

# HERIJKING VAN DE GRONDWET-SHERZIENINGS- PROCEDURE

*E.Y. van Vugt en T.E.J.H. van Gennip\**

## 1 INLEIDING

Artikel 137 Grondwet (Gw) bevat de regels voor herziening van de Grondwet en kan daarmee beschouwd worden als een van de belangrijkste bepalingen in de Grondwet. De speciale procedure waarin deze bepaling voorziet maakt verandering van de Grondwet enerzijds mogelijk, maar stelt anderzijds wel zwaardere eisen aan zo'n verandering dan aan de wijziging en vaststelling van gewone wetten. Daarmee geeft artikel 137 Gw uitdrukking aan de hiërarchisch hogere positie van de Grondwet ten opzichte van die wetten en beschermt deze bepaling tegen een al te lichtvaardige wijziging van de fundamentele normen die in de Grondwet zijn gecodificeerd.<sup>1</sup>

Het komt zelden voor dat de grondwetsherzieningsprocedure zelf verandert.<sup>2</sup> Toch was het in de zomer van 2022 zover: er is afscheid genomen van de verplichting tot tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer. Volgens het nieuwe artikel 137 Gw dient voortaan de Tweede Kamer die na de eerste lezing verkozen is, een besluit te nemen over het voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing. Doet die Tweede Kamer dat niet tijdens haar zittingstermijn, dan vervalt het voorstel van rechtswege.<sup>3</sup>

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de aanleiding voor deze herijking van de grondwetsherzieningsprocedure en analyseren wij de betekenis en gevolgen ervan voor de grondwetsherzieningspraktijk. Eerst komt aan de orde waarom de regering deze wijziging van artikel 137 Grondwet heeft voorgesteld. Welke problemen deden zich voor in de praktijk, die

---

\* mr. dr. E.Y. (Eva) van Vugt is Universitair docent Staatsrecht bij de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht en maakt onderdeel uit van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging. mr. dr. T.E.J.H. (Toni) van Gennip is Universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit en is verbonden aan het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR).

1 Voor een meer uitputtende bespreking van de functies van formele regels voor grondwetswijziging, zie: Albert 2013, p. 225-281.

2 Sinds 1815 is deze procedure slechts drie keer gewijzigd: 1848, 1983 en 1995.

3 Overigens dienen zowel de Tweede als Eerste Kamer nog steeds in tweede lezing met een gekwalificeerde meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen met een voorstel tot grondwetswijziging in te stemmen.

deze herijking van de grondwetsherzieningsprocedure geacht wordt op te lossen? (§ 2) Vervolgens bespreken wij de gevolgen die de nu doorgevoerde wijziging van artikel 137 Gw heeft voor verschillende aspecten van de grondwetsherzieningsprocedure. Zo behandelen wij de consequenties van deze wijziging voor de eerste lezing, in het bijzonder voor het tijdstip van bekendmaking van de verklaringswet (§ 3.2). Daarna bespreken we wat de herijking van de grondwetsherziening betekent voor het moment van aanvang van de tweede lezing (§ 3.3). Bijzondere aandacht gaat uit naar het schrappen van de ontbindingseis (§ 3.4) en aan de valbijl die in de tweede lezing is geïntroduceerd (§ 3.5). Wij ronden af met een weergave van de belangrijkste bevindingen (§ 4).

## 2 DE AANLEIDING VOOR DE HERIJKING VAN DE GRONDWETSHERZIENINGS- PROCEDURE

### 2.1 *De ontwikkeling van de grondwetsherzieningsprocedure*

De grondwetsherzieningsprocedure zoals we die vandaag de dag kennen, stamt in grote lijnen nog uit 1848. Artikelen 196 en 197 Gw (oud) luiden destijds als volgt:

‘196. Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. De wet verklaart dat er grond bestaat om het voorstel, zoo als zij het vaststelt, in overweging te nemen.

197. Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebragte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.’

