



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer drs. P.E. Heerma
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 45

e-mail postbus@eerstekamer.nl

datum 22 september 2026

betreft Grondwetsagenda 2026

ons kenmerk 182296

Geachte heer Heerma,

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 22 juni 2026, die u mede namens de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid stuurde, inzake de Grondwetsagenda 2026. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van **D66**, **FVD** en **JA21** nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 22 juni 2026, waarin u onder meer ingaat op de stand van zaken van drie grondwetsvoorstellen die tot doel hebben de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel te verduidelijken. Het betreft het terugzendrecht voor de Eerste Kamer (36 374 (R2187)), de wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (35 532) en de behandeling van de tweede lezing van grondwetswijzigingen in de verenigde vergadering (35 533).

Deze leden onderschrijven de gedachte achter deze voorstellen. In lijn met de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel kunnen zij bijdragen aan een helderder onderscheid tussen het politieke primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer en de eigen, reflectieve en constitutionele rol van de Eerste Kamer. De voorstellen dienen naar het oordeel van de leden nadrukkelijk in samenhang te worden gezien. De aan het woord zijnde leden hebben daarom nog enkele vragen over de verdere behandeling en uitwerking.

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 35 532 en 35 533 uit te brengen. De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een samenhangende behandeling. Tegelijkertijd constateren zij dat de voorstellen 35 532 en 35 533 al in 2020 in eerste



datum 22 september 2026

ons kenmerk 182296

blad 2

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?

Vragen over verkiezingswijze van de Eerste Kamer

Ten aanzien van het voorstel tot wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (35 532) 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?
3. Heeft u inmiddels een voorkeur voor een concrete uitwerking?
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?

Vragen over tweede lezing in de verenigde vergadering

Met betrekking tot het voorstel om de tweede lezing van grondwetswijzigingen voortaan in de verenigde vergadering te laten plaatsvinden (35 533), onderschrijven de leden van de D66-fractie de gedachte dat hiermee het politieke primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer en daarmee de verhouding tussen beide Kamers nader wordt verduidelijkt.

Tegelijkertijd blijft de Eerste Kamer ook in de tweede lezing een wezenlijke rol spelen, doordat de vereiste meerderheid van twee derde behouden blijft. Naar het oordeel van deze leden biedt het voorstel daarmee ruimte voor een duidelijker onderscheid tussen de rollen van beide Kamers, zonder de Eerste Kamer uit te sluiten van de beoordeling van grondwetswijzigingen.

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?



datum 22 september 2026

ons kenmerk 182296

blad 3

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?

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?

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?

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?
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?
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?
12. Hoe kijkt u in dit kader aan tegen de bestaande praktijk van het indienen van een novelle?
13. Kunt u aangeven in hoeverre een novelle kan worden beschouwd als een vorm van terugzenden, of als een praktijk die vergelijkbare doelen dient?
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?
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?

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?



datum 22 september 2026

ons kenmerk 182296

blad 4

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 politieke opererende Eerste Kamer een ongewenste ontwikkeling zou zijn, mede in het licht van de beoogde nieuwe balans tussen beide Kamers?

Vragen over grondwettelijke toetsing

Uw brief plaatst de voorstellen over de positie van de Kamers in een bredere context van het versterken van de democratische rechtsstaat. De leden van de D66-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat de Grondwet een stevig fundament vormt voor de bescherming van grondrechten en de democratische rechtsstaat. Zij verwelkomen daarom het voornemen om rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet mogelijk te maken.

Het kabinet kiest daarbij voor een model waarin rechters uitsluitend aan de klassieke grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet kunnen toetsen. De sociale grondrechten vallen daarmee buiten de voorgestelde constitutionele toetsing.

19. Kunt u deze keuze nader toe te lichten?
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?

De aan het woord zijnde leden wijzen er daarnaast op dat Nederlandse rechters ook nu al indirect betekenis kunnen geven aan sociale grondrechten, onder meer via internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen.

21. Hoe verhoudt de keuze om sociale grondrechten uit te sluiten van directe constitutionele toetsing zich tot deze bestaande praktijk?

Ook de Staatscommissie Rechtsstaat en het College voor de Rechten van de Mens hebben aandacht gevraagd voor de bescherming van sociale grondrechten.

22. Hoe heeft u deze adviezen betrokken bij uw keuze voor het voorgestelde toetsingsmodel?
23. In hoeverre heeft u bij deze keuze rekening gehouden met de lessen uit de toeslagenaffaire en andere recente rechtsstatelijke tekortkomingen?

Juist in dergelijke situaties kunnen fundamentele sociale belangen en grondrechten onder druk komen te staan.

24. 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?



datum 22 september 2026

ons kenmerk 182296

blad 5

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 gezien 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.

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?
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?

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?
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?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

Vragen over 35 532 – Wijziging verkiezingswijze Eerste Kamer

. 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?



datum 22 september 2026

ons kenmerk 182296

blad 6

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?

Vragen over 35 533 – 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?

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

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?

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

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken