

Voorzitter

beslissing Tweede structuurschema militaire terreinen (SMT-2) (28114);

maandag 22 november van 10.15 uur tot 23.00 uur van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de Cultuurnota.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Verbeet.

Mevrouw **Verbeet** (PvdA): Voorzitter. Namens de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport verzoek ik u, toestemming te verlenen voor een spoeddebat over de verpleeghuiszorg naar aanleiding van het rapport van de betrokken inspectie.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek van de commissie te voldoen en dit debat morgen te laten plaatsvinden, om ongeveer kwart over twaalf, met spreektijden van twee minuten per fractie.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Klaas de Vries.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA): Voorzitter. U hebt op 3 september jongstleden vragen van mij doorgeleid naar de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Ik had daarbij het verzoek gedaan, deze vragen te beantwoorden vóór dinsdag 7 september, in verband met het spoedeisende karakter van de kwestie die ik in de vragen aansneed. Aan dit verzoek heeft de minister tot op heden niet voldaan, terwijl er nu al meer dan een week verstreken is sinds de uiterlijke datum waarop ik antwoord verzocht had. Ik verzoek u, de minister te vragen om mijn vragen zo mogelijk per omgaande te beantwoorden. Anders zie ik mij genoodzaakt, de Kamer toestemming te vragen om volgende week een interpellatie te houden.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen door dit deel van het stenogram per omgaande aan de minister toe te sturen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Hofstra.

De heer **Hofstra** (VVD): Voorzitter. Namens de vaste commissie voor Economische Zaken verzoek ik u, het verslag van het algemeen overleg over de nota Pieken in de Delta op de agenda voor de plenaire vergadering te zetten. Wij gaan ervan uit dat het het handigste zou zijn om dit debat in de week na de algemene beschouwingen te houden.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **Voorstel van wet van het lid Halsema, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (28331).**

(Zie vergadering van 8 september 2004.)

De **voorzitter**: Wij zijn toe aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Het lijkt mij redelijk de woordvoerders te vragen een spreektijd in acht te nemen die ongeveer een derde of minder bedraagt van de spreektijd die in eerste termijn is gebruikt.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Ik zeg namens de VVD-fractie de indiener en de regering dank voor de uitvoerige beantwoording. Met name de indiener heeft een zeer uitvoerig en juridisch doorwrocht betoog in de richting van de Kamer gehouden en de waardering die al bestond voor het vele werk bij het indienen van het wetsvoorstel, is op zichzelf verder toegenomen door de kwaliteit van de beantwoording. Dit neemt niet weg dat er nog wel een aantal te bespreken punten is.

De VVD-fractie is de indiener ook erkentelijk voor de ruiterlijke erkenning dat er enigszins een valse start is gemaakt bij de presentatie

van het wetsvoorstel, daar waar het betreft een aantal politieke kanttekeningen die zijn geplaatst bij het wetsvoorstel en de uitwerking ervan. Dat heeft sommigen op het verkeerde been gezet en dan is het goed dat dit plenair, hier in de zaal, op een goede manier is gecorrigeerd. Laten wij dan nu vooral proberen om vanuit ieders bijdrage zoveel mogelijk te kijken naar de echte juridische mogelijkheden die wij beogen te creëren en enigszins te codificeren, voor zover een en ander al in internationale verdragen materieel hetzelfde is neergelegd.

De tweede termijn leent zich minder voor lange algemene beschouwingen die ook al in eerste termijn zijn gehouden, mede gelet op de beoogde spreektijdbepanking. Bij één punt wil ik toch nog stilstaan. Er is een nieuw argument ingebracht wat betreft de discussie over het volgende: zou het niet de voorkeur verdienen om, als je dan overgaat tot constitutionele toetsing, dit aan een orgaan over te laten, een constitutionele raad of een constitutioneel hof, in plaats van het aan iedere rechter over te laten? Welnu, er is op gewezen dat als je dit zou doen, dat weliswaar voor de Grondwet zou kunnen gelden, maar dat er een aantal internationale verdragen is die op zichzelf al verplichten om het aan iedere rechter voor te leggen. Ik zou er graag enige beschouwing aan gewijd willen zien hoe andere landen die wel zijn overgegaan tot een constitutioneel hof en aan diezelfde internationale verdragen zijn gebonden, daar in de praktijk mee omgaan. Ervaren zij dan niet het bezwaar van dubbele procedures of verlenging van procedures? Het is, wat ons betreft, van belang om daar nader bij stil te staan.

Indringend is gesproken over het toetsbaar maken aan artikel 2 van de Grondwet. Daarbij is gewezen op een aantal internationale bepalingen die zouden bestaan en voor onderdelen ook feitelijk bestaan, wat betreft de internationale evenknie van de grondwettelijke bepalingen. Wij hebben dat andermaal nagelezen en geconstateerd dat het in zekere zin wel zou gelden voor de leden 3 en 4 van artikel 2. Echter, wij konden eigenlijk geen internationale bepalingen vinden die ook overeenkwamen de leden 1 en 2 van artikel 2. Wat minstens zo belangrijk is, is dat wij ons niet goed kunnen voorstellen welk subjectief recht of

Luchtenveld

klassiek grondrecht naar subjectief recht zou zijn neergelegd in het eerste en het tweede lid van artikel 2. Immers, er staat eigenlijk niet meer en minder dan dat de wet een regeling moet treffen. De wetgever zal dit in zijn algemeenheid toch doen, bij zo'n duidelijke instructie-norm in de Grondwet, en daarmee lijkt eigenlijk elke toetsing vrij zinloos. Wij zien concreet niet zo goed wat de burger daarmee kan. Dat is voor ons een overweging om het amendement op artikel 2 niet te willen intrekken, zeker niet in zijn geheel. Wij willen het in de discussie een rol laten spelen. Wij houden vooralsnog vast aan het amendement op artikel 2. Wij willen wel bespreken of er een draagvlak voor zijn, meer dan voor het hele artikel 2, als je het derde en vierde lid wel toetsbaar maakt en het eerste en tweede lid niet. Ik verneem graag van anderen en eventueel ook van de indianers of die gedachte op instemming of meer instemming kan rekenen.

Wij hebben tot op heden zelf geen amendement ingediend op artikel 10. Doorredenerend vanuit de vraag wat de burger er aan heeft om het toetsbaar te maken, waren wij wel onder de indruk van het betoog van mevrouw Smilde over het tweede en het derde lid van artikel 10. Eigenlijk zijn dat meer instructienormen en regelingsopdrachten dan dat je eruit moet afleiden dat er subjectieve rechten zijn. Misschien is het consequent als wij de leden 2 en 3 van artikel 10 nader aandacht geven als wij fine-tunen door middel van amendementen.

Wij hebben uitvoerig gesproken over artikel 20, lid 3, het recht op bijstand. Hoe moet je je dat voorstellen? Het is niet de bedoeling dat de rechter zelf bedragen gaat invullen. Het is moeilijk toetsbaar. Na de discussie en gelet op de opvatting van de regering beschouwen wij artikel 20, lid 3, toch echt als een sociaal grondrecht. Derhalve handhaven wij ons amendement om artikel 20, lid 3, niet toetsbaar te maken. Wij denken dat dit heel veel discussie en verwarring kan geven.

Ik kom toe aan verschillende meer staatsrechtelijke bepalingen betreffende Kieswet, verkiezingen en staatsinrichting. Als je bedenkingen hebt over een nieuw kiesstelsel, lijkt het amendement van de Christen-Unie en de SGP op artikel 53 sympathiek. Wij willen ons niet laten

leiden door politiek opportunisme. Daarom concluderen wij dat de argumentatie dat het hier echt om een inrichting van de staatsorganen gaat steekhoudend is. Dat kan niet worden gekwalificeerd als een klassiek grondrecht of een subjectief recht. Zet je die deur open, dan zou je ook artikel 50 toetsbaar kunnen maken. Daar staat dat de Staten-Generaal het hele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Hoe zou je dat willen toetsen? Dat kun je ook interpreteren als het recht van iedere burger om zich op een of andere manier vertegenwoordigd te weten in de Staten-Generaal. Daaraan kun je allerlei consequenties verbinden voor het kiesstelsel. Wij denken dat wij die weg niet op moeten. Wij moeten zuiver zijn over de klassieke grondrechten, een subjectief recht. Artikel 53 is dat niet. Wij zullen het amendement niet steunen.

Wat moeten wij ons nu precies voorstellen bij de toetsing aan de artikelen 4, 54, 56 en 129 van de Grondwet, alle bepalingen die actief en passief kiesrecht regelen? De minister heeft gezegd dat hij erover wil nadenken en er in tweede termijn op terugkomt. Bij interruptie heb ik al duidelijk gemaakt dat het antwoord van de indiener in eerste termijn voor ons onvoldoende was. Hoe moeten wij ons die toetsing in de praktijk voorstellen? Wij zien niet goed hoe, anders dan rondom de kandidaatstelling na de publicatie van kandidatenlijsten dan wel naar aanleiding van de voorlopige verkiezingsuitslag, procedures bij rechters en waarschijnlijk de Raad van State zouden kunnen worden opgestart. Wij zien niet goed wat er moet gebeuren als de rechter zegt getoetst te hebben aan de Grondwet en van mening te zijn dat de Kieswet, bijvoorbeeld de plaatsing op de kandidatenlijst of het zichtbaar maken in het stembokje, in strijd is met de Grondwet. Wij denken dat dat zeer grote gevolgen voor de verkiezingen zou moeten hebben of, en dat is een andere mogelijkheid, dat gezegd moet worden: het is een dode letter, want dit heeft geen enkel gevolg. Omdat er praktisch niets meer te veranderen is, zou namelijk een vrij loze constatering overblijven, hooguit een vingerwijzing in de richting van de wetgever, omdat hij nog eens kritisch naar de Kieswet zou moeten kijken. Daartoe volstaat waarschijnlijk ook de verslaglegging die wij altijd na de verkiezingen

hebben. Daarin staat hoe het met de verkiezingen is gegaan. In het verleden zijn wel oneffenheden gebleken. Wij zien dus niet direct hoe dit toetsbaar zou moeten zijn. Wij hebben dan ook echt behoefte aan een nadere beantwoording, die van de zijde van de regering op dit punt al was toegezegd. Vooralsnog overwegen wij om al die artikelen maar niet toetsbaar te maken. In plaats van het toevoegen van artikel 53, zou je dan dus moeten overwegen om de artikelen 54, 56 en 129 uit de constitutionele toetsing te houden.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik ken de vragen die de heer Luchtenveld in eerste termijn heeft gesteld. Het debat in eerste termijn wil ik dan ook niet overdoen, maar ik wil voorkomen dat misverstanden ontstaan. Ik hoor hem nu iets zeggen van het toetsen van bijvoorbeeld het niet plaatsen van een kandidaat op een lijst en hij verwijst naar allerlei praktische problemen bij de verkiezingen. Waar het echter om gaat is dat wanneer een nieuwe invulling aan het kiesstelsel wordt gegeven en er dus een nieuwe Kieswet tot stand komt, getoetst moet kunnen worden aan het uitgangspunt van artikel 53. Dat betreft de vraag: komt dit wel overheen met het uitgangspunt van de evenredige vertegenwoordiging? Daarop richt zich het amendement van de heer Van Staaij en mij. Wij moeten deze kwestie niet verwarren met de concrete toepassing van een concrete kandidatenlijst. Daar hebben wij het niet over.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Maar mijn punt ligt wel besloten in de andere artikelen, niet in artikel 53, maar wel in de artikelen 54, 56 en 129. Dan blijft gelden dat wij kiezen voor toetsing door de rechter. Er is dan een zaak aan de orde. Je kunt niet zomaar een kort geding starten of zeggen: de Kieswet is in het Staatsblad gepubliceerd en nu wil ik morgen een uitspraak. Het zou toch zo moeten zijn dat een procedure aanhangig is en die komt bij verkiezingen pas aan de orde in het kader van de organisatie van verkiezingen. Dan zijn de termijnen buitengewoon kort, omdat de verkiezingen naderen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Dit is feitelijk niet waar.

Luchtenveld

Stel dat de Tweede en de Eerste Kamer een wet aannemen die iemand het gevoel geeft dat wordt gehandeld in strijd met artikel 23, waarin de vrijheid van onderwijs wordt geregeld. Dan kan dat worden voorgelegd aan de rechter die vervolgens die wet toetst aan artikel 23. Ik zie niet in waarom in beginsel niet datzelfde zou kunnen gelden voor een nieuwe Kieswet. Bij de behandeling van die Kieswet kan in deze Kamer wel worden gezegd dat men blijft binnen de grenzen van de evenredige vertegenwoordiging. Echter, wij hebben al vastgesteld dat onbewust en sluipend de bepalingen ervan de Grondwet kunnen uithollen. Dan moet het toch mogelijk zijn dat ook in zo'n geval, dus bij de inrichting van het kiesstelsel, ruimte is voor toetsing. Ik zie dit even los van de praktische situatie en de ruimte in de tijd. Iemand moet dan dus kunnen zeggen: dit is in strijd met de Grondwet en ik wil dat de rechter dit toetst. Ik verwacht, zeker van de fractie van de VVD, een meer principiële uitspraak over de vraag of dan getoetst zou moeten kunnen worden. Niet genoeg vind ik de praktische tegenwerping: dat zal wel lastig zijn vanwege de termijnen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Natuurlijk moet er getoetst worden, maar hier speelt ook de vraag of de organisatie van verkiezingen blijft binnen de kaders die de Grondwet stelt, niet primair getoetst moet worden door de wetgever zelf en of dat het niet tot meer verwarring of verkeerde verwachtingen leidt als je de burger het zelfstandige recht geeft op toetsing door de rechter. Op dit punt kunnen wij ons moeilijk voorstellen wat de rechter in de praktijk zou kunnen doen. Wij krijgen dan ook graag een beschouwing waarin aangegeven wordt wat wij hierbij voor ogen moeten hebben. Je moet namelijk een concrete casus hebben en die kan zich alleen maar voordoen rondom de verkiezingen en niet lang daarvoor.

Mevrouw **Smilde** (CDA): U hebt twee amendementen ingediend en indringende vragen over het kiesrecht gesteld. Is het antwoord daarop voor u en uw fractie van principiële invloed op het uiteindelijke oordeel over het wetsvoorstel?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb zojuist gezegd dat wij over het

wetsvoorstel nog geen eendoordeel hebben bepaald. Dit geldt ook voor de amendementen. Wij hebben een positieve grondhouding, juist vanwege het feit dat er internationaal heel veel bepalingen getoetst worden. Wij hebben geen behoefte aan dode letters. Er gelden voor ons echter nog wel een flink aantal punten waarover wij willen praten. Ik noem: de voorkeur voor een constitutionele raad. Verder hebben wij moeite met een aantal concrete bepalingen. Uiteraard zullen wij ons eendoordeel pas bepalen als duidelijk is welke van onze wijzigingsvoorstellen wij handhaven en hoe daarover gestemd zal worden. Vooralsnog hebben wij geen reden gehad om de door ons ingediende wijzigingsvoorstellen terug te trekken. Wij overwegen zelfs om op nog meer onderdelen wijzigingen voor te stellen.

□

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Ik spreek mijn dank uit voor de uitvoerige beantwoording van de vragen door de indienster en natuurlijk ook door de regering. Het was zeer staatssecretariabel.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Pardon?

De heer **Van der Ham** (D66): Ministeriabel. Ik wist dat ik u daarmee kon prikkelen. Of het er ooit van komt, ligt aan uzelf.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Nu wij het toch over de Grondwet hebben, wijs ik de heer Van der Ham er nog maar eens op dat de Staten-Generaal het hoogste staatsorgaan vormen. Het is dus uitstekend dat een lid van de Staten-Generaal zo'n goed betoog houdt.

De heer **Van der Ham** (D66): Absoluut. Het was een grap, die bij de VVD helaas niet op waardering kan rekenen. Over het gevoel voor humor bij de VVD zullen wij een andere keer debatteren.

De **voorzitter**: Voordat dit ook toetsbaar moet worden, verzoek ik u om met uw tweede termijn te beginnen.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Gaat deze wet wat doen? In het debat werd dat heel duidelijk.

Er zijn amendementen ingediend, er is gesproken over de vraag wat wel en niet getoetst mag worden. Als er in de Kamer al zoveel discussie ontstaat over de vraag wat er wel en niet onder moet vallen, dan heeft het wetsvoorstel zijn nut eigenlijk al bewezen. Het is uit de hoek van de theorie en het staatsrecht gekomen, maar het is iets met armen en benen geworden, waar ook echt bloed in stroomt. Dat is aan de oppervlakte gekomen. Wij zijn daardoor nog meer overtuigd geraakt van de noodzaak van dit wetsvoorstel.

Er zijn amendementen ingediend, waaronder een gericht op het recht op bijstand. De argumenten van de regering en van een enkele fractie hebben ons er niet van overtuigd dat dat er uit zou moeten. Het is helder geworden dat het niet onmiddellijk enorme financiële consequenties heeft. Het legt een grondwettelijke basis voor een inspanning van de overheid om bepaalde diensten te leveren. Over de invulling wordt niets gezegd en wat dat betreft hoort het wel degelijk in deze wet thuis.

Het amendement over het kiesstelsel zullen wij niet steunen. Wij vinden dat niet thuishoren in deze wet. Wij zijn er nog niet helemaal uit wat wij moeten vinden van het amendement van de heer Duyvendak over het openbaar onderwijs. De regering zegt dat het er niet in thuishoort, maar welke consequenties heeft dat? Zijn er financiële consequenties als het wordt opgenomen? Zijn dat de bezwaren van de minister of hebben de bezwaren een meer fundamentele aard?

Ik kom op de werking van dit wetsvoorstel in het parlement. Het debat beluisterend maak ik een vergelijking met het referendum. Het beste referendum is het referendum dat niet gehouden hoeft te worden, omdat mensen in deze Kamer zich al rekenschap geven van de dingen die in de samenleving leven. Dat is eigenlijk ook de bedoeling van het wetsvoorstel. In de behandeling van de Tweede Kamer moet de Grondwet meer worden meegenomen, zodat wij later problemen kunnen voorkomen. Hulde voor het wetsvoorstel; wij delen dit van harte.

Het primaat van de politiek is duidelijk naar voren gekomen. De parlementaire soevereiniteit staat voorop. Wij gaan er uiteindelijk over, wij zijn de volksvertegenwoordiging en ons kan door de rechter af en toe

Van der Ham

een spiegel worden voorgehouden. Wij kunnen ons daaraan scherpen. De gespreide toetsing is daarbij een belangrijk element.

Ik ben ingegaan op de Eerste Kamer. De indienster duikt op dat gebied een beetje. Zij zegt dat wij het daar eigenlijk niet over moeten hebben. Dat begrijp ik wel, maar ik vind dat wij dat wezenlijke debat wel een keer moeten voeren. Wij stellen met dit voorstel in ons democratisch bestel een nieuwe doelman op. Daarmee is de vraag gewettigd in hoeverre wij de andere doelman, de Eerste Kamer, nog nodig hebben. Als je een doelman voor een andere doelman opstelt, zal de voorste minder goed keeppen. Zeker als dit wetsvoorstel de werking heeft die het hopelijk gaat krijgen, dan kun je wel degelijk vragen stellen bij het nut van de Eerste Kamer, los van het feit dat je vraagtekens kunt plaatsen bij een heleboel andere zaken die de Eerste Kamer doet.

De antwoorden op de vragen over de kosten, ook van de regering, zijn een beetje vaag. Wij weten nu nog steeds niet precies wat het kost. De minister heeft ons evenwel verzekerd dat de kosten niet echt uit de klauwen zullen lopen. Wij zullen daar nu genoeg mee nemen en gaan ervan uit dat een en ander in goede banen geleid zal worden.

Waar het gaat om de positie van dit wetsvoorstel, heeft de heer Cliteur ± hij is hier al vaak geciteerd ± al in 1989 een prachtig stuk geschreven over het belang van enige inperking van de manier waarop de Kamer omgaat met wetgeving. Hij heeft daarbij ook de heer Hayek aangehaald. Hij schreef: een tijdelijke meerderheid wier wil gestalte krijgt in wetgeving, zoals die wordt aangenomen door regering en parlement, moet haar wil altijd onderwerpen aan the more general principles laid down beforehand by a more comprehensive body; een meerderheidsbeslissing kan zijn autoriteit niet ontleen aan a mere act of will of the momentary majority, maar alleen aan a wider agreement on common principles. Dit wetsvoorstel is ongelooflijk belangrijk om, zoals ik ook al in eerste termijn zei, te voorkomen dat wij ons verlagen tot een decadent soort democratie, uitgaande van de unlimited government, en ervoor te zorgen dat wij ons rekenschap geven van de principes die daaraan ten grondslag liggen. Daarom zullen wij

dit wetsvoorstel van harte steunen en feliciteren wij mevrouw Halsema op voorhand al met deze prachtige inspanning.

