

31570 Herziening Grondwet

Nr. 40 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2026

Het voortbestaan van onze vrijheid en democratie is niet vanzelfsprekend. We moeten de democratie niet alleen tegen dreigingen van buitenaf beschermen, maar ook weerbaarder en levendiger maken. Daarom is in het Coalitieakkoord opgenomen dat we het democratisch ethos in de hele samenleving versterken, met de Grondwet als fundament.

Nederland heeft een van de oudste grondwetten ter wereld. Al meer dan twee eeuwen vormt ze de basis voor ons staatsbestel. Ze regelt procedures en structuren die noodzakelijk zijn voor de werking onze democratie, met *checks and balances* tussen en binnen de verschillende staatsmachten en formuleert de grondrechten van de inwoners van Nederland. De inhoud van de Grondwet geeft op deze manier uitdrukking aan een aantal waarden en grondslagen die we in Nederland in de loop der tijd essentieel zijn gaan vinden.

De algemene bepaling waarmee de Grondwet sinds 2022 opent, formuleert dan ook de volgende opdracht: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat'. Om deze opdracht beter te kunnen waarmaken, stelt het kabinet voor om rechters de bevoegdheid te geven om wetten aan de Grondwet te toetsen. Daarmee wordt de rechtsbescherming van burgers in Nederland verbeterd en een grondwettelijke cultuur bevorderd.

In deze brief schets ik, mede namens de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid¹, kort mijn visie op de

¹ Dit vanwege de met de minister van Justitie en Veiligheid gedeelde algehele verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtsstaat en vanwege de betrokkenheid van de minister van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bij constitutionele toetsing en de

betekenis van de Grondwet. Deze biedt een waarborg voor grondrechten en een weerbare democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd is het belangrijk om nieuwe ontwikkelingen en gewijzigde inzichten een plaats in de tekst te kunnen geven. Vervolgens geef ik een overzicht van de stand van zaken bij de regeringsvoorstellen die op dit moment in procedure zijn, mede naar aanleiding van een toezegging die ik bij mijn kennismaking met de commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer heb gedaan. Tot slot zal ik u informeren over twee onderwerpen die het kabinet onderzoekt die mogelijk tot wijziging van de Grondwet aanleiding zullen geven.

De Grondwet: een stevig fundament voor de democratische samenleving

Het bieden van stabiliteit is een belangrijke functie van de Grondwet. Een oude en onveranderlijke grondwet draagt bij aan het vertrouwen dat fundamentele waarden en instituties stevig verankerd zijn en is een belangrijk element in de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Een onveranderlijke grondwet creëert echter wel het risico dat zij steeds verder af komt te staan van de maatschappelijke, politieke en juridische werkelijkheid. Het Koninkrijk waar de Grondwet van 1814 voor werd geschreven, is in veel opzichten fundamenteel veranderd. Doordat wijziging van de Grondwet mogelijk is, heeft zij de afgelopen eeuwen kunnen meebewegen met de gewijzigde omstandigheden en nieuwe inzichten.

In de herzieningsprocedure van de Grondwet is een balans gezocht tussen het waarborgkarakter en het belang van stabiliteit enerzijds, en anderzijds het belang dat wijziging mogelijk moet zijn. Het belangrijkste verschil met de gewone wetsprocedure is dat een grondwetswijziging twee lezingen vergt met een tussenliggende Tweede Kamerverkiezing. In de eerste lezing wordt een zogeheten 'verklaringswet' behandeld, waarmee de wetgever verklaart dat er grond is om een (in die wet opgenomen) wijziging van de Grondwet

herziening van de procedure voor opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen.

in overweging te nemen. Als de verklaringwet met een gewone meerderheid wordt aangenomen, moet na de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezing een tweede lezing plaatsvinden. Tijdens die lezing kan het voorstel niet meer worden gewijzigd en is in beide Kamers een twee derde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen vereist.

Ondanks deze zware procedure komen wijzigingen van de Grondwet vaker voor dan weleens wordt gedacht. In 2022 stemde de Eerste Kamer bijvoorbeeld in met zes voorstellen tot wijziging van de Grondwet, waarmee een algemene bepaling aan de Grondwet werd toegevoegd² en een aantal andere bepalingen werd aangepast.³ Ook werden in 2023 door middel van een initiatiefwet de gronden handicap en seksuele gerichtheid toegevoegd aan artikel 1 van de Grondwet.⁴ Wetenschappelijk onderzoek wijst erop dat het beeld van de rigide Nederlandse Grondwet nuancering behoeft, ook in vergelijking met andere landen.⁵ Als randvoorwaarde voor wijzigingen geldt echter wel dat zij niet zover mogen gaan dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat niet meer waarborgt.

Wijzigingen zijn niet altijd groots en meeslepend. Soms gaat het slechts om het bij de tijd houden van de tekst, het codificeren van bestaande regels of het doorvoeren van kleine verbeteringen op basis van ervaringen uit de praktijk, net als bij gewone wetten.

² Kamerstuk 35786.

³ Het recht op een eerlijk proces werd toegevoegd (Kamerstuk 35784), de bepaling over het briefgeheim werd uitgebreid met een recht op onschendbaarheid van alle vormen van telecommunicatie (Kamerstuk 35790) en de grondwetsherzieningsprocedure werd herijkt (35789). Verder kregen Nederlanders die in het buitenland wonen kiesrecht voor een kiescollege dat deelneemt aan de verkiezing van de Eerste Kamer (Kamerstuk 35785) en werd een aantal overbodig geworden artikelen geschrapt (Kamerstuk 35787).

⁴ Voorstel van wet van de leden Hammelburg, Bromet en De Hoop houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond (Kamerstuk 35741).

⁵ J. Goossens en K. Haex, 'De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023' in: J. Gerards, J. Goossens & E. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023*. Boom 2023, p. 15-51.

Geregeld gaat het echter ook om grotere, modificerende voorstellen, die tot doel hebben om min of meer ingrijpende inhoudelijke veranderingen te realiseren. Denk aan het invoeren van nieuwe grondrechten of het wijzigen van de positie van grondwettelijk geregelde instituten.

Zoals hiervoor beschreven zijn de hoge drempels die herzieningsprocedure opwerpt niet bedoeld om wijzigingen onmogelijk te maken. Wel vragen deze drempels om een extra sterke onderbouwing van voorstellen.⁶ Daarnaast is het goed om zich ervan bewust te zijn dat er na de eerste behandeling in de Tweede Kamer nog drie Kamerbehandelingen volgen waarin het voorstel niet meer gewijzigd kan worden (afgezien van de mogelijkheid van splitsing en van een novelle tijdens de eerste lezing). Dit betekent dat een amendement dat met een kleine meerderheid tijdens die eerste lezing wordt aangenomen, er toe kan leiden dat het voorstel verderop in de procedure sneuvelt.

Wat staat er voor 2026 op de agenda?

Er is een aantal grondwetswijzigingen aanhangig op initiatief van Tweede Kamerleden. In dit overzicht beperk ik mij tot de voorstellen waar het kabinet aan werkt. Als eerste ga ik in op de voorstellen die al het verst in procedure zijn en aan het eind van deze brief zal ik twee thema's behandelen die op termijn kunnen uitmonden in een voorstel om de Grondwet te wijzigen.

1. Heldere rolverdeling binnen het tweekamerstelsel

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel (Staatscommissie-Remkes) en de kabinetsreactie daarop⁷ zijn drie grondwetsvoorstellen ingediend die tot doel hebben om bij te dragen aan een heldere rolverdeling tussen de Kamers.

Het gaat in de eerste plaats om een voorstel dat regelt dat de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt om wetsvoorstellen te wijzigen en terug te zenden naar de Tweede Kamer (Kamerstuk 36 374

⁶ Jaarverslag Raad van State 2023, p. 28.

⁷ Kamerstuk 34430, nrs. 10 en 16.

(R2187). Dit voorstel is in 2023 bij de Tweede Kamer ingediend. Het is na de val van het kabinet-Rutte IV en opnieuw na de val van het kabinet-Schoof controversieel verklaard, maar de behandeling kan nu hervat worden. Ik ben voornemens om in het najaar de nota naar aanleiding van het verslag over dit voorstel uit te brengen.

Het tweede grondwetsvoorstel betreft een wijziging van de manier waarop de Eerste Kamer wordt gekozen (Kamerstuk 35532). Het voorstel is dat de provinciale staten de Eerste Kamer weer in helften gaan kiezen. Iedere drie jaar worden dan 37 of 38 senatoren gekozen voor een termijn van zes jaar. Dit wetvoorstel is in 2020 in eerste lezing door de Tweede Kamer aangenomen en is nu aanhangig bij de Eerste Kamer. Hetzelfde geldt voor het derde grondwetsvoorstel, dat een wijziging aanbrengt in de grondwetsherzieningsprocedure (Kamerstuk 35533). Voorgesteld wordt om de tweede lezing van een grondwetswijziging voortaan te behandelen in de verenigde vergadering. Het vereiste van een twee derde meerderheid blijft daarbij van kracht. Dit voorstel is in 2020 door de Tweede Kamer in eerste lezing aangenomen en is nu bij de Eerste Kamer in behandeling.

Bij mijn kennismaking met de commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer op 14 april jl. heb ik aangekondigd dat ik de Kamer zou informeren over de vervolgstappen die ik bij deze grondwetsvoorstellen voor ogen heb. Een belangrijke overweging hierbij is dat deze drie voorstellen bedoeld zijn als een pakket maatregelen dat de werking van het tweekamerstelsel moet ondersteunen en versterken. Omdat er binnen het toenmalige kabinet meer tijd nodig was voordat het voorstel over het terugzendrecht van de Eerste Kamer kon worden ingediend bij de Tweede Kamer, zijn de andere twee voorstellen echter procedureel gaan voorlopen op het voorstel over het terugzendrecht.

Daarom stel ik voor om te beginnen met de verdere behandeling in de Tweede Kamer van het terugzendrecht van de Eerste Kamer. Indien uw Kamer het wetsvoorstel aanneemt, en de Eerste Kamer daarover verslag heeft uitgebracht, zal ik vervolgens de memories van antwoord uitbrengen over de twee andere voorstellen (die al bij de Eerste Kamer in behandeling zijn) en de nota naar aanleiding van het verslag over het eerstgenoemd voorstel. Op deze manier

hoop ik eraan te kunnen bijdragen dat de drie grondwetsvoorstellen in het verdere proces weer in hun onderlinge samenhang behandeld kunnen worden.

2. Wijziging van de regels over de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen

Samen met de minister van Justitie en Veiligheid werk ik aan de modernisering van de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Fokkens wordt gewerkt aan twee wetsvoorstellen, waarvan één strekt tot wijziging van de Grondwet. Beide voorstellen zijn op 26 mei jl. bij de Tweede Kamer ingediend.⁸

3. Invoering van rechterlijke toetsing van wetten aan klassieke grondrechten

Een sterke rechtsstaat vraagt om een stelsel waarin de rechter goede rechtsbescherming kan bieden. Samen met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid werk ik daarom aan de wijziging van artikel 120 van de Grondwet, zodat rechters wetten kunnen toetsen aan klassieke grondrechten in de Grondwet. In de uitwerking kiezen wij voor de variant waarin het voor *alle* rechters mogelijk zal worden om wetten aan klassieke grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet te toetsen. Net als de rechterlijke instanties, is het kabinet geen voorstander van de instelling van een grondwettelijk hof.

De verwerking van consultatiereacties op het grondwetsvoorstel bevindt zich in een afrondende fase. Na besluitvorming hierover is de volgende stap dat het grondwetsvoorstel voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk. We verwachten deze stap voor de zomer te kunnen zetten.

4. Nadere regeling van de verenigbaarheid van de ambten van Kamerlid en bewindspersoon tijdens demissionaire periodes

⁸ Kamerstuknummers 36950 en 36951.

Naar aanleiding van het debat in uw Kamer over de benoeming van drie Kamerleden tot bewindspersoon in het demissionaire kabinet-Rutte III is op verzoek van uw Kamer een onafhankelijke commissie ingesteld die in 2024 heeft geadviseerd om de Grondwet op dit punt te wijzigen. Deze aanbeveling heeft het kabinet in 2025 ter harte genomen.⁹ Tot begin 2026 zijn twee voorstellen tot wijziging van de Grondwet in consultatie geweest. Het kabinet heeft op 19 juni jl. besloten de grondwetsvoorstellen aan te bieden bij de afdeling Advisering van de Raad van State.

5. Geschilbeslechting bij verkiezingen

Verder werk ik aan het verder versterken van de geschilbeslechting in het verkiezingsproces. Ook bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2025 en de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zal dit onderwerp worden meegenomen. Het streven is om uw Kamer aan het eind van 2026 nader te informeren over de hoofdlijnen van een verbeterde geschilbeslechting, die naar verwachting onder meer een wijziging van de Grondwet zal vergen.¹⁰

6. Digitale tijdperk

De ontwikkelingen van digitale technologie veranderen onze samenleving en de verhouding tussen overheid en burgers. Daarom heeft mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer toegezegd om hiernaar onderzoek te doen.¹¹ Inmiddels is gestart met een verkenning naar de vraag hoe nieuwe technologie invloed heeft op de grondrechten en de grondwettelijke waarborgen op het institutionele vlak. In september 2024 verscheen daarom de essaybundel 'De Grondwet en nieuwe technologie: klaar voor de toekomst?'.¹² In 2026 wordt naar verwachting een aantal vervolgonderzoeken¹³ afgerond, ik zal u daarover informeren. Daarbij zal ik bezien of de uitkomsten van deze onderzoeken aanleiding geven tot voorstellen om de

⁹ Kamerstuk 35896, nr. 28.

¹⁰ Kamerstuk 35165, nr. 99.

¹¹ Handelingen II 2021/22, nr. 66, item 2.

¹² Kamerstuk 31570, nr. 38.

¹³ Kamerstuk 31570, nr. 39.

Grondwet te wijzigen, zodat deze de bescherming biedt die past bij de huidige tijd.

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