dat zou ik zonde vinden. Ik zet liever deze belangrijke stap om het toetsverbod voor de klassieke grondrechten op te heffen, waarmee we die kwestie dus geregeld hebben, om daarna de tijd te nemen om met elkaar verder na te denken over hoe we met de sociale grondrechten om willen gaan.

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

Ik wil graag een vervolgvraag stellen. Het is interessant wat de heer Van Waveren zegt: we moeten kijken of de sociale grondrechten toetsbaar zijn. Stel dat ik met een motie kom waarin ik dit kabinet vraag om te kijken hoe je die sociale grondrechten toetsbaar zou kunnen maken, zodat je in de praktijk ermee uit de voeten kan. In het rondetafelgesprek zeiden eigenlijk alle experts: het is heel raar om een knip te maken tussen de klassieke en de sociale grondrechten, want rechters kunnen hier heus wel mee uit de voeten. Zou NSC een motie kunnen steunen waarin we het kabinet vragen om uit te zoeken hoe je ze toetsbaar zou kunnen maken?

De heer **Van Waveren** (NSC):

Dat zou afhangen van de formulering van de motie. Ik denk dat we daar als Kamer zelf over kunnen nadenken, zoals we met het rondetafelgesprek hebben gedaan. Wetenschappers zeiden daarin dat een aantal jaren geleden de wetenschappelijke consensus over dat onderdeel nog echt wel anders was. Niet voor niks richtte het voorstel-Halsema zich op de klassieke grondrechten. Dat was toen al vooruitstrevend. Het denken daarover moet zich verder ontwikkelen. Ik ben er zeer voor om dat aan te jagen. Of we dat per se bij het kabinet moeten leggen of dat we daar zelf stappen in kunnen zetten ... Laten we de reactie van het kabinet afwachten, want ik vermoed dat u die vraag ook aan de bewindslieden gaat stellen. Dan kunnen we samen kijken hoe we daar verder mee kunnen, want ik ben het met u eens dat het denken daarover zeker niet stil hoeft te staan. Maar dat is nog wat anders dan nu al dat soort stappen zetten.

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

Fijn om te horen dat u ook bereid bent om te onderzoeken hoe dat eruit zou zien. Laten we daar samen mee aan de slag gaan. Ik zit nog wel in mijn maag met die evenredigheid. Want we weten dat het probleem van die toeslagenaffaire niet alleen het onmenselijk beleid was, maar ook het gebrek aan een rechtsstatelijk tegenwicht. Waarom neemt NSC dan genoegen met een toetsingsvoorstel dat het evenredigheidsbeginsel, zacht gezegd, helemaal negeert?

De heer **Van Waveren** (NSC):

Dan kom ik terug op het antwoord dat ik net aan de heer Van Nispen gaf. Juist door een inhoudelijke toetsing aan het eind van de rit, krijg je andere besluitvorming en een andere afweging bij bestuursorganen. Ik hoop en verwacht eerlijk gezegd dat hiermee ook dit soort situaties eerder opgepakt en signaleerd worden.

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

Ik vind dat niet echt een antwoord op de vraag die ik heb gesteld. Mijn vraag gaat over het evenredigheidsbeginsel. Daar wordt niet aan getoetst. Dat is mijn concrete vraag: wat vindt u daarvan?

De heer **Van Waveren** (NSC):

Mijn antwoord is dat ik dat dus niet bezwaarlijk vind, omdat ik denk dat het probleem dat u schetst ook door andere dingen opgelost kan worden.

Mevrouw **Chakor** (GroenLinks-PvdA):
Welke andere dingen, is mijn vervolgvraag.

De heer **Van Waveren** (NSC):

In dit geval kan dat bijvoorbeeld door de manier waarop je toetst aan artikel 1. Mevrouw Chakor vraagt of je zoiets als het toeslagenschandaal met dit stelsel kunt oplossen of dat je daar nog iets extra voor moet doen; doet dit voorstel daar niet te weinig voor? Dan zeg ik: nee, ik denk dat het daarbij gaat helpen. Dit is mijn antwoord op de vraag die mevrouw Chakor stelt. Anders moet zij de vraag anders stellen.

De **voorzitter**:

Mevrouw Chakor, u bent weliswaar door uw interrupties heen, maar als u de vraag nog anders wil stellen, dan sta ik dat toe. Het gaat immers om de helderheid.

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

Ja, de vraag die ik stelde ... In het rondetafelgesprek werd ook aangegeven dat als je ook aan die sociale grondrechten had getoetst, je de tragische gebeurtenissen allicht had kunnen voorkomen. Ik denk dat NSC herhaling daarvan wil voorkomen met de voorstellen die hier nu voorliggen. De vraag is of het voldoende is als we alleen maar aan de klassieke grondrechten gaan toetsen en niet aan de sociale grondrechten. Daarbij vraag ik ook hoe het zit met het evenredigheidsbeginsel. Ook daar toetsen we niet aan.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Dan denk ik toch dat ik de vraag van mevrouw Chakor wel begreep, maar dat we het misschien gewoon niet eens zijn over waaraan getoetst moet worden om uit dit soort situaties te komen, ook omdat ik denk dat de sociale grondrechten in dit geval onvoldoende concreet waren gebleken voor de rechter om tot een andere conclusie te komen. Dan treed ik in het recht, maar dat denk ik wel.

De heer **Deen** (PVV):

Ik hoor het betoog van de heer Van Waveren. Het valt mij op dat het enige argument dat hij geeft om die sociale grondrechten nu niet mee te nemen, is dat het risico bestaat dat de wet dan niet wordt aangenomen, omdat – ik sla het even plat – daarbij een grondwetswijziging nodig is, waarvoor een tweederdemeerderheid nodig is. Kan ik hieruit opmaken dat hij er eigenlijk wel voor is dat die sociale grondrechten zouden moeten worden opgenomen?

De heer **Van Waveren** (NSC):

Ik heb twee argumenten. Dit was een van mijn twee argumenten. Het andere was inhoudelijk: ik ben er nog niet van overtuigd dat de sociale grondrechten zoals ze nu in de Grondwet staan, een goed toetsingskader vormen. Ik zie dat het denken zich daarop ontwikkelt, maar ik kan me ook voorstellen dat als we die toetsing willen doen, we nog nadenken met elkaar of we die artikelen dan anders moeten formuleren of nader moeten uitwerken in lagere wetgeving. Er is dus meer nodig om ze toetsbaar te maken. Als u mij vraagt «zou je uiteindelijk willen dat de hele Grondwet toetsbaar is?», dan denk ik dat ik diep in mijn hart ja zeg. Maar we zitten wel met de Grondwet zoals we die hebben. Daar moeten we mee werken. Op dit moment zijn we op het gebied van sociale grondrechten gewoon echt nog niet zo ver.

De heer **Deen** (PVV):

Mag ik dan samenvatten dat de heer Van Waveren daar wel opnieuw naar zou willen kijken? Is hij dan bereid om dit niet als grondwetswijziging mee

te nemen, maar om dit er later, misschien via lagere wetgeving, via de rechtsstatelijke achterdeur – zo noem ik het maar even – alsnog in te fietsen? Daarbij is dus «maar» 50% plus één stem nodig om een meerderheid te krijgen.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Nee, dat kan volgens mij niet. Als je nu artikel 120 wijzigt, dan moet je laten zien welke artikelen dat wijzigt en dat ziet echt op de klassieke rechten. Die kun je er ook niet via een gewone wet of een achterdeur in fietsen, als dat de zorg is van de heer Deen. Dat is ook niet de bedoeling. Ik denk dat je dan op een gegeven moment naar een aparte, volgende grondwetswijziging zou moeten, op een andere termijn. De discussie daarover moet je dan eerst goed voeren. Maar dat is wat mij betreft niet wat nu voorligt en waar we het nu over hebben.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Ik herken de aarzeling over de vraag of je nou ook moet gaan toetsen aan de sociale grondrechten. Van oudsher beschermen de klassieke grondrechten een burger tegen de overheid. Dat is anders dan bij de sociale grondrechten. Ik snap de aarzeling dus. Tegelijkertijd zit mijn zorg soms ook in de vraag of we niet te veel een semantische discussie aan het voeren zijn, want ten aanzien van de sociale grondrechten is inmiddels al heel veel van die toetsing ook Europeesrechtelijk mogelijk. Ergens denk ik dat we hier eindeloos over bezig kunnen blijven en dat dat een obstakel kan zijn om juist datgene verder te brengen wat ons allen ten diepste drijft. Mijn vraag aan de collega van NSC is dus: deelt hij met mij de zorg dat we nog heel lang bezig kunnen blijven met het precies afbakenen van waar de rechter wel en niet aan mag toetsen als we artikel 120 van de Grondwet afschaffen? Wat is volgens hem dan de snelste weg? Waar kiest NSC nu voor? Eerlijk gezegd zit ik hier namelijk met het ongemak dat we al jaren en jaren en jaren en jaren hierover praten, maar dat er maar geen vaart in de trein komt.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Dat ben ik zeer eens met mevrouw Bikker. Dat is ook waarom ik in mijn bijdrage zei: laten we vaart maken. Ik vroeg de regering ook om daarbij een tijdpad aan te geven of te bevestigen dat we dat gewoon gaan halen. Wat mij betreft zit de basis in de klassieke grondrechten, het stuk waar in ieder geval het grootste draagvlak voor is. Er zijn ook een aantal bepalingen die ik zo eenduidig vind dat ik zeg: het zou goed zijn om die er ook bij te pakken. Die zaten in dat kader ook al in de Kamerbrief van 2024. Dat zijn bijvoorbeeld de bepaling over de doodstraf of over gewetensbezwaren. Die zijn heel goed toetsbaar en die zou je daar wat mij betreft een-op-een in kunnen opnemen. En dan snel vooruit.

De **voorzitter**:

Ik ga naar meneer Van Nispen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Dank u wel, voorzitter. Ik weet niet helemaal zeker of wij vanavond de kijkcijferrecords gaan breken. Ik vind het fantastisch dat er publiek is, maar het toetsen van wetten aan de Grondwet is nou niet iets wat mensen op de hoek van de straat enorm bezighoudt of wat leeft als je in het café met iemand staat te kletsen. Maar het is wel heel erg belangrijk. Het academisch debat over constitutionele toetsing is zich inmiddels aardig aan het uitkristalliseren. Ook politiek gezien is de knoop doorgehakt. Dat is eigenlijk al een tijdje zo.

Er moet een einde komen aan het verbod voor rechters om wetten te toetsen aan de Grondwet, artikel 120 Grondwet dus. De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zei ook al: «Toets

wetten, zowel voor- als achteraf, aan de Grondwet, want: nooit meer blind voor mens en recht.» Het gaat ons altijd om mensen, om hun grondrechten en hun rechtsbescherming. De wetgever heeft allereerst de grote verantwoordelijkheid om geen wetten te maken die in strijd zijn met de grondrechten van mensen. Dat blijft het politieke primaat. Dat verandert ook helemaal niet.

Als de wetgever echter grof in gebreke blijft, moet in onze rechtsstaat de rechter kunnen ingrijpen. Dat past prima in de verhoudingen en is eigenlijk ook helemaal niets nieuws, want aan internationale verdragen wordt bijvoorbeeld allang getoetst. Vervolgens is de vraag ten eerste wie dan moet gaan toetsen, ten tweede waaraan getoetst mag gaan worden en ten derde welke wetsvoorstellen van de regering hiertoe leiden, welk proces hiertoe leidt. Ik loop die punten langs.

Dus allereerst: wie moet er gaan toetsen? De SP zegt: maak zo snel mogelijk toetsing mogelijk. Dat doe je door in beginsel alle rechters de bevoegdheid te geven om wetten niet alleen te toetsen aan verdragen, maar ook aan onze eigen Grondwet. De academische discussie over of er wel of geen constitutioneel hof moet komen, is heel interessant, maar nog niet helemaal uitgedacht, nog niet helemaal af. De SP schaart zich daarom ook achter de argumenten van de Raad voor de rechtspraak voor gespreide toetsing.

Waaraan moet je dan toetsen? De SP vindt: toetsing aan alle grondrechten moet mogelijk zijn en is wenselijk. Anders dan het kabinet zeggen wij: ja, ook toetsing aan de sociale grondrechten moet mogelijk worden. Dat klinkt misschien spannend, maar dat valt eigenlijk best wel mee. Ik ben daarvan zelf overtuigd geraakt door het rondetafelgesprek dat wij hadden op 5 maart. Dat was echt goed. Er werd eigenlijk gehakt gemaakt van de redenering van het kabinet dat toetsing aan sociale grondrechten niet kan of niet wenselijk zou zijn. Misverstanden werden weggenomen, zoals het misverstand dat er een sterk onderscheid zou zijn tussen klassieke en sociale grondrechten; dat is allemaal al aardig genuanceerd. Ook leidt dit niet tot een machtsverschuiving naar de rechter.

Als de wetgever echter keihard en grof door de bodem zakt, bijvoorbeeld door de bijstand op nul te zetten of de sociale advocatuur totaal af te schaffen, is dat gewoon in strijd met de bestaanszekerheid of het recht op rechtsbijstand. Dan is het goed en hoognodig dat de rechter dit mag toetsen. Laten we hier niet zo bang voor zijn. Laten we als wetgever gewoon zorgen dat we goede wetten maken, die niet in strijd zijn met de grondrechten en die de toets gewoon kunnen doorstaan.

Het hangt ook met elkaar samen. Dat hebben ze in het rondetafelgesprek ook heel mooi uitgelegd. Als mensen namelijk geen bestaanszekerheid hebben, dan heeft dat effect op hoe zij gebruik kunnen maken van hun vrijheden en hun politieke rechten. Het is bovendien – dat werd ook gezegd – hartstikke politiek, en eigenlijk neoliberal, om nu te zeggen: we hebben een klassieke rechtsstaat met alleen maar klassieke grondrechten; het gaat niet over de sociale grondrechten. Nee, we hebben een verzorgingsstaat met een wetgever die zich met allerlei zaken bemoeit. Dan moet je de rechter daarin ook een rol geven. Een rechter spreekt namelijk op gezag van de Grondwet; het gaat niet om de toevallige politieke meerderheid van dat moment die een wet heeft gemaakt die daarmee juist in strijd is. Kortom: we mogen deze kans niet voorbij laten gaan. Ook toetsing aan sociale grondrechten moet mogelijk worden om de rechtsbescherming van mensen te versterken. Want was het niet juist de bestaanszekerheid, zeg ik nog even tegen de heer Van Waveren, die in het toeslagenschandaal zo hard is geschonden?

Ook is de SP voorstander van het kunnen toetsen aan de rechtsbeginselen, want juist deze beginselen speelden ook een rol in het toeslagenschandaal en daarvan zou je kunnen zeggen: toetsing had dit misschien kunnen voorkomen. Waarom kiest het kabinet daar dan niet voor?

Dan mijn derde punt: welke wetsvoorstellen of welk proces van de regering leidt hiernaartoe? Het kabinet stelt namelijk twee voorstellen in het vooruitzicht: één voorstel voor gedeeltelijke opheffing van artikel 120 van de Grondwet en één voorstel voor de instelling van een grondwettelijk hof. Het kabinet zegt in te zetten op tempo, per brief van 17 september 2024, maar dat zie ik nog niet helemaal terug. Want waar blijft nou dat eerste voorstel? En dat tweede voorstel, voor een hof, is nog veel complexer en is zelfs omstreden. Velen zijn daarvan nog niet overtuigd. Er zijn nog allerlei zaken uit te denken en uit te werken. Dat voorstel wacht ik af, maar vooralsnog ben ik daar niet van overtuigd. Volgens mij maakt het kabinet het veel te ingewikkeld, en dat is onnodig. Je zou artikel 120 van de Grondwet kunnen schrappen. Daarmee maak je toetsing door rechters aan de Grondwet, en daarmee in beginsel aan alle grondrechten, mogelijk. Laat die ingewikkelde discussie over wel of geen constitutioneel hof, en hoe dan precies, daaraan in ieder geval niet in de weg staan.

Ten slotte, voorzitter. Ik ben uiterst nieuwsgierig hoe het staat met de volgende zinnen uit het regeerakkoord. «De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt verzelfstandigd. Door deze verzelfstandiging worden de instituties verder gescheiden en versterkt. Voor een dergelijke verzelfstandiging zijn verschillende modaliteiten denkbaar. Het kabinet schetst dit jaar de contouren en dient in 2025 een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer.» Ik had het er al over met de heer Van Waveren. Ik heb nog niets gezien en de heer Van Waveren heeft nog niets gezien. Het kabinet heeft dus niet geleverd. Ik ben erg benieuwd waarom al die aandacht die bijvoorbeeld in het constitutioneel hof gaat zitten, niet wordt gestopt in een voorstel dat heel erg nodig is, waar al heel lang over gediscussieerd wordt en waarvan mensen wel moeten weten wat we willen. Kortom, mijn vraag is tweeledig. Waar blijft dat voorstel? Kan daar spoed achter worden gezet? Twee: ik hoor daarvan graag vanavond de contouren, in ieder geval de hoofdlijnen waar nu aan wordt gedacht. Graag een reactie van het kabinet.

Ik dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel.

De heer Van Waveren (NSC):

De heer Van Nispen zegt: steek maar geen tijd in dat hof. Dat verbaast mij van de SP, die volgens mij ook niet zo van de achterkamertjes en de lapmiddelen in bestuurlijk Nederland is. We bewaken nu de rechtseenheid met de Commissie rechtseenheid bestuursrecht waarin men bij elkaar komt of een grote kamer die ad hoc samengesteld wordt. Dat zijn toch juridische lapmiddelen om de rechtseenheid overeind te houden?

