



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Werkgroep tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing

Verslag

4 oktober 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1 Inleiding	3
2 Functie en positie van de commissie	4
2.1 Bouwen aan een gezaghebbende positie in de Kamer.....	4
2.2 Inhoudelijk adviseren over voorstellen voor wet- en regelgeving	4
2.3 Op verzoek én op eigen initiatief een adviesrapport uitbrengen	5
2.4 Versterkte participatie en dialoog met de regering	6
2.5 Informeren en aanjagen van constitutioneel debat in de Kamer.....	7
3 Werkterrein en normenkader van de commissie	8
3.1 Werkterrein	8
3.2 Toelichting per werkterrein	8
3.3 Normenkader	12
4 Inrichting, kennispositie en ondersteuning van de commissie	14
4.1 Inrichting van de commissie	14
4.2 Werkwijze van de commissie	14
4.3 Kennisinstrumenten	15
4.4 Ambtelijke ondersteuning van de commissie	16
5 Aan de slag, met de vinger aan de pols	17
5.1 Vooralsnog geen reglementswijziging nodig	17
5.2 Uitvoering monitoren, zo nodig werkwijze bijstellen	17
6 Verantwoording	18
6.1 Aanleiding	18
6.2 Samenstelling werkgroep	19
6.3 Werkzaamheden.....	19
6.4 Verslag en concept-instellingsbesluit	19

1 Inleiding

De Tweede Kamer stemde op 13 december 2023 in met de motie-Omtzigt c.s. over het instellen van een tijdelijke commissie voor grondrechten en constitutionele toetsing.¹ De motie ziet op het instellen van een tijdelijke commissie op basis van artikel 7.2 van het Reglement van Orde. Aanleiding daarvoor is de constatering dat een eerder voorstel voor een dergelijke (algemene) commissie in 2017 is afgewezen, omdat constitutionele toetsing ook in de (vaste) commissie(s) kan worden gedaan. De indieners van de motie constateren echter dat constitutionele toetsing van wet- en regelgeving en verdragen sindsdien onvoldoende is opgepakt.²

Op advies van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken besloot het Presidium op 7 februari 2024 om een werkgroep in te stellen teneinde te komen tot een instellingsbesluit voor de tijdelijke commissie. De werkgroep werd gevraagd daarbij rekening te houden met de door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van belang geachte aspecten: taakafbakening, verhouding tot andere Kamercommissies, samenstelling en ambtelijke ondersteuning, adviesrol externe deskundigen en verhouding tot de Raad van State.³

Op het belang van voldoende aandacht voor grondrechten en constitutionele aspecten in de Kamer, zoals verwoord in de motie, wordt al langer gewezen. Sinds het aannemen van de motie is dit belang opnieuw meermaals benadrukt, ook in breder verband. De werkgroep wijst bijvoorbeeld op de rapporten van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en de Staatscommissie rechtsstaat.⁴

Tegen deze achtergrond is de werkgroep aan de slag gegaan met haar opdracht om een concept-instellingsbesluit op te stellen. In dit verslag zet de werkgroep uiteen hoe zij is gekomen tot haar voorstel en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Het voorstel wordt gelijktijdig met dit verslag aangeboden aan het Presidium.

¹ Kamerstuk 36 471, nr. 8.

² De figuur van de algemene commissie is in 2021 afgeschaft bij de algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De Kamer kent nu alleen nog vaste commissies, tijdelijke commissies en enquêtecommissies. Daarnaast stelt het Reglement enkele commissies met een bijzondere taak in, zoals de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven.

³ Brief van de voorzitter van commissie voor Binnenlandse Zaken aan het Presidium van 25 januari 2024, kenmerk 2023Z20893/2024D02448.

⁴ Kamerstuk 35 867, nr. 6 en Kamerstuk 29 279, nr. 869.

2 Functie en positie van de commissie

2.1 Bouwen aan een gezaghebbende positie in de Kamer

De motie-Omtzigt c.s. vraagt om een nadere uitwerking van de werkwijze en taakafbakening van de tijdelijke commissie. Dat roept de vraag op wat de functie van de nieuwe commissie moet zijn. De werkgroep is daarbij uitgegaan van een breed spectrum aan mogelijkheden. Dat loopt van een lichte variant, die met name ziet op het in algemene zin informeren van Kamercommissies en het aanjagen van het debat over constitutionele aspecten in de Kamer, tot een zware variant waarbij de commissie een oordelende of concluderende functie zou krijgen. Beide uitersten van het spectrum ziet de werkgroep om verschillende redenen als weinig perspectiefrijk. In de lichte variant zou de commissie waarschijnlijk te weinig effect hebben, waarmee geen recht wordt gedaan aan de motie en het belang van gerichte aandacht voor grondrechtelijke en andere constitutionele aspecten. De zware oordelende variant zou niet goed passen bij de rol van commissies in de Tweede Kamer, die een voorbereidend of onderzoekend karakter hebben, en brengt het risico van ongewenste politisering met zich mee.

De werkgroep ziet daarom de meeste kans van slagen bij een tijdelijke commissie met een adviserende functie ten behoeve van andere commissies en de Kamer, waarbij de mogelijkheid bestaat om zo nodig een actieve, participerende rol te vervullen gedurende de behandeling van een voorstel. Wat dit betekent wordt in de navolgende paragrafen nader toegelicht. De werkgroep verwacht dat met deze invulling optimaal kan worden aangesloten bij de bredere, vakinhoudelijke functie van de vaste commissies en een integrale behandeling van voorstellen in de Kamer wordt bevorderd. Tevens wordt recht gedaan aan het grondwettelijke primaat van de Kamer (als geheel) in de besluitvorming over (wets)voorstellen.

Een belangrijke overweging hierbij is dat de nieuwe commissie de gelegenheid moet krijgen om in haar rol te groeien. Het betreft immers een geheel nieuwe functie binnen de Tweede Kamer, waarbij de verhouding tot de andere commissies en het politieke proces voor een belangrijk deel in de praktijk en soms onder grote druk vorm zal moeten krijgen. De werkgroep signaleert dat soortgelijke commissies in andere parlementen daar vaak jaren over gedaan hebben. Met de voorgestelde adviserende en participerende functie, zo verwacht de werkgroep, wordt de commissie de ruimte gegund om *op de inhoud* kennis en gezag op te bouwen. Hiermee kan het politieke debat worden versterkt terwijl de politieke oordeelsvorming blijft waar deze behoort.