□

Mevrouw **Smilde** (CDA): Voorzitter. Allereerst danken wij mevrouw Halsema, maar ook de minister voor de zorgvuldige beantwoording in eerste termijn. Ik moet zeggen dat die beantwoording de overweging voor ons niet gemakkelijker heeft gemaakt ± op een aantal punten kom ik nog terug ± te meer omdat het wetsvoorstel een beperkte toetsing als uitgangspunt heeft, hetgeen wij waarderen. De minister verwoordde het, wat ons betreft, heel treffend toen hij opmerkte dat voorstanders enkele nadelen zien, zoals ook tegenstanders enkele voordelen zien, maar dat het gaat om de balans en om wat uiteindelijk moet prevaleren. Dat is ook de positie die wij innemen.

Kort samengevat, zijn onze bezwaren ten eerste een verschuiving in de trias politica ten koste van de wetgever die leidt tot een vergroting van de invloed van de onafhankelijke rechter, en ten tweede de rechtsonzekerheid die ontstaat vanaf het moment dat een rechter een wetsbepaling strijdig verklaart met een van de genoemde grondrechten, en het moment dat de wetgever de wet uiteindelijk al dan niet heeft aangepast. Behalve mevrouw Halsema zelf die op een interruptie van de heer Rouvoet ontkende dat er wel degelijk een verschuiving plaatsvindt, waren de meeste sprekers inclusief de minister van mening dat dit wel het geval is, maar dat dit niet onoverkomelijk is. Argumenten daarvoor zijn met name dat het de wetgever kritisch maakt als hij op de vingers gekeken wordt, en natuurlijk het verdragsargument van artikel 94 van de Grondwet.

In mijn bijdrage heb ik aangegeven dat wij ervan behoren uit te gaan dat de wetgever deugdelijke wetten maakt. Wij hebben waarborgen ingebouwd via de Raad van State, een zorgvuldige behandeling in deze Kamer en ten slotte de Eerste Kamer. Vertrouwen in onze wetgever lijkt mij een eerste vereiste. Wanneer de heer De Wit opmerkt dat hij blij is met de constitutionele toetsing omdat straks bij de nieuwe WAO de burgers tenminste bij de rechter terecht kunnen, gaan mijn haren

overeind staan. Dat wetsvoorstel is namelijk nog niet eens ingediend en de heer De Wit suggereert reeds strijdigheid met de Grondwet. Daarnaast kan bij ons een grondrecht alleen beperkt worden via een formele wet. Ook dat waarborgt rechtsbescherming, ook voor individuele burgers. Het debat heeft ons in dit opzicht inhoudelijk niet echt overtuigd waarom wij het primaat van de wetgever zouden relativeren door een opwaardering van de onafhankelijke, voor het leven benoemde rechter.

De heer **De Wit** (SP): Mevrouw Smilde maakt deze opmerking aan mijn adres voor de tweede keer. Daarom wil ik van de gelegenheid gebruikmaken om mevrouw Smilde te vragen of zij kennis heeft genomen van de inhoud van het wetsvoorstel, zoals die door het kabinet zelf naar buiten is gebracht.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Nee.

De heer **De Wit** (SP): Ik wel, want het kabinet geeft gewoon een persbericht uit waarin staat wat er aan voorstellen ligt in de nieuwe WAO en ik heb ook het commentaar daarop gelezen. Is het u bekend dat op grond van bijvoorbeeld te toetsing aan artikel 1 van de Grondwet een aantal mensen die door deze wet getroffen zullen worden, zullen spreken van indirecte discriminatie van bepaalde groepen arbeidsongeschikten? Dat was mijn uitgangspunt en de vraag is of u dat deelt.

Mevrouw **Smilde** (CDA): U onderstreept hiermee alleen maar mijn woorden. Het wetsvoorstel ligt nog bij de Raad van State en is dus nog niet van een advies voorzien. Wij hebben er in deze Kamer nog niet over gedebatteerd. Er is in de Eerste Kamer nog niet over gedebatteerd. Het is dus nog een wetsvoorstel in een embryonale toestand. De zorgvuldige wetgevingsprocedure die wij hebben opgetuigd, is nog niet doorlopen. Het voorstel inzake het toetsingsrecht kan mij dan ook absoluut niet overtuigen.

De heer **De Wit** (SP): De nieuwe WAO is niet mijn enige argument om voor dit wetsvoorstel te stemmen. Moet ik uw woorden nu zo begrijpen dat het CDA het nieuwe wetsvoorstel met betrekking tot de WAO nog lang

Smilde

niet steunt en dat voor uw fractie nog alle opties mogelijk zijn?

Mevrouw **Smilde** (CDA): Nee, dat is mijn uitgangspunt niet. Mijn uitgangspunt is dat een wetsvoorstel eerst een wetsvoorstel moet zijn en dat wij het pas afgerond hebben wanneer de gehele procedure is doorlopen. Als wetgever dienen wij zorgvuldig te handelen teneinde strijdigheid met wetgeving te allen tijde te voorkomen.

Het verdragsargument lijkt op het eerste oog heel plausibel maar er valt nog wel wat tegen in te brengen. Hoezeer het in veel gevallen over dezelfde grondrechten gaat, het toetsen van wetten aan internationale afspraken is toch iets anders dan het toetsen van wetten aan nationale normen. Past in onze Nederlandse democratie de interpretatie van de rechten van constitutionele normen? In een artikel in Regelmaat van juni 2004 geeft advocaat mr. Schutte uit Den Haag een behoorlijke relativering van het verdragsargument. Hij stelt dat "toetsing van wetten aan verdragen het bepalen van de externe grenzen aan de eigen nationale soevereiniteit betreft en dat toetsing van wetten aan de nationale Grondwet rechtstreeks de invulling en uitoefening betreft van de nationale soevereiniteit". Volgens Schutte is dat laatste niet de taak van de rechter in een democratische staat. Deze redenering komt mij plausibel voor, vooral gelet op de grotere ruimte die er bijvoorbeeld in het EVRM en het BUPO-verdrag bestaat om de reikwijdte van grondrechten te beperken in vergelijking met onze Grondwet. Uiteraard kan men hierover van mening verschillen, maar het argument dat artikel 94 rechtstreeks meebrengt dat wij niet langer kunnen ontkomen aan constitutionele toetsing is wat ons betreft dus nog niet vanzelfsprekend.

De beantwoording van vragen van onder andere mijn kant over de rechtszekerheid is niet duidelijk. Die kwam namelijk neer op een retorische tegenvraag: staat tegenover rechtszekerheid niet de zekerheid van rechten. Daarnaast is er een verwijzing gegeven naar toetsing aan verdragen die ook onzekerheid meebrengen. Op de vraag van mevrouw Halsema waaraan uiteindelijk meer zekerheid moet worden ontleend, aan de wet of aan de Grondwet, is mijn reactie:

de Grondwet natuurlijk. En is dat niet het geval wanneer er geen constitutionele toetsing is?

De verwijzing naar verdragen overtuigt mij ook niet. De burger kan pas een beroep doen op het EHRM als de nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn. Dat geeft al aan dat toetsing aan internationale verdragen per definitie onzekerheid meebrengt.

Een interpretatie van de rechter van de constitutionele normen die uitkomt bij een buiten toepassing laten van een wetsbepaling wegens strijdigheid met de Grondwet, brengt meteen een heel proces op gang dat eindigt met de aanpassing van de wet door de wetgever. In de praktijk zal de wetgever niet gemakkelijk het oordeel van een rechter naast zich neer kunnen leggen. Over die rechtsonzekerheid heb ik maar één beeld: vanaf het moment dat de uitspraak van de rechter in eerste aanleg tot strijdigheid is verklaard, is het ondoenlijk de desbetreffende wetsbepalingen uit te voeren totdat de wetgever opnieuw gesproken heeft. Ik vraag mij af hoe het dan zit met de rechtsbescherming van de burger in die heel lange periode.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Hoe blik mevrouw Smilde terug op de reeksen aanpassingen van wetgeving die wij hebben gehad in verband met de sociale zekerheid? Ik doel op internationale richtlijnen, internationale verdragen, uitspraken over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Wij hebben ons systeem van rechtsbescherming moeten aanpassen omdat het vroegere kroonberoep moest sneuvelen in verband met internationale verdragen. Het komt toch vaker voor dat de wetgever moet reageren op dingen die gebeuren, ook in het juridische deel van de samenleving?

Mevrouw **Smilde** (CDA): Zeker, daar hebt u helemaal gelijk in. U duidt op het Benthem-arrest. De heer De Wit haalde zeer terecht de Algemene Nabestaandenwet aan. Maar dat is bij het EHRM. Dan is de rechtsgang in eigen kring al achter de rug. Mij gaat het om wetten die direct gelieerd zijn aan onze Grondwet. De rechtsonzekerheid die bij de burger ontstaat in verband daarmee is mijns inziens groter en directer dan wanneer het via dat heel lange traject gaat bij het EHRM, juist omdat het traject bij onze eigen rechter al afgelegd is.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Hoe kijkt u aan tegen al die lagere regelgeving die alleen maar in omvang toeneemt? Die kan ook getoetst worden aan de Grondwet en die kan ook sneuvelen. Daar kan ook heel veel rechtsonzekerheid door ontstaan. Het gaat om allerlei uitvoeringsrichtlijnen in het kader van sociale zekerheid, etc. Die zijn van lagere orde en die kunnen ook allemaal getoetst worden en buiten toepassing worden verklaard. Dan zou u daar eigenlijk ook tegen moeten zijn.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Daar ben ik op zich niet op tegen. Ik ben erop tegen dat de rechtsonzekerheid in verband met wetten in formele zin groter wordt. Die andere lagere regelingen waar u op doelt, zijn op een of andere wijze afgeleid van wetten in formele zin. Dat is mijn punt. Maar dat is misschien een kwestie van waardering.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er zijn situaties waarin er staat: de wet regelt. Vervolgens komt er lagere regelgeving waarin is vastgelegd wat de wet regelt. Dan staat er inhoudelijk heel weinig in de wet. Allerlei bepalingen staan dan in de regeling die op basis van die wet tot stand komt. Er kan een aantal artikelen buiten toepassing worden verklaard. Dat kan toch ook grote rechtsonzekerheid teweegbrengen? Als u een consequent pleidooi wilt voeren, zou u eigenlijk moeten voorstellen om ook lagere regelgeving niet meer toetsbaar te houden aan de Grondwet.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Nee, want ik kom uiteindelijk altijd uit bij die wet in formele zin, waarbij de wetgever, zonder dat er op enigerlei wijze een rechter aan te pas komt, die lagere regelgeving kan aanpassen.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Mevrouw Smilde is heel zorgvuldig en integer, maar toch heb ik het gevoel, met alle respect, dat hier sprake is van een beetje koudwaterrees. Het gaat hier om rechtszekerheid die al bestaat, maar die geen echte drempel in het systeem blijkt te zijn. De kansen op herstel zijn nationaal natuurlijk ook eenvoudiger en groter dan internationaal. Een verdrag wijzig je niet zo maar. Als het zou moeten, kun je de Grondwet

Smilde

wel wijzigen. Er zijn twee manieren van aanpassing die nationaal mogelijk zijn. Natuurlijk is het een hobbel en is het even wennen, maar wat er nu gebeurt, is niet fundamenteel anders. De kansen op herstel zijn groter.

Mevrouw **Smilde** (CDA): In eerste termijn heb ik aangegeven dat verdragen lastiger te veranderen zijn dan wetgeving en dat een rechter daardoor anders zal kijken naar wetgeving. Het zal ook sneller gebeuren dan wanneer er aan verdragen wordt getoetst. Ik denk dat wij hierover van mening verschillen. Ik zie het niet als koudwatervrees. Ik zie in de praktijk dat er lange periodes van rechtsonzekerheid bij de burger bestaan.

Voorzitter. Alles afwegend blijft mijn fractie kritisch ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel. Dat geldt het punt van de rechtsonzekerheid en de zeer belangrijke vraag, namelijk wat precies de toegevoegde waarde is van dit wetsvoorstel. Tot slot verneem ik graag wat de mening van de minister is over artikel 10, lid 2 en lid 3, in de limitatieve opsomming. In eerste termijn heb ik die nog niet gehoord. De Raad van State adviseerde nadrukkelijk om deze leden eruit te laten. Ook de indienster gaf toe dat daar discussie over mogelijk is.

Voorzitter. Het zal duidelijk zijn dat wij nog afwegen hoe de balans uit het citaat van de minister zal uitslaan. Wij zullen uiteindelijk ons stemgedrag bepalen op basis van de beantwoording in tweede termijn en de reactie op de ingediende amendementen.

De heer **De Wit** (SP): Kunt u het standpunt van uw fractie over de amendementen aangeven?

Mevrouw **Smilde** (CDA): Over het amendement van de VVD over artikel 2 is nog niet in mijn fractie gesproken, omdat de discussie daarover nog niet is afgerond. Mijn fractie staat sympathiek ten opzichte van het voorstel om artikel 20, lid 3, eruit te halen, mede gelet op de argumentatie van het kabinet.

Ten aanzien van het amendement over artikel 23, lid 4, volgen wij de redenering van de minister. Wij vinden de door mevrouw Halsema gekozen leden volstrekt passen in de lijn die zij heeft uitgestippeld ten aanzien van subjectieve rechten en

directe aanspraak. Wij volgen in dezen het wetsvoorstel en zijn dus niet voor artikel 23, lid 4. Wat het artikel over de evenredige vertegenwoordiging betreft, prevaleert naar onze mening de regelingsopdracht boven de directe aanspraak. Gegeven dat uitgangspunt, zal ik mijn fractie negatief adviseren over dit amendement.

□

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Namens mijn fractie zeg ik dank voor de grondige beantwoording. De eerste termijn was interessant en hoogstaand.

De inbreng van de heer Rouvoet heeft ons aangenaam verrast. Zijn pleidooi voor een toetsing van de gehele Grondwet en voor een constitutioneel hof heeft het debat in eerste termijn verbreed en verdiept en zelfs een revolutionair tintje gegeven, zeker waar er een koppeling werd gelegd met het ter discussie stellen van rol en positie van de Eerste Kamer. De heer Van der Ham deed dit overigens ook.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Dit is een ernstige provocatie! Ik zal op de term "revolutionair" in mijn termijn nog ingaan, maar als mijn inbreng de heer Dubbelboer heeft verrast, kan mijn conclusie niet anders zijn dan dat hij geen kennis heeft genomen van de schriftelijke inbreng van mijn fractie, want daarin stond hetzelfde.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Het zal u aanspreken of misschien juist niet dat het woord soms grotere kracht heeft dan het schrift.

De PvdA-fractie kan op zich meegaan in beide redeneringen van de heer Rouvoet. Toch blijft zij de argumentatie van de indienster volgen. Daarmee steunen wij het voorstel inzake de gespreide toetsing en blijven wij onderscheid maken tussen de verschillende artikelen in de Grondwet volgens de criteria van het subjectief recht.

Ik maak allereerst een aantal opmerkingen in de richting van de VVD. Hein Roethof; minister, helaas alweer een PvdA'er die ik hier aanhaal, maar ik moet nu eenmaal constateren dat er veel wijsheid in onze partij is verzameld...

Minister **De Graaf**: Het was een sociaal-liberaal, dus dat mag.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Dat maakt niet uit, want hij had duidelijk een PvdA-stempel op zijn voorhoofd. Hein Roethof werd door mevrouw Halsema geciteerd naar aanleiding van de discussie indertijd over het opnemen van een verbod op de doodstraf in de Grondwet. Hij heeft toen gezegd dat soms op slechtere tijden geanticipeerd moet worden. Mij bekruipt nu het gevoel dat de VVD met artikel 20, lid 3, iets soortgelijks doet, maar dan omgekeerd aan wat Roethof opmerkte. In dit artikel, waarin het subjectieve recht op bijstand wordt geregeld, wordt de eventualiteit van een slechtere tijd juist mogelijk gemaakt. Is het kabinet wellicht nu al bezig met het maken van plannen om sommige groepen uit te sluiten van het fundamentele recht op bijstand? Ik zou het erg verheugend vinden als de heer Luchtenveld kan garanderen dat het hem daarom niet te doen is bij het monddood maken van dit artikel. Ik kan anders niet snappen waarom VVD en kabinet zo streng adviseren om het niet te doen. Ik kan, als wij tekstexegese toepassen, niet het verschil zien tussen artikel 19, lid 3, en artikel 20, lid 3. De minister moet het maar uitleggen als hij het heeft over het doorslaan van de balans in een bepaalde richting. Over artikel 99 is helemaal niets gezegd. Daarin staat over de gewetensbezwaarden dat de wet dat allemaal regelt. Dus waarom daar niet over gemopperd?

Fundamenteler lijkt mij de vraag dat de VVD toch niet wil ontkennen dat het recht op bijstand een fundamenteel en een de staat waardige grondwetsbepaling is? Als de heer Luchtenveld met de garantie kan komen dat het niet de bedoeling is dat sommige groepen op termijn worden uitgesloten van het recht op bijstand staat hier een iets blijer mens.

De opvatting over artikel 2 heeft de Partij van de Arbeid ook niet helemaal begrepen. De heer Luchtenveld heeft er in tweede termijn al iets over gezegd. De zaak is wat afgezwakt door lid 3 en artikel 4 erbuiten te laten. Net zoals het recht op bijstand een de staat waardig artikel is, geldt dat ook voor de elementen van wie Nederlander is en wie niet, inclusief het recht om het land te verlaten. Naar onze mening heeft de indienster en ook het kabinet hierop overtuigend geantwoord, inclusief de verwijzing

Dubbelboer

naar de voor de VVD belangrijke bepalingen in de internationale verdragen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Volgens mij gaat het er niet om of bepalingen belangrijk zijn en heel erg nuttig in de Grondwet. Alle bepalingen, ook de sociale grondrechten, zijn met reden in de Grondwet opgenomen. Ook al is het een regelingsopdracht, dan kan men niet zeggen dat het niet belangrijk is of dat het wel aangetast kan worden. Dat kan natuurlijk nooit de intentie zijn. De Grondwet is willens en wetens opgeschreven, met een zware procedure om er wijzigingen in aan te brengen. Daar hebben wij wel eens last van. Toch is het een waarborg, zeker waar burgers denken er rechten en aanspraken aan te kunnen ontleen. Het gaat erom hoe een constitutionele toetsing op een redelijke wijze handen en voeten kan worden gegeven. Dan hebben wij bij de bijstand de constatering gedaan dat een bepaling te vaag is geformuleerd om die toetsbaar te maken. Ik heb het voorbeeld genoemd hoe je dat moet invullen. Moet je over geldbedragen praten? Dat is niet aan de rechter. Dat geldt ook voor een aantal andere bepalingen. Dat is net het onderscheid. Wat ga je toetsbaar maken? Waar kun je handen en voeten aan geven? Is het niet als recht geformuleerd of is het meer als regelingsopdracht geformuleerd? Natuurlijk is er sprake van grensgevallen. De ene bepaling is helderder dan de andere.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): De heer Luchtenveld is het toch eens met mij dat hier duidelijk een recht wordt geformuleerd, namelijk het recht op bijstand? Dat hoort absoluut bij de grondbeginselen van onze rechtsstaat.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb ook gezegd dat het een heel belangrijk recht is. De heer Dubbelboer moet mij niet vragen waarmee een kabinet kan komen. Daarover ga ik niet. Wij beoordelen de voorstellen als een kabinet daarmee komt. Ik heb gezegd dat ook voor de VVD het recht op bijstand een heel belangrijk en fundamenteel recht is en niet voor niets in de Grondwet staat. Wij zien niet hoe een individuele rechter in een concreet geval er handen en voeten aan kan geven, meer dan de

wetgever die een goede bijstandswet moet maken.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Op het moment dat de wetgever besluit om voor bepaalde groepen het recht op bijstand niet te erkennen, is het toch helder dat dit regelrecht in strijd is met de Grondwet? Het is toch prima als daarop een toetsing kan plaatsvinden?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is aan de wetgever. Zo'n wet zal het Staatsblad niet halen.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Mevrouw Smilde legt erg veel nadruk op de formele werking van onze democratie. Dat kennen wij ook van de CDA-fractie. Ik geef haar een aantal zaken meer in overweging. Die zijn al eerder genoemd. De democratie kan versterkt worden door toetsing aan de Grondwet. Wij hebben het gehad over het preventieve effect in dit huis. Wij hebben het gehad over het levend maken van de Grondwet, zodat het een goede plek heeft in de discussies en in de samenleving. Het zal een actieve en actievare rol spelen in de wetsdiscussie. Maar ook het bieden van een goede rechtsbescherming van het individu is van belang. In mijn eerste termijn sprak ik al over de zachte scheiding der machten, zoals zij in de literatuur wel eens wordt aangeduid. Naar onze mening kan juist de onafhankelijke rechter de democratische checks and balances in die zin versterken. Misschien kan het worden meegewogen in uw uiteindelijke afweging.

Wij steunen de VVD-fractie niet inzake de amendementen die tot strekking hebben de leden 1 en 2 van artikel 2 buiten werking te stellen voor toetsing. Dit geldt ook voor het amendement over artikel 20, lid 3. Het amendement van de heren Rouvoet en Van der Staaij over de evenredige vertegenwoordiging zullen wij evenmin steunen. Wij vinden dat het subjectieve, oftewel het onvervreembare recht, hiervan te veel een afgeleide is. Mocht er in de in hun ogen slechtere tijden een discussie ontstaan over het afschaffen of het dermate aanpassen van de evenredige vertegenwoordiging, dan zal het gepaard moeten gaan met een grondwetswijziging. Dan zal op dat moment de discussie daarover worden gevoerd.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Dat is nu juist het punt dat in dit debat aan de orde is. Wij stellen vast dat in dit huis wetsvoorstellen kunnen worden behandeld waaraan een politieke meerderheid hecht. Daarbij kan de vraag opkomen of zo'n wetsvoorstel zich wel verdraagt met wat in de Grondwet staat. Met de redenering die de heer Dubbelboer nu volgt inzake ons amendement over artikel 53, kan hij het hele initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Halsema naar de prullenbak verwijzen. Als zich iets aandient dat zich niet verdraagt met de grondrechten, dan kan hij in dat geval zeggen dat de Grondwet maar moet worden gewijzigd. Om die reden behandelen wij dit wetsvoorstel vanuit een positieve instelling. De heer Dubbelboer zal dus met een ander argument moeten komen.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): De kern van de argumentatie die ik nu op tafel leg, zit in het subjectieve recht. De minister heeft het al heel helder aangegeven: niet iedereen kan op grond van de evenredige vertegenwoordiging in die mate worden gerepresenteerd worden. Het is nu al discutabel. Er is nu al een kiesdrempel. Er zijn nu al restzetels. De discussie is dus tamelijk vruchteloos. Het enige wat ik hierbij meegeef, is dat wij de discussie in dit huis vanzelfsprekend zullen voeren in tijden die in de ogen van de heer Rouvoet slechter zijn. Dat geldt natuurlijk ook voor de andere artikelen, dat ben ik hem eens. Maar in elk geval vind ik het te zwaar om het artikel in het toetsingskader te plaatsen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Uw eerste argument kan ik op zichzelf begrijpen; het is dragend voor uw argumentatie. Maar dan moet u het tweede argument, namelijk dat wij de discussie dan sowieso wel krijgen, er niet bij noemen. Dat kan geen argument zijn om ons amendement niet te steunen. U heeft het zojuist gecorrigeerd.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Ik zei het u ter geruststelling.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): De sombere tijden zouden dichterbij kunnen zijn dan u vermoedt; dat weet je maar nooit.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Voor

Dubbelboer

de een is een tijd meer of minder somber dan voor de ander.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Dat is precies de politieke appreciatie waarover wij spreken. Maar ik begrijp u wel zo dat u het in ieder geval denkbaar acht en het niet wilt uitsluiten, dat bijvoorbeeld op dit punt de Grondwet wordt uitgehold door een politieke meerderheid, zonder dat daarvoor een verweer in de vorm van een rechterlijke toetsing mogelijk is. U kiest ervoor om het uit te sluiten. Daarbij erkent u dat als de grondwetswijziging niet of niet zorgvuldig wordt doorgevoerd ± wat niet uit te sluiten is ± de Grondwet dan de facto uitgehold kan worden, onder de aanname dat het in overeenstemming is met de evenredige vertegenwoordiging.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Ik herhaal gewoon wat ik zojuist al heb gezegd. De hele discussie over de grondslag van evenredige vertegenwoordiging is namelijk al zo'n rekbaar begrip. Ik noem in dat verband de restzetels en de kiesdrempel. Als je de kiesdrempel zou verhogen, zou je kunnen vragen waar de rek er nog wel in zit en waar niet. Wij hebben de discussie over het kiesstelsel natuurlijk gevoerd. Wat doe je nu met de overschotzetels? Wij doen een en ander niet, want het past niet in het voorstel dat nu wordt gepresenteerd. De discussie is te weids en staat te ver af van het subjectieve rechts als zodanig, om het punt op te nemen in de toetsing.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Ik ben een beetje in verwarring, want het artikel over evenredige vertegenwoordiging is een rekbaar begrip. Het lijkt mij niet de bedoeling dat wij in de Grondwet rekbare begrippen hebben. Ik begrijp niet helemaal hoe de heer Dubbelboer het dan ziet. Het uitgangspunt van het kiesstelsel dat het kabinet ons heeft voorgelegd, is juist de evenredige vertegenwoordiging. Op welke manier moet ik dan de duiding "rekbaar" zien?

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Ik zal het uitleggen. Je kunt heel goed discussiëren over het ophogen van de kiesdrempel. Naarmate je die ophoogt, kun je de stelling hanteren dat je iets minder recht doet aan de evenredige vertegenwoordiging. Nogmaals, minister De Graaf zei het

zelf in eerste termijn: als je echte evenredige vertegenwoordiging wilt, dan moet je 11 miljoen zetels reserveren zodat iedereen zichzelf kan representeren. Daarop doel ik als ik het erover heb dat er ruimte zit in wat evenredige vertegenwoordiging is.

De fractie van de PvdA spreekt hierbij wel de steun uit voor het amendement van de heer Duyvendak. Zij doet dat met een extra argument. Gemeentelijke verordeningen worden namelijk wel al getoetst aan de Grondwet. Het schijnt dat lid 4 van artikel 23 redelijk vaak een van de toetsingsartikelen is; het komt althans voor. Het is vreemd om dat er hier opeens buiten te laten, terwijl gemeentelijke verordeningen er wel aan worden getoetst. Het lijkt ons dan ook prima als het genoemde lid gelijk wordt getrokken op het nationale niveau.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de Voorzitter. De indiener van het wetsvoorstel heeft in de eerste termijn uitvoerig betoogd wat het belang is van dit wetsvoorstel en is ingegaan op de vragen die ik namens mijn fractie heb gesteld.

De minister heeft in zijn beantwoording aangegeven, geen principiële bezwaren te hebben en zich ook niet namens de regering te zullen verzetten tegen het wetsvoorstel. Dat maakt duidelijk hoe wij ervoor staan.

De indiener heeft geantwoord op de vraag of de toetsing niet breder zou moeten zijn en of niet de hele Grondwet voorwerp van toetsing zou moeten kunnen zijn. Bij interruptie heb ik vorige week al gezegd dat ik overtuigd ben van het uitgangspunt in het huidige wetsvoorstel dat wij toe moeten naar een gespreide, maar ook een beperkte toetsing. In dat opzicht ben ik overtuigd door de argumenten die de indiener heeft aangevoerd.

Ik heb ook al eerder gezegd dat dit een ingrijpend voorstel is, niet alleen omdat ik al een voorschot had genomen op wat mogelijkerwijs komen gaat, maar ook omdat bij aanneming van dit wetsvoorstel en door de onbeperkte gelding daarvan de wetten in Nederland toetsbaar zijn, dus ongeacht of die wetten in 1848 zijn aangenomen of in 2004. Dit is een buitengewoon interessant punt, ook omdat ik toch voorzie dat

burgers gebruik zullen maken van deze mogelijkheid, ook al gaat het om wetten die in Nederland al geldend recht zijn.

Wat is nu de betekenis van dit wetsvoorstel? Ik neem aan dat de indiener en mogelijk ook de minister daarop nog zal ingaan. Deze vraag is moeilijk in volle breedte te beantwoorden omdat wij tot op heden nog geen enkele toetsing hebben gekend. Wij weten dus niet wat wij hebben gemist. De meerwaarde is naar mijn mening dat de Grondwet de plaats krijgt die deze in Nederland ook verdient. De wetgever moet er zelf op bedacht zijn dat voor wetten die worden aangenomen en die mogelijk in strijd zijn met de Grondwet hiervan een preventieve werking uitgaat. De wetgever dient daarom zelf zorgvuldigheid in acht te nemen bij de wetgevende arbeid.

Ik kom bij de ingediende amendementen. Mijn fractie is het met betrekking tot artikel 20, lid 3, niet eens met het argument van de heer Luchtenveld. In navolging van de heer Dubbelboer zie ik het juist als functie van de Grondwet dat men vastlegt dat wij in Nederland in ieder geval zo fatsoenlijk zijn dat wij een vangnet hebben, te weten de bijstand. De heer Luchtenveld voerde de vorige week en ook nu het argument aan, dat bij wet de bijstand in ons land geregeld moet worden. Op zichzelf is dat juist. Interessant is echter dat op het moment dat als gevolg van die wet en bijvoorbeeld als gevolg van de samenstelling van de Kamer mensen geen recht meer zouden hebben op bijstand het goed is als dat getoetst kan worden aan het principe van de Grondwet. De vergelijking met artikel 19 is buitengewoon treffend, zoals ook de heer Dubbelboer heeft aangevoerd. Mijn fractie is van mening dat artikel 20, lid 3, gehandhaafd dient te blijven.

Voor mijn fractie is van groot belang dat het standpunt van de indiener op dit punt duidelijk wordt. Dit artikel is voor ons van cruciale betekenis voor de reikwijdte van het wetsvoorstel. Wij hechten heel uitdrukkelijk aan het standpunt van de indiener op dit punt. Ik verwacht dat de indiener het amendement van de heer Luchtenveld zal ontraden. Nogmaals, dat standpunt is voor ons cruciaal, omdat wij het een van de kernpunten vinden voor de toekomst.

Mijn fractie zal het amendement op artikel 23 steunen. Hetzelfde geldt

De Wit

voor artikel 53. De vorige week hebben wij daar door middel van uitvoerige interrupties al bij stilgestaan.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Allereerst dank ik de indienster en de minister voor hetgeen zij in eerste termijn in reactie aan de Kamer naar voren hebben gebracht. Ik kan het niet laten voordat ik op de inhoud van het wetsvoorstel inga nog even te reageren op twee onderdelen van de algemene beschouwingen over de Grondwet door mevrouw Halsema.

Ik heb de behoefte om het op te nemen voor De Savornin Lohman. Die zegt dat van de Grondwet geen levenwekkende kracht kan uitgaan. Die kracht gaat uit van het volk zelf en de geest die in het volk woont. Ik heb nog eens nageslagen in welke context hij die uitspraak heeft gedaan. Ik heb dat gevonden in Onze constitutie. Het is interessant dat hij dat zegt in de context van de gehechtheid van ons volk, zoals hij dat aangeeft, aan het Oranjehuis. Hij zegt dat ons volk gehecht is aan Oranje omdat het weet dat Oranje steeds rechten en vrijheden met hand en tand heeft beschermd. In zoverre is het gehecht aan de Grondwet, die dat hoogste gezag erkent en buiten alle betwisting stelt. Maar het omgekeerde is niet waar. Wij zijn niet gehecht aan Oranje omdat wij gehecht zijn aan de Grondwet. Het historische prevaleert en dat is uitgedrukt in de Grondwet.

Als de Grondwet niettemin het vermogen zou hebben om de Oranjeliefde zelf te verwekken, ook daar waar die historisch gezien niet aanwezig was, zou er misschien toch nog wel enige levenwekkende kracht van de Grondwet kunnen uitgaan. In het algemeen ben ik het echter van harte eens met de observaties van De Savornin Lohman.

Een tweede algemene opmerking gaat over de spanning tussen democratie en rechtsstaat. Mevrouw Halsema vond het niet aantrekkelijk dat je er juist bij het debat over constitutionele toetsing niet omheen kunt die spanning te benoemen. Ik kom erop doordat Prakke, aangehaald in een artikel van Cliteur, dat ooit eens heeft gezegd. Hij wijst op een confrontatie tussen twee fundamentele aspiraties van de nieuwe tijd, democratie en rechts-

staat. Democratie wordt dan ingevuld als zelfbepaling door het volk, echt het primaat vanuit de wetgever. De rechtsstaat is dan de normgebondenheid aan het publiek gezag, dat vooropstaat. Cliteur zei dat in Nederland de vraag naar de constitutionele toetsing onder die noemer nog onvoldoende besproken is. Je kunt natuurlijk gemakkelijk zeggen dat het er maar van afhangt hoe je democratie precies definieert, maar ik vond het een interessante benadering. De heer Van Wijmen heeft in een CDA-blad het recht een keer heel sterk vooropgesteld. De normgebondenheid van de overheid staat ook voorop. Je komt dan eerder uit bij een pleidooi voor constitutionele toetsing, terwijl juist vanuit een extreme opvatting van democratie, heel sterk vanuit de volksovereïniteit, zoals direct na de Franse revolutie in Frankrijk aan de orde was, je een uitermate grote afkeer van de gedachte aan constitutionele toetsing ziet. In die zin vind ik de spanning tussen de democratieopvatting en de rechtsstaatopvatting toch nog steeds interessant.

Ik heb waardering voor de verdediging van het wetsvoorstel door mevrouw Halsema. Door de voorzichtige en doordachte vorm waarin het is gegoten, zowel ten aanzien van de gespreide toetsing als ten aanzien van de bepalingen waaraan getoetst wordt \pm niet de hele Grondwet, en dus gespreide toetsing in plaats van geconcentreerde \pm heeft zij het tegenstanders van constitutionele toetsing zo moeilijk mogelijk gemaakt. Het is goed dat zij de zaak daarmee toespitst op de vraag of je deze voorzichtige, doordachte stap, die helemaal spoort met de rechtsontwikkeling, nu wel of niet wil zetten. Er is wederom bewezen dat het buitengewoon moeilijk is om hierbij nog een overtuigend nieuw argument pro of contra te bedenken, ik denk dat alles al eens gezegd is. Ik ben het ook wel eens met de opmerking van de heer Dubbelboer, gericht tot mevrouw Smilde, dat het wel erg theoretisch is om te zeggen dat er helemaal geen probleem hoeft te zijn als wij ons werk maar goed doen. Het is natuurlijk helemaal waar dat de wetgever zijn werk goed moet doen, maar in extremis doorgeredeneerd is er helemaal geen overheid meer nodig als de burgers zich maar goed gedragen en als iedereen maar

precies en volmaakt doet wat hij moet doen. Maar bijvoorbeeld de perikelen over gebondenheid van senatoren aan een regeerakkoord die juist ook hun toetsing onder druk kan zetten \pm daar zal het CDA toch meer ervaring mee hebben dan mijn partij \pm geven toch aan dat de praktijk lang niet altijd zo rooskleurig is. Ik ben het ermee eens dat je niet zo gauw tien wetten kunt opnoemen die lijnrecht in strijd zijn met de Grondwet, maar dat een toetsing door de wetgever zelf wel degelijk onder spanning kan komen te staan van politieke wens, van wat er in een regeerakkoord is vastgelegd, lijkt mij evident. Daar kunnen wij toch moeilijk omheen. En dan blijf ik het een belangrijk aspect van dit wetsvoorstel vinden dat het de toetsing door de wetgever niet vervangt, maar die aanvult en versterkt.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Op basis van mijn levensovertuiging ga ik niet uit van het goede in de mens, dus ik ga er niet op voorhand van uit dat de burgers het zelf wel redden. Nee, wetten hebben wij zeker nodig. Ik ben het ook met u eens dat wij ons werk goed moeten doen en dat het mogelijk zou zijn om de toetsing naar de rechter te verschuiven, maar ik vind het een onoverkomelijke verschuiving van bevoegdheden van de wetgever naar de onafhankelijke rechter. Het gaat erom naar welke kant de balans doorslaat. Natuurlijk is er wel iets voor toetsing door de rechter te zeggen, maar ik heb een probleem met die verschuiving. Mijn fractie en ik zijn er nog niet over uit, of dit een onoverkomelijk probleem is.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat heeft u inderdaad uitvoerig aangegeven en ik vind het op zichzelf ook herkenbaar, maar ik wijs erop dat in de ontwikkeling van het bestuursrecht en van de rechtsbescherming tegen de overheid bij stukjes en beetjes is gegaan, omdat het voor het bestuur al moeilijk te accepteren was dat een rechter als het ware zou kunnen bekijken of het wel in overeenstemming met de Grondwet of hogere wetten had gehandeld. In die zin is dit probleem dus niet bepaald uniek. Je zou ook kunnen zeggen dat dit een zeer logische stap is in de verdere ontwikkeling van de rechtsbescherming.

Van der Staaij

Bij de keuze van grondrechten is het uitgangspunt van de subjectieve, afdwingbare rechten op zichzelf een juiste richtlijn, maar dit neemt niet weg dat er dan nog wel wat afgrenzingsperikelen overblijven die wij nu moeten beslechten. Er is over een aantal artikelen al uitvoerig gesproken en ik heb er geen behoefte aan om alles over te doen, maar ik wil nog wel aangeven dat ik niet overtuigd ben op het punt van artikel 53, het artikel over evenredige vertegenwoordiging. Ik blijf van mening dat het daarbij gaat om een complement van het algemene kiesrecht, dat dit wezenlijk verbonden is met artikel 54, het artikel over het algemene kiesrecht, dat wel toetsbaar wordt gemaakt. Daarom zou ik het logisch vinden om dit artikel wél voor toetsing in aanmerking te laten komen.

Ook als het gaat om het recht op bijstand, artikel 20, derde lid, vind ik het overtuigend wat de indienster en eerder al de Raad van State hebben aangegeven. Zij zeggen dat het voor de hand ligt dat ook dit artikel toetsbaar wordt gemaakt, al zal de praktische waarde van de toetsing wel eens beperkt kunnen zijn. Dat doet echter niet af aan de algemene lijn dat het wel voor de hand ligt om ook dit toetsbaar te maken.

Het laatste onderdeel dat ik nog aan de orde wil stellen, betreft de vraag naar het effect van het mogelijk maken van deze toetsing. Is dat nu het gladstrijken van een plooi, van een inconsequentie, of zal het veel verdergaande gevolgen hebben, ook voor de praktijk, en zal het een kleine revolutie betekenen? Dat laatste verwacht ik niet direct, maar ik ben het eens met degenen die zeggen dat je daar niet te gemakkelijk over moet oordelen. Zij verwijzen naar wat er in het kader van het EVRM is gebeurd: er kunnen allerlei onverwachte zaken bij de rechter komen, waarvan wij op dit moment niet kunnen zeggen hoe dat uitpakt. Interessant was dat vanmorgen in een algemeen overleg ten aanzien van moskeeën ineens naar voren kwam welke mogelijkheden er rond artikel 220 van het Burgerlijk Wetboek zijn om een rechtspersoon, bijvoorbeeld een moskee, te ontbinden. Als je dat artikel dan wilt aanscherpen, kan ineens de vraag aan de orde komen hoe dit zich verhoudt tot de grondrechten en tot de vrijheidsrechten: kan dat eigenlijk wel? Te dien aanzien attendeerde de

minister van Justitie, vroeger ook wel bekend als lid van de commissie-Franken, erop dat een dergelijke zaak aan het oordeel van de rechter zou kunnen worden onderworpen, als er een Kamermeerderheid voor aanscherping van zo'n bepaling zou zijn. Het lijkt mij een interessant en actueel voorbeeld.

Belangrijk is het om na te gaan wat wij nu in de hand hebben. Immers, wij kunnen ons aan allerlei speculaties overgeven, maar dat wil ik hier niet doen. Wat wij in de hand hebben, is dat wij nader stil kunnen staan bij de vraag wat nu eigenlijk de toetsing is waarvan wij verwachten en mogen aannemen dat de rechter die zal uitvoeren. Nu, wat dat betreft houd ik nog één vraag over tot slot. Dit betreft de opmerking in de stukken over het systeem zoals dat in andere landen gebruikelijk is en waarbij sprake moet zijn van een kennelijke inbreuk op grondwetsbepalingen. De indienster zegt daarvan dat dit eigenlijk is wat zij beoogt, namelijk zo'n lichte vorm van constitutionele toetsing, en dat dit eigenlijk ook de strekking is van het wetsvoorstel. Zou zij daarop nog nader willen ingaan? Ik vond het namelijk een vérgaande uitspraak, als je zo duidelijk kiest voor de benadering dat er sprake moet zijn van een kennelijke inbreuk.

Mevrouw Halsema (GroenLinks): Met het oog op mijn beantwoording merk ik op dat ik mij er niet van bewust ben, wanneer ik dat gezegd zou kunnen hebben.

De heer Van der Staaij (SGP): Ik dacht dat dit op pagina 7 van de nota naar aanleiding van het verslag staat vermeld.

Voorzitter. Ik ben aan het einde van mijn betoog gekomen. Ik stel vast dat wij van harte zullen instemmen met het wetsvoorstel zoals dit voor ons ligt.

□

De heer Rouvoet (ChristenUnie): Voorzitter. Ook ik begin mijn tweede termijn met het maken van complimenten aan de initiatiefnemer voor de wijze waarop zij in eerste termijn ten overstaan van de Kamer haar wetsvoorstel heeft verdedigd. Ik denk dat het, gelet op de inhoud en de presentatie, recht deed aan het onderwerp waarover wij spreken, een wijziging van de Grondwet. Er

was daarbij sprake van een zorgvuldige afweging van de verschillende argumenten en ook van een serieuze beantwoording van de vragen die gesteld waren. Ik heb daar waardering voor. Ik heb in eerste termijn al complimenten gemaakt voor het initiatief als zodanig en de reden aangegeven waarom ik dat lovenswaardig vind, maar ik denk dat het gepast is om, terugkijkend naar de eerste termijn van het debat, ook complimenten te maken voor de wijze waarop zij daar stond. Dat wekt natuurlijk wel verwachtingen voor de tweede termijn, maar dat zullen wij dan wel weer zien.

Het woord "staatssecretariabel" is even gevallen. Terecht heeft de heer Luchtenveld gezegd dat minister of staatssecretaris niet een hoger ambt is dan lid van de Tweede Kamer. Dat maakt het compliment van de heer Van der Ham nogal dubieus, want in feite zegt hij daarmee dat hij mevrouw Halsema zeer gekwalificeerd vindt voor een lager ambt dan zij nu bekleedt! Zo wil ik het niet verstaan en zo heeft hij het vast ook niet bedoeld. Van mij mag het "staatssecretariabel" of ministeriabel in die zin zijn, dat wij de indienster op grond van haar prestatie in eerste termijn competent achten om dat eveneens hoge en verantwoordelijke ambt adequaat te vervullen. Maar ik ga er niet over, voorzitter, en dat wil ik ook gezegd hebben. Overigens zie ik ervan af om een opmerking te maken naar aanleiding van de gelaatsuitdrukking van de bewindspersoon in vak K.

Dan wil ik enkele inhoudelijke opmerkingen maken. Uit de inbreng van mijn fractie in eerste termijn, maar ook uit de interrupties die ik heb gepleegd bij de verdediging ervan door de indieners, is duidelijk geworden dat het criterium dat mevrouw Halsema heeft gekozen voor haar selectie van toetsbaar te maken artikelen van de Grondwet niet per se het mijne is. Dat criterium is het subjectieve recht. Zij heeft terecht een eigen keus gemaakt en vanuit die optiek de amendementen en de opmerkingen en vragen van de Kamer benaderd. Zij zou onrecht aan haar eigen initiatiefwetsvoorstel doen als zij al te gemakkelijk meeging met de verruiming van het criterium waarmee zij bepaalt wat wel of niet toetsbaar moet zijn. Ik heb daarom alle begrip voor haar opstelling, maar voor mijn fractie

Rouvoet

heeft veel meer vooropgestaan de opmerking dat constitutionele toetsing het risico met zich kan brengen van een politieke interpretatie van grondwetsartikelen waarin voor de burger rechten of belangen, in ieder geval wezenlijke zaken, worden geregeld. Zij kunnen ook zien op regelingsopdrachten. Dat moet de betekenis zijn van constitutionele toetsing. Daarmee wordt het kader breder en omvat het niet alleen de subjectieve rechten.

Het ging mij er niet om om de hele Grondwet toetsbaar te maken. Dat was niet het zelfstandige doel. Wel ging het mij erom om het toch wel arbitraire karakter van het criterium en de uitwerking daarvan ± zie ook de ingediende amendementen voor toevoeging en schrapping ± te illustreren. Verder beoogden wij de mogelijkheid van toetsing door de rechter te verruimen en die niet alleen betrekking te laten hebben op de Grondrechten. Zowel in mijn schriftelijke als mondelinge inbreng in eerste termijn heb ik dan ook gewezen op een aantal andere bepalingen van hoofdstuk 5, 6 en 7 die wat ons betreft daarvoor in principe in aanmerking zouden moeten komen.

Sommige woordvoerders zeggen: maar door het indienen van een amendement op alleen artikel 53 was ook een arbitraire keuze. Zij hebben gelijk. Ik vond echter dat het daar om een zodanige belangrijke bepaling gaat, dat die in het debat moest worden ingebracht. Er is voor meer onderwerpen iets te zeggen. Ik denk aan de amendementen die de heer Duyvendak heeft ingediend voor toevoeging van onderwerpen. Anders dan mevrouw Halsema en de minister in zijn termijn zie ik dus wel in het uitgangspunt van de Grondwet van evenredige vertegenwoordiging voor burgers een belang dat rechterlijke toetsing behoeft. Daarbij kan het ook gaan om in de nabije of verder weggelegde toekomst voor te stellen wetten. Naar mijn mening zou dat het belang van toetsing van die wetten aan dat principiële uitgangspunt rechtvaardigen zelfs aangewezen maken.

Ik werd bijna uit het veld geslagen door de opmerking van de minister dat er nu ook een groep mensen is die zich niet in de Kamer vertegenwoordigd weten, omdat de partij van hun keus niet voldoende stemmen heeft gehaald. De facto is er namelijk een kiesdrempel. Ook de heer

Dubbelboer maakte daar er een opmerking over. Je moet nu eenmaal pakweg 60.000 stemmen krijgen voordat je een zetel krijgt. Dat is inderdaad zo. De opmerking van de heer Dubbelboer ging echter in de richting van een eventuele ophoging van de kiesdrempel. Dan heb ik het over wezenlijk iets anders dan over de onvermijdelijkheid van een kiesdrempel. Je moet nu eenmaal het aantal kiezers delen door 150 zetels. De facto zal er altijd sprake zijn van een kiesdrempel, namelijk 60.000 stemmen voor één zetel. Wij kunnen niet met z'n allen in de Kamer zitten. Dat is inherent aan het systeem. Dit is echter geen argument tegen het opnemen van artikel 53 in het stelsel dat nu wordt voorzien voor constitutionele toetsing. Ik trek even een parallel met artikel 23. Daarin wordt de vrijheid van onderwijs geregeld. Daarover zijn veel debatten gevoerd. Een aspect van artikel 23 is dat er de vrijheid van de stichting van scholen is. Dat neemt niet weg dat er een stichtingsnorm is en dat niet iedereen zelf een schoolje in zijn achtertuin kan beginnen. Daarvoor is eerst een x aantal ouders nodig die een school wil beginnen. De facto is dat een beperking van de vrijheid van stichting. Toch hoeft ons dat er niet van te weerhouden om de vrijheid van stichting van scholen, geregeld in een onderdeel van artikel 23, voor constitutionele toetsing vatbaar te maken. In die zin zie ik dus wel degelijk een parallel met de vertegenwoordiging. Het argument van de minister dat er de facto altijd mensen zijn die niet vertegenwoordigd worden ± gelukkig zeg ik in de richting van mij zelf ± doet niets af aan mijn redenering.

Mevrouw Halsema deed de handreiking om artikel 53 ten dele toetsbaar te maken, namelijk alleen lid 2 daarvan. Dat lid gaat over het recht op geheime verkiezingen. Die uitgestoken hand zal ik niet pakken, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan mijn argumentatie over evenredige vertegenwoordiging en het belang van de burger. Met de heer Van der Staaij ben ik dan ook niet van zins om ons amendement op dat punt te wijzigen. Wij vinden het van belang dat ook dit grondwettelijk principe toetsbaar is, zodat er een waarborg is tegen wetten die in strijd met de Grondwet kunnen zijn, maar door politieke afspraken in een regeerakkoord desondanks zouden

kunnen worden doorgezet. Dat is toch een belangrijke afweging bij het hele verschijnsel van constitutionele toetsing.

Ik zie de heer Eerdmans niet, maar ...

De **voorzitter**: De heer Eerdmans heeft zich net bij mij verontschuldigd.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Vanuit het leerstuk van de klassieke grondrechten moet ik zeggen dat ik een soort grondrecht op de neutrale Staat nogal merkwaardig vind. Het valt niet in de termen van een concreet, afdwingbaar recht. Zonder te willen provoceren, wil ik opgemerkt hebben dat wat de fractie van de ChristenUnie betreft een dergelijke betekenisloze formule sowieso niet in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. De grondrechten en de ordening die in de Grondwet en de organieke wetten is vastgelegd, bieden de waarborgen voor een rechtsstaat met beginselen waaronder de scheiding van kerk en Staat. Dat moet je niet nog eens als een bezweringsformule, zonder dat het concreet afdwingbaar is, in de Grondwet gaan opnemen. Dat is vergelijkbaar met het recht op een democratisch bestel, een goed bestuur of een aangenaam klimaat. Daar moesten wij maar niet aan beginnen.

Ik heb in eerste termijn kort stilgestaan bij het constitutioneel hof. Het argument van mevrouw Halsema was van praktische aard. De gewone rechter heeft inmiddels de nodige ervaring met constitutionele toetsing in de vorm van toetsing aan verdragen. Dat is steekhoudend, maar geen principiële argument tegen het constitutioneel hof. Vanuit mijn fractie wordt al heel lang nagedacht over constitutionele toetsing, waarbij een hof vanouds onze eerste voorkeur was. Ik heb er geen behoefte aan om daarvan in het kader van dit wetsvoorstel nog een heel punt te maken.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Is de heer Rouvoet zich bewust van het feit dat het Bundesverfassungsgericht in Duitsland de kiesdrempel erg hoog, namelijk op 5% heeft gesteld?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ja zeker. Als wij tot een vorm van constitutionele toetsing komen, zou een constitutioneel hof à la supreme

Rouvoet

court en Bundesverfassungsgericht onze voorkeur hebben. Dat biedt echter geen garantie voor goede beslissingen van zo'n instantie. De heer Dubbelboer weet net zo goed als ik dat men in Duitsland een ander stelsel kent. Het mag duidelijk zijn dat daar soms beslissingen worden genomen die ik voor Nederland niet wenselijk vind.

Mevrouw Halsema heeft gesproken over het revolutionaire karakter van mijn inbreng. Als een van de laatste overgebleven antirevolutionairen schrok ik mij wezenloos toen ik na een korte afwezigheid in de Kamer terugkwam en mijn naam in één zin hoorde noemen met het woord "revolutionair". Ik was getroffen door de gretigheid waarmee mevrouw Halsema probeerde mij en mijn fractie in het kamp der revolutionairen te trekken, maar ik moet haar teleurstellen. Daarvan kan geen sprake zijn. Ik waardeer haar opmerking in zoverre dat ik vind dat zij valt in de categorie van de evidente scherts. Als zodanig valt zij te waarderen. Daarmee staat dit in de Handelingen; je weet maar nooit waar zoiets nog eens opduikt.

Ik zal mij door deze opmerking niet laten weerhouden om mijn fractie positief te adviseren aangaande dit wetsvoorstel. Ten overvloedige meld ik dat dit te verwachten was, gelet op onze schriftelijke inbreng, gelet op onze verkiezingsprogramma's, gelet op ons program van uitgangspunten en gelet op de praktijk van het gedrag van mijn fractie en haar voorgangers in de afgelopen twintig jaar.

Ik ga nog even kort in op de andere ingediende amendementen. Ik vind dat op zijn plaats, ook al is er al heel veel over gezegd. Waar het gaat om het amendement van de heer Duyvendak ten aanzien van het openbaar onderwijs en artikel 23, lid 4, wacht ik even de argumentatie in tweede termijn van de heer Duyvendak en de indienster af. Vervolgens zal ik het daar nog met mijn fractie over hebben.

Het amendement van de heer Luchtenveld, waarin wordt gesteld dat wetten ter uitvoering van artikel 2 niet vatbaar moeten zijn voor constitutionele toetsing ± daarbij gaat het om het Nederlanderschap ± zal mijn fractie niet steunen. Dat zal zij mede niet doen, omdat het argument dat er geen vergelijkbare bepaling in internationale verdragen te vinden is, niet volstaat omdat dit

niet het enige, laat staan het beslissende argument is noch van de indienster noch van mijn fractie voor constitutionele toetsing.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Zou dat oordeel anders luiden, als het alleen uitsluiting van het eerste en het tweede lid van artikel 2 betreft?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Het zou een verschil kunnen maken, als u uw argumentatie anders zou inkleden. Dan doet u echter uzelf te kort, want als argument om iets in de sfeer van artikel 2 te doen, geeft u dat er geen vergelijkbare bepaling in internationale verdragen is. Ik vind dat in zoverre een zwakgebod dat u daarmee suggereert dat dat het leidende criterium van de indiener is bij de selectie van artikelen die toetsbaar zouden moeten zijn. Dat is echter niet het geval.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Plus ± dat heb ik in tweede termijn uitdrukkelijk gezegd ± dat het een regelingsopdracht is aan de wetgever en dat er niet zo veel materieel subjectieve rechten in zitten.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Daarmee illustreert u alleen mijn eerdere opmerking dat dit tamelijk arbitrair is en dat je er dus van mening over kunt verschillen. Ik moet zeggen dat ik de benadering van mevrouw Halsema op dit punt sterker vind dan die van uw fractie. Ik heb dan ook niet de neiging om voor artikel 2 een uitzondering te maken.

Het laatste amendement waar ik iets over wil zeggen, is het amendement van de heer Luchtenveld dat ertoe strekt om artikel 20 inzake de bijstand van constitutionele toetsing uit te sluiten. Wij hebben daar bij interruptie al even over gesproken, maar ik vind het wel zo netjes om hier nog even mijn conclusie te geven. Hier zijn de praktische en de financiële gevolgen voor de VVD-fractie de reden om het toetsbaar maken van artikel 20, lid 3, af te wijzen. Ik vind dat een weinig principiële benadering. Als het gaat om concreet afdwingbare rechten, dan kun je een heleboel zeggen over artikel 20, lid 3, maar niet dat het iets vaags en abstracts is.

De **voorzitter**: Dan is ten slotte het woord aan de heer Duyvendak. Zoals

ik al heb gezegd, heeft de heer Eerdmans zich namelijk verontschuldigd.

□

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zat eigenlijk op de heer Eerdmans wachten. Het is jammer dat hij er niet is, want wij blijven nu een beetje in spanning. In eerste termijn heeft hij namelijk gezegd dat het van de beantwoording door de indienster zou afhangen hoe zijn fractie het voorstel uiteindelijk zal beoordelen. Nu moeten wij daarvoor op de stemming wachten.

Ook ik dank de indienster voor haar verhaal in eerste termijn en complimenteer haar daarmee. Zij heeft nog een centraal argument genoemd om het belang van haar voorstel aan te geven. Dat was het argument: hoe pluriformer onze samenleving is en hoe groter de spanningen in onze samenleving dus eventueel ook zijn, hoe belangrijker het is om een bindende levendige Grondwet te hebben in die samenleving. Op zichzelf is het belang van de Grondwet de laatste jaren al aangegeven in debatten, maar nu wordt er echt iets aan gedaan om de Grondwet daadwerkelijk die rol te geven. Tegelijkertijd is het van belang om in een pluriformere samenleving met meer conflicten burgers voldoende rechtsbescherming te geven. Ik vind dat de indienster dat punt met kracht heeft neergezet. Uiteindelijk is dit een centraal argument waarom de GroenLinks-fractie positief staat ten opzichte van het initiatief.

Ik maak nog twee algemenere opmerkingen. Er is gezegd dat wij al aan verdragen kunnen toetsen en dat het EVRM daarbij heel belangrijk is. Daaraan werd de vraag gekoppeld wat dan de toegevoegde waarde van de Grondwet is. In het debat hoorde je in dit verband tot nu toe vooral twee dingen, namelijk dat de Grondwet specifiek Nederlands is ± er staat een aantal dingen in die niet in het EVRM staan, zoals artikel 23 ± en dat de Grondwet op een aantal punten specifiek is dan het EVRM en andere verdragen omdat die vaak tegelijkertijd een aantal landen moeten dienen. Ik wil hier nog een ander argument aan toevoegen. Ik doe dat met kracht en ook enigszins uit eigen ervaring. Dat argument is dat het wel wat laagdrempeliger is en dat het ook wel wat sneller gaat,

Duyvendak

als je je rechtsbescherming bij de Grondwet kunt zoeken. Ik vind dat dit argument wat ondergesneeuwd is. Ik heb zelf in 1987 een zaak gehad rond de vrijheid van meningsuiting en het duurde tot 1998 voordat ik gelijk kreeg bij het Hof in Straatsburg. Dat heeft dus elf jaar geduurd. Dat is wel heel erg lang, als je je recht zoekt. Vaak is de materiële betekenis van het je gelijk halen bijna verdwenen, anders dan dat die van betekenis is voor de jurisprudentie. Dat heeft dus ook met rechtszekerheid te maken. Als je elf jaar moet wachten totdat je je recht kan halen, dan mag je je afvragen of de burger dan wel de rechtszekerheid heeft waar hij recht op heeft. Daar komt nog bij dat de kosten immens zijn. Je moet heel veel geld hebben of een heel goede rechtsbijstandverzekering, wil je op deze manier je recht kunnen halen. Het hogere tempo waarin je je recht kunt halen en de lagere drempel zijn voor mij dus een aanvullend argument.

Principiëler is de discussie over de vraag of er nu sprake is van een fundamentele verandering binnen onze trias politica, een verschuiving van de wetgevende macht naar de rechterlijke macht. In de stukken maakt mevrouw Halsema een vergelijking met communicerende vaten. Mijns inziens is die vergelijking niet terecht. Het gaat hierbij namelijk niet om communicerende vaten. Er gaat namelijk niets af bij de wetgever; er komt alleen maar wat bij aan de kant van de rechterlijke kant. Er komt dus iets bij, zonder dat er iets afgaat van de rol van de wetgever. De wetgever houdt het eerste woord en kan ingrijpen etc.

Vervolgens ga ik inhoudelijk in op een aantal artikelen die de kern van het debat zijn gaan vormen. Op artikel 20, derde lid, is een amendement van de heer Luchtenveld ingediend. Voor een belangrijk deel sluit ik mij aan bij de opmerkingen die hierover zijn gemaakt door de heren Dubbelboer, Rouvoet en Van der Staaij. Het artikel is mijns inziens evident geformuleerd als een subjectief recht. De heer Luchtenveld had het zo-even over een sociaal grondrecht, maar dat komt dan niet overeen met het onderscheid dat hij eerder maakte. Verder heeft hij gezegd dat er sprake zal zijn van een beperkte werking, hetgeen voor hem reden is om de bepaling derhalve te lozen. Dat is mijns inziens een pragmatisch moment dat hierbij

überhaupt geen rol zou mogen spelen. Dus ik vind dat de heer Luchtenveld een beetje slalomt in zijn argumentatie. Ik blijf van oordeel dat genoemde bepaling er gewoon bij hoort en dus gehandhaafd dient te worden.

Op artikel 23, vierde lid, over het openbaar onderwijs, heb ikzelf een amendement ingediend. Het recht van mensen om openbaar onderwijs te volgen is een subjectief recht. Ik wijs erop dat het ook als zodanig in de Grondwet terecht is gekomen, tegelijkertijd met de andere bepalingen waarin het recht op bijzonder onderwijs is beschreven. Bij wijze van compromis met de maatschappij is toen besloten om beide typen onderwijs te waarborgen voor de burger. De heer Dubbelboer heeft er nog een ander interessant argument aan toegevoegd, namelijk dat dit artikel al zeer regelmatig wordt getoetst, aangezien in diverse gemeenten bij het sluiten van openbare scholen deze kwestie vaak aan de orde is. Dan gaan burgers naar de rechter en die vragen dan om een openbare school. Dus die toetsing vindt al plaats. Het lijkt mij dan voor de hand te liggen om dit punt als zodanig toe te voegen aan het artikel.