De heer Van Nispen (SP):

Ik vind de term «achterkamertjes» niet zo passend als het gaat over de rechtspraak, waar ook het geheim van de raadkamer geldt. Dat is volgens mij heel normaal, heel rechtsstatelijk en heel belangrijk. Achterkamertjes associeer ik meer met politiek en daar moet ik inderdaad heel weinig van hebben; dat heeft de heer Van Waveren dan wel weer goed. Het bevorderen van de rechtseenheid speelt, voor zover ik weet, vooral in het bestuursrecht, met die vier hoogste bestuursrechters, waar ik met mijn partij nou juist al heel lang een einde aan wil maken. Dat was een van de eerste dingen die ik deed toen ik hier, alweer een eeuwigheid geleden, als beleidsmedewerker kwam werken. Toen heb ik met mijn toenmalig Kamerlid Jan de Wit gewerkt aan de Wet herstructurering Raad van State. Nou, dat was de tijd van Aleid Wolfsen, Laetitia Griffith, André Rouvoet en noem maar op. We hadden het toen bijna voor elkaar. Maar het mislukte, want er kwam, gek genoeg, weerstand. Nou ja, gek genoeg?

Waarschijnlijk vanuit de Raad van State. Jaren later, bij nieuwe pogingen, heb ik een amendement ingediend waar ze niet zo heel erg blij mee waren. Dat amendement haalde het, maar toen trok de regering het hele voorstel in. Zo kan ik nog wel even doorgaan. Over deze politieke geschiedenis, over hoe je omgaat met de bestuursrechtspraak van de Raad van State en het belang van rechtseenheid, en hoe je de hoogste bestuursrechtspraak organiseert, kan ik ... Nou ja, andere Kamerleden hebben weleens beloofd daar een boek over te schrijven. Dat ga ik niet doen, maar daar is heel veel over te zeggen.

Er zijn echt precieze voorstellen voor hoe dat zou moeten, en dat is in ieder geval niet het laten zoals het is. Daarom wil ik juist spoed. Ik denk dat je via die weg de rechtseenheid kunt bevorderen. Dat hoeft helemaal niet via het constitutioneel hof. Daar zijn hele andere voorstellen voor. Je kunt bijvoorbeeld één bestuursrechtelijk gerechtshof creëren. Dan bevordert je de rechtseenheid op een veel praktischere manier dan wanneer je dit jarenlange traject voor een constitutioneel hof in zou gaan, wat mij betreft.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Maar laat ik toch constateren ... Ik wil ook de achterkamertjes nog even duiden. Wat mij betreft zijn dat juist niet de raadkamers bij de hoven zoals ze er zijn, maar er zijn plekken gecreëerd, in de praktijk vaak ook met een minder stevige grondslag, om te voorzien in die eenheid, die er anders niet is in onze instituties. Als de heer Van Nispen zegt dat we inderdaad institutioneel moeten ingrijpen om die rechtseenheid te waarborgen – we kunnen nog discussiëren of dat door middel van een hof moet gebeuren of op een andere manier – gaan we elkaar daar in ieder geval enigszins vinden.

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik was blij met die afspraak in het regeerakkoord. Ook hier heeft de parlementaire enquêtecommissie een hele duidelijke aanbeveling over gedaan. Ook hier heeft de SP, samen met onder anderen Pieter Omtzigt, allerlei moties over ingediend, dus dat je de bestuursrechtspraak weg zou moeten halen bij de Raad van State. Maar er gebeurt dus niks. Daarom moeten we samen een beroep doen op de regering, om juist op dit punt te laten zien wat nou de plannen zijn en daarvoor met spoed met voorstellen te komen. Volgens mij speelt dus vooral de noodzaak om de rechtseenheid te bevorderen in het bestuursrecht. Laten we niet vergeten, zeg ik nog maar een keer voor alle kijkers thuis, dat we natuurlijk ook de Hoge Raad als hoogste rechter hebben, die bijvoorbeeld in het strafrecht het finale woord heeft. Daar speelt de discussie van de rechtseenheid ook helemaal niet, want die is er volgens mij.

De **voorzitter**:

Ik ga naar mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Voorzitter. 25 jaar geleden begon ik met veel plezier aan mijn studie staats- en bestuursrecht in het mooie Utrecht. Een van de hot topics daar was, voor de specialisten die veel van staatsrecht houden, of er constitutionele toetsing zou gaan komen. Iedereen dacht: dit een kwestie van een kort moment, en dan zal het zover zijn. En wat blijkt? We zijn 25 jaar later, en ik ben ietsje ouder, zoals u kunt zien, maar we zijn wat dat betreft geen spat verder. Toevalligerwijs – toch nog goed nieuws! – bestaat ook de ChristenUnie inmiddels 25 jaar. Wat was het mooi om terug te lezen, in dat eerste verkiezingsprogramma al: het is tijd voor constitutionele toetsing. Ja, wij zijn daar altijd voor geweest, maar nee, zo snel gaat het niet.

Tegelijkertijd is het, juist in deze tijd van opkomend extremisme en bedreigingen voor de democratische rechtsstaat, cruciaal om onze democratie en rechtsstaat te versterken. Zoals historicus Timothy Snyder in *On Tyranny* waarschuwt: democratie sterft niet plotseling, maar stukje bij beetje. Maar het kan ook snel gaan. We zien nu in landen als Hongarije en de Verenigde Staten dat het wel afglijdt, vaak doordat instituties niet sterk genoeg zijn of niet op tijd kunnen ingrijpen. Juist in tijden van polarisatie en toenemende druk op fundamentele rechten is het van belang dat we onze instituties versterken, en niet verzwakken. Door constitutionele toetsing mogelijk te maken, geven we de rechter de taak om de Grondwet te bewaken, niet tegen de democratie, nee, voor haar duurzame werking en bescherming, voor het funderen van die democratische rechtsstaat waarin minderheden zich beschermd weten.

Voorzitter. Laat ik positief blijven. Ondanks dat het al 25 jaar duurt, komen we langzaam maar zeker wel dichterbij, zullen we maar zeggen. Dit kabinet heeft in de contourennota immers omschreven hoe het constitutionele toetsing in grote lijnen voor zich ziet. Maar, zeg ik erbij, het is dan nu ook wel tijd om knopen door te hakken en stappen te zetten. Er is gekozen voor twee wetsvoorstellen. Waarom wordt er dan niet veel meer haast gemaakt, zo is mijn eerste vraag. Het wetsvoorstel voor het gedeeltelijk opheffen van het toetsingsverbod is toch niet zo superingewikkeld? Al in april 2024 heeft het vorige kabinet het toetsingskader naar de Kamer gestuurd. We zijn nu een jaar verder en dit kabinet is er nog steeds niet definitief uit. Het kabinet schrijft dat bezien wordt of, naast de klassieke grondrechten, enkele andere aanverwante bepalingen worden toegevoegd. Op basis waarvan wordt nu besloten of dat wel of niet gebeurt? Kan de Minister deze weging nader toelichten? Wat is er dan in het afgelopen jaar precies gebeurd op dit terrein? Kunnen de bewindspersonen uitleggen hoelang dit nog gaat duren? We hebben nu namelijk niet echt een gevoel bij hoe die afweging tot stand komt.

Voorzitter. Dan over het constitutioneel hof. Er zijn vooral nog heel wat vragen en wat minder antwoorden uit de hoek van het kabinet. Het heeft duidelijk gemaakt dat het wil dat het hof er komt. Mooi; maar c'est ça, terwijl twee van de meest fundamentele zaken, de bevoegdheden van het hof en de benoemingsprocedure, nog heel erg onduidelijk zijn. Hoe reflecteren de Minister en de Staatssecretaris op het internationaal vergelijkend onderzoek, waaruit blijkt dat in landen met een constitutioneel hof wetten vaker ongrondwettig worden verklaard dan in landen met gespreide toetsing? Heeft deze kennis hen nog gesterkt in hun keuze voor toetsing, juist wel of juist niet in geconcentreerde vorm? Hoe wil het kabinet politisering van het hof voorkomen? In deze tijden van polarisatie vormen instituties vaak ... In mijn tekst staat «het pispaaletje». Dat zou ik nooit zeggen, voorzitter. De voetveeg ...

(Hilariteit)

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

... van populistische politiek. Geen idee hoe dit erin is gekomen. Hoe voorkomen we dat het constitutioneel hof de volgende voetveeg of – wat kunnen we nog meer zeggen? – vaatdoek van populisme wordt? Daar is de rechtspraak niet voor bedoeld. Hoe houden we dat sterk?

Voorzitter. Het kabinet beziet of bij de grondwettelijke regeling van een constitutioneel hof een grondslag wordt opgenomen om op een later moment bij wet andere taken aan het hof te kunnen opdragen. Op die manier kunnen de bevoegdheden van het hof dus wettelijk en niet grondwettelijk worden gewijzigd. Daar heb ik eerlijk gezegd wel wat vragen bij, want het instellen van een constitutioneel hof is een hele grote wijziging van ons rechtsbestel, wat een grondwetswijziging vereist. De taken en bevoegdheden van dit hof zouden wat mij betreft zeker op de hoofdtaken grondwettelijk moeten worden verankerd en dus ook

grondwettelijk moeten worden gewijzigd in plaats van via normale wetgeving. Waarom twijfelt het kabinet daarover en wat zijn de afwegingen?

Voorzitter, tot slot de benoemingsprocedure. Het constitutioneel hof gaat deel uitmaken van de rechterlijke macht. Over de benoemingsprocedure is verder nog weinig bekend. We zien bijvoorbeeld Duitsland worstelen met de politieke omstandigheden en op welke manier je dan toch garandeert dat je op een democratische maar ook rechtsstatelijke wijze tot een fatsoenlijk en een goed constitutioneel hof komt. Op welke wijze ziet het kabinet dit nu voor zich en door wie worden de leden van het hof benoemd? Hoe gaat de Minister deze procedure uitwerken? Wanneer wordt daar meer duidelijkheid over verwacht? En komt dit nog voordat het tweede wetsvoorstel in consultatie gaat?

Voorzitter. In de contourennota lees ik nog veel zaken die onduidelijk zijn, die nog moeten worden gezien, enzovoorts, enzovoorts, bijvoorbeeld alleen al dat de benoemingsprocedure nog compleet in nevelen is gehuld. Daarom ben ik heel benieuwd. We hebben nog zes weken tot het zomerreces; ik rond af, hoor. Gaat het de bewindspersonen in die zes weken lukken dat eerste wetsvoorstel in consultatie te brengen en voor het einde van het jaar dat tweede wetsvoorstel? Ik ben benieuwd of zij dat op dit moment realistisch achten. Ik kijk er enorm naar uit om daarmee aan de slag te gaan.

Voorzitter. Ik moet helaas naar een plenair tweeminutendebat. Dan had de kiezer ons meer zetels moeten geven om hier te kunnen blijven, maar u weet, gezien die 25 jaar: ik blijf dit met aandacht volgen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Meneer Bikkers.

De heer Bikkers (VVD):

Dank u wel, voorzitter. Na wat geschiedenislessen van de heer Van Nispen mag het jongste Kamerlid – bijna het jongste Kamerlid, maar in ieder geval het jongste Kamerlid aan deze tafel – ook zijn bijdrage leveren aan de contourennota constitutionele toetsing.

Voorzitter. De VVD staat voor een krachtige rechtsstaat met een duidelijke scheiding van machten. In ons staatsbestel ligt het primaat van de wetgeving bij democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en niet bij de rechter. Tegelijkertijd zien we dat er in de samenleving en in de Kamer een breedgedragen wens bestaat om wetten aan de Grondwet te kunnen toetsen, zeker als het gaat om de bescherming van klassieke grondrechten. Die wens begrijpen wij. Daar zijn we ook toe bereid, mits het stelsel degelijk, afgebakend en democratisch verantwoord wordt ingericht.

Voorzitter. De contourennota biedt een eerste aanzet, en daarover heeft de VVD een aantal vragen en opmerkingen. De VVD stemt in met de toetsing aan klassieke grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, godsdienst of vereniging. Die zijn duidelijk omschreven en raken direct aan de rechtspositie van de burger. Maar wij zijn nadrukkelijk tegen uitbreiding van toetsen aan de sociale grondrechten, de algemene bepalingen in de Grondwet, ongeschreven rechtsbeginselen of institutioneel-organisatorische bepalingen. Wetten mogen niet op basis van politieke of beleidsmatige overwegingen terzijde worden geschoven door niet-verkozen rechters.

Voorzitter. We staan ook kritisch tegenover de aangekondigde verkenning naar uitbreiding van de toetsingsmogelijkheden, het beoordelen van verkiezingsgeschillen of de mogelijkheid voor het hof om partijverboden op te leggen. Dergelijke bevoegdheden raken direct de scheiding der machten en vergen uiterste terughoudendheid. Vandaar ook dat we in het hoofdlijnenakkoord enkel en alleen hebben afgesproken aan klassieke

grondrechten te toetsen. Wat de VVD betreft zijn dergelijke bevoegdheden geen logische keuze voor een rechterlijk orgaan. Mochten hierover wetsvoorstellen volgen, dan zullen wij die uiterst zorgvuldig en kritisch beoordelen langs de lat van onze democratische rechtsstaat en de duidelijke scheiding tussen politiek en rechtspraak. Graag hoor ik van de Minister hoe zij deze verkenning precies beoordeelt, ook in het kader van het hoofdlijnenakkoord, en welke waarborgen zij zelf noodzakelijk acht. Voorzitter. Wat de VVD betreft hoort toetsing thuis in de context van concrete rechtsgeschillen. Pas wanneer een wet is toegepast en in werking is getreden, moet de rechter kunnen beoordelen of die wet in dat specifieke geval strijdig is met de Grondwet. Wij zijn dan ook geen voorstander van abstracte toetsing vooraf of een bevoegdheid voor het hof om wetten te vernietigen. Wetgeving aanpassen is een politieke verantwoordelijkheid en hoort bij het parlement. Wij willen voorkomen dat de rechtspraak in de plaats van de politiek komt.

Voorzitter. Ook bij de beperkingssystematiek is zorgvuldig geboden. Als er gekozen wordt voor een algemene beperkingsclausule in de Grondwet, dan moeten begrippen zoals noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit helder worden gedefinieerd. Deze mogen geen vrijbrief zijn voor rechters om op de stoel van de wetgever te gaan zitten. Kan de Minister toezeggen dat deze kaders strak en expliciet geformuleerd worden, als hiervoor gekozen wordt?

Voorzitter. Dan de inrichting van het constitutioneel hof. De VVD steunt gespreide toetsing. Dat wil zeggen dat alle rechters kunnen toetsen in het kader van een concrete zaak. In dat licht kan een constitutioneel hof, mits goed ingericht, een aanvullende rol vervullen, bijvoorbeeld door het beantwoorden van prejudiciële vragen van andere rechters. Bij de benoeming van leden van het hof is het belangrijk dat ook het parlement betrokken wordt. Niet bij de benoemingsprocedure, maar wel bij hoe we dat proces op een zo goed mogelijke manier inrichten gelet op het fundamentele karakter van deze functie. Ik hoor graag van de Minister hoe zij die procedure vorm zal geven.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan ga ik naar meneer Deen.

De heer Deen (PVV):

Voorzitter, dank. De PVV staat kritisch tegenover een aantal van de overwegingen die blijkbaar nog bij de Minister leven. Het kabinet heeft ervoor gekozen sociale grondrechten buiten de toetsing te houden, en wat ons betreft is dat terecht. De rechter is terughoudend met het toetsen van beleid aan deze artikelen, omdat de politieke afwegingen hierover bij het parlement horen. We hebben het bewust zo ingericht, mede om beleidsruimte toe te kennen aan de wetgevende macht.

Voorzitter. Wanneer deze sociale grondrechten onder grondwettelijke toetsing zouden vallen, verschuift de interpretatie van het parlement naar de rechter. Dan zou het een resultaatsverplichting worden, en dat vinden wij een verstoring van het democratisch proces. Dan lopen we ook het risico dat activisten via de rechter nog meer op de stoel van de volksvertegenwoordiging gaan zitten en op die manier richting geven aan beleid zonder democratisch mandaat. Als we werkelijk gehecht zijn aan onze parlementaire democratie en niet willen afglijden naar een juristocratie, dan moeten we uiterst terughoudend zijn met het toekennen van vergaande bevoegdheden aan een constitutioneel hof. Het is wat ons betreft onverstandig om de rechter nog meer politieke macht te geven. Het mag ook duidelijk zijn dat we in lijn met de Minister voor een helder afgebakend toetsingskader zijn.

Een vraag aan de Minister. De sociale grondrechten uit artikelen 18, 19 en 23 wil zij op onderdelen toevoegen. Wat zijn precies deze onderdelen, is

mijn vraag. Kunt u die expliciet benoemen? Kan de Minister voorts toezeggen toetsing aan internationale verdragen en bepalingen zoals het EVRM uit te sluiten? We lezen namelijk ook dat er nog een onderzoek plaatsvindt, gericht op een aantal onderwerpen – ik heb het mijn collega al horen zeggen – voornamelijk op het gebied van de inlichtingenplicht, artikel 68 van de Grondwet, geschillen over verkiezingen, zuivere bestuursgeschillen, zelfs het opleggen van een partijverbod en mogelijke andere constitutionele geschillen. Sluit de Minister ook op voorhand dit soort toetsingen uit?

Voorts willen we graag weten of de Ministers serieus overwegen om een mogelijkheid te creëren om bevoegdheden op een later moment via gewone wetgeving aan te kunnen passen. Dat betekent in mijn beleving: zonder de vereiste tweederdemeerderheid die geldt voor grondwetswijzigingen. Mijn vraag aan de Minister: dit zou dan kunnen betekenen dat bijvoorbeeld sociale grondrechten er alsnog in gefietst kunnen worden door het gebruikelijke grondwetswijzigingsproces te omzeilen. Kunt u deze bezorgdheid wegnemen? Kunt u in zijn algemeenheid toezeggen dat u in het uiteindelijke voorstel geen bepalingen gaat opnemen die op enige manier toch kunnen leiden tot toetsing aan sociale grondrechten?

Voorzitter. Tot slot wil ik nog iets zeggen over het tijdpad – mevrouw Bikker refereerde er ook al aan – en het behandelingstraject. De Minister geeft aan het voorstel voor constitutionele toetsing nog voor de zomer in consultatie te willen brengen. Is dat niet heel erg ambitieus, zeker gezien het feit dat de contourennota, zoals ook al eerder gememoreerd, nog veel onduidelijkheden en te nemen overwegingen bevat?

Tot zover, voorzitter. Dank u wel.

De heer **Van Nispen** (SP):

Het is niet mijn hoofdlijnenakkoord. Het is ook niet mijn regeerprogramma. Maar ik ben toch benieuwd en misschien ook wel bezorgd hoe enthousiast de PVV nog mee gaat helpen en uitvoering gaat geven aan de afspraken die op dit punt zijn gemaakt en waar de heer Deen nu toch een fors aantal kritische vragen over stelt. Probeert hij dit nou toch een beetje te ... «Traineren» is misschien een groot woord. Probeert hij het tegen te houden, te blokkeren, een beetje zand in de machine te gooien? Is de heer Deen dat aan het proberen? Of gaat hij enthousiast de afspraken steunen die toch tussen jullie partijen zijn gemaakt?

De heer **Deen** (PVV):

Dat zijn insinuaties van de heer Van Nispen en daar wil ik niet in meegaan. U kent de PVV als een partij die goed is voor haar handtekening, dus wat mij betreft is die vraag dan ook echt overbodig en houden wij ons volledig aan de afspraken die we hebben gemaakt binnen het hoofdlijnenakkoord. Dat wil niet zeggen dat we zomaar overal bij het kruisje tekenen. Nee, dat niet. Over de invulling zijn namelijk geen afspraken gemaakt. Dat is iets waar wij gewoon goed naar kijken. Wij betrachten zorgvuldigheid bij de invulling van zo'n constitutioneel hof. Ik wil de heer Van Nispen nog het volgende meegeven, om hem even precies te vertellen wat wij hebben ondertekend. Dan kan ik echt afstand nemen van de beweringen die hij, in vragende vorm weliswaar, heeft gedaan. We hebben afgesproken tegemoet te komen aan de wens om een constitutioneel hof mogelijk te maken, en dan citeer ik: «vergezeld van een voorstel inzake de beoogde invulling van deze toetsing». Daar hebben we nu een discussie over. Net als u, als oppositiepartij, heb ik die ook als coalitiepartij richting Onze Minister. Van traineren en blokkeren is dus geen sprake.

De heer **Van Nispen** (SP):

Mijn excuses dan voor deze overbodige vraag. Ik dacht zoiets te horen. Maar dan ligt dat volledig aan mij, dus het is goed om dit te horen. Ik heb nog één andere vraag, en dat is denk ik ook mijn laatste, over het

onderdeel van het regeerakkoord waarin staat dat bij de Raad van State de Afdeling bestuursrechtspraak verzelfstandigd moet worden. Ik vroeg me het volgende af. Ik probeer de heer Deen helemaal niet voor het blok te zetten, maar in het verleden heeft de PVV steeds – nogmaals dank daarvoor – voorstellen gesteund, onder andere van de leden Van Nispen en Omtzigt. Nog in 2021 was er een voorstel met als dictum: verzoekt de regering voorbereidingen te treffen en met een voorstel te komen om de rechtsprekende taak bij de Raad van State weg te halen en onder te brengen bij de rechterlijke macht, bijvoorbeeld in een bestuursrechtelijk gerechtshof. Ik vroeg me gewoon oprecht af of de PVV op dat punt nog steeds hetzelfde vindt of de laatste jaren van gedachten is veranderd. Want eigenlijk zou die motie die NSC en SP toen hebben ingediend, die door de PVV werd gesteund, heel goed stroken met de afspraak die daarover in het regeerakkoord is gemaakt. Ik ben dus benieuwd of de PVV nog steeds hetzelfde vindt op dat gebied.

De heer **Deen** (PVV):

Ik begrijp de vraag, al vind ik 'm eigenlijk niet echt passend in het verlengde van dit commissiedebat. Ik wil eigenlijk niet op zaken vooruitlopen die we nu niet bespreken. Ik wil nu vasthouden aan het feit dat we over de oprichting van een constitutioneel hof praten. Het al dan niet toevoegen van sociale grondrechten en een tijdpad, dáár wil ik mij op dit moment mee bezighouden. Over eerder gedane stemmingen of uitingen van de PVV: nogmaals, u kunt mij altijd aan mijn woord houden. Als wij eerder toezeggingen of stemmingen hebben gedaan die in lijn liggen met wat de heer Van Nispen zojuist schetste, gaan wij daar hoogstwaarschijnlijk niet op terugkomen.

De **voorzitter**:

Mevrouw Chakor.

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

Dank, voorzitter. Laat ik beginnen met zeggen dat wat GroenLinks-PvdA betreft het toetsingsverbod uit artikel 120 geschrapt of in elk geval gemoderniseerd moet worden. Dat zal denk ik geen verrassing zijn. Een van mijn voorgangers als woordvoerder Binnenlandse Zaken, Femke Halsema, heeft hier ruim twintig jaar geleden al een initiatiefwet over ingediend. We zijn dus blij dat er nu weer een nieuw voorstel zal worden ingediend. Het kabinet heeft een uitgebreide contourennota geschreven, waarvoor dank. Er valt heel veel te zeggen over constitutionele toetsing en hoe wij dat zouden willen organiseren. In dit debat hebben we maar beperkt de tijd, dus ik denk dat het goed is als ik me focus op de belangrijkste punten voor GroenLinks-PvdA.

Allereerst is de vraag aan welke grondrechten er getoetst zou moeten worden. Op dit moment toetsen alle rechters aan EU-recht en aan bijvoorbeeld het EVRM. Veel van die klassieke grondrechten uit onze Grondwet kunnen dus via internationale verdragen al getoetst worden. Als we kijken waar in de samenleving veel zorgen over zijn – ik noem voldoende huisvesting, bestaanszekerheid, de kwaliteit van de leefomgeving, goed onderwijs en goede zorg – zien we dat deze rechten vooral in de zogenoemde sociale grondrechten verankerd zijn. De Staatscommissie rechtsstaat pleit in haar rapport bijvoorbeeld ook voor het toetsbaar maken van deze grondrechten.

In de contourennota van het kabinet staat dat het deze grondrechten niet toetsbaar wil maken. Dat vindt mijn fractie echt een gemiste kans. Daarom graag een reflectie van de bewindspersonen hierover. Waarom kiezen zij ervoor om, juist in deze tijden, waarin de samenleving hierom vraagt, deze grondrechten niet toetsbaar te maken? Zijn ze niet bang dat het alleen toetsbaar maken van de klassieke grondrechten materieel slechts een beperkt effect zal hebben? Daarnaast hebben de experts in het

rondetafelgesprek van 5 maart helder aangegeven dat het belangrijk is om daarop te toetsen. Ik vraag me ook af wat de Staatssecretaris en de Minister gaan doen met de input vanuit dat rondetafelgesprek.

Het veelgehoorde argument tegen het door de rechter laten toetsen van sociale grondrechten is dat de bepalingen niet specifiek genoeg zouden zijn en dat de rechter dan op de stoel van de politiek zou gaan zitten. Dat risico ziet mijn fractie niet zo. Het klopt dat sociale grondrechten soms minder specifiek zijn dan klassieke grondrechten, maar rechters zullen ze niet als absoluut gaan interpreteren. Dat kwam ook naar voren in het rondetafelgesprek. Over het recht op huisvesting staat in artikel 22, lid 2 bijvoorbeeld geschreven: «Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.» Dit betekent niet dat iemand bij de rechter een huis kan afdwingen. De rechter kan echter wel toetsen of een wet niet contrair is aan dit grondrecht.

Ook experts geven aan dat sociale grondrechten toetsbaar kunnen zijn. Uiteraard valt er met mijn fractie te spreken over het verduidelijken van bepaalde bepalingen, zodat het helder wordt hoe deze grondrechten geïnterpreteerd zouden moeten worden. Dat was ook waar de interruptie op de heer Van Waveren over ging. Dat moeten wij als politiek doen. Als wij met elkaar besluiten dat de sociale grondrechten niet toetsbaar zouden moeten blijven omdat ze niet helder genoeg zouden zijn, dan moeten we ook uitleggen waarom we niet bereid zijn om de bepalingen te verduidelijken. Anders blijven deze grondrechten in zekere zin toch een dode letter in onze Grondwet. Graag een uitgebreide reflectie hierop van beide bewindspersonen.

In het verlengde hiervan zou mijn fractie het verstandig vinden om ook algemene rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel, toetsbaar te maken. Dit zou wat mij betreft een van de lessen moeten zijn die we uit de toeslagenaffaire trekken. Uiteraard kan ik niet met zekerheid zeggen dat het dan minder ernstig was verlopen, maar laten we nu wel zorgen dat rechters in de toekomst de mogelijkheid krijgen om aan zo'n belangrijk algemeen rechtsbeginsel te kunnen toetsen. Hetzelfde geldt overigens voor de algemene bepalingen. Graag een reactie op deze twee punten. Voorzitter. Dan kom ik bij het punt of er een apart constitutioneel hof zou moeten komen. Als je de contourennota goed leest en naast bijvoorbeeld de initiatiefnota van oud-collega Omtzigt legt, dan zie je dat het kabinet voor een afgezwakte vorm van een hof lijkt te kiezen. Het is niet zo dat alleen een hof straks kan toetsen; het gaat over alle rechters. Zij krijgen allemaal de mogelijkheid om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het hof, maar zij zijn dat niet verplicht. Mijn fractie was altijd voorstander van gespreide toetsing, net als bij internationale verdragen. We hebben nog steeds veel vragen over een hof, maar ik ben wel blij dat het hof niet meer zo'n absolute positie lijkt te krijgen. De vragen die wij hebben, waarom wij nog niet overtuigd zijn van een hof, gaan met name over de precieze bevoegdheid, de benoemingsprocedure en wat het rechtsgevolg van een uitspraak van het hof zou moeten zijn. Graag een duiding hiervan; misschien kunnen we die ook wel schriftelijk krijgen.

We zien dat verschillende experts vragen op welk probleem dit nou eigenlijk het antwoord is. Het wordt niet echt door het Nederlandse rechtssysteem gedragen. Er is in ieder geval weinig consensus, ook als we kijken naar het rondetafelgesprek. Hiervoor wil het kabinet wel een hof, maar als het gaat om sociale grondrechten, waarover dezelfde experts hebben aangegeven dat het daar ook belangrijk is, gebeurt daar niks mee. Hoe rijmt dat eigenlijk? En wat gebeurt er met de zorgen met betrekking tot het niet toetsen aan sociale grondrechten?

De voorzitter:

Ik onderbreek u voor twee dingen. U bent door uw tijd heen, dus als u naar een snelle afronding wil, zou dat heel positief zijn. En u heeft een interruptie van meneer Van Waveren.

De heer **Van Waveren** (NSC):

In welke volgorde verwacht de voorzitter dat? Eerst de interruptie, of eerst de afronding?

De **voorzitter**:

Het eerste was een mededeling en het tweede was een punt van orde, zullen we maar zeggen.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Mevrouw Chakor stelt een aantal vragen over hoe het hof gaat werken. Ik vind het ook belangrijk om te vragen hoe GroenLinks-Partij van de Arbeid daarnaar kijkt en wat hun voorkeur zou zijn. Volgens mij is dat ook waarom we het nu als commissie over de contourennota hebben: om de gevoelens in de Kamer met elkaar op te halen. Ik hoop dat mevrouw Chakor daarover nog iets verder wil uitweiden. Ik wil vragen of zij daarbij ook wil ingaan op de complexiteit die er nu is en op het feit dat het voorstel om juist die rechtseenheid te vergroten, dat mede van de Partij van de Arbeid onder Rutte II kwam, niet op die lijn zit. Het wordt een wat rommelige vraag; de vraag is eigenlijk: hoe ziet mevrouw Chakor dat voor zich en zou het ook niet in lijn zijn met de eerdere inbreng van de Partij van de Arbeid in het verleden om juist wel naar meer rechtseenheid en meer duiding te streven?

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

Voorzitter, ik heb niet helemaal helder wat de heer Van Waveren bedoelt. Doelt hij nou op het constitutioneel hof? Maak even concreter wat u van mij verwacht.

De **voorzitter**:

Meneer Van Waveren, kunt u het in één zin samenvatten?

De heer **Van Waveren** (NSC):

Ja. Hoe zou het hof er volgens Partij van de Arbeid-GroenLinks uit moeten zien op de punten waar mevrouw Chakor nu vragen over stelt? Wat is de voorkeur van haar partij?

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

Ik geef volgens mij wel helder aan dat wij vraagtekens hebben bij het hof. Hoe gaat het eruitzien? Wie gaan we daar straks inzetten? Hoe geef je dat vorm? Op dit moment kun je daarnaartoe gaan met prejudiciële verzoeken. Volgens mij zag de heer Omtzigt het anders voor zich. Die wilde volgens mij dat ook burgers rechtstreeks die kant op zouden kunnen. Daarvan is nu gezegd dat het een andere vorm krijgt, maar daar zit ook in dat je het mag doen, en niet hóéft te doen. Ik vraag me af hoe dat wordt ontvangen. Hoe is dat ontvangen? Is daarover gesproken met de Raad van State en dergelijke? Wat vinden zij ervan? Denkt het kabinet dat de Raad van State het ook gaat doen, dat zij zelf ook in staat zijn om heldere uitspraken te geven? Er zijn heel veel vraagtekens. Ik denk dat dat ook de reden is dat er nu een contourennota voorligt: om aan te geven wat wij vinden. We zijn gewoon nog niet overtuigd. Ik vind dat deze contourennota te veel openlaat en niet helder aangeeft hoe dat eruit gaat zien. Ik vind dat zorgelijk, en volgens mij heb ik dat ook al eerder aangegeven.

Gelukkig is het nu inderdaad voor negen jaar, voor één termijn. Je kunt dus ook niet verlengen, om wat voor reden dan ook. Maar hoe zorgen we ervoor dat het niet misbruikt kan worden? Hoe voorkomen we dat je straks politieke invloed gaat krijgen, dat er op een gegeven moment een paar partijen aan de macht zijn die gaan besluiten wie daar uiteindelijk moet gaan zitten? We kennen de discussie over linkse rechters. Die komt vaak vanaf de rechterkant. Vooral extreemrechts haalt dat punt ontzettend

aan. Daar kijk ik u inderdaad ook bij aan; ik heb het in dit geval tegen de PVV. Er zijn ontzettend veel zorgen. Die moet je waarborgen. In het rondetafelgesprek werd ook gevraagd wat we hier nou mee oplossen. Wat voor meerwaarde heeft een constitutioneel hof? Ik ben, en mijn partij is, gewoon nog niet overtuigd.

De voorzitter:

Meneer Van Waveren, uw laatste interruptie.

De heer Van Waveren (NSC):

Volgens mij moeten we dan met elkaar een poging doen om eruit te komen over hoe dat dan wel kan. Over die waarborgen ben ik het helemaal met mevrouw Chakor eens; dat moeten we goed regelen. Daar moeten we een manier voor vinden. Maar het bijzondere is dat we, ook als we de ... Ik zal er één uitpikken, want ik heb van onze uitstekende beleidsmedewerker achteraf een hele lijst citaten meegekregen van rechters die hier de afgelopen tijd dingen over gezegd hebben. De president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zegt bijvoorbeeld: het is al een flinke opgave om de rechtseenheid bij één eindrechter te bewaken; bij vier eindrechters is die opgave des te groter, en strikt genomen zijn de bestaande institutionele voorzieningen daarvoor niet toereikend, maar we moeten wat.

Die rechters onderschrijven dus allemaal het probleem, maar ik snap ook dat zij daar uiteindelijk van ons een oplossing voor nodig hebben. Die kan niet van henzelf komen, want dan blijven het lapmiddelen, zoals die waar we nu mee zitten. Is het ook niet gewoon heel goed dat we hier vanuit de politiek de vraag stellen hoe we dit inrichten, en daar het gesprek verder over voeren, met alle zorgen van mevrouw Chakor meegenomen? Is zij het er niet mee eens dat we moeten kijken hoe we die stap vooruitzetten, in plaats van te blijven twijfelen?

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

Volgens mij geef ik ook heldere punten over hoe wij erin staan en wat wij daarvan vinden. Daarnaast vind ik die grote stap die we nu met elkaar zetten, om het toetsingsverbod van artikel 120 te schrappen of te moderniseren, echt al een geweldig mooie stap. Natuurlijk zou ik willen dat we ook gaan toetsen aan sociale grondrechten. Ik vind ook dat we daar echt een kans missen. Ik hoop dus dat NSC die beweging ook gaat maken. Daarnaast vraagt u aan mij om punten te geven. Dat heb ik ook gedaan. Maar je ziet ook in die contourennota dat er vanuit het kabinet nog best veel vragen liggen. Er is dus nog heel veel in te kleuren en vorm te geven. Ik zeg dus tegen het kabinet: ga daarmee aan de slag en ga erover in gesprek hoe het überhaupt valt. Wordt dit vanuit ons staats-bestel wel gedragen? Ik vind niet dat je iets moet optuigen waar geen behoefte aan is of wat niet nodig is. Als je op dit moment artikel 120 schrapt of moderniseert en toetst aan sociale grondrechten, is dat dan voldoende, ja of nee? Daar zit voor mijn fractie de zwaartekracht. We hebben nog veel vraagtekens, en die zijn door de contourennota gewoon niet beantwoord.

De heer Deen (PVV):

Ik begrijp best de obsessie van een aantal partijen met de PVV. Maar ik zie het nut er niet van in om in een commissiedebat als dit en passant de PVV als «extreemrechts» weg te zetten. Dat wil ik wel gememoreerd hebben.

De voorzitter:

U mag reageren, mevrouw Chakor.

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

Volgens mij mag ik dat gewoon zeggen. Ik heb gezegd: partijen als.

Volgens mij kan ik afronden, hè?

De **voorzitter**:

U heeft nog twintig seconden blessuretijd.

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

Precies. Dat is voldoende voor mij. Ik ben ontzettend benieuwd naar de reactie van de bewindspersonen in hun eerste termijn. Maar ik ben nog meer benieuwd naar het wetsvoorstel waar zij hopelijk op korte termijn mee gaan komen. Ik ben benieuwd wanneer dat zal zijn, zodat we de eerste stappen kunnen zetten in het schrappen van artikel 120 van de Grondwet.

Dank, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Hiermee zijn we aan het einde van de eerste termijn gekomen. En zoals altijd kijk ik naar de rechterkant, naar de beide bewindslieden. U heeft de vragen geteld en de tijd uitgestippeld. En dan komen we tot?

Staatssecretaris **Struycken**:

Ik heb van de griffier begrepen dat er een eetpauze wordt overwogen.

De **voorzitter**:

Ja, daar houden we rekening mee. Hoeveel tijd denkt u nodig te hebben? Ik dacht zelf aan drie kwartier.

Minister **Uitermark**:

Dat lijkt mij uitstekend.

De **voorzitter**:

Akkoord. Dan schors ik deze vergadering voor drie kwartier.

De vergadering wordt van 18.02 uur tot 18.50 uur geschorst.

De **voorzitter**:

Ik heropen de vergadering. We vervolgen met de eerste termijn van beide bewindslieden.

Minister **Uitermark**:

Dank u wel, voorzitter. Dank ook aan de leden van de commissie. Het is vandaag weer een mooi moment om hier met u over dit belangrijke onderwerp te kunnen praten. Wij zijn er de afgelopen week ook druk mee bezig geweest. Ik zal er zo meteen nog iets meer over zeggen.

De Grondwet is onze hoogste en belangrijkste wet in Nederland. Sinds 1983 opent de Grondwet met een hoofdstuk over grondrechten. Dat is een bewuste en ook een symbolische keuze, waarmee wordt uitgedrukt dat de rechten van de burger in onze rechtsorde vooropstaan. Ruim 40 jaar na de grondwetsherziening van 1983 moeten we echter constateren dat de grondrechten uit de Grondwet een betrekkelijk, zo kan ik wel zeggen, anoniem bestaan leiden. Ze staan in de schaduw van hun soortgenoten in verdragen, in het bijzonder het EVRM en het EU-Handvest van de grondrechten. Eigenlijk kun je zeggen dat de grondrechten opgesloten zitten in die Grondwet; de rechter in Nederland kan er niet aan toetsen, maar is daarvoor aangewezen op Europese grondrechten. Dit kabinet wil daar verandering in brengen en de grondrechten in de Grondwet uit de ivoren toren halen en ook een kiss of life geven. Dat willen we niet omdat er wat mankeert aan het EVRM of het EU-Handvest van de grondrechten, maar omdat het kabinet vindt dat de Grondwet ook voor de toetsing van wetten een daadwerkelijk eigenstandige bron van rechten moet kunnen

zijn. Dat is essentieel voor een constitutionele cultuur. Daar hebben we, denk ik, in Nederland dringend behoefte aan als voedingsbodem voor een sterke en democratische rechtsstaat én voor een goed functionerend bestuur.

Zoals we dat in de contourennota ook uiteengezet hebben, willen wij deze kiss of life geven door de komende tijd twee grondwetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen. Het eerste wetsvoorstel gaat over het gedeeltelijk opheffen van het toetsingsverbod van artikel 120 in de Grondwet en het tweede wetsvoorstel zal gaan over de instelling van een grondwettelijk hof. Wij willen die twee eigenlijk graag bij elkaar houden, maar we zijn ook wel tot het inzicht gekomen dat het ene wetsvoorstel op een snellere manier kan worden behandeld dan het andere. We hebben goed geluisterd naar uw Kamer, maar ook naar de signalen die we uit de rechtspraak hebben opgehaald. Daaruit komt toch heel duidelijk het volgende naar voren: snelheid waar het kan. En die snelheid kan zeker bij het eerste wetsvoorstel worden gerealiseerd. Daarom hebben we in de planningsbrief aan uw Kamer opgenomen dat de planning is om het wetsvoorstel niet naar uw Kamer te sturen maar wel voor de zomer in internetconsultatie te brengen. Daar streven wij nog steeds naar. Ik ben dus nog steeds niet afgestapt van die planning. Het zou kunnen dat we het net niet halen en dat we het over de zomer heen tillen. Naast snelheid kiezen wij ook echt voor zorgvuldigheid. We hebben inmiddels ook vele gesprekken gevoerd. Ik moet zeggen dat ik zelf ook heel veel plezier heb in de gesprekken die wij hebben met de rechtspraak, ook naar aanleiding van de zienswijzen. Die hebben we niet aan de Kamer gestuurd, maar die zijn wel gepubliceerd bij de instanties. Wij hebben gesprekken met hen gehad, maar ook met anderen. Er is echt sprake van een open gedachte-wisseling. Over het eerste wetsvoorstel is er consensus. Het wordt breed gedragen en is breed gewenst, en kan dus ook sneller worden behandeld. Daarom trekken we die twee ook uit elkaar. Mijn streven is dus nog steeds om het wetsvoorstel over het aanpassen van artikel 120 van de Grondwet voor de zomer in internetconsultatie te brengen.

De voorzitter:

Ik onderbreek u voor een interruptie van de kant van meneer Bikkers.

De heer Bikkers (VVD):

Ik ga ervan uit dat op het moment dat het wetsvoorstel ter consultatie wordt aangeboden, het een compleet wetsvoorstel is. Tegelijkertijd luidt het antwoord op vraag 12 van de feitelijke vragen – wanneer verwacht u dat het onderzoek of bepaalde institutionele bepalingen toetsbaar kunnen zijn door het grondwettelijk hof? – dat ernaar gestreefd wordt om voor de zomer een onderzoek daartoe uit te zetten en om dit jaar nog de uitkomsten daarvan terug te zien. Betekent dat dat die bepalingen nog niet meegenomen worden in deze wet? En hoe verhoudt zich dat dan tot het tijdspad van de Minister?

Minister Uitermark:

Dat klopt. Het onderzoek naar de interinstitutionele bepaling dat in het hoofdlijnenakkoord is afgesproken, wordt uitgezet voor de zomer. We hopen ook dat we daar eind van het jaar voldoende resultaat van hebben. Dat wordt dus niet betrokken bij het wetsvoorstel over artikel 120, maar bij het tweede wetsvoorstel dat ziet op het hof. Althans, dat hoort daarbij en de vraag is hoever we op dat moment zijn met de resultaten van dat onderzoek naar die interinstitutionele bepaling. De vraag is of we dan al voldoende handvatten hebben om daar een keuze in te kunnen maken. Het voorstel voor de oprichting van een grondwettelijk hof, even los van de vraag of daar die interinstitutionele bepalingen aan toe worden gevoegd, staat gepland voor het eind van het jaar. Als het kan nemen we die twee resultaten, dus de onderzoeksresultaten en het tweede

wetsvoorstel, samen aan het eind van het jaar, maar als dat niet kan, moeten we een nieuwe keuze maken. Ik kan dus zeggen dat dit een proces is. We hebben bewust gekozen voor de tussenstap van het maken van een contourennota. We doen dat niet om de boel nog langer te vertragen. Ik heb verschillenden van u ook horen zeggen: al 25 jaar, en misschien nog wel langer, voeren we al die discussie over het afschaffen van het verbod om wetten aan de Grondwet te toetsen. Er is ons veel aan gelegen om dat echt een stap verder te brengen. Dat maakt ook dat wij goed luisteren naar de signalen in de rechtspraak en van uw Kamer, om te kijken wat nou een haalbare variant is. Ik kom daar zo meteen ook nog wel over te spreken als het gaat over die andere keuze die hoort bij het eerste wetsvoorstel, namelijk: moeten daar al dan niet aanverwante bepalingen bij en, zo ja, over welke bepalingen hebben we het dan?

De voorzitter:

Gaat u verder.

Minister Uitermark:

Meer concreet behelst het voorstel tot aanpassing van artikel 120 van de Grondwet dus het creëren van een bevoegdheid voor de rechter om wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten in de Grondwet. Dit zijn de grondrechten die zich het beste lenen voor toetsing door de rechter, omdat zij duidelijke en objectieve grenzen opwerpen voor inmenging door de overheid in het leven van burgers. Het is anno 2025 simpelweg niet meer goed uit te leggen waarom de poort van de rechter voor deze klassieke grondrechten gesloten blijft indien een burger de onrechtmatigheid of onrechtmatige toepassing van een wet aanvoert. Wetten vormen de ruggengraat van onze rechtsorde en kunnen voor mensen ingrijpende gevolgen hebben. Zij zouden daarom bij uitstek door de rechter gecontroleerd moeten kunnen worden op hun verenigbaarheid met de klassieke grondrechten in onze Grondwet, zeker als je bedenkt dat de rechter diezelfde wetten wel al decennialang kan toetsen aan de klassieke grondrechten die zijn neergelegd in het EVRM en in andere mensenrechtenverdragen.

Van toetsing aan klassieke grondrechten in de Grondwet gaat volgens het kabinet bovendien een duidelijke meerwaarde uit boven verdragstoetsing. Verschillende Nederlandse grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs, bezitten eigen, unieke karakteristieken. Weer andere grondrechten uit de Grondwet, zoals het recht op een eerlijk proces, hebben een ruimere reikwijdte dan hun pendanten in het internationale recht en het Europese recht. Dat internationale en Europese recht staat rechters overigens nadrukkelijk toe om binnen bepaalde grenzen aan hun eigen nationale grondrechtenjurisprudentie te bouwen. Het wordt tijd dat we de ruimte daarvoor eindelijk gaan benutten. Dat gaat alleen maar werken wanneer we de rechter ook in staat stellen om inhoudelijke criteria aan te leggen voor de beoordeling van de grondwetmatigheid van wetgeving. Als de vraag voorligt of de overheid met een wet of een andere maatregel een klassiek grondrecht van een burger op een geoorloofde manier inperkt, moet een rechter kunnen toetsen of die maatregel proportioneel is. Bij de huidige stand van hoofdstuk 1 van de Grondwet is niet zeker of hij deze proportionaliteit wel kan beoordelen. Daarom komt het kabinet ook met een voorstel om de beperkingssystematiek van de klassieke grondrechten in de Grondwet aan te vullen. Hoe dat precies moet gebeuren, dus of dat één bepaling is of dat dat per grondrecht een bepaling is, wordt momenteel nog verkend. Dat is natuurlijk ook een vraag waarover uw Kamer vandaag een en ander kan en wil zeggen, denk ik.

Ik kom nu toe aan het tweede wetsvoorstel over de instelling van een grondwettelijk hof. Daar wil ik zelf wat korter over zijn, want de Staatsse-

cretaris zal na mij uitgebreider ingaan op dit onderdeel van de contourennota.

De voorzitter:

Voordat u verdergaat, onderbreek ik u voor een interruptie van mevrouw Chakor.

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

De Minister ging net heel erg in op toetsing aan de klassieke grondrechten. Ik pak eventjes erbij wat Maastricht University heeft geschreven over de sociale grondrechten: «Door toetsing van de wet aan sociale grondrechten in het geheel uit te sluiten, kan de rechter dus ook geen rechtsbescherming bieden tegen schendingen van individuele rechten die uit sociale grondrechten kunnen voortvloeien, terwijl de hiervoor genoemde bezwaren daarvoor niet of veel minder gelden.» Ik vroeg mij af hoe de Minister dit uitlegt. Daarnaast geven zij aan: kijk naar een genuanceerd criterium. Dat kan worden ontleend aan artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Ik vroeg mij af of de Minister hierop wil ingaan. Ik had in mijn verhaal wel al helder aangegeven dat het niet lastig hoeft te zijn om te toetsen aan de sociale grondrechten. Rechteren doen het al en zijn er al mee bekend. Kijk naar de verdragen en dergelijke. Ik zou graag zien dat de Minister, als zij dit genuanceerde criterium kent, daarop ingaat.

Minister Uitermark:

Dat wil ik. Ik zou daar anders op terug zijn gekomen in de blokjes waar ook de vraag van mevrouw Chakor van net over ging. Ik begrijp dat het belangrijk is voor mevrouw Chakor. Het is ook niet zo dat ik dat niet belangrijk vind. Ik zeg ook niet dat het niet zou kunnen. Alleen op dit moment kiest het kabinet daar niet voor. Wij moeten nu vooral zorgen dat we een stap gaan zetten. Ik wil eigenlijk uit die hele lange fase van erover nadenken, proberen het in allerlei vormen nog perfecter te maken en dan vervolgens niet tot iets komen. Ik wil het vooral op een haalbare manier verder brengen. Volgens mij heb ik de Kamer goed gehoord en is het de gedeelde noemer om het nu verder te brengen. Wat mij betreft beginnen we met de klassieke grondrechten. Dat is ook waar we met elkaar politiek draagvlak voor hebben gevonden. Dat is er niet voor toetsing aan sociale grondrechten. Daarom kiest het kabinet er nu dus niet voor om ook aan de sociale grondrechten uit de Grondwet te toetsen.

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

Ik had een beetje de hoop dat u zou zeggen: ik kom er inderdaad op terug; misschien kunnen we uitzoeken hoe we dat wél zouden kunnen gaan toetsen. Volgens mij bent u niet ingegaan op het genuanceerde criterium, dat University Maastricht noemt met betrekking tot artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

Minister Uitermark:

Er is natuurlijk in de rondetafel met meerdere deelnemers uitgebreid over gesproken. Je kunt er op verschillende manieren naar kijken. Ik sluit de deur daarvoor niet. Ik zeg alleen dat we dat op dit moment niet inbrengen in het voorstel, omdat we nu vooral een voorstel willen maken dat haalbaar is, in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. We hebben daar een tweederdemeerderheid voor nodig. Dat vinden wij op dit moment het allerbelangrijkste. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om het te beperken tot de klassieke grondrechten. De vraag die wij nu nog moeten beantwoorden en waar uw Kamer ook het licht over wil laten schijnen, is hoe we de klassieke grondrechten nu afbakenen. Voorheen was er natuurlijk de lijst-Van Tongeren. Die ging niet alleen over de artikelen uit het eerste hoofdstuk, maar ook over nog een aantal aanverwante bepalingen, zoals het verbod op de doodstraf. Daar kijken wij op dit

moment nog naar, maar de deur nog verder openzetten naar sociale grondrechten doen wij op dit moment niet. Dat is een keuze. Ik kan me voorstellen dat je daar een andere keuze in zou maken, maar de keuze die wij maken – daar hebben ook deelnemers aan de rondetafel zich voor uitgesproken – betekent in ieder geval dat je nu van start kan, dat je door kan en dat je dit daadwerkelijk kan gaan realiseren. Daar was begrip voor bij de deelnemers aan de rondetafel. Ik meen ook dat de Raad voor de rechtspraak aangaf dat te kunnen begrijpen. In ieder geval is het de keuze van dit kabinet om het te beperken tot de klassieke grondrechten, al dan niet met aanverwante bepalingen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Zoals de Minister het nu uitlegt, wil ze na al die jaren in ieder geval eindelijk een stap zetten. Ik kan dat best wel goed begrijpen. Ik heb ook liever wel een stap dan weer helemaal geen stap. Het zou misschien een risico zijn als je zou toetsen aan de sociale grondrechten en aan de beginselen, iets wat ik, maar ook anderen zouden willen. Maar er is natuurlijk ook een verhaal te maken over waarom je, misschien juist vanuit die rol, voor politiek draagvlak zou kunnen proberen te zorgen of daarvoor kunt pleiten. Als je de stelling in zou nemen: jongens, we hebben het toeslagenschandaal gezien ... Waar het ging om die megaterugvorderingen, zou juist toetsing aan bijvoorbeeld de bestaanszekerheid of het evenredigheidsbeginsel geholpen hebben, meer dan toetsing aan bepaalde klassieke grondrechten. Mijn eerste subvraag is wat de Minister doet om te zorgen voor draagvlak, ook voor de toekomst. Daarop doordenkend: als dat op enig moment zou lukken, hoeveel kabinetsperiodes moeten er dan nog overheen gaan voor je een dergelijk voorstel weer uit zou breiden? Als je dit namelijk in twee lezingen doet, heb je een volgende kabinetsperiode nodig. Ik weet niet hoelang dit kabinet nog zit, dus of een eerste lezing in deze kabinetsperiode nog gaat lukken. Je hebt een volgende kabinetsperiode nodig voor een tweede lezing. Als je dan weer met een voorstel gaat komen om het te wijzigen, omdat je dan wél eindelijk de overtuiging hebt dat je ook de sociale grondrechten en een toetsing aan de beginselen erbij moet hebben, dan ben je zo drie, vier kabinetten verder. Klopt dat op die manier of zit ik er nu naast?

Minister **Uitermark**:

Het is een proces; dat kan ik echt zeggen. In die gesprekken merken we dat ook. We komen uit een situatie waarin we het niet hebben en we gaan toe naar een situatie waarin we het wel hebben. Dan heb je natuurlijk de neiging om het zo volledig mogelijk te organiseren. Je kunt daar inderdaad meerdere perspectieven op loslaten. Ons gaat het er vooral om – daar zijn we ook een beetje pragmatisch in – hoe we nu haalbaar kunnen presenteren dat we hier ook echt deze stap gaan zetten. Dan hebben we gewoon te maken met meerdere perspectieven. Dit is de keuze die we als kabinet hebben gemaakt. Daarbij kiezen we dus niet voor sociale grondrechten. Op het evenredigheidsbeginsel zou ik zo meteen zijn teruggekomen. Ook dat betreft iets waar we nu niet voor kiezen. Ik zeg «we», want dat doen we als kabinet gezamenlijk. Daar hebben we ook echt wel de tijd voor genomen. Het hoofdlijnenakkoord stelt gewoon: kom met een wetsvoorstel. Wij hebben de tussenstap van een contourennota genomen, juist om het heel zorgvuldig te doen, zowel politiek gezien als om de rechtspraktijk erin mee te nemen. Ik heb er ook niks aan als we hier in Nederland iets optuigen waar de rechtspraktijk zich niet in kan vinden of niet in mee kan groeien. Wij kiezen dus voor zorgvuldigheid. Tegelijkertijd bewaak ik ook de snelheid. Ik ga mijn planning dus ook halen. Die planning is nog steeds om voor de zomer een wetsvoorstel in internetconsultatie te brengen. Die zorgvuldigheid is wel van belang. Er zijn volgens mij ook nog heel veel vragen vanuit de Eerste Kamer gekomen. Die zijn we nu ook aan het beantwoorden. Die zullen we ook

splitsen in de beantwoording. We pakken dus eerst de beantwoording op van de vragen die zien op het eerste wetsvoorstel, zodat we ook de vragen van de Eerste Kamer daarover kunnen beantwoorden en hun gedachten voor een stukje daarin mee kunnen nemen. Ik blijf er echt naar streven om voor de zomer dit eerste wetsvoorstel in te dienen. Wat mij betreft betekent de kiss of life ook dat we een proces activeren dat hierna misschien nog lang niet klaar is. Laten we vooral zorgen dat de constitutionele cultuur zich gaat openen en dat het een groeimodel is voor meer. We kunnen natuurlijk altijd nog kijken welke elementen haalbaar zijn om hieraan toe te voegen. Zo zit ik er op dit moment in.