2.2 Inhoudelijk adviseren over voorstellen voor wet- en regelgeving

De werkgroep ziet in de functie van de nieuwe tijdelijke commissie veel overeenkomsten met een parlementaire onderzoekscommissie, waarbij de commissie een voorliggend voorstel voor wet- of regelgeving analyseert op grondrechtelijke en constitutionele aspecten en daarover een adviesrapport uitbrengt. In haar analyse adviseert de tijdelijke

commissie de Kamer bijvoorbeeld welke constitutionele normen van toepassing zijn en welke vragen een wetsvoorstel in dat kader oproept. Daarbij richt de tijdelijke commissie zich op het signaleren en eventueel toetsen van tekortkomingen in de onderbouwing van een voorstel, bijvoorbeeld indien geen uitdrukkelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden (of in elk geval niet uitdrukkelijk inzichtelijk is gemaakt in de memorie van toelichting). Belangrijk verschil met reguliere onderzoekscommissies in de Kamer is dat de doorlooptijd van een adviestraject bij de tijdelijke commissie veel korter zal zijn en deze commissie gedurende haar looptijd op verschillende dossiers afzonderlijke (beknopte) adviesrapporten zal uitbrengen in plaats van een uitgebreid onderzoeksrapport aan het einde van haar instellingsperiode. De commissie zal, afhankelijk van het verwachte verloop van de verdere behandeling, naar verwachting binnen enkele weken haar analyse van een voorliggend voorstel afronden.

Het is niet de taak van de commissie om het werk van andere constitutionele adviseurs, in het bijzonder de Afdeling advisering van de Raad van State, over te doen. Het ligt meer voor de hand dat de commissie bijvoorbeeld onderzoekt hoe de regering is omgegaan met aanbevelingen of bezwaren van de Afdeling advisering, zodat tijdens de Kamerbehandeling gericht aandacht kan worden gevraagd voor openliggende grondrechtelijke of constitutionele vraagpunten. Ook andere beschikbare adviezen of wetenschappelijke opinies kunnen in de analyse worden betrokken.

Haar analyse en eventuele vragen biedt de tijdelijke commissie aan in een openbaar adviesrapport aan de Kamer. Het is aan de behandelende vaste commissie c.q. de deelnemers aan het plenaire debat om de bevindingen, vragen of opmerkingen van de tijdelijke commissie te betrekken bij de verdere behandeling. In de praktijk zijn dat de fractiespecialisten. Bij hen bevindt zich ook de beleidsinhoudelijke expertise die nodig is om afwegingen te maken over bijvoorbeeld de proportionaliteit of noodzakelijkheid van een voorgestelde maatregel. Het openbare karakter van de rapportage draagt eraan bij dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Op deze manier kan het adviesrapport van de commissie tevens bijdragen aan het bevorderen van een expliciete parlementaire constitutionele toetsing van een voorstel.

Naast inhoudelijke opmerkingen en signalen kan de tijdelijke commissie ook procedurevoorstellen doen aan de behandelende vaste commissie, zoals een nadere schriftelijke ronde houden of een kabinetsreactie verzoeken.

Dit kan verder worden versterkt door ook gezamenlijk kennisactiviteiten te organiseren, zoals rondetafelgesprekken of adviesaanvragen aan experts of adviescolleges. De tijdelijke commissie kan hierin een aanjagende rol spelen. De input van de tijdelijke commissie kan aldus zorgen voor een meer transparante en verdiepende parlementaire behandeling van constitutionele aspecten in de vaste commissies en de Kamer.

2.3 Op verzoek én op eigen initiatief een adviesrapport uitbrengen

De tijdelijke commissie neemt een voorstel in behandeling wanneer de vaste commissie die het voortouw heeft in de behandeling, of in voorkomende gevallen de Kamer, daartoe

een verzoek doet. Verzoeken worden behandeld in de procedurevergadering van de betrokken vaste commissie, zodat de eventuele gevolgen voor de verdere behandeling in samenhang kunnen worden gezien. Bij de besluitvorming wordt een beroep gedaan op de gebruikelijke welwillendheid van de vaste commissies om (advies)verzoeken van een ruime minderheid binnen die commissies te honoreren.⁵ Deze werkwijze voorkomt dat de nieuwe commissie wordt belast met de (politieke) selectievraag; die ligt bij de vaste commissies. Zo blijft ook de werklast van de tijdelijke commissie naar verwachting behapbaar en wordt een integrale behandeling in de Kamer bevorderd.

In gewichtige gevallen kan de commissie, naast verzoekadviezen, *ook op eigen initiatief* een adviesrapport over een (wets)voorstel uitbrengen. De werkgroep benadrukt daarbij dat het van belang is om objectiveerbare selectiecriteria te hanteren om ongewenste politisering van de commissie te voorkomen. De werkgroep stelt daarom voor dat de tijdelijke commissie alleen voorstellen waarbij een zwaar dictum van de Afdeling advisering van de Raad van State is afgegeven op eigen initiatief in behandeling neemt. Daarbij gaat het dan om zogenaamde C- of D-dicta, voor zover voortkomend uit grondrechtelijke of constitutionele bezwaren. In alle andere gevallen kan de commissie uiteraard om een adviesrapport worden gevraagd wanneer daarvoor vanuit de vaste commissie een verzoek wordt gedaan. In paragraaf 3.2 van dit verslag wordt hier verder op ingegaan.

2.4 Versterkte participatie en dialoog met de regering

De vaste commissie behoudt het voortouw bij de behandeling van het betreffende voorstel, inclusief de planning daarvan. De nieuwe commissie gaat echter over haar eigen planning en de wijze van voorbereiding van haar adviesrapportages. De commissie beschikt ter uitoefening van haar taken over de gebruikelijke reglementaire instrumenten van Kamercommissies (technische briefings, gesprekken met experts, voorlichting door adviescolleges, mondeling of schriftelijk overleg met een minister etc.).⁶ Op basis daarvan kan de tijdelijke commissie ervoor kiezen om in het kader van een adviestraject een participerende rol te vervullen tijdens de Kamerbehandeling van een voorstel. Dit kan overwogen worden wanneer de tijdelijke commissie specifieke vraagpunten signaleert die zij vanuit haar gespecialiseerde rol wil uitdiepen. Op die manier kan de commissie tevens een bijdrage leveren aan het zichtbaar versterken van het constitutionele debat in de Kamer.