Gecomplceerder ligt het bij artikel 53 en het amendement inzake de evenredigheid. In dat artikel zit een afgeleid subjectief recht. Het is ook nadrukkelijk een staatsrechtelijke regel. Het regelt de inrichting van ons bestel. Je zou dus ook ± dat is het verweer van mevrouw Halsema ± kunnen zeggen dat staatsrecht en staatsinrichting het domein van de wetgever is, waar de rechter niet aan mag komen. Ik vind beide argumenten redelijk valide. Ik heb natuurlijk enige neiging het licht opportunistische argument te kiezen om dit in ieder geval mee te nemen, zodat wij straks als wij over het kiesstelsel praten misschien een probleem minder hebben. Maar dat moeten wij verre van ons werpen. Zo moeten wij er niet mee omgaan. Ik zal eerlijk zeggen dat ik binnen de fractie wil overleggen hoe wij hierover zullen stemmen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Voorzitter. Misschien mag ik de heer Duyvendak nog een klein steuntje in de rug geven voor zijn bespreking binnen zijn fractie op dit punt. Daarbij sluit ik aan bij de analyse van de heer Van der Staaij dat het op

zichzelf al opmerkelijk is dat er nu een voorstel ligt ter versterking van de rechtsstaat dat een klein beetje ten koste gaat van de democratie. Het democratieargument zou mensen nog over de streep kunnen trekken, omdat het dan iets meer dan alleen maar staatsinrichting is. Het heeft ook iets te maken met de ordening van onze democratie en de inbreng van burgers daarbij. Misschien kan dit de heer Duyvendak helpen in de absoluut stevige verdediging van dit amendement.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Dank u wel.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Begrijp ik uit het betoog van de heer Duyvendak dat de GroenLinks-fractie, als zij uiteindelijk voor dit amendement zou stemmen, dat alleen maar vanwege opportunistische redenen zou doen?

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Nee, laat daar geen misverstand over bestaan. Dat wilde ik nadrukkelijk niet zeggen. Ik wilde nadrukkelijk zeggen dat, hoe verleidelijk het ook is om anders te kiezen, ons harde criterium is of het amendement subjectief recht geeft. Dat is hier wel zo, maar niet in die mate als bij de andere. Het is meer afgeleid. Je komt uit bij het staatsrecht. Het is een grensgeval. Dat leidt ertoe dat ik vind dat er binnen de fractie een nadere afweging moet worden gemaakt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Hoe verdraagt die redenering zich met artikel 23, lid 4? U kunt toch niet volhouden dat dat een rechtstreekse toekenning is van een subjectief recht. Daar zit toch een heel sterk indirect element in, omdat het zegt wat een gemeente moet doen.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Ja, maar dat geeft een subjectief recht aan iedere burger, omdat het in die gemeente al dan niet die openbare school treft. In relatie tot het net iets anders geformuleerde artikel 2, dat recht op bijzonder onderwijs geeft, en gelet op de wetsgeschiedenis, denk ik: die twee horen bij elkaar; die geven de burger bepaalde rechten. Dat geeft net een iets andere balans. Zoals ik in mijn eerste termijn zei, is het een glijdende schaal van subjectieve rechten naar iets anders te typeren rechten. Artikel 23, lid 4, zit wat mij

Duyvendak

betreft aan het schot van de subjectieve rechten en artikel 53 zit net iets meer op de rand.

De vergadering wordt van 15.41 uur tot 16.20 uur geschorst.

De **voorzitter**: Het stadium van de vele interrupties is zo langzamerhand wel voorbij. Interrupties worden daarom alleen nog gepleegd indien ze voldoen aan het criterium dat ze in het belang zijn van de toekomst van het land.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik weet niet of dat een rem zal zijn op interrupties!

Voorzitter. Ik begin met het bedanken van de woordvoerders voor de complimenten aan mijn adres en voor hun zeer serieuze en welwillende beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel dat voorligt. Ik bedank ook de regering voor haar eerste termijn. In het bijzonder bedank ik minister De Graaf voor zijn vriendelijke woorden en zijn wijze betoog.

Verskillende sprekers hebben de lange aanloop van het wetsvoorstel gememoreerd. Er zijn geen jaren, maar decennia aan voorafgegaan. Verschillende sprekers hebben er ook op gewezen dat voor- en tegenstanders, pro's en contra's elkaar altijd in evenwicht hebben gehouden. Minister De Graaf heeft hieraan toegevoegd dat de contra's wat minder zwaar zijn gaan wegen dan de pro's. In tweede termijn wijs ik nog even op de ontwikkelingen in het debat in de laatste decennia. Weliswaar is bij de laatste grondwetsherziening in de jaren tachtig besloten om het toetsingsverbod in stand te houden. Maar vrij snel daarna, als een gevolg van het harmonisatiewet-arrest van de Hoge Raad, heeft de Raad geconcludeerd dat het toetsingsverbod op de helling moest. Dat had tot gevolg dat het laatste kabinet-Lubbers, een kabinet van PvdA en CDA, advies vroeg aan de Hoge Raad. Het deed dat niet met de vraag óf er constitutionele toetsing moest komen, maar op welke manier. Het laatste kabinet-Lubbers was dus eigenlijk al tot de slotsom gekomen dat er constitutionele toetsing moest komen. In de jaren na het laatste kabinet-Lubbers en voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel is naar mijn mening

ook de vraag uitgekristalliseerd geraakt op welke manier constitutionele toetsing er moest komen. De Hoge Raad, de Raad van State, het paarse kabinet en ook het huidige kabinet spreken alle een voorkeur uit voor concrete, gespreide toetsing aan een limitatief aantal grondrechten. Zij moet kunnen worden uitgevoerd door iedere rechter en achteraf. Ik merk nog maar eens op dat mijn wetsvoorstel geheel in overeenstemming is met deze adviezen.

Dit gezegd hebbende, moet mij van het hart dat de twijfel in de CDA-fractie mij enigszins heeft verrast. Niet alleen vooraanstaande rechtsgeleerden uit CDA-kring, zoals de heren Kortman, Hirsch Ballin en Koekoek, maar ook CDA-politici pleiten al langer voor constitutionele toetsing. Ik heb al eerder verwezen naar de heren De Hoop Scheffer en Van Wijmen.

Maar ook vanaf het begin van de jaren negentig heeft voormalig Kamerlid Biesheuvel namens de CDA-fractie gepleit voor constitutionele toetsing. Ik meen al met al dat mijn voorstel geen breuk met het publieke debat forceert, maar een logische consequentie is van het gevoerde debat van de afgelopen jaren. Om die reden verdient het voorstel volgens hoogleraar Kortman ook brede steun.

In een NRC-hoofdreactioneel van afgelopen week werd de zorg uitgesproken dat met constitutionele toetsing bescherming tegen de waan van de dag verloren zou kunnen gaan. Ik kan mij voorstellen dat die zorg ook bij tegenstanders en twijfelaars leeft, maar die zorg verbaast mij wel.

Deze wet heeft juist als oogmerk een onafhankelijke rechterlijke toets in te roepen, die wetten ook kan beschermen tegen de waan van de dag. Want voor wetten geldt uiteindelijk dat zij tijdelijk kunnen zijn en gedateerd kunnen raken. Voor onze Grondwet en vooral voor de klassieke grondrechten geldt wat mij betreft dat die langer meegaan, en dat zij ons, de nu zittende generatie politici, overleeft.

Ik kom nog eens terug op de psychologische effecten van deze wet. Er is in de eerste termijn gesproken over de verhouding binnen de trias politica. Mevrouw Smilde is daarop ook in haar tweede termijn teruggekomen. Niet ontkend kan worden dat constitutionele

toetsing invloed kan hebben op de bestaande verhoudingen binnen de trias politica, maar het gaat mij veel te ver om te concluderen dat er een verschuiving in het evenwicht plaatsvindt. Vooral omdat de rechter de wet allang niet meer beschouwt als de hoogste autoriteit, sinds de rechter dient na te gaan of deze in strijd is met hoger recht.

Die ontwikkeling heeft lang geleden plaatsgevonden. Ik meen dat ook de heer Duyvendak gelijk heeft dat wij een fout hebben gemaakt door te zeggen dat er sprake zou kunnen zijn van communicerende vaten. Het is niet zo dat er iets afgaat bij de wetgever en dat er iets bijkomt bij de rechter. De positie en de verantwoordelijkheden van de wetgever blijven precies dezelfde en voor de rechter komt er iets bij.

De ontwikkeling van de toetsing van wetgeving aan hoger recht heeft er niet toe geleid ± en zal daar na de nu voorgestane opheffing van het toetsingsverbod ook niet toe leiden ± dat de rechter na een vaak moeizame politieke weg een wet met een pennentreek van tafel kan vegen. Ook beslist de rechter niet dat de wetgever de wet aan zijn oordeel dient aan te passen. Of, hoe en wanneer een wet zal worden aangepast, het blijven allemaal vragen voor de wetgever.

Wel kan, zoals eerder is opgemerkt, opheffing van het toetsingsverbod ertoe leiden dat het constitutionele besef en de parlementaire controle op grondwettigheid van wetgeving worden versterkt. Dat argument, dat ik ook tegenover mevrouw Smilde heb ingebracht, heeft naar het lijkt weinig effect gesorteerd op het oordeel van de CDA-fractie. Ik ben ervan overtuigd dat er een positieve relatie bestaat tussen een rechterlijk oordeel achteraf in een individueel geval en de kwaliteit van wetgeving.

Ik heb ook verwezen naar de al bestaande mogelijkheid van toetsing aan lagere regelgeving, die er naar mijn stellige overtuiging toe heeft geleid dat gemeenteraden en anderen uitgebreid stilstaan bij de regelgeving die zij aanvaarden, omdat zij weten dat de rechter een stok achter de deur kan zijn.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Dat kan, maar als er een uitspraak van de rechter ligt dat iets strijdig is verklaard met de Grondwet, zal die leidinggevend zijn voor de wetgever.

Halsema

Dat geldt bijvoorbeeld ook voor een referendum. Wij moeten voorkomen dat zoiets gebeurt, maar op het moment dat er een uitspraak van de rechter ligt, meen ik dat per definitie een wijziging van de wet volgt. Dat is de verschuiving waar ik op doel.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik begrijp niet op welke verschuiving u dan doelt. Nu kan de nationale wetgever ook al wetten aanpassen als gevolg van de mogelijkheid tot toetsing aan internationale verdragen. Dit is zelfs minder ingrijpend, omdat bij toetsing aan de Grondwet de nationale wetgever kan besluiten niet de wet te wijzigen, maar het grondwetsartikel aan te passen, als de politieke meerderheid vindt dat de wet uitermate deugdelijk is, maar dat het grondwetsartikel gedateerd, niet adequaat of niet meer rechtvaardig is. Bij de internationale verdragen, die zich buiten onze rechtsorde bevinden, heeft de wetgever die mogelijkheid niet. Dat betekent dat de toetsing aan internationale verdragen verdergaand onze nationale soevereiniteit aantast dan toetsing aan onze nationale Grondwet. Dat is het argument dat Schutte gebruikte.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Juist om die reden hebben wij in onze Grondwet bepaalde formuleringen gebruikt, zoals "de wet beperkt". Dat ligt bij bijvoorbeeld het EVRM heel anders. Daar is een beperking van het grondrecht sneller mogelijk dan in het geval van toetsing aan de Grondwet. Bij ons moet er een wet in formele zin zijn, bij het EVRM een wet in materiële zin. Er staat dan vaak nog een zinsnede bij als: behoudens in een democratische staat gewenst.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Soms is dat wel het geval, soms niet. In het EVRM zijn zelfs grondrechten geformuleerd waarbij nauwkeurig is aangegeven welke beperkingen de wetgever mag aanbrengen. Dat zijn beperkingen van redelijkheid en andere beperkingen. Daarmee mag de wetgever een kleiner aantal beperkingen op het grondrecht aanbrengen dan de nationale wetgever. Bij veel grondrechten staat geformuleerd dat de wetgever bevoegd is bij wet beperkingen aan te brengen. Daar is alleen de competentie van de wetgever geregeld. De wetgever heeft daar

meer mogelijkheden om beperkingen aan te brengen.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik heb een korte vraag over verschuivingen. Zegt mevrouw Halsema dat er met het opheffen van het toetsingsverbod ingevolge haar voorstel geen sprake is van een verschuiving of verandering in formele bevoegdheden van de wetgever en is er ook geen automatisme dat de wet gewijzigd moet worden? Rust op de wetgever wel de morele plicht om zich te bezinnen op een eventuele reactie op de rechterlijke uitspraak? Anders is het natuurlijk betekenisloos. Is dat een adequate weergave van haar opvatting?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat lijkt mij prachtig verwoord.

Ik sta stil bij het al dan niet verschuiven van de evenwichten binnen de trias politica. De heer Van der Ham heeft meermalen de hoop uitgesproken dat dit het einde inluidt van de Eerste Kamer. Hij verwees naar het voetbal. Het zijn niet mijn favoriete metaforen. Ik ben er ook niet echt in gespecialiseerd. Hij zei: als je twee doelmannen hebt, wordt een van de twee een beetje overbodig. Ik vond eerlijk gezegd de kop in het Revolutionair ± pardon, mijnheer Rouvoet ± Reformatorisch Dagblad wel aardig: als je een paraplu hebt moet je je regenpak nog niet weggooien. Daarmee werd verwezen naar de positie van de Eerste Kamer.

Wat ieders motieven of belangen hier ook zijn bij het al dan niet voortbestaan van de Eerste Kamer, deze wet brengt geen verandering aan in de positie van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft en houdt dezelfde positie van Kamer van reflectie bij de beoordeling van nationale wetten.

Verschillende woordvoerders hebben in eerste en in tweede termijn weer gevraagd wat de wet doet. In Nederland is de afgelopen jaren dikwijls een beroep gedaan op de grondrechten die zijn neergelegd in verdragen. Ik vind het eerlijk gezegd moeilijk om vast te stellen in welke concrete gevallen de burger in de afgelopen 156 jaar een beroep zou hebben gedaan op de Grondwet als toetsing daaraan mogelijk zou zijn geweest. En ik wil er, zoals ik al heb gezegd, voor waken, ervan beticht te kunnen worden dat ik

voorbeelden noem die in mijn straatje te pas komen en daarmee de wet in partijpolitiek vaarwater te brengen. Dat is water waarin deze wet niet thuishoort, zo zeg ik nog maar eens nadrukkelijk. Wel kan ik zeggen dat er in gevallen waarin toetsing wel mogelijk was, veelvuldig een beroep op de Grondwet of op het EVRM is gedaan.

Er zijn veel voorbeelden van verdragsrechtelijke toetsing genoemd, maar ik wil toch nog even aandacht vragen voor de lagere regelgeving, waaraan wél getoetst kan worden. Dit gebeurt ook al. Mevrouw Smilde zei dat zij wil bewaken dat formele wetten niet getoetst mogen worden aan de Grondwet, maar grondrechtelijke bepalingen kunnen nu al gedelegeerd worden naar lagere regelgeving. In artikel 11, het artikel over de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, staat: "bij of krachtens de wet te stellen beperkingen". Dit betekent dat deze beperkingen gedelegeerd mogen worden naar lagere regelgeving. Het gaat dus niet alleen om de formele wet.

Naast de genoemde voorbeelden van verdragsrechtelijke toetsing zou ik nog een voorbeeld willen geven van lagere regelgeving die al getoetst is aan de Grondwet, namelijk het fotografieverbod dat was opgenomen in de algemene plaatselijke verordening van Wassenaar nadat prins Willem-Alexander en prinses Máxima daar domicilie hadden gekozen. De rechter oordeelde dat dit verbod in strijd met de persvrijheid was. Ik denk dat dit iets zegt over de mogelijkheden voor burgers om zich straks voor toetsing aan de Grondwet tot de rechter te wenden.

De heer Eerdmans heeft gevraagd of er een stortvloed van rechtszaken zal ontstaan. Hij kan nu helaas niet bij het debat aanwezig zijn, maar ik beantwoord deze vraag toch. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in een concrete rechtszaak een beroep op de Grondwet te doen. Dit houdt in dat burgers om een rechterlijk oordeel kunnen vragen als hun persoonlijke grondrechtelijke vrijheid in het geding is. Het is dus niet mogelijk, zoals in Duitsland wel het geval is, dat een burger die meent dat er ergens in een wettelijke regeling sprake is van strijd met de Grondwet, naar de rechter stapt en in het algemeen een oordeel vraagt over de grondwettigheid van de wet.

Halsema

Ik denk dan ook dat het aantal rechtszaken hier, anders dan in Duitsland, beperkt zal blijven. Bovendien is de rechter in Nederland, in tegenstelling tot de hoogste rechtssprekende macht in Duitsland, het Bundesverfassungsgericht, niet de bewaker van de Grondwet. Ook kan men stellen dat er minder behoefte zal zijn aan toetsing aan het EVRM naarmate de toetsing aan de nationale grondrechten beter op orde is. Zo hebben Duitsland en Spanje relatief weinig zaken in Straatsburg aangespannen. Ik denk dat ik hiermee ook een reactie heb gegeven op de vraag van de heer Luchtenveld om een vergelijking met de situatie in verschillende Europese landen. Ik hoop dat hij er begrip voor heeft dat ik met mijn kleine team en met een korte voorbereidingstijd niet in staat ben, de situatie in alle landen nog eens met hem langs te lopen.

De heer Eerdmans is ook nog ingegaan op de politieke benoemingen en op het voorbeeld van het Bundesverfassungsgericht. Dat bestaat uit twee senaten van elk acht rechters, die voor de helft gekozen worden door een kiescommissie van de Bondsraad en voor de andere helft door een kiescommissie van de Bondsdag. In de praktijk let men bij benoemingen op de politieke achtergrond, zo heeft de ervaring geleerd.

Mevrouw Smilde heeft in eerste termijn gesproken over het voorleggen van een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad. Het voorstel om iedere lagere rechter bij twijfel over mogelijke strijdigheid met de Grondwet de mogelijkheid te geven om een prejudiciële beslissing aan de Hoge Raad te vragen, leidt naar mijn idee in de eerste plaats onherroepelijk tot vertraging in rechterlijke procedures. De rechter zal dan immers de beslissing in een concrete zaak moeten opschorten en eerst de uitkomst van de Hoge Raad moeten afwachten. Dat lijkt mij onwenselijk. De burger moet dan nog langer wachten op een rechterlijke beslissing. In een kort geding of bij andere spoedprocedures, zoals een voorlopige voorziening, zou een dergelijke verlenging van de procedure zelfs onaanvaardbaar kunnen zijn. Dan heb ik het nog niet eens over de toenemende werklast die het zou kunnen betekenen voor de Hoge Raad. Niet ondenkbaar is dat deze bij

een prejudiciële procedure buitengewoon zal groeien.

Daarnaast toetsen rechters vandaag de dag al aan de Grondwet. Lagere regelgeving kan aan de Grondwet worden getoetst. Noch het argument van de rechtszekerheid, noch het argument van de rechts-eenheid heeft ooit aanleiding gegeven deze rechterlijke bevoegdheid elders neer te leggen. Wat is dan het probleem als, in het kader van de Grondwet, andere regelgeving, wetten in formele zin, onderwerp van het geschil zijn?

Verder zal een beroep op de Grondwet bijna altijd samengaan met een beroep op de equivalente bepalingen uit de diverse verdragen. Mij lijkt het niet te begrijpen en ook moeilijk uit te leggen dat voor het beroep op de vrijheid van meningsuiting in de Grondwet het oordeel van de Hoge Raad moet worden gevraagd en dat bij het beroep op de vrijheid van meningsuiting in het verdrag de rechter zelf zal kunnen oordelen of de wet daarmee in strijd komt. Bovendien wordt alsdan een nieuwe procedure gecreëerd en zouden er twee verschillende procedures naast elkaar bestaan; daar heb ik ook in eerste termijn iets over gezegd. Dit, terwijl de bestaande procedure van gespreide toetsing feitelijk al zo'n halve eeuw bestaat, sinds 1953, en naar mijn beste weten goed functioneert. Tot slot zou ik willen memoreren dat de Hoge Raad zelf, in zijn advies van 31 oktober 1991, afwijzend heeft geadviseerd over de prejudiciële toetsing.

Voorzitter. De heer Luchtenveld is teruggekomen op zijn casus van de stemmachines en zei nu, in tweede termijn, dat ik hem onvoldoende had beantwoord. Ik begrijp dat de week die ertussen heeft gezeten, van "onbevredigend" heeft geleid tot "onvoldoende"; ik doe daarom nu mijn uiterste best. Laat ik ten eerste zeggen dat het lastig is om denkbeeldige problemen die zich in de toekomst voor kunnen doen, nu al op te lossen. Dat is ook het geval bij zijn casus over het aantal namen per lijst en de aanpassing van de stemmachines. Zijn vraag doet andere vragen rijzen. Waarom zou de Kieswet in strijd zijn met de Grondwet? Een eis van de Kieswet, artikel H6, is dat een lijst maximaal 30 namen mag bevatten, behoudens een uitzondering. Dat betreft geen grondwetsinterpretatie, want de

Grondwet zegt daar niets over. Overigens volgt de stemmachine de Kieswet en niet omgekeerd.

Waar moeten wij dan aan denken, nu de grondwetsartikelen veel uitzonderingen en beperkingen aan de wetgever laten? Moeten wij bijvoorbeeld denken aan uitsluiting van kiezers onder de 20 jaar, terwijl de Grondwet de grens van 18 jaar kent? Of neem een ander voorbeeld, de invoering van censuskiezersrecht of de uitsluiting van een groep kiezers buiten de categorieën die de Grondwet noemt in artikel 54, tweede lid. Dan gaat het bijvoorbeeld om categorieën mensen die bepaalde, aangegeven delicten hebben gepleegd en daarvoor zijn veroordeeld of geestelijk gestoorden die naar rechterlijk oordeel niet in staat zijn om te stemmen. Onherroepelijk komen wij al snel bij extreme voorbeelden terecht, als wij de casus van de heer Luchtenveld recht willen doen. Dat zijn extreme voorbeelden die niet alleen strijd zullen opleveren met de Grondwet, maar ook strijd zullen opleveren met het verdragsrecht.

Laat ik welwillend zijn. Stel dat de wetgever, dus ook de Eerste Kamer, de Kieswet verandert en de minimumleeftijd vaststelt op 20 jaar voor het actieve en passieve kiesrecht en daarbij niet de Grondwet wijzigt. Dan kan de rechter moeilijk anders, zo lijkt mij, dan de wetsbepaling ongrondwettig verklaren. De wetgever wist ongetwijfeld wat hij deed en het lijkt mij dat de rechter dan in zijn recht staat. Ik denk dat ook de heer Luchtenveld de rechter dit recht niet zou willen ontnemen.

Wanneer de verkiezingen nog niet zijn gehouden, kan men proberen de verkiezingen tegen te houden door middel van bijvoorbeeld een snelle voorziening bij de rechter, waar de Kieswet overigens zelf ook in voorziet. Maar wat gebeurt er wanneer de ongrondwettige verkiezingen hebben plaatsgevonden? Dan voorziet onze Grondwet niet in een oplossing. Daarin heeft de heer Luchtenveld gelijk. Echter, dat is ook nu al het geval wanneer onze Kieswet in strijd komt met verdragsbepalingen. De oplossing zou misschien gezocht moeten worden in buitengrondwettelijk noodrecht: een snelle ontbinding van de Tweede Kamer. Maar wij spreken dan wel over iets heel ernstigs, over een bewust ongrondwettige ingreep van

Halsema

de wetgever. Wij gaan er allemaal van uit dat de wetgever geen bewust ongrondwettige ingrepen zal plegen.

Het is moeilijk voorstelbaar in Nederland, maar de Grondwet dient ook hier als waarschuwbord bij de afgrond, zo heb ik in eerste termijn betoogd, of als een slot op de deur. Hoe lastig de vraag hierover is, blijkt uit de prejudiciële vraag die de Raad van State heeft voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg inzake de rechtsgevolgen van een onjuiste registratie van kiezers als de verkiezingen al zijn gehouden. De vraag is dus niet nieuw en de Raad van State worstelt er ook mee.

Voorzitter. Ik wil vervolgens ingaan op een aantal algemene opmerkingen van verschillende woordvoerders. Ik meen dat ik inmiddels voldoende ben ingegaan op de opmerking van mevrouw Smilde. De toetsing aan verdragen is niet minder ingrijpend dan de toetsing aan onze Grondwet. Ik hoop dat zij mijn argumenten nog eens in overweging wil nemen.

Mevrouw Smilde zei ook dat de internationale rechter terughoudend zal toetsen. Het tegendeel is eigenlijk waar. De internationale rechter kan intensiever toetsen en hij is daarmee vaak activistischer dan onze nationale rechter die werkt volgens een lange rechtstraditie van terughoudend toetsen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Ik heb al gezegd dat juist het EVRM heel ruimhartig toetst aan grondrechten. Ik heb niet gesproken over terughoudend toetsen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dan heb ik u verkeerd begrepen, maar dan begrijp ik niet waarom u vervolgens zegt dat door grondwets-toetsing de soevereiniteit van de wetgever aangetast kan worden en door verdragsrechtelijke toetsing niet. Dat was het argument dat u ontleende aan een citaat met de woorden van de heer Schutte. Ik zou daarentegen zeggen dat juist verdragstoetsing de soevereiniteit van de wetgever kan aantasten, omdat wij eenvoudigweg niet in staat zijn om verdragen zomaar aan te passen. Wij zullen dus altijd gedwongen zijn om onze wetten aan te passen, terwijl wij bij grondwets-toetsing de mogelijkheid hebben om de kwestie binnen het kader van onze rechtsorde op te lossen. Wij

hebben namelijk de mogelijkheid van grondwetsaanpassing als wij per se onze wetten willen handhaven.

Mevrouw **Smilde** (CDA): In dat citaat ging het om de grenzen van de nationale Grondwet. Daarbij gaat het primair om iets voor de wetgever. Dat heb ik bedoeld te zeggen. De vraag is echter: hoe weet je dat?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar dan geldt het argument dat de rechter nu al de Grondwet toetst aan lagere regelgeving. Wat dat betreft vindt er ook geen verschuiving plaats. Het enige wat wij mogelijk willen maken, is dat er ook grondwets-toetsing kan plaatsvinden op de wetten die hier worden gemaakt en niet alleen op de regels die lagere overheden en lagere wetgevers maken.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Die lagere regelgeving is voor mij inderdaad lagere regelgeving. De wetgevende macht is het hoogste orgaan in onze rechtsstaat. U gaf het voorbeeld van de verordening in Wassenaar, en terecht. Die verordening betreft bevoegdheden in een open eenheidsstaat en het hoogste orgaan is hier toch het parlement. Ik vind dat er een behoorlijk nuanceverschil zit tussen het een en het ander. Het maakt voor mij verschil of getoetst wordt door de rechter aan de lagere regelgeving of uiteindelijk aan wetten die hier gemaakt worden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Tegen dat argument pleit weer dat verdragstoetsing aan hier gemaakte wetten al mogelijk is. Ik kan heel moeilijk begrijpen dat u het wel acceptabel vindt dat uiteindelijk in allerlaatste instantie een Turkse of Letse rechter wel mag controleren of de hier gemaakte wetten grondwettig zijn en onze eigen rechter niet. Dat begrijp ik niet. U zou een punt hebben als de wetten nog onschendbaar waren, maar dat zijn ze sinds 1953 niet meer. Zowel de wetten als de lagere regelgeving worden al getoetst door de rechter, zij het dat onze wetten niet worden getoetst aan de Grondwet, maar aan internationale verdragen. Ten principale is het argument dat er wel mag worden getoetst aan internationale verdragen en dat burgers wel mogen zeggen dat het EVRM strijdig is met de hier gemaakte wetten. Waarom zouden zij dan niet een

beroep mogen doen op onze eigen Grondwet? Waarom mogen burgers dan geen toegang hebben tot de grondrechten die zijn opgenomen in ons nationale document? Dit argument moet toch gewicht in de schaal leggen voor het CDA, dat de Grondwet zo belangrijk vindt voor burgers. Ik heb de heer Verhagen dat meermalen horen uitspreken in het integratiedebat. Hij vindt de Grondwet heel belangrijk als bindend document voor alle Nederlanders en alle hier verblijvende vreemdelingen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Dat doet niets af aan de toetsing. Ik kom weer op mijn punt dat de grondrechten in onze Grondwet zijn geregeld via de wet in formele zin. Daar heb ik een ander idee bij. De beperkingen die in onze Grondwet kunnen worden opgelegd om grondrechten te beperken, moeten worden vastgelegd op een andere manier, via wetten in formele zin, dan het EVRM aangeeft. Dat is het verschil. Daarom vind ik dat de rechter niet moet toetsen aan de Grondwet.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Laat ik het nog een keer proberen op het gevaar af dat u mij betweterig gaat vinden, wat ik niet wil. Het is een vergissing om te denken dat beperkingen van de grondrechten moeten worden geregeld via wetten in formele zin. Dat is afhankelijk van de wijze waarop het in de Grondwet is geformuleerd. Als er staat "behoudens beperkingen bij of krachtens wet", mag het anders worden geregeld. Voor heel veel fundamentele grondrechten geldt al dat de wetgever niet verplicht is de beperkingen in formele wetten te regelen, maar dat ook in andere regelgeving, bijvoorbeeld in besluiten, kan doen. Ik noem het Nederlanderschap. Wat een vreemdeling, toelating en uitzetting is zoals in artikel 2 is omschreven, mag ook worden gedefinieerd in het Vreemdelingenbesluit. Het is hier gemaakt, maar het is geen wet in formele zin. Het gaat niet alleen om wetten in formele zin.

Zowel mevrouw Smilde als de heer Van der Staaij heeft gevraagd naar de kennelijke inbreuk die in het Zweedse systeem geldt. Ik ben er al vrij uitgebreid op ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag, waarnaar de heer Van der Staaij nadrukkelijk heeft gevraagd. Op pagina 7 staat inderdaad "lichte

Halsema

toetsing". Het ware beter geweest als er had gestaan dat de Nederlandse rechter terughoudend toetst. Dat is overeenkomstig onze bedoelingen en de Nederlandse rechtstraditie.

Mevrouw Smilde heeft opmerkingen gemaakt over de rechtsonzekerheid. Ik heb er in eerste termijn vrij veel over gezegd, maar in navolging van de heer Duyvendak wil ik er nog een opmerking over maken, want ik heb zeker niet bedoeld om er alleen retorisch op te antwoorden. Het is voor burgers van groot belang om in een zo kort mogelijke tijd zekerheid te verkrijgen over hun rechten. Toetsing aan de Grondwet kan de rechtsonzekerheid in die zin bekorten, wat van belang is ten opzichte van de verdragstoetsing.

Ik kom op de artikelen en de amendementen. De keuze in dit wetsvoorstel is heel duidelijk. Die grondrechten moeten toetsbaar zijn, die directe werking hebben voor burgers. Het gaat om de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 en bepalingen uit andere hoofdstukken die volgens de Raad van State de trekken hebben van een klassiek grondrecht. Dan moet je denken aan het verbod op doodstraf en bijvoorbeeld het recht om bij ernstige gewetensbezwaren militaire dienst te weigeren. Ik erken wel degelijk dat er enige discussie kan bestaan over de mate van directe werking. Gaat het om een grondrecht waarop burgers direct aanspraak kunnen hebben of gaat het toch iets meer om een regelingsopdracht voor de burgers? Er zijn formuleringen in dat eerste hoofdstuk die enige onduidelijkheid kunnen creëren. Maar ik houd hier staande dat daarmee de indeling (directe werking of niet) niet willekeurig, arbitrair of toevallig is. Dat er een afbakeningsprobleem kan zijn, erken ik, maar het is geen arbitraire indeling. Ik benadruk dat het een indeling is die ook door de rechtscollages wordt ondersteund, alsook door opeenvolgende kabinetten. Met andere woorden, ik heb niet anders gedaan dan de heersende rechtsleer vastgelegd.

Over de artikelen 1 tot en met 18 bestaat in de heersende leer eigenlijk geen verschil van mening. Artikel 20 is niet in eerste instantie door mij toegevoegd, maar door de Raad van State, met als argument dat het artikel directe werking heeft.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Formeel heeft de indiener de verantwoordelijkheid genomen op advies van de Raad van State.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Natuurlijk. Daar heeft u volstrekt gelijk in. Anders dan zou ik de Raad van State op de stoel van de politiek zetten en dat is niet de bedoeling.

Ik hecht eerlijk gezegd aan artikel 2. Laat ik dat maar rechttoe rechtaan zeggen. Het artikel erkent dat Nederlander zijn een grondrecht is en dat bij wet moet worden geregeld, hetgeen overigens niet uitsluit dat het bij een besluit kan worden geregeld. Het Nederlanderschap moet geregeld worden. Ik erken dat het verder niet heel erg veel waarborgen geeft aan al die Nederlanders, maar ik geef wel in overweging dat voor heel veel Nederlanders nationaliteit een zeer kwetsbaar goed is en dat je daar dus zorgvuldig mee om hebt te gaan en dat je geen onduidelijkheid moet laten ontstaan over de mate waarin dat Nederlanderschap een grondrecht is.

Er is een ander argument. De Grondwet kent in zichzelf onderscheid tussen de rechten die er zijn voor Nederlanders en de rechten voor niet-Nederlanders. Artikel 1 zegt dat gelijke behandeling eenieder toekomt. Daarmee is dat niet gespecificeerd voor Nederlanders. Artikel 20, lid 3, spreekt over Nederlanders hier te lande. De Grondwet zelf maakt dus onderscheid in de toekenning van rechten aan Nederlanders, niet-Nederlanders, vreemdelingen, enz. Dat geeft eens te meer aan hoe belangrijk het is dat het Nederlanderschap bij wet goed geregeld is, voor Nederlanders, voor eenieder die aanspraak wil maken op de Grondwet.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Erkent de indiener dat er, zolang er is voldaan aan het vaststellen van een Rijkswet op het Nederlanderschap, voor een burger geen enkele actie denkbaar is om dat aan te vechten?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ja, omdat het artikel zegt dat het Nederlanderschap bij wet geregeld dient te worden. Het staat er zelfs voorzichtiger: de wet regelt wie Nederlander is. Dit impliceert dat delegatie mogelijk is, hetgeen weer van belang is voor mevrouw Smilde. Zolang de wetgever voldoet aan de

eis om in een wet, in een besluit of elders te definiëren wat het Nederlanderschap is, lijkt mij een beroep op dit artikel heel erg moeilijk, zelfs kansloos. Het is van belang dat een rechter in het geweer kan komen, als de wetgever ervan afziet om het Nederlanderschap te definiëren.

Ik kom bij artikel 20, lid 3. Ik heb al gezegd dat de belangrijkste reden om dit toetsbaar te maken, is dat het artikel naar mijn idee directe werking heeft voor burgers. Ik moet zeggen dat ik mij zo langzamerhand gevangen voel in een rare politieke situatie; laat ik het maar gewoon zeggen zoals het is. De heer Luchtenveld stemt in met constitutionele toetsing in algemene zin. Hij erkent dat constitutionele toetsing toegevoegde waarde heeft voor ons huidige stelsel. Hij erkent ook dat het daarbij van belang is dat je een limitatief opgesomde lijst van grondrechten hebt, die toetsbaar is. Als je het principe van constitutionele toetsing evenwel erkent en ook waardeert, is het vreemd dat je vervolgens je instemming met dat principe afhankelijk maakt van één artikel.

Hetzelfde kan ik tegen de heer De Wit van de SP-fractie zeggen, die omgekeerd hetzelfde doet. Voordat de heer Luchtenveld mij interrumpert, wil ik mij even tot de heer De Wit richten. Ik moet zeggen dat ik nogal verbaasd was over zijn inbreng in tweede termijn. Immers, de heer De Wit die telkens heeft gezegd dat constitutionele toetsing voor de SP-fractie van groot belang is, zegt nu eigenlijk dat hij het toch niet zo belangrijk vindt dat de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van pers, de vrijheid van vergadering en de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam toetsbaar worden, zolang het recht op bijstand niet toetsbaar wordt. Hij wil het hele principe van constitutionele toetsing laten voor wat het is, als dat ene artikel niet wordt toegevoegd. De heer Luchtenveld zegt omgekeerd dat hij, als dat ene artikel wel wordt toegevoegd, het hele principe van constitutionele toetsing dan laat voor wat het is.

Voordat er geïntervenieerd gaat worden, wil ik nog zeggen dat dit de schijn heeft van politieke motieven. De toetsing van alle andere artikelen wordt afhankelijk gemaakt van dat ene artikel. Ik begrijp inmiddels dat verwerping van het amendement van

Halsema

de heer Luchtenveld ook leidt tot een negatief oordeel van de regering. Ik vraag dan ook om enige consideratie, zeker bij de SP-fractie. Daar waar dreigt dat constitutionele toetsing in zijn algemeenheid niet tot stand komt omdat er principiële bezwaren of politieke bezwaren worden opgeworpen ± het valt nog te bezien of de laatste ook principieel zijn ± tegen het toetsbaar maken van dat ene artikel, ben ik gedwongen om met een nota van wijziging te komen. Ik doe dat echter contrecoeur.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik wil eerst even iets rechtzetten. Bij nalezing van de Handelingen zal trouwens ook blijken dat ik zowel in eerste als in tweede termijn heb verwoord dat de VVD-fractie nog niet tot een eindoordeel is gekomen. Na veel discussie staan wij inmiddels positief tegenover de gedachte dat constitutionele toetsing noodzakelijk is geworden, met name omdat er steeds meer internationale verdragen zijn. Daarnaast gelden voor ons nog een aantal andere overwegingen. Dus dat is de grondhouding. Ons eindoordeel formuleren wij echter pas op het moment dat wij ook weten welke artikelen uiteindelijk onderdeel uitmaken van de limitatieve opsomming. U heeft mij niet horen zeggen dat het tot één artikel wordt beperkt. Ik heb namelijk ook de artikelen 2 en 10, tweede en derde lid, genoemd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar daarop heeft u geen amendement ingediend.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Nee, nog niet, maar er kunnen nog steeds amendementen worden ingediend. Wij zijn nog niet aan een eindoordeel en aan stemmingen toe. Er is zelfs nog de mogelijkheid van een derde termijn. De amendementen die wij hebben ingediend, handhaven wij, gehoord de discussie. Ik heb daarnaast nog een suggestie gedaan met betrekking tot artikel 2, eerste en tweede lid. Voor het overige wachten wij het verdere verloop van het debat af. Na afloop ervan vormen wij ons oordeel. Ik maak er bezwaar tegen dat nu het beeld ontstaat dat het gehele stemgedrag van de VVD-fractie zal afhangen van al dan niet opnemng van artikel 20, derde lid, en al dan niet indiening van een nota van wijziging op dat punt.

Uiteraard zouden wij u wel erkentelijk zijn als u een nota van wijziging indient en wij niet zouden behoeven te wachten op het oordeel van de Kamer. Dat is uw zekerheid om de kans groter te maken dat het wetsvoorstel de steun van VVD-fractie krijgt, maar nogmaals, u moet het niet isoleren tot dat ene artikel.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Als dat waar is, zou ik u ook willen vragen of het mogelijk is dat de VVD-fractie instemt als artikel 20, lid 3, wel tot de toetsbare artikelen blijft behoren. Dan hebben wij een open discussie waarbij het veel meer gaat om het principe van constitutionele toetsing dan om dat ene artikel.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb niet de vrijheid om nu namens de VVD-fractie ons stemgedrag te voorspellen. Wij maken de eindafweging als het debat is afgerond. Ik vind ook niet dat u het één fractie moet vragen, waar een andere fractie zich de vrijheid permitteert om in eerste termijn een heel scherp betoog te houden en in tweede termijn het woord helemaal niet te voeren, waarbij ik doel op de LPF-fractie. Wij komen met ons eindoordeel op het moment dat wij in staat zijn om met dat oordeel te komen. Als er nog onduidelijkheden blijven, is er de mogelijkheid tot een korte derde termijn en kunnen nog amendementen worden ingediend. Daarna pas wordt de balans opgemaakt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik vraag er wel begrip voor dat het voor de indiener van het initiatiefvoorstel natuurlijk noodzakelijk is dat er enige duidelijkheid ontstaat. Ik dreig nu namelijk enigszins vermalen te worden tussen tegengestelde belangen. Het hangt allemaal op één artikel. De SP-fractie kondigt aan het principe van constitutionele toetsing misschien toch wat minder belangrijk te vinden op het moment dat artikel 20, derde lid, verdwijnt. Ik moet natuurlijk ook weten op welke manier ik dit wetsvoorstel dat veel meer is dan de toevoeging van één artikel, door de Kamer kan loodsen.

De heer **De Wit** (SP): Nu mevrouw Halsema zo scherp uitvalt, wil ik in ieder geval aan haar de vraag stellen wat van haar kant nu het belang is om artikel 20, derde lid, wel in de wet op te nemen. Als zij bij nota van

wijziging zou voorstellen om artikel 20, derde lid, te schrappen, dan betekent het dat dit voor haar niet van principiële betekenis is. De vraag is dan wel of in de toekomst burgers niet worden benadeeld omdat dit artikel niet is opgenomen in de limitatieve opsomming. Daarmee worden dan de mogelijkheden voor de burgers beperkt. Dat is voor ons het cruciale belang van artikel 20, lid 3.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Er kan ook geen misverstand over bestaan dat u politieke redenen om artikel 20, lid 3, op te nemen. Mijn reden om dat artikel wel op te nemen, op advies van de Raad van State, is gelegen in een juridisch criterium, namelijk het criterium van de directe werking.

De heer **De Wit** (SP): Wat verstaat u dan onder politieke redenen? Ik geef juist het belang aan van artikel 20, lid 3. Als het wegvalt, kunt u er nooit meer aan toetsen, tenzij er weer een grondwetswijziging voor wordt gemaakt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb al gezegd dat het wegvallen van artikel 20, lid 3, contrecoeur zou zijn, omdat ik namelijk vind dat het de systematiek van de wet niet ten goede komt. Wij hebben ervoor gekozen om alle grondrechten met directe werking voor burgers toetsbaar te maken. De heer Luchtenveld had een punt gehad als ik het eerste lid van artikel 20 toetsbaar had gemaakt. Daarin staat namelijk dat de overheid zorg heeft te dragen voor de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart. Dat is een opdracht tot een sociale regeling. Wij hebben dat niet toetsbaar gemaakt omdat er wordt gesteld dat de overheid iets moet regelen en dat is veel te vaag. Dat hoort in het politieke debat thuis. In lid 3 staat echter dat Nederlanders hier te lande een recht hebben op bijstand van overheidswege. Er is een juridische reden om dat toetsbaar te maken omdat er een subjectief recht is geformuleerd. Ik vind dat ook logisch in de opsomming van subjectieve rechten die wij toetsbaar maken. Ik betreur het als dit vervalt, maar ik vind het te veel gevraagd om de gehele constitutionele toetsing te laten vallen omdat er een artikel in de opsomming ontbreekt.

Halsema

De heer **De Wit** (SP): Ik begrijp heel goed dat u het van belang vindt om het zo te formuleren. Voor ons is het van grote betekenis dat artikel 20, lid 3, in het wetsvoorstel blijft opgenomen. Waarom dient u onmiddellijk een nota van wijziging in op basis van argumenten die door de fractie van de VVD worden aangedragen? Daar komt het namelijk op neer. Waarom vindt u het belangrijker om de VVD tegemoet te komen dan om het artikel te handhaven?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik zou niet zeggen dat ik onmiddellijk bereid was om een nota van wijziging op te stellen. Ik heb juridische argumenten aangedragen. Ik heb gewezen op de directe werking en op de logica van de opsomming. Ik heb ook het argument van de Raad van State genoemd. Mijn probleem is echter dat er niet alleen een amendement van de fractie van de VVD ligt, maar ook een voorwaarde van het kabinet. Dat plaatst mij in een vrij moeilijke positie. Ik word er niet gelukkig van, want ik heb dit artikel niet voor niets in mijn wetsvoorstel opgenomen. Ik ben echter ook niet van plan om een wetsvoorstel ten grave te dragen omdat een artikel dat er logischerwijs bij hoort niet in de opsomming wordt opgenomen.

In eerste termijn heb ik al gezegd dat ik ten aanzien van het eerste en tweede lid van artikel 10 erken dat hier discussie over kan bestaan. Eigenlijk is het een kwestie van smaak. Zowel lid 2 als lid 3 bevat een waarborg en een regelingsopdracht. Wij hebben de nadruk op de waarborgen gelegd. Anderen, die de nadruk leggen op de regelingsopdracht, kiezen ervoor om deze bepalingen te schrappen. De noodzaak daarvan zie ik eerlijk gezegd niet. De waarborgen bieden burgers bescherming, terwijl de regelingsopdrachten niet zoveel kwaad kunnen.

Naar aanleiding van het artikel van prof. Postma in het Tijdschrift voor onderwijsrecht ben ik in eerste termijn ingegaan op artikel 23, lid 4. Met prof. Postma en de fractie van GroenLinks erken ik dat het om een subjectief recht kan gaan en dat het directe werking heeft. Er is een recht op openbaar onderwijs. Ik kan mij echter wel voorstellen dat hierover discussie ontstaat. Ik was zelf vooral gecharmeerd \pm hoewel ik mij kan voorstellen dat daarover discussie

bestaat \pm van het argument van de heer Postma dat dit ook het evenwicht in artikel 23 bewaakt, namelijk dat in artikel 23 anders het bijzonder onderwijs gewaarborgd wordt en niet het openbaar onderwijs. Wat dat betreft wil ik het oordeel aan de Kamer laten. Ik vond overigens het argument van de heer Dubbelboer wel aardig dat toetsing aan lagere regelgeving vaak al plaatsvindt.

Dan kom ik bij het amendement op artikel 53. Helaas moet ik constateren dat beide indieners er niet zijn. Ik zou mij daar gemakkelijk van af kunnen maken, maar laat ik dat niet doen. Ik zei dat er wat mij betreft discussie mogelijk is over de precieze afbakening van wat directe werking is en wat niet. Daardoor zou over de bepalingen in het eerste hoofdstuk enige discussie kunnen zijn. Wat mij betreft kan er geen discussie zijn over artikel 53. Ik zou ervoor willen pleiten dat het erbuiten valt. Het gaat hier om een procedureel voorschrift voor onze staatsinrichting. Deze wel toetsbaar maken en andere, zoals de openbaarheid van de plenaire vergadering, geregeld in artikel 62, niet, creëert naar mijn idee onduidelijkheid ten aanzien van de begrenzing van dit wetsvoorstel en maakt het dan wel arbitrair. Hoezeer de heren Van der Staaij en Rouvoet met kracht van argumentatie ook hebben geprobeerd duidelijk te maken dat burgers hier wel directe werking aan zouden kunnen ontnemen, naar mijn idee is dit niet het geval. Ik wil dan ook aanvaarding van dit amendement ontraden.

De **voorzitter**: Ik zie de heer Rouvoet bij de interruptiemicrofoon. Hij is er dus wel.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ja, voorzitter, ik ben er voortdurend.

De **voorzitter**: Mevrouw Halsema merkte op dat u er niet was.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik ben voortdurend aanwezig, maar niet altijd even zichtbaar. Het feit alleen al dat ik hier sta, bewijst dat ik voortdurend in het debat aanwezig ben.

Voorzitter. Op het punt van artikel 53 hebben wij het debat al vrij uitvoerig gevoerd. Ook hier wil ik een correctie aanbrenge. Ik heb niet beargumenteerd dat hier een direct

afdwingbaar recht is. Mijn insteek ten aanzien van de benadering is een andere dan die van mevrouw Halsema waar het gaat om het criterium. Ik heb wel beargumenteerd dat hier wat mij betreft een relevant belang van burgers is, wat constitutionele toetsing aangewezen maakt. Dat wil ik nog wel onderstrepen hebben.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dan wil ik toegeven dat ik met u erken dat er een relevant belang voor burgers ligt. Ik doel op de wijze waarop in regels vervat de evenredige vertegenwoordiging tot uiting komt. Maar u zegt het eigenlijk zelf: het heeft geen directe werking. Daarmee houd ik staande dat het niet valt binnen de juridische indeling die mij is geadviseerd door de Raad van State, de Hoge Raad en door beide regeringen, waarin alleen de grondrechten toetsbaar worden gemaakt die directe werking hebben.

Voorzitter. Ik ben aan het slot van mijn antwoord in tweede termijn gekomen. Ik wil dat heel kort houden, want ik ben in eerste termijn behoorlijk uitvoerig geweest. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat ik mij er zeer van bewust ben dat ik er nog lang niet ben. Mocht deze Kamer instemmen met dit initiatief \pm wat ik natuurlijk hoop \pm dan wacht de Eerste Kamer en daarna hopelijk opnieuw de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Maar ik zou wel, nu ik hier nog sta, van de gelegenheid gebruik willen maken om een dankwoord uit te spreken. Dat is als eerste aan prof. Peters die mij hier assisteert. Ook de afgelopen jaren heeft hij zijn kennis, eruditie en tijd zeer ruimhartig ter beschikking gesteld. Ik ben hem daar heel dankbaar voor. Als tweede heb ik op dit wetsvoorstel drie generaties rechterlijk ambtenaren in opleiding versleten. Twee zijn er hier aanwezig: Joke Ozinga, die vorig jaar zijn buitenstage bij ons liep en Silvia Taalman, die dit jaar het vuur uit haar sloffen heeft gelopen. Niet aanwezig is Jannegje Willems, die drie jaar geleden heel erg veel werk heeft verricht op de memorie van toelichting. Zonder hen drieën was ik er nooit in geslaagd om het wetsvoorstel gereed te maken voor dit plenaire debat. Mocht er al eens reden voor twijfel zijn over de kwaliteit van de rechterlijke macht, die overigens niet bij mij leeft, dan kan ik u verzekeren dat met hen de

Halsema

kwaliteit en ook de onafhankelijkheid ± want het is af en toe behoorlijk lastig geweest ± in de toekomst verzekerd is. Ik wil hen hartelijk bedanken en, voorzitter, ik wil u, woordvoerders en toehoorders danken voor de aandacht.

□

Minister De Graaf: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen in tweede termijn, ook aan het adres van de regering.

Gelet op het uitvoerige karakter van de beantwoording van de initiatiefneemster in tweede termijn, waarnaar ik vaak kan verwijzen omdat ik het op een aantal punten ook inhoudelijk met haar eens ben, kan ik mij beperken tot een aantal onderwerpen waarover specifiek het oordeel van de regering werd gevraagd. Soms zal mijn antwoord geteugen mevrouw Halsema heeft aangegeven, overlappen.

Er heeft discussie plaatsgevonden over artikel 2 van de Grondwet. Ook naar mijn oordeel bevatten het derde en vierde lid van artikel 2 elementen van subjectieve rechten. Mevrouw Halsema en ik hebben in eerste termijn verwezen naar pendanten in internationale verdragen. Het eerste en het tweede lid van artikel 2 hebben ook het karakter van regelgeving, zeker. Ik meen echter dat de leden van artikel 2 in samenhang mogen en ook wel moeten worden gezien. Als geheel heeft het artikel het karakter van een klassiek grondrecht, dat ook van zeer wezenlijke betekenis is voor allen die zich in Nederland bevinden. Immers, aan het Nederlanderschap zijn tal van rechten verbonden. De opdrachten aan de wetgever in het eerste en tweede lid bieden een waarborg voor de burger.

Dit is overigens een voorbeeld ± deze discussie is in eerste en in tweede termijn met nadruk gevoerd, ook met de initiatiefneemster ± van een bepaling in de Grondwet waar verschillende kanten aan zitten en waarbij ook verschillende interpretaties mogelijk zijn van hoe sterk het subjectieve rechtselement en van hoe sterk het opdrachtgeverschap, de opdracht aan de wetgever, kan overheersen. Op nog enkele andere voorbeelden kom ik nog terug.

Over artikel 53 zal ik verder niet meer spreken. Ik heb dat in eerste termijn al uitvoerig gedaan. Mocht er bij iemand een lichte gedachte over

opkomen, dan zeg ik alleen nog dat het bezwaar van de regering om artikel 53 betreffende de evenredige vertegenwoordiging ook onder constitutionele toetsing te brengen niet is gelegen in komende wetsvoorstellen tot wijziging van het kiesstelsel. Als ik daar wel bezwaar tegen had, zou ik nu zeggen dat er ook naar mijn oordeel sprake zou zijn van ongrondwettigheid van een dergelijk kiesstelsel en dat is in het geheel niet het geval. Ik geloof echter oprecht dat het dwingende argument, in ieder geval van de zijde van de regering, is dat artikel 53 de inrichting van ons staatsbestel betreft. Zeker in de systematiek van het voorstel van de initiatiefneemster moet dat worden toevertrouwd aan de (grond)wetgever alleen.

De heer Luchtenveld ben ik nog een antwoord schuldig op zijn vraag naar de mogelijke gevolgen voor de verkiezingen als de rechter toetst aan bepalingen in de Grondwet inzake het kiesrecht. Mevrouw Halsema is hier zeer uitvoerig op ingegaan. Zij noemde het voorbeeld dat in het nieuwe kiesstelsel de eerste dertig kandidaten op de stembiljetten worden geplaatst. In de eerste plaats lijkt mij van belang dat het actief en passief kiesrecht ook worden beschermd in internationale verdragen. Ik noem artikel 25 van het BUPO-verdrag. Onlangs toetste bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of het onder curatele stellen wegens geestelijke stoornis in overeenstemming is met dat BUPO-verdrag. Het is een mooi voorbeeld van de manier waarop de rechter met dit soort gevallen kan omgaan. In een concreet geval kan de kiesrechtuitsluiting een onredelijke beperking van het kiesrecht opleveren, aldus de afdeling, maar het is aan de wetgever om een en ander te regelen. Terzijde zeg ik dat ik op dat specifieke punt van die casus met een nader standpunt kom. Ik zal de Kamer daarover informeren. De rechter doet in dat specifieke geval de verkiezingsuitslag niet teniet omdat iemand mogelijk ten onrechte zijn kiesrecht is onthouden.

Het is dus nu al mogelijk om in een concreet geval aan de rechter de vraag voor te leggen of men onredelijk wordt beperkt in zijn kiesrecht, maar dan gebaseerd op internationale verdragsbepalingen. Bij het passief kiesrecht gaat het erom dat het kiesstelsel voor

iedereen zonder onoverkomelijke drempels toegankelijk is. Ik weet niet of de heer Luchtenveld het erg op prijs stelt om nu te elaboreren op het specifieke voorbeeld van de dertig of meer kandidaten op een lijst. Ik heb de indruk dat de discussie in ander verband uitvoerig wordt gevoerd. Mevrouw Halsema fluistert mij toe dat zij zelf erg haar best heeft gedaan. Dat is ook zo en dat zeg ik met waardering, maar het lijkt mij dat wij dat punt voor een ander moment kunnen bewaren. Ik merk wel op dat naar mijn oordeel een eventuele beperking van het aantal kandidaten op een stembiljet of een stemmachine geen inbreuk is op een grondwettelijk recht.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het gaat mij niet om het uitputtend bediscussiëren van de vraag op welke manier een en ander precies moet worden geregeld. Als iemand niet op de stemmachine voorkomt, kan als gevolg daarvan ook geen voorkeursstem op hem worden uitgebracht. Hij heeft dan dus minder kans om met voorkeurstemmen te worden gekozen. Dat probleem geldt vooral in een systeem waarin verkiezing van personen belangrijker wordt. Een ander voorbeeld is het gelijkelijk recht hebben om tot lid van de Staten-Generaal te worden gekozen. Het "gelijkelijk" kan wel eens heel belangrijk worden als je meer dan nu om kans te maken op een persoonlijk mandaat, een flink bedrag moet investeren in je verkiezingscampagne. Vooral als een praktijk zou ontstaan dat bijvoorbeeld ondernemers bepaalde posten op hun bedrijf weten af te wikkelen, zoals het drukken van reclamemateriaal, dan loop je het risico dat er geen sprake meer is van gelijke kansen. Dat kan al dan niet het geval zijn omdat er in de wet onvoldoende controle op is geregeld of het er onvoldoende in wordt verboden.

De **voorzitter**: Niet een heel betoog in dit stadium!

De heer **Luchtenveld** (VVD): Je zou in het zojuist genoemde voorbeeld een toetsing aan artikel 4 kunnen krijgen. Op welke manier zou dat in de praktijk moeten gebeuren?

Minister De Graaf: Eigenlijk stelt de heer Luchtenveld twee punten aan de orde. Hij vraagt of er sprake kan zijn van het niet tegemoetkomen aan

De Graaf

een grondwettelijke bepaling. Hij wijst op een toetsing van "gelijkelijk" met 4 en op beperking van het passief kiesrecht in andere zin, bijvoorbeeld via de stemmachines. Tegelijkertijd vraagt hij wat de rechter kan doen. Loop je het risico dat de rechter de verkiezingen feitelijk laat overdoen? Meer in het algemeen zeg ik dat de rechter ruimte heeft om grote schokken in de rechtsorde te voorkomen, onder meer als het zoiets betreft. De rechter zal zich per definitie terughoudend opstellen, zoals is gebleken bij de internationale verdragen. Hij neemt het wettelijk stelsel als uitgangspunt. Dit betekent dat hij altijd zal proberen om de wet zo uit te leggen dat er geen strijd is met de Grondwet. Maar er zijn ook nog andere temperingstechnieken ontwikkeld om schokken in de rechtsorde te voorkomen. Er is geen onverbindendheid van de bepalingen in het algemeen, maar alleen voor het concrete geval.

De rechter kan ook zeggen dat dit wel een probleem is maar kan constateren dat de oplossing daarvan de rechtsvormende taak van de rechter te buiten of te boven gaat, en kan dan verwijzen naar de wetgever. Zo zijn er verschillende mogelijkheden om niet ogenblikkelijk bij een constatering van eventuele strijdigheid met de Grondwet een enorm rechtsgevolg te creëren, wat natuurlijk in niemands belang zou zijn. Ik moet er niet aan denken dat op grond van één potentiële beperking van het passief kiesrecht een hele verkiezing voor het nationale parlement overnieuw zou moeten plaatsvinden.

Mevrouw Smilde heeft nog opmerkingen gemaakt over artikel 10, tweede en derde lid. Die bepaling bevat zowel een regelingsopdracht als een subjectief recht. Het tweede lid bevat de waarborg van bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij het vastleggen en verstrekken van de persoonsgegevens. Het derde lid beschermt het recht van de burger om kennis te nemen van gegevens die over hemzelf zijn vastgelegd, en het recht om die gegevens te verbeteren. De rechter kan dan toetsen of deze mogelijkheden niet onredelijk zijn beperkt.

Dit brengt mij er ook op ± in die genuanceerde discussie over wat nu domineert en of men nu wel of niet een subjectief recht moet vastleggen en vervolgens ook onder die

constitutionele toetsing zou moeten brengen ± met nadruk te kijken naar de concretisering van het te beschermen belang. Dat is bijvoorbeeld in artikel 10, tweede en derde lid, het geval. Bij artikel 20, derde lid, is dat nu precies wat naar mijn oordeel ontbreekt. Dit derde lid laat een welhaast onbegrensde ruimte voor de wetgever. Het normeert de inhoud van de bijstandswetgeving op geen enkele manier. In deze zin spreken ook vele rechtsgeleerden zich uit. Ik noem Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven, die dat ook zo menen.

Het enige wat men mogelijkerwijs uit die bepaling zou kunnen afleiden, is dat er een vorm van bijstand moet zijn. Dat kan bij wijze van spreken één cent zijn, en dan zou men nog niet in strijd met de Grondwet handelen.

Daarin verschilt artikel 20, lid 3, dus van andere normeringsbepalingen. Ik kom nog te spreken over artikel 99. In de memorie van toelichting bij de algemene grondwetsherziening wordt ten aanzien van artikel 20, lid 3, uitdrukkelijk gesproken over een opdracht aan de wetgever om het bijstandsrecht nader te regelen.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Ik heb dit heel politiek neergezet, namelijk de achterdocht die opkwam waarom hier zoveel verzet tegen is, en de garantie dat er nooit groepen zullen zijn in de samenleving die zullen worden uitgesloten van het recht op bijstand.

Minister **De Graaf**: Ik vond het niet erg chic dat u de suggestie wakte dat bij de regering ± net als kennelijk in uw inborst dat gevoel bestaat over de VVD-fractie ± de eigenlijke redenering is dat wij vooral niet artikel 20, lid 3, onder de toetsing moeten brengen, omdat wij van plan zijn dat recht zodanig te beperken dat wij het op de koop toe nemen dat het eigenlijk ongrondwettig is.

In de eerste plaats veronderstelt dit dat de woordvoerder van de PvdA-fractie ervan uitgaat dat deze regering ongrondwettig wenst te handelen. Dat zou ik niet kunnen accepteren.

In de tweede plaats wijs ik erop dat het standpunt van de regering over artikel 20, lid 3, niet van vandaag en zelfs niet van gisteren is. Naar het oordeel van de regering in een lange reeks van jaren zou artikel

20, lid 3, niet voor toetsing in aanmerking moeten komen. Ook dat is terug te vinden in voorzichtige standpunten over de constitutionele toetsing. Wij bevinden ons daarbij niet in gezelschap van een enkeling maar van velen, die oprecht ± op grond van de redenering die ik zojuist heb gegeven ± vinden dat artikel 20, lid 3, niet onder het begrip "subjectief recht" kan worden gevat.

Als de wetgever ± regering en Staten-Generaal ± een wijziging van de bijstandswetgeving zou willen overwegen, is er in ieder geval ook nog de huidige advisering door de Raad van State en de huidige rol van de Eerste Kamer, waardoor er wel een toets is op de grondwettigheid. De vraag is alleen of dit rechtsgevolgen heeft. Er is immers sprake van advisering door de Raad van State. De Eerste Kamer zou echter in een voorkomend geval tot die conclusie kunnen komen en de wet kunnen afwijzen. Ik wil van de suggestie af. Ik wil dat de heer Dubbelboer mijn woorden en redeneringen weegt en niet spreekt over te wegen mogelijke bedoelingen, die hij zelf veronderstelt, maar waarop ik alleen maar kan reageren met: zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Naar mijn mening gaat de minister hier wat te scherp of te hard op in. Hij is het toch met mij eens dat wij een debat voeren over het levend maken van de Grondwet? Wat is toetsbaar en wat niet? Wat is de positie van een artikel waar rechten aan ontleend kunnen worden?