Volgens deze bepalingen dienden na afronding van de eerste lezing van de grondwetsherzieningsprocedure beide Kamers der Staten-Generaal, dus zowel de Tweede als de Eerste Kamer, ontbonden en herkozen te worden, voordat deze Kamers het voorstel in tweede lezing konden behandelen.

Tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983 werden beide bepalingen bijeengevoegd in één artikel, te weten artikel 137 Gw:

- ‘1 De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.
- 2 De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.

- 3 Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid worden de kamers der Staten-Generaal ontbonden.
- 4 De nieuwe kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
- 5 De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.<sup>7</sup>

De grondwetsherziening van 1983 resulteerde dus in een nieuwe formulering en introduceerde de mogelijkheid tot splitsing van een voorstel tot grondwetswijziging, maar veranderde aan de opzet van de grondwetsherzieningsprocedure niets. In 1995 gebeurde dat wel. Vanaf dat moment gold de verplichting tot ontbinding na bekendmaking van de verklaringswet namelijk slechts voor de Tweede Kamer, en niet langer voor de Eerste Kamer. Ontbinding van de Eerste Kamer zou geen doel treffen, omdat de Provinciale Staten, waarvan de leden de Eerste Kamer kiezen,<sup>4</sup> niet worden ontbonden. De samenstelling van de Provinciale Staten zou na ontbinding van de Eerste Kamer dus ongewijzigd blijven en dat zou hoogstwaarschijnlijk resulteren in eenzelfde samenstelling van de Eerste Kamer.<sup>5</sup> Tussen 1995 en 30 augustus 2022 luidde artikel 137, derde en vierde lid, Gw dan ook als volgt:

- ‘3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.’

De gewijzigde formulering van het vierde lid riep echter vragen op. De tekst schreef immers niet meer letterlijk voor dat de nieuwe Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing overweegt. Kortom: was ‘de nieuwe Tweede Kamer’, die uit de ontbindingsverkiezingen is voortgekomen, verplicht om een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing in behandeling te nemen en die behandeling ook af te ronden, of mocht dat ook een andere (later verkozen) Tweede Kamer zijn?

---

4 Art. 55 Gw.

5 Kortmann 2021, p. 101; Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 96-97.

## 2.2 De voorstellen van 2003

De vraag naar de interpretatie van artikel 137, vierde lid, Gw (oud) was niet louter theoretisch, maar rees de afgelopen jaren een aantal keer tijdens de behandeling van voorstellen tot wijziging van de Grondwet. De eerste keer was in 2003, toen de regering 212 dagen na de eerste samenkomst op 23 mei 2002 van de ‘nieuwe Tweede Kamer’ in de zin van artikel 137, vierde lid, Gw (oud) vier voorstellen tot grondwetswijziging voor behandeling in tweede lezing indiende.<sup>6</sup> Deze Kamer werd echter voortijdig ontbonden op 30 januari 2003, omdat het kabinet al na 87 dagen ten val was gekomen.<sup>7</sup> Daardoor kon de in 2002 gekozen Kamer de behandeling van deze vier voorstellen niet meer binnen haar zittingstermijn afronden. Aldus rees de vraag of de volgende Tweede Kamer, die in januari 2003 werd verkozen, de behandeling van de voorstellen in tweede lezing nog mocht voortzetten.

Gelet op de bijzondere omstandigheden waaronder het kabinet in 2002 aantrad, vonden de betrokken actoren destijds van wel.<sup>8</sup> Negen dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen, op 6 mei 2002, werd Pim Fortuyn vermoord. Fortuyn was lijsttrekker van de LPF, een politieke partij die dat jaar voor het eerst meedeed aan de Tweede Kamerverkiezingen en bij die verkiezingen 26 zetels behaalde. De LPF nam vervolgens deel aan het eerste kabinet-Balkenende met het CDA en de VVD. Door conflicten binnen de LPF, die het als nieuwe partij ineens zonder lijsttrekker moest stellen, kwam het kabinet echter ten val.<sup>9</sup> In deze politiek onrustige tijden waren de voorstellen tot grondwetsherziening op de plank blijven liggen en te laat ingediend om nog door de in mei 2002 verkozen en in januari 2003 ontbonden Tweede Kamer behandeld te worden.

