

Borst-Eilers

uur vanavond echt helemaal klaar moeten zijn. Ik ben niet geautoriseerd over die grens heen te gaan, na alle keren dat wij dit voor het kerstreces hebben moeten doen. Ik zeg dit graag van tevoren als bemoediging.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van artikel 5 van de Grondwet in verband met de invoering van een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften (25455).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik sluit mij graag bij uw wens aan en zal graag aan de vervulling ervan meewerken. De wijze waarop wij hier overleggen, draagt ertoe bij dat wij het over een aantal zaken eens kunnen worden.

Aan de orde is nu de wijziging van artikel 5 van de Grondwet, het voorstel om een bepaling in de Grondwet op te nemen om regels te stellen over de behandeling van verzoekschriften. Het recht van petitie behoort tot de oudste grondrechten. Het verschaft toegang tot het bevoegd gezag. Het is een absoluut recht; het mag door de wetgever niet beperkt worden. Om het recht van petitie effectiever te maken, wil de regering artikel 5 van de Grondwet aanvullen met de bepaling: "De wet stelt regels omtrent de behandeling van verzoekschriften." De bepaling bevat een waarborg dat de behandeling van verzoekschriften wettelijk geregeld wordt, maar de bepaling bevat geen verplichting dat voor de behandeling van alle verzoekschriften een wettelijke regeling tot stand komt.

Het is de vraag of een regelingsoopdracht aan de wetgever nodig is. De opdracht zal vooral uitgevoerd worden door het opnemen van regels in de Algemene wet bestuursrecht. De Grondwet bevat al de opdracht algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Regels voor de behandeling van verzoekschriften vallen daar ook onder.

Bovendien krijgt het werk van de Nationale ombudsman een duidelijkere basis in de Grondwet. De fractie van het CDA onderschrijft het belang van een regeling van de behandeling van verzoekschriften, maar de vraag is of het belang zo zwaar is dat de Grondwet het moet verwoorden.

De fractie van het CDA is er blij om dat de regering het recht van petitie ruim opvat. Dit is wel eens anders geweest. In het verleden heeft de regering herhaaldelijk de opvatting verdedigd dat verzoekschriften waarvoor een aparte wettelijke regeling geldt, niet meer onder de bescherming van artikel 5 van de Grondwet vallen. Gelukkig heeft de regering deze opvatting thans verlaten. Deze kwestie speelt een rol bij de heffing van leges bij de indiening van verzoekschriften. Het is nu duidelijk dat leges niet mogen worden geheven voor de indiening, maar wel voor de behandeling van verzoekschriften. Het is duidelijk dat bij dergelijke heffingen grote terughoudendheid geboden is. Zij zijn alleen aanvaardbaar als inwilliging van het verzoeker financiële voordelen voor de verzoeker meebrengt.

De voorgestelde opdracht aan de wetgever heeft gevolgen voor de behandeling van verzoekschriften door de Staten-Generaal. De regering stelt dat de reglementen van orde van de Kamers en de verenigde vergadering geen algemeen verbindende voorschriften zijn. Dat hangt er maar vanaf. Het reglement van de commissie voor de Verzoekschriften is voor een verzoeker even bindend als de Wet Nationale ombudsman. De opdracht aan de wetgever om regels te stellen, strekt zich dan ook uit tot de behandeling van verzoekschriften door de Staten-Generaal. Dat is een niet beoogd gevolg, dat ook doet twifelen of zo'n regelingsopdracht verstandig is.

Al met al, voorzitter, aarzelt de CDA-fractie sterk of zij steun aan dit wetsvoorstel zal moeten geven.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Mede op uw wens zal ik het zo kort mogelijk houden.

Op mijn vraag in het verslag of er wel echt behoefte is aan een bepaling als waarover wij vandaag discussiëren, mede gelet op de dagelijkse praktijk en de bemoeienis

van de ombudsman, antwoordt de regering dat er (inderdaad) "niet zozeer sprake is van een dringende noodzaak, maar meer van de wens om ook in de Grondwet het belang van de petitie als informele verbindingsschakel tussen burgers en overheid zo goed mogelijk te verzekeren". Het is dus geen ramp, voorzitter, als het niet in de Grondwet komt te staan, maar het is ook geen ramp, zo lees ik het, indien het er wel in komt.

De regering perkt de uitwerking van het nieuwe tweede lid van artikel 5 van de Grondwet, mede door de opmerkingen vanuit de Kamer in het verslag, als volgt in: het gaat om codificatie in hoofdstuk 2 van de Algemene wet bestuursrecht van de belangrijkste, mede door de Nationale ombudsman ontwikkelde, bruikbare normen omtrent termijnen, behandelingsberichten, tussenberichten, ontvangstbevestigingen en dergelijke. Aldus ontstaat uniformiteit; dus geen plicht tot codificatie van de manier waarop schriftelijk een verzoek telkens moet worden ingediend en ook niet van de manier waarop het exact moet worden afgedaan; dat is casuïstiek. Er komt ook geen omvangrijk wetgevingsprogramma voor dit onderdeel, omdat er te veel casusposities zijn en te veel gedetailleerde voorschriften nodig zouden zijn om dat allemaal te kunnen regelen. Het gaat enkel om minimale procedurele eisen en aan querulanten of mensen die herhaalde verzoeken doen over dezelfde onderwerpen, behoeft ook niet altijd aandacht meer te worden gegeven, al moet dit wel van geval tot geval worden bezien.

Alles afwegende, voorzitter, stemt de VVD-fractie in met het wetsvoorstel. Tegenover het punt van deregulering en soberheid van de Grondwet staat het feit dat dit soort vormen van staatsrechtelijke vernieuwing nu ook weer niet de ergste zijn, terwijl we eveneens op deze manier aan dejuridisering doen, hetgeen wil zeggen dat in plaats van dat derden, zoals de Nationale ombudsman, de normen bepalen, de wetgever dit nu zelf gaat doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ook ik zal trachten mij aan uw wens te houden, maar bij ieder grondrecht heeft ieder wel eens

Scheltema-de Nie

een eigen invalshoek en die heb ik nu ook bij dit grondrecht.

Het petitierecht is bij uitstek – de heer Koekkoek zei het al – een klassiek grondrecht, een oud klassiek grondrecht. Laatst kwam mij een proefschrift onder ogen van de heer Kees Riezenbos uit 1992 waarin dat nog eens prachtig uiteen werd gezet. Petitierichten bestaan allang, sinds het eind van de Middeleeuwen in Engeland, Frankrijk, Duitsland en de Nederlandse gewesten. Het was toen vooral een middel van de standen om op te komen tegen de almacht van de vorsten. Langs deze weg werden gunsten afgedwongen tegen betaling van belastingen. Geleidelijk vond er een verschuiving in de richting van de parlementen plaats.

Petities, zeker massapetities, speelden en spelen nog steeds een belangrijke rol bij het verzet tegen heersende machthebbers. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat juist het recht van petitie na een opstand of revolutie werd gecodificeerd, bijvoorbeeld in de Magna Charta, de Bill of Rights, in het eerste amendement van de constitutie van de Verenigde Staten en in de Franse grondwetten van na de revolutie. Soms echter ontstond er ook een beweging tot beperking, zoals de bijna-straftaakstelling van politieke petities in Nederland na de Brusselse opstand in 1830 en, omstreeks diezelfde tijd, de beperking van massapetities richting Duitse bondsdag.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam het recht van petitie hernieuwd in de belangstelling. Monsteradressen kunnen een "gereede uitlaatklep zijn van volkshartstochten", aldus het rapport Staatskundige hervormingen dat in 1946 het licht zag.

Dat waren en zijn zij soms ook. Evenals een referendum kan een volkspetitionnement immers leiden tot correctie van de democratie. Het verschil is wel dat een referendum bindend is en een genomen besluit corrigeert. Een petitionnement heeft die kracht niet, het is veel onbepaald en richt zich vaak op voornemens of op het ontbreken daarvan. Ik denk daarbij aan het kiesrecht-petitionnement uit 1910 en het petitionnement tegen de Vlootwet van 1922. Recenter zijn de petitionnementen "Stop de neutronenbom" uit 1977 met ruim 1 miljoen handtekeningen en de antikruisrakettenpetitie uit 1985 met ruim 3,7 miljoen handtekeningen.

