Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur en Democratie**
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**
2026-0000522434

**Bijlage(n)**
1

| | |
|---|---|
| Datum | 19 oktober 2026 |
| Betreft | Schriftelijk overleg Grondwetsagenda 2026 |

In reactie op het schriftelijk verzoek van de Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken om schriftelijke vragen te beantwoorden die naar aanleiding van de Grondwetsagenda 2026 (met kenmerk 182296) zijn gesteld, doe ik u hierbij, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de antwoorden toekomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

**Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

***Vragen over samenhang en voortgang***

**U schrijft dat u de behandeling van de drie voorstellen weer in onderlinge samenhang wilt brengen. U stelt voor om eerst de behandeling van het voorstel inzake het terugzendrecht in de Tweede Kamer te hervatten en vervolgens de memories van antwoord over de voorstellen 35532 en 35533 uit te brengen. De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een samenhangende behandeling. Tegelijkertijd constateren zij dat de voorstellen 35532 en 35533 al in 2020 in eerste lezing door de Tweede Kamer zijn aangenomen en dat het voorstel inzake het terugzendrecht na de val van zowel het kabinet-Rutte IV als het kabinet-Schoof controversieel is verklaard. Daarmee is inmiddels aanzienlijke tijd verstreken.**

**1. Kunt u een concreet tijdpad schetsen voor de verdere behandeling van de drie grondwetsvoorstellen? Welke stappen zijn de komende periode voorzien?**

Antwoord

Ik ben verheugd dat de leden van de D66-fractie de gedachte achter de grondwetsvoorstellen en het belang van een samenhangende behandeling onderschrijven. Ik ben voornemens om dit najaar de nota naar aanleiding van het verslag over het voorstel over het terugzendrecht van de Eerste Kamer uit te brengen. Ik streef ernaar om de behandeling van dat voorstel vervolgens in de Tweede Kamer te kunnen hervatten. Het is aan de Tweede Kamer om te beslissen welke vervolgstappen wenselijk zijn en binnen welke termijn deze gezet kunnen worden. Als de behandeling leidt tot het aannemen van het grondwetsvoorstel, is het aan de Eerste Kamer om het voorstel in behandeling te nemen, waarbij ik er – zoals ik in mijn brief heb aangegeven – naar streef dat de drie grondwetsvoorstellen gezamenlijk door de Eerste Kamer behandeld kunnen worden.

***Vragen over verkiezingswijze van de Eerste Kamer***

**Ten aanzien van het voorstel tot wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (35532) onderschrijven de leden van de D66-fractie het uitgangspunt dat de verkiezing van de Eerste Kamer recht moet doen aan zowel haar democratische legitimiteit als haar bijzondere positie binnen het tweekamerstelsel. Het voorstel om de provinciale staten de Eerste Kamer voortaan in helften te laten kiezen, draagt bij aan een meer directe en periodieke relatie tussen verkiezingen en de samenstelling van de Eerste Kamer. Tegelijkertijd is de precieze uitwerking in de Kieswet van belang voor de werking van het stelsel.**

**Deze leden hebben eerder gevraagd om de wijziging van de Kieswet gelijktijdig met de tweede lezing aan de Kamer voor te leggen. Daarbij gaat het onder meer om de keuze tussen een groepenstelsel en een algeheel stelsel en om de wijze waarop restzetels worden verdeeld. Ook bij de invoering van de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer in de jaren tachtig werden de grondwetswijziging en de uitwerking in de Kieswet in samenhang behandeld. De leden achten het van belang dat ook nu inzicht bestaat in de beoogde uitwerking voordat de Kamer zich in tweede lezing over de grondwetswijziging uitspreekt.**

**U heeft destijds aangegeven dat de uitwerking in de Kieswet zo neutraal mogelijk zou moeten uitpakken voor de verhouding tussen grote en kleine partijen en verwees daarbij onder meer naar het onderzoek van dr. Otjes uit januari 2020.**

**2. Geldt dit uitgangspunt nog steeds?**

Antwoord

Bij de behandeling van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft de Tweede Kamer de motie-Van der Graaf aangenomen, waarin de regering werd verzocht de uitwerking in de Kieswet zo te regelen dat dit niet leidt tot een verslechtering van de representatie van kleine(re) partijen in de Eerste Kamer (35532, nr. 9). Mijn ambtsvoorganger heeft per brief aangegeven deze motie te omarmen. In de nog uit te brengen memorie van antwoord over het voorstel tot wijziging van de

Grondwet zal ik hier nader op ingaan. De motie en de reactie daarop van mijn ambtsvoorganger zal ik daar uiteraard bij betrekken.

**3. Heeft u inmiddels een voorkeur voor een concrete uitwerking?**

Antwoord

Op deze vraag zal ik ingaan in de memorie van antwoord, die ik voornemens ben uit te brengen als het voorstel over het terugzendrecht is aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer daarover verslag heeft uitgebracht.

**4. Bent u bereid om de contouren daarvan voorafgaand aan de tweede lezing met de Kamer te delen, zodat deze bij de beoordeling van de grondwetswijziging kunnen worden betrokken?**

Antwoord

Als de eerste lezing van deze grondwetswijziging is voltooid, worden er verkiezingen gehouden en wordt het grondwetsvoorstel in tweede lezing behandeld. Het ligt voor de hand dat een nieuw kabinet op dat moment ook de contouren zal schetsen van de noodzakelijke uitvoeringswetgeving.

***Vragen over tweede lezing in de verenigde vergadering***

**Tijdens het wetgevingsoverleg van 2 december 2020 merkte uw ambtsvoorganger op dat het, indien het voorstel wordt aangenomen, aan de verenigde vergadering zelf is om het Reglement van Orde tegen het licht te houden.**

**5. Kunt u aangeven of hierover inmiddels verkennende gesprekken met de beide Kamers hebben plaatsgevonden?**

Antwoord

Op grond van artikel 72 van de Grondwet is het aan de verenigde vergadering om haar eigen reglement van orde vast te stellen. Daarbij past mij als minister terughoudendheid. Indien de verenigde vergadering het niettemin op enig moment op prijs stelt om daarover met mij van gedachten te wisselen, ben ik daar vanzelfsprekend toe bereid. Een dergelijk gesprek heeft nog niet plaatsgevonden en het is gelet op de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling aan de verenigde vergadering om daartoe eventueel het initiatief te nemen.

**6. Welke procedurele onderwerpen verdienen naar uw oordeel in ieder geval aandacht, bijvoorbeeld de wijze van schriftelijke voorbereiding en de voorbereiding door een eventuele gemengde commissie?**

Antwoord

Zoals gezegd ligt het niet in de rede om vanuit het kabinet een oordeel te vellen over het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal. In algemene zin kan het raadzaam worden geacht om te bezien of het reglement van orde toereikend is in het licht van de nieuwe taak die de voorgestelde grondwetswijziging voor de verenigde vergadering tot gevolg zou hebben, te weten de beraadslaging en besluitvorming over een voorstel tot verandering in de Grondwet in tweede lezing.

**Tijdens hetzelfde wetgevingsoverleg is gewezen op het theoretische scenario waarin de Tweede Kamer een grondwetswijziging met algemene stemmen aanneemt, terwijl de gehele Eerste Kamer zich daartegen verzet. In de verenigde vergadering zou het voorstel in dat geval alsnog met de vereiste twee derde meerderheid kunnen worden aangenomen. Uw ambtsvoorganger achtte dit een zuiver theoretische situatie.**

**7. Deelt u deze beoordeling nog steeds?**

Antwoord

Ja. Hoewel in theorie mogelijk, zal een dergelijke situatie zich in de praktijk niet voordoen. Het gaat immers om de situatie dat een voorstel in eerste lezing al is aangenomen. Dat wil zeggen dat er in de Eerste Kamer tenminste een gewone meerderheid voor bestaat. In de tweede lezing kan

het voorstel niet meer gewijzigd worden. Het is daarom slechts in theorie denkbaar dat er in de tweede lezing geen enkele senator meer voor het voorstel zou stemmen, terwijl er in de Tweede Kamer in de tweede lezing geen enkele tegenstem zou zijn uitgebracht.

**De voorgestelde periodieke verkiezing van de helft van de Eerste Kamer kan immers betekenen dat de samenstelling van de Eerste Kamer tussen de eerste en tweede lezing aanzienlijk verandert.**

**8. Ziet u hierin aanleiding om opnieuw te bezien of aanvullende procedurele waarborgen nodig zijn?**

Antwoord

Verkiezingen kunnen leiden tot een aanzienlijke wijziging van de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is onder de huidige verkiezingswijze ook al het geval. Ook bij ongewijzigde samenstelling kunnen de opvattingen in een Kamer ten aanzien van een bepaald wetsvoorstel overigens wijzigen. Dit alles leidt niet tot een ander antwoord op de voorgaande vraag.

***Vragen over terugzendrecht van de Eerste Kamer***

**De leden van de D66-fractie verwelkomen het voornemen om de behandeling van het voorstel inzake het terugzendrecht (36 374 (R2187)) in de Tweede Kamer te hervatten en om in het najaar de nota naar aanleiding van het verslag uit te brengen. Het terugzendrecht vormt naar het oordeel van de leden een belangrijk onderdeel van de beoogde nieuwe balans tussen beide Kamers: de Eerste Kamer krijgt een instrument om haar bezwaren kenbaar te maken, zonder dat zij uiteindelijk het laatste woord heeft.**

**9. Kunt u een nadere planning geven voor de verdere behandeling van dit voorstel?**

Antwoord

Ik ben voornemens om dit najaar een nota naar aanleiding van het verslag uit te brengen over het voorstel om een terugzendrecht voor de Eerste Kamer in te voeren. Ik hoop daarmee een aanzet te geven voor de hervatting van de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

**10. Kunt u aangeven of de huidige vormgeving van het terugzendrecht nog volledig overeenkomt met de uitleg die uw ambtsvoorganger tijdens het wetgevingsoverleg van 2 december 2020 hieraan heeft gegeven, namelijk dat de Eerste Kamer haar bezwaren tegen een wetsvoorstel kan meegeven aan de Tweede Kamer, die vervolgens het laatste woord heeft?**

Antwoord

In het grondwetsvoorstel, dat op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer, is geregeld dat de Eerste Kamer wijzigingen kan aanbrengen in wetsvoorstellen. Als de Eerste Kamer het gewijzigde voorstel vervolgens aanneemt, wordt het teruggezonden naar de Tweede Kamer, die dan een besluit moet nemen over de aangebrachte wijzigingen, en tot slot over het wetsvoorstel als geheel. Over dit voorstel heeft de Tweede Kamer verslag uitgebracht, waarin ook vragen zijn gesteld over de vormgeving van de procedure van terugzending. In de nota naar aanleiding van het verslag, die ik dit najaar hoop uit te kunnen brengen, zal ik nader ingaan op deze vragen.

**11. Kunt u aangeven of de ervaringen en inzichten van de afgelopen jaren nog aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen in het voorstel of de toelichting daarop?**

Antwoord

Het grondwetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn gewijzigd naar aanleiding van het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk op 3 maart 2021 heeft uitgebracht. Vervolgens is het grondwetsvoorstel op 6 juni 2023 ingediend bij de Tweede Kamer. Daarna zijn het voorstel en de toelichting niet meer gewijzigd. Wijziging van de memorie van toelichting zou in dit stadium overigens ook niet meer mogelijk zijn.

**12. Hoe kijkt u in dit kader aan tegen de bestaande praktijk van het indienen van een novelle?**

Antwoord

De novelle kan in de huidige praktijk soms in een duidelijke behoefte voorzien, maar er zijn ook een aantal bekende nadelen. In het verleden is de vrees geuit dat wanneer de Eerste Kamer geregeld novelles zou gaan afdwingen, er een verkapt amendementsrecht zou ontstaan waarvoor de Grondwet geen basis biedt. Daarnaast is de novelleprocedure omslachtig en tijdrovend, omdat een novelle opnieuw vanaf het begin de gehele wetgevingsprocedure moet doorlopen. Een novelle verschijnt in het Staatsblad, afzonderlijk van de wet die erdoor gewijzigd wordt, hetgeen uiteraard de kenbaarheid en begrijpelijkheid van het wetgevingsproces niet vergroot.

**13. Kunt u aangeven in hoeverre een novelle kan worden beschouwd als een vorm van terugzenden, of als een praktijk die vergelijkbare doelen dient?**

Antwoord

Een novelle is een apart wetsvoorstel dat door de regering of een of meer leden van de Tweede Kamer wordt ingediend. Een novelle heeft tot doel om wijzigingen aan te brengen in een ander wetsvoorstel dat in behandeling is bij de Eerste Kamer, of in een wet die al wel is aangenomen maar nog niet in werking is getreden. Een novelle kan dus om verschillende redenen niet worden beschouwd als een vorm van terugzenden. Het voorgestelde terugzendrecht, beoogt de Eerste Kamer een eigen instrument te geven om zelf wijzigingen aan te brengen in wetsvoorstellen die bij haar aanhangig zijn, en op die manier bij te kunnen dragen aan de wetgevingskwaliteit.

**14. Welke verschillen ziet u tussen beide instrumenten, in het bijzonder waar het gaat om de positie van de Eerste Kamer en de wijze waarop haar bezwaren worden meegewogen door de Tweede Kamer?**

Antwoord

De novelle en het terugzendrecht zijn verschillende bevoegdheden die aan verschillende organen toekomen met verschillende procedurele voorschriften. Bezien vanuit de positie van de Eerste Kamer is een belangrijk verschil dat de novelle een bevoegdheid is van de regering en de Tweede Kamer, terwijl het terugzendrecht wordt voorgesteld als een wijzigingsbevoegdheid van de Eerste Kamer.

In de fase van behandeling in de Tweede Kamer is het verschil tussen de novelle en het terugzendrecht dat de huidige Grondwet geen beperkingen stelt aan de vrijheid van de Tweede Kamer om een novelle te amenderen. Als het terugzendrecht zou worden ingevoerd in de vorm zoals de regering het heeft voorgesteld, zou de Tweede Kamer zich bij een teruggezonden wetsvoorstel echter moeten beperken tot het besluiten over de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft aangebracht. De Tweede Kamer zou dan niet bevoegd zijn om in dat stadium zelf nog nieuwe amendementen aan te nemen.

**15. Kunt u daarbij ook reflecteren op de vraag of de introductie van een formeel terugzendrecht gevolgen zou kunnen hebben voor de bestaande praktijk van het werken met novelles?**

Antwoord

Het voorstel over het terugzendrecht is niet ingediend met als doel om het aantal novelles te verminderen of een einde te maken aan de novellepraktijk. Er echter wel sprake zijn van een afname van het aantal novelles als een neveneffect van de invoering van een terugzendrecht, omdat het voor de Eerste Kamer niet langer nodig zal zijn om bij de regering of de initiatiefnemer uit de Tweede Kamer aan te dringen op een novelle.

**Tot slot zouden deze leden graag een reflectie van u ontvangen op de stelling dat de introductie van een terugzendrecht ertoe zou kunnen leiden dat de Eerste Kamer een politieker karakter krijgt.**

**16. Hoe beoordeelt u deze ontwikkeling?**

Antwoord

Het handelen van de Eerste Kamer kan niet anders dan als politiek worden gekarakteriseerd. De Eerste Kamer is een volksvertegenwoordiging en haar handelen is dus per definitie politiek, ook als zij aandacht besteedt aan de wetgevingskwaliteit. De stelling dat de Eerste Kamer een politieker karakter zou kunnen krijgen door het terugzendrecht kan ik alleen al om die reden niet onderschrijven. Het toekennen van een nieuwe bevoegdheid aan een volksvertegenwoordiging kan er wel toe leiden dat zij effectiever of invloedrijker wordt. Dat sluit aan bij het oogmerk van grondwetsvoorstel, namelijk om de Eerste Kamer beter in staat te stellen om met een eigen instrument invloed uit te oefenen op de kwaliteit van wetsvoorstellen.

**17. Acht u een eventuele verdere politisering van de Eerste Kamer wenselijk of juist onwenselijk, en welke gevolgen zou dit volgens u kunnen hebben voor de positie en taak van de Eerste Kamer binnen het Nederlandse staatsbestel?**

**18. Kunt u daarbij ook ingaan op de veronderstelling dat een politieker opererende Eerste Kamer een ongewenste ontwikkeling zou zijn, mede in het licht van de beoogde nieuwe balans tussen beide Kamers?**

Antwoord

Vanuit het functioneren van het democratisch bestel bezien, is het van belang dat er een heldere rolverdeling is binnen het tweekamerstelsel. Zoals de Staatscommissie parlementair stelsel in haar eindrapport beschreef, ligt voor de Eerste Kamer het zwaartepunt op de heroverweging van wetsvoorstellen, vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord, en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het terugzendrecht zoals dat is vormgegeven in het ingediende grondwetsvoorstel beoogt hieraan ondersteunend te zijn. Het voorstel beoogt niet een nieuwe balans tussen beide Kamers te bewerkstelligen, maar om de Eerste Kamer beter in staat te stellen haar bestaande rol te vervullen.

***Vragen over grondwettelijke toetsing***

**19. Kunt u nader toelichten waarom de sociale grondrechten buiten de voorgestelde constitutionele toetsing vallen?**

Antwoord

Met het wetsvoorstel ter invoering van constitutionele toetsing zet het kabinet in op een versterking van de rechtsbescherming van burgers en wil het de positie van de Grondwet in ons staatsbestel verstevigen. Rechterlijke toetsing van wetten aan klassieke grondrechten leent zich volgens het kabinet beter voor het bereiken van deze doelen dan rechterlijke toetsing van wetten aan sociale grondrechten. Gelet op hun karakter als instructienorm en hun abstracte formulering, zijn de sociale grondrechten uit de Grondwet minder geschikt voor rechterlijke toetsing dan klassieke grondrechten. De rechter zou met een dergelijke bevoegdheid in de positie terechtkomen dat hij (minimum)eisen in de betreffende grondwettelijke bepalingen zou moeten inlezen. Dat vindt het kabinet met het oog op de scheiding der machten onwenselijk, zeker nu het bij wetgeving op het terrein van sociale grondrechten vaak over de verdeling van schaarse middelen gaat. Dat is een politiek vraagstuk bij uitstek.

**20. In hoeverre acht u het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten voldoende scherp voor de praktijk van constitutionele toetsing? Sommige grondrechten bevatten immers zowel een klassiek als een sociaal element. Hoe zal in dergelijke gevallen worden bepaald of rechterlijke toetsing mogelijk is?**

Antwoord

Soms is het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten inderdaad niet haarscherp te maken. Sommige grondrechten die als klassiek te boek staan, zoals het kiesrecht, bevatten evidente positieve verplichtingen aan het adres van de overheid en omgekeerd bevat de Grondwet ook sociale grondrechten die een klassiek element herbergen, in de zin dat zij een individueel afdwingbaar recht toekennen. Dit laatste is het geval met het recht op vrije keuze van arbeid (artikel 19, derde lid Grondwet). Precies om deze reden is dit recht ook onderdeel gemaakt van het toetsingskader in het wetsvoorstel ter invoering van constitutionele toetsing. Dit toetsingskader,

een limitatieve lijst van grondwettelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 die open worden gesteld voor toetsing van wetten, wordt toegevoegd aan artikel 120 Grondwet. Aldus kan er geen misverstand bestaan over de vraag aan welke grondrechten de rechter wetten mag toetsen en aan welke grondrechten niet.

**21. Hoe verhoudt de keuze om sociale grondrechten uit te sluiten van directe constitutionele toetsing zich tot deze bestaande praktijk dat Nederlandse rechters ook nu al indirect betekenis kunnen geven aan sociale grondrechten, onder meer via internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen?**

Antwoord

Het klopt dat Nederlandse rechters soms overheidshandelen toetsen aan bepalingen uit verdragen, die als sociale grondrechten zouden kunnen worden gekwalificeerd. Rechters zijn hiertoe bevoegd, wanneer zij hebben vastgesteld dat dergelijke bepalingen een ieder verbindend zijn, in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Ook is denkbaar dat getoetst wordt aan sociale grondrechten of algemene beginselen uit het EU-recht. Het kabinet merkt hierbij echter op dat zulke toetsing niet vaak voorkomt. Meestal oordeelt de rechter dat bepalingen uit verdragen met een sociaal grondrechtelijk karakter, zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, niet een ieder verbindend zijn en dus niet vatbaar voor rechterlijke toetsing. En waar dit wel het geval is, wijkt de formulering veelal af van de sociale grondrechten uit de Grondwet. Een voorbeeld biedt artikel 8 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. De rechter heeft aan deze bepaling in het verleden rechtstreekse werking toegekend, omdat zij de aangesloten verdragspartijen een resultaatsverplichting oplegt. De sociale grondrechten in de Grondwet hebben een meer open karakter, wat rechterlijke toetsing zou bemoeilijken.

**22. Hoe heeft u de adviezen van de Staatscommissie Rechtsstaat en het College voor de Rechten van de Mens, die aandacht vroegen voor de bescherming van sociale grondrechten, betrokken bij uw keuze voor het voorgestelde toetsingsmodel?**

Antwoord

De beslissing om het toetsingskader in het wetsvoorstel ter invoering van constitutionele toetsing te beperken tot klassieke grondrechten is het gevolg van een zorgvuldige afweging binnen het kabinet. Hierbij zijn ook adviezen van externe instanties, zoals de Staatscommissie Rechtsstaat en het College voor de Rechten van de Mens, betrokken.

**23. In hoeverre heeft u bij deze keuze rekening gehouden met de lessen uit de toeslagenaffaire en andere recente rechtsstatelijke tekortkomingen?**

Antwoord

Bij de afweging om sociale grondrechten geen onderdeel te maken van het hierboven genoemde toetsingskader, is ook stilgestaan bij de toeslagenaffaire. Of de toeslagenaffaire had kunnen worden voorkomen, door toetsing van de gewraakte wetgeving aan sociale grondrechten, zoals artikel 20 Grondwet (bestaanszekerheid), acht het kabinet moeilijk te beoordelen wegens het ontbreken van concrete toetsingsmaatstaven in deze bepalingen. Vanwege deze abstracte formulering in combinatie met hun karakter als instructienorm zijn de sociale grondrechten uit de Grondwet minder geschikt voor rechterlijke toetsing (zie ook het antwoord op vraag 19). Het kabinet ziet voor de bescherming en verwezenlijking van sociale grondrechten met name een rol voor de wetgever en het bestuur weggelegd.

**24. Juist in situaties als de toeslagenaffaire kunnen fundamentele sociale belangen en grondrechten onder druk komen te staan. In hoeverre acht u het wenselijk dat de rechter ook in dergelijke situaties kan toetsen of wetgeving voldoende recht doet aan de grondwettelijke bescherming van burgers?**

**25. Hoe wilt u verzekeren, indien sociale grondrechten buiten de voorgestelde constitutionele toetsing blijven, dat deze rechten daadwerkelijk worden beschermd en versterkt?**

**26. Welke andere mechanismen acht u daarvoor toereikend?**

**27. Hoe voorkomt u dat structurele rechtsstatelijke tekortkomingen pas zichtbaar worden nadat zij zich in de praktijk al op grote schaal hebben voorgedaan?**

Antwoord

Zoals hierboven uitgelegd, is het kabinet geen voorstander van rechterlijke toetsing van wetten aan sociale grondrechten uit de Grondwet. Toetsing aan deze grondrechten hoort wat het kabinet betreft primair te geschieden in het kader van het wetgevingsproces: op de departementen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State en uiteraard in het parlement. Om dat te faciliteren, zijn de afgelopen jaren verschillende stappen ondernomen. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is de constitutionele toets van ontwerpregelgeving, afkomstig van andere departementen en BZK zelf, geïntensiveerd en versterkt. Aandacht voor sociale grondrechten is hierbij een speerpunt. Ook de instelling van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing van de Tweede Kamer kan bijdragen aan meer bewustwording ten aanzien van het belang van sociale grondrechten. Zulke bewustwording, binnen alle geledingen van de wetgevende macht, kan hopelijk helpen om ervoor te zorgen dat structurele rechtsstatelijke tekortkomingen, gerelateerd aan inspanningsverplichtingen van de overheid, tijdig zichtbaar en onderkend worden.

***Tot slot***

**De leden van de D66-fractie onderschrijven het streven van het kabinet om de Grondwet en de democratische rechtsstaat te versterken. De voorstellen inzake de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel kunnen daaraan naar het oordeel van de leden een belangrijke bijdrage leveren, mits zij in hun onderlinge samenhang worden bezien en de positie van beide Kamers zorgvuldig wordt vormgegeven.**

**De leden vragen u daarom om bij de verdere behandeling de samenhang tussen de voorstellen te blijven bewaken en de Kamer tijdig inzicht te geven in de verdere uitwerking en planning. Dat is van belang om de voorstellen in hun onderlinge samenhang te kunnen beoordelen en om als Kamer haar verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige behandeling van deze grondwetswijzigingen ten volle te kunnen nemen.**

Antwoord

Het kabinet streeft ernaar om de Eerste Kamer in de gelegenheid te stellen om de drie grondwetsvoorstellen die raken aan de positie van de Eerste Kamer in samenhang te kunnen behandelen. Dit betekent concreet dat eerst de behandeling van het voorstel over het terugzendrecht hervat zal moeten worden. Mochten zich ontwikkelingen voordoen waardoor dit streven niet langer haalbaar blijkt, dan zal ik de Eerste Kamer daarover informeren.

**Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van FVD**

**1. U stelt in de brief dat de drie voorstellen over het tweekamerstelsel (terugzendrecht, verkiezing in helften en behandeling in verenigde vergadering) als één samenhangend pakket moeten worden behandeld. Kunt u toelichten waarom dit pakket in de huidige politieke situatie nú urgent is en waarom de behandeling niet kan wachten ten opzichte van andere prioriteiten op het terrein van Binnenlandse Zaken zoals digitalisering, open overheid, asielopvang en gemeenten (Spreidingswet) en het Gemeente- en Provinciefonds?**

Antwoord

Dit kabinet zet zich in voor de weerbaarheid en levendigheid van de democratie. De Grondwet en het parlementair bestel zijn daarvoor de fundamenten. Daarom zijn in het Coalitieakkoord een aantal afspraken opgenomen om de democratie te versterken, waaronder de vernieuwingsvoorstellen die betrekking hebben op de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, haar verkiezingswijze en de herzieningsprocedure van de Grondwet. Dit doet niet af aan het belang dat het kabinet hecht aan de andere onderwerpen waar de leden van de FVD-fractie op wijzen.

**2. U wilt eerst het terugzendrecht in de Tweede Kamer afronden, zodat de drie voorstellen daarna in samenhang kunnen worden behandeld. Acht u dit traject**

**realistisch, of bestaat het risico dat nieuwe politieke verschuivingen of een volgende demissionaire periode opnieuw tot vertraging leiden?**

Antwoord

Ik zet mij ervoor in om een grondige, zorgvuldige en voortvarende behandeling van het voorstel over het terugzendrecht mogelijk te maken. Ik vind het op dit moment niet passend om vooruit te lopen op het verloop van het debat in de Tweede Kamer over dit voorstel.

**Naast het tweekamerpakket werkt het kabinet aan rechterlijke toetsing aan klassieke grondrechten, modernisering van de ambtsdelictenprocedure, regels voor demissionaire periodes en geschilbeslechting bij verkiezingen.**

**3. Kunt u aangeven wat voor u de noodzaak is om al deze onderdelen in 2026 tegelijkertijd op te pakken?**

Antwoord

In mijn brief over de Grondwetsagenda heb ik aangegeven dat de democratie beschermd moet worden tegen dreigingen en dat we haar ook weerbaarder en levendiger moeten maken. De Grondwet biedt daarvoor het fundament. Deze biedt een waarborg voor grondrechten en een weerbare democratische rechtsstaat. Het is daarbij belangrijk om nieuwe ontwikkelingen en gewijzigde inzichten een plaats in de tekst van de Grondwet te kunnen geven. In mijn brief heb ik uw Kamer een grondwetsagenda geschetst met daarop de voorstellen die bij de Kamers aanhangig zijn of die het kabinet in voorbereiding heeft. Hoewel grondwetswijziging doorgaans een kwestie is van lange adem, wil ik zoveel mogelijk voorkomen dat er onnodig vertraging optreedt bij het realiseren van deze voorstellen.

**4. Hoe groot acht u de kans het dat een minderheidskabinet (zonder meerderheid in het parlement) de grondwetagenda 2026 hervat, terwijl voor de uiteindelijke wijzigingen een tweederdemeerderheid vereist is?**

Antwoord

Elk van deze voorstellen bevindt zich op dit moment in het stadium van de eerste lezing of de voorbereiding daarvan. Als beide Kamers de voorstellen aannemen, volgt na de volgende Tweede Kamerverkiezingen de tweede lezing. In dat stadium zal dan blijken of in beide Kamers de vereiste steun van twee derde aanwezig is. Dat zal afhankelijk zijn van verschillende factoren, waaronder de voorafgaande beraadslagingen in beide Kamers, de uiteindelijke vorm van het voorstel zoals het in tweede lezing voorligt en de samenstelling van beide Kamers op dat moment.

**Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21**

***Vragen over verkiezingswijze Eerste Kamer***

**1. In het voorgestelde stelsel worden telkens slechts 37 of 38 van de 75 leden gekozen. Erkent u dat actuele kiezersvoorkeuren daardoor minder snel en slechts gedeeltelijk doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer en waarom acht u deze beperking wenselijk?**

**2. Waarom acht u deze vertraagde doorwerking van verkiezingsuitslagen democratisch wenselijk?**

Antwoord

Het grondwetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. Er is al langere tijd een vrij grote mate van consensus dat het politieke primaat ligt bij de direct gekozen Tweede Kamer. In het functioneren van de Eerste Kamer ligt het zwaartepunt op de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze rol als *chambre de réflexion* staat onvermijdelijk op enigszins gespannen voet met het politieke karakter dat de Eerste Kamer als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft. Een van de voordelen van een verkiezing in helften is dat veranderingen

in het partijlandschap minder direct en daardoor ook iets minder schoksgewijs doorwerken in de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit past beter bij de rol en positie van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion*. Het helpt daarmee het noodzakelijke evenwicht te versterken tussen het politieke karakter van de Eerste Kamer en haar rol als instantie van heroverweging.

**3. Bij iedere verkiezing worden straks slechts 37 of 38 zetels verdeeld, waardoor de effectieve kiesdrempel stijgt en kleinere partijen moeilijker vertegenwoordigd raken. Hoe rechtvaardigt u dat het voorstel niet alleen de doorwerking van actuele kiezersvoorkeuren vertraagt, maar ook de politieke pluriformiteit van de Eerste Kamer kan verminderen?**

Antwoord

Het doel van het grondwetsvoorstel is niet om een wijziging in de verhouding tussen grote en kleine partijen teweeg te brengen. De precieze gevolgen van het grondwetsvoorstel voor deze verhouding zijn daarnaast afhankelijk van de uitwerking in de Kieswet. Bij die uitwerking dient de regering zich te verhouden tot de in 2020 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van der Graaf, waarin de regering werd verzocht de uitwerking in de Kieswet zo te regelen dat dit niet leidt tot een verslechtering van de representatie van kleine(re) partijen in de Eerste Kamer (35532, nr. 9). Mijn ambtsvoorganger heeft per brief aangegeven deze motie te omarmen. De motie en de reactie daarop van mijn ambtsvoorganger zal ik betrekken in de memorie van antwoord die ik voornemens ben uit te brengen als de Tweede Kamer het voorstel voor de invoering van een terugzendrecht heeft aangenomen en de Eerste Kamer daarover verslag heeft uitgebracht.

*Vragen over 35533 – Tweede lezing grondwetswijzigingen in verenigde vergadering*

**4. Het voorstel maakt het mogelijk dat de Grondwet wordt gewijzigd terwijl een meerderheid van de Eerste Kamer daar tegenstemt. Waarom acht u het wenselijk dat juist bij wijziging van de fundamentele spelregels van onze democratische rechtsstaat het zelfstandige oordeel van één van beide Kamers niet langer doorslaggevend hoeft te zijn?**

Antwoord

Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op de tweede lezing van een grondwetsherziening. In de eerste lezing blijft het zelfstandige oordeel van beide Kamers doorslaggevend.

**5. Welk concreet probleem rechtvaardigt volgens u het loslaten van deze afzonderlijke meerderheidseis voor beide Kamers?**

Antwoord

De regering acht het problematisch als een minderheid (van ten minste een derde plus één) van de Eerste Kamer een wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan tegenhouden die in eerste lezing door een meerderheid van beide Kamers en in tweede lezing door een meerderheid van twee derden van de nieuwgekozen Tweede Kamer is aanvaard.

**6. U noemt het onwenselijk dat een minderheid van de Eerste Kamer een grondwetswijziging kan blokkeren waarvoor elders brede steun bestaat. Waarom is het volgens u wél aanvaardbaar dat onder het voorgestelde stelsel zelfs een unanieme Eerste Kamer een grondwetswijziging niet meer kan tegenhouden?**

Antwoord

Zoals eerder in deze beantwoording aangegeven, is een dergelijke situatie weliswaar in theorie mogelijk, maar zal zij zich in de praktijk niet voordoen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**TER BESLUITVORMING**

**Nota actief openbaar**
Ja

**Onze referentie**
2026-0000522431

**Datum**
6 oktober 2026

**Opgesteld door**
[redacted]

**Samengewerkt met**
JenV

**Bijlage(n)**
3

Aan Minister van BZK
Van CZW

# nota

Schriftelijk overleg Eerste Kamer over Grondwetsagenda 2026

## Aanleiding

De commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer heeft inbreng geleverd voor een schriftelijk overleg met u en de staatssecretaris van JenV over de Grondwetsagenda die u juni jl. aan de beide Kamers hebt gestuurd. De Eerste Kamer verzoekt u om de vragen binnen vier weken (d.w.z. vóór 19 oktober a.s.) te beantwoorden.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

- in te stemmen met de bijgevoegde beantwoording (bijlage 2), mede namens de minister en de staatssecretaris van JenV;
- de aanbiedingsbrief (bijlage 1) te ondertekenen.

## Kern

De vragen gaan over vier grondwetsvoorstellen die op de Grondwetsagenda staan:

- Invoering constitutionele toetsing door de rechter (op dit moment aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk);
- Invoering terugzendrecht voor de Eerste Kamer (aanhangig bij de Tweede Kamer);
- Verkiezing van de Eerste Kamer in helften (aanhangig bij de Eerste Kamer);
- Behandeling tweede lezing grondwetswijzigingen in verenigde vergadering (aanhangig bij de Eerste Kamer).

De vragen gaan over de planning en waarom bepaalde inhoudelijke keuzes zijn gemaakt. U wordt geadviseerd om de vragen te beantwoorden op basis van de planning die in de brief over de Grondwetsagenda is geschetst en de huidige inhoud van de voorstellen.

De concept-antwoorden worden parallel aan de minister en de staatssecretaris van JenV voorgelegd.

## Toelichting

De meeste vragen zijn gesteld door D66. Deze fractie verwelkomt het voornemen om constitutionele toetsing in te voeren en spreekt steun uit voor de gedachten

achter de drie grondwetsvoorstellen die raken aan de positie van de Eerste Kamer. Zij verwelkomt het voornemen om de parlementaire behandeling van het terugzendrecht te hervatten en onderschrijft het belang van een samenhangende behandeling van de drie voorstellen over de Eerste Kamer. Haar vragen gaan over de gemaakte keuzes, of het huidige kabinet daar nog achter staat en wat de mogelijke gevolgen zijn voor de rol en de positie van de Eerste Kamer. Deze vragen worden in de conceptantwoorden beantwoord in lijn met de memories van toelichting bij deze voorstellen.

D66 vraagt verder wanneer de behandeling van het terugzendrecht hervat wordt. In de Grondwetsagenda staat dat u in het najaar de nota naar aanleiding van het verslag over het terugzendrecht uitbrengt. U wordt hierover nog nader geïnformeerd.

De FVD-fractie vraag waarom de voorstellen op de Grondwetsagenda urgent en noodzakelijk zijn en hoe groot de kans van slagen is. JA21 vraagt naar de gevolgen van de verkiezing van de Eerste Kamer in helften en de behandeling van grondwetswijzigingen in tweede lezing in de verenigde vergadering.

Bij een aantal vragen wordt erop gewezen dat er ook vragen over hetzelfde onderwerp zijn gesteld in de verslagen van de Tweede en Eerste Kamer, die nog beantwoord moeten worden. Het gaat om vragen 2 t/m 4 van D66 over de vormgeving van het terugzendrecht en de uitwerking in de Kieswet van de verkiezing van de Eerste Kamer in helften) en vraag 3 van JA21 (over de gevolgen voor kleinere partijen van de verkiezing in helften). In de betreffende nota n.a.v. het verslag en de memorie van antwoord kan dieper op deze onderwerpen worden ingegaan.

*Samenloop met het schriftelijk overleg met de EK over constitutionele toetsing*
Er loopt nog een ander schriftelijk overleg met de EK dat deels over hetzelfde onderwerp gaat, namelijk het grondwetsvoorstel tot invoering van constitutionele toetsing, en meer specifiek de beslissing om rechterlijke toetsing aan sociale grondrechten niet mogelijk te maken. De concept-antwoorden op de vragen die de Eerste Kamer hierover eerder bij een ander schriftelijk overleg heeft gesteld, worden u separaat aangeboden. De inhoud van de antwoorden is gelijk. Voorgesteld wordt om de antwoorden op de beide sets vragen tegelijk aan de Eerste Kamer te zenden.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|---|---|---|
| 1 | Aanbiedingsbrief beantwoording schriftelijk overleg EK Grondwetsagenda | Brief aan de EK. Ter ondertekening. |
| 2 | Conceptantwoorden | Bijlage bij de brief aan de EK. |

| | | |
|---|---|---|
| 3 | Inbreng schriftelijk overleg Eerste Kamer over Grondwetsagenda | Brief van de EK d.d. 22 september 2026. Niet meezenden. |