

Vergaderjaar 2025–2026

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

AK

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 mei 2026

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de nieuwe Handreiking constitutionele toetsing en de nieuwe werkwijze van het ministerie bij die toets**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 10 maart 2026.
- De antwoordbrief van 11 mei 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Beukering (Fractie-Beukering), Dessing (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Van Hattem (PVV), Janssen (SP), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Karaaslan (D66), Kroon (BBB), Lagas (BBB) (voorzitter), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievense (BBB), Meijer (VVD) (ondervoorzitter), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Perin-Gopie (Volt), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Straus (VVD), Talsma (ChristenUnie), Van Toorenburg (CDA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 10 maart 2026

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger van 28 januari 2026 over de nieuwe Handreiking constitutionele toetsing en de nieuwe werkwijze van het ministerie bij die toets.² De leden van de fractie van **D66** hebben naar aanleiding van deze brief nog enkele vragen aan u.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Constitutionele toetsing is een belangrijke manier om binnen onze democratische rechtsstaat de kwaliteit en rechtmatigheid van wetsvoorstellen te beoordelen. Daarom hechten de leden van de fractie van D66 waarde aan een goede uitvoering daarvan en hebben zij nog enkele vragen.

Kunt u aangeven waarom er in het coalitieakkoord van kabinet-Jetten geen melding wordt gemaakt van de wens om een constitutioneel hof op te richten?³ Deze leden zijn geen voorstander van een constitutioneel hof. Een systeem waarin alle rechters kunnen toetsen aan de Grondwet geniet de voorkeur, mede vanwege het risico op politisering en het feit dat gespreide toetsing beter binnen de al bestaande rechterlijke organisatie past. Verder hebben rechters nu ook al de mogelijkheid om te toetsen aan rechten vanuit het Europees en internationaal recht. Toch wensen de leden nadere uitleg van u op dit punt, omdat het een breuk betekent met de wens van kabinet-Schoof.

In het verlengde daarvan vragen deze leden u hoe de herziening van de Handreiking Constitutionele Toetsing zich verhoudt tot het streven in het coalitieakkoord om artikel 120 van de Grondwet te wijzigen, wat de rechter in staat zal stellen om aan de Grondwet te toetsen.⁴ Bent u van mening dat deze beide vormen van toetsing elkaar aanvullen? Hoe oordeelt u daarnaast over beide vormen van toetsing, gelet op de rol van ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en rechters binnen het democratisch rechtsstatelijke stelsel van *checks-and-balances*?

Verder merken deze leden op dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu ook zelf kan besluiten om een constitutionele toets uit te voeren, maar dat er wel criteria zijn opgesteld voor de vraag wanneer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan besluiten tot toetsing over te gaan. Concreet dienen er substantiële grondrechtelijke of andere constitutionele aspecten te spelen. Daarbij moeten de aard en ernst van de inbreuk op een constitutionele norm van zodanige aard zijn, dat toetsing gerechtvaardigd is. Deze leden vragen u hoe «substantieel» in dit kader gelezen moet worden. Daarnaast vragen deze leden waarom er voor dit selectie criterium is gekozen. Ontneemt dit ambtenaren de mogelijkheid om ook minder evidente inbreuken, minder ernstige inbreuken, of inbreuken op normen waarbij constitutionele aspecten wat minder spelen, te toetsen? Zo ja, welke gevolgen voorziet u hierbij? Daarnaast wordt uit de handreiking niet helemaal duidelijk welk

² Kamerstukken I 2025/26, 34 430, A.J.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36 848, 31.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36 848, 31.

ministerie het voortouw en de eindverantwoordelijkheid heeft over het verrichten van de constitutionele toets bij wetsvoorstellen en lagere regelgeving. Kan de situatie zich voordoen dat een ministerie geen constitutionele toets noodzakelijk acht, maar het Ministerie van Justitie en Veiligheid dan wel Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wel? Hoe worden verschillen van inzicht in de praktijk opgelost?

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2026

Hierbij beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de vragen die op 10 maart 2026 zijn gesteld door de leden van de D66-fractie naar aanleiding van een brief van mijn ambtsvoorganger van 28 januari 2026 over de nieuwe Handreiking constitutionele toetsing en de nieuwe werkwijze van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij die toets.

Vraag

De fractie van D66 vraagt allereerst om aan te geven waarom er in het coalitieakkoord van kabinet-Jetten geen melding wordt gemaakt van de wens om een constitutioneel hof op te richten. De desbetreffende leden van D66 zijn geen voorstander van een constitutioneel hof. Een systeem waarin alle rechters kunnen toetsen aan de Grondwet geniet hun voorkeur, mede vanwege het door hun geconstateerde risico op politisering en het argument dat gespreide toetsing beter binnen de al bestaande rechterlijke organisatie past. Verder wijzen de leden erop dat rechters nu ook al de mogelijkheid hebben om te toetsen aan rechten vanuit het Europees en internationaal recht. Toch wensen de leden nadere uitleg op dit punt, omdat het een breuk betekent met de wens van kabinet-Schoof.

Antwoord

In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd voornemens te zijn artikel 120 van de Grondwet te wijzigen om rechterlijke toetsing van wetten aan de klassieke grondrechten in onze Grondwet mogelijk te maken. Daartoe wordt verder gewerkt aan het grondwetsvoorstel dat vorig jaar voor consultatie is opengesteld. Het kabinet is, net als de rechterlijke instanties, geen voorstander van de instelling van een grondwettelijk hof, onder meer vanwege het door de vraagstellers gesignaleerde risico op politisering. Het kabinet kiest dus uitsluitend voor de variant waarin de bevoegdheid tot constitutionele toetsing bij alle rechters is belegd. Deze variant past beter in het Nederlandse rechtsbestel.

Vraag

In het verlengde daarvan vragen deze leden hoe de herziening van de Handreiking Constitutionele Toetsing zich verhoudt tot het streven in het coalitieakkoord om artikel 120 van de Grondwet te wijzigen, wat de rechter in staat zal stellen om aan de Grondwet te toetsen. Zij vragen of deze beide vormen van toetsing elkaar aanvullen en hoe ik daarover oordeel, gelet op de rol van ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en rechters binnen het democratisch rechtsstatelijke stelsel van checks-and-balances.

Antwoord

Op grond van het huidige toetsingsverbod in artikel 120 van de Grondwet is het de rechter niet toegestaan om de grondwettigheid van wetten en verdragen te beoordelen. Wel is de rechter, zonder dat dit met zoveel woorden in de Grondwet wordt genoemd, bevoegd tot toetsing aan de Grondwet van lagere regelgeving, concrete besluiten van overheidsorganen en andere (rechts)handelingen. Ook heeft de rechter de mogelijkheid om wetten te toetsen aan fundamentele rechten en constitutionele normen in het Europees en internationaal recht.

Idealiter wordt zoveel mogelijk voorkomen dat wetten en regelgeving tot stand komen waarvan redelijkerwijs voorzienbaar is dat die constitutioneel spanningen opleveren of niet houdbaar blijken met hoger recht, wat tot uiting zou kunnen komen in rechterlijke procedures. Een gedegen constitutionele toetsing in de ontwerpfase van wetten en regelgeving kan hieraan bijdragen. Door de voorgenomen wijziging van artikel 120 komt de Grondwet naast fundamentele rechten in het Europese en internationale recht ook in de rechtspraak centraler te staan bij de toetsing van wetten aan grondrechten. Zo dragen beide vormen van toetsing op hun eigen manier en moment bij aan het bewaken van het democratisch rechtsstatelijke stelsel en vormen zo onderdeel van het stelsel van checks-and-balances.

Vraag

Verder merken de leden van D66 op dat mijn ministerie nu ook zelf kan besluiten om een constitutionele toets uit te voeren, maar dat er wel criteria zijn opgesteld voor de vraag wanneer mijn ministerie kan besluiten tot toetsing over te gaan. Concreet dienen er substantiële grondrechtelijke of andere constitutionele aspecten te spelen. Daarbij moeten de aard en ernst van de inbreuk op een constitutionele norm van zodanige aard zijn, dat toetsing gerechtvaardigd is. De leden vragen hoe «substantieel» in dit kader gelezen moet worden. Daarnaast vragen ze waarom er voor dit selectie criterium is gekozen. En of dit ambtenaren de mogelijkheid ontnemt om ook minder evidente inbreuken, minder ernstige inbreuken, of inbreuken op normen waarbij constitutionele aspecten wat minder spelen, te toetsen. Als het antwoord daarop bevestigend is, vragen zij welke gevolgen er hierbij worden voorzien.

Antwoord

Zoals is aangegeven in de Handreiking constitutionele toetsing, zijn departementen zelf primair verantwoordelijk voor het beoordelen van de constitutionele houdbaarheid van hun ontwerpregelgeving. Het resultaat van deze beoordeling dient tot uitdrukking te komen in de keuzes binnen een voorstel en te worden verantwoord in de daarbij behorende toelichting.

Het Ministerie van BZK kijkt en denkt daarbij graag actief mee om de constitutionele kwaliteit van ontwerpregelgeving te verhogen.

Mijn ministerie kan ook besluiten om een constitutionele toets uit te voeren. Uitgangspunt van de nieuwe werkwijze van BZK is dat op basis van de samenwerking met de algemene wetgevingstoets van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en gesprekken met de departementen zoveel mogelijk zicht wordt verkregen op voorstellen die voor een constitutionele toets in aanmerking zouden kunnen komen. Vanwege ook de behoefte van departementen aan duidelijkheid over de advies- en selectiepraktijk van BZK, zijn door mijn ministerie selectiecriteria ontwikkeld die beogen daarbij enige houvast te bieden. Het selectie criterium dat er substantiële grondrechtelijke of andere constitutionele aspecten in een voorstel dienen te spelen, vormt daarbij een kapstok. Dit geeft bijvoorbeeld aan dat het enkele feit dat er constitutionele aspecten spelen, niet direct betekent dat een voorstel voor selectie en toetsing door BZK in aanmerking komt. In de praktijk is bij veel voorstellen bijvoorbeeld het eigendomsrecht of de verwerking van persoonsgegevens aan de orde. Als de inbreuken of beperkingen in die voorstellen van geringe aard of omvang zijn en geen wezenlijke constitutionele vraagstukken oproepen, is dat een indicatie voor BZK om hierop niet mee te kijken. Van een constitutionele toets op dergelijke voorstellen wordt weinig of geen meerwaarde verwacht. Dit neemt niet weg dat een breed scala aan voorstellen wel in aanmerking komt, zoals de voorbeelden in de herziene

Handreiking constitutionele toetsing ook illustreren. Elk voorstel dat in beeld komt, wordt door mijn departement op zijn eigen merites beoordeeld of het in aanmerking komt voor toetsing. Dit betekent ook dat als er vanuit constitutioneel perspectief goede redenen zijn om mee te kijken op een voorstel, die ruimte er altijd is, ook als het primair verantwoordelijke departement meent dat de constitutionele aspecten gering zijn.

Vraag

Volgens de leden van de D66-fractie wordt uit de Handreiking niet helemaal duidelijk welk ministerie het voortouw en de eindverantwoordelijkheid heeft over het verrichten van de constitutionele toets bij wetsvoorstellen en lagere regelgeving. Zij vragen of de situatie zich kan voordoen dat een ministerie geen constitutionele toets noodzakelijk acht, maar het Ministerie van JenV dan wel BZK wel en hoe verschillen van inzicht dan worden opgelost.

Antwoord

BZK selecteert voorstellen voor een constitutionele toets op verzoek van of in overleg met de departementen. In alle gevallen beoordeelt mijn ministerie zelfstandig of een toets aangewezen wordt geacht. Bij een verschil van inzicht over de vraag of een toets nodig is – wat niet vaak voorkomt – vindt nader overleg plaats tussen BZK en het vakdepartement. In de praktijk leidt dit vrijwel altijd tot overeenstemming. In de uitzonderlijke omstandigheid dat dit niet lukt, kan dit een rol spelen bij de advisering en besluitvorming over een voorstel in de voorportalen, onderraden en ministerraad. Dit kan betekenen dat in de ambtelijke advisering over een voorstel wordt gesignaleerd dat er met een departement geen overeenstemming is bereikt over het uitvoeren van een constitutionele toets. Inzet van mijn ministerie kan dan zijn om deze toets alsnog te laten plaatsvinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma