

## 7

### Voorstel wijziging Grondwet tot opname van een algemene bepaling

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling ( 34516 ).**

**Voorzitter: Broekers-Knol**

**De voorzitter:**

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (34516).

De beraadslaging wordt hervat.

**De voorzitter:**

Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Minister Ollongren:**

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Het is de tweede keer in twee weken tijd dat ik hier in deze Kamer met u mag debatteren over een herziening van de Grondwet. Dat is toch wel bijzonder. Vorige week ging het nog over de opname van het recht op een eerlijk proces in de Grondwet. Vandaag gaat het over het voorstel tot opname van een algemene bepaling. De tekst daarvan, die zojuist uitgebreid is besproken, luidt: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat."

Voordat ik overga tot de inhoudelijke toelichting op het voorstel en uiteraard tot de beantwoording van de vragen, stel ik graag ook vandaag weer voorop dat de Grondwet belangrijk is voor dit kabinet. In het regeerakkoord komt het woord "Grondwet" negen keer voor. Het is dus meer dan een waardevolle referentiebron. Het is ook belangrijk om aan te geven hoe het kabinet aankijkt tegen de Grondwet. Het regeerakkoord zegt daarover: "Onze Grondwet is geen symbolisch relict uit het verleden, maar een teken van trots, vrijheden, rechten en plichten die horen bij Nederland, het Nederlanderschap en de democratische rechtsstaat. De Grondwet verdient onderhoud en bekendmaking aan Nederlanders en aan nieuwkomers." Zo staat het in het regeerakkoord. Dat sluit goed aan bij de gedachte, die natuurlijk al veel eerder opkwam door middel van de motie van de heer Engels, om een algemene bepaling op te nemen in de Grondwet.

Het voorstel dat er ligt, is om deze algemene bepaling op te nemen aan het begin van de Grondwet, voorafgaand aan artikel 1. Het voorstel is in de Tweede Kamer met 106 stemmen aangenomen. Als je de discussies hoort, is het bijna opmerkelijk dat zo'n bepaling er niet al langer in staat. Vermelding van de kernbeginselen van ons constitutioneel bestel mag eigenlijk niet ontbreken in de Grondwet. Zoals

gezegd, beoogt het voorstel uitvoering te geven aan de motie-Engels van de Eerste Kamer waarin de regering is verzocht een voorstel voor een algemene bepaling voor te bereiden. Die motie dateert al uit 2012. Sindsdien hebben regering en Kamers in verschillende samenstelling over dit voorstel van gedachten gewisseld. De geschiedenis daarvan is zonet door velen van u gememoreerd. De Staatscommissie Grondwet, waar wij het ook vorige week over hebben gehad, is daar natuurlijk ook onderdeel van. Ik zal dat niet allemaal herhalen; dat hebben de sprekers vandaag eigenlijk al gedaan. Maar het resultaat ligt er. Dat is voor vandaag het allerbelangrijkst.

Het doel van dit voorstel is drieledig. Het beoogt ten eerste de normativiteit te benadrukken van de grondrechten en de democratische rechtsstaat, ten tweede beter invulling te geven aan het uitgangspunt dat de Grondwet het primair, juridisch staatkundig basisdocument van het staatsbestel is en de essentialia daarvan dient uit te drukken, en ten derde de waarborgfunctie van de Grondwet te expliciteren. De functie en meerwaarde van deze bepaling zijn gelegen in de explicitering van genoemde beginselen en van de waarborgfunctie van de Grondwet. Het gevolg, ook in juridische zin, daarvan is dat de inhoud van de Grondwet en daarmee ons rechtsbestel in overeenstemming moeten zijn met de beginselen die ten grondslag liggen aan ons constitutioneel rechtsbestel. Die beginselen bieden de ruimte om daar op verschillende wijze uitwerking aan te geven. Tot aanpassing van de Grondwet noodzaakt deze bepaling dan ook niet.

Vandaag hebben onder andere de fracties van de PVV, GroenLinks, het CDA en de VVD vragen gesteld over de juridische status en de meerwaarde van de algemene bepaling. Ik wilde daar als eerste graag op ingaan. De juridische status van de algemene bepaling is gelijk aan die van de andere bepalingen in de Grondwet. Herziening ervan zou dan moeten plaatsvinden in overeenstemming met artikel 137 van de Grondwet. Aan die verzwaarde herzieningsprocedure ontleent de algemene bepaling in belangrijke mate haar status van hoger recht. Mede in reactie op vragen van de ChristenUnie benadruk ik dat niet is gekozen voor de zogenaamde binnenconstitutionele hogere regeling. Dat is sommige landen wel het geval, maar dat zou hier in strijd zijn met onze grondwetsgeschiedenis en onze systematiek, die overigens voor een grondwetswijziging al erg zwaar is: twee lezingen, en in de tweede lezing twee derde meerderheid.

De meerwaarde is gelegen in de explicitering van de noties grondrechten en democratische rechtstaat en van de waarborgfunctie van de Grondwet. Ik zei dat zo net al. Het juridisch gevolg daarvan is dat de inhoud van de Grondwet en daarmee ons staatkundig rechtsbestel, in overeenstemming moeten zijn met die beginselen, die ten grondslag liggen aan ons rechtsbestel. Dat draagt bij, zij het misschien in geringe mate — ik heb dat leden horen zeggen — aan versterking van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. In die zin zou je kunnen zeggen dat het een ondergrens stelt aan deconstitucionalisering van bepaalde zaken. De algemene bepaling verzwaart daarmee in zekere zin de bewijslast voor intrekking of wijziging van dergelijke bepalingen, zoals ook door de Raad van State is opgeworpen, maar ook voor codificatie van nieuwe onderwerpen. Een dergelijke werking wordt niet geacht aanwezig te zijn bij het achterwege laten van die codificatie. Mevrouw Duthler van de VVD-fractie vroeg naar de betekenis daarvan.

Bedoeld is te zeggen dat de bewijslast in argumentatie niet geldt om uit te leggen waarom bepaalde zaken niet worden verankerd in de Grondwet.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Wat u zegt over die ondergrens en die codificatie, staat eigenlijk met zo veel woorden ook in de memorie van toelichting. De Raad van State wijst daar ook op. Zou u dat wat concreter kunnen maken? Heeft u voorbeelden waarvan u zegt: met deze algemene bepaling zou een bepaalde ondergrens niet meer doorbroken kunnen worden waar dat nu wel kan?

Minister **Ollongren**:

Het is theorie, maar laten we zeggen: als er voorstellen zouden komen om artikel 1 van de Grondwet in te trekken, denk ik dat je je in je betoog kunt beroepen op de algemene bepaling om te zeggen dat zich dat daar niet toe verhoudt. Ik kan natuurlijk meer theoretische voorbeelden verzinnen. Op dit moment zijn er niet dat soort voorstellen van de Kamer of van het kabinet. Maar u moet denken aan dat soort relatief vergaande voorstellen, die toch ook weer niet helemaal ondenkbaar zijn, waarbij die algemene bepaling dan als toetssteen een rol kan spelen.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Dat is niet bepaald een ondergrens, als u meteen naar artikel 1 verwijst. Als dat het voorbeeld is, zou je weer theoretisch gezien ook in één beweging de algemene bepaling en artikel 1 kunnen wijzigen. Is dat dan geen extra argument, als u dit voorbeeld noemt, om te zeggen: dan maken we toch nog een wat extra zwaardere toetsing of een extra zware procedure, verbonden aan die algemene bepaling? Want anders kan je het net zo goed in één keer allemaal aan de kant zetten. Nogmaals, we hebben het hier over theorie, maar als het gaat om het bepalen van het gewicht van verschillende uitingen die erin zitten, zou je daar toch een hoger soortelijk gewicht aan geven.

Minister **Ollongren**:

Een verzwaarde herzieningsprocedure kan nu niet. We hebben een zware herzieningsprocedure in artikel 137 van de Grondwet en we hebben geen traditie van een nog verdere verzwaaring voor bepaalde onderdelen. Ik weet dat dat in andere landen wel het geval is. Ik heb zonet betoogd dat ik denk dat het niet past in onze grondwetstraditie, maar ik denk ook dat het niet nodig is omdat de verzwaarde procedure die er is ook behoorlijk zwaar is.

Doel, functie en meerwaarde van de algemene bepaling zijn mede bepalend geweest voor het karakter, maar ook voor de formulering ervan. Wat betreft het karakter is gekozen voor een algemene bepaling met een zakelijk karakter, in plaats van voor een preambule, door sommigen hier betoogd met een cultuurhistorisch karakter. In antwoord op de vraag van onder andere de ChristenUnie en de SGP wil ik graag kort nog iets zeggen over waarom niet is gekozen voor een preambule. Het allerbelangrijkste is dat de algemene bepaling juridisch bindend is. Daarnaast beoogt een algemene bepaling niet slechts declaratoir te zijn of een oproep te doen tot het volk of anderszins evocatief te zijn, terwijl dat met een preambule juist wel wordt beoogd. Tot slot verzocht de motie-Engels om een voorstel

voor een algemene bepaling en niet om een preambule, overigens in aansluiting op het advies van de Staatscommissie Grondwet. Daarom is, mede in het licht van de vragen van de heer Engels, de heer Sini, de heer Schalk — die nu naar de interruptiemicrofoon loopt — en anderen van belang dat is gekozen voor de grondwetgever als normadressaat. Het is immers de Grondwet die waarborgt, in overeenstemming met haar juridisch-staatsrechtelijke functie. Hier zet ik een punt, voorzitter.

De heer **Schalk** (SGP):

Even terug naar wat de minister zojuist zei en ook in het licht van de codificering waarover ze het had. Bedoelt ze daarmee uiteindelijk niet te zeggen dat er toch een soort eersterangsbepaling is ontstaan, die de grondrechten die zijn benoemd naar een soort tweede positie brengen?

Minister **Ollongren**:

Nee. Wat ik heb betoogd, is dat het gebruikelijk is, ook als je kijkt naar andere landen, dat als je een algemene bepaling in de Grondwet hebt, die voorafgaat aan de artikelen van de Grondwet. Ik denk overigens ook dat we geen van allen toe zijn aan het henummeren van de Grondwet, om daarmee artikel 1 te laten opschuiven. Maar het hoeft ook niet. Ik denk dat een algemene bepaling daar heel goed op haar plek is. Maar ik heb ook betoogd dat die algemene bepaling wel juridisch bindend is, zoals de rest van de Grondwet dat ook wel is. Omdat het een algemene bepaling is voorafgaand aan, is dat denk ik passend bij het karakter van de Grondwet.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik accepteer natuurlijk de reactie van de minister. Alleen zou ik daarbij willen zeggen dat artikel 1 natuurlijk niet artikel 1 is omdat het het belangrijkste artikel is, of zo. Dat wordt soms wel gedacht, maar het zou helemaal niet raar zijn als dat artikel in die zin een ander nummer zou hebben, qua belang.

Minister **Ollongren**:

Dát ben ik helemaal met u eens. De volgorde wil niet zeggen dat het één boven het ander gaat. Maar het is wel een feit dat we in Nederland een heel oude Grondwet kennen, waarin je een bepaalde waarde toekent aan de traditie van die Grondwet. Ik betoog net dat het niet nodig is, omdat het gebruikelijk is om een algemene bepaling voorop te zetten, zonder verder de nummering aan te passen, waarmee het artikel een soort paraplufunctie heeft over de rest. Maar ik ben het met de heer Schalk eens dat de nummering in de Grondwet geen prioriteitsvolgorde is, hoewel ikzelf dat artikel 1 natuurlijk wel een mooi artikel vind.

Ik vervolg heel graag mijn betoog, voorzitter. Ik was gebleven bij de grondwetgever als normadressaat. Daarover zijn diverse vragen gesteld. Het is immers de Grondwet die waarborgt, in overeenstemming met haar juridisch-staatsrechtelijke functie. Hier schuilt ook een relatieve beperking in. Was bijvoorbeeld gekozen voor de overheid als normadressaat, dan was het voorstel voorbijgeschoten aan het doel om de Grondwet als primair juridisch staatkundig basisdocument van het staatsbestel, de essentialia daarvan te laten uitdrukken. Had de formulering ook anders gekund?

Nou, daar is al veel over gewisseld, overigens ook al in de vorige periode, tussen mijn voorganger en deze Kamer en de Tweede Kamer. Uit de schriftelijke behandeling blijkt dat er verschillende varianten en opties aan bod zijn geweest. De regering had inderdaad aanvankelijk een ander voorstel. De regering had aanvankelijk voorgesteld de beginselen democratie, rechtsstaat en grondrechten afzonderlijk te benoemen wegens het relevante onderscheid tussen de diverse constitutionele begrippen, wat ook zou hebben aangesloten op internationale formuleringen. Maar goed, ik denk al met al dat het, met de formulering waarvoor in het amendement van de Tweede Kamer is gekozen, een sobere formulering blijft, die in zijn totaliteit blijft uitdrukken wat aanvankelijk door de regering in drie verschillende beginselen was geformuleerd. Natuurlijk kun je altijd spreken over formuleringen, maar met deze formulering wordt kort en bondig uitgedrukt wat de intentie erachter is.

Er waren ook wat vragen over het opnemen van de grondrechten in de algemene bepaling. Ik dacht dat de heer Engels er zelf naar vroeg, en mevrouw Van Bijsterveld en de heer Schalk. Ik heb de bijdrage van de heer Engels gezien als steun voor een korte en puntige formulering en voor een goede verhouding tussen de begrippen rechtsstaat en grondrechten. Want ik ben het van harte met de leden eens dat de grondrechten onderdeel uitmaken van de definitie van de rechtsstaat. Met het uitdrukkelijk opnemen van de grondrechten in de algemene bepaling sluit de bepaling aan bij zowel de internationale rechtsorde als verschillende nationale rechtsordes. De sobere en korte formulering biedt ruimte aan allerlei vormen van grondrechten, nationaal en internationaal, klassiek en sociaal, in welke categorie dan ook.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

De grondrechten vormen een onderdeel van de rechtsstaat en zijn bovendien al volop gewaarborgd in internationale verdragen en onze eigen Grondwet. Het is inderdaad mooi om te zeggen dat deze bepaling aansluit bij die verdragen. Maar zou het niet veel mooier zijn geweest om een bepaling als het legaliteitsbeginsel op te nemen, dat meer waarde toevoegt aan de Grondwet omdat dat nog niet expliciet gecodificeerd is en in veel verdragen slechts impliciet of helemaal niet?

**Minister Ollongren:**

Ik kom zo nog op het legaliteitsbeginsel waar mevrouw Van Bijsterveld naar heeft gevraagd. Misschien mag ik nog even doorgaan op de formulering en de grondrechten die daarin voorkomen? Dat gebeurt overigens in omgekeerde volgorde: de grondrechten staan voorop en democratie en rechtsstaat zijn samengenomen in het concept "democratische rechtsstaat". Daar is niets op tegen. Dat verandert fundamenteel niks. De formulering is bondig en sluit aan bij het sobere karakter. De omkering van de volgorde sluit mooi aan op de hoofdstukken. We hadden het net al even over de volgorde in de Grondwet. Er wordt nu aangesloten op de volgorde in die hoofdstukken. Het concept "democratische rechtsstaat" sluit ook aan bij wat de Staatscommissie Grondwet in 2010 daarover schreef bij de motie-Engels, bij het advies van het College voor de Rechten van de Mens en bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Al met al vindt ook het kabinet de voorgelegde

variant geschikt om het geschetste doel, de functie en de meerwaarde van de bepaling te realiseren.

Er is ook gevraagd of dit een normatieve versterking is van de kernbeginselen democratie, rechtsstaat en grondrechten. Is het een wondermiddel, zou je bijna kunnen vragen. Dat is het natuurlijk niet. Daar zouden wij als grondwetgever een overspannen verwachting mee wekken. De algemene bepaling moet worden begrepen in het licht van haar doel, betekenis en functie, zoals ik zonet heb toegelicht. Minstens zo belangrijk voor de normatieve versterking van de kernbeginselen zijn andere instrumenten en actoren, zoals de rol van het onderwijs in onze samenleving, bewustwording en educatie, heel breed gezien. In dat verband verwijs ik ook naar wat in het regeerakkoord is opgenomen, namelijk het voornemen om ervoor te zorgen dat alle leerlingen in Nederland tijdens hun schooltijd het parlement bezoeken. Dat is wezenlijk wat mij betreft. De verworvenheden democratie, rechtsstaat en grondrechten zijn geen vanzelfsprekendheid. De algemene bepaling onderstreept het belang van hun behoud.

Voorzitter. Ik wil nu de resterende vragen langslopen in de volgorde van de sprekers. Een deel heb ik al meegenomen in de algemene inleiding. De fractie van de PVV wees erop dat het wetsvoorstel aansluit bij Europese en internationale verdragen en besluiten. Dat klopt. Die regelingen zijn in Nederland namelijk geldend recht. De Nederlandse rechtsorde is een gelaagde rechtsorde. De normen hierin hebben niet alleen een nationale maar ook een Europese en internationale oorsprong. Het internationaal en Europees recht werken rechtstreeks door. Artikel 90 van de Grondwet verplicht de regering om de internationale rechtsorde te bevorderen. Overigens valt ook in de toelichting van het wetsvoorstel te lezen dat het voorstel inspiratie heeft geput uit grondwetten van andere landen. In dit verband zijn specifiek Noorwegen en Finland genoemd.

De fractie van de PVV informeerde ook of de algemene bepaling een extra barrière opwerpt tegen nieuwe wetgeving die haaks zou staan op de democratische rechtsstaat. In dat verband noemde hij de sharia. Er zijn veel mechanismen om te voorkomen dat er wetsvoorstellen kunnen worden ingediend dan wel aanhangig kunnen worden gemaakt bij de Staten-Generaal die haaks staan op de waarden van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Als ze toch zouden worden ingediend, dan is er altijd nog het debat in de Staten-Generaal. Zowel in het voorbereidende stadium als in de debatten zal de algemene bepaling onderdeel kunnen uitmaken van het debat en de beraadslaging. In zoverre vormt zij inderdaad een verzwaring van de bewijslast.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Het is inderdaad zo dat Europese en internationale verdragen doorwerken, maar dat wil nog niet zeggen dat je ze ook als inspiratiebron of beginsel moet gebruiken om deze algemene bepaling te onderbouwen. Dat is wel een heel nadrukkelijke keuze geweest bij de vorming van dit wetsvoorstel. Er is onder andere gerefereerd aan de Raad van Europa. Wat mij betreft is de Raad van Europa niet bepaald een instituut dat qua geloofwaardigheid en principes een voorbeeldfunctie vervult. Dus waarom wordt daar dan toch voor gekozen?

**Minister Ollongren:**

Ik denk dat de heer Van Hattem en ik daarover van mening verschillen. Nogmaals, de Nederlandse rechtsorde is ook onderdeel van de internationale rechtsorde. Wij zijn onderdeel van internationale afspraken, verdragen en instellingen, ook met rechtstreekse werking. Ik vind het niet zo gek — sterker nog, ik vind het eigenlijk normaal — dat we die internationale en Europese context bij de vormgeving hiervan hebben betrokken.

Voorzitter. De heer Lintmeijer heeft zijn vraag net nog een keer herhaald per interruptie. Hij vroeg: zijn er voorbeelden van wat niet zou kunnen op basis van deze nieuwe algemene bepaling? Ik heb zonet een voorbeeld genoemd dat behoorlijk drastisch is; dat geef ik meteen toe. Het zou ook kunnen gaan over voorstellen om belangrijke grondrechten te schrappen. Maar nogmaals, zoals ik net ook al zei, het schrappen van artikel 1, het beperken van de vrijheid van meningsuiting of het aan banden leggen van het kiesrecht zijn allemaal heel vergaande voorstellen die we hier natuurlijk niet een-twee-drie verwachten. Je kunt echter nooit in de toekomst kijken. Desalniettemin zal de algemene bepaling dan een belangrijke functie kunnen vervullen.

De heer Sini van de Partij van de Arbeid wil het wat verbreden. Hij wees op de menselijke waardigheid.

**Mevrouw Bikker (ChristenUnie):**

Toch even, voorzitter, ook omdat het aansluit op een vraag die ik stelde en het antwoord dat de minister net gaf in reactie op de bijdrage van GroenLinks. De minister geeft heel vergaande voorbeelden van grondrechten die geschrapt zouden kunnen worden. Deze algemene bepaling zou dan een waarborgfunctie hebben. Maar als zulke vergaande voorstellen worden overwogen, dan zal iemand of de regering toch altijd in de initiatiefwet schrijven dat ook deze algemene bepaling aan de kant wordt gezet? Daar zit dan toch geen enkel licht meer tussen of een extra drempel? Ik zie niet in hoe die waarborgfunctie werkt. Kan de minister daar nog iets preciezer over zijn?

**Minister Ollongren:**

De vraag lijkt een beetje te hinken op twee gedachten. Eén: is het wel voldoende waarborg? En twee: om het voldoende waarborgend te laten zijn, zou je dan een verzwaarde procedure moeten hebben, zodat dit nadrukkelijker een onderdeel ervan is en moeilijker te wijzigen dan andere onderdelen? Wat betreft dat tweede deel heb ik zonet al betoogd dat de wijzigingsprocedure al behoorlijk zwaar is. Wat betreft het eerste deel van de vraag: we hebben zonet gezegd dat het geen wondermiddel is, maar wel de bewijslast verzwaart, want er zal ook aan de algemene bepaling worden getoetst. De algemene bepaling is een soort paraplu boven de Grondwet. Dat betekent dat de vraag in eerste instantie zal zijn: verhoudt het zich daar goed toe? Vervolgens kan hetzelfde worden betoogd voor de onderdelen van de Grondwet en de uitwerking daarvan, bijvoorbeeld de grondrechten of anderszins. Het is dus niet zo dat het zónder makkelijker zou zijn, maar het omgekeerde is wel te beredeneren, namelijk dat het mét nog iets moeilijker is. Dat is hetgeen ik u hier voorhoud.

**Mevrouw Bikker (ChristenUnie):**

Maar dat neemt niet mijn bezwaar weg dat je in één wetsvoorstel beide kunt aanpassen met dezelfde methodiek en dezelfde verzwaaring. Als iemand iets wil, bijvoorbeeld het afschaffen van artikel 1 of welk artikel dan ook, dan zal hij ook altijd kijken naar die algemene bepaling en dezelfde procedure in een keer doorlopen. Daarom krijg ik niet beet wat dat waarborgen — de Grondwet waarborgt dit — exact voor extra borg geeft.

**Minister Ollongren:**

Dat zou nog vergaander zijn, want dan wil je niet alleen een onderdeel van de Grondwet wijzigen, maar ook de algemene bepaling volgens dezelfde zware procedure in een keer meenemen. Dat betekent dat als dat voorstel de Staten-Generaal al zou bereiken, anderen in dat debat zouden moeten betogen dat dat buitengewoon vergaand is, zoals ik net al zei. Maar ik ben het met u eens: zolang artikel 137 luidt zoals het luidt — daar zou u ook de Grondwet voor moeten wijzigen — is er geen andere mogelijkheid dan de procedure zoals we die kennen.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Ik ben ook nog even op zoek naar de concrete invulling van die waarborgfunctie. Mijn fractie zou juist de andere kant op redenen bij de voorbeelden die genoemd worden. Misschien zijn er ook minder vergaande voorbeelden denkbaar. Ik kan me niet goed voorstellen dat deze Kamer en de Tweede Kamer zo'n algemene bepaling nodig zouden moeten hebben om een dergelijk wijzigingsvoorstel te toetsen aan de grondrechten en aan de democratische rechtsstaat. Ik ben nog steeds op zoek naar de concrete invulling van die waarborgfunctie. Waarom zouden we zo'n algemene bepaling dan nodig hebben?

**Minister Ollongren:**

De voorbeelden die net passeerden zijn ook wel moeilijk voorstelbaar; dat geef ik ook onmiddellijk toe. Ik weet ook niet of het allerbelangrijkste van de algemene bepaling is om heel concrete wijzigingen tegen te houden, maar misschien wil de heer Engels daar zelf nog iets over zeggen. De algemene bepaling heeft natuurlijk ook tot doel om uit te drukken wat Nederland is. Nederland is een democratische rechtsstaat waarin we de grondrechten respecteren; dat staat er dan klip-en-klaar als inleiding in al z'n eenvoud en soberheid. Dat heeft een functie in zichzelf. De waarborgfunctie die net heb beschreven, is niet absoluut, maar wel een soort extra te nemen horde voor het geval dat soort voorstellen zou komen voor te liggen.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Ik ben ook nog steeds zoekende naar de waarborgfunctie die deze bepaling zal bieden boven de waarborgfunctie die bepalingen al bieden vanwege het simpele feit dat ze in de Grondwet staan. Ik zou daar graag wat extra grip op krijgen. U heeft daar in reactie op vragen van de collega's Bikker en Duthler wel antwoord op proberen te geven, maar ik krijg er toch nog niet goed vat op. We kunnen wel praten over heel extreme voorbeelden, bijvoorbeeld het afschaffen van een x-aantal bepalingen van de grondrechten. Dan doemt natuurlijk de vraag op: als dat aan de orde is, dan heeft die algemene bepaling toch ook geen zin? Ik zal eens

proberen om een wat minder extreem voorbeeld naar voren te halen. We hebben tijdens de vorige algehele grondwetsherziening een heel groot stuk van de bepalingen over de rechterlijke macht uit de Grondwet gehaald en aan de gewone wetgever opgedragen. Biedt de bepaling die nu wordt voorgesteld er dan wel een zekere waarborg voor dat dat soort bepalingen over de rechterlijke macht gewoon in de Grondwet blijft staan, of helemaal niet? Voor die extreme voorbeelden geldt a dat we ze niet zien gebeuren en b dat er dan geen extra waarborg van valt te verwachten. Kunnen we die extra waarborg dan wel in dit soort kwesties vinden?

**Minister Ollongren:**

Ik ken natuurlijk niet de specifieke wetgeschiedenis van het voorbeeld dat u noemt, maar ik denk wel dat in algemene zin grondwetswijzigingen en deconstitutionalisering nog steeds mogelijk zijn. Ik kan mij heel goed voorstellen dat daar ook een verschil van mening over zou kunnen zijn. Terwijl de een de algemene bepaling inroept, zal de ander betogen dat de algemene bepaling die grondwetswijziging niet verhindert. Het is wat mij betreft dus niet absoluut. Vandaar misschien ook die extreme voorbeelden, want hoe extremer het voorbeeld, hoe absoluter de toepassing van de algemene bepaling misschien wordt.

**De heer Lintmeijer (GroenLinks):**

In het verlengde daarvan een iets minder extreem voorbeeld. Het is niet in de Grondwet gelegen, maar neem het intrekken van een democratisch instrument via gewone wetgeving. Zou men met een algemene bepaling dan tot een andere afweging komen?

**Minister Ollongren:**

Nou, vanavond heb ik een ander debat in een andere Kamer.

**De heer Lintmeijer (GroenLinks):**

Het voorbeeld is ook niet helemaal willekeurig.

**Minister Ollongren:**

Ik denk dat u daaraan refereert. Dat is natuurlijk alleen het geval bij een wijziging van de Grondwet en niet bij een wijziging van een wet.

**De heer Lintmeijer (GroenLinks):**

Een interessante vraag is natuurlijk of zo'n algemene bepaling in de Grondwet ook een verder toetsend, normerend, legitimerend kader heeft als het gaat om wijzigingen van andere wetgeving waarbij daaraan geraakt wordt, bijvoorbeeld bij het schrappen van een instrument dat de directe democratie zou kunnen bevorderen.

**Minister Ollongren:**

Dit is eigenlijk ook een voorbeeld waarbij je merkt dat er een bepaalde interpretatie aan zou kunnen worden gegeven. Ik zou betogen dat dit ziet op de Grondwet. De normadressaat is ook de grondwetgever. Het genoemde voorbeeld in dit geval — ik zal het expliciteren: het raadgevend referendum — maakt geen deel uit van onze Grondwet. Als deze

algemene bepaling dus nu al onderdeel van de Grondwet was geweest, dan zou dat mijns inziens daarvoor niet uitmaken.

**De heer Lintmeijer (GroenLinks):**

Voorzitter, ten laatste. Het zou verdedigbaar zijn dat je zegt dat een algemene bepaling in de Grondwet ook toeziet op de wijze waarop normale wetgeving tot stand komt. Deelt de minister in het algemeen die opvatting?

**Minister Ollongren:**

Ik heb net gezegd dat de normadressaat van deze algemene bepaling de grondwetgever is. Je kunt je voorstellen dat er bepaalde wetgeving komt die gebaseerd is op de Grondwet en dat er dus een soort indirect verband is. Maar nogmaals, ik zie in de formulering en in het opnemen van deze algemene bepaling niet de beperking die sommigen erin zouden lezen als het gaat over deconstitutionalisering van zaken enerzijds en gewone wetgeving die bij de wetgever ligt en niet bij de grondwetgever anderzijds.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Ik haak daarop aan. Ik had deze vraag ook al gesteld in mijn eerste termijn: hoe beschermt deze algemene bepaling het democratische wetgevingsproces in gevallen zoals bij de intrekking van de Wet op het raadgevend referendum, waarbij wordt afweken van het democratische wetgevingsproces en in één keer andere standaarden worden aangehouden dan normaal gesproken het geval is? Is dat dan niet in strijd met de Grondwet?