Tegen deze achtergrond werd het constitutioneel toelaatbaar geacht dat de volgende Tweede Kamer, die bij de verkiezingen in januari 2003 verkozen werd, de behandeling van de voorstellen in tweede lezing voortzette. Volgens de regering markeerde artikel 137 vierde lid Gw (oud) het begin van de tweede lezing, maar bepaalde deze bepaling ‘niet het tempo

6 Het betreft de volgende voorstellen: *Kamerstukken II* 2001/02, 28515, nr. 2, p. 2-4 (correctief referendum); *Kamerstukken II* 2001/02, 28509, nr. 2, p. 1-2 (benoeming CdK en burgemeester); *Kamerstukken II* 2002/03, 28726, nr. 2, p. 1-2 (samenwerkingsscholen); *Kamerstukken II* 2002/03, 28727, nr. 2, p. 1-2 (tijdelijke vervanging volksvertegenwoordigers).

7 Besluit van 1 november 2002 betreffende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stb.* 2002, nr. 536 art. 1; *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 4-5; *Kamerstukken II* 2017/18, 32 334 nr. 11, p. 3-5.

8 De op 22 januari 2003 verkozen Tweede Kamer handelde de betreffende vier voorstellen in tweede lezing af. Zij nam drie van de vier voorstellen aan in 2004 nadat de Afdeling advisering van de Raad van State eind 2003 had geadviseerd dat de behandeling in tweede lezing kon worden doorgeschoven (zie ook onder noot 11).

9 Besluit van 1 november 2002, *Stb.* 2002, 536.

en precieze verloop daarvan.<sup>10</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State stelde bovendien dat ‘een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137 niet op constitutionele belemmeringen stuit als zij de tweede-lezingsvoorstellen wil behandelen en aanvaarden.’<sup>11</sup> Overigens werd daar destijds in de literatuur al anders over gedacht.<sup>12</sup>

### 2.3 *Het voorstel inzake constitutionele toetsing*

De tweede keer dat de ‘nieuwe Tweede Kamer’ ex artikel 137, vierde lid, Gw (oud) er niet in slaagde om de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing af te ronden, ging het om een voorstel tot wijziging van artikel 120 Gw. Dit voorstel strekte tot het invoeren van de bevoegdheid voor de rechter tot toetsing van wetten aan een aantal specifieke bepalingen van de Grondwet, te weten die inzake de klassieke grondrechten.<sup>13</sup> Het voorstel was in 2002 in eerste lezing aanhangig gemaakt door GroenLinks-Kamerlid Halsema,<sup>14</sup> en werd in de jaren daarna door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard. In 2009 werd het voorstel bekrachtigd tot wet en bekendgemaakt in het Staatsblad,<sup>15</sup> waarmee de eerste lezing van de grondwetsherzieningsprocedure was afgerond. Wegens de val van het kabinet-Balkenende IV werden de verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer vroegtijdig uitgeschreven. Deze vonden plaats op 9 juni 2010, waarna de nieuwe Tweede Kamer op 17 juni voor het eerst samenkwam.<sup>16</sup>

Omdat Halsema het voorstel inzake constitutionele toetsing vrijwel gelijk na de val van het kabinet in 2010 aanhangig had gemaakt ten behoeve van de tweede lezing,<sup>17</sup> kon de nieuwe Tweede Kamer meteen beginnen met de behandeling ervan.<sup>18</sup> In oktober 2010 bracht de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verslag uit en stelde daarin de openbare beraadslaging over het voorstel inzake constitutionele

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 31 570, nr. 14, p. 11-12.

<sup>11</sup> *Kamerstukken* 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 4.

<sup>12</sup> Zie bv. Peters 2003, p. 15.

<sup>13</sup> Voorgesteld werd om aan artikel 120 Gw een nieuw lid toe te voegen, dat als volgt luidde: ‘Wetten vinden evenwel geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met de artikelen 1, 2, derde en vierde lid, 3 tot en met 9, 10, eerste lid, 11 tot en met 17, 18, eerste lid, 19, derde lid, 23, tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid, 54, 56, 99, 113, derde lid, 114, 121 en 129, eerste lid.’

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 331, nr. 1.

<sup>15</sup> Wet van 25 februari 2009, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Stb.* 2009, nr. 120.

<sup>16</sup> Besluit van 18 maart 2010 betreffende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stb.* 2010, 131.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 334, nr. 1.

<sup>18</sup> Breunese 2010, p. 422-423, 426-427.

toetsing voldoende voorbereid te achten ‘onder het voorbehoud dat de initiatiefneemster op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord’.<sup>19</sup> Hoewel de inhoudelijke behandeling van het voorstel in tweede lezing dus ‘voortvarend ter hand genomen’ was,<sup>20</sup> slaagde de in 2010 verkozen Tweede Kamer er niet in om daarover een besluit te nemen. Halsema stopte eind 2010 als Kamerlid en pas in juli 2012 gaf Kamerlid Sap (GroenLinks) aan het voorstel verder te zullen verdedigen.<sup>21</sup> Het kabinet was wegens de zogeheten ‘Catshuiscrisis’ al een aantal maanden eerder afgetreden en er was reeds besloten tot het uitschrijven van vervroegde Tweede Kamerverkiezingen op 12 september 2012.<sup>22</sup>

Opnieuw rees dus de vraag of de Kamer die op 12 september 2012 gekozen zou worden de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing in tweede lezing mocht voortzetten. Onder verwijzing naar de situatie in 2003, toen de verkiezingen ook vervroegd werden wegens een kabinetscrisis, stelde Kamerlid Sap van wel.<sup>23</sup> Maar nadat de Tweede Kamer in 2012 opnieuw verkozen was, lag de behandeling van het voorstel wederom twee jaar stil. Pas in augustus 2014 diende Kamerlid Van Tongeren (GroenLinks), die in 2013 de verdediging van het voorstel had overgenomen van Sap,<sup>24</sup> de nota in naar aanleiding van het verslag dat de Kamercommissie al in 2010 had uitgebracht.<sup>25</sup> De plenaire behandeling van het voorstel begon vervolgens op 5 maart 2015, maar werd diezelfde dag geschorst en niet meer hervat.<sup>26</sup>

De discussie over de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing laaide pas weer op na de periodieke verkiezingen van maart 2017. Op 23 maart 2017 werd de Tweede Kamer namelijk voor de derde keer sinds de afronding van de eerste lezing ontbonden,<sup>27</sup> en trad er dus ook voor de derde keer een nieuwe Tweede Kamer aan. Om die reden stelden Kamerleden van de SGP en de SP dat het voorstel ‘helaas niet de door de Grondwet voorgeschreven procedure heeft gevolgd, en daarom niet langer door de Kamer

---

19 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 334, nr. 5.

20 Breunese 2013, p. 159.

21 *Kamerstukken II* 2011/12, 32 334, nr. 6.

22 Besluit van 22 juni 2012, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stb.* 2012, 287.

23 *Kamerstukken II* 2011/12, 32 334, nr. 6.

24 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 334, nr. 7.

25 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 334, nr. 8.

26 *Handelingen II* 2014/15, nr. 60, item 11.

27 Zie: Besluit van 16 januari 2017, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Stb.* 2017, 7, artikelen 1 en 3. Dit ontbindingsbesluit zoals genomen in 2017 vond overigens plaats in het kader van de totstandkoming van drie verklaringswetten in het kader van de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van de burgemeester en CdK, kiescolleges inzake de BES-eilanden en het correctief referendum.

behandeld kan worden, maar geacht moet zijn door de Tweede Kamer te zijn verworpen.<sup>28</sup> Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meende dat er niet was voldaan aan de procedurele eisen van artikel 137 Grondwet en het voorstel om die reden niet meer kon worden aangenomen.<sup>29</sup> Om een uitweg uit deze impasse te vinden, wendde de voorzitter van de Tweede Kamer zich uiteindelijk tot de Afdeling advisering van de Raad van State met de vraag hoe de behandeling van het voorstel inzake constitutionele toetsing zich verhiel tot de procedure die werd voorgeschreven in het oude artikel 137, vierde lid, Grondwet.<sup>30</sup>

#### 2.4 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering stelde in haar voorlichting dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet (oud) niet slechts voorschreef vanaf welk tijdstip een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing kan worden behandeld. In beginsel hield de bepaling ook de verplichting in voor de nieuw gekozen Tweede Kamer om zo'n voorstel in tweede lezing te behandelen én daarover te stemmen: behandelen impliceert ook afhandelen. Als de nieuwe Tweede Kamer wegens bijzondere omstandigheden niet aan deze overwegingsplicht kon voldoen, was het constitutioneel toelaatbaar dat de daaropvolgende Tweede Kamer de behandeling zou voortzetten. Of er van dergelijke omstandigheden sprake was, diende de Kamer zelf te beoordelen.<sup>31</sup>

Als de overwegingsplicht wegens bijzondere omstandigheden van de ene Tweede Kamer over zou gaan op de volgende Kamer, betekende dit volgens de Afdeling ook dat de volgende Tweede Kamer verplicht is om de heroverweging af te ronden. Anders gezegd: als de 'tweede' nieuwe Tweede Kamer er niet in zou slagen om de behandeling van het voorstel tot grondwetswijziging tijdig af te ronden, dan zou de Tweede Kamer die daarna wordt gekozen het voorstel niet meer in behandeling mogen nemen. Het voorstel tot grondwetswijziging zou dan moeten worden beschouwd als vervallen. De nieuw(st)e Tweede Kamer zou dat uitdrukkelijk vast moeten stellen door bij gewone meerderheid te besluiten dat het voorstel tot grondwetswijziging niet meer in procedure maar vervallen is.<sup>32</sup>

Ten aanzien van het voorstel inzake constitutionele toetsing stelde de Afdeling zich op het standpunt dat de overwegingsplicht rustte op de Tweede Kamer die op 17 juni 2010 voor

28 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 516, nr. 13.

29 *Kamerstukken II* 2016/17, 32 334, nr. 9. Zie tevens: *Handelingen II* 2016/17, nr. 66, item 15, p. 17-19 en *Handelingen II* 2016/17, nr. 81, item 7, p. 11-13.

30 *Kamerstukken II* 2017-2018, 32 334, nr. 11, p. 1-2.

31 *Ibid.*, p. 5-6.

32 *Ibid.*, p. 6. Zie voor een commentaar op dit specifieke aspect van de voorlichting: Van Vugt 2019, p. 56-61.

het eerst samenkwam. Dat deze Tweede Kamer de behandeling niet voltooide voordat zij op 20 september 2012 voortijdig werd ontbonden als gevolg van een kabinetscrisis, achtte de Afdeling onvoldoende om aan te nemen dat er sprake was van bijzondere omstandigheden. Het grote verschil met de voorstellen in 2003 was immers dat dit voorstel ruim op tijd aanhangig was gemaakt voor de tweede lezing.<sup>33</sup> Ook was de voorbereiding op de plenaire behandeling voortvarend ter hand genomen: de initiatiefneemster diende enkel nog de de vragen van de vaste Kamercommissie voor BZK te beantwoorden. Die beantwoording werd echter uitgesteld, want er was – in de woorden van een Kamerlid van GroenLinks – op dat moment ‘plat gezegd, geen meerderheid te vinden voor dit initiatief’.<sup>34</sup> De initiatiefnemer stelde de plenaire behandeling uit in de hoop dat nieuwe verkiezingen zouden resulteren in een voor het voorstel gunstigere samenstelling van de Tweede Kamer.<sup>35</sup>