In die participerende rol zou de tijdelijke commissie in het kader van de voorbereiding van een adviesrapport in overleg met de vaste commissie bijvoorbeeld een eigenstandige inbreng kunnen leveren tijdens de reguliere behandeling van het voorstel. Ook kan gedacht worden aan het organiseren van rondetafelgesprekken of technische briefings. De werkgroep kan zich tevens voorstellen dat de tijdelijke commissie in gesprek gaat met de Afdeling advisering van de Raad van State, bijvoorbeeld voor een nadere toelichting op een advies van de Afdeling. Zo nodig kan de tijdelijke commissie zelf een dialoog

⁵ Zie over de rol van minderheden in de Kamer ook een advies van de Venetië-commissie van de Raad van Europa, Kamerstuk 35 510, nr. 85.

⁶ Artikel 7.25 e.v. Reglement van Orde.

voeren met de regering, bijvoorbeeld door zelfstandig de regering te bevragen in een (schriftelijk) overleg. In dat geval is het van belang dat overleg plaatsvindt tussen de betrokken commissies over het verloop van de behandeling van het voorstel in de Kamer, zodat de besluitvorming en de te hanteren termijnen goed op elkaar kunnen worden afgestemd.

2.5 Informeren en aanjagen van constitutioneel debat in de Kamer

Naast de hierboven beschreven adviserende rol van de commissie op specifieke voorstellen, ziet de werkgroep ook een bredere informerende en aanjagende rol voor de tijdelijke commissie in de Kamer. Zo kan de commissie bijvoorbeeld handreikingen en praktische en juridische kaders opstellen voor de vaste Kamercommissies en hiervoor op gezette tijden aandacht vragen. Ook is denkbaar dat de commissie aanwijzingen of randvoorwaarden formuleert voor constitutionele toetsing door de Kamer. Kamerleden kunnen deze betrekken bij hun inbreng of bij de stemmingen.

Met periodieke kennisactiviteiten en symposia kan in bredere zin de aandacht voor (actuele) constitutionele aspecten in de Kamer worden vergroot. Ook kan op die manier een meer structurele uitwisseling met andere constitutionele actoren, zoals de Raad van State of de wetenschap, tot stand worden gebracht.

3 Werkerrein en normenkader van de commissie

3.1 Werkerrein

In de motie-Omtzigt c.s. wordt gesproken over de constitutionele toetsing van “wet- en regelgeving en verdragen”. De Kamer is betrokken bij de totstandkoming of goedkeuring van verschillende typen voorstellen van regelgevende aard.

De werkgroep heeft in kaart gebracht welke voorstellen het betreft en wat de potentiële grondrechtelijke of constitutionele dimensie van de voorstellen is. Op grond daarvan ziet de werkgroep een rol voor de tijdelijke commissie bij de Kamerbehandeling van:

1. Wetsvoorstellen (wetten in formele zin);
2. Voorstellen voor lagere regelgeving waarvoor een zware voorhangprocedure geldt (veelal algemene maatregelen van bestuur);
3. Goedkeuring van verdragen;
4. Wetgevende voorstellen van de Europese Unie (met name verordeningen en richtlijnen).

Mogelijk kan de commissie een rol spelen bij bijzondere constitutionele aangelegenheden zoals de toepassing van de Kamerprocedures inzake artikel 68 Grondwet of in geval van de voortduring van de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht.

Hieronder wordt nader ingegaan op het werkerrein van de commissie. Daarbij wordt tevens uiteengezet in welke gevallen de commissie op eigen initiatief een adviesrapport kan uitbrengen.

3.2 Toelichting per werkerrein

Wetsvoorstellen

De Kamer behandelt gemiddeld 150 wetsvoorstellen van de regering per jaar, naast begrotingen en initiatiefwetgeving. Een deel daarvan betreft implementatie van EU-regelgeving. De wet in formele zin is de belangrijkste nationale rechtsbron, die thans, gelet op het grondwettelijke toetsingsverbod, niet door de rechter getoetst kan worden aan de Grondwet. Het is van oudsher de taak van de wetgever om deze toetsing uit te voeren voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in kwestie.

Het ligt dus voor de hand dat de commissie wetsvoorstellen tot haar werkerrein rekent. Vanzelfsprekend ziet de werkgroep ook een rol voor de commissie bij wetsvoorstellen die de herziening van de Grondwet zelf betreffen. Onder wetsvoorstellen kunnen tevens worden begrepen voorstellen tot wijziging van daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van nota's van wijziging of – na een daartoe strekkend besluit van de Kamer – van amendementen. De werkgroep vindt het echter meer voor de hand liggen dat de Kamer bij vragen van grondrechtelijke of constitutionele aard over amendementen om voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State vraagt, zoals ook nu al praktijk is. De Kamer dient er bovendien rekening mee te houden dat een verzoek om

advies van de tijdelijke commissie over een amendement in de praktijk tot vertraging van de wetsbehandeling zal leiden.

In alle gevallen is van belang dat in de memorie van toelichting de grondrechtelijke of constitutionele impact van een wetsvoorstel zorgvuldig in kaart wordt gebracht. De regering heeft enkele jaren geleden, toen in de Kamer uitvoerig werd gesproken over de aandacht voor constitutionele aspecten van wetgeving, toegezegd om in memories van toelichting nadrukkelijk en afzonderlijk aandacht te besteden aan constitutionele aspecten.⁷ De werkgroep constateert dat dit niet in alle gevallen gebeurt. Hierin zal de regering dus nog stappen moeten zetten. Overigens zullen in lang niet alle wetsvoorstellen grondrechtelijke of constitutionele vragen spelen. Echter, ook in die gevallen is een aparte paragraaf in de memorie van toelichting waarin dit expliciet wordt gemaakt van belang.