**Minister Ollongren:**

De intrekking van de Wet op het raadgevend referendum is niet in strijd met de Grondwet. Het is immers geen onderdeel van de Grondwet. Het is een wet en de wetgever kan die desgewenst intrekken of niet. In dat opzicht kan het dus volgens de huidige formulering van de Grondwet en kan het volgens de nieuwe formulering van de Grondwet als deze algemene bepaling na tweede lezing zou worden opgenomen.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Dat was mijn vraag ook niet. Mijn vraag ging over het democratische wetgevingsproces waarin andere procedures worden gehanteerd dan normaal gesproken het geval is. Biedt een algemene bepaling dan bescherming om het democratische wetgevingsproces te borgen?

**De voorzitter:**

Meneer Engels, aansluitend?

**De heer Engels (D66):**

Ja, even voor de orde van het debat, om goed te kunnen volgen wat de collega bedoelt. Welke procedurele regels in de Grondwet over de kwaliteit en de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces zouden hier dan in het geding zijn? Stel dat er een bepaling zou zijn waarin de democratische rechtsstaat wordt gewaarborgd, op welke bepalingen doelt

u dan? Met welke grondwettelijke bepalingen komen we dan in strijd? Ik wil dan graag dat u ze ook even noemt.

De heer **Van Hattem** (PVV):  
Ik heb het helemaal ... Ik bedoel, met goedkeuring van de voorzitter ...

De **voorzitter**:  
Ja, dat zou ik ook menen. Mijnheer Van Hattem.

De heer **Van Hattem** (PVV):  
Dank u, voorzitter. Ik wil even reageren op de vraag van de heer Engels. Het gaat mij niet om specifieke grondwettelijke bepalingen; het gaat mij om de vraag of zo'n algemene bepaling, als die wordt opgenomen, het democratisch wetgevingsproces beschermt. Ik doel dan niet op specifieke artikelen uit de Grondwet, maar alleen op die algemene bepaling. Biedt die dan bescherming?

De **voorzitter**:  
Ik zie dat u het woord wilt, mijnheer Engels, maar ik vind het toch wat lastig om nu een discussie te krijgen tussen de heer Van Hattem en de heer Engels.

De heer **Engels** (D66):  
Nou ja, het is toch van belang dat wij goed kunnen volgen ...

De **voorzitter**:  
Dat begrijp ik, maar anders moet u dat in de tweede termijn ook even proberen.

De heer **Engels** (D66):  
Maar die heb ik net al met één minuut ingevuld, dus daar kom ik niet ver mee.

De **voorzitter**:  
Nee, twee. Twee minuten.

De heer **Engels** (D66):  
O, twee. Maar u wilt mij de mond snoeren, begrijp ik.

De **voorzitter**:  
Nee, ik wil niet de mond snoeren.

De heer **Engels** (D66):  
Nee, maar dat mag. Dat is uw recht.

De **voorzitter**:  
Nee, maar ik wil nu niet een eindeloos debat tussen de heer Van Hattem en de heer Engels.

De heer **Engels** (D66):  
Ik ga zitten, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**:  
Oké. Gaat u uw gang, mijnheer Van Hattem.

De heer **Van Hattem** (PVV):  
Heel kort nog, voorzitter. Het gaat uiteindelijk om het karakter van de democratische rechtsstaat. Hiermee wordt beoogd om dat te borgen. Dat is wat in die algemene bepaling staat, zo zeg ik in reactie op de heer Engels. De vrijheid van meningsuiting zou hiermee ook geborgd moeten worden, ook voor een senator die het woord wil krijgen.

Minister **Ollongren**:  
Voorzitter. Zal ik ...

De **voorzitter**:  
Ik weet niet of mevrouw Bikker aansluitend iets wil zeggen of dat zij een aparte vraag wil stellen. Dat laatste is het geval. Dan geef ik nu even het woord aan de minister om te beantwoorden.

Minister **Ollongren**:  
De democratische rechtsstaat wordt in de algemene bepaling genoemd en die wordt ook beschermd door de Grondwet als zodanig. Dat is zo en dat blijft zo, maar dat neemt niet weg dat de wetgever bepaalde onderdelen daarvan kan aanpassen, kan wijzigen, kan voorstellen en weer kan innemen zonder daarmee de democratische rechtsstaat of de democratie, zoals het oorspronkelijk door het kabinet was geformuleerd, aan te tasten. Integendeel, soms is onderhoud nodig en soms is ook versterking nodig. Ik begrijp heel goed dat de heer Van Hattem daar een bepaalde uitleg aan geeft, maar goed, daar moet dan publiek breed draagvlak voor zijn.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):  
Ik kom nog heel even terug op de beantwoording van de vragen van de heer Lintmeijer. De minister zegt dat dit met name bij grondwetswijzigingen toch een extra waarborg is, maar mijn fractie heeft het telkens zo begrepen dat juist deze bepaling ook een waarborg is voor de wetgever in formele zin. Wij hebben hier allen trouw gezworen of beloofd aan de Grondwet. Juist in dat opzicht denk ik dat deze bepaling meerwaarde heeft. Mijn zoektocht is in hoeverre dat geldt ten aanzien van de grondwetsbepalingen. Ik hoorde de minister zich alleen op de Grondwet focussen. Heb ik haar wel goed verstaan dat juist de formele wetgever uiteindelijk de normadressaat is van deze bepaling?

Minister **Ollongren**:  
Je zou kunnen zeggen dat de normadressaat de grondwetgever is, waarbij je "grond" tussen haken zou kunnen lezen. Als ik daarmee een helderder antwoord geef, dan doe ik dat graag.

**De voorzitter:**

De heer Van Hattem nog een keer op dit punt.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Heel kort, voorzitter. Het punt is nu juist dat het gaat om het waarborgen van de democratische rechtsstaat. Ik hoorde net in de beantwoording van de minister dat het de bedoeling is om de democratische rechtsstaat te waarborgen, maar dat als het nodig is, toch kan worden afgeweken et cetera. Wat levert deze algemene bepaling nu concreet op? Wat voegt deze nu echt toe? Zoals de minister deze uitlegt, zit daar zo veel speelruimte in en is de uitleg daarvan zo breed dat het eigenlijk bij voorbaat een dode letter is.

**Minister Ollongren:**

Het is een algemene bepaling, zoals ik zonet heb betoogd. Het is geen artikel in de Grondwet, maar een algemene bepaling die voortgaat op alle andere artikelen die in de Grondwet staan. Het is een algemene bepaling die twee wezenlijke aspecten van de Grondwet en van onze samenleving weergeeft, namelijk dat we een democratische rechtsstaat zijn en dat we grondrechten hebben in dit land. Dat vind ik een wezenlijke toevoeging, ook als je daar niet per se concrete maatregelen aan kunt ophangen.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Bijsterveld. Dit lijkt mij op dit moment de laatste interruptie op dit punt, want dan kan de minister verdergaan met haar betoog.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Ik vind het toch wel belangrijk om dit even op te helderen. De minister heeft tot nu toe steeds gezegd dat de grondwetgever de enige normadressaat is en dat de bepaling zich nadrukkelijk niet richt op de wetgever. Nu hoor ik de minister zeggen dat we het woordje "grond" ook tussen haakjes kunnen zetten omdat het zich toch tot de wetgever richt. Mijn vraag is of de bepaling zich nu exclusief richt tot de grondwetgever of tot de grondwetgever en de gewone wetgever. Dat is van wezenlijk belang voor het antwoord op een aantal vragen die hier zijn gesteld.

**Minister Ollongren:**

Het is heel goed dat mevrouw Van Bijsterveld daar nog even op doorvraagt. De normadressaat is primair de grondwetgever. Die zal de interpretatieve functie uitoefenen bij de totstandkoming van nieuwe grondwetgeving. Maar ook de wetgever zal bij voorbereiding van nieuwe wetgeving ervoor moeten zorgen dat de waarborgfunctie van de Grondwet wordt gerespecteerd, bijvoorbeeld waar het gaat om het naleven van de grondrechten. Tot slot merk ik op — ik kom straks nog op artikel 120 — dat ook de rechter enige rol kan spelen bij de toepassing en interpretatie van de algemene bepaling. Dat is alleen niet heel erg voor de hand liggend. Omdat er van verschillende kanten hiernaar wordt gevraagd, hecht ik eraan om het specifiek te maken. Primair is het de grondwetgever. De wetgever zal er rekening mee moeten houden. De rechter zal — dit ligt dus niet erg voor de hand — voor zover hij regelgeving zal toetsen, natuurlijk eerder te rade gaan bij concrete bepalingen dan bij de algemene bepaling.

**De voorzitter:**

Ik geef toch nog even het woord aan mevrouw Duthler en dan nog even aan mevrouw Van Bijsterveld.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

De woorden "primair" en "secundair" suggereren dat er een hiërarchie is tussen de formele wetgever en de grondwetgever. Een van de opdrachten die wij hier hebben in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer is dat wij wetten toetsen op hun rechtsstatelijkheid. Daar horen de grondrechten uitdrukkelijk bij. Bedoelt de minister dat er inderdaad een hiërarchie bestaat tussen die verschillende rollen of dat zij gelijk zijn?

**Minister Ollongren:**

Nee, ik bedoel precies wat ik heb gezegd, namelijk dat het primair gericht is op de grondwetgever. Misschien heb ik het zelf veroorzaakt door het woord "primair" te gebruiken, maar ik heb willen aangeven dat de wetgever er bij de voorbereiding van bepaalde wetgevingsprocessen mee in aanraking kan komen. De waarborgfunctie van de Grondwet moet immers worden gerespecteerd.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Het wordt mij nu inderdaad helemaal niet helder. De minister heeft eerst in het debat vastgesteld dat de normadressaat exclusief de grondwetgever is. Nu horen we dat het primair de grondwetgever is, maar dat we daarbij "grond" ook tussen haakjes kunnen zetten, dus dat het ook de wetgever is. Het zou zelfs ook om de rechter gaan. Dat dit heel uitzonderlijke gevallen betreft, zou ik toch wel wagen te betwijfelen. Immers, grondwettigheid komt in rechtspraak natuurlijk ook als het niet om formele wetgeving gaat aan de orde. Mijn vraag is: richt de bepaling zich nu primair tot de grondwetgever, maar ook tot de wetgever en ook tot de rechter? Als dat zo is, constateer ik dat de minister duidelijk afstand neemt van hetgeen in de stukken staat. We hebben dan hier dus te maken met een interpretatiewijziging ten opzichte van hetgeen in de stukken is neergelegd.

**Minister Ollongren:**

Het is niet mijn bedoeling om afstand te nemen van hetgeen in de stukken is neergelegd. Mijn bedoeling is om antwoord te geven op uw vragen in lijn met hetgeen daar tot nu toe over gewisseld is, ook in antwoord op schriftelijke vragen.

**De voorzitter:**

Mevrouw Van Bijsterveld, tot slot op dit punt.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Dit is wel belangrijk. Nu horen we dat er geen afstand is genomen van de stukken, maar betekent dit dat de minister terugtrekt wat zij net heeft gezegd over de primaire normadressaat en secundair de wetgever en de rechter? Of trekt zij dat niet terug? Zo niet, dan zit er licht tussen de schriftelijke beantwoording en deze behandeling.

**Minister Ollongren:**

Het allerbelangrijkste lijkt mij dat ik dat zo meteen tussen de eerste en de tweede termijn eventjes even precies opzoek om te voorkomen dat er verwarring over zou kunnen ontstaan, want dat is niet de intentie van de beantwoording.

Voorzitter, als u het goed vindt, ga ik door met de beantwoording. Ik denk dat ik was gebleven bij de heer Sini van de Partij van de Arbeid, die vroeg naar de menselijke waardigheid. De menselijke waardigheid is natuurlijk een belangrijk onderdeel van kernwaarden die ten grondslag liggen aan onze grondrechten. De algemene bepaling beoogt niet aan de genoemde drie elementen uitwerking te geven, maar wel om uitdrukking te geven aan de essentialia en de beginselen daarvan. Dat is te vatten in de term "grondrechten". Voor de formulering daarvan is dus aansluiting gezocht bij ten eerste het sobere karakter van de Grondwet, waar we al vaker over spraken, en ten tweede bij internationale formuleringen.

**De heer Sini (PvdA):**

U had het over het feit dat het kabinet in zijn programma een paar keer het woord "Grondwet" gebruikt. Het gaat ook om de rol van de Grondwet in de samenleving. De toevoeging van "de overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid" is echt essentieel als het gaat om de educatieve functie die u beoogt met de Grondwet. U geeft daarmee een helder instrument in handen van onderwijzers en maatschappelijke organisaties. Bovendien kan dit ook de normativiteit vergroten. Het gaat dus om de overheid, die de menselijke waardigheid eerbiedigt en waarborgt. Dat kan ten goede komen aan de wisselwerking tussen aan de ene kant overheid en overheidsdiensten en de burgers aan de andere kant.

**Minister Ollongren:**

Ik ben het met de heer Sini eens dat de menselijke waardigheid een belangrijke kernwaarde is in Nederland en dat die een kernwaarde is die mede ten grondslag ligt aan de grondrechten. Ik heb hem en anderen horen betogen dat het wat uitbundiger geformuleerd had mogen worden om dit soort dingen te expliciteren. Ik heb anderen ook weer horen betogen dat dit zich minder goed verhoudt met het sobere karakter van onze Grondwet. Volgens mij zijn we het op de inhoud van de betekenis van die grondrechten niet oneens. Integendeel. Mijn stelling is dat het niet nodig is om dat verder uit te werken omdat je daarmee allerlei andere belangrijke kernwaarden ook zou moeten benoemen.

**De heer Köhler (SP):**

Ik heb een vraag over hetzelfde punt. Ik kan het toch niet helemaal volgen. De minister zegt dat de menselijke waardigheid eigenlijk een kernwaarde is die ten grondslag ligt aan de grondrechten. Dat ben ik erg met haar eens. Vervolgens zegt ze dat die niet in de algemene bepaling hoeft te staan, terwijl ik denk dat die algemene bepaling juist een soort koepelbepaling is. Net als het begrip "democratische rechtsstaat" verderop overal in de Grondwet wordt uitgewerkt, wordt in die algemene bepaling dan gezegd dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Volgens dezelfde redenering zou de waarde van de menselijke waardigheid, die ten grondslag ligt aan het waarborgen van de grondrechten die verderop in de Grondwet voorko-

men, toch juist in de algemene bepaling benoemd moeten worden? Dat is ook de lijn van het rapport-Thomassen. Eigenlijk begrijp ik niet op basis van welke redenering u daarvan af wilt wijken.