Volgens de Afdeling strookte deze handelswijze niet met de ratio achter de ontbindingsverkiezingen ex artikel 137, derde lid, Grondwet. De Afdeling erkende dat het doel van de verkiezingen om de grondwetswijziging aan de kiezer voor te leggen weliswaar aan betekenis had ingeboet, maar benadrukte dat de verkiezingen ook een ander doel dienen. Dat de Tweede Kamer het voorstel in een nieuwe samenstelling moet overwegen, moet immers ook waarborgen dat de politieke steun voor het voorstel duurzaam is.<sup>36</sup> Indien na verkiezingen blijkt dat die politieke steun ontbreekt, dan zou de afronding van de tweede lezing niet uitgesteld mogen worden tot het moment dat de samenstelling van de Tweede Kamer wél gunstig is.

## 2.5 *Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

In navolging van de Afdeling besloot de Tweede Kamer op 9 oktober 2018 dat het voorstel inzake constitutionele toetsing was vervallen.<sup>37</sup> Daarmee was het probleem van dit specifieke voorstel opgelost, maar dat nam de behoefte aan een meer structurele verheldering van de grondwetsherzieningsprocedure niet weg. Zo deed zich tijdens de behandeling van het voorstel tot invoering van een bindend correctief referendum het probleem voor dat de Kamerleden van PvdA, GroenLinks en D66, die dat voorstel in eerste lezing aanhangig hadden gemaakt, zich wegens de negatieve ervaringen met het Oekraïnerferendum te-

<sup>33</sup> Zie ook Breunese 2019, p. 1675.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570 nr. 22, p. 13.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 334 nr. 11, p. 5, 8.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 334 nr. 11, p. 5.

<sup>37</sup> *Handelingen II* 2018/19, nr. 10, item 8, p. 1.

rugtrokken als initiatiefnemers, en het voorstel niet in tweede lezing aanhangig wilden maken.<sup>38</sup> Weliswaar nam het Kamerlid Van Raak (SP) toen de verdediging op zich, maar daardoor had de behandeling van het voorstel in tweede lezing wel veel vertraging opgelopen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegde daarom toe om de grondwetsherzieningsprocedure kritisch te bezien.<sup>39</sup> In een brief aan de Kamer stelde de minister dat er over de toepassing van artikel 137 Gw regelmatig discussie plaatsvindt, in het bijzonder over de tweede lezing. Omdat de informele afspraken die het kabinet en de Tweede Kamer hierover met elkaar hebben gemaakt niet afdoende waren gebleken om deze discussie te beslechten, deed de minister namens het kabinet enkele suggesties om de grondwetsherzieningsprocedure te wijzigen. Zij achtte het van belang om 'te verduidelijken dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing overweegt' en om 'te waarborgen dat de daartoe gekozen Tweede Kamer maximaal de ruimte heeft om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden'. Daarnaast opperde zij om 'te bepalen dat indien de daartoe gekozen Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege verval't.<sup>40</sup>

### 3 DE GEVOLGEN VAN DE HERIJKING VOOR VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN DE GRONDWETSHERZIENINGSPROCEDURE

#### 3.1 *De wijziging van artikel 137 Grondwet*

De brief van de minister bevatte de kiem voor het in 2020 ingediende voorstel tot herijking van de grondwetsherzieningsprocedure. Dit voorstel beoogde de grondwetsherzieningsprocedure op twee punten te verduidelijken, namelijk ten aanzien van de vraag 1) tot welk moment voor de ontbinding van de Tweede Kamer verklaringswetten nog kunnen worden bekendgemaakt, en 2) of de Tweede Kamer die de tweede lezing van een grondwetsvoorstel ter hand neemt, de behandeling daarvan ook moet afronden of dat dit ook mag worden overgelaten aan een volgende Tweede Kamer.<sup>41</sup> Het herijkingsvoorstel werd in 2020 in eerste lezing en in 2022 in tweede lezing door beide Kamers der Staten-Generaal behandeld.