Al deze petities vinden hun basis in het grondwettelijk recht van petitie. Het heeft mij enigszins verbaasd dat met geen woord over dit soort massapetities wordt gerept bij de nu voorgestelde aanscherping van het grondrecht. Toch lijkt mij dat wel relevant. Want is niet bij uitstek de relatie tussen burger en overheid in het geding als een volksbeweging zich mobiliseert en zich uit via een massapetitie? Dan ligt die relatie echt onder vuur en is een adequate reactie a fortiori gewenst. Zal nu ook voor dit soort massapetities een procedureregeling worden getroffen? Hoe moet ik mij een dergelijke regeling voorstellen?

Het petitierecht is als het ware de poort tussen het politieke systeem en zijn omgeving en heeft uit dien hoofde alles met democratie te maken.

Nederland heeft een ruimhartig petitierecht. Eenieder van waar ook, ingezetene of niet en in welke functie ook, heeft het recht een verzoek te richten tot het bevoegd gezag. Met "bevoegd gezag" wordt dan bedoeld op overheidsinstanties geheel of ten dele met gezag bekleed. Dat petitierecht is ruimer dan bijvoorbeeld in Duitsland, waar beperkingen gelden voor bijvoorbeeld ambtenaren of militairen. "Durchnormierung" heeft ertoe geleid dat in wet- en regelgeving aan jurisprudentie grenzen worden gesteld.

D66 vindt het uitermate belangrijk dat het petitierecht in zijn volle omvang, in al zijn ruimte, wordt gehandhaafd. Het mag alleen worden versterkt, maar er mag niet aan worden geknabbeld.

Hoe nu te voorkomen dat zich hier als gevolg van een grondwettelijke opdracht tot regeling ontwikkelingen gaan voordoen zoals in Duitsland? Het is niet de bedoeling van de regering, zoals blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op vragen van de PvdA. Maar welke waarborg is er dat de nevenschikking van het eerste en het tweede lid niet tot een dergelijke "Durchnormierung" leidt? Het is een vreselijk woord, maar het geeft wel aan wat ik bedoel.

Het voorstel tot wijziging van de Grondwet introduceert de mogelijkheid van wettelijke regels omtrent de behandeling van verzoekschriften. Wij hebben ons met de Raad van State indringend afgevraagd of het wel nodig was een dergelijke basis in de Grondwet te creëren. Ook zonder

zo'n basis worden immers in de Algemene wet bestuursrecht regels gesteld en er kunnen er nog meer worden gesteld.

Toch ben ik wel gevoelig voor de reactie van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag waarin de waarborgfunctie van het wijzigingsvoorstel wordt benadrukt. Bedoeling is de materiële betekenis van het petitierecht te versterken. Dat spreekt mijn fractie aan. Daarbij hebben wij tevens overwogen dat ook bij andere grondrechten wettelijke regels een grondwettelijke basis hebben gekregen. Duidelijk moet wel zijn dat het begrip "verzoekschriften" in het tweede lid niet méér beoogt te zeggen dan dat het gaat om schriftelijke verzoeken als bedoeld in het eerste lid. Het zou naar de mening van de fractie van D66 niet goed zijn als daaraan belemmerende formele eisen zouden worden gesteld. Ik zeg dit met name in relatie tot de massapetities.

Het grondwettelijk recht van petitie is een belangrijk recht. Het houdt niet alleen in dat de verzoeker niet vervolgd mag worden vanwege zijn verzoek, maar ook dat de verzoeker moet kunnen rekenen op een redelijke behandeling van zijn verzoek én op een antwoord. Een grondwettelijke basis voor wettelijke regels betreffende behandeling kan dit nog eens extra onderstrepen. Maar als dat zo is, dan zou niet alleen de behandeling maar ook de beantwoording een plaats in de Grondwet moeten krijgen. Vrijwel overal in de toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag wordt over behandeling en beantwoording in nevenschikking gesproken. Ik wijs op de nota naar aanleiding van het verslag, pagina 2 onderaan, pagina 3 bovenaan en pagina 3 in het midden, waar wordt verwezen naar de jurisprudentie Nationale ombudsman. Kortom, ik kan overal op wijzen. Steeds wordt de nevenschikking behandeling en beantwoording aangeduid. De argumentatie waarom de behandeling wel maar de beantwoording niet zou moeten worden vastgelegd in de Grondwet, heeft mij niet overtuigd. In het verkeer tussen burger en overheid is de beantwoording minstens zo belangrijk. Dat ligt niet onlosmakelijk besloten in het begrip behandeling. Ik durf mijn handen niet in het vuur te steken voor de keren dat behandeling van een verzoek niet tot een antwoord blijkt

Scheltema-de Nie

te leiden. Dat is de reden waarom ik een amendement, een wijzigingsvoorstel, heb ingediend.

De regering stelt dat het geen absoluut recht moet worden. Er komt als het aan de regering ligt noch een absoluut recht op behandeling en beantwoording noch een alomvattend recht. Op grond van de praktijk is dat een realistische stelling. Er zijn nu eenmaal onbegrijpelijke verzoeken, voortdurende repeterende verzoeken gebaseerd op waandenkbeelden etc. Daarmee moet praktisch worden omgegaan, zowel bij de behandeling als bij de beantwoording. Ook achten wij het redelijk dat de behandeling van petitie gericht aan het parlement wordt overgelaten aan de reglementen van orde van beide Kamers. Daarin wordt immers de werkwijze van de Kamers geregeld.

De vraag rijst wel of een wettelijke normering van de behandeling niet tevens de introductie van iets als een beroepsrecht zou moeten inhouden. In Duitsland bestaat een dergelijk recht wel voor gevallen waarin een verzoek niet conform de regels wordt behandeld. En dat lijkt redelijk. Als er regels worden gesteld, moet daar ook naar worden geleefd en moet naleving ook kunnen worden afgedwongen. Wordt dat in het systeem dat de minister voor ogen staat mogelijk? Of blijft het bij de altijd mogelijke inschakeling van de gewone rechter?

Voorzitter! Ik kom tot een conclusie. De fractie van D66 heeft zich laten overtuigen van de extra waarborg die voor de burger gelegen kan zijn in de grondwettelijke verankering van regels ten aanzien van de behandeling van verzoekschriften, mits daarvan geen beperkende werking uitgaat. Wij vinden wel dat dan ook de beantwoording een eigen plaats in de Grondwet verdient. Bezien moet worden of wettelijke regels voor behandeling niet ook een wettelijk recht van beroep of bezwaar mogelijk maken. En de effecten van de wijzigingsvoorstellen voor massapetitities moeten nader in kaart worden gebracht. Dat zijn de kanttekeningen die ik hierbij wil maken.

□

De heer **Rhwinkel** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het huidige artikel 5 van de Grondwet bepaalt dat

iedereen het recht heeft om verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen. Formeel beperkt dit recht zich tot het indienen. Het artikel spreekt niet over de behandeling of de beantwoording van verzoekschriften. De regering erkent echter dat de overheid wel een dergelijke plicht heeft. Ik citeer uit de nota naar aanleiding van het verslag: een burger mag van de overheid verwachten dat er iets met zijn verzoek gebeurt en dat hij op enigerlei wijze een reactie op zijn verzoek krijgt. Het stemt mijn fractie tevreden dat de regering dit erkent.

Volgens de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de beginselen van behoorlijk bestuur de behandeling en de beantwoording van verzoeken voor. Er bestaat dus ongeschreven recht dat moet worden gezien als aanvulling op artikel 5. Dat ongeschreven recht bepaalt dat verzoekschriften van burgers door het bestuur dienen te worden behandeld en beantwoord. Mijn fractie zou er niet bij voorbaat tegenstander van zijn om die ongeschreven regel te codificeren. Dat is echter niet wat met het voorstel dat vandaag voorligt, wordt beoogd. In de bestuurspraktijk is volgens de minister, mede onder invloed van uitspraken van de Nationale ombudsman, over de behandeling en de beantwoording van verzoekschriften heldere jurisprudentie ontstaan, welke zich goed leent voor codificatie. De minister schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag dat codificatie onmogelijk is zonder grondwetswijziging. Ik citeer uit die nota naar aanleiding van het verslag: "De opdracht aan de wetgever strekt ertoe om de wetgever de bevoegdheid te geven het stelsel van de in de praktijk ontwikkelde procedurele eisen voor de behandeling van verzoekschriften verder te codificeren." Dit staat op bladzijde 4. Als dat voor de minister de reden is om dit voorstel in te dienen, meen ik te mogen opmerken dat grondwetswijziging niet nodig is. Ook zonder een grondwettelijke opdracht heeft de wetgever de bevoegdheid om regels te stellen omtrent de behandeling en de beantwoording van verzoekschriften. Dat kan toch niet worden ontkend.

In diezelfde nota naar aanleiding van het verslag lees ik dat de minister verwacht dat de wijziging van de Grondwet zal bijdragen aan

het versterken van de banden tussen overheid en burger. Ik ben het met de minister eens dat het de relatie tussen burgers en bestuur ten goede komt als het bestuur verzoeken van burgers serieus behandelt en beantwoordt. De voorgestelde wijziging van artikel 5 betreft echter geen opdracht aan het bestuur om verzoekschriften te beantwoorden. De wetgever krijgt slechts de opdracht hierover regels te stellen. Burgers kunnen daaraan geen rechten ontleen. De invloed van deze grondwetswijziging op de verhouding tussen burgers en bestuur ontgaat mij derhalve.

Verder begrijp ik dat de minister het voorstel tot wijziging van de Grondwet beschouwt als een poging om het petitierecht te versterken. Volgens mijn fractie zal het tegenovergestelde het geval kunnen zijn, en waarschijnlijk ook zijn. Het recht op behandeling en beantwoording van verzoekschriften, dat in de geest van artikel 5 van de Grondwet besloten ligt en in de beginselen van behoorlijk bestuur, zal worden beperkt als aan artikel 5 het voorgestelde tweede lid wordt toegevoegd, is onze indruk. Ten eerste wijs ik erop dat onduidelijkheid zal ontstaan bij bestuursorganen waarvoor geen wettelijke regeling is getroffen. Moeten zij zich nu wel of niet verplicht voelen om verzoekschriften te behandelen en te beantwoorden? Ten tweede geldt dat in bepaalde gevallen ook nu de behandeling van verzoekschriften alleen plaatsvindt wanneer is voldaan aan de daaromtrent gestelde regels, al dan niet wettelijk van aard. Ook dat is niet bezwaarlijk. Die voorschriften zijn in het algemeen opgesteld om de noodzakelijke voortgang van bestuursprocessen te garanderen. Dat ontslaat bestuursorganen mijns inziens niet van de morele verplichting om verzoeken van burgers ten aanzien van het optreden van het bestuur serieus te nemen en, indien mogelijk, te beantwoorden. Wij hebben dan ook het idee dat een grondwettelijke verwijzing naar wettelijke regelingen een formalistische benadering van het petitierecht in de hand zal werken.

Als de minister had voorgesteld een grondwettelijke behandelings- en beantwoordingsplicht in te voeren, al dan niet met daaraan verbonden wettelijke regels, had dat wellicht onze instemming gehad. We geloven

Rehwinkel

echter niet dat het huidige voorstel zal leiden tot een grotere rechtszekerheid voor de burgers of tot een betere omgang van bestuursorganen met verzoekschriften. Ik heb dit met mijn eerdere opmerkingen hopelijk voldoende kunnen aangeven. Het stellen van wettelijke regels ten aanzien van de beantwoording van verzoekschriften kan wat ons betreft evengoed zonder specifieke grondwettelijke regeling gebeuren.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ook deze bijdrage lever ik mede namens de fracties van de RPF en de SGP.

Het voorstel tot aanvulling van de grondwetsbepaling inzake het petitierecht is een sympathiek voorstel dat toch twijfels oproept. Eigenlijk draait het om de vraag wat je moet doen met gedragsregels voor het verkeer tussen overheid en burgers die vanzelfsprekend zijn, maar daarom nog niet altijd worden nageleefd. Helpt het als je zulke gedragsregels zwart op wit zet en helpt het misschien nog iets meer als je daarvoor in de Grondwet de basis legt?

Op zichzelf heb ik er geen moeite mee een zekere meerwaarde toe te kennen aan aanvulling van de grondwetsbepaling inzake het petitierecht. Het petitierecht is een belangrijk klassiek grondrecht dat best iets meer body mag krijgen. Om dat in te zien heb ik geen hoogdravende volzinnen in een regeerakkoord nodig en als de regering het wetsvoorstel wil aanvoeren als illustratie van haar streven naar staatkundige vernieuwing, is mij dat wel, maar enige relativering is wel op haar plaats. Burgers kunnen immers aan het nieuwe artikel niet rechtstreeks rechten ontfangen. Het gaat om een opdracht aan de wetgever, die bovendien een open karakter heeft. Dat laatste moet ook wel, wil het artikel niet leiden tot onmogelijke situaties. Dit brengt mij tot het stellen van een aantal vragen. Het wetsvoorstel geeft daartoe aanleiding.

Volgens de memorie van toelichting wordt het aan het oordeel van de wetgever overgelaten om te bepalen of en, zo ja, voor welke categorieën verzoekschriften regels zullen worden gesteld. Zo geformuleerd, lijkt mij dit een misverstand. De wetgever krijgt de opdracht

regels te stellen, maar hij krijgt niet het recht te bepalen of hij wel regels zal stellen. Wel zal hij categorieën verzoekschriften moeten aanwijzen, waarvoor de regels zullen gelden. Belangrijker dan dit formele punt is echter welke criteria de wetgever zal kunnen hanteren. Er zijn allerlei casusposities denkbaar. Die zijn ook tijdens de schriftelijke voorbereiding aan de orde geweest. Daarvoor zal de wetgever oplossingen moeten bieden als hij besluit de regels voor bepaalde categorieën van toepassing te verklaren. Ik noem een ander voorbeeld. Wij kennen allemaal het verschijnsel van het verzenden van modelbrieven; bij uitstrek de vorm van het gebruik maken van het recht van petitie. Vele duizenden identieke brieven of kaarten bereiken een departement, de Kamer of welke instantie dan ook. Afzonderlijke beantwoording kan dan feitelijk onmogelijk zijn en wordt veelal ook niet verwacht. Hoe moet je voor zulke situaties algemene regels stellen? Overigens lijkt het mij goed te bedenken dat ook als bepaalde categorieën verzoekschriften niet zijn aangewezen, in de praktijk nog wel vergelijkbare gedragsregels van toepassing zijn en in voorkomende gevallen ook kunnen worden gehandhaafd. De steeds verdergaande regelgeving op dit punt in de Algemene wet bestuursrecht doet wat dat betreft ook in indirecte zin haar werk.

Ik vraag verder aandacht voor de positie van de lagere overheden. Zij kunnen nu zelfs regels stellen inzake de behandeling van verzoekschriften. Straks zal dit alleen nog mogelijk zijn voorzover de formele wet daartoe de mogelijkheid zal bieden in de vorm van nadere regels. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid is dit wellicht een verbetering, maar is het niet zo dat de situaties juist bij de lagere overheden zo uiteenlopend kunnen zijn dat uniforme regelgeving welhaast onmogelijk is?

Dan de situatie in eigen huis. De regering is niet voornemens de totstandkoming te bevorderen van regels voor de behandeling van verzoekschriften aan de Staten-Generaal. Zij vertrouwt erop dat de Staten-Generaal ook zonder zulke regels wel rekening zullen houden met de inhoud ervan. Dank voor dat vertrouwen, maar belangrijker vind ik de vraag of het binnen onze staatsrechtelijke verhoudingen wel zou passen als de wetgever zich zou

uitspreken over de manier waarop de Staten-Generaal hun controlerende en wetgevende taken uitoefenen. De voorgestelde tekst van artikel 5 maakt het mogelijk dat de wetgever dat regelt. Deelt de minister mijn standpunt dat uit het systeem van onze Grondwet voortvloeit dat de wetgever dit niet behoort te regelen?

Zonder meer merkwaardig vind ik het antwoord dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag geeft op onze vragen over verzoekschriften aan individuele Kamerleden. Individuele Kamerleden kunnen volgens de regering in de regel zelfstandig een verzoek inwilligen, indien zij gebruik maken van de hun in de Grondwet geattribueerde bevoegdheden. Hiermee zegt de regering feitelijk dat individuele Kamerleden onder omstandigheden bevoegd gezag kunnen vormen in de zin van artikel 5 van de Grondwet. De wetgever zal dan volgens het nieuwe artikel regels kunnen stellen over de behandeling door Kamerleden van aan hen gerichte verzoekschriften. Dat lijkt mij een onmogelijkheid. Hoe individuele Kamerleden hun taak als volksvertegenwoordiger opvatten, staat niet ter beoordeling van de wetgever, maar uiteindelijk van hun partij en de kiezers. Individuele Kamerleden kunnen zeker beschikken over bevoegdheden en mogelijkheden ten aanzien van de inhoud van verzoekschriften, maar dat maakt hen nog niet tot bevoegd gezag in de zin van de Grondwet. Ik nodig de minister graag uit zich hierover nader te verklaren.

Het geheel overziende, moet ik zeggen dat het voorstel bij mij nog te veel vraagtekens oproept om er enthousiast over te kunnen zijn, maar misschien slaagt de minister er in zijn antwoord in nog enig enthousiasme op te roepen.

□

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Ik dank de leden voor de schriftelijke en mondelinge inbreng. De Grondwet en wat in dat opzicht te doen, blijft razend interessant. Ik vat heel kort samen wat de Kamer in eerste termijn heeft gezegd. De heer Te Veldhuis zegt dat het niet noodzakelijk is, maar hij vindt het ook geen ramp als het er wel in staat. Toen de heer Te Veldhuis wegliep, fluisterde ik hem toe dat dit niet getuigt van een enorm enthousiasme voor het geheel, maar het is een standpunt.



De heer Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken

De heer Koekkoek vraagt zich af, even legitiem, of het allemaal wel zo zwaar is dat je het op deze manier moet regelen. Mevrouw Scheltema werpt ook de vraag op of het wel nodig is. Zij beantwoordt die vraag overigens ook. Daar heb ik respect voor.

De heer Rehwinkel is in zekere zin het meest consequent. Hij stelt dat die wetswijziging in feite niet nodig is, maar vraagt zich tegelijk af of je, als je hiertoe toch overgaat, niet tot een nog betere en scherpere verankering moet komen dan het kabinet nu heeft voorgesteld.

Ook de heer Schutte vindt, enigszins in het verlengde van het standpunt van de heer Te Veldhuis, dit niet het allerbelangrijkste punt dat hij graag geregeld ziet, maar hij kan het belang ervan wel enigszins inzien, mits het wat duidelijker geregeld wordt.

Voorzitter! Ik wil een paar opmerkingen maken van algemene aard om te trachten degenen die nog aarzelen of degenen die in mijn ogen nog niet enthousiast genoeg zijn, tot een iets groter enthousiasme te brengen. Ik begin dan zeer nadrukkelijk, evenals mevrouw Scheltema heeft gedaan, bij het historisch besef. Wij praten in dit geval over klassieke grondrechten, waarbij het recht van petitie een van de oudste grondrechten is die wij kennen. In de tijden dat er veel absolute macht bestond –

vorsten of anderszins – was dit een van de zeer weinige mogelijkheden voor burgers – met de hoed in de hand en misschien met de kalkoen onder de arm – om te bepleiten of de vorst niet bereid was iets te doen aan het onrecht hun aangedaan.

De Kamer weet dat ik zelf lang lid van deze Kamer ben geweest. Er wordt dan vaak gevraagd wat je daar doet en hoe je dat vindt. Men weet dat ik wat hier in deze zaal gebeurt altijd razend interessant en belangrijk heb gevonden. Ik heb echter bij herhaling verklaard, als men mij vroeg wat ik het allerleukste van het Kamerlidmaatschap vond, dat dat mijn werk in de commissie voor de Verzoekschriften was, met name de periode waarin ik daar voorzitter van mocht zijn. Het gaat om meer dan alleen leuk werk hier of leuk werk daar. Je bevond je in die commissie, vanwege de onderwerpen op dat terrein, altijd op het snijvlak van wat de wetgever of het ongeschreven recht beoogt en belangen van burgers die op zijn minst zelf het gevoel hebben dat zij in die belangen geschaad zijn. Het gaat er dan om voortdurend de afweging te maken of die burger gelijk heeft, of hier iets aan moet worden gedaan en, zo ja, of dit dan geen precedentwerking oplevert. Ik vind dit een zeer fundamentele zaak. Alleen al om die louter historische reden en vanuit die achtergrond vind ik het voor de hand

liggen dat je dit punt niet alleen hebt opgenomen in de Grondwet, maar dat je het ook nog regelt in de zin zoals wij dat nu hebben voorgesteld. Ik zal hier zo meteen dieper op ingaan.

Ik word vanuit die redentatie ook zeer in verleiding gebracht door de opmerkingen die de heer Rehwinkel terzake heeft gemaakt. Vertaald naar de tijd van vandaag speelt een aantal andere argumenten daar een rol. Ik zie het zelf als een nadrukkelijke versterking van de band tussen overheid en burger. Ik vind dat het instituut Nationale ombudsman bewezen heeft hoe een dergelijk recht voor veel burgers tot versterking van die band leidt. Burgers weten die weg te vinden. Zij gebruiken die weg en hebben langs die weg het gevoel dat hun meer recht wordt gedaan dan wanneer zij die mogelijkheid niet gehad zouden hebben.

Voorzitter! In dat kader lijkt het me van belang dat we die wettelijke verankering vasthouden in de Grondwet en dat we daaraan een wettelijke verankering toevoegen dat er een regeling komt over de wijze waarop de verzoekschriften verder worden behandeld.

Voorzitter! Ik sluit dit algemene deel af gedachtig de opmerking van de heer Te Veldhuis dat er geen ramp plaatsvindt als we het niet doen. Ik zou het alleen dood- en doodzonde vinden als we het niet doen. Ik hoop dat ik met deze algemene opmerkingen al een aantal aarzelaars heb kunnen overtuigen dat dit klassieke grondrecht in de Grondwet thuishoort, inclusief de aanduiding hoe daarmee om te gaan.

Voorzitter! Het lijkt me het beste dat ik hierna eerst reageer op de opmerking van de heer Rehwinkel, omdat deze in de lijn van wat ik net gezegd heb, het meest verstrekkend was. De heer Rehwinkel heeft ons in dit debat de vraag voorgelegd of het, als we het doen, niet voor de hand ligt dat we dit belangrijke klassieke grondrecht zo verder vertalen dat er een grondwettelijk recht op behandeling en/of beantwoording ontstaat. Ik kom op de woorden "behandeling" en "beantwoording" straks nog even apart terug. Het gaat nu over het grondwettelijke recht op die behandeling. Wij hebben in eerdere stukken al aangegeven dat wij dat op zichzelf wel zouden wensen, als wij erin zouden slagen

Dijkstal

om opname van een dergelijk recht op behandeling exact – in ieder geval voldoende – te begrenzen en te bepalen; dan is volstrekt duidelijk waar dat grondwettelijke recht toe leidt. Daar ontstaat natuurlijk precies het probleem waar wij erg mee geworsteld hebben en dat ons met overtuiging tot het andere standpunt heeft gebracht: wij achten het niet goed mogelijk om in de Grondwet en in het kader van de Grondwet de bijbehorende duidelijkheid te verschaffen. Als je die duidelijkheid niet kunt verschaffen, moet je oppassen dat je geen schijn-duidelijkheid presenteert die – althans langs die weg – tot teleurstellingen kan leiden en een contra-effect kan oproepen. Moet je dan niet kiezen voor “één positie terug” – dat begrip gebruik ik in deze redenering – en je beperken tot het stellen van wettelijke regels over de verdere behandeling?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Natuurlijk moet je geen schijn-duidelijkheid verschaffen, maar de vraag is ook of hier geen schijngrondslag voor wettelijke regels wordt geboden. Nogmaals: op bladzijde 4 van de memorie van toelichting staat dat de opdracht aan de wetgever ertoe strekt de wetgever de bevoegdheid te geven om te codificeren en om die wettelijke regels te stellen. Daar hebben wij die grondwettelijke bepaling toch helemaal niet voor nodig? Dat zou de wetgever nu kunnen. Ik ben met de minister van mening dat het gewenst is dat dat gebeurt. Ik ben dus bang dat hij een onnodige schijngrondslag verschaft voor iets waarvan ook wij vinden dat het moet gebeuren.

Minister **Dijkstal**: Dat begrijp ik. Dat is inderdaad het spiegelbeeld van de redentatie, maar volgens mij heb ik in dit debat één streepje voor op de heer **Rehwinkel**: als er überhaupt geen recht van petitie in de Grondwet zou staan, zou die vraag zich net zo pregnant voordoen. Het punt is natuurlijk dat het recht van het indienen van verzoekschriften wel in de Grondwet staat. Licht het dan, in die logica, niet voor de hand om daar die tweede bepaling aan toe te voegen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het recht van indienen hebben wij uitdrukkelijk in de Grondwet opgenomen. Waarom voegt u dan

bijvoorbeeld geen tweede lid toe dat bepaalt dat het bevoegd gezag verzoekschriften volgens bij wet te stellen regels behandelt en beantwoordt? Ik ben met u van mening dat dan vervolgens de begrenzing moet plaatsvinden. Op die manier staat het recht op indienen in de Grondwet, maar ook het recht op behandeling en beantwoording. Dat ligt toch veel meer voor de hand dan het bieden van een schijngrondslag die helemaal niet nodig is?

Minister **Dijkstal**: Er zijn twee redenen voor. Je zou zeggen dat de eerste reden een beetje oppervlakkig is, maar die komen wij wel vaker in de Grondwet tegen: je zegt dat iets belangrijk is en dat de wetgever terzake regels kan stellen. Dergelijke bepalingen zijn voorzichtiger dan dwingende bepalingen. Er is echter een tweede reden: als het al zo lastig is – daarom wijs ik de gedachte van de heer **Rehwinkel** af – om alle categorieën op voorhand voor ogen te hebben en om ook te weten hoe je dat allemaal moet regelen, is het in die lijn van denken per definitie ook niet zeker dat je alle categorieën afdekt bij het opnemen van een verplichting tot een wettelijke regeling voor de behandeling. Omdat wij daar geen zekerheid over hebben, gaan wij ervan uit dat de wetgever die regels maakt en dat wij, indien er geen specifieke wettelijke regels komen, ook zullen spreken over de voorziening die er in de Algemene wet bestuursrecht komt. Daarbij laten wij het, niet uitsluitend dat er nog categorieën en vormen zijn die daar niet geheel door gedekt worden, maar waar wij nog geen oplossing voor hebben.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): In de memorie van toelichting geeft u aan dat er nu al een morele plicht is – ik heb u ervoor geprezen dat u die morele plicht erkent – om verzoekschriften te behandelen en te beantwoorden. Waarom zou die morele plicht niet op zichzelf in de Grondwet kunnen worden opgenomen? Dat is mij niet duidelijk. Wij kunnen altijd nog komen te spreken over de querulanten. Ik kreeg gisterochtend weer een heel mooie grote envelop die ik niet eens hoefde open te maken om te weten wat erin zat. Wij kunnen er dus altijd nog over komen te spreken wanneer behandeling en beantwoording bijvoorbeeld niet noodzakelijk zijn. U kunt mij er

echter niet van overtuigen waarom de ook door u erkende morele plicht niet uitdrukkelijk gecodificeerd kan worden.

Minister **Dijkstal**: De heer **Rehwinkel** praat over twee verschillende morele plichten. De ene plicht legt hij bij de wetgever. Die erkent de wetgever ook in materiële zin. Hij komt daar met bepaalde formaliteiten echter niet uit. De heer **Rehwinkel** spreekt nu over categorieën die niet goed denkbaar zijn en over vormen van verzoekschriften die niet geheel te overzien zijn en die wellicht ook veel lichter van aard zijn. Wordt de morele plicht die uit de Grondwet voortkomt ook dan automatisch door iedereen zo gevoeld? Het antwoord is nee. Er zijn in het heel interessante bos van openbare instituten van welke aard dan ook natuurlijk best een paar instituten te vinden die hier nog niet vanuit dezelfde moraliteit werken als de heer **Rehwinkel** en ik wensen. Dat is dus een andere morele plicht.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Daarom gebruikte ik net de formulering “het bevoegd gezag behandelt en beantwoordt volgens bij wet te stellen regels”. In zo’n formulering ligt het preciezer aangeven van de morele plicht besloten. Wij kennen meer van dit soort algemene formuleringen in de Grondwet.

De heer **Schutte** (GPV): Is het niet zo dat de heer **Rehwinkel** de strekking van het voorliggende wetsvoorstel iets te minimalistisch voorstelt? Er ligt wel degelijk een plicht van de wetgever. De wetgever kan, als dit straks een grondwettelijke tekst wordt, niet zeggen helemaal niets te doen. De wetgever zal zich bezig moeten houden met de vraag hoever de regels moeten strekken die hij moet stellen. Het is dus meer dan niets.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mijn punt is dat de regering zegt met deze bepaling de bevoegdheid te verschaffen om de wettelijke regels te stellen. Daar hebben wij de grondwettelijke bepaling echter niet voor nodig.

De heer **Schutte** (GPV): Daarom heb ik in mijn bijdrage gezegd dat de zin in de bijlage niet klopt waar staat dat de wetgever bepaalt of hij regels stelt. Dat is al beslist. De wetgever

Dijkstal

zal regels moeten stellen. Hij zal alleen moeten beslissen hoever dat zal gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Naar aanleiding van deze discussie stel ik twee vragen. Als er in de wet min of meer een morele plicht wordt vastgelegd, wordt daarmee dan niet een recht gecreëerd wat niet waargemaakt kan worden? Als wordt overgegaan tot de formulering van de heer Rehwinkel, namelijk dat de regering handelt volgens de te stellen regels, wordt dan niet tevens bewerkstelligd dat er geen behandeling en beantwoording plaatsvindt als er geen regels zijn gesteld? Dat is mijn bezwaar tegen de formulering van de heer Rehwinkel.

Minister **Dijkstal**: De discussie spitst zich toe op de vraag of wij in alle redelijkheid kunnen verwachten dat de wetgever in staat is om alle burgers, al dan niet gecategoriseerd, en alle vormen van verzoekschriften onder de wettelijke bepalingen te brengen. Met dat laatste doel ik op verzoekschriften die zo licht van aard zijn dat zij met een heel lichte intensiteit en met een heel lichte procedure heel adequaat kunnen worden afgedaan. Dat is de cruciale vraag.

Ik bevestig hetgeen de heer Schutte in eerste termijn heeft gezegd, namelijk dat de wetgever de plicht heeft om de wettelijke bepalingen te maken voorzover hij daartoe in staat is, namelijk in de aanduiding van de categorieën voor wie het moet gelden. Dat gaat inderdaad een stukje verder. Het gaat echter nog niet zover als hetgeen de heer Rehwinkel vraagt, namelijk een garantie voor iedereen. Ik begrijp zijn punt, maar ik denk dat wij daarmee toch een schijnzekerheid creëren.

De heer Rehwinkel en mevrouw Scheltema hebben aangevoerd dat er nog een punt meespeelt. Het gaat dan om de vrees dat voor organen en burgers die niet onder de regeling vallen, een a-contrarioredenering gehanteerd zal worden. Die organen kunnen dan stellen dat het voor hen niet hoeft omdat het uitputtend in de wet is geregeld. Dit is inderdaad een risico bij de pretentie dat alles is gedekt. Men heeft alles opgeschreven en toch valt er een orgaan buiten. Die hoeven dan niet. Ik wil liever proberen om de categorieën zo goed mogelijk in de wet te beschrijven en dat te regelen. De Algemene

wet bestuursrecht is er dan voor eventuele algemene zaken. Dan kan toch nauwelijks meer volgehouden worden – althans niet zo sterk als in de andere gevallen – dat de wet het allemaal expliciet heeft geregeld, zodat het in dit ene geval niet hoeft. Er kan dan bovendien altijd nog een moreel beroep worden gedaan op dat ene orgaan om te bereiken dat ook in dat geval naar behoren met petitie en verzoeken om wordt gegaan.

Mevrouw Scheltema heeft het punt genoemd van massapetitities, dus het op grote schaal indienen van een petitie, bijvoorbeeld door middel van een modelbrief. Een afzonderlijke beantwoording van massapetitities moet als praktisch onmogelijk worden beschouwd. In het openbaar bestuur, en trouwens ook bij burgers, wordt dat in het algemeen ook geaccepteerd. Hier moet dus volstaan kunnen worden met een algemene reactie. Echter, waar het gecategoriseerd kan worden, is het van belang om dat als zodanig in een wettelijke regeling duidelijk te maken, opdat daar op z'n minst geen misverstand over ontstaat, laat staan dat er nog kwalijker dingen dan dat gebeuren.

Mevrouw Scheltema heeft verder gevraagd of er niet het risico is dat met de nevenschikking van het eerste en het tweede lid de bedoeling van het eerste lid wordt verzwakt. Ik ben daar niet bang voor. Het lijkt mij volstrekt in lijn met de wetsgeschiedenis en alles dat achter het recht van petitie zit, dat het in de Grondwet is gekomen omdat het wordt beschouwd als een absoluut ongeclausuleerd recht om zonder vrees voor benadeling een petitie in te dienen. Ik ben dan ook in geen enkel opzicht bang dat het tweede lid daar in welke zin dan ook afbreuk aan zou kunnen doen. Eerder zou ik de andere kant op redeneren, namelijk dat de serieusheid van het eerste lid door het tweede lid wordt bevestigd, in plaats van wordt ontkend.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb het zeer bewust aangekaart, omdat ik het van belang vind voor de wetsgeschiedenis dat wordt vastgelegd dat het de bedoeling van de regering is om geen beperking op het petitie recht aan te brengen. In Duitsland heeft het anders uitgewerkt.

Minister **Dijkstal**: Ik ben u daar zeer dankbaar voor, want ik heb nu de kans om dit nog eens voor de wetsgeschiedenis vast te leggen.

Wat het amendement van mevrouw Scheltema betreft, ga ik ervan uit dat behandeling van een verzoekschrift ook zonder meer beantwoording inhoudt. Daarmee zou ik het amendement dus overbodig moeten verklaren. Anderzijds moet ik erkennen dat als behandeling ook beantwoording inhoudt, er geen bezwaar tegen kan zijn om beantwoording apart te noemen. Ik stel mij dan ook op dit punt neutraal op en laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer over.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil zeker niet muggenziften, maar ben hiervoor te rade gegaan bij de staatscommissie uit 1976 die beide begrippen naast elkaar noemt, als te onderscheiden onderdelen. Ik meen daarom dat de zorgvuldigheid het vraagt om ze ook in de wet apart te noemen.

Minister **Dijkstal**: Ik heb er geen grote moeite mee om dat te doen. Gisteren hebben wij een analoge discussie gevoerd, namelijk over de definitie van een bepaald begrip. Als je dat niet duidelijk genoeg vindt en het wilt verduidelijken, wie kan daar dan bezwaar tegen hebben?

Mevrouw Scheltema heeft ook nog gesproken over handhaving van de wettelijke regels. Afgezien van de rol die de rechter daarin kan hebben, waar zij eveneens naar verwezen heeft, denk ik dat in de praktijk een instituut als de Nationale ombudsman een rol kan spelen als mensen zich willen beklagen over de wijze waarop een verzoekschrift is afgedaan. Het recht van beroep of bezwaar lijkt mij in dit kader zwaar; ik denk niet dat wij daartoe moeten overgaan. Wellicht komen wij daar in ander verband nog eens op terug, als wij spreken over het klachtrecht van burgers.

Voorzitter! Ik kom tot de vragen en opmerkingen van de heer Schutte. Op een enkele ben ik al ingegaan. De beleidsvrijheid die in het wetsartikel staat om bedoelde wettelijke bepaling te maken heeft inderdaad die geclausuleerdheid. Dit is opgenomen, omdat niet iedereen daaronder moet kunnen vallen. De portee van het wetsartikel is dat de

Dijkstal

wetgever snel aan het werk kan gaan.

Wat de lagere overheden betreft, kan er sprake zijn van zulke uiteenlopende situaties dat een uniforme regeling voor de behandeling van bepaalde verzoekschriften niet goed mogelijk is. In een dergelijk geval kan gedacht worden – maar dat zal dan nader geregeld moeten worden – aan delegatie.

De heer **Koekkoek** vroeg: moet er voor de verzoekschriften van Tweede en Eerste Kamer niet ook een wettelijke bepaling komen? Ik vind de argumenten die de heer Schutte terzake heeft aangevoerd overtuigender dan die van de heer Koekkoek. Ik geloof niet dat het in het denken inzake de scheiding der machten de wetgever is die dit moet bepalen, aangezien Tweede en Eerste Kamer een voorziening hebben aan de hand waarvan zij het zelf kunnen bepalen, sterker nog het zelf al bepaald hebben. Er is al vrij uitgebreide regelgeving op dit gebied die beide Kamers daarbij hanteren. Wat de heer Koekkoek voorstelt, vind ik ongewenst.

De heer **Koekkoek** (CDA): Als je zegt "de wet stelt regels", kan die regelingsopdracht zich ook uitstrekken tot de behandeling van verzoekschriften door beide Kamers der Staten-Generaal. De regering zegt: dat is de bedoeling niet. Daar heb ik natuurlijk vrede mee, maar het betekent dat de regeling van de behandeling van verzoekschriften door de Kamers bij reglement van orde gebeurt, terwijl de Grondwet zegt dat de wet die regels moet stellen. Dat staat haaks op elkaar. Ik vind dit een onduidelijkheid die de nota naar aanleiding van het verslag niet heeft kunnen wegnemen. Dit doet mij er ernstig aan twijfelen of wij die onduidelijkheid in de Grondwet moeten zetten.

Minister **Dijkstal**: Bij mijn beste weten heeft u gelijk dat de wetgever in theorie een wet kan maken die bepalingen bevat die zich ook uitstrekken tot het parlement. De vraag is of dit wenselijk is. Het gaat meer om een visie op de verhoudingen in de trias politica. Het is de vraag of je met het oog daarop moet zeggen, aangezien de Grondwet ruimte geeft voor de theorie van de scheiding der machten: hier dient de wetgever niet in te treden; dit is een

eigen verantwoordelijkheid van die andere onafhankelijke macht.

De heer **Koekkoek** (CDA): Daar ben ik het mee eens, maar dat staat niet in de Grondwet. Als gesteld wordt "de wet stelt regels" en er daarnaast regels zijn die gesteld worden door de Kamers, botst dat met elkaar. Dat is het probleem.

Minister **Dijkstal**: Nee. Er ontstaat dan precies dezelfde discussie als ik net met de heer Rehwinkel heb gehad. Dat zou zo zijn, als je voor alle verzoekschriften op elke plek in elke vorm een wettelijke regeling verplicht zou stellen. Mijn redenering in de richting van de heer Rehwinkel was dat je wel eens in een situatie kunt komen waarin het niet kan of waarin het zeer onwenselijk is, om redenen die ik net noemde en die u deelt.

De heer **Koekkoek** (CDA): De opdracht "de wet stelt regels", houdt in dat de competentie bij de wetgever berust en niet meer bij andere organen, dus niet meer bij de Kamers der Staten-Generaal. Dat vind ik een onwenselijke situatie en dat moeten wij niet in de Grondwet zetten.

Minister **Dijkstal**: Mij dunkt dat dit een redenering a contrario is die geen hout snijdt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dit is de bedoeling van dergelijke bepalingen volgens de grondwetsgeschiedenis van 1983.

Minister **Dijkstal**: Die heb ik niet bij de hand.

De heer **Schutte** (GPV): Ik wil een ander accent leggen. Mijn vraagstelling had dezelfde achtergrond als die van de heer Koekkoek. Alleen is mijn conclusie dat je ook artikel 5, straks gewijzigd, moet interpreteren in het geheel van de Grondwet. Die opmerking heeft de minister in ander verband ook gemaakt. Uit het geheel van de Grondwet vloeit voort dat je niet behoort te interpreteren dat de wetgever zijn competentie zou moeten gebruiken in de richting van de Staten-Generaal.

Voorzitter: Giskes

Minister **Dijkstal**: Dat is juist, maar ik begrijp dat de heer Koekkoek met

de volgende redenering komt. Als de Grondwet aangeeft dat regels bij wet moeten worden gesteld, en als men van oordeel is dat dit zich niet zou moeten uitstrekken tot het parlement, rijst de vraag of de regels die het parlement opstelt – die worden niet bij wet maar bij reglement van orde gesteld – wel grondwettelijk zijn. Verwijzend naar de redenering van de heer Schutte, herinner ik eraan dat de Grondwet de eigenstandige positie van het parlement erkent. Daar vloeit automatisch uit voort dat het hele interne reglement van het parlement een eigen, bijna wettelijke status heeft.

De heer **Koekkoek** (CDA): Langs die lijn wordt de voorgestelde bepaling zodanig opgevat dat deze opdracht aan de wetgever de regelingsbevoegdheid van de Kamers onverlet laat. In dat geval rijst het bezwaar dat men al begint met een bepaling in de Grondwet op te nemen die eigenlijk niet helemaal zegt wat er staat.

Minister **Dijkstal**: Dat is waar. Voor de duidelijkheid en het gemak zou het beter zijn wanneer wij geen scheiding der machten zouden hebben, maar slechts één macht. Dan kan alles voor iedereen hetzelfde worden geregeld, maar daaraan zijn zulke grote nadelen verbonden dat wij die weg niet kiezen. Inderdaad vloeit dit effect eruit voort, maar ik vind het aanvaardbaar.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als vermeld wordt "de wet stelt regels", betekent dit toch niet een uitputtende bevoegdheid voor de wetgever? Ik neem dat er dan altijd nog voor andere organen een bevoegdheid is om aanvullend te reguleren.

De heer **Koekkoek** (CDA): Neen. Ik moet u tegenspreken. Wanneer in de Grondwet wordt vermeld "de wet stelt regels", berust de regelingsbevoegdheid bij de wetgever. Delegatie is mogelijk. In dat kader kan de wetgever anderen de bevoegdheid tot nadere regeling geven. De wetgever zou dus kunnen stellen: nadere regels worden gesteld in het Reglement van orde. Echter, als het zo niet wordt geformuleerd, hebben in principe de Staten-Generaal geen regelingsbevoegdheid. Met andere woorden: "de wet stelt regels" is dus geen

Dijkstal

alomvattende regelingsbevoegdheid, maar betekent wél dat regelingsbevoegdheid aan de Staten-Generaal wordt ontnomen, tenzij de wetgever die bevoegdheid uitdrukkelijk aan de Staten-Generaal geeft.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik meen dat wanneer de wet verder niets regelt, je niet kunt zeggen dat andere instanties geen bevoegdheden hebben. Inderdaad is het mogelijk dat de wetgever de Staten-Generaal de bevoegdheid toekent om eigen regels te stellen, maar naar mijn gevoelens is dat niet nodig. In het systeem van de Grondwet heeft het parlement nu eenmaal een eigen bevoegdheid.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik vrees dat ik mevrouw Scheltema opnieuw moet tegenspreken. Als gesteld wordt "de wet stelt regels" berust de regelingsbevoegdheid bij de wetgever en is er slechts ruimte voor andere organen wanneer de wetgever die bevoegdheid uitdrukkelijk toekent.

Minister **Dijkstal**: En daarmee zijn wij terug bij de discussie met de heer Rehwinkel. Als het mogelijk zou zijn geweest om te doen wat de heer Rehwinkel voorstelt – voor alle categorieën in alle denkbare vormen een wettelijke regeling maken – had men de vraag moeten beantwoorden: wat te doen met het parlement? Zou dan specifiek in de Grondwet moeten worden aangegeven dat datgene wat voor allen wettelijk geldt, vanwege de scheiding der machten níét geldt voor het parlement? De discussie met de heer Rehwinkel gaat over de vraag of iets dergelijks wel mogelijk is. Als het níét mogelijk is, zal de wetgever een aantal categorieën en procedures kunnen benoemen, maar niet alle. Daaruit vloeit logischerwijze voort dat datgene wat de wetgever niet in de wet kan regelen, niet betekent dat anderen die daar niet als categorie onder vallen, niet vrij zouden zijn om er zelf nog iets aan te doen. Daarmee komen wij uit bij de vrees van de heer Rehwinkel dat bepaalde organen de zaken maar laten lopen. Bij dit alles komt ook het parlement naar voren dat óók zijn eigen regels kan maken. Al met al ben ik het in deze context niet met de heer Koekkoek eens.

De heer **Koekkoek** (CDA): Wij

moeten hierover niet aan de gang blijven, maar het lijkt mij toch goed in dit verband nog even de grondwetsgeschiedenis te raadplegen. Immers, wij moeten nu niet qua terminologie aan de Grondwet een ándere uitleg gaan geven dan in het verleden is gebeurd. Dat leidt tot verwarring.

Minister **Dijkstal**: Via het apparaat dat ik voor mij heb, en dat volgens mij nog niet onder het briefgeheim valt, wordt mij gemeld dat misschien een misverstand ontstaat doordat er verschil moet worden gemaakt tussen interne regels, die in een reglement van orde staan, en externe regels. Die interne regels bepalen hoe om te gaan met wat binnenkomt. De externe regels binden de burgers. Dat kan hier een reden voor miscommunicatie zijn. Wat zojuist door mevrouw Scheltema en anderen is gezegd, vind ik vooralsnog logischer dan hetgeen de heer Koekkoek heeft gezegd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Nu brengt de minister een ander punt in discussie. Ik hoop dat hij wil reageren op mijn punt, namelijk dat het voor de verzoeker, de burger die ons iets vraagt, niet uitmaakt of de wijze van behandeling nu geregeld is in een reglement van orde of in een Wet Nationale ombudsman, om maar iets te noemen. Het gaat de burger erom dat hij behoorlijk behandeld wordt. Wat dat betreft heeft ook een reglement van orde bindende werking voor de burger.

Minister **Dijkstal**: Natuurlijk, en wie ben ik om het parlement nu verder een advies te geven? Het is niet ondenkbaar dat als straks nadere regelgeving wordt ontwikkeld, het parlement, als het nog afwijkende regels heeft, nadenkt over de mogelijkheid om die identiek te maken. Dat is dan de materiële kant.