**Minister Ollongren:**

De SP heeft ook andere voorbeelden genoemd. Ik dacht dat u het had over de eerbiediging van het familierecht en ook over foltering en onmenselijke behandelingen. We zijn het natuurlijk eens over het belang daarvan. Maar het voorstel expliciteert de beginselen van de democratische rechtsstaat en de grondrechten en de waarborgfunctie van de Grondwet, waar we het net over hebben gehad. Ik denk dat met dit voorstel een balans is gezocht en wat mij betreft ook is gevonden tussen het verstevigen van de institutionele, organisatorische en waarborgfunctie van de Grondwet enerzijds en het sobere karakter van de Grondwet anderzijds. De bepaling biedt alle ruimte voor verschillende specifieke invullingen in ons constitutionele bestel, ook op het punt van de menselijke waardigheid en de andere voorbeelden die zonet zijn genoemd. Door een niet-uitgewerkte formulering wordt ook vermeden dat de verhouding tussen rechter en wetgever mogelijk anders zou veranderen. Ik hoop dat ik daarmee een antwoord heb gegeven op de gestelde vraag.

Dan kom ik terug bij het beantwoorden van de gestelde vragen in de volgorde waarin ik net was begonnen. De fractie van de VVD vroeg naar de kwestie van het toetsingsverbod in artikel 120. Ik meen dat die vraag vorige week ook even aan de orde was. Ik heb zonet betoogd dat de algemene bepaling een eigen doelstelling, meerwaarde en juridisch gevolg heeft. We weten allemaal dat het opheffen van het toetsingsverbod in artikel 120 een grondwetswijziging zou vereisen. We weten ook dat een voorstel daartoe al langere tijd in de Tweede Kamer ligt. Ik heb dat vorige week ook even gememoreerd. Het kabinet zou zich pas over de inhoud daarvan uitlaten als er een voortzetting zou zijn van de plenaire behandeling. Naar oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State moet het voorstel geacht zijn te vervallen, maar is het uiteindelijk aan de Tweede Kamer om te beslissen of zij dit oordeel overneemt.

Er zijn een aantal vragen gesteld over het legaliteitsbeginsel.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Ik wil het nog even hebben over het mogelijk afschaffen van het toetsingsverbod. Dat scheelt straks in de tweede termijn. We hadden het net over het toetsen door de grondwetgever en/of de gewone wetgever. Stel nu dat het toetsingsverbod inderdaad wordt afgeschaft. Mag de rechter wetten dan ook toetsen aan deze algemene bepaling, mocht die erdoor komen?

**Minister Ollongren:**

Volgens mij hebben we allemaal ooit geleerd dat we als dan vragen het liefst niet beantwoorden, maar ik begrijp de vraag natuurlijk. Ik heb net betoogd dat het nu niet in de rede ligt dat die wijziging er komt, omdat het voorstel daartoe eigenlijk stilligt. Mocht zo'n voorstel er wel komen en mocht de Grondwet op dat punt gewijzigd worden, dan zou wat mevrouw Duthler vraagt misschien actueel kunnen zijn. Maar ik vind het lastig om daar nu op vooruit te lopen.



De heer **Köhler** (SP):

Ik begrijp nu dat het antwoord op vragen over de constitutionele toetsing en het toetsingsverbod hiermee in zijn geheel gegeven is. Als dat zo is, zou ik de minister toch willen vragen om mijn vraag daarover nog te beantwoorden. Mijn vraag ging helemaal voorbij aan het wetsvoorstel-Halsema. U heeft mijn vraag inmiddels voor zich, denk ik. Als dat niet zo is, zal ik hem nog een keer stellen. Dan kunt u hem ook beantwoorden.

Minister **Ollongren**:

Graag.

De heer **Köhler** (SP):

Vindt de minister ook niet dat het waarborgkarakter van de grondrechten in de Grondwet beter gediend zou zijn als het toetsingsverbod zou worden opgeheven, met name wat betreft de grondrechten?

Minister **Ollongren**:

U stelt — weliswaar met een heel andere aanvliegroute, en ook met een andere intentie, denk ik — toch ook een "wat als"-vraag. Er is van mijn kant nu geen voorstel. Er ligt een voorstel in de Tweede Kamer. We weten wat het oordeel van de Raad van State daarover is. Ik vind dat ik moet afwachten wat het oordeel van de Tweede Kamer is. Maar de Raad van State zegt dat het voorstel geacht moet zijn te vervallen. Daarmee ligt hier niet zo'n voorstel voor. Ik vind het dus lastig om een antwoord te geven op deze als-dan-vraag.

De **voorzitter**:

Meneer Köhler, het lijkt mij verstandig om dit pad niet heel ver te bewandelen. U kunt nog een vervolgvraag stellen, maar we hebben het niet over het afschaffen van het verbod op toetsing door de rechter aan de Grondwet.

De heer **Köhler** (SP):

Nee, dat staat niet op de agenda, maar mijn vraag ligt in het verlengde van het advies van de commissie-Thomassen, die duidelijk en uitgebreid motiveert waarom het bij zo'n algemene bepaling ook goed zou zijn om het toetsingsverbod op het punt van de grondrechten op te heffen. Mijn vraag was waarom dat deel van het voorstel niet door de regering is overgenomen. De minister kan wel zeggen dat er van andere kanten nu geen voorstel ligt, maar dat is de vraag niet, althans dat is mijn vraag niet. Mijn vraag is: waarom komt de regering met een voorstel waar ze geen consequenties uit trekt? Dat moet door de regering zijn afgewogen. Zij moet bewust hebben gezegd: wij nemen die ene zin van de commissie-Thomassen wel op, althans in een andere variant, maar het gevolg dat daar volgens hen aan gegeven zou moeten worden, willen wij niet. Mijn vraag is: waarom wil de regering dat niet?

Minister **Ollongren**:

Ik zei in het begin al dat dit voorstel een heel lange geschiedenis kent, die onder andere begint bij de staatscommissie van destijds. Nadien is er veel gewisseld tussen verschillende Kamers en verschillende kabinetten. Dat is

uiteindelijk uitgemond in het aannemen van de motie-Engels. Wat de motie-Engels beoogde, is wat nu voorligt. Al het andere wat de staatscommissie destijds heeft beoogd, is toen voorzien van een reactie van het kabinet en is daarmee afgedaan. Dit is dus het restant daarvan. We zijn nu in afwachting van de uitkomsten van een nieuwe staatscommissie, de staatscommissie parlementair stelsel, die er eind dit jaar zullen zijn. Die zullen ongetwijfeld weer aanleiding geven tot discussies, voorstellen en reacties. Dan kom ik hier heel graag weer terug om ook hierover te spreken, mocht dit daar onderdeel van uitmaken.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik kom nog even terug op de vraag van mevrouw Duthler. Die werd wat snel afgedaan als zijnde een als-danvraag en daarmee buiten de orde. Het gaat hier niet om de vraag of toetsing van wetten aan de Grondwet in zijn algemeenheid wel of niet wenselijk is. De vraag was: mocht die toetsing mogelijk zijn, betekent dat dan dat er ook aan deze bepaling getoetst kan worden? Dat is niet zomaar een als-danvraag, maar een wezenlijke vraag om een beetje vat te krijgen op het karakter, de betekenis en de normerende kracht van de bepaling waar wij straks over moeten stemmen. Ik ben zelf dus ook heel benieuwd naar het antwoord van de minister daarop.

Minister **Ollongren**:

Laat ik dan toezeggen dat ik daar in tweede termijn nog op terugkom, net zoals ik de vraag die zonet gesteld werd over de waarborgfunctie ook graag herneem, nadat ik een en ander getoetst heb aan de schriftelijke beantwoording en aan stukken die ten grondslag liggen aan het debat. Ik kom daar straks dus graag op terug.

Voorzitter. Nog een paar vragen, nog vijf of zes om precies te zijn. De fracties van CDA en SP, en wellicht ook nog anderen, vroegen naar het legaliteitsbeginsel. Ik denk dat we met de voorgestelde algemene bepaling en de sobere regeling, zoals ik zonet heb betoogd, tegemoetkomen aan wat sommige partijen hier hebben gezegd. Daarbij past niet de afzonderlijke vermelding van het legaliteitsbeginsel als kenmerk van het rechtsstaatbeginsel. Het opnemen van meer deelelementen van de democratische rechtsstaat of van verwante constitutionele rechtsbeginselen roept bovendien al snel de vraag op naar afbakeningscriteria, en de vraag of er niet nog andere elementen zijn die vermelding verdienen. Daarbij komt dat er tal van bepalingen in de Grondwet staan waaruit het belang van het legaliteitsbeginsel kan worden afgeleid. Ik noem de bepaling over het wetgevingsproces, de beperkingsclausules bij grondrechten, en het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel dat is opgenomen in artikel 16 van de Grondwet.

De heer Schalk van de SGP vroeg hoe het kabinet invulling wenst te geven aan de twee criteria voor grondwetswijziging, waarover we ook vorige week even debatteerden: dringende maatschappelijke behoefte, dus de noodzaak, en de constitutionele rijpheid. Zoals vorige week betoogd: het is belangrijk dat er sprake is van een dringende maatschappelijke noodzaak om de Grondwet aan te passen. Gelet op de achtergrond van de wijzigingsprocedure, op de institutioneel-organisatorische functie en de waarborgfunctie en op het open en sobere karakter van de Grondwet dienen wijzigingen van de Grondwet voornamelijk tot

beslechting van langer lopende, ook politieke, discussies en thema's. Aanpassingen moeten voortvloeien uit ontwikkelingen die reeds in bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd dan wel in andere zin breed door de samenleving worden gedragen.

De heer Schalk vroeg ook waarom er niet meer elementen worden genoemd in de algemene bepaling. Ik heb er zonet al wat over gezegd, maar hij vroeg er nog specifiek naar. Hij noemde het element van de constitutionele monarchie. Ik heb het net al gezegd: vanwege dat kort en sober. En wat betreft de constitutionele monarchie hoeft het ook niet. Dat verandert helemaal niets aan onze bepalingen daarover.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik kom even terug op de opmerking hiervoor, over het theemaatje "constitutionele rijpheid". Daar hebben we vorige week inderdaad even over gesproken. U gaf zelf aan dat dat gaat over een maatschappelijk debat dat zich langzaam maar zeker vertaalt in een wens of initiatief tot grondwetswijziging. U verwees daarbij naar ons gezamenlijke beoordelingsvermogen. Maar nu ik de discussie van vanmiddag hoor, vraag ik me af: is dit dan constitutionele rijpheid, als we nog zo aan het nadenken zijn over bijvoorbeeld de vraag of het nou de grondwetgever, de wetgever of zelfs de rechter is? Is dat al helemaal gerijpt voor uw gevoel?

Minister **Ollongren**:

Het proces als zodanig is misschien ook onderdeel van die rijping. We hebben nu de eerste lezing. Ik stel het erg op prijs dat dit soort indringende vragen worden gesteld. Ik denk ook dat het heel goed is dat dat onderdeel is van het proces. De vraag is of het uw interpretatie is, namelijk dat het bij u twijfels oproept over de algemene bepaling als zodanig. Of is het meer het volgende? Er zijn vragen, en die moeten natuurlijk worden beantwoord. Er zijn aan de ene kant opvattingen over misschien wat meer uitbundigheid, wat meer explicitering in de algemene bepaling, en er is aan de andere kant de wens om het juist kort maar krachtig te houden. Dat hoeft op zich uiteindelijk niks af te doen aan de algemene bepaling die voorligt. Maar dat is uiteraard aan de Kamer. Ik zou dus zeggen: de behandeling als zodanig is ook onderdeel van het constitutioneel rijp worden van de voorstellen.

Voorzitter, over de constitutionele monarchie heb ik al voldoende gezegd. Die past hier goed binnen. Daar hoeven we geen afzonderlijke teksten over op te nemen.

Mevrouw Bikker van de ChristenUnie vroeg meer in algemene zin naar maatregelen die het kabinet neemt om de democratie te versterken. Ze vroeg ook wat dit voorstel dan betekent voor de versterking van de democratie. Ik denk niet dat deze algemene bepaling direct leidt tot een meer materieel democratiebegrip, met allerlei mogelijke gevolgen. De bepaling is algemeen, zoals gezegd. Daaruit kan niet een bepaald concept van "democratie" worden afgeleid. Dat niet, maar in het regeerakkoord, waarnaar ik ook nu weer mag verwijzen, staat wel dat het kabinet wil dat onze democratische rechtsstaat weerbaarder wordt gemaakt tegen radicale antidemocratische krachten. Ook daar vroeg mevrouw Bikker naar. Op basis van die afspraak in het regeerakkoord komt het kabinet met voorstellen. Dat ligt

bij mijn collega van J en V; hij is daarmee bezig. Ook de Eerste Kamer kan die voorstellen uiteraard tegemoetzien.

Ik kom nu op de Grondwet zelf. Ik heb al eerder betoogd dat de Grondwet een levend document is. De Grondwet wordt zo nu en dan aangepast, bijgesteld. Dit is al de tweede keer in twee weken dat wij hier spreken over een grondwetswijziging. Er zijn nu elf voorstellen tot wijziging van de Grondwet aanhangig bij de Staten-Generaal: vier van de regering en zeven van de Kamer. Eén daarvan is deze, over de algemene bepaling. Vorige week hadden we het voorstel tot het opnemen van het recht van een eerlijk proces. Op 11 juli vorig jaar hebt u, overigens unaniem, ingestemd met de uitbreiding van de grondwettelijke bescherming van communicatie. Dit voorstel wacht op de tweede lezing. En er was een voorstel strekkende tot het opnemen van een bepaling over de Nederlandse taal. Maar dat wordt ingetrokken. Zonet heb ik al gezegd dat we in afwachting zijn van de uitkomsten van het onderzoek van de staatscommissie parlementair stelsel en dat ik niet uitsluit dat dat leidt tot voorstellen die de Grondwet raken.

Voorzitter, daarmee kom ik aan het einde van mijn eerste termijn. Ik heb daarin toegezegd dat ik in tweede termijn nog op een punt terugkom.

De **voorzitter**:

Dank u wel. We zijn nu toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Van Hattem.



De heer **Van Hattem** (PVV):

Dank u, voorzitter. Het ging bij de minister ietsje sneller dan ik had verwacht, dus ik heb nog niet alle vragen geïnventariseerd die nog openstonden.

Ik noem nog wel de vraag over het waarborgen van het pluralistische karakter. Als we in een democratisch proces zitten en er bepaalde voorkeuren van de kiezers zijn, hoe gaat de minister die dan waarborgen met deze bepaling? Is daar een idee bij? Er wordt wel gesteld dat het pluralistische karakter ermee wordt gewaarborgd, maar er zit eigenlijk maar heel weinig idee achter van hoe dat dan in de praktijk het geval zou zijn. Dat geldt ook voor de vrijheid van meningsuiting.

Ik heb nog een heel specifieke vraag gesteld over de lezing van de minister. Ze refereerde daarin aan dit wetsvoorstel, maar daaraan voorafgaand deed ze heel specifieke uitlatingen over wat zij "populisten" noemt. Ik wil wel weten wat het gevolg van dit wetsvoorstel is voor populistten, als het zijn beslag krijgt. Wat is de betekenis van deze woorden als dit met elkaar in verband kan worden gebracht, gelet op de speech van de minister?

Tot slot. Er werd net gerefereerd aan voorbeelden van situaties waarop het van toepassing zou zijn. Ik wil nog een voorbeeld schetsen waarover ik me toch echt wel zorgen maak. We hebben in de afgelopen vijftien jaar een proces gezien met een voorstel om tot een Europese grondwet te komen. Die is er uiteindelijk dankzij een referendum niet in die vorm gekomen, maar is er uiteindelijk wel met een Lisabonverdrag ingefietst. Maar dat brengt ons wel op de

volgende vraag. Kunnen we met een dergelijke algemene bepaling voorkomen dat we ons nationale zelfbeschikkingsrecht, het nationale zelfbeschikkingsrecht van de democratische rechtsstaat die we als Nederland met deze algemene bepaling beogen te zijn, overdragen aan een orgaan dat in wezen geen echte democratische rechtsstaat is? De Europese Unie, met ongekozen Eurocommissarissen en een ongekozen voorzitter, is namelijk geen echte democratische rechtsstaat. Althans, ze voldoet wat mij betreft niet aan de kenmerken die daarvoor zouden moeten gelden. Kunnen we met de algemene bepaling voorkomen dat die overdracht plaatsvindt en we straks opgezadeld zitten met nog meer Europees-grondwettelijke vereisten in plaats van onze eigen, nationale Grondwet?

Tot zover, voorzitter.

**De voorzitter:**

Dank u wel, meneer Van Hattem. Ik geef het woord aan de heer Engels.



**De heer Engels (D66):**

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor haar reactie. Ik heb haar twee dingen gevraagd. Ik vroeg haar om nog even iets meer te duiden wat wordt bedoeld met "de Grondwet als normadressaat". En ik vroeg naar de formulering van de betreffende bepaling. Wat betreft de formulering heb ik twee belangrijke elementen gehoord. Ook in de ogen van de regering blijft de formulering — wat je daar verder ook van vindt; mijn fractie vindt daar ook wat van — in wezen de intentie achter de motie uitdrukken, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De regering bevestigt nadrukkelijk dat de formulering die nu gebruikt is, die intentie blijkbaar uitdrukt. Overigens is er nog een tweede argument, dat mij ook wel aansprak, namelijk dat de formulering zoals die dankzij de Tweede Kamer nu luidt, aansluit bij de volgorde van de hoofdstukken in de Grondwet. Ik moet eerlijk zeggen dat ik daar geen weerwoord op heb, want dat is zo. Ik kan daar alleen om die reden mee instemmen, omdat onze Grondwet in het eerste hoofdstuk niet zoals vroeger begint met de Koning en dan pas vervolgt met het parlement, maar begint met de burgers, namelijk met de grondrechten. Dat argument heb ik niet zelf verzonnen, maar is in ieder geval op mij buitengewoon overtuigend overgekomen. Ik zal dat graag meenemen naar de fractie.

Voorzitter, dan mijn tweede punt: de Grondwet als normadressaat. Het is duidelijk: dat betekent een opdracht aan de grondwetgever. Er is een hele discussie ontstaan: hoe moeten we dat nu duiden en wat is de rol van de wetgever en de rechter daarin? Ik zou de minister willen vragen of zij zich kan vinden in deze uitleg binnen die discussie, uitgaande van het feit dat met de voorgestelde bepaling primair een opdracht aan de grondwetgever is gegeven. In het licht van het feit dat wij in het staatsrecht een normenhiërarchie hebben, die de verhouding tussen de Grondwet en de wet inderdaad hiërarchisch duidt, betekent dit naar mijn oordeel dat zowel de wetgever als de rechter en alles wat daarachter zit, niet in strijd met de Grondwet kan handelen. Dat betekent dus ook dat de wetgever zich in zijn activiteiten moet houden aan de grenzen van de Grondwet en daar niet mee in strijd kan zijn. De complicatie die wij in ons staatsrecht hebben, namelijk dat de wetgever dat zelf

toetst vanwege de afwezigheid van constitutionele toetsing door de rechter, ontslaat de wetgever niet van die plicht. Zoals ik het zie, betekent dit dus dat deze bepaling voor de wetgever van buitengewoon groot belang is: hij zal daar rekening mee moeten houden, anders wordt hij daar misschien op aangesproken.

Datzelfde geldt voor de rechter. Ook de rechter heeft te maken met normenhiërarchie. Hij is in het kader van de rechtmatigheidstoetsing gehouden lagere regels te toetsen aan hogere. Als constitutionele toetsing zou worden ingevoerd, maakt dat het niet anders. Ook dan zal ook de rechter wetten moeten toetsen aan de Grondwet. Dat zal wat mij betreft dan impliciet moeten zijn — ik vraag de minister of zij kan instemmen met deze interpretatie — inclusief de algemene bepaling. Overigens is het dan maar goed dat het wetsvoorstel-Halsema misschien nooit meer zal worden ingevoerd, omdat die algemene bepaling daar niet in staat, dus dan zou die al zijn uitgezonderd. Misschien kunnen we daar dus nog wat mee doen.

Met andere woorden, ik vraag de minister nadrukkelijk of mijn interpretatie van de verhouding tussen de Grondwet en de wet en dus ook de verhouding tussen de grondwetgever en wetgever in het kader van de zinsnede dat de normadressaat de grondwetgever is, voor de regering acceptabel is.

Dank u wel, mevrouw de voorzitter.

**De voorzitter:**

Dank u wel, meneer Engels. Ik geef het woord aan de heer Lintmeijer.



**De heer Lintmeijer (GroenLinks):**

Voorzitter, dank u wel. Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik begin met het punt van de wijze waarop dit wetsvoorstel nu precies is geformuleerd: zijn dit de negen woorden die het zouden moeten zijn? Mijn fractie kan er wel mee leven. We kunnen ons voorstellen dat er ook allerlei andere formuleringen mogelijk zijn, maar door de begrippen "grondrechten" en "democratische rechtsstaat" op te nemen, kun je heel veel afdekken in die beperkte woordenschat. Daar zullen wij dus geen punt van maken.

De werking van de wet in het dagelijks handelen is een ander punt. Natuurlijk heeft de heer Engels gelijk dat er een hiërarchie is tussen de Grondwet en de gewone wetgeving, waardoor ook de grondwetgever met die hiërarchie te maken heeft. Omdat we ook spreken over een normatief kader, blijft dat toch open voor veel interpretatie, niet in juridische zin, maar wel in normatieve zin. Daar blijft mijn fractie toch wat tegen aanhikken. Welk normatief kader zetten wij nou neer voor onszelf? Is dat nou scherper door deze algemene bepaling, of doet die er feitelijk niet toe omdat die normen toch al verweven zijn in ons denken en handelen als wetgever, even los van de juridische betekenis daarvan? Dit zou mijn interpretatie zijn: als je een normatief kader in de vorm van een algemene bepaling in de Grondwet opneemt, is dat ook een afwegingsmoment voor de wetgever op het moment dat hij gewone, andere wetgeving voorstelt of wil wijzigen. Het is dan aan elk onderdeel van de wetgever om te bekijken hoe die afweging uitpakt en zich daar een oordeel over te vormen. Dat zouden wij niet

willen wegstrepen. Graag krijg ik hierop nog een reflectie van de minister.

We nemen de antwoorden mee en overleggen in onze fractie hoe we met dit wetsvoorstel omgaan.

Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dank u wel, meneer Lintmeijer. Ik geef het woord aan de heer Sini.

**De heer Sini (PvdA):**

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor haar antwoorden. Mijn fractie blijft erbij dat de formulering "De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten" versterkt zou kunnen worden door de aanvulling die de staatscommissie heeft meegegeven: de overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid. Dit kan, wat ons betreft, een positieve invloed hebben op het normatieve karakter van de algemene bepaling. Het kan ook van positieve invloed zijn op de educatieve functie van de Grondwet in onze samenleving. De minister stelt voortdurend dat die aanvulling zich niet verdraagt met het sobere karakter van de Grondwet. Wij zijn daarvan niet overtuigd. We blijven erbij dat het niet echt opweegt tegen het belang van die algemene bepaling als het gaat om de normativiteit en bijvoorbeeld de versterking van de bejegening van burgers door de overheid en door overheidsdiensten. Ik ga naar mijn fractie terug en we komen graag met ons standpunt naar de Kamer.

Ik heb nog iets gemist, maar misschien heb ik dat niet gehoord. Misschien kan de minister nog ingaan op de zienswijze van het College voor de Rechten van de Mens en de Raad van State ten aanzien van de normatieve werking van deze algemene bepaling.

Dank u zeer.

**De voorzitter:**

Dank u wel, meneer Sini. Ik geef het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Voorzitter, dank u wel. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Desondanks heeft het interessante debat toch ook weer wat vragen opgeroepen over de interpretatie. Daarom zou ik graag kort nog een zevental vragen willen voorleggen die wel van belang zijn om te zorgen dat we niet met verschillende interpretaties zitten.

De eerste vraag: richt de voorgestelde bepaling zich nu exclusief tot de grondwetgever of ook tot de wetgever en de rechter, secundair, tertiair of hoe dan ook? Dat laatste doet er niet zo veel toe, maar richt die bepaling zich alleen tot de grondwetgever of ook tot andere instanties? De tweede vraag: is de bepaling voor de burger rechtstreeks afdwingbaar, uiteraard met inachtneming van het huidige toetsingsverbod? Dat hangt natuurlijk weer samen met de vraag welke betekenis de bepaling heeft voor de wetgever

of de rechter. De derde vraag: als de bepaling een kaderbepaling is voor de grondwetgever zelf, betekent dat dan dat daarmee de elementen van de democratische rechtsstaat nu als een vervolgstap in de Grondwet moeten worden opgenomen? Ik denk dan bijvoorbeeld aan de machtscheiding, die slechts gedeeltelijk of beperkt in de Grondwet staat, en aan het legaliteitsbeginsel, waar we het ook over hebben gehad. Bevat het dus ook een zekere opdracht aan de Grondwet of helemaal niet? De minister heeft een paar keer gezegd dat de bepaling ook normatieve betekenis heeft, dus niet alleen maar symbolische betekenis. Als de bepaling niet alleen slechts als symbool of beginsel geldt, maar ook normatieve betekenis heeft — een soort self executing bepaling, zou je dan eigenlijk kunnen zeggen — betekent dat dan dat het legaliteitsbeginsel in de volle breedte geldt als deze bepaling dat de grondrechten en de democratische rechtsstaat gewaarborgd worden, straks kracht van wet krijgt? Want dat is een onderdeel van de democratische rechtsstaat. Komen bijvoorbeeld extern werkende, zelfstandige AMvB's dan in strijd met de Grondwet, of betekent het dat helemaal niet? Welke consequenties heeft dat dan voor onze opvatting over de machtscheiding? Als het normatieve betekenis heeft, zijn daarmee de verschillende elementen die in de schriftelijke behandeling worden genoemd ook gecodificeerd of niet?

Mijn vijfde vraag. De minister heeft de nadruk gelegd op het sobere karakter van de Grondwet. Dat sobere karakter verzet zich niet tegen de opnemings van een bepaling dat de grondrechten en de democratische rechtsstaat gewaarborgd worden. Dat is een beetje een pleonastische bepaling, zoals we al hebben vastgesteld. Het sobere karakter verzet zich daar niet tegen, maar het verzet zich er wel tegen dat er nog drie andere worden opgenomen die inderdaad, net als de grondrechten, evenzeer van belang zijn voor de democratische rechtsstaat. Mijn vraag is waar de grens ligt. Zou nog een bepaling het sobere karakter van de Grondwet geweld aandoen of niet?

Dan mijn zesde vraag. We hebben de afgelopen tijd veel wetgeving aan de orde gehad waarbij de grondwettigheid aan de orde is geweest. Ik denk natuurlijk ook aan het wetsvoorstel over de orgaandonatie dat wij vorige week hier hebben behandeld. Eerder is al de samenwerkings-school genoemd, maar we hebben ook de Mediawet aan de orde gehad. Zou dit voorstel ook betekenis hebben gehad voor de wijze van behandeling van deze wetgeving door Tweede en Eerste Kamer? Graag een reactie van de minister. Ik vraag nog niet of dat tot een andere conclusie of uitkomst had geleid, maar had het al of niet tot een andere behandeling geleid of moeten leiden?

En dan tot slot. Gelet op de verschillende visies, perspectieven en interpretaties die nu een beetje in de lucht hangen, heb ik nog de vraag wat de bepaling uiteindelijk toevoegt aan onze mooie Grondwet.

**De heer Köhler (SP):**

Dank u wel, voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen, ook van onze vragen in eerste termijn. Ik complimenteer de minister met het feit dat zij, in functie sprekend, haar partijpolitieke herkomst geheel en al verborgen heeft weten te houden. Nog maar zo kort minister en dat al voor elkaar gekregen!

Wat betreft de constitutionele toetsing heeft de minister ons vooral in het kader van mijn herhaalde vraag bij interruptie duidelijk beantwoord. Zij zegt: ja, dat punt stond ook bij de commissie-Thomassen in het rapport, maar dat is in 2012 al afgeschoten, want dat is niet bij de motie-Engels opnieuw op tafel gelegd. De minister verwijst voor de argumentatie naar toen en daarom kan zij zich verder van een mening onthouden. Het laatste zei ze niet letterlijk, maar dat deed ze. Tja, ik denk dat wij daarmee vandaag niet verder komen. Ik hoop er in de komende jaren toch achter te komen of de minister over dit belangrijke punt zelf een mening heeft, ook in haar functie.

Op het opnemen van meer grondrechten in de Grondwet als vervolg op het opnemen van de bepaling dat de Grondwet de grondrechten zou waarborgen, is de minister eigenlijk niet ingegaan, vind ik, behalve met het algemene argument: ja, je kan er wat minder bij zetten, je kan er wat meer bij zetten, maar zoals het er nu uitziet, zo is het nu eenmaal en elke zin erbij maakt het minder bondig. Ja, dat is waar. Wij hadden het debat niet hoeven voeren voor die redenering, maar op de concrete vraag of het niet heel ongerijmd is dat wij in de Grondwet gaan zetten "de Grondwet waarborgt de grondrechten", terwijl wij vervolgens een aantal van de belangrijkste grondrechten, ook uit internationale verdragen waar Nederland partij bij is, expliciet niet in onze Grondwet opnemen, blijft de minister het antwoord eigenlijk schuldig. Ik vind dat jammer. We kunnen de minister niet dwingen om in te gaan op deze logica, maar ik zou dat wel op prijs stellen.

Wat betreft het expliciteren van het legaliteitsbeginsel, daar is de minister klip-en-klaar over geweest. Wat ons betreft is het antwoord erg onbevredigend. Wij zien dit als een gemiste kans.

Concluderend. De algemene bepaling zoals de commissie-Thomassen heeft voorgesteld, zou wat onze fractie betreft veruit de voorkeur hebben gehad. Deze conclusie trekken wij nu pas na zeven jaar omdat dit de eerste gelegenheid is dat onze fractie dat naar voren kan brengen. Het kan ons niet verweten worden dat er zo lang aan een vrij gammele tekst is gewerkt. Ook een aanvulling met de belangrijkste grondrechten in de Grondwet, die daarbij horen, zou onze voorkeur hebben gehad.

Ten tweede wat onze conclusies betreft. Als de algemene bepaling naar de mening van de meerderheid van het parlement en van de regering per se heel kort en bondig zou moeten zijn, dan hadden wij liever gezien dat alleen punt 1 van de commissie-Thomassen, "Nederland is een democratische rechtsstaat", zou worden toegevoegd. Dat is dan kort en bondig. Het zijn zelfs maar vijf woorden in plaats van de negen die nu worden voorgesteld, beter en bondiger.

Ten derde. Nu ligt alleen het magere voorstel "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat." voor. Wij hadden als fractie al voorzien dat wij aan het eind van het debat niet verder dan deze negen woorden zouden komen. Dus wij hebben die situatie al afgewogen. Ik hoop u, voorzitter, anders dan andere fracties, niet nog veertien dagen in spanning te houden. Onze eindafweging is bekend. De eindafweging van de SP-fractie is: onder het motto "beter iets dan niets" zal de SP-fractie haar instemming aan dit voorstel niet onthouden.



Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Dank aan de minister voor de beantwoording in eerste termijn van alle vragen. Mijn fractie heeft nog geen overtuigend antwoord gekregen op nut en noodzaak van de voorgestelde algemene bepaling en dat zit op een drietal punten. Ik wil daar graag nog wat op doorvragen.

Het eerste punt is de waarborgfunctie. Mijn fractie tast nog altijd wat in het duister als het gaat om de waarborgfunctie van de voorgestelde bepaling. Wat houdt die nu in en waarom heeft de Grondwet uit zichzelf die waarborg niet voldoende? Waarom is de algemene bepaling daarvoor nodig? Misschien kan de minister dat aan de hand van een ander, minder extreem, concreet voorbeeld nog eens toelichten.

Het tweede punt gaat over de normatieve werking. Wat bedoelt de minister concreet met de werking van de normatieve versterking van de grondrechten? Ik ben op zoek gegaan naar meer body voor deze tekst, maar ik heb die nog niet gevonden. Ik zie het nog steeds niet.

Het derde punt is de normadressaat. Dat was een enigszins verwarrende discussie. Kan de wetgever nu wel of niet wetgeving toetsen aan deze algemene bepaling, of moet de formele wetgever, dus niet de Grondwetgever, maar de formele wetgever op concrete, genummerde bepalingen terugvallen? Mij lijkt dat dit niet het geval is, maar ik krijg dat nog graag bevestigd door de minister.

Ik heb de minister aan het begin van haar eerste termijn ook horen zeggen dat een ander argument voor het voorstellen van deze algemene bepaling is dat de Grondwet onderhoud vergt, maar ook bekendmaking. Mijn fractie zou graag van de minister weten hoe zwaar dit argument weegt voor het wetsvoorstel.

Tot slot. Ik ben op zoek naar argumenten om mijn fractie goed te kunnen adviseren. Ik heb die nog niet voldoende. Ik moet bekennen dat ik dit debat inging met de insteek: er is niets op tegen. Dat is op zich al niet een echt sterke tekst, baat het niet, het gaat ook niet. Ik ben nu heel erg op zoek naar redenen om ervoor te zijn. De antwoorden op de gestelde vragen hebben zeker invloed op het aspect van wetgevingskwaliteit. Daar toetsen wij wetten ook aan. Dat aspect zal ook meewegen bij de uiteindelijke afweging die mijn fractie zal maken. De antwoorden van de minister, ook in tweede termijn, zullen dus medebepalend zijn voor het standpunt dat mijn fractie uiteindelijk zal innemen.

**De voorzitter:**

Dank u wel, mevrouw Duthler. Ik geef het woord aan de heer Schalk.



De heer **Schalk** (SGP):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik vond het wel aardig dat de minister aangaf dat in het regeerakkoord negen keer het woord Grondwet voorkwam en dat dit wel aangaf hoe belangrijk het was. Ik heb mijn eigen tekst van de eerste termijn gecheckt en kwam tot 22 keer, dus zo belangrijk vind ik het.

Ik had nog een vraag gesteld die ik niet expliciet beantwoord heb gekregen, namelijk of je deze algemene bepaling zou moeten zien als een eesterangs-bepaling. De minister heeft een ander woord gebruikt, namelijk de paraplubepaling. Ik zat te denken aan wat meneer Swagerman van de VVD ooit heeft gezegd: is het niet een soort sproei-installatie, die vanuit de algemene bepaling over alle grondrechten wordt ingezet?

Een vraag die daaraan gekoppeld is, is deze: hoe zou nu bijvoorbeeld deze bepaling hebben uitgewerkt in het debat van vorige week over de donorregistratie? Heeft dat dan echt toegevoegde waarde? Dat is dan zo'n concreet voorbeeld waar wij vandaag misschien wel naar zoeken.

Ik ben wel enigszins bezorgd. Heel veel partijen in deze Kamer hebben aangegeven dat zij een aantal dingen in deze algemene bepaling toch mis vinden. Het gaat wel over de Grondwet. Wij hebben een discussie gehad over de grondwetgever, de wetgever en de rechter. Ik heb de minister gevraagd: is dit nu constitutioneel rijp? Niemand lijkt echt heel erg enthousiast. Als het gaat over kwaliteit van wetgeving zou ik, in vervolg op meneer Köhler, zeggen: bij de Grondwet moet je niet zeggen "beter iets dan niets", maar "beter niets dan iets", als het kwalitatief niet goed is. Mijn fractie heeft dus grote moeite met dit wetsvoorstel. Dit betekent dat wij, zoals het er nu voor staat, niet voor dit wetsvoorstel zullen stemmen.

Dank u wel.

**De voorzitter:**

Dank u wel, meneer Schalk. Ik geef het woord aan mevrouw Bikker.



**Mevrouw Bikker (ChristenUnie):**

Dank u, voorzitter. Ik dank de minister voor haar antwoorden. Op een enkel punt komt zij nog terug, maar het zijn wel belangrijke punten, dus daar zie ik naar uit. Ten aanzien van haar beantwoording op het punt van de normadressaat van deze bepaling zou ik haar toch ook willen vragen om in te gaan op het punt dat ik in eerste termijn aan de orde stelde, te weten de zorg van onder anderen Ernst Hirsch Ballin, die terugverwees naar het debat over de samenwerkingsschool. Daarin veranderden de beide Kamers de uitleg van artikel 23 van de Grondwet, doordat zij uitgingen van een teleologische uitleg. Welke waarborg zou deze bepaling, die wij vandaag bespreken, in zo'n debat hebben gegeven? Kan de minister daar iets meer kleur aan geven, zonder direct te spreken over afschaffing van artikel 1 en andere dramatische zaken, waarvan ik hoop dat die hier nooit voor komen te liggen?

Dan de formulering van de voorgestelde bepaling. Die spreekt heel duidelijk uit wat de Grondwet waarborgt. De minister verwijst naar andere grondwetten. Zij verwees naar Noorwegen en naar Finland. Ik zou de minister willen vragen hoe zij dan op dat punt de constitutionele toetsing weegt, want juist in die landen is die constitutionele toetsing er. Dan kan het waarborgen ook op een andere manier controle krijgen. Welke veiligheidsklep ziet de minister in ons land, waar wij die constitutionele toetsing niet hebben, om die waarborgende functie waar te maken? Op dat punt graag verheldering.

Een belangrijk deel van mijn bijdrage ging erover dat de dragende vrijheden en beginselen van ons land en onze rechtsstaat dieper wortelen dan een juridisch document. Zij hebben hun ontstaan in onze geschiedenis. Ik verwees bijvoorbeeld naar het Plakkaat van Verlatinghe. Ik heb de minister uitgenodigd om daarop te reflecteren, maar proef bij haar vooral de angst om niet in preambulewater te belanden. Ik zou haar willen vragen om even wat uitgebreider bij dit punt stil te staan en vriendelijk te overwegen wat de fractie van de ChristenUnie haar meegeeft, namelijk om de waarde van de Grondwet, die uit deze geschiedenis blijkt, zo meer glans te geven. In deze kabinetsperiode heeft de minister volgens mij goede kansen om de toegankelijkheid van de Grondwet voor eenieder in ons land te vergroten en daarmee de waardering.

Ik kom tot een afronding. De tekst is mager, niet sober, zou ik willen zeggen. Mijn fractie had zeker liever de formulering van de staatscommissie gezien. Maar zo is de geschiedenis tot nu toe niet gerold. Wij zien dit ondanks alles wel als een versterking van de Grondwet. Het is een klein stapje. In die zin zit mijn fractie constructief in dit debat. Maar uiteindelijk moet het wel helder zijn wat wij hier aannemen. Daarom zie ik uit naar de beantwoording van de minister in tweede termijn. Die neem ik mee naar mijn fractie.

**De voorzitter:**

Dank u wel mevrouw Bikker.

De minister heeft verzocht om tien minuten schorsing.

De vergadering wordt van 17.53 uur tot 18.00 uur geschorst.

**De voorzitter:**

Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Minister Ollongren:**

Dank u wel, voorzitter. Allereerst kom ik graag even terug op de vraag van mevrouw Van Bijsterveld van het CDA. In haar interpretatie leek er licht te zitten tussen datgene wat in de eerdere schriftelijke beantwoording stond en wat ik hier heb gezegd. Ik heb het nagekeken en ik wil straks nog uitgebreider ingaan op de vraag rondom de normadressaat, maar zowel in de schriftelijke als in de mondelinge beantwoording zonet heb ik beoogd weer te geven dat de Grondwetgever primair normadressaat is. Er zou dus geen licht moeten zitten tussen datgene wat ik hier heb betoogd en datgene wat eerder schriftelijk met uw Kamer is gewisseld.

Voorzitter. Nu ik dat heb gezegd, wil ik de vragen weer beantwoorden in de volgorde waarin ze gesteld zijn, te beginnen bij de fractie van de PVV. Die vroeg naar de len Dales Lezing die ik heb gehouden en citeerde daar zelfs uit. Die gaat over de Grondwet en over artikel 1 van de Grondwet. Mensen worden uitgenodigd om daarover te spreken en dat heb ik dus ook gedaan. Ik heb gewezen op momenten in onze recente geschiedenis waarin een aantal partijen, die ik onder de noemer "populisten" heb geschaard, voorstellen hebben gedaan om artikel 1 van onze Grondwet te schrappen. Wat wijzigt het voorstel voor een algemene bepaling dat hier nu voorligt, ten opzichte van de huidige

situatie? Wat verandert het aan de theoretische mogelijkheid om artikel 1 te schrappen, waarvan sommigen in deze Kamer zonet eigenlijk betoogden dat het bijna te absurd was om voor te stellen, ten opzichte van iedere grondwetswijziging en de procedure die daarvoor staat? Als dat de specifieke vraag is, zou ik betogen dat de algemene bepaling eigenlijk een extra drempel opwerpt voor dit soort voorstellen. De algemene bepaling maakt het niet onmogelijk, maar werpt wel een extra drempel op.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Het werpt een extra drempel op. Waar is die drempel dan concreet uit af te leiden in deze algemene bepaling? Daarbij gaat het niet alleen om het feit dat hierover discussie is geweest, maar de minister zegt in haar lezing ook dat het fundament van de samenleving wordt aangevallen. Deze artikel 1-bepaling is pas in 1983, in mijn geboortjaar, ingevoerd in de Grondwet. Bestond er voor die tijd geen fundament onder onze samenleving? Dit is wel een heel verstrekkende uitspraak. De minister zegt dat die dan zou worden aangevallen door mensen die dat artikel ter discussie stellen. Tegelijkertijd heb ik haar in deze discussie regelmatig horen zeggen dat we een levende Grondwet hebben, een levend document, waar juist discussie over gevoerd kan worden. Het is ook maar de vraag hoe de minister tegen dit artikel aankijkt. Is het op individuen gericht? Hoe ziet ze dat artikel? Kun je die discussie nog wel voeren als het op deze manier, met zo'n algemene bepaling, feitelijk wordt gezien als een fundament terwijl het blijkbaar nog geen 35 jaar bestaat?

**Minister Ollongren:**

Volgens mij is niet relevant hoe oud specifieke onderdelen van een Grondwet zijn. Onze Grondwet als zodanig is zeer oud, een van de oudste ter wereld tenslotte.

**De voorzitter:**

Dé oudste. Hij is ouder dan die van Noorwegen.

**Minister Ollongren:**

Ik dacht dat-ie even oud was als die van de VS.

**De voorzitter:**

Want die Noren denken altijd dat zij de oudste hebben, maar wij hebben de oudste.

**Minister Ollongren:**

Ik ben heel blij dat u mij op dit punt corrigeert, voorzitter. Dank u wel.

De Grondwet is oud, maar wordt ook aangepast. Vaak is er sprake van codificatie in de Grondwet van bepaalde dingen die wij belangrijk vinden in Nederland, in onze democratische rechtsstaat. Zo spreken wij vandaag dus over een algemene bepaling waarvan de inhoud voor veel mensen eigenlijk vanzelfsprekend is, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is en dat we grondrechten hebben. Die grondrechten zijn door de tijd heen wel gewijzigd en aangepast en aangevuld, ook in artikel 1 van de Grondwet, maar mijn betoog was nou juist dat dat artikel 1 voor heel veel mensen in Nederland — misschien wel voor alle

mensen in Nederland — ontzettend belangrijk is vanwege die grondrechten. Per individu kan de weging welk grondrecht je belangrijk vindt natuurlijk verschillend uitpakken, maar ik vind dat ik als minister, verantwoordelijk voor de Grondwet, pal moet staan voor die Grondwet. En nogmaals, we hebben net tegen elkaar gezegd dat die Grondwet veranderlijk is en niet onveranderlijk, maar wel pas na zorgvuldig beraad en een zorgvuldige en zware procedure voor grondwetswijziging. Die algemene bepaling voegt precies dat toe aan de Grondwet, en daar zal dus rekening mee moeten worden gehouden door de grondwetgever als er veranderingen aan de orde zouden zijn. Nogmaals, ik kom straks nog op de vragen die daarover gesteld zijn.

**De voorzitter:**

Meneer Van Hattem, kort graag.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Ja, "voegt dat toe", "rekening houden met": het blijft toch een beetje een schimmenspel wat nu concreet de betekenis van die algemene bepaling wordt. De minister zegt dat ze wat zij ziet als het fundament van onze samenleving, daarmee gaat beschermen. De vraag is nog maar in hoeverre dat het fundament is, maar los daarvan, wat is nu de echte toegevoegde waarde van die algemene bepaling in de praktijk? "Er zal rekening mee gehouden moeten worden" is een vrij open formulering die eigenlijk heel weinig toevoegt.

**Minister Ollongren:**

Ik heb sommige mensen horen betogen dat we misschien gewoon zouden moeten opschrijven dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Ook als dat niet in een algemene bepaling in de Grondwet staat, dan is dat zo. Het feit dat dat zo is en dat je dat opschrijft op deze manier ... Er is nu via een amendement van de VVD in de Tweede Kamer gekozen voor de formulering die hier voorligt, maar of dat nou rechtstreeks, concreet iets wijzigt of meer een algemene bepaling is die datgene opschrijft wat eigenlijk al impliciet was en expliciet was via andere wetgeving, dat is een interpretatiekwestie. De PVV vraagt heel nadrukkelijk naar het concrete effect daarvan. Dat is blijkbaar belangrijk voor de PVV. Voor anderen is het belangrijker om vast te leggen in de Grondwet dát wij hier hechten aan de grondrechten en aan de democratische rechtsstaat. Ik wil daar verder niet in treden. Ik vind het wel belangrijk dat we aan het eind van dit debat dezelfde uitleg geven aan het belang van die algemene bepaling. Vandaar dat ik zo meteen nog wil ingaan op de vragen die daarover zijn gesteld.

**De voorzitter:**

Tot slot, meneer Van Hattem. Nu echt kort.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Ik blijf toch op het punt uitkomen dat de minister enerzijds zegt dat artikel 1 lastiger te wijzigen wordt, als iemand dat zou willen, terwijl ze tegelijkertijd zegt dat het toch een open norm is waar eigenlijk helemaal geen concreet effect aan verbonden is. Ik kan die twee zaken nog steeds niet met elkaar rijmen. Enerzijds zegt ze dat het lastiger wordt en dat er een extra drempel wordt opgeworpen, maar ander-

zijds kan ze die drempel nergens in concretiseren. Daarin zit wat mij betreft wel de crux, als wij hier met zulke belangrijke wijzigingen aan de slag gaan en echt iets toevoegen aan de Grondwet wat zo onduidelijk is. Ik heb toch wel moeite om daar duidelijk mee in te kunnen stemmen of niet.

**Minister Ollongren:**

Het is een extra toetssteen, maar het is niet absoluut. Het is niet zo dat door deze toevoeging bepaalde zaken die voorheen wel konden, ineens onmogelijk worden, maar het is een extra toetssteen, onderdeel van de Grondwet.

**Voorzitter.** Een tweede vraag van de fractie van de PVV ging over "nationaal zelfbeschikkingsrecht" — dat waren geloof ik de woorden die gebruikt werden — versus Europese afspraken. Ik geloof dat de PVV daar niet zo enthousiast over is. Maar ik vind het toch belangrijk om te wijzen op artikel 91, lid 3 van de Grondwet. Dat is de bepaling die voorschrijft dat verdragen die afwijken van de Grondwet, alleen met een bijzondere meerderheid van stemmen kunnen worden aangenomen. Verder ben ik het niet met de heer Van Hattem eens dat de aanwezigheid van Europees bestuur als zodanig een goede illustratie is in dit verband, temeer daar er op Europees niveau meer dan voldoende democratische waarborgen zijn ingebouwd in de afspraken en procedures.

Dan de vragen over de interpretatie. Is het primair de grondwetgever, exclusief de grondwetgever, die normadressaat is? Ik wil het herhalen. Ik zal proberen dat zo duidelijk mogelijk te doen, zodat er in ieder geval van mijn kant geen onduidelijkheid over bestaat. Ik heb steeds betoogd dat de normadressaat primair de grondwetgever is. Het is de grondwetgever die de interpretatieve functie uitoefent bij de totstandkoming van nieuwe grondwetgeving. Daarover zijn we het eens en hebben we geen misverstand. De grondwetgever zal moeten waarborgen. Vanwege de normhiërarchie is de wetgever gehouden de algemene bepaling in acht te nemen. De wetgever zal bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving ervoor moeten zorgen dat de waarborgfunctie van de Grondwet wordt gerespecteerd, bijvoorbeeld als het gaat over de naleving van grondrechten. De wetgever moet de Grondwet in acht nemen. Als de Grondwet een algemene bepaling heeft, dan moet de wetgever ook de algemene bepaling in acht nemen. Zo heb ik het bedoeld en zo is het volgens mij ook steeds van de kant van het kabinet betoogd.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Betekent "in acht nemen" in dit verband ook "toetsen"? Kan ik dat zo begrijpen?

**Minister Ollongren:**

Bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving — dat zou je een toets kunnen noemen — moet de wetgever dat doen, ja.

Ik probeer mee te denken met de heer Engels, die daar ook een vraag over stelde. Hij noemde de normhiërarchie die ik zonet ook noemde. Het antwoord op zijn vraag is dus "ja", als hij tenminste datgene wat ik zonet heb betoogd

precies zo uitlegt als hij dat in zijn tweede termijn heeft uitgelegd.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Ik hoor de minister nu zeggen "toetsen". Zojuist had zij het ook al over een extra toetssteen. Is het dan een toets enkel en alleen aan deze algemene bepaling in de Grondwet? Of moet van de wetgever worden verwacht dat hij ook gaat toetsen aan alle andere rechtsbronnen die de totstandkoming van dit artikel mede vormgeven, dus onder andere de memorie van toelichting en de Handelingen van wat wij vandaag bespreken? Hoever moet die toetsing reiken? Wat is de reikwijdte van die toetsing?

**Minister Ollongren:**

Ik beperk mij tot de vraag die hier is gesteld door diverse leden: moet de wetgever er rekening mee houden? Mijn antwoord is: ja, dat moet de wetgever doen. De wetgever moet nu rekening houden met de Grondwet en zal dat ook moeten doen met de algemene bepaling. De wetgever hoort daar rekening mee te houden. Voorts verandert het niets aan de normale werkwijze bij wetwijzigingen.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Er zit volgens mij nog wel een verschil tussen "rekening houden met" en "effectief toetsen". Naar mijn idee is er een juridisch verschil, als je daar in de praktijk mee om moet gaan.

**Minister Ollongren:**

Ja, zelf gebruik ik de term "rekening houden met" om het onderscheid te maken tussen aan de ene kant de rol van de grondwetgever, de primaire normadressaat zoals ik net heb betoogd, en aan de andere kant de rol van de wetgever, die zoals gebruikelijk bij nieuwe wetgeving moet kijken naar de Grondwet en de waarborgfunctie van de Grondwet moet respecteren en in acht moet nemen. Ik heb die termen gekozen.

**De voorzitter:**

Tot slot op dit punt, meneer Van Hattem.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Ik heb de minister nu allebei de termen horen gebruiken, zowel "in acht nemen" en "rekening houden met" als "toetsen". Bij toetsen moeten er toch heel specifieke normen zijn waaraan getoetst kan worden. Zo'n algemene bepaling — de naam zegt het al: algemeen — heeft geen specifieke toetsingsnormen. Wat mij betreft is er een probleem in de manier waarop deze algemene bepaling geïnterpreteerd zou moeten worden bij het tot stand komen van wetgeving.

**Minister Ollongren:**

De algemene bepaling is geformuleerd als een algemene bepaling, namelijk kort, sober en beperkt in zijn formulering. U kunt daar nog meer bij willen betrekken, maar dat voorstel ligt hier niet voor.



Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik hecht in dit verband nog wel aan duidelijkheid en helderheid. Ik hoorde de heer Van Hattem net onderscheid maken tussen de algemene bepaling zelf en de memorie van toelichting, kortom de wetsgeschiedenis. Wil de minister bevestigen dat de wetsgeschiedenis, waaronder de memorie van toelichting en datgene wat wij vandaag wisselen, medebepalend is voor de uitleg van de algemene bepaling, die wet wordt op het moment dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen?

Minister **Ollongren**:

Volgens mij is dat voor dit voorstel niet anders dan voor andere voorstellen voor grondwetswijziging en eveneens voor wetswijziging. Het geheel telt mee, maar wij zijn het ook eens dat de algemene bepaling, als die er komt, luidt zoals die luidt en heel kort is. Inderdaad, ik kan dat uiteraard bevestigen: de hele wetsgeschiedenis.

Ik kijk even of ik kan overgaan tot de vraag van de Partij van de Arbeid. Het spijt mij dat de heer Sini en ik, zoals ik net al betoogde, het materieel wel eens zijn over het belang van de menselijke waardigheid. Ik betoog dat dit impliciet onderdeel is, maar niet expliciet. De reden om dat niet expliciet te doen, is dat er dan ook andere expliciteringen onderdeel van zouden kunnen uitmaken. Daar zouden we met elkaar een heel debat over kunnen voeren. De keuze is geweest om dat juist niet te doen en het te kunnen laten bij deze sobere formulering, maar dat neemt niet weg het belang van de menselijke waardigheid, zoals zonet door de heer Sini betoogd.

Ik kijk of ik al bij de vragen van het CDA ben gekomen. Het waren er zeven. Ik denk dat ik de eerste zonet al heb beantwoord.

De tweede vraag is of het rechtstreeks afdwingbaar is voor burgers. Nee, burgers kunnen zich niet op deze manier op deze algemene bepaling beroepen, want de algemene bepaling kent geen subjectief recht.

De derde vraag was of er dan nog vervolgstappen nodig zijn. Dat is ook niet per se het geval, omdat de algemene bepaling niet dwingt tot verdere wetgeving.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Een vraag in deze serie is nog niet beantwoord. De minister heeft gezegd: het heeft een uitstralende werking op de wetgever. De wetgever moet er rekening mee houden, maar het is nog even in het vage gebleven of dat toetsen is. In de eerste termijn kwam ook aan de orde dat het ook betekenis had voor de rechter en dat de rechter daar wat mee kon. U zegt dat het voor een burger niet rechtstreeks afdwingbaar is, maar het is toch nog iets anders of de rechter er zelf iets mee kan.

Minister **Ollongren**:

Ik heb daar in eerste termijn kort iets over gezegd. Ik heb gezegd dat het mogelijk is dat de rechter enige rol kan spelen bij de toepassing of bij de interpretatie van de algemene bepaling, hoewel het niet heel erg voor de hand ligt dat dat gebeurt. Voor zover de rechter regelgeving zal toetsen, zal hij daarvoor eerder te rade gaan bij meer con-

crete bepalingen. Daarbij past natuurlijk de kanttekening dat de rechter sowieso geen wetgeving in formele zin kan toetsen aan de algemene bepaling wegens het toetsingsverbod.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Het kan wel concrete consequenties hebben, omdat we het ook hebben gehad over het legaliteitsbeginsel. Dat is vervat in de democratische rechtsstaat. Dat betreft dus niet alleen formele wetgeving, maar het kan ook lagere wetgeving betreffen. Kan de rechter het woordje "rechtsstaat" gebruiken om te zeggen: het legaliteitsbeginsel geldt en we gaan bepaalde wetgeving onverbindend verklaren?

Minister **Ollongren**:

Ik begrijp de vraag. Ik vind het moeilijk voorstelbaar dat dat zou gebeuren.

Ik heb drie vragen van het rijtje van zeven beantwoord. De vierde vraag ging weer over de normatieve betekenis. Het interruptiedebatje ging erover of onderliggende elementen worden gecodificeerd. Ook hiervoor geldt dat de algemene bepaling niet dwingt tot nadere wetswijziging of grondwetswijziging en dat bepaalde beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en grondrechten, al worden gewaarborgd door de huidige Grondwet.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Het spijt mij dat ik nog even moet interrumpen, maar ik wil dat toch graag doen. Die vraag betrof het normatieve karakter van de bepaling. De minister heeft verschillende keren gezegd dat het niet alleen symbolisch is, maar ook echt normatieve betekenis heeft. Als het echt een normatieve betekenis heeft, kun je zeggen dat daardoor ook de democratische rechtsstaat als zodanig is gecodificeerd in de Grondwet. Dat impliceert eigenlijk dat je een soort self-executing norm creëert, zeg ik een tikje oneigenlijk, waardoor bijvoorbeeld elementen van de democratische rechtsstaat gewoon gelden in de Grondwet. Ik neem even het legaliteitsbeginsel als voorbeeld. Daarvan zijn nu slechts enkele elementen gegarandeerd. Het is niet volledig gegarandeerd door de Grondwet. Mijn vraag is dus: is het legaliteitsbeginsel, door het normatieve karakter van de voorgestelde algemene bepaling, nu ook in zijn geheel normatief gecodificeerd in de Grondwet?

Minister **Ollongren**:

Ik heb net al betoogd dat het legaliteitsbeginsel, maar ook andere belangrijke uitgangspunten, zoals de scheiding der machten, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de grondrechten, al worden gewaarborgd zonder dat deze algemene bepaling deel uitmaakt van de Grondwet. Maar ik zie aan mevrouw Van Bijsterveld dat dat niet precies is wat zij bedoelt.

De **voorzitter**:

Tot slot op dit punt, mevrouw Van Bijsterveld.

**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Ik neem even het legaliteitsbeginsel als voorbeeld. Daar zijn een aantal elementen van gecodificeerd in de Grondwet, maar dat bestrijkt niet het legaliteitsbeginsel zoals dat doorgaans in de staatsrechtelijke literatuur wordt omschreven. Niet alle handelen van de overheid hoeft volgens de huidige Grondwet op de wet te berusten. Er zijn bijvoorbeeld zelfstandige algemene maatregelen van bestuur mogelijk, mits ze niet door straffen worden gehandhaafd. Is het legaliteitsbeginsel hiermee nu echt normatief gecodificeerd of alleen voor zover het toch al gegarandeerd is? Dat is met name op dit punt wel belangrijk.

**Minister Ollongren:**

Mijn interpretatie is dat het dat laatste is: in zekere zin houdt deze algemene bepaling ten aanzien van het legaliteitsbeginsel zoals we dat al kennen, niet de wijziging in waar mevrouw Van Bijsterveld aan refereert.

Voorzitter. Ik heb nog een drietal vragen van mevrouw Van Bijsterveld. Zij vroeg ook nog naar de soberheid. Sommigen vinden hem misschien te sober. Die zouden hem wat meer aangekleed willen. Sommigen willen hem nog soberder hebben. Dat is uiteindelijk ter bepaling aan de grondwetgever. Tot nu toe is het oordeel geweest van de regering en ook trouwens van de Tweede Kamer dat hier een balans is gevonden tussen soberheid en het beperken of het helemaal verwijderen van interpretatieproblemen aan de ene kant, en de gewenste normatieve functie aan de andere kant.

Mevrouw Van Bijsterveld maar ook de heer Schalk vroeg: als deze algemene bepaling deel had uitgemaakt van de Grondwet, had die dan gevolgen gehad voor bijvoorbeeld de behandeling van de orgaandonatiewet? In algemene zin kan de algemene bepaling gevolgen hebben omdat er expliciet getoetst kan worden aan de noties van de grondrechten en de democratische rechtsstaat, maar in het geval van de orgaandonatiewet is die toets aan de Grondwet ook aan de orde geweest zonder die algemene bepaling. Dus blijkbaar kon dat vanzelf al deel van het debat en het wetgevingsproces zijn. Ik denk dat dat niet anders was geweest met een algemene bepaling.