38 Van Vugt 2018, p. 81.

39 *Handelingen II* 2017/18, nr. 40, item 12, p. 17.

40 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 570 nr. 35, p.1-2.

41 Breunese 2021, p. 120-121.

raal aanvaard. Als gevolg zijn het voormalige derde en vierde lid van artikel 137 Gw gecompriimeerd tot een nieuw derde lid, dat als volgt luidt:

‘3. De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, overweegt in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel, vervalt dit van rechtswege. Zodra zij het voorstel heeft aangenomen, overweegt de Eerste Kamer dit in tweede lezing. De beide kamers kunnen het voorstel tot verandering alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.’

In de volgende deelparagrafen komen de achtergronden en gevolgen van verschillende aspecten van deze herijking voor de herzieningspraktijk ter sprake.

### 3.2 *De bekendmaking van de verklaringswet in eerste lezing*

De herijking van de grondwetsherzieningsprocedure in 2022 heeft niets veranderd aan de formulering van artikel 137, eerste lid, Grondwet. Daarin wordt de zogeheten ‘eerste lezing’ van de grondwetsherzieningsprocedure geregeld. Volgens deze bepaling vangt elke grondwetsherzieningsprocedure aan met de vaststelling van een formele wet, die verklaart dat een verandering in de Grondwet, zoals in die wet wordt voorgesteld, in overweging zal worden genomen. Deze zogeheten ‘verklaringswet’ komt tot stand volgens de formele wetgevingsprocedure zoals geregeld in artikel 81 tot en met 88 Grondwet.

Toch heeft de herijking van de grondwetsherzieningsprocedure consequenties voor de eerste lezing. Onder het oude artikel 137 Gw was het onduidelijk tot welk moment voor de ontbinding van de Tweede Kamer verklaringswetten nog bekendgemaakt kunnen worden. Deze bepaling stelde dat de Tweede Kamer werd ontbonden ‘na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid’. Op grond van deze bepaling moest er een ontbindingsbesluit worden genomen, waarover meer in paragraaf 3.4. Zo’n ontbindingsbesluit strekte gewoonlijk tot een ontbinding op termijn: het specificeerde de datum waarop de Tweede Kamer zou worden ontbonden en de datum waarop de verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer zouden plaatsvinden. De samenkomst van de nieuwe Kamer vond daarbij standaard plaats op dezelfde dag als de ontbinding van de oude Tweede Kamer, te weten: een week na de verkiezingen. Aldus zat er tijd tussen het ontbindingsbesluit en de verkiezingen, en tussen verkiezingen en de daadwerkelijke ontbinding. De vraag rees daarom of de publicatie van de verklaringswet in het Staatsblad moest plaatsvinden voordat de Kamer daadwerkelijk ontbonden was of al voor de bekendmaking van het ontbin-

dingsbesluit.<sup>42</sup> In geval van het eerste zou de bekendmaking van de verklaringswet zelfs nog in de week na de verkiezingen kunnen plaatsvinden.

Het nieuwe derde lid bepaalt echter het volgende: ‘De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, overweegt (...)’. Daarmee is er een klip en klaar antwoord gekomen op de vraag op welk moment verklaringswetten nog bekendgemaakt kunnen worden: voorafgaand aan de verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer. Toch zal niet iedereen tevreden zijn met deze wijziging. Toen in 2006 twee verklaringswetten vlak voor de verkiezingen bekend werden gemaakt,<sup>43</sup> betoogden Dragstra en Boogaard dat dit in strijd was met de ratio van de grondwetsherzieningsprocedure. Kiezers hadden namelijk niet de mogelijkheid gekregen om zich nog kandidaat te stellen naar aanleiding van de in een eerste lezing aangenomen verklaringswet. De datum voor kandidaatstelling was immers reeds lang voorbij.<sup>44</sup> Schutgens betoogt in navolging van Dragstra en Boogaard dat ‘het zuiverder zou zijn als het nieuwe derde lid [had bepaald] dat de Tweede Kamer voor wier verkiezing de kandidaatstellingsprocedure is aangevangen na de bekendmaking van de verklaringswet, de tweede lezing verricht’. Dan zou de kiezer niet alleen de gelegenheid hebben om zich via zijn actief kiesrecht over een ahangige grondwetswijziging uit te spreken, maar zou hij zich desgewenst ook verkiesbaar kunnen stellen teneinde een bepaald standpunt over een grondwetswijziging uit te dragen.<sup>45</sup>

De regering ging echter niet mee in deze redenering, omdat de behandeling van de eerste lezing reeds lange tijd voor de kandidaatstelling is aangevangen.<sup>46</sup> Dan is de kiezer in feite al gealarmeerd en kan deze ervoor kiezen zich voor de verkiezingen kandidaat te stellen. Daarnaast doet de datum van kandidaatstelling als fatale datum geen recht aan het kandidaatstellingsproces, dat veelal maandenlang duurt. Bovendien stelt zij ‘dat de waarborg dat er verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden tussen de beide lezingen van een Grondwetsherziening – zoals ook de staatscommissie heeft betoogd – er primair toe strekt te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd. Deze waarborg ziet met andere woorden primair op (de uitoeffe-

42 Voorheen bestond discussie over de vraag of de bekendmaking van de verklaringswet voor het ontbindingsbesluit of voor de ontbinding als zodanig had moeten plaatsvinden, zie o.m: *Kamerstukken II 2009/10*, 31 570, nr. 14, p. 7-10.

43 Op 4 september 2006 was besloten tot ontbinding van de Tweede Kamer (*Stb.* 2006, 421), op 2 respectievelijk 15 november 2006 werden twee verklaringswetten bekendgemaakt (*Stb.* 2006, 549 en 564) en op 22 november 2006 vonden de Tweede Kamerverkiezingen plaats. Zie ook Van Gennip 2021, p. 92.

44 Dragstra & Boogaard 2007, p. 115-118.

45 Schutgens 2021, p. 202.

46 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 419, nr. 3, p. 7-8.

ning van) het actief kiesrecht.<sup>47</sup> Volgens Schutgens stelt de regering zich hiermee op het standpunt dat het 'primaire' doel van de tussentijdse verkiezing is 'dat de kiezer met het oog op een Grondwetswijzigingsvoorstel van zijn actief kiesrecht gebruik kan maken.'<sup>48</sup> Over dat laatste punt komen wij in paragraaf 3.4 nog uitgebreid te spreken.

### 3.3 *Het moment van aanvang van de tweede lezing*

Een andere timingskwestie betreft het moment waarop een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing gebracht moet worden. We zagen in paragraaf 2.2 dat in 2003 vier voorstellen pas 212 dagen na de samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer werden ingediend. Ook in 2017 liep de behandeling van het voorstel tot grondwetswijziging, dat strekte tot invoering van een bindend correctief referendum, vertraging op, doordat de oorspronkelijke initiatiefnemers geen heil meer zagen in dat voorstel, zoals beschreven in paragraaf 2.5. Om die reden ging de regering op zoek naar manieren om te garanderen dat de Tweede Kamer een voorstel in tweede lezing voortvarend ter hand zou nemen.

Vooropgesteld moet daarbij worden dat het nieuwe derde lid van artikel 137 Gw niets bepaalt over het moment waarop of een termijn waarbinnen de tweede lezing