De heer **Van Nispen** (SP):

De Minister verdedigt nou een punt waar ik niet naar had gevraagd en beantwoordt een vraag die ik niet had gesteld. Ik zei net: ik kan deze pragmatische route wel volgen en begrijpen. Dat is nog iets anders dan hem helemaal steunen, maar ik begrijp hem wel. Mijn vraag was echter: wat doet de Minister vanuit haar rol om juist te zorgen voor meer politiek draagvlak? Misschien is het niet voor nu, maar wel voor de toekomst, om die constitutionele cultuur te laten groeien. Mijn vraag was ook: hoe ziet dat er puur wetstechnisch en grondwetswijzigingstechnisch uit? Als je dit al in twee lezingen voor elkaar zou krijgen en je het in de toekomst uit wil breiden met wél die sociale grondrechten en toetsing aan de beginselen, hoe ziet dat er dan uit? Dan ben je toch minimaal vier kabinetten verder, omdat dat ook weer in twee lezingen moet. Mijn vraag was of dat klopt.

Minister **Uitermark**:

Ik denk toch dat ik de vraag dan wel beantwoord had. Mijn antwoord in de kern was eigenlijk: we doen het lean and mean; we doen wat nu haalbaar en mogelijk is. Dan beperk ik mij tot de klassieke grondrechten. Zeg ik dat we de deur in de toekomst dicht moeten houden voor sociale grondrechten? Nee, dat zeg ik niet. Dit kabinet kiest er op dit moment voor om het te beperken tot de klassieke grondrechten. Dat is waar politiek draagvlak voor is neergelegd in het hoofdlijnenakkoord. Dat is de opdracht waar wij nu mee aan de gang gaan. Ik ben zeker bereid om daarna, waar mogelijk – dat hebben we namelijk ook duidelijk in het hoofdlijnenakkoord en in het regeerprogramma opgeschreven – het belang dat we hechten aan grondrechten sterker te maken. Als we nu zaadjes moeten planten voor een groeimodel op termijn, kunt u altijd met mij in overleg gaan. We kunnen even kijken wie wat in welke rol doet. Er kunnen ook initiatieven vanuit de Kamer ontstaan, waaraan vanuit het departement bijstand kan worden verleend. Mij is er gewoon alles aan gelegen om lean and mean in ieder geval dit verder te brengen, dus we beperken ons nu tot de klassieke grondrechten en aanverwante bepalingen. Over die laatste moeten we nog beslissen.

De heer **Deen** (PVV):

Op het gevaar af een paar blokjes vooruit te lopen – maar goed, we hebben het er nu toch over – wil ik graag, in het verlengde van wat de heer Van Nispen vroeg, van de Minister horen of we praten over drie of vier kabinetten. Is het straks alleen mogelijk als op een of andere manier toetsing aan de sociale grondrechten wordt toegevoegd? Is dat dan echt een grondwetswijziging, met alle regels en procedures die daaraan vasthangen? Ik wil weten of er dan sprake is van een tweederdemederheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Of kan het ook op een andere manier? Dat was mijn vraag.

Minister **Uitermark**:

Nee. Wij kiezen nu voor klassieke grondrechten, al dan niet met aanverwante bepalingen. Daar moeten we nog een keuze in maken, maar dat geldt niet voor de sociale grondrechten; daar kiezen we nu niet voor. Dat

betekent dat het geen onderdeel zal zijn van het wetsvoorstel dat we in consultatie zullen brengen. Dat betekent ook dat er een ander kabinet nodig is om eventueel wel tot zo'n keuze te komen.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Ik wil toch even wat vragen, puur uit wetsprocestechnische interesse. Ik had het er van tevoren even over met de heer Van Nispen. Stel dat de grondwetswijziging met een gewone meerderheid door de Kamer wordt aangenomen. Dan moet die door een volgende Kamersamenstelling met tweederdemeerderheid worden aangenomen. Stel dat de Kamer – dat is een hypothetisch geval, zeg ik er nadrukkelijk bij – aan het begin van een volgende kabinetsperiode, voordat die tweederdemeerderheidsronde is geweest, een volgend element in wil bouwen in dat artikel. Kunnen die wijzigingen achter elkaar aanlopen in het wetsproces en later weer in elkaar worden gevoegd? Of moet de eerste wijziging volledig afgerond zijn voordat je aan de volgende begint?

Minister **Uitermark**:

Ik wil hier heel precies in zijn, want ik merk dat u er belang aan hecht. Mijn antwoord zou «nee» zijn. Je hebt daartussen dan gewoon weer een verkiezing nodig, omdat het een uitbreiding is op de grondwetswijziging. Maar de juristen dubbelchecken dat voor de zekerheid, zodat er geen onduidelijkheid over bestaat.

De **voorzitter**:

Gaat u verder.

Minister **Uitermark**:

Ik was eigenlijk gebleven aan het eind van mijn tekst over het tweede wetsvoorstel. De Staatssecretaris zal daar zo meer over zeggen. Ik denk dat ik het daar voor nu bij laat. De Staatssecretaris zal daar zo verder op ingaan.

Voorzitter. Ik heb twee blokjes: een over het toetsingskader en een over de institutionele bepalingen. We zijn eigenlijk al een beetje in de beantwoording van het toetsingskader geraakt toen het ging over de vraag van mevrouw Chakor en anderen, zoals de heer Van Nispen, over de sociale grondrechten. Misschien is het nog wel goed om er een ander argument bij te noemen. Waarom kiezen we niet ook voor de sociale grondrechten, naast het argument van politiek draagvlak? Het is zo dat de sociale grondrechten uit de Grondwet over het algemeen nogal vaag of – laat ik het netter zeggen – onbepaald zijn geformuleerd. Dat biedt de rechter weinig aanknopingspunten om aan te toetsen. Denk bijvoorbeeld aan artikel 22, lid 1 van de Grondwet. Daarin staat: «De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.» Dat is nogal onbepaald. Wij kiezen voor klassieke grondrechten, juist vanwege die duidelijkheid, ook omdat het gaat om rechten die voor individuele burgers inroepbaar zijn.

Het is ook belangrijk om te zeggen dat het bij de keuze voor toetsing aan klassieke grondrechten van belang is dat we het combineren met de aanvulling van de beperkingensystematiek. Dat betekent dat een rechter, als die een wet kan toetsen aan een klassiek grondrecht in de Grondwet, straks ook kan toetsen wat de noodzaak van de inperking van dat grondrecht is die de wet heeft gesteld en dat de rechter ook de proportionaliteit en de subsidiariteit daarvan mee kan nemen. Als het gaat om het inperken van grondrechten, zit daar natuurlijk al een vorm van evenredigheidstoetsing in. Andersom geldt het volgende. Als je het evenredigheidsbeginsel als zelfstandige bepaling zou opnemen in de Grondwet, zou dat niet alleen gelden voor de inperking van grondrechten, maar dan zou het gelden voor alle wetten. Dan zouden alle wetten aan dat evenredigheidsbeginsel kunnen worden getoetst. Dat is dus veel breder. Daar hebben we

als kabinet nu niet voor gekozen. Maar toetsing aan klassieke grondrechten in combinatie met de beperkingensystematiek stelt de rechter wel in staat om een eigen nationale grondrechtenjurisprudentie te ontwikkelen en daarmee de rechtsbescherming van burgers te versterken. Daar is het ons echt om te doen.

De voorzitter:

Ik onderbreek u voor een interruptie van mevrouw Chakor.

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

Ik hoorde de Minister terecht spreken over grondrechten uit de ivoren toren. Volgens mij zei de Minister: a kiss of life. De Minister en de Staatssecretaris kunnen de grondrechten allebei wakker kussen. De Minister zegt: de sociale grondrechten zijn niet helder; ze zijn vaag en onbepaald geformuleerd. Ze noemt ook artikel 22. Als ze niet goed toetsbaar zijn, waarom zorgen we er dan niet voor dat we ze gewoon bepaald en duidelijk maken? Dan zet je een stap. Als je nu niet de stap zet om het duidelijk te maken, vind ik dat echt een gemiste kans. Is de Minister voornemens om dat te doen, zonder al te zeggen: we gaan het doen? Hoe zou je de sociale grondrechten toetsbaar kunnen maken?

Minister Uitermark:

Dat sluit wel een beetje aan op het antwoord dat ik net gaf. Een belangrijk doel voor ons – dat staat ook in het hoofdlijnenakkoord – is het versterken van het belang van grondrechten. Ik heb het over het uit de ivoren toren halen, over het tot leven brengen, over het brengen van meer zuurstof in de constitutionele cultuur. Daar hoort natuurlijk ook een bepaald groeimodel bij. Ik kan mij voorstellen dat we in onze Grondwet nieuwe bepalingen opnemen in de toekomst. Daar staan we op dit moment nog niet. We moeten er nu natuurlijk eerst voor zorgen dat we deze trein rijdend krijgen en naar de bestemming brengen. Maar het is natuurlijk wel de bedoeling dat we hiermee de constitutionele cultuur tot leven brengen. Dat betekent, denk ik, dat je in de toekomst kiest voor nieuwe bepalingen. Er zijn initiatieven in uw Kamer die zien op het toevoegen van nieuwe bepalingen aan de Grondwet. In dat licht kunt u mij vinden. Ik doel op nadenken over hoe we kunnen bijdragen aan het verder levend maken van onze Grondwet. Daarvoor kunt u altijd bij mij aankloppen. Ik zal daar nu niet het initiatief voor nemen. Als u zegt dat u vanuit de Kamer graag een initiatief wil neerleggen om daar onderzoek naar te doen, is er vanuit mijn departement zeker bereidwilligheid om daarin mee te denken. Als u mij vraagt dit op te pakken en daar zelf mee aan de slag te gaan; daar sta ik op dit moment nog niet, want ik heb het nu heel druk met deze twee wetsvoorstellen. Dat is gewoon een politieke keuze. Wij willen nu gewoon heel graag van start met wetsvoorstel één en volle bak vooruit met wetsvoorstel twee. Hopelijk zitten we hier nog enige tijd, nog drie jaar. Dan kunnen we daarna het nodige doen. Maar mijn prioriteit dit jaar is echt om beide wetsvoorstellen verder te brengen. Daar beperk ik mij nu toe.

De voorzitter:

Gaat u verder.

Minister Uitermark:

De heer Deen had het over de artikelen 18 en 19. Hij geeft aan dat we de sociale grondrechten in die artikelen willen toevoegen aan een toetsingskader. Het is belangrijk om te zeggen dat wat we toevoegen aan het toetsingskader, de klassieke grondrechten zijn. Wat betreft artikel 18 gaat het over lid 1, dus niet over het hele artikel. Het gaat over het klassieke grondrechtendeel van artikel 18. Het gaat dan om artikel 18, lid 1, over het recht op rechtsbijstand. Wat betreft artikel 19 gaat het om lid 3. Het gaat

dus niet om het hele artikel, maar alleen om artikel 19, lid 3, over het recht op vrije keuze van arbeid. De overige leden van die artikelen zijn sociale grondrechten. Die worden niet opgenomen in het kader. Daar kan ik u dus in geruststellen, denk ik.

De tweede vraag van de heer Deen ging over de interinstitutionele bepalingen. Die vraag heb ik, denk ik, net al beantwoord. Daar doen wij onderzoek naar. Die maken nu geen deel uit van het eerste wetsvoorstel. Ze zouden in theorie deel uit kunnen maken van het tweede wetsvoorstel, maar daar zijn we nog helemaal niet, want we moeten eerst onderzoek doen. Het politiek draagvlak is er voor het onderzoek naar die institutionele bepalingen. Dat moeten we eerst gaan doen. We moeten kijken wat dat ons brengt. Ik hoop dat we, zoals verwacht, aan het eind van het jaar die onderzoeksresultaten hebben. Tegen het eind van het jaar hebben we ook het tweede wetsvoorstel gepland. Het zou dus kunnen dat die twee dingen op tijd samenkomen, maar ik kan nog niet zo ver vooruitkijken. We moeten het er dan ook nog politiek over hebben.

Daarnaast had hij ook gevraagd of ik kan toezeggen dat we toetsing aan verdragen en bepalingen uit het EVRM kunnen uitsluiten. Nee, want artikel 94 van de Grondwet geeft de rechter de bevoegdheid om wetten te toetsen aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen. Als de rechter tot het oordeel komt dat de verdragsbepaling een dergelijk karakter heeft, dan kan hij hier dus aan toetsen.

De voorzitter:

U heeft een interruptie van meneer Deen.

De heer Deen (PVV):

Duidelijk antwoord. Naast een nadere specificatie van artikel 18 en 19 had ik ook nog om een nadere specificatie gevraagd van artikel 23.

Minister Uitermark:

Ik heb het precieze artikellid nou niet bij de hand, maar dat is eigenlijk hetzelfde verhaal: het gaat niet om het volledige artikel 23, maar alleen om het lid dat ziet op de klassieke grondrechten.

De voorzitter:

Gaat u verder.

Minister Uitermark:

Ik heb nog vragen van mevrouw Chakor en de heer Van Nispen. Waarom wordt toetsing aan het evenredigheidsbeginsel niet mogelijk gemaakt? Heeft de toelagenaffaire niet uitgewezen dat het juist belangrijk is? Ik heb er net ook al iets over gezegd, maar een meer uitgebreid antwoord is dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel er inderdaad voor kan zorgen dat schrijnende situaties waarbij de toepassing van een wettelijke bepaling onevenredig uitpakt, zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Dat heeft de toelagenaffaire inderdaad ook uitgewezen. Daar staat ook iets tegenover, namelijk dat directe toetsing aan het evenredigheidsbeginsel het risico in zich draagt dat het evenwicht in de trias tussen de wetgever en de rechter verschuift. De rechter krijgt op die manier namelijk de bevoegdheid om zich diepgaand te mengen in de keuzes van de wetgever. Dat is een zwaarwegend belang. Dat afwegende kiest het kabinet er nu voor om vol in te zetten op de toetsing van wetten aan de klassieke grondrechten. Zoals gezegd, hebben we daar ruim draagvlak voor. Dat kan ook bijdragen aan het robuuster maken van onze rechtsstaat.

Er was nog een vraag van de heer Bickers over de beperkingssystematiek. Die zal de Staatssecretaris zo beantwoorden.

Ik heb nog een vraag van de heer Van Waveren en mevrouw Bikker over de aanverwante bepalingen. De heer Van Waveren gaf aan: kijk nou ook

naar die aanverwante bepalingen; er zijn vaak hele duidelijke bepalingen over wezenlijke onderdelen als de doodstraf, verkiezingen en gewetensbezwaren. Hij vraagt of de regering die bepalingen in het voorstel wil opnemen. Mevrouw Bikker vraagt op basis waarvan nou wordt besloten of die aanverwante bepalingen worden toegevoegd. We nemen in ieder geval de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet op. Daarnaast kijken we dus naar die aanverwante bepalingen. Dat zijn bepalingen van de Grondwet die ten minste in overwegende mate een individueel afdwingbaar recht bevatten. De openbaarheid van de terechtzitting is er bijvoorbeeld zo eentje, in artikel 121 van de Grondwet. Deze bepalingen lenen zich voor rechterlijke toetsing. Tegelijkertijd kan er ook wel discussie bestaan over de vraag welke aanverwante bepalingen precies daarvoor in aanmerking komen. Daar is ook door de rechterlijke instanties en een aantal wetenschappers nog op gewezen. Dit zou de spoedige voortgang van dit voorstel kunnen belemmeren. Daarom kijkt het kabinet nog of deze aanverwante bepalingen toetsbaar worden. Die keuze moeten wij nog maken. Ik hoor vandaag natuurlijk ook graag wat uw Kamer daarvan vindt. Ik gaf net al aan: onder het vorige kabinet, in april 2024, is nog uitgegaan van de lijst van Van Tongeren. Wij kijken nu voor de aanverwante bepalingen ook naar de in haar nota genoemde bepalingen, met een enkele opmerking vanuit de rechtspraak, een andere bepaling, die daar nog niet bij zat. Maar we hebben daar nu nog geen keuze in gemaakt. Als dit de voortgang in de weg staat – dat geluid heb ik ook wel opgevangen in alle gesprekken die we hebben gehad – dan vinden wij die voortgang toch ook heel belangrijk. Dat vindt men in de rechtspraak ook. We moeten hier dus echt nog een beslissing over nemen.

De voorzitter:

U heeft een interruptie van meneer Van Waveren.

De heer Van Waveren (NSC):

Over dat laatste, het tempo, ben ik het helemaal met de Minister eens. Daar moeten we ook naar kijken. Dan wil ik toch even iets zeggen over hoe die afweging verder gemaakt wordt. Ik kan me namelijk ook voorstellen dat het helpt om een gedragen wet te hebben en als de Kamer zich daar dus over uitspreekt, want niet alle fracties hebben daar wat over gezegd. Ik wil daar misschien in de tweede termijn wat over zeggen, maar ik heb toch een vraag over dat onderzoek en de verkenning die nu lopen. Zegt de Minister dat we daarbij een goed beeld hebben en dat een richtinggevende uitspraak van de Kamer daarbij op dit moment helpt? Of zegt de Minister dat we nog zodanig aan het onderzoeken zijn dat dat vooruitloopt op wat we moeten doen?

Minister Uitermark:

We hebben het beeld wel scherp, op die enkele opmerkingen vanuit de rechtspraak na. Het is een kwestie van finetunen, maar het gaat met name om de keuze tussen de klassieke grondrechten uit alleen hoofdstuk 1 van de Grondwet of de bredere lijst, die onder het vorige kabinet de «lijst-Van Tongeren» is genoemd, en de bepalingen die daarin staan. Dat gaat heel concreet om een rijtje met de artikelen 54, 55, 56, 99, 113, 114, 121, 129 en 132. Dat zijn die andere artikelen. Die gaan, ook even voor de kijker thuis, over verkiezingen, de Eerste en Tweede Kamer, vereisten voor lidmaatschap, gewetensbezwaren voor militaire dienst, strafrechtspraak, verbod op de doodstraf, openbaarheid van terechtzittingen, verkiezingen van een vertegenwoordigend orgaan en de Caribische openbare lichamen. Die knop moeten wij in het kabinet nog doorhakken, laat ik het zo zeggen. Daarbij helpt duidelijkheid vanuit de Kamer natuurlijk wel, maar uiteindelijk zal het kabinet hier een keuze in moeten maken.

De **voorzitter**:
Gaat u verder.

Minister **Uitermark**:

Voorzitter, dan ben ik bij mijn laatste mapje, over institutionele bepalingen. De heer Van Waveren vroeg: hoe wordt het onderzoek naar de institutionele bepalingen nou ingevlochten in het proces? In het hoofdlijnenakkoord en in de contourennota is aangekondigd dat we onderzoek laten doen naar de vraag of bepaalde andere taken passend zouden zijn bij een grondwettelijk hof. Het gaat dan bijvoorbeeld om geschillen over de inlichtingenplicht uit artikel 68 van Grondwet, over verschillen die kunnen ontstaan na verkiezingen, over zuivere bestuursgeschillen, dus geschillen binnen de overheid, overheidslagen of instituties, waar geen burgers bij betrokken zijn. Het zou kunnen gaan over het opleggen van een partijverbod of andere mogelijke constitutionele geschillen. We zijn dat onderzoek aan het uitzetten. Ik heb ook al gezegd dat ik hoop tegen het eind van het jaar te beschikken over de resultaten daarvan. Die zal ik dan ook met uw Kamer delen. Op basis van die resultaten zullen we dan een nadere afweging maken. Ik kan daar nu nog niet op vooruitlopen. Dan mevrouw Bikker van de ChristenUnie. Zij vroeg: waarom twijfelt het kabinet of het grondwettelijk hof bij wet andere taken moet kunnen krijgen? Ze is er nu niet, maar ik denk dat het voor het antwoord wel goed is om er even op in te gaan. Het is in de Grondwet gebruikelijk om een bepaling op te nemen dat een orgaan ook andere taken kán krijgen. Zulke taken kunnen dan bij gewone wet aan het orgaan worden opgedragen. Dat zorgt voor enige flexibiliteit, want de Grondwet wijzig je niet zomaar. Iets dergelijks zou straks ook voor het grondwettelijk hof geregeld kunnen worden. We hoeven dan niet het hele takenpakket van het hof volledig vooraf in de Grondwet te regelen. Maar het kabinet denkt hier nog over na, dus ik kan hier nu nog niet op vooruitlopen. Misschien zal de Staatssecretaris zo ook nog iets zeggen over andere aspecten die bij het hof horen en welke mate van meerderheid je dan bij zo'n wet zou moeten hebben.

Dan hebben de heer Deen en de heer Bikkers, van de VVD, gevraagd: sluit de Minister uit dat het hof gaat toetsen aan institutionele bepalingen? Nee, ik sluit het dus nog niet uit. We gaan onderzoek doen. Dat hebben we ook afgesproken. Als de resultaten binnen zijn, kijken we wat er passend is en of dat wenselijk is.

Voorzitter. Dan als laatste nog de vraag van de heer Deen: «Als er de mogelijkheid komt om taken op een later moment via gewone wetgeving aan het hof te geven, zouden sociale grondrechten er dan buiten de Grondwet om in gefietst kunnen worden? Kan u onze bezorgdheid wegnemen?» Nee, ik heb daar eigenlijk net ook al op geantwoord, maar hier staat het ook nog een keer klip-en-klaar: sociale grondrechten kunnen niet bij gewone wet aangepast worden.

Oké, dat was het.

De **voorzitter**:
De Staatssecretaris.

Staatssecretaris **Struycken**:

Voorzitter, dank u wel. Ook ik wil uw Kamer danken voor de belangstelling voor dit onderwerp en ook voor het gevoel van urgentie. Het is een belangrijk onderwerp, dat al heel erg lang speelt, maar de wens en het voornemen van dit kabinet is echt om verder te komen. Het onderwerp leeft steeds meer en ook in steeds ruimere zin. Waar het eerder altijd ging over constitutionele toetsing, staat het nu ook in het licht van het bredere kader van een constitutionele cultuur en van constitutioneel bewustzijn dat moet groeien. U weet dat ik medeverantwoordelijk ben voor de rechtspraak. De rechtspraak kent een orgaan, een blad, dat Rechtstreeks

heet. Daarin worden wetenschappelijke inzichten en ervaringen uit de praktijk binnen de rechtspraak gedeeld, voor zover het over de rechtspraak gaat. Het nummer dat vorige week verscheen heet: Constitutioneel bewustzijn van rechters. Daarin staan vijf bijdragen die duidelijk maken dat het een thema is dat in ruimere zin breder gaat leven. Daarmee hebben we tenminste al iets bereikt.

Ik zal met name spreken over het grondwettelijk hof. Mede doordat wij voornemens zijn om dat te plaatsen binnen de rechterlijke macht, ligt dat in het logische verlengde van mijn verantwoordelijkheden en mijn portefeuille. Wij zien dat grondwettelijk hof als een belangrijke aanvulling op de bevoegdheid die rechters krijgen om te gaan toetsen aan de klassieke grondrechten in de Grondwet. Dat vinden wij belangrijk. Niet alleen die toetsing vinden wij belangrijk, maar ook het hof. Het lid Van Waveren wees op het belang van rechtseenheid, rechtszekerheid en finale duidelijkheid. Dat geldt uiteraard ook voor de Grondwet als hoogste wet binnen de Nederlandse rechtsorde, die op de fundamentele rechten van Nederlanders ziet. Juist voor die fundamentele rechten is rechtseenheid, rechtszekerheid en duidelijkheid zeer wenselijk. Wij denken dat het onwenselijk is als er lange tijd onduidelijkheid bestaat over de grondwettigheid van een door uw volksvertegenwoordiging aangenomen wet. Ik gebruik met opzet het woord «onduidelijkheid», omdat het niet gezegd is dat het hof altijd zal oordelen dat het ongrondwettig is. Het kan heel goed zijn – het is zelfs niet onwaarschijnlijk – dat in heel veel gevallen, mede gezien de toetsing op het constitutionele aspect die reeds binnen uw Kamer zal zijn uitgevoerd en gezien de toetsing door de Raad van State, ook het hof tot de conclusie komt dat het verenigbaar is met de Grondwet. In zoverre kan het hof dus bijdragen aan duidelijkheid, ook in positieve zin. Dat doet het door niet alleen wetten af te schieten, maar door ook de rechtsgeldigheid van wetten te bevestigen, juist daar waar er, in het licht van een concrete casus, na inwerkingtreding toch twijfel is ontstaan over de grondwettigheid van een wet die door uw Kamer is aangenomen. Wij denken dat de kans op snelle duidelijkheid wordt vergroot met een hof. Wij denken dat burgers er in bestuursrechtelijke procedures, civielrechtelijke procedures of strafprocedures die ze met elkaar of met de overheid hebben, bij gebaat zijn om al in eerste instantie, of eventueel in hoger beroep, het aspect van de grondwettigheid te kunnen laten voorleggen aan een college met bijzondere expertise op dit vlak. Dat college is dan volledig gespecialiseerd in deze vraagstukken en kan op die basis ook een evenwichtig oordeel geven. Wij denken echt dat een dergelijk hof een extra fundament voor de rechtsbescherming van de mensen in ons land, een extra vangnet voor onze rechtsstaat en een extra veiligheidsklep die onze rechtsstaat verstevigt, biedt.

De Minister zei het al, en ik herhaal het graag: wij hechten veel waarde aan een behoorlijk proces, alsmede aan het gesprek met alle betrokken organisaties. We hebben in de afgelopen weken gesprekken gevoerd met de rechterlijke instellingen. Daarmee bedoel ik dus vertegenwoordigers van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de Hoge Raad met inbegrip van de procureur-generaal, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Die gesprekken hebben wij gevoerd op basis van de zienswijze die zij hebben ingediend. Dat is de zienswijze op de contourennota en die is met uw Kamer gedeeld.

Daarmee verscherpt en verdiept onze kennis van de materie, kunnen wij tot scherpere keuzes komen en overigens ook, waar nodig, misverstanden wegnemen.

Dat brengt mij op toegang tot dat hof. Meestal wordt een contrast geschetst tussen een hof en gespreide toetsing. In een eerdere instantie heb ik binnen het kader van deze commissie al uiteengezet dat wij ervoor gekozen hebben om dat contrast los te laten en gespreide toetsing en een hof te combineren. We kiezen voor gespreide toetsing, dus elke rechter zal

bevoegd en in staat zijn om te toetsen aan de Grondwet, maar ook voor een hof, omdat rechters wel kunnen maar niet hoeven te adjiëren als zij het opportuun vinden deze complexe vraag aan dat hof voor te leggen. In de gesprekken over de zienswijzen hebben wij moeten constateren dat wij op één punt onvoldoende duidelijkheid hebben geschapen met de contourennota. Dat betreft met name de vraag of het ontbreken van een verplichting om de vraag voor te leggen aan het hof ook geldt voor de hoogste rechters. Of anders gezegd: uit de zienswijzen blijkt dat de indruk was ontstaan dat de hoogste rechters wel verplicht zullen zijn de rechtsvraag voor te leggen aan dat constitutionele hof. Dat betekent dus concreet dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en bijvoorbeeld de Hoge Raad verplicht zouden zijn om de vraag voor te leggen en daar niet zelf een oordeel over kunnen geven. Dat is niet onze bedoeling. Wat ons betreft is de weg van de prejudiciële procedure facultatief. Dat geldt ook voor de hoogste rechters. Wij verwachten dat de vraag in de meeste instanties al in een eerste of tweede instantie aan het hof zal zijn voorgelegd, en die vraag zich dus niet vaak voordoet. We denken ook dat het kan voorkomen dat die hoogste rechters het zelf opportuun vinden om de vraag aan het hof voor te leggen. Maar onze bedoeling was niet om die verplichting neer te leggen als het gaat om de wijze waarop de vraag wordt voorgelegd aan het hof. Dan kan het in theorie zo zijn dat niemand ervoor kiest de vraag aan het hof voor te leggen. Dan rijst toch de vraag die de heer Van Waveren op tafel heeft gelegd: hoe zit het dan met de rechtseenheid? Vandaar dat u in een kleine zin de gedachte ziet terugkomen om aanvullend gebruik te maken van een procedure die we al kennen bij de Hoge Raad. In het kader van de Hoge Raad noemen we dat «cassatie in het belang der wet», op voordracht van de procureur-generaal. Het is denkbaar dat we op die manier in het systeem weer een extra vangnetje – «veiligheidsklep» of «vangnet» zijn hier niet de goede woorden – of in ieder geval extra checks-and-balances hebben, zodat een vraag die maar niet wordt voorgelegd aan het hof toch door het hof kan worden beoordeeld. Dat kan dan wel gebeuren binnen het kader van een specifieke procedure, die reeds tot een onherroepelijke uitspraak heeft geleid, maar alsnog ter beoordeling wordt voorgelegd, zoals dat het geval is bij cassatie in het belang der wet. Daarmee hebben wij getracht een systeem van toegang te construeren dat enerzijds de beoordeling niet wegtrekt bij de rechters, ook niet bij de hoogste rechters, maar anderzijds wel een mogelijkheid creëert dat een vraag van grondwettigheid in de toekomst bij dat hof terechtkomt.

Ik kom nu op de benoemingsprocedure en de inrichting van het hof. In de contourennota wordt al veel duidelijkheid gecreëerd over vragen waarover het kabinet al een keuze heeft gemaakt. Ook wordt duidelijkheid gegeven over een aantal keuzes die nog gemaakt moeten worden, maar er zijn ook punten waarop nog niet heel veel richting wordt aangegeven. Denk daarbij aan de vormgeving van de benoemingen, dus de benoemingsprocedure van het hof. Terecht is daar door uw Kamer aandacht voor gevraagd, namelijk door mevrouw Bikker, de heer Bikkers en door mevrouw Chakor; u vroeg hier uitdrukkelijk naar. Er moet een balans zijn – dat is duidelijk – tussen voldoende waarborgen voor het voorkomen van politieke druk op de rechtspraak en enige mate van betrokkenheid van de andere staatsmachten, mede gezien de democratische legitimatie en het aspect van spreiding der machten in plaats van scheiding der machten. We hebben hier uitvoerig over gesproken in de afgelopen weken, ook met de rechtsprekende instanties. Dat nemen we mee.

In de nota ziet u in een voetnoot ter inspiratie onder meer de procedure die thans bestaat voor benoeming van Nederlandse leden in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die geschiedt door een aanbevelingscommissie die bestaat uit de president van de Hoge Raad, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en nog twee andere leden. Het is denkbaar dat een dergelijke commissie de voordracht doet voor leden van

dat constitutionele hof. We hebben ook gewezen op de benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad, voor raadsheren van de Hoge Raad. Die kan ook een inspiratie vormen.

Ik markeer dat de heer Bickers voor de VVD tot uitdrukking bracht dat hij betrokken wil zijn bij de vormgeving van de procedure, maar ik heb geen van de leden van uw Kamer vandaag horen zeggen dat er een rol voor de politiek moet komen bij de benoeming van leden, dus in de benoemingsprocedure. Het is voor ons belangrijk om te markeren dat geen van u daarop heeft aangedrongen. Die benoemingen moeten goed ingebed worden. Dat punt raakt mede aan alles wat ziet op de onafhankelijkheid van degenen die in dat hof zijn benoemd. Ik noemde al dat het hof onderdeel wordt van de rechterlijke macht en dat de leden van het hof dus de status hebben van rechter. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor ons. Daar zit een aantal aspecten aan vast. Het betekent in concreto dat aangehaakt wordt bij alle waarborgen die onze wetgeving al kent met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechtspraak.

Maar op een enkel punt maken we een keuze om het anders te doen. Dan doel ik met name op die benoemingstermijn van negen jaar, een vaste termijn van negen jaar. Die is geïnspireerd door de termijn die geldt voor leden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De gedachte is dat een vaste termijn, en dus geen benoeming voor het leven en ook geen benoeming voor het leven tot de pensioengerechtigde datum ... De situatie in de Verenigde Staten, waar een rechter werkelijk tot de dood op zijn plek zit, is een beetje een schrikbeeld. Maar wij kiezen ook niet voor benoeming voor het leven zoals we die in Nederland kennen, namelijk tot de pensioengerechtigde leeftijd, omdat we denken dat het van belang is dat er voldoende roulatie plaatsvindt, dus dat er om de zoveel tijd weer nieuwe leden toetreden tot dat hof. Dat vergroot ook het draagvlak voor de uitspraken van het hof in de samenleving. Wij kiezen dus voor een termijn van negen jaar zonder herbenoemingsmogelijkheid.

Op dit punt heeft de Raad voor de rechtspraak in de zienswijze duidelijk gemaakt dat hij dit problematisch vindt vanuit de waarborgen zoals wij die kennen voor de onafhankelijkheid. Dat betreft precies die benoeming voor het leven. Daarin is dus de suggestie naar voren gekomen om met de benoeming van een persoon in het hof ook een benoeming als rechter te waarborgen. Die nemen wij mee. Dat betekent dat de persoon er zeker van is tot de pensioengerechtigde datum als rechter actief te zullen zijn, zij het slechts voor een termijn van negen jaar in het hof. Dat vermindert de afhankelijkheid die ontstaat na ommekomst van de termijn van negen jaar, want de onafhankelijkheid is dan gewaarborgd doordat die persoon altijd in de rechterlijke macht zal kunnen blijven. Dat is een concrete verdere uitwerking. Die noem ik zo uitdrukkelijk omdat die raakt aan het belangrijke onderwerp van de onafhankelijkheid van de leden van het hof binnen de rechtspraak en omdat het ook een voordeel is van de verdere uitwerking op dit punt, mede op basis van wat wij horen vanuit het veld, in het bijzonder vanuit de Raad voor de rechtspraak.

De voorzitter:

Ik onderbreek u voor een interruptie van mevrouw Chakor. Dat is uw laatste interruptie, mevrouw Chakor.

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

Oei. Ik had er drie geteld, maar ik vertrouw erop dat u dat goed hebt genoteerd. Ik kom eventjes bij de benoemingen, waar de Staatssecretaris uitvoerig op inging. Hij gaf daarbij aan dat ik er toch ook wel kritische punten op had. Hij maakte ook de analyse dat de Kamer wat terughoudend is om zichzelf een rol toe te eigenen. Ik denk dat het ook wel terecht is om daar misschien terughoudend in te zijn. Maar ik vroeg me wel af of de Staatssecretaris al wel gesproken heeft met rechtsprekende instanties. Hoe zien zij voor zich hoe straks de samenstelling van zo'n hof,

als dat er komt, eruit zou moeten zien en uit welke gelederen dat gevuld zou moeten worden?

Staatssecretaris **Struycken**:

U heeft ook kennis kunnen nemen van de zienswijze die wij vanuit de belangrijkste organen binnen de rechterlijke macht hebben gekregen. Dit is geen precieze formulering, maar u weet welke diverse instanties ik heb opgesomd. Het is ons ook opgevallen dat daar in die zienswijze niet zo veel over staat. Dat is misschien ook begrijpelijk; ik denk dat de bal primair bij ons ligt, bij het kabinet. Wij moeten dat verder uitwerken. Ik ben er zeker van dat wij het gesprek met hen zullen voortzetten. Zodra wij een keuze hebben gemaakt over de manier waarop wij dat willen vormgeven en wat de benoemingsprocedure zou kunnen zijn, toetsen wij dat opnieuw bij hen. Zoals ik al zei, zijn er diverse varianten denkbaar. Ik denk dat we, mede in het licht van datgene wat in uw Kamer vandaag en misschien later in het tweeminutendebat, als dat er komt, naar voren wordt gebracht, een keuze gaan maken. Op basis daarvan zullen wij een voorstel formuleren. Dat zullen we dan opnieuw bespreken met de diverse organisaties.

De **voorzitter**:

Gaat u verder.

Staatssecretaris **Struycken**:

Voordat ik toekom aan de vraag van de heer Bikkers over de beperkings-systeematiek en als uitsmijter aan de vraag van de heer Van Nispen over de verzelfstandiging, wilde ik in het algemeen nog iets zeggen over politisering: dat is ook onze grote zorg. Rechtsvergelijking maakt duidelijk dat een constitutioneel hof in sommige landen een politieke rol heeft. Dat hangt mede af van de wijze waarop het hof is vormgegeven. Wie zitten er in het hof? Dat zijn lang niet altijd rechters of mensen met een rechterlijke achtergrond. Wie benoemt de leden van het hof? In sommige landen is dat een tripartiete benoeming, deels door het parlement, deels door de rechtspraak en deels door onafhankelijken. Dan is het al eerder een gepolitiseerd hof. Het hangt ook af van datgene wat het hof kan toetsen en van de vraag of het hof zelf, ambtshalve, actief kan toetsen. Een belangrijk voorbeeld waar wij niet voor kiezen, is het hof in Duitsland; dat kan op eigen initiatief wetten toetsen aan de Grondwet. Daar kiezen wij niet voor. Een ander aspect is de mate waarin een hof zelf, daar waar het bepaalt dat een bepaling ongrondwettig is, dat gat kan gaan vullen. Dat zijn allemaal aspecten die tezamen bezien mede bepalen in hoeverre het risico bestaat dat zo'n hof een politieke rol kan gaan spelen. Wat ons betreft maken we die keuzes. Het uitgangspunt voor ons is dat we het risico dat het hof een gepolitiseerd orgaan wordt, zo veel mogelijk moeten verkleinen. Als ik me niet vergis, vinden wij uw Kamer daarbij aan onze zijde.

Ik wil deze algemene inleiding afsluiten met een vraag waar wij onze ogen niet voor sluiten. Die vraag is breed gesteld en werd door mevrouw Chakor als volgt verwoord: waarop is dit een antwoord? De vraag was of dit nou echt nodig is, of dat het alleen nuttig is. Wij denken dat een hof ten minste nuttig is, dat het in ieder geval nuttig is. Wij denken dat om twee redenen, die ook centraal staan in onze contourennota. Wij denken dat het hof werkelijk een extra bijdrage levert aan de rechtsbescherming van burgers, omdat het hof binnen onze rechtsstatelijke verhoudingen een extra vangnet kan betekenen. Verschillende van u hebben verwezen naar de toeslagenaffaire. Hoewel de problematiek 25 jaar oud is, of nog ouder – misschien speelt dit zelfs al wel sinds de tijd van Thorbecke – wordt de mate van actualiteit en urgentie van dit onderwerp mede bepaald door de toeslagenaffaire en datgene wat door uw Kamer is gesignaleerd in de parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening.

Het is onze overtuiging dat een hof een extra vangnet, een extra stootkussen, een extra ventiel biedt, daar waar andere instellingen het wellicht laten afweten. We weten uit de toeslagenaffaire dat dat ook gebeurd is. Een van de bestuursrechters heeft zelf geconstateerd dat er in de toeslagenaffaire sprake is geweest van een tunnelvisie. Als er dan een andere rechterlijke instantie is, in aanvulling op de hoogste bestuursrechter, kan dat een extra waarborg zijn. Dan kan een andere instantie, met andere mensen, die tunnelvisie doorbreken.

Wij zien niet alleen de gespreide toetsing door rechters, maar ook echt dat hof in aanvulling daarop, als een extra wijze van het beschermen van burgers. Dat is temeer zo in combinatie met het tweede doel van het hof, het voeden van het grondwettelijk bewustzijn en de grondwettelijke cultuur. De Minister van Binnenlandse Zaken verwoordt dat meestal heel beeldend op een andere manier, met de woorden «de Grondwet uit de ivoeren toren halen». Het is inderdaad zo dat die grondwettelijke cultuur al gevoed wordt door de gespreide toetsing aan de Grondwet door de rechter zelf. Maar als er in aanvulling daarop een hof is dat er helemaal op gericht is om deze vragen te beantwoorden, en ook een naam draagt die daaraan doet denken – misschien moet dit idee ook terugkomen in de kleur van de toga's die gedragen worden – dan zal dat zeker een extra bijdrage leveren aan die grondwettelijke cultuur in Nederland en daarmee aan de kracht van onze rechtsstaat, mede vanwege de expertise van de mensen die daar dan samenzitten.

Dan kom ik op de vraag van de heer Bikkers ten aanzien van de beperkingssystematiek. Die beperkingssystematiek komt uitdrukkelijk aan de orde in de contourennota. Dat komt mede omdat we binnen het kabinet nog niet de keuze hebben gemaakt tussen de algemene beperkingssystematiek of de bijzondere beperkingssystematiek. Met de bijzondere ga je voor elk klassiek grondrecht afzonderlijk formuleren op welke wijze en in welke mate een wet daarop in formele zin een inbreuk kan maken. Uit de zienswijze blijkt in vrij brede zin dat dit niet de route is die wordt aanbevolen, ten eerste omdat die complex is en ten tweede omdat die veel tijd kost. De Minister heeft het volgende al duidelijk gemaakt. Als er één signaal is dat we krijgen vanuit het veld in de ruime zin, dan is dat: schiet nu op en maak het niet te moeilijk. Dat is een belangrijke reden om niet te kiezen voor de bijzondere beperkingssystematiek, maar in plaats daarvan voor één algemene bepaling die aangeeft in welke mate een wet in formele zin een beperking mag aanbrengen op een klassiek grondrecht. De drie sleutelbegrippen in dit kader zijn noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De heer Bikkers vroeg hoe die begrippen worden ingevuld. Deze drie begrippen hebben wij uitvoerig besproken met de rechterlijke instanties. Dit blijken drie begrippen te zijn waarvan de rechters zeggen dat ze ermee uit de voeten kunnen. De toetsingscriteria die wij nu in andere kaders hanteren in de rechtspraak, passen daar goed onder. Die zijn niet per se qua terminologie hetzelfde – in de bestuursrechtelijke kolom worden namelijk andere termen gebruikt dan in de civielrechtelijke kolom – maar zijn allemaal te vatten onder deze drie begrippen. Ons voornemen is om in de memorie van toelichting uitvoerig aandacht te besteden aan de vraag hoe deze drie begrippen geconcretiseerd worden in de reeds bestaande criteria en jurisprudentie.

Ik verstond de interventie van de heer Bikkers zo – hij zei dat geloof ik ook uitdrukkelijk – dat ons gevraagd wordt om dat in de wet zelf uitvoerig te beschrijven. Daar zullen we over nadenken. Dat heeft een belangrijk nadeel, want dat betekent ook dat je de bestaande jurisprudentie, waarmee men heel zorgvuldig en stapje voor stapje tot deze ontwikkeling is gekomen, gaat verstollen. Ik kan in ieder geval toezeggen dat we daar zeer uitvoerig aandacht aan zullen besteden in de memorie van toelichting. Als wij uitkomen op een algemene beperkingsbepaling die deze drie begrippen behelst, of twee van deze drie begrippen, dan kunnen

we op basis daarvan voor dat eerste wetsvoorstel de keuze maken of dat voldoende is of niet.

Dan kom ik op de vraag van de heer Van Nispen, die niet gaat over constitutionele toetsing, maar wel over het derde element in het regeerprogramma. Maar de vraag ging trouwens over veel meer documenten, zoals partijprogramma's et cetera. Die ging over de derde schakel in de ketting die de rechtsstaat moet verstevigen en beschermen: de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die maakt onderdeel uit van het regeerprogramma. Dat gaan we dus doen. Die gedachte is mede ingegeven door de ervaring dat de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering te dicht op elkaar zitten en dat verzelfstandiging daarom nodig is. Er zijn talloze modaliteiten. Dit is waar we nu naar kijken en over spreken. Hiervoor geldt bij uitstek dat we dit proces zorgvuldig en goed willen vormgeven.

In dit kader hebben we de afgelopen weken over de gehele breedte van de bestuursrechtspraak diverse gesprekken gevoerd om over de vormgeving van die verzelfstandiging na te denken, onder andere met de Raad van State, namelijk met vertegenwoordigers van de Afdeling advisering en de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het verzelfstandigen van de Afdeling bestuursrechtspraak is immers een vraagstuk dat de hoogste bestuursrechtspraak in het geheel raakt. Daarom vinden we het van belang om dit breed te bespreken.

We hebben nota genomen van de verwijzingen van de heer Van Nispen naar de eerdere uiteenzettingen hieromtrent en over de bestuursrechtsspraak in algemene zin in de parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening. Hij verwees ook naar eerdere nota's van de heer Omtzigt. Daar nemen wij nota van en die vormen ook onderdeel van de gesprekken. Wij streven ernaar om na de zomer, uiterlijk aan het end van het jaar, een brief met een contourennota naar uw Kamer te sturen. Dat is strikt genomen dus «nog dit jaar».

Voorzitter, daarmee eindig ik mijn opmerkingen.

De voorzitter:

Dank u wel. U heeft een interruptie van de heer Van Nispen.

De heer Van Nispen (SP):

Dank u wel voor dit antwoord. We hebben op dit moment vier hoogste bestuursrechters. Dat is tamelijk veel. Het is druk. We hebben de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dat brengt niet alleen risico's mee van versnippering, en dus risico's voor de rechtseenheid, maar specifiek bij de Raad van State ook rechtsstatelijke kwetsbaarheden. De Staatssecretaris heeft dat inderdaad ook geduid en onderschreven. De coalitie heeft, niet als eerste coalitie, de afspraak gemaakt om daar wat aan te doen. Dat is al heel vaak opgeschreven. Heel vaak waren er Kamermeerderheden voor, die soms verdwenen als partijen toetraden tot de coalitie en bewerkt werden; ik weet niet hoe, maar dat gebeurde vaak. Wat me dan verbaast, is dat er niet meer spoed achter wordt gezet als dit weer wordt opgeschreven. Voor je het weet is het niet gebeurd, hebben we straks weer verkiezingen, moeten er weer partijen gaan onderhandelen, moeten ze dit weer gaan opschrijven en gebeurt het weer niet. Hier zit dus echt een heel lange, taaie, hardnekkige historie achter. Ik vind het echt wel jammer dat dit niet boven op de stapel ligt, maar onderaan de prioriteitenlijst bungelt, als ik hoor wat er allemaal gebeurt qua vaart maken op het gebied van artikel 120 van de Grondwet en dat er wordt nagedacht over het constitutioneel hof. De Minister en Staatssecretaris willen daarover onze gedachten horen, hoe het moet met de benoemingen et cetera. Maar hier komen ze eigenlijk niet verder dan dat we na de zomer of eind dit jaar, ergens daartussenin, de contouren

krijgen. Dan weten we nog steeds niet wat het begin is van waar het heen moet met die verzelfstandiging en wat dat dan betekent. Ik wil dus a meer spoed en b vandaag wel iets van contouren weten van de Staatssecretaris over waar het heen gaat.

Staatssecretaris **Struycken**:

Ik wil niet vooruitlopen op de contourennota. Ik kan wel zeggen dat de gesprekken van de afgelopen weken het vertrouwen geven dat we belangrijke stappen kunnen gaan zetten. Daarmee geef ik de urgentie en de spoed aan. Ik denk dat we een enorme versnelling op dit dossier gaan zien in de komende maanden, maar ik wil niet vooruitlopen op de inhoudelijke vormgeving daarvan. Dat is echt onderdeel van zorgvuldig overleg en een zorgvuldig proces. Ik vraag uw Kamer echt af te wachten waar we op uitkomen, de contourennota af te wachten en dan te zien waar we op uit zijn gekomen, en dat proces nu niet voortijdig te beïnvloeden.

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik wil heel graag dat proces wel beïnvloeden en ik ben niet zo goed in afwachten. Het spijt me heel erg. Hoeveel hebben we er dan straks nog over van die vier hoogste bestuursrechters en wat betekent de zin «de verzelfstandiging van de bestuursrechtspraak van de Raad van State» nou? Hebben we dan straks twee Raad van States die wat meer gescheiden zijn qua dubbele petten dan ze nu zijn? Wordt dat samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep, waarover in het verleden weleens is gesproken? Of wordt het ondergebracht bij de rechterlijke macht, bijvoorbeeld bij een gespecialiseerd bestuursrechtelijk gerechtshof? De Staatssecretaris hoefde natuurlijk niet met al dat denkwerk te beginnen, want er liggen al stapels aan rapporten, onderzoeken en ideeën uit het verleden. Ik kan me dus haast niet voorstellen dat de Staatssecretaris niet iets meer weet dan hij vandaag wil zeggen. Ik daag hem dus toch uit te laten zien hoe dit eruit gaat zien, in het belang van de rechtseenheid, het tegengaan van de versnippering en het versterken van de rechtsstaat, die ons toch allemaal zo lief is.

De **voorzitter**:

Staatssecretaris, een uitdaging.

Staatssecretaris **Struycken**:

Het is duidelijk dat de heer Van Nispen de materie goed kent. Hij noemt allerlei onderwerpen die hierbij relevant zijn en die ook deel uitmaken van de gesprekken die we voeren. Er komt meer duidelijkheid over te bestaan in de contourennota.

De **voorzitter**:

Daarmee komen we aan het einde van de eerste termijn. Ik ga voor de tweede termijn naar meneer Van Waveren, maar niet dan nadat ik u gewaarschuwd heb dat uw spreektijd 1 minuut en 40 seconden is.

De heer **Van Waveren** (NSC):

Dank, voorzitter. Laat ik dan meteen beginnen met het aanvragen van een tweeminutendebat, want ik denk dat we een aantal onderwerpen zijn tegengekomen waarvan het goed is om met elkaar vast te leggen welke kant we opgaan.

Ik wil de komende tijd ook graag met de collega's spreken over hoe we dat gaan formuleren. Ik denk dat het goed is om dat te doen, bijvoorbeeld over de artikelen waarvoor het zou gelden en hoe we met de beperkingbepalingen omgaan.

Ik hoorde de Staatssecretaris een aantal dingen zeggen over de benoemingen. Daar hebben we niet uitgebreid bij stilgestaan, maar ik kan me

voorstellen dat we daar toch iets over willen zeggen. Ik denk dat ik de verleiding ga weerstaan om een motie over de kleuren van de toga's in te dienen, ook al lokte de Staatssecretaris daartoe uit. Het is in ieder geval fijn dat er al op dat concrete niveau wordt nagedacht. Laat ik dan ook het volgende zeggen. De heer Van Nispen zal daar vast ook iets over zeggen. Ik ben het zeer met hem eens over de Raad van State. Ik ben het ook zeer eens met de Staatssecretaris dat het een zorgvuldig proces moet zijn, want met draagvlak komen we straks verder. Het zou mij ook wat waard zijn als het moment waarop we dat te zien krijgen dichterbij Prinsjesdag is dan bij oud en nieuw. Ik denk dat ik het daar voor nu bij laat, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Meneer Van Nispen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Voorzitter. Van mij nog drie onderwerpen. Allereerst zeg ik richting de Minister: ik steun op zich wel die pragmatische benadering. Althans, ik kan die volgen. Ik had liever ook toetsing aan sociale grondrechten en beginselen gehad. Uiteindelijk moeten we namelijk die constitutionele cultuur gaan bevorderen. Wij doen daar zelf alles aan, ook binnen de Tweede Kamer, omdat het belangrijk is, maar we mogen dat inderdaad ook van het kabinet en de rechterlijke macht vragen. Laten we daar dus samen aan werken.

Ik wil toch nog wel een antwoord op de vraag wat deze Minister dan wel doet. Nogmaals, stel dat je met dat eerste wetsvoorstel komt. Wat doet de Minister er dan daarnaast nog aan om wel die constitutionele cultuur te bevorderen en te zorgen voor politiek draagvlak bij bepaalde buurmannen van mij en hun partijen? Wat doet de Minister om wel het zaadje te planten voor toetsing aan sociale grondrechten en beginselen in de toekomst en te zeggen dat dat juist wel belangrijk is? Ik wil de Minister daar echt naar vragen.

Het tweede punt richting de Staatssecretaris. Toen de Staatssecretaris zei dat het constitutioneel hof een aanvulling kan zijn op rechters die het hebben laten afweten, bijvoorbeeld de bestuursrechter in het toeslagenschandaal, dacht ik: die bestuursrechter bestaat dus niet, want we hebben vier hoogste bestuursrechters en een veelvoud aan bestuursrechters. Sommigen hebben het laten afweten en anderen juist in veel mindere mate. Dat is juist een heel gevarieerd beeld. Ik dacht ook: hoe kan nou het constitutioneel hof hier als voorbeeld worden gegeven, zo van «zie je, dat had misschien het toeslagenschandaal kunnen voorkomen», als je niet toestaat dat er getoetst wordt aan de sociale grondrechten en aan de beginselen? Dan lijkt het me juist ingewikkeld. Dan blijf je inderdaad met het ene voorbeeld zitten van het recht op gelijke behandeling. Dat is heel belangrijk, maar er speelde zo veel meer.

Mijn derde opmerking gaat over de bestuursrechtspraak. Ik noem een quote op een ander thema bij dat constitutioneel hof. Het veld zegt «schiet nu op en maak het niet te moeilijk». Dat zou ik onverkort van toepassing willen verklaren op die verzelfstandiging van de bestuursrechtspraak.

Schiet nou op, het is echt nodig, leg het boven op de stapel, zet het bovenaan de prioriteitenlijst, en maak het niet te moeilijk, breng het onder bij de gewone rechterlijke macht en splits de bestuursrechtspraak af van de Raad van State. Ik ga heel graag een handje helpen in het tweeminutendebat om te zorgen voor dit draagvlak om het denkproces een zetje in de goede richting te geven op dit punt.

Ik dank u wel.

De voorzitter:

Dank u. Meneer Bikkers.

De heer **Bikkers** (VVD):

Dank u wel, voorzitter. Die 1 minuut 40 zal ik niet gebruiken. Ik dank de Minister en Staatssecretaris voor de uitgebreide beantwoording. Ik denk dat wij vanuit de Kamer al een aantal zaken hebben meegegeven in dit debat en richting hebben gegeven. Ik sluit me aan bij de heer Van Waveren: in het tweeminutendebat zullen we dat hoogstwaarschijnlijk nog wat extra kracht bij zetten. We kijken uiteraard heel erg uit naar de wetsvoorstellen die gaan komen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u. Meneer Deen.

De heer **Deen** (PVV):

Dank u wel, voorzitter. Ook mijn dank aan de Minister en Staatssecretaris voor de uitgebreide beantwoording van alle vragen. Ik heb verder op dit moment geen aanvullingen en wacht op nieuwe informatie. Ik wil wel nog één opmerking maken. Het woord «toeslagenaffaire» is vanavond regelmatig gevallen. Dat is ook terecht. Daar wil ik niks op afdingen. Maar dat constitutionele toetsing hier een wondermiddel zou zijn geweest, is toch ook niet helemaal waar. Daar hebben natuurlijk heel veel meer factoren meegespeeld dan alleen een eventuele constitutionele toetsing. Dat wil ik wel gezegd hebben in dezen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u wel. U heeft wel of niet een interruptie van de heer Van Nispen ...

De heer **Van Nispen** (SP):

Nou, als je zo aandringt ...

De **voorzitter**:

Ik dring niet aan of zo. Een interruptie van meneer Van Nispen.

De heer **Van Nispen** (SP):

Ik begrijp wat de heer Deen zegt. Dat is natuurlijk waar: er waren ook grote problemen met de wetten en er waren ook grote problemen in de uitvoering. Maar er was ook wel degelijk een probleem met het toetsen. Als je dan achteraf getoetst zou hebben ... De vergelijking is niet zo vreemd met het toeslagenschandaal, waar ik liever van spreek dan van een «affaire». Het is dan alleen net niet op de manier zoals dit kabinet het voorstelt. Als je niet gaat toetsen aan de sociale grondrechten en de algemene beginselen als het evenredigheidsbeginsel, dan geef ik de heer Deen gelijk, want dan komen we niet zo heel ver om ook een volgend toeslagenschandaal eerder aan het licht te brengen. Voorkomen doe je het niet met rechterlijke toetsing, want dat is per definitie achteraf. Maar dan had je het wellicht eerder aan het licht gebracht. Maar dan moet het wel uitgebreider dan het kabinet nu voorstelt.

De heer **Deen** (PVV):

Ik zei niet dat het helemaal niet mee heeft gespeeld, maar uitvoeringsfouten of een bepaalde bureaucratische starheid – laat ik het zo noemen – zijn natuurlijk ook mede debet aan deze hele affaire. Maar ik ontken zeker niet dat het kan zijn dat constitutionele toetsing zou hebben geholpen, maar als onderdeel.

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

Voorzitter. Dank voor de beantwoording van de vragen door de Minister en de Staatssecretaris. Toch ben ik een beetje teleurgesteld, want ik vind nog steeds dat we, als we inderdaad echt die rechtsstaat willen

versterken, sociale grondrechten niet kunnen blijven behandelen als vage idealen zonder juridische betekenis. De Minister noemde bijvoorbeeld artikel 22. Als dat dan te onbepaald is om te toetsen, waarom verduidelijken we het dan gewoon niet? Anders blijven deze bepalingen een papieren werkelijkheid en een slapende belofte die we nooit met elkaar wakker kussen. Ik vraag de Minister en de Staatssecretaris dan ook of zij bereid zijn om die bepalingen tot leven te wekken of in ieder geval de Kamer de ruimte te geven om dat te doen. Want als die bereidheid er is om bijvoorbeeld onderzoek te steunen bij een initiatief van de Kamer, dan zullen wij bekijken hoe wij daartoe een breed gedragen motie of een voorstel kunnen indienen. Ik hoop wel dat de deur op een kier staat en niet dicht is.

Dan het constitutionele hof. Dank aan de Minister voor het antwoord op mijn vraag of het nuttig of nodig is, waar dit een antwoord op is. Ik ben nog niet helemaal overtuigd. Je ziet inderdaad dat in andere Europese landen nu wel wetten worden getoetst aan de Grondwet. Zij doen dat zonder constitutioneel hof, bijvoorbeeld Finland, Zweden, Denemarken en Noorwegen. Ik blijf dus toch wel vragen en zorgen hebben daarover. Ik sluit me aan bij de vragen van de heer Van Nispen over hoe je nou zorgt voor het brede draagvlak, hoe de Minister en de Staatssecretaris daar zorg voor dragen, en de vragen met betrekking tot de verzelfstandiging. Wat mij betreft moet die duidelijkheid veel eerder komen dan later.

De voorzitter:

De heer Van Waveren heeft een interruptie.

De heer Van Waveren (NSC):

Ik dacht: we zitten er nu voor bij elkaar, dus laten we dan ook maar even de tijd nemen. Ik snap het. Ik mag zelf ook graag die internationale voorbeelden erbij pakken, dus ik begrijp waarom mevrouw Chakor bij die Scandinavische landen uitkomt. Maar volgens mij is er één groot verschil en dat is het aantal hoogste bestuursrechters dat die landen hebben. Dat komt niet in de buurt van de vier waar wij meer rondlopen. Voor mij is het dilemma daarmee wezenlijk anders. Met vier hoogste bestuursrechters heb je iets nodig wat die rechtseenheid brengt en als je één hoogste bestuursrechter hebt, is dat veel minder aan de orde. Deelt mevrouw Chakor met mij dat de voorbeelden wel kloppen, maar dat de situatie zo wezenlijk anders is dat hier toch wel behoefte is aan iets extra's?

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

Volgens mij hebben verschillende deskundigen er hun licht over laten schijnen en hebben ook die gewoon zorgen. Deze landen pakken het anders aan. Die hebben geen grondwettelijk hof, die keuze. Ik vind het wel goed om dat hier te markeren. Er zijn hier een aantal zaken die gewoon nog niet uitgewerkt zijn. Ik begrijp heel goed dat de heer Van Waveren bezig is om ons te overtuigen. Dat begrijp ik heel goed, maar ik zie vanuit die andere kant heel weinig beweging om te kijken naar bijvoorbeeld de sociale grondrechten, naar wat we daarin zouden kunnen doen. Het is niet altijd eenrichtingsverkeer in de politiek, wou ik maar even zeggen. Het vergt ook geven en nemen.

De heer Van Waveren (NSC):

Nou verwordt het tot een soort afruilsystematiek en dat zou ik zonde vinden op deze onderwerpen. Volgens mij is de reden dat een grondwettelijke hof nodig is juist fundamenteel om die rechtseenheid te brengen in een stelsel waarin die er niet is, in tegenstelling tot in de Scandinavische voorbeelden van mevrouw Chakor. Ik mag toch hopen dat ook GroenLinks-PvdA de inrichting en de borging van die grondrechten niet tot een soort politieke afruil wil maken. Het zou mij wat waard zijn om dat te voorkomen. Laat ik het zo zeggen.

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

Nee, ik ben helemaal niet bezig met een politieke uitruil. Helemaal niet. Op het moment dat we overtuigd zijn, zijn we overtuigd. Op het moment dat dat niet zo is, dan zeg ik dat ook. Ik refereer meer aan dat brede draagvlak dat we moeten proberen te creëren. Ik denk dat het meer is – laat ik daar helder over zijn, ook richting de Minister – dat het mij toch wel een beetje steekt dat er heel snel wordt gezegd: dit is wat wij besloten hebben en dat is het, punt. Dus: we hebben gekozen voor de klassieke grondrechten en dat is het. Daarbij wordt de aap zeg maar op de schouders van de Kamer neergelegd, want je moet toch speelruimte hebben. Ik kan als Kamerlid wel harder aan het werk gaan om naar breed draagvlak te zoeken, maar wat heeft dat voor zin als aan de andere kant toch al het besluit is genomen «dit is wat we doen en niet verder dan dat»? Wie houden we dan met elkaar voor de gek?

De **voorzitter**:

Daarmee komen we aan het einde van de tweede termijn van de kant van de commissie. Ik kijk naar de bewindslieden. U hoeft geen schorsing, denk ik. Niet? Mooi. Of wel? Vijf minuten? O, u kunt gewoon door. Geweldig. Ik ben positief verrast. Dank u wel. Ik geef het woord aan een van beide bewindslieden.

Minister **Uitermark**:

Ja, ik denk dat we meteen door kunnen. Ik vind het fijn hoe het debat hier is geweest. Met een heel aantal van de vragen en ook dilemma's die hier naar voren komen, hebben wij ook geworsteld. Ik ben nooit onwelwillend – laat ik dat helemaal vooropstellen – als het gaat om hoe we die constitutionele cultuur tot leven brengen, maar ik wil mijn hand ook niet overspelen. Het is belangrijk dat we politiek draagvlak hebben om de stappen te zetten zoals ik ze vandaag heb geschetst in de twee wetsvoorstellen. Het had mijn voorkeur gehad om ze bij elkaar te houden, omdat er heel veel verwevenheid is. Dat kwam ook al her en der zijdelings aan de orde. Wij hebben nu gekozen voor een systeem van gespreide toetsing, dus dat elke rechter kan gaan toetsen, en niet voor geconcentreerde toetsing bij een hof. Die twee wetsvoorstellen hebben dus in die zin echt wel met elkaar te maken. We merken dat we in een delicaat proces zitten waarin we ons denk ik allemaal in plaats van in het hier en nu en de kaders die er nu zijn, moeten verplaatsen in hoe we het straks willen hebben en waarvoor dat dan nuttig is en ook noodzakelijk.

Die vraag is een van de drie dingen die we nog uitzoeken. Ik vind het belangrijk om die nog even alle drie te noemen. Er staan eigenlijk sowieso nog twee keuzes open als het gaat om het eerste wetsvoorstel. Dat is of we ons beperken tot hoofdstuk 1, de klassieke grondrechten van hoofdstuk 1, of dat we daar ook de aanverwante bepalingen bijdoen. Daar moeten wij als kabinet nog een keuze in maken. De tweede vraag is of we de beperkingssystematiek algemeen doen of per grondrecht. Ook daar moeten we een keuze in maken. Die keuzes zullen we snel maken, want we houden voorlopig nog vast aan het in consultatie brengen van het wetsvoorstel voor de zomer.

Er is een derde keus die we nog moeten maken, maar die ligt wat verder weg in de tijd omdat die ook te maken heeft met dat hof en nut en noodzaak van het hof raakt. Dat is welke rechtsgevolgen je daar straks aan gaat verbinden. Dat hebben we ook in de contourennota beschreven. Dat gaan we echt nog verkennen. In andere landen kan je een wet ook uit de rechtsorde halen, dus kan je die vernietigen op het moment dat het hof besluit dat die ongrondwettig is. Daar zijn ook andere modaliteiten voor. Wij willen ook kijken naar wat nou past bij de Nederlandse situatie. Daar zijn we nog mee bezig. Dat is ook nog een keuze die moet volgen, naast de keuzes rondom het benoemingsproces. Ik vond het belangrijk om dat hier nog even te noemen.

Politiek is ook keuzes maken. We kiezen nu voor die klassieke grondrechten en dus niet voor die sociale grondrechten. Dat heeft echt te maken met het politiek draagvlak, het vooruit willen brengen, eindelijk. Ik beluister – ik kan het ook nog wel stukje invoelen – de wens van mevrouw Chakor, die zegt: het is toch niet zo zwart-wit, je kan sociale en klassieke grondrechten niet met een schaarstje knippen, dat loopt best wat fluïde in elkaar over. Maar we moeten ergens beginnen en wij hebben nu de keuze gemaakt om hier te beginnen, om het af te bakenen en te begrenzen om het daarmee ook haalbaar te houden. Ik sta wel welwillend – laat ik het dan zo zeggen – tegenover initiatieven vanuit de Kamer. Ik wil dus niet de aap op de schouder van de Kamer zetten, maar ook als Minister mijn hand niet overspelen. Dit is waar draagvlak voor bestaat. Dit is wat we kunnen doen. Maar als de Kamer een initiatief neemt om andere onderzoeken op het gebied van sociale grondrechten te gaan doen, kan ik daar welwillend in zijn in die zin dat ik vanuit mijn departement daar steun aan kan verlenen. Het is een delicate balans die we met elkaar zoeken. Dat geldt zeker ook voor de Raad van State. Ik onderschrijf dat we meerdere positieve gesprekken hebben gevoerd. Ook daarvoor geldt wel een beetje dat spoed goed is, maar dat haastige spoed zelden goed is. We hebben daar gewoon een beetje tijd voor nodig, maar we kijken wel positief naar de vorderingen die we maken. Ik denk dat ik daarmee voldoende op de vragen ben ingegaan.

De heer Van Nispen vroeg wat we dan nog meer doen. Die vraag zag met name op de sociale grondrechten, dacht ik. Als ik dat goed begrepen heb, dan denk ik dat ik die vraag ook beantwoord heb.

De heer Van Nispen vroeg ook nog of na een kabinetsval en na nieuwe verkiezingen aan dit huidige wetsvoorstel zonder sociale grondrechten alsnog de sociale grondrechten kunnen worden toegevoegd. Dat kan niet. Het antwoord dat ik daar zonet op gaf, klopte dus.

De voorzitter:

Dan de Staatssecretaris.

Staatssecretaris Struycken:

Er is nog een drietal punten. De Minister noemde al even de hoogste bestuursrechtspraak en de Raad van State. Ik noteer dat zowel de heer Van Waveren als de heer Van Nispen aandringt op spoed. Dat is ook mijn wens, zeg ik er uitdrukkelijk bij, samen met de Minister.

Het tweede punt dat ik wil noemen, houdt verband met de dialoog die plaatsvond tussen de heer Deen en de heer Van Nispen. Dat betreft mijn verwijzing naar de toeslagenaffaire en mijn veel te ongenueanceerde weergave van wat daarin fout is gegaan. Ik onderken dat de stappen die wij nu zetten mede het gevolg zijn van de toeslagenaffaire, maar niet helemaal het antwoord zijn op de toeslagenaffaire, want het ligt veel complexer en genuanceerder. Wat ik heb willen zeggen, is vooral dat we in die toeslagenaffaire of in het toeslagenschandaal – woorden schieten tekort, zoals ik al vaker heb gezegd – hebben kunnen constateren dat er bij de betrokken rechterlijke instantie een tunnelvisie bestond, ook naar eigen zeggen. In een dergelijke situatie zou een andere instantie, bijvoorbeeld een aanvullend constitutioneel hof, kunnen helpen om tunnelvisie in voorkomende gevallen te doorbreken, zeker als dat hof tot taak heeft om vanuit het perspectief van de bescherming van grondrechten te kijken naar dat maatschappelijke probleem. Dat bedoelde ik dus veel meer in abstracte zin naar aanleiding van de toeslagenaffaire, dan specifiek met betrekking tot die toeslagenaffaire, die zo veel meer omvatte. Dat brengt mij ten slotte op het hof en de opmerking van mevrouw Chakor.

De voorzitter:

Ik onderbreek uw verhaal voor een interruptie van de heer Deen.

De heer **Deen** (PVV):

Even kort, voorzitter. Dank voor deze nuancering. Dat wordt gewaardeerd.

Staatssecretaris **Struycken**:

Mevrouw Chakor verwees naar Scandinavië. Inderdaad, er zijn landen waar het zonder grondwettelijk hof gaat. Laten we eerlijk zijn, in Nederland gaat het ook al heel lang zonder grondwettelijk hof. Wat ik daaruit afleid, is dat het niet noodzakelijk is om een grondwettelijk hof te hebben. Maar ik maak hier het contrast tussen noodzakelijk en nuttig. Dat is wat ik uitdrukkelijk heb proberen te schetsen. Het kan een aanvullende rol hebben. Het kan meerwaarde blijken te hebben op termijn. Die meerwaarde moet groeien. Het is mijn hoop dat dit op korte termijn gebeurt en dat er een breder draagvlak ontstaat, ook voor de gedachte dat een hof een versterking van de rechtsstaat kan zijn, als additioneel vangnet, als extra veiligheidsklep en ook als bron voor een constitutioneel bewustzijn.

Voorzitter. De woorden «kiss of life» zijn een paar keer gevallen. Ik hoop eigenlijk dat uw Kamer te paard gaat en in de stoet met de prins op het witte paard het hof wakker kust.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Daarmee komen we aan het einde van de tweede termijn. Ik heb een tweetal toezeggingen genoteerd:

- De Kamer ontvangt eind dit jaar de resultaten van het onderzoek inzake interinstitutionele bepalingen.
- De Kamer ontvangt dit jaar nog de contourennota inzake de verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Er is een tweeminutendebat aangevraagd door het lid Van Waveren. Daarmee kom ik aan het einde van deze vergadering. We zijn keurig op tijd, zelfs vroeger dan de oorspronkelijk geplande tijd. Ik dank u voor uw positieve bijdrage. Uiteraard ook dank aan de gasten. Ik sluit deze vergadering.

Sluiting 20.20 uur.