Tot slot de laatste vraag in het rijtje, vraag nummer zeven van mevrouw Van Bijsterveld. Die vraag werd ook door de VVD en andere gesteld. Wat is de echte meerwaarde van de toevoeging van die algemene bepaling? Ik denk dat we het niet moeten zoeken in de concreetheid ervan. Het is geen haakje waar je allerlei concrete acties aan ophangt. Dat is hier niet de intentie van de grondwetgever. Het gaat meer om het articuleren van de functie van de Grondwet, van onderliggende beginselen die voor ons belangrijk zijn, en om het bieden van een interpretatief kader. Dat zeg ik ook in de richting van mevrouw Duthler en anderen die zeiden: als wij dit besluit nemen met elkaar, vind ik het belangrijk om te weten waarom wij dat doen. Ik zou zeggen: om die reden, het articuleren van iets onderliggends wat wij belangrijk vinden, en het interpretatief kader dat de algemene bepaling straks kan bieden.

**De heer Schalk (SGP):**

Dat is precies de vraag die ik wilde stellen: wat is uiteindelijk de meerwaarde als je dit hele debat nu weegt? Dit betekent

dat de minister bijna zegt: het is maar hoe je het interpreteert.

**Minister Ollongren:**

Ik noemde twee overwegingen, waarvan één de mogelijkheid van interpretatie biedt. Vandaar dat ikzelf uiteindelijk gecharmeerd ben van de sobere formulering. Dat geeft wel richting aan die interpretatie. De tweede, onderliggende gedachte is het articuleren van iets wat wij in Nederland belangrijk vinden, wat nog niet expliciet deel uitmaakt van de Grondwet en wat je in die algemene bepaling meteen in het oog springend opschrijft.

Voorzitter. Ik heb in ieder geval nog een enkele vraag van mevrouw Duthler van de VVD. Zij heeft het daar in eerste en ook in tweede termijn over gehad: als je die waarborgfunctie concreet probeert te maken en je het over heel extreme situaties hebt, dan is dat lastig. Ik begrijp wel dat dat niet heel erg tot de verbeelding spreekt omdat we er met z'n allen van uitgaan dat dat niet gebeurt, dat het meer theoretische voorbeelden zijn. Tegelijkertijd kan het wetsvoorstel als zodanig, zoals ik net ook betoogde, ook bijdragen aan een groter bewustzijn, een constitutioneel bewustzijn zou ik bijna zeggen. Dit bewustzijn kan behulpzaam zijn als er meer realistische rechtsvragen in het parlement worden behandeld. Een niet geheel denkbeeldig vraagstuk zou zijn het vraagstuk van het invoeren van een kiesdrempel en de kwestie van constitutionele toetsing, waar ik zonet niet al te veel op vooruit wilde lopen. Het is voorstelbaar dat zo'n parlementair debat op enig moment plaatsheeft. Tegen de achtergrond van een algemene bepaling zouden zulke vragen, mijns inziens, scherper kunnen worden bediscussieerd. Ook in dat licht wordt de waarborgfunctie zichtbaar.

**De heer Van Hattem (PVV):**

De minister zegt nu dat de algemene bepaling bij een voorstel tot invoering van een kiesdrempel een toegevoegde waarde heeft in de zin van een waarborgfunctie. Dat vind ik een heel interessante redenering. Maar straks hadden wij ook een discussie over de intrekking van de Wet raadgevend referendum. Heeft het bij een referendum, dat ook een belangrijk democratisch middel is, minder waarde dan bij een kiesdrempel, die wat mij betreft ook niet heel wenselijk is? In de ene situatie is het volgens u wel wenselijk, gebruikelijk en toepasbaar, maar in het andere geval niet. Kunt u dat misschien enigszins toelichten?

**Minister Ollongren:**

In eerste termijn hebben we het even gehad over een concrete situatie die zich voordoet, namelijk het debat dat vanavond in tweede termijn in de Tweede Kamer zal worden voortgezet. Stel dat er een algemene bepaling was en we datzelfde debat zouden hebben met elkaar, dan zou de vraag kunnen worden ingeroepen of de intrekkingwet voor het raadgevend referendum niet strijdig is met het begrip "democratie". Dan zou het kabinet moeten kunnen uitleggen waarom dat niet het geval is. Wat ik zonet heb gezegd, is dat een niet-bindend raadgevend referendum als zodanig, in tegenstelling tot een correctief referendum, niet in strijd is met de Grondwet. Uit de Grondwet volgt dan ook geen verplichting tot het mogelijk maken ervan. Dat zou mijn

antwoord zijn geweest als dat een vraag zou zijn in het debat.

**De voorzitter:**

Meneer Van Hattem, kort. Nog één interruptie.

**De heer Van Hattem (PVV):**

Dat is dan een interpretatie. Maar als wij deze algemene bepaling hebben, wat wordt dan het referentiekader bij een dergelijke toetsing? Moeten we dan, zoals net is aangegeven, heel de wetsgeschiedenis erbij pakken om te beoordelen aan welke normen zal worden getoetst, of blijft het enkel en alleen beperkt tot dat ene zinnetje? Want nu gaf u net aan dat die wetsgeschiedenis wel degelijk van belang is, maar krijgen we dan echt een hele exegese van alles wat hier ooit behandeld en besproken is over deze wet of een toetsingsnorm voor nieuwe wetgeving? Want dat kan wel eens een heel complexe situatie gaan opleveren.

**Minister Ollongren:**

Ja, maar ...

**De voorzitter:**

Volgens mij is die vraag al beantwoord door de minister.

**Minister Ollongren:**

Ik heb die vraag inderdaad zonet beantwoord. Wie weet komt er ooit een situatie dat we de testcase krijgen waarover u het nu hebt. We zullen zien. Maar uiteindelijk is het de bedoeling om een algemene bepaling op te nemen in de Grondwet. Ik heb zonet betoogd hoe daarmee zou kunnen worden omgegaan.

**De voorzitter:**

Meneer Van Hattem, ik had zonet gezegd dat u die ene interruptie nog kreeg. Het is nu klaar. Mevrouw Duthler, max twee.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Misschien kan het wel bij één blijven. Ik zit nog een beetje na te kauwen op de versterking van de waarborgfunctie en het voorbeeld van het verhogen van de kiesdrempel. Kan de minister eens nader uitwerken welke waarborgen die algemene bepaling dan extra geeft als er zo'n wetsvoorstel zou worden voorgesteld? Ik zie hem nog niet voor me.

**Minister Ollongren:**

Ik realiseer me dat ieder voorbeeld dat ik noem verkeerd is, want dat roept natuurlijk altijd reacties op. Dat zijn voorbeelden waar mensen voor of tegen zijn, en dat begrijp ik heel goed. Maar ik probeer het wat realistischer te maken dan de voorbeelden die ik zonet noemde. De tweede complicatie en de handicap die ik nu heb, is dat die situatie zich nog niet heeft voorgedaan. Dat is dus een beetje onontgonnen terrein. Hoe dat precies vorm zou krijgen, vind ik lastig te beantwoorden, omdat je dan voor je moet zien wat voor type debat er zal worden gevoerd en wat voor type vragen er zouden kunnen worden gesteld. Maar het verschil is wel

dat dat tegen de achtergrond van die algemene bepaling zou gebeuren en dat partijen zich dus zouden kunnen beroepen op de interpretatie van die algemene bepaling bij hun beoordeling van dit soort voorstellen.

**De voorzitter:**

Mevrouw Duthler, u had gezegd ...

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Toch een tweede, die dan ook de laatste wordt. Die kiesdrempel is niet helemaal ondenkbaar, want we hebben een staatscommissie parlementair stelsel. Stel je nou voor dat die commissie komt met een voorstel om de kiesdrempel te verhogen en dat je bijvoorbeeld veel meer handtekeningen nodig hebt om een partij te kunnen vormen die kan deelnemen aan de Tweede Kamer. Welke waarborg heeft dan die algemene bepaling in dat concrete voorbeeld? Want ik kan hem verzinnen als ik tegen die verhoging van de kiesdrempel zou zijn. Maar stel je nou voor dat ik ervoor zou zijn.

**Minister Ollongren:**

Mevrouw Duthler heeft geloof ik een veel rijkere fantasie dan ik. Maar ik zou me kunnen voorstellen dat beide kanten op gereedeneerd er inderdaad een casus te maken is. Vandaar dat ik ook zei: het zal de discussie niet beslechten, maar het zal de discussie misschien wel een scherpere benadering geven, namelijk dat de achtergrond van de algemene bepaling kan worden ingeroepen bij het opbouwen van een redenering waarom de kiesdrempel wel of niet een goed idee is. Overigens zal het wel zo zijn dat, als de staatscommissie parlementair stelsel met haar aanbevelingen komt, deze grondwetswijziging nog geen feit is. Maar goed, het kan natuurlijk best zijn dat we heel lang kunnen spreken over de aanbevelingen van de staatscommissie.

**De voorzitter:**

Misschien komen ze helemaal niet met een aanbeveling over een kiesdrempel. Dat zou ook kunnen.

**Minister Ollongren:**

Ook dát is op dit moment nog ongewis.

**De voorzitter:**

Meneer Engels, u dribbelt heen en weer, maar u wilt niet interrumperen? Nu niet meer, begrijp ik.

**Minister Ollongren:**

Dan tot slot nog een paar vragen van de fractie van de ChristenUnie. Ik hoop dat ik ze goed beantwoord, want zij heeft inderdaad tot twee keer toe gerefereerd aan artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23, en ook andere artikelen uit de Grondwet, worden natuurlijk niet rechtstreeks geraakt door deze algemene bepaling. Het toevoegen van een algemene bepaling noopt dus niet tot wijzigingen van welk artikel dan ook, en zeker ook niet van artikel 23. Stel dat er voorstellen zouden zijn om artikel 23 te wijzigen — dat is net zo hypothetisch als het geval wat we net aan de orde hadden — dan kan dat, mits niet in strijd met de algemene

bepaling. Dat is wellicht een onbevredigend antwoord, dan heb ik de vraag misschien niet goed genoeg begrepen, maar dat is wat ik zou kunnen zeggen over artikel 23.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dat was niet precies het voorbeeld waar ik op doelde. Het ging erom dat wij hier een wet aan de orde hadden waarbij de Raad van State duidelijk adviseerde aan deze Kamer — dat was een herhaald advies — dat deze wet niet past in de huidige uitleg van artikel 23, waarop de Kamer in meerderheid heeft gezegd, te kiezen voor een andere uitleg van artikel 23, namelijk de teleologische uitleg, die tot nu toe niet gebruikt werd. Het is precies op dat punt, dus dat we een grondwetsartikel anders uit gaan leggen dan tot nu toe gebeurd is, dat ik vraag wat die waarborgfunctie die in deze algemene bepaling staat, nou betekent.

Minister **Ollongren**:

Niets anders dan wat ik zo net heb betoogd, namelijk dat het in dit soort discussies een rol kan gaan spelen. Maar het is geen bepaling die in absolute zin zo'n discussie kan beslechten. Wellicht dat die kan worden ingeroepen, maar ik kan dat niet helemaal overzien. De discussie wordt dus al gevoerd op basis van het huidige artikel 23. Onderdeel van onze democratische rechtsstaat is dat er interpretaties moeten worden gegeven. Dat verandert mijns inziens niet door het toevoegen van deze algemene bepaling.

De **voorzitter**:

U mag er ook nog eentje doen, mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Maar wat is dan de waarborgfunctie? Dan is het toch veel beter om te zeggen dat dit meer symbolisch-normatief is, dan om te zeggen dat het heel belangrijk is dat er een democratische rechtsstaat is? Als je iets wijzigt in de interpretatie, zou toch juist deze bepaling die u nu voorstelt daarbij betrokken moeten worden, omdat het zo veel zegt over wat de Grondwet doet met de betekenis van onze grondrechten?

Minister **Ollongren**:

Ik ben toch blij met deze slotvraag, want dat stelt mij in staat om nog één keer te betogen dat de algemene bepaling expliciet maakt en daarmee ons, de grondwetgever op scherp stelt, dat soms bij bepaalde voorstellen of bepaalde discussies grondrechten en de democratische rechtsstaat in het geding kunnen zijn. Ik moet zeggen dat ik daar wel aan hecht en dat ik deze algemene bepaling in dat opzicht een verrijking zou vinden, vanwege die mogelijkheid. Het zal allemaal niet dagelijks gebeuren, maar het staat er dan wel. In die gevallen kan het worden ingeroepen.

Misschien dan tot slot de laatste vraag van de fractie van de ChristenUnie. De vraag was hoe we wat meer glans kunnen geven aan onze Grondwet. Nou, ik zou zeggen door er vaak over te spreken. Dat hebben we deze twee weken in ieder geval gedaan. Maar niet alleen hier, ook in het land, ook door iedereen die hier op bezoek komt, die dat ziet. De Grondwet hou je levendig door ook voor over de Grondwet

te spreken, ook buiten deze Kamer. Dat zie ik ook als mijn taak. Dank u wel, voorzitter.

De heer **Sini** (PvdA):

Ik heb in tweede termijn de minister geprobeerd te herinneren aan de vragen die ik stelde over de zienswijze van het College voor de Rechten van de Mens en de Raad van State als het gaat om de normatieve werking van de algemene bepaling.

Minister **Ollongren**:

Ik moet toegeven dat ik me inderdaad nu herinner dat de heer Sini die vraag heeft gesteld en dat ik daar nu nog geen antwoord op heb kunnen geven. We hebben natuurlijk in algemene zin wel gesproken over het College voor de Rechten van de Mens. Ja, als de heer Sini daar heel graag nog een wat uitvoeriger antwoord op wil hebben, dan moet ik daar op een andere manier op terugkomen dan nu.

De **voorzitter**:

Ik zie meneer Sini knikken. Maar hij komt toch nog even naar de interruptiemicrofoon.

De heer **Sini** (PvdA):

Uitstekend, dank u zeer.

De **voorzitter**:

Heeft u enig idee wanneer u een antwoord wilt?

De heer **Sini** (PvdA):

Voor de stemming, als het kan.

De **voorzitter**:

Dat betekent dat die schriftelijke uitleg dan aanstaande vrijdag voor 12.00 uur ... O, over twee weken, u hebt nog extra tijd, want we hebben volgende week reces. Maar in ieder geval betekent dit dat die schriftelijke uitleg uiterlijk 2 maart voor 12.00 uur bij deze Kamer moet zijn. Daar is meneer Sini dan tevreden mee.

Minister **Ollongren**:

Akkoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst één van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor om dinsdag 6 maart aanstaande over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.