De minister gaat straks nog in op artikel 99, maar ik heb gisteren ook gesproken over artikel 19, lid 3, waarop hij heeft geantwoord. Hij heeft gezegd dat de balans doorslaat. Waarom is daar zo'n verzet tegen, dat het bijna het focuspunt wordt van de politieke discussie over toetsing? Het spijt mij wel, maar ik vind dat ik volledig het recht heb om mij af te vragen of daar politieke motieven voor zijn. Die kunnen volledig terecht zijn, want wij bedrijven in dit huis politiek. Zijn er politieke motieven van regering en regeringspartijen om wetten te maken die zo kunnen uitpakken? Ik zeg niet dat dit per definitie ongrondwettig zou zijn, want dan hoeven wij de hele discussie of rechters moeten toetsen aan de Grondwet niet te voeren.

De Graaf

De **voorzitter**: U moet niet een heel betoog houden, maar een korte interruptie plaatsen.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): De minister hoeft niet zo scherp op mijn vragen te reageren.

Minister **De Graaf**: De woorden die de heer Dubbelboer uitspreekt roepen reacties op. Als hij geen scherpe reacties wil, moet hij zijn woorden misschien wat zorgvuldiger kiezen.

Ik heb een principiële redenering weergegeven. Ik moet het nazoeken, maar ik meen dat in de paarse kabinetten, waarin de ministers van Sociale Zaken van de partij van de heer Dubbelboer waren, eenzelfde standpunt werd ingenomen. Ik weet niet of zij politieke bijbedoelingen hadden, maar ik kan mij dat eerlijk gezegd niet voorstellen.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Toen was de hele PvdA-fractie überhaupt nog tegen toetsing.

Minister **De Graaf**: Het kabinet heeft in eerste termijn aangegeven geen principiële bezwaren te hebben, maar een balans te zien tussen voor- en nadelen. Ik heb gezegd dat de contra's iets minder zwaar zijn gaan wegen. Daarbij hoort wat wel en wat niet toetsbaar zou moeten zijn. Dat moet echt beperkt blijven tot wat aanwijsbaar een subjectief recht is. Op het moment dat de Kamer zegt dat zij er nog zeventien andere artikelen bij wil betrekken, omdat zij, wellicht om politieke redenen ± politieke redenen zijn niet per se buitengewoon slechte redenen ± daar een belang in ziet of omdat er een redenering achter zit die de Kamer relevant vindt, hoewel ik daar bezwaar tegen heb ± bijvoorbeeld artikel 53 ± dan komt voor het kabinet de vraag aan de orde waar mevrouw Halsema op wees. Is de balans dan nog aanwezig of slaat die door naar de kontrakant? Moet het kabinet zich afvragen hoe het bij een negatief oordeel omgaat met een eventuele aanvaarding van het wetsontwerp door Tweede en Eerste Kamer. De wetgeving bestaat nu eenmaal bij de gratie van twee partners, de regering en de Staten-Generaal. Dat kan men ons niet euvel duiden. Daarom geef ik aan dat wij op de achterhand zitten. De Kamer is aan het woord. Voor ons maakt wat deel uitmaakt van de

toetsing wel degelijk uit voor onze opstelling jegens het wetsontwerp.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Hiermee zegt u dus dat als een meerderheid van de Kamer artikel 20 toch bij de toetsingsbepalingen schaarst, u negatief gaat adviseren over de hele constitutionele toetsing.

Minister **De Graaf**: Daarmee zeg ik precies wat ik zojuist heb gezegd, geen woord meer en geen woord minder.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil uiteraard ook iets zeggen over artikel 20, lid 3. De minister hecht heel erg aan het schrappen van lid 3. Hij motiveert dat met de uitleg dat het begrip "bijstand" veel te ruim is. Dat kan ook om één eurocent gaan, zo zei hij.

Minister **De Graaf**: Ik heb niet gezegd dat het woord "bijstand" te ruim is.

De heer **De Wit** (SP): De vraag aan de minister is in dat geval: is dat wel waar? Als u kijkt naar wat in de Grondwet staat, dan gaat het om Nederlanders die niet in hun bestaan kunnen voorzien: daar moet de bijstand voor zorgen. Het kunnen voorzien in het bestaan is, over het algemeen, in Nederland een begrip. Op zichzelf is dus het bijstandsbegrip en de omvang ervan al beperkt, want het is gekoppeld aan het kunnen bestaan in dit land. De uitleg van de minister deel ik derhalve niet. Zou echter anderzijds zijn uitleg niet juist ertoe moeten noodzaken om het wel te handhaven in de wet? Immers, als het zo zou zijn dat er een wetgever komt die zegt: "Aan één eurocent heb jij genoeg", dan denk ik dat de burgers alle recht hebben om naar de rechter te stappen en dat zelfs de noodzaak daartoe aanwezig is.

Minister **De Graaf**: Ik geloof dat in zo'n situatie de Kamer ook nog mans genoeg zou zijn. Maar los daarvan houd ik staande ± ik heb niet gezegd dat het woord "bijstand" te ruim is ± dat het artikellid de bijstandsverlening en -wetgeving op geen enkele manier normeert. Ik heb uitgelegd wat mijn redenering is: daar waar het betreft de bepalingen die wel onder het toetsingsrecht kunnen worden gebracht, gaat het, ook wanneer er sprake is van een opdracht aan de wetgever, vaak om een belang dat in het bijzonder

wordt genoemd om het te beschermen. Dat legt wat mij betreft precies het bruggetje naar wel toetsen.

De heer **Van der Ham** (D66): Het is mij nog een beetje onhelder wat nu de positie van de regering is. Principieel genomen zegt de minister: wij hebben geen grote bezwaren tegen dit onderdeel, maar het moet in balans staan met allerlei andere dingen die erin komen te staan.

Minister **De Graaf**: Nee, dan heeft de heer Van der Ham mij volkomen fout begrepen. De regering heeft aangegeven dat naar haar oordeel artikel 20, lid 3, niet toetsbaar moet worden. Dit op grond van de redenering die ik heb weergegeven. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat wij ons daarom goed kunnen vinden ± hoewel wij in dit geval alleen maar de adviseur zijn van de Kamer ± in het amendement van de heer Luchtenveld. Ik heb voorts gezegd dat voor de eindafweging, namelijk hoe het kabinet het totale wetsvoorstel beziet, medebepalend is hoe de amendering door de Kamer is uitgevallen. Daarbij gaat het erom of naar het oordeel van de regering nog sprake is van een evenwicht en of de contra's niet toch weer zouden gaan overheersen ten opzichte van de pro's.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter ...

De **voorzitter**: Ik wil het hierbij laten. U vroeg naar de opvatting van de regering en die is zo-even nog een keer herhaald. Ik wil dat de minister nu doorgaat. Het is ook niet nodig om met de adviseur van de Kamer, zoals de minister het zelf aangeeft, in dezen zo uitgebreid in interruptiedebatten te treden.

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik kom bij artikel 23, vierde lid. De heer Duyvendak pleitte ervoor om ook het vierde lid van artikel 23 op te nemen in de grondrechtencatalogus. Ik zie dat de heer Duyvendak niet meer aanwezig is, maar wellicht kunnen bevriende Kamerleden mijn antwoord aan hem doorgeven.

De **voorzitter**: De heer Duyvendak heeft mij een minuut of tien geleden gevraagd hem te verontschuldigen. Ik heb verzuimd dit te melden.

De Graaf

Minister **De Graaf**: Ik constateer dat de initiatiefneemster bereid is om in dezen als bevriend Kamerlid op te treden.

De heer Duyvendak verwees naar een artikel van prof. Postma. Postma stelt dat, gezien de wordingsgeschiedenis, artikel 23, vierde lid, onlosmakelijk samenhangt met het tweede lid van artikel 23. Volgens hem is het recht op openbaar onderwijs opgenomen om te voorkomen dat gemeentebesturen geen openbare scholen in stand zouden houden. Volgens Postma is dit vierde lid in de eerste plaats geen regelingsopdracht aan de overheid, maar beoogt het aan de burger een recht te geven ten aanzien van de overheid. De regering is een andere mening toegedaan. Het vierde lid van artikel 23 is naar het oordeel van de regering wel degelijk in eerste instantie een instructienorm aan de overheid om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Ik zou het zo willen omschrijven, dat het waarborgen van het kunnen ontvangen van openbaar lager onderwijs een sociaal grondrechtelijk karakter heeft, een karakter dat onvoldoende objectiveerbaar is om er bij de rechter een beroep op te doen. In zoverre deelt de regering de opvatting van de indienster in haar nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel. Daar voeg ik aan toe dat ook de Raad van State en de Onderwijsraad, alsmede de eerder aangehaalde hoogleraar C. Kortmann, het vierde lid van artikel 23 niet noemen als toetsbare bepaling.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Er zijn nu al rechters die toetsen aan de Grondwet nadat individuele burgers naar de rechter zijn gegaan.

Minister **De Graaf**: Maar dat is geen valide argument, want dit kan altijd. Lagere regelgeving kan worden getoetst aan de Grondwet. Als u daaraan iets wilt doen, kunnen wij de hele Grondwet opengooien. Alle lagere regelgeving kan in beginsel aan alle grondwetsbepalingen worden getoetst. Dat hebben wij in Nederland niet verboden. Naar mijn oordeel kunt u dan ook niet zeggen: dat moet onder de toetsing vallen, omdat lagere regelgeving aan dat artikellid wordt getoetst.

De heer **Dubbelboer** (PvdA): Het gaat mij om de vraag hoe dit kan uitpakken. Er zou subjectief recht aan te ontnemen zijn, namelijk dat burgers

in hun gemeente recht hebben op openbaar onderwijs. Dat is vaak de uitkomst van hetgeen de rechter na toetsing heeft bepaald.

Minister **De Graaf**: Maar ik treed nu niet in de beoordeling door de rechter van lagere regelgeving in verband met het gestelde in artikel 23, lid 4. Ik let op de wordingsgeschiedenis en de interpretatie van de Grondwet. Deze discussie gaat over de vraag of er sprake is van voldoende subjectief recht om daaraan wetgeving te toetsen. Op dat punt heeft de regering een positie ingenomen.

Voorzitter. Ik meen dat wij de aspecten van artikel 53 voldoende hebben besproken. Daarom wil ik niet meer ingaan op de opmerkingen van de heer Rouvoet daarover.

De heer Luchtenveld vroeg: hebben landen met een constitutioneel hof geen problemen met gespreide toetsing, voortvloeiende uit EG-verdragen? Ik wijs erop dat die landen al een constitutioneel hof hadden voordat de omvangrijke ontwikkeling van het EU-recht plaatsvond. Het uitgangspunt voor die landen was dus anders. Of men problemen heeft, weet ik niet, maar ik kan mij die wel voorstellen, want het lijkt mij dat zij met een ingewikkeld stelsel te maken hebben. Voor Nederland geldt de vraag of het gegeven dat aan het EU-recht gespreid wordt getoetst niet een extra argument moet zijn om aan subjectieve rechten in de Grondwet gespreid te toetsen. Mijn antwoord is: ja. Dat ligt het meest voor de hand. Dat maakt het systeem het meest simpel en verder voorkomen wij hiermee het ontstaan van een probleem. Dat is overigens zeker niet het enige argument, zoals ik in eerste termijn uitvoerig heb uiteengezet. Het voorstel van mevrouw Halsema gaat over beperkte toetsing. Dat rechtvaardigt niet de instelling van een constitutioneel hof. Dat zou grote gevolgen hebben voor de organisatie van de rechterlijke macht en discussie oproepen over de positie van de Raad van State en de Eerste Kamer.

De heer Van der Ham heeft zowel in eerste als in tweede termijn gesproken over de positie van de Eerste Kamer. Tegen hem zeg ik dat ik mij meen te herinneren dat in het verkiezingsprogramma van zijn partij over de Eerste Kamer wordt opgemerkt dat die kan worden

opgeheven indien een constitutioneel hof is ingevoerd. Ik meen dat dat gisteren nog door de voorzitter van de fractie van D66 in de Eerste Kamer in een debat waarbij ik aanwezig mocht zijn is geciteerd. Mocht dat allemaal zo zijn, dan zal de heer Van der Ham om tot afschaffing van de Eerste Kamer te komen toch eerst het constitutionele hof mogelijk moeten maken.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Ik ben niet de voorzitter van de fractie van D66 in de Tweede Kamer, maar ik heb hierover wel een boeiend debat gevoerd met mijn collega van D66 in de Eerste Kamer. Er staat in het program dat er een correctief referendum gehouden moet worden om de Eerste Kamer te kunnen afschaffen. Maar goed, dit is al een mooie stap in de goede richting.

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik zal dat ontkennen noch bevestigen. Ik geef alleen aan dat het verkiezingsprogramma waarop, naar ik aanneem, de heer Van der Ham zijn handelen baseert, ervan uitgaat dat eerst het constitutionele hof moet zijn ingesteld alvorens de Eerste Kamer zou moeten worden afgeschaft. Die uitspraak van de partij van de heer Van der Ham kan ik niet veranderen, waar ik mij overigens best iets bij kan voorstellen, omdat ik die partij van dichtbij ken.

Voorzitter. Er is nogmaals gesproken over de kosten die voortvloeien uit de constitutionele toetsing. Daarover heb ik in eerste termijn al iets gezegd. De Hoge Raad noch de Raad voor de rechtspraak wijst in de advisering op extra kosten. Dat ondersteunt het standpunt dat ik ook in eerste instantie heb ingenomen, dat het niet gaat om heel veel extra kosten. Ik zeg er wel bij dat wij nooit kunnen voorspellen wat de dynamiek van zo'n systeem is. Misschien zullen al dan niet op instigatie van diverse belangenorganisaties of zelfs politieke partijen mensen via een gang naar de rechter hun wensen proberen te realiseren. Stel dat de rechter zich zeer terughoudend opstelt en zegt: dit is echt te gek, het is niet in strijd met de Grondwet en het is overdreven om mij dit voor te leggen. Dan kan dat een dempende werking hebben. Er zou ook een lichte hype kunnen ontstaan. Ik kan

De Graaf

dat niet voorspellen, maar gegeven de houding van de Nederlandse rechter in het algemeen verwacht ik niet dat er een enorme druk op de rechterlijke macht zal ontstaan. Overigens ben ik nog steeds van mening dat het parlement en de regering hun werk over het algemeen heel goed en zorgvuldig doen en dat het nog veel moeite zal kosten om aan te wijzen waar sprake is van ongrondwettigheid, als de constitutionele toetsing is gerealiseerd.

Mevrouw Halsema is zeer uitvoerig ingegaan op de opmerking van mevrouw Smilde over het verschil tussen toetsing aan verdragen en toetsing aan de Grondwet. Mag ik hier volstaan met de opmerking dat ik de redenering van mevrouw Halsema zeer goed kon begrijpen? Mocht mevrouw Smilde nog een specifiek antwoord van de regering willen krijgen, dan zal ik dat graag geven, al vrees ik dat ik dan in herhaling val.

Ik heb gepoogd alle opmerkingen en vragen in de richting van de regering te beantwoorden en kom uiteindelijk bij het kabinetsstandpunt. Ik heb al gezegd dat wij de voor- en nadelen wegen. Vooralsnog komen wij tot de conclusie dat die elkaar min of meer in evenwicht houden en dat er geen sprake is van principiële bezwaren, als de mogelijkheid tot toetsen beperkt blijft tot de door de initiatiefneemster opgesomde subjectieve rechten met uitzondering van artikel 20, derde lid. Met name tellen dan de voordelen van het wegnemen van de anomalie en het bieden van een mogelijkheid aan de burger om zich voor de rechter te beroepen op de eigen grondrechten. Het zal uiteindelijk afhangen van de precieze uitkomsten van het debat in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer of de regering kan instemmen met het wetsvoorstel. Ik heb al geprobeerd duidelijk te maken dat amendement in een voor de regering ongewenste richting dat oordeel zou kunnen beïnvloeden, maar daar wil ik het voorlopig bij laten.

Ik wens de initiatiefneemster succes bij de stemming in uw Kamer over dit wetsvoorstel en, mocht de stemming positief uitvallen, ook bij de verdediging in de Eerste Kamer, waar wij elkaar dan zeker weer zullen tegenkomen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ook ik dank namens de Kamer prof. Peters, mevrouw Taalman en de heer Ozinga voor het assisteren van de initiatiefneemster.

Ik stel voor, dinsdag 28 september over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 17.58 uur tot 19.30 uur geschorst.

Voorzitter: Hamer

Aan de orde is het **debat** inzake **resultaten van het onderzoek van de Universiteit van Tilburg naar medische zorg**.

□

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. De maatregelen die het kabinet in de zorg heeft genomen, beginnen hun eerste wrange vruchten af te werpen. In het onderzoek waar wij het vanavond over hebben, vind ik het een van de belangrijkste verontrustende signalen dat mensen afzien van medische zorg omdat deze te duur wordt. Daarop wil ik het debat vanavond concentreren.

Een deel van de Nederlandse bevolking ervaart dat de zorg te duur is geworden en ziet er om die reden vanaf. 1% zegt vaak, 6% zegt soms noodzakelijk geachte medische behandeling achterwege te laten, omdat deze niet betaald kan worden. Ik vind dat een zeer ernstig resultaat. Natuurlijk, het is een onderzoek, natuurlijk, het is een schatting, maar omgerekend gaat het om 130.000 mensen die vaak en 780.000 mensen die soms zich noodzakelijke zorg niet kunnen permitteren.

Van alle ziekenfondsverzekerden die voorheen regelmatig de tandarts bezochten, zegt een derde minder vaak of helemaal niet meer op controle te gaan nu controle sinds 1 januari uit het pakket is. Als je dat omrekent, gaat het om maar liefst 3 miljoen Nederlanders. Er is ook specifiek gevraagd naar de eigen bijdrage van de thuiszorg. Van wie gebruikmaakt van thuiszorg antwoordt maar liefst een kwart minder uren te nemen of dat van plan te zijn. Een kwart zegt de thuiszorg opgezegd te hebben. Het gaat natuurlijk maar om een klein aantal van de mensen die geïnterviewd zijn, want lang niet iedereen heeft thuiszorg, maar het geeft wel

iets aan. Dit onderzoek komt bovenop andere gegevens. Er zijn ernstige signalen over mensen die afzien van tandzorg, er zijn ernstige signalen over mensen die afzien van thuiszorg. Iedereen die contacten in de gezondheidszorg heeft, zal het moeten beamen: er zijn steeds meer mensen die het niet kunnen betalen, die om financiële redenen moeten afzien van zorg.

Het is een bewuste keuze van dit kabinet dat wie vaker ziek is, wie gewoon de pech heeft een gezondheidsprobleem te hebben of chronisch ziek te zijn, gewoon meer moet gaan betalen voor zorg. Dat is een bewuste keuze van het kabinet en deze minister. Het is ook niet nieuw. De minister heeft er zelfs een naam voor bedacht: omgekeerde solidariteit. Flauwekul natuurlijk, want het gaat natuurlijk gewoon om afbraak van solidariteit. Het was solidair om samen de kosten voor de gezondheidszorg op te brengen en om ervoor te zorgen dat de zorg beschikbaar is. Die omgekeerde solidariteit is afbraak van solidariteit. Het is een bewuste keuze van het kabinet. Ik ben het er niet mee eens, ik vind het niet sociaal, maar het kabinet kiest ervoor.

Het gaat vanavond nog om een andere kwestie. Is het gewenst dat mensen, gewoon omdat zij het niet kunnen betalen, afzien van zorg? Dat is een cruciale vraag in het debat vanavond. Is dat een ongewenst bijeffect van de genomen maatregel? Accepteert de minister het dat er mensen zijn die buiten de boot vallen en die om financiële redenen afzien van zorg? Of is dit een ongewenst bijeffect? Als de minister op dat laatste "ja" zegt, is de vraag hoe wij gaan voorkomen dat dat gebeurt.

De heer **Buijs** (CDA): Heeft mevrouw Kant het rapport van 29 bladzijden daadwerkelijk gelezen?

Mevrouw **Kant** (SP): Natuurlijk heb ik dat gelezen.

De heer **Buijs** (CDA): Dan ben ik van mening dat u erg creatief omgaat met de gepresenteerde cijfers.

Mevrouw **Kant** (SP): Mag ik vragen wat u daarmee bedoelt?

De heer **Buijs** (CDA): Als u daar prijs op stelt, zal ik in mijn bijdrage aangeven wat de exacte cijfers zijn