De heer Schutte stelde een lastige vraag, namelijk hoe wij moeten omgaan met individuele Kamerleden die als bevoegd gezag zouden moeten worden aangemerkt, in de zin van artikel 5 van de Grondwet. Het probleem is mijns inziens dat, in de strikte zin van het woord, als criterium geldt dat betrokkene om als bevoegd gezag te worden aangemerkt, over bevoegdheden beschikt ten aanzien van het verzoek. Voor individuele Kamerleden gaat het om petitieën waarin burgers verzoeken

om een bepaalde kwestie aan de minister voor te leggen. In die redenatie zijn individuele Kamerleden bevoegd gezag.

De vraag die zich opwerpt, is wel hoe dit specifieke geval van individuele Kamerleden en bevoegd gezag zich verhoudt tot de algemene positie van de Kamer met, zoals net al werd aangeduid, een eigen reglement van orde en een wijze van omgaan met petitieën. Dat is best interessant. In het verleden is hierover in dit huis vaker gesproken. Het is een dilemma waar elk Kamerlid voor staat. "Wat doe ik met die brief met dat verzoek?". Moet die niet eigenlijk worden doorgeleid naar de commissie voor de Verzoekschriften? Is dat niet de commissie die dergelijke zaken namens de Kamer afdoet? De praktijk is echter wel eens anders. Daarom is dit niet zonder relevantie.

De heer **Schutte** (GPV): Mij gaat het erom dat moet vaststaan dat wat een Kamerlid ook doet met de post die bij hem of bij zijn fractie binnenkomt, uitsluitend voor de verantwoordelijkheid van dat Kamerlid of van zijn fractie kan komen. De wetgever kan nooit, met welke goede bedoelingen ook, voorschrijven wat de Kamer moet gaan doen.

Minister **Dijkstal**: In het verlengde wat ik eerder in het algemeen heb gezegd, lijkt wat de heer Schutte nu zegt mij juist.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Hij heeft de bepaling met enthousiasme verdedigd, maar het blijft toch de vraag of wij haar in de Grondwet moeten opnemen. De CDA-fractie zal die afweging maken. Daarbij zal de verhouding tussen deze bepaling en de regelingsbevoegdheid van de Staten-Generaal een rol spelen. Bij de stemming morgen zal het resultaat van die afweging blijken.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, morgen te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Koekkoek

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen over het binnentreden in woningen (25442).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De belangrijkste wijziging die de regering voorstelt, is een uitzondering op de verplichting aan de bewoner een verslag van het binnentreden in zijn woning te verstrekken als daar tegen zijn wil is binnengetrepen. Het voorstel luidt nu dat bij de wet in het belang van de nationale veiligheid uitzonderingen op deze verslagplicht mogelijk zijn. De regering beoogt hiermee dat de wet kan bepalen dat activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten nooit en te nimmer aan de betrokkenen bekend worden. Is een zo vergaande beperking geoorloofd? Anders dan de Raad van State meent de regering van wel. Zij beroept zich hiervoor op het arrest van het Europese Hof voor de rechten van de mens in de zaak-Klass. De regering citeert hieruit selectief. Zij vermeldt niet dat het Straatsburgse Hof in dit arrest met instemming verwijst naar de uitspraak van het Duitse constitutionele hof, dat de betrokkene na afloop van de observatiemaatregelen moet worden geïnformeerd zodra de kennisgeving kan worden gedaan zonder het doel van de vrijheidsbeperking in gevaar te brengen. Dit kan inderdaad jaren duren, maar er komt een moment waarop de kennisgeving moet worden gedaan. Dit volgt ook uit de uitspraken van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 16 juni 1994 inzake Van Baggum en Valkenier over inzage in bij de BVD berustende persoonsgegevens. Eergisteren heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw een in dit verband relevante uitspraak gedaan.

Als de regering op haar weg doorgaat, zal de rechter zeer waarschijnlijk een algehele uitzonde-

ring op de kennisgevingsplicht in verband met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in strijd met de artikelen 8 en 13 van het Europese verdrag voor de rechten van de mens oordelen. De Grondwet moet daarom de uitzondering op de kennisgevingsplicht voorzichtiger formuleren, zodat de uitzondering evenredig is aan het doel van de bescherming van de staatsveiligheid. Hiervoor heb ik een amendement op stuk nr. 7 ingediend, maar het is kennelijk "twee zielen, één gedachte", want ook mevrouw Scheltema heeft een amendement ingediend. Qua formulering heeft dat van haar uiteindelijk onze voorkeur, zodat een amendement-Scheltema-de Nie/Koekkoek te verwachten is waarin deze gezamenlijke gedachte tot uitdrukking wordt gebracht.

De **voorzitter**: Moet ik hieruit afleiden dat de amendementen op de stukken nrs. 7 en 8 worden ingetrokken en dat er een nieuw amendement komt?

De heer **Koekkoek** (CDA): Nee, voorzitter. De intrekking van deze amendementen wacht op de indiening van het nieuwe amendement. Als dat is ingediend, zijn daarmee de amendementen op de stukken nrs. 7 en 8 ingetrokken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Tegemoetkomend aan het verzoek van de Kamervoorzitter om het niet onnodig lang te maken gelet op alle zaken die wij vandaag nog moeten afhandelen, beperk ik mij bij dit voorstel tot het volgende. De belangrijkste van onze vragen zijn in de nota naar aanleiding van het verslag genoegzaam beantwoord.

Zoals het er nu naar uitziet en voorzover wij het nu kunnen overzien, kan de onschendbaarheid van de woning en kan de bescherming van de privacy naar behoren worden gewaarborgd als de bepalingen blijven zoals zij nu luiden. Dit houdt in dat woningen zonder toestemming van de bewoner alleen kunnen worden binnengetrepen, en dan nog door de bevoegde autoriteiten zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, als dit bij of krachtens de wet wordt toegestaan, dat van zo'n binnentreden achteraf verslag wordt gedaan aan de bewoner en dat zo'n verslag kan of

mag worden uitgesteld en slechts kan vervallen als dit nodig is in het belang van de nationale veiligheid, conform de omschrijving in het Europese verdrag voor de rechten van de mens. Ik heb te dien aanzien goede nota genomen van het ingediende amendement op dit punt. Ik wacht de reactie van de regering daarop nog even af, maar ik sta er, zo zeg ik op voorhand, niet negatief tegenover, tenzij de minister met overwegende andere argumenten of bezwaren op dit punt komt.

We gaan er ook van uit dat er in het binnenkort in te dienen ontwerp van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een goed nieuw stelsel is voorzien voor het onafhankelijk toezicht op de IVD, in die zin dat er een commissie van toezicht komt die toezicht houdt op de rechtmatigheid van de uitvoering, waarbij die commissie dan ook klachten zal onderzoeken en beoordelen. Wij komen overigens straks bij een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet, namelijk waar het gaat om het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, op dit ontwerp betreffende de IVD nog even terug. Ik zal mijn opmerking daarover tot dat wetsvoorstel bewaren, voorzitter.

Ik zou vandaag, ter afsluiting, de regering alleen nog een uitdrukkelijke toezegging willen vragen, namelijk dat de politie, wanneer ze ergens moet binnentreden, bij dat binnentreden het eigendomsrecht, de eigendom zelf en de privacy zoveel mogelijk in acht zal nemen en zal waarborgen; dat er voorts zo weinig mogelijk schade wordt veroorzaakt als er toch met behulp van de sterk arm moet worden binnengetrepen, en dat als er onevenredige schade ontstaat, de binnentreder die zal vergoeden. Als daar een genoegzaam antwoord op komt, voorzitter, denk ik dat wij kunnen instemmen met dit wetsvoorstel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De behandeling van de grondwetswijzigingen die dezer dagen aan snee zijn, brengt in dit jaar, 150 jaar na het jaar 1848, wel met zich dat wij een tijds-klem kennen, waarbij ook ik mij zal trachten te beperken, ook bij dit voorstel. Het voorstel tot wijziging van de bepaling betreffende binnentreden van woningen geeft