Zware voorhangprocedures en goedkeuringsprocedures verdragen

De werkgroep ziet ten aanzien van lagere regelgeving een rol voor de commissie wanneer sprake is van een zogenaamde 'zware voorhangprocedure'. In dat geval kan een algemene maatregel van bestuur niet eerder in werking treden dan nadat de beide Kamers uitdrukkelijk hebben ingestemd.

Bij verdragen geldt dat de regering kan kiezen voor een uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuringsprocedure. Bij een stilzwijgende goedkeuringsprocedure kan de Kamer binnen 30 dagen verzoeken om alsnog een uitdrukkelijke procedure (bij wet) te doorlopen. Die termijn is kort. De werkgroep acht het daarom van belang dat eventuele grondrechtelijke of constitutionele aspecten duidelijk kenbaar worden gemaakt in de Kamerbrief waarmee het verdrag wordt aangeboden.

EU-wetsvoorstellen in vroeg stadium

Voor wetgevende voorstellen van de Europese Unie geldt dat, nadat zij zijn vastgesteld in Brussel, nog de implementatie in Nederland volgt. Op dat moment is er echter geen mogelijkheid meer om invloed uit te oefenen op de inhoud van de regelgeving. Belangrijke keuzes zijn dan al gemaakt, met Nederlandse instemming. Daarbij kan het ook gaan om constitutionele en grondrechtelijke aspecten als de staatsinrichting en bijvoorbeeld bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom ziet de werkgroep een rol voor de tijdelijke commissie om al in een eerdere fase, als de betreffende voorstellen nog op de onderhandelingstafel liggen, een advies uit te brengen.

Het kabinet stelt voor elk EU-wetsvoorstel een zogenaamd BNC-fiche op, waarin een eerste appreciatie van het voorstel wordt gegeven. BNC-fiches bevatten in beginsel een paragraaf over constitutionele aspecten.⁸ Ook hier ziet de werkgroep echter dat dit niet altijd gebeurt en dus verbetering wenselijk is.

Commissie adviseert op eigen initiatief bij zwaar dictum Raad van State

Zoals in paragraaf 1.3 uiteengezet, brengt de commissie advies uit over een voorstel nadat de vaste commissie die het voorstel in behandeling heeft daartoe een verzoek

⁷ Kamerstuk 35 000-VII, nr. 38.

⁸ Kamerstuk 35 000-VII, nr. 38.

doet. In voorkomende gevallen kan de commissie echter ook op eigen initiatief een advies uitbrengen. Daarbij heeft de werkgroep gewezen op het belang van objectiveerbare criteria, om te voorkomen dat de besluitvorming hierover in de commissie teveel wordt gepolitiseerd. De systematiek van de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State biedt naar het oordeel van de werkgroep een goed aanknopingspunt. Een advies met een zogenaamde zwaar dictum (C- of D-dictum), voor zover voortkomend uit grondrechtelijke of constitutionele bezwaren, vormt een belangrijk signaal dat een grondige analyse door de commissie rechtvaardigt.

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt echter niet over alle bovengenoemde voorstellen advies uit, of adviseert pas nadat de Kamer deze heeft behandeld. De werkgroep heeft voor die gevallen ook geen eenduidige en gezaghebbende alternatieven gevonden die voldoende houvast bieden. Advisering op eigen initiatief door de tijdelijke commissie is daarom beperkt tot (wets)voorstellen en verdragen waarover de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd. In de overige gevallen (dus de andere genoemde voorstellen, alsmede de wetsvoorstellen en verdragen met een A- of B-dictum van de Afdeling advisering van de Raad van State) kan de commissie uiteraard altijd op verzoek van de vaste commissie of de Kamer adviseren.

Weigering of vertrouwelijke verstrekking van inlichtingen (artikel 68 Grondwet)

De Kamer heeft op verzoek van een of meer leden recht op inlichtingen van de regering, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat (art. 68 Grondwet). Daaronder worden ook documenten verstaan. Indien verstrekking in openbaarheid niet mogelijk wordt geacht, kan de regering inlichtingen ook vertrouwelijk ter inzage leggen. In uitzonderlijke gevallen kunnen inlichtingen worden geweigerd.

Sinds enkele jaren kent de Kamer een speciale procedure in de vorm van een escalatieladder, opgenomen in de Regeling vertrouwelijke stukken (zie art. 4a). Deze procedure houdt in dat de aanbiedingsbrief bij vertrouwelijke stukken wordt geagendeerd op de procedurevergadering van de betreffende vaste commissie. Deze kan toetsen of de motivering deugdelijk is. Zo nodig kan daarover overleg worden gevoerd met de betreffende bewindspersoon. Indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de vaste commissie de Kamer vragen een uitspraak te doen. Op advies van de Werkgroep informatieafspraken heeft de Kamer recent besloten om deze procedure ook van toepassing te verklaren op gevallen van absolute weigering om inlichtingen te verstrekken wegens het belang van de Staat.⁹

De Regeling vertrouwelijke stukken geeft de vaste commissies dus mogelijkheden om de toepassing van art. 68 Grondwet te beoordelen. Er is daarbij geen extern advies beschikbaar. In het (uitzonderlijke) geval van een absolute weigering om bepaalde inlichtingen aan de Kamer te verstrekken, is het beoordelen van de deugdelijkheid van de motivering overigens moeilijk. De Kamer krijgt de geweigerde inlichtingen immers niet te zien.

⁹ Zie artikel 4a Behandeling vertrouwelijkheid van de Regeling vertrouwelijke stukken en Kamerstuk 28362, nr. 70.

De werkgroep ziet ruimte voor de tijdelijke commissie om, indien de vaste commissie daarom verzoekt, in het kader van bovengenoemde procedure na te gaan in hoeverre de brief van de regering waarin wordt medegedeeld dat inlichtingen slechts vertrouwelijk worden verstrekt of geheel worden geweigerd, voldoende onderbouwd en deugdelijk is. De tijdelijke commissie kan langs deze weg overzicht en expertise opbouwen op dit terrein en daarmee meerwaarde bieden in concrete situaties. De vaste commissie en de Kamer kunnen de opmerkingen van de commissie betrekken bij de verdere behandeling, in dialoog met de regering gaan en zo nodig tot een Kameruitspraak komen.

De advisering van de tijdelijke commissie richt zich dus op de deugdelijkheid van de (openbare) motivering die de regering geeft. De commissie spreekt zich niet uit over de vraag of de inlichtingen terecht vertrouwelijk zijn aangeboden c.q. geweigerd zijn. Het zou naar het oordeel van de werkgroep niet passend zijn om een commissie van Kamerleden in de rol van 'scheidsrechter' tussen Kamer en regering te plaatsen.

Inwerkingstelling staatsnoodrecht en behandeling voortduringswetten

Het huidige staatsnoodrecht bestaat in hoofdlijnen uit de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, die voortvloeit uit art. 103 Grondwet, en een reeks specifieke noodwetten. Met het uitroepen van de noodtoestand, een bevoegdheid van de regering, worden de afzonderlijke noodwetten in werking gesteld. Bij een algemene noodtoestand kunnen ook bepaalde grondrechten buiten werking worden gesteld. Dit klassieke staatsnoodrecht wordt in de praktijk niet gebruikt. De regering is al enige jaren bezig met de voorbereiding van een algehele herziening van het staatsnoodrecht, waarin ook het later tot stand gekomen 'crisisrecht' wordt meegenomen. Daarbij zou ook de betrokkenheid van het parlement bij de inwerkingstelling van het staatsnood- en crisisrecht moeten worden verhelderd.

De specifieke noodwetten kunnen ook afzonderlijk, zelfs op artikelniveau, in werking worden gesteld wanneer het uitroepen van de (beperkte of algemene) noodtoestand als buitenproportioneel wordt gezien. Dit is de afgelopen jaren ook enkele malen gebeurd. De Raad van State heeft daarbij een adviserende rol. Ook de Kamer is vaak betrokken, bijvoorbeeld bij het behandelen van een voortduringswet.

De werkgroep ziet een rol voor de tijdelijke commissie in de parlementaire betrokkenheid bij de voortdrijving van de inwerkingstelling van het staatsnood- en crisisrecht. Zo kan de werkgroep adviseren over de onderbouwing van de inwerkingstelling van noodwetgeving (voortduringswet) door eventuele tekortkomingen te signaleren en bij de Kamer onder de aandacht brengen. De commissie brengt daarbij aandachtspunten of risico's van de inwerkingstelling van het noodrecht in kaart vanuit grondrechtelijke of constitutioneel perspectief. De commissie doet dit op verzoek van de betreffende vaste commissie. Zij kan echter ook op eigen initiatief advies uitbrengen in gevallen waarin sprake is van een zwaar dictum van de Raad van State (C- of D-dictum), voor zover voortkomend uit grondrechtelijke of constitutionele bezwaren.

3.3 Normenkader

Hierboven is uiteengezet over welk type voorstellen de tijdelijke commissie advies uitbrengt. De werkgroep heeft vervolgens in kaart gebracht welke hogere grondrechtelijke of constitutionele normen de commissie kan hanteren bij het opstellen van een advies over een voorstel.

De werkgroep ziet hier drie type normen waarop een advies kan worden gebaseerd:

a. Grondrechten

Voor Nederland bindende grondrechtenbepalingen zijn op verschillende niveaus terug te vinden. Om de juridische reikwijdte van een grondrecht te kunnen bepalen, moeten deze niveaus in samenhang worden gezien. Zo bevat de Grondwet een serie grondrechten, met name in de artikelen 1-23 Grondwet, bestaande uit zowel klassieke vrijheidsrechten als sociale grondrechten. Daarnaast bevatten internationale, voor Nederland bindende verdragen diverse grondrechten. Te denken valt aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), verschillende VN-verdragen (altijd van toepassing) of het EU-handvest voor de grondrechten (van toepassing als Nederland EU-recht uitvoert).

Europese en internationale grondrechten hebben vaak een meer inhoudelijk toetsingskader dan de grondwettelijke regeling. Ook is er veel jurisprudentie over beschikbaar die houvast kan bieden aan de commissie. Bovendien is de internationale catalogus van grondrechten uitgebreider. De grondrechtelijke bepalingen in de Grondwet laten vaak veel ruimte aan de wetgever: om grondwettelijke grondrechten te beperken wordt dan bijvoorbeeld alleen de eis gesteld dat dit door de wetgever gebeurt. In dat opzicht zal niet snel sprake zijn van wetgeving die expliciet in strijd komt met de grondrechten uit de Grondwet. Dat geldt in het bijzonder voor de sociale grondrechten. Als gevolg daarvan zal de advisering over dergelijke bepalingen naar verwachting een ander karakter hebben dan bij bepalingen waarvoor een gedetailleerder juridisch kader aanwezig is.

b. Institutionele basisnormen

De werkgroep ziet tevens ruimte om te adviseren over de verhouding met institutionele basisnormen. Te denken valt aan artikel 57 Grondwet (incompatibiliteitsregeling, bijvoorbeeld over de mogelijkheid om tegelijkertijd Kamerlid te zijn en toe te treden tot een demissionair kabinet), artikel 68 Grondwet (inlichtingenplicht), artikel 81 Grondwet (vaststelling van wetten) of artikel 132 Grondwet (verhouding tot provincies en gemeenten).

Institutionele bepalingen in de Grondwet zijn veelal weinig normatief-inhoudelijk geformuleerd. Er is doorgaans ook weinig jurisprudentie voorhanden. De commissie zal daarom nader moeten bezien op welke wijze en hoe indringend zij voorgestelde wet- en regelgeving gaat analyseren op verenigbaarheid met dergelijke bepalingen.

c. Algemene rechtsbeginselen

Tot slot ziet de werkgroep meerwaarde in het adviseren over de verhouding tussen voorstellen voor wet- en regelgeving en algemene uitgangspunten in het recht. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het evenredigheidsbeginsel, maar mogelijk ook aan bijvoorbeeld het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het legaliteitsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Het betreft algemene rechtsstatelijke beginselen, die bij het maken van wet- en regelgeving van belang zijn en in meer of mindere mate ook door de rechter kunnen worden toegepast. Deze (deels ongeschreven) beginselen kennen naar hun aard vaak een minder heldere afbakening, waardoor de toepassing daarvan op (abstracte) voorstellen voor wet- en regelgeving minder eenduidig kan zijn en vaak meer politieke afweging vergt. De werkgroep ziet in elk geval een rol voor de commissie om de Kamer en de commissies meer in positie te brengen om deze beginselen in bij de behandeling van (wets)voorstellen nadrukkelijk mee te wegen.

Uitwerking normenkader in de praktijk

Het is aan de commissie om bovenstaand normenkader nader uit te werken, bijvoorbeeld door op basis van haar eerste ervaringen een eigen afwegingskader op te stellen. In de praktijk zal moeten blijken welke normen zich meer lenen voor advisering door de commissie en welke daarvoor minder geschikt zijn. De werkgroep ziet op voorhand geen aanleiding om hierin beperkingen aan te brengen.

4 Inrichting, kennispositie en ondersteuning van de commissie

4.1 Inrichting van de commissie

Het Reglement van Orde geeft enkele voorschriften over de instelling, samenstelling en werkwijze van commissies.¹⁰ De werkgroep adviseert de tijdelijke commissie, gelet op de aard van haar taakopdracht, in te richten naar het model van de tijdelijke onderzoekscommissies en enquêtecommissies die de Kamer van tijd tot tijd instelt. De nieuwe commissie zal zich immers gaan verdiepen in dossiers met de bedoeling om daarover een gedegen, goed onderbouwd advies te formuleren. Verschil is wel dat deze tijdelijke commissie met kortere doorlooptijden werkt en met meer diverse thematiek op verschillende beleidsterreinen te maken krijgt.

De commissie heeft een beperkte omvang en bestaat bij voorkeur uit minimaal vijf en maximaal negen leden. Gezien de beperkte omvang van de commissie beveelt de werkgroep voorts aan te streven naar een zo breed mogelijke samenstelling. Op deze manier worden de leden gestimuleerd elkaar te vinden op de inhoud en niet onverkort vast te houden aan hun fractiestandpunt, waarmee het vinden van consensus wordt bevorderd. Geadviseerd wordt om geen plaatsvervangers te benoemen. Bij tijdelijke commissies en enquêtecommissies worden in de praktijk ook geen plaatsvervangende leden benoemd. Dit is begrijpelijk vanuit de aard van de taakopdracht van deze commissies; zij worden immers geacht om te rapporteren aan de Kamer over het onderwerp waarvoor zij zijn ingesteld. Dat veronderstelt dat de commissie werkt aan consensus. Het werken met plaatsvervangers kan dat bemoeilijken.

De commissievoorzitter bewaakt niet slechts de technische en procedurele aspecten maar vervult een inhoudelijke rol in het zoeken naar consensus en het bewaken van de voortgang.

4.2 Werkwijze van de commissie

Om tot een gedegen en gedragen advies te komen, moet worden toegewerkt naar consensus binnen de commissie. De staf doet daarbij voorbereidend onderzoek en bereidt conceptteksten voor. Dit doet zij op basis van de inhoudelijke lijnen die de commissie heeft vastgesteld. Dit vergt intensief en open overleg tussen commissieleden onderling en tussen commissie en staf. Dit gaat tevens gepaard met een bepaalde mate

¹⁰ Zie bijvoorbeeld art. 7.2 RvO over de instelling van tijdelijke commissies, waar wordt bepaald dat de Kamer het onderwerp van de commissie nauwkeurig moet omschrijven en een termijn moet vaststellen. Voor de samenstelling van tijdelijke commissies gelden verder dezelfde regels als voor andere commissies (art. 7.11 RvO). Dat betekent dat de Kamervoorzitter bepaalt uit hoeveel leden de commissie bestaat. De Kamer kan echter anders besluiten. Verder benoemt de Kamervoorzitter in overleg met de fracties en groepen de leden, en voor zover hij dit wenselijk acht, plaatsvervangende leden. Een nieuw ingestelde commissie benoemt in haar eerste vergadering uit haar midden een commissievoorzitter en een commissieondervoorzitter (art. 7.12 RvO).

van vertrouwelijkheid, met name gedurende het voorbereidende onderzoek in de commissie.

De werkgroep ziet de volgende werkwijze voor zich:

1. Elk adviestraject start met een overleg op hoofdlijnen binnen de commissie. Het hoofdlijnenoverleg zou een voorlopige richting voor het advies moeten opleveren. Bijvoorbeeld over de toepasselijke grondrechten of andere constitutionele normen waarvoor in het advies aandacht wordt gevraagd en de belangen die daarbij moeten worden afgewogen.
2. Desgewenst vraagt de commissie (mondeling of schriftelijk) advies aan experts.
3. Op basis van het richtinggevend hoofdlijnenoverleg en eventuele input van experts wordt een conceptadvies opgesteld door de staf, dat op een volgende vergadering in de commissie wordt besproken.
4. Zo nodig volgen een of meerdere herzieningsrondes, waarna het advies wordt vastgesteld.

Te overwegen is om voor complexere dossiers te werken met voorbereidingsgroepen binnen de commissie. Dit is een werkvorm die ook in de vaste commissies succesvol wordt toegepast om besluitvorming voor te bereiden. De voorbereidingsgroep zorgt, na het hoofdlijnengesprek, voor het opstellen van een conceptadvies. De staf ondersteunt de voorbereidingsgroep daarbij.

De werkgroep adviseert om de vergaderingen van de commissie in beslotenheid te laten plaatsvinden, conform de werkwijze van onderzoekscommissies. Dit biedt ruimte voor een open dialoog tussen leden en staf en bevordert daarmee de consensusvorming. Deze werkwijze staat het organiseren van openbare activiteiten, zoals rondetafelgesprekken, overigens niet in de weg. De agenda's, besluiten en de vastgestelde adviezen van de commissie worden altijd openbaar.

Voorstelbaar is ten slotte dat de tijdelijke commissie een tweewekelijks vergaderritme aanhoudt, dat bij voorkeur afgestemd wordt op de procedurevergaderingen van vaste Kamercommissies waar naar verhouding veel wetgeving met een grondrechtelijke of anderszins constitutionele dimensie wordt behandeld, zoals de commissies J&V en BiZa.

4.3 Kennisinstrumenten

De commissies hebben op grond van het Reglement van Orde een aantal bevoegdheden waarmee zij hun taken kunnen uitoefenen en hun kennispositie kunnen versterken. Zo is een commissie in elk geval bevoegd:

- zich tot een minister te wenden om de stukken te verkrijgen waarvan zij de kennisneming nodig acht;
- mondeling of schriftelijk in overleg te treden met een minister;
- rondetafelgesprekken en hoorzittingen te houden;
- technische briefings te houden;
- werkbezoeken af te leggen;
- zich te laten voorlichten door colleges van advies;
- externe deskundigen in te schakelen;
- rapporteurs te benoemen;
- de Kamer voor te stellen een groot project aan te wijzen.

Een aantal van deze bevoegdheden kan van bijzonder belang zijn voor de tijdelijke commissie. Zo is denkbaar dat de commissie zich, ter voorbereiding op een advies over een wetsvoorstel, wil laten briefen door wetgevingsambtenaren van het departement of een nadere mondelinge toelichting wil ontvangen van de Raad van State over het uitgebrachte wetgevingsadvies. Ook kan formeel schriftelijke voorlichting worden gevraagd over bredere constitutionele vraagstukken (via Kamerbesluit).

Via het bestaande samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap zijn er verschillende mogelijkheden om bijvoorbeeld een wetenschappelijke factsheet op te vragen of een netwerkverkenning te laten doen om in contact te komen met ter zake deskundige wetenschappers. De werkgroep adviseert om de commissie een kennisbudget toe te kennen, zodat er bovendien mogelijkheden zijn voor uitgebreidere externe advisering door universiteiten of onderzoeksbureaus wanneer dat wenselijk wordt geacht. Het vragen van advies aan adviescolleges verloopt via het Presidium en vergt instemming van de Kamer.

Eerdere tijdelijke commissies hebben bij hun werkzaamheden een klankbordgroep van wetenschappers ingesteld, die gevraagd of ongevraagd advies gaf aan de commissie. De werkgroep laat het aan de tijdelijke commissie over om nader te bezien of dit in haar geval wenselijk wordt geacht.

4.4 Ambtelijke ondersteuning van de commissie

Het Reglement van Orde bepaalt dat een commissie wordt bijgestaan door een commissiegriffier en voorts door een of meerdere andere ambtenaren van de Kamer. De benodigde samenstelling, omvang en expertise van de staf hangt sterk samen met de reikwijdte van de taakopdracht van de commissie. Het ligt voor de hand dat binnen de staf naast de benodigde procedurele ondersteuning in elk geval wordt geborgd dat specifieke kennis en ervaring op het gebied van grondrechten en constitutionele toetsing beschikbaar is. De werkgroep verwacht dat de staf naast een commissiegriffier, een adjunct-griffier en een commissie-assistent uit ten minste twee specialisten op het gebied van grondrechten en constitutionele toetsing zal moeten bestaan. Daarmee is in eerste instantie geborgd dat de benodigde kennis aanwezig is en voldoende collegiale toetsing kan plaatsvinden. Indien gaandeweg duidelijk wordt dat meer ondersteuning nodig blijkt, kan de commissie daartoe een aanvullend verzoek doen aan de Kamer. De werkgroep adviseert het Presidium om ambtelijk advies in te winnen over de benodigde formatie. Voor de samenstelling van de ambtelijke ondersteuning zal vermoedelijk externe werving nodig zijn. Aangezien het wervingsproces enige tijd zal vergen, zal de ondersteuning van de commissie naar verwachting niet direct op volledige sterkte zijn.

Over de verhouding tussen de commissie en de staf merkt de werkgroep nog het volgende op. Als gezegd raakt advisering over grondrechten en andere constitutionele normen in veel gevallen aan een belangenafweging, waarbij bijvoorbeeld vragen over proportionaliteit spelen. Dergelijke vragen zijn ten dele politiek van aard en zullen dus door de commissie zelf moeten worden beantwoord. De ondersteunende staf kan daarbij bijvoorbeeld de relevante juridische kaders en randvoorwaarden aanreiken.

5 Aan de slag, met de vinger aan de pols

5.1 Vooralsnog geen reglementswijziging nodig

De werkgroep hecht veel belang aan een voortvarende start van de nieuwe commissie. De motie-Omtzigt c.s. ziet daar ook op. In de voorgestelde taakinvulling is daar uitdrukkelijk rekening mee gehouden. Het concept-instellingsbesluit, dat de werkgroep samen met dit verslag aanbiedt, biedt daarvoor de nodige kaders. De werkgroep stelt daarin voor om conform artikel 7.2 Reglement van Orde van de Tweede Kamer een tijdelijke commissie in te stellen voor de duur van deze parlementaire periode. Dit besluit zal ter instemming aan de Kamer worden voorgelegd. Daarmee is een wijziging van het Reglement van Orde, die een uitvoerige behandeling in de Kamer vergt, niet nodig. Op die manier wordt tijd gewonnen.

De werkgroep acht het ook om andere redenen verstandig om in deze fase nog geen voorstellen te doen die reglementswijziging nodig maken. Duidelijk is dat de Kamer met de instelling van deze commissie een nieuwe vorm van interne advisering introduceert. Die advisering heeft bovendien betrekking op wezenlijke aspecten van het werk van de Tweede Kamer, namelijk het waarborgen van fundamentele grondrechtelijke en constitutionele waarden bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. Dat vraagt veel van de nieuwe commissie, maar ook van de andere commissies en van de Kamerleden die met de adviezen van de commissie aan de slag gaan. De werkgroep gunt de nieuwe commissie daarom de ruimte om haar werkwijze in de praktijk verder vorm te geven, de nodige expertise te ontwikkelen en haar plaats in het parlementaire proces te vinden. Op die manier kan gezag en vertrouwen worden opgebouwd. Het introduceren van zware bevoegdheden of ingrijpende procedurele veranderingen in deze fase zou in dat opzicht complicerend kunnen werken en is volgens de werkgroep dus ook niet wenselijk.

5.2 Uitvoering monitoren, zo nodig werkwijze bijstellen

Binnen de gestelde kaders zal de tijdelijke commissie haar werkwijze verder moeten gaan uitwerken. De ervaringen die de commissie opdoet bieden aanknopingspunten om de werkwijze steeds verder te verfijnen. Daarnaast kan worden gezien hoe de verhouding met de vaste commissies en met andere actoren in het constitutionele proces zich ontwikkelt. De werkgroep geeft de tijdelijke commissie in overweging om gedurende een jaar ervaring op te doen. Op die manier ontstaat een beter beeld van de werking van haar adviserende rol in de praktijk. Indien nodig kan de commissie op basis daarvan nadere voorstellen doen aan de Kamer, zo nodig ook op reglementair terrein.

6 Verantwoording

6.1 Aanleiding

De Tweede Kamer stemde op 13 december 2023 in met de motie-Omtzigt c.s. over het instellen van een tijdelijke commissie voor grondrechten en constitutionele toetsing.¹¹ De motie ziet op het instellen van een tijdelijke commissie op basis van artikel 7.2 van het Reglement van Orde. Aanleiding daarvoor is de constatering dat een eerder voorstel voor een dergelijke (algemene) commissie in 2017 is afgewezen, omdat constitutionele toetsing ook in de (vaste) commissie(s) kan worden gedaan.¹² De indieners van de motie constateren echter dat constitutionele toetsing van wet- en regelgeving en verdragen sindsdien onvoldoende is opgepakt. De motie verzoekt het Presidium een werkgroep in te stellen die binnen vier weken een voorstel doet over de werkwijze en taakafbakening van deze tijdelijke commissie.

Het Presidium constateerde vervolgens dat alleen de Kamer een tijdelijke commissie kan instellen en dat een dergelijk instellingsbesluit een nauwkeurige omschrijving dient te bevatten van het onderwerp waarover de commissie dient te rapporteren of waarvoor de commissie anders wordt ingesteld. Ook dient een termijn te worden bepaald waarvoor de commissie wordt ingesteld. Het Presidium legde de motie daarom ter advies voor aan de commissie voor Binnenlandse Zaken.¹³

De commissie voor Binnenlandse Zaken besprak de brief van het Presidium in de procedurevergadering van 25 januari 2024. De commissie besloot het Presidium te verzoeken een werkgroep in te stellen teneinde te komen tot een instellingsbesluit voor de tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing en daarbij rekening te houden met de door de commissie voor Binnenlandse Zaken van belang geachte aspecten: taakafbakening, verhouding tot andere Kamercommissies, samenstelling en ambtelijke ondersteuning, adviesrol externe deskundigen en verhouding tot de Raad van State.¹⁴

Het Presidium besloot op 7 februari 2024 om een werkgroep in te stellen teneinde te komen tot een instellingsbesluit voor de tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing en daarbij rekening te houden met de door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van belang geachte aspecten.

¹¹ Kamerstuk 36 471, nr. 8.

¹² De figuur van de algemene commissie is in 2021 afgeschaft bij de algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De Kamer kent nu alleen nog vaste commissies, tijdelijke commissies en enquêtemissies. Daarnaast stelt het Reglement enkele commissies met een bijzondere taak in, zoals de commissie voor de Geloofsbrieven.

¹³ Brief van het Presidium aan de commissie voor Binnenlandse Zaken van 21 december 2023.

¹⁴ Brief van de voorzitter van commissie voor Binnenlandse Zaken aan het Presidium van 25 januari 2024, kenmerk 2023Z20893/2024D02448.

6.2 Samenstelling werkgroep

De leden van de werkgroep zijn na het besluit van het Presidium voorgedragen door de betreffende fracties. Op 23 april 2024 kon de werkgroep voor het eerst bijeenkomen. In deze vergadering verkoos de werkgroep het lid Van Nispen (SP) tot haar voorzitter.

De werkgroep bestond uit de volgende leden:

- Michiel van Nispen (SP), voorzitter;
- Glimina Chakor (GroenLinks-PvdA);
- Ulysse Ellian (VVD);
- Sandra Palmen (NSC);
- Marieke Koekkoek (Volt).

De werkgroep is bij haar werkzaamheden ondersteund door een ambtelijke staf.¹⁵

6.3 Werkzaamheden

De werkgroep heeft in totaal zeven maal vergaderd over de invulling van het concept-instellingsbesluit voor de nieuwe commissie. Daarbij zijn telkens deelaspecten van de taakopdracht en werkwijze van de commissie aan de orde geweest.

De werkgroep heeft diverse activiteiten ondernomen om zich nader te informeren over de mogelijkheden en randvoorwaarden die van belang zijn voor een dergelijke commissie. Zo heeft de werkgroep relevante literatuur verzameld en zich verdiept in de werkwijze van soortgelijke commissies in andere parlementen, onder meer door een uitvraag te doen via het kennisnetwerk van het European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Daarnaast heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met diverse experts op het gebied van grondrechten en constitutionele toetsing.¹⁶ Ook is een gesprek gevoerd met de vicepresident en staatsraden die werkzaam zijn in de Afdeling advisering van de Raad van State. De werkgroep is haar gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun waardevolle bijdrage en hun bereidheid om met de werkgroep van gedachten te wisselen.

6.4 Verslag en concept-instellingsbesluit

De werkgroep heeft conform haar opdracht gewerkt aan een concept-instellingsbesluit. Daarvoor is in vorm aangesloten bij de wijze waarop instellingsbesluiten van tijdelijke commissies doorgaans worden opgesteld. Het instellingsbesluit bevat de belangrijkste kenmerken van de commissie en schetst de procedurele kaders zoals bedoeld in artikel 7.2 Reglement van Orde Tweede Kamer.

¹⁵ De staf bestond uit Y. Kling (griffier), A. den Boer (informatiespecialist), S. Loeffen (adviseur Dienst Analyse en Onderzoek), L. Middelkoop (adviseur Dienst Analyse en Onderzoek) en V. Smit (wetgevingsjurist Bureau Wetgeving).

¹⁶ Prof. mr. P. Bovend'Eert (Radboud Universiteit), prof. dr. M. Claes (Universiteit Maastricht), prof. mr. S. Munneke (Rijksuniversiteit Groningen) en prof. mr. R. Widdershoven (Universiteit Utrecht).

Het onderhavige verslag bevat de belangrijkste overwegingen van de werkgroep en vormt tevens een toelichting op het instellingsbesluit. De werkgroep stelt het Presidium voor het concept-instellingsbesluit ter besluitvorming voor te leggen aan de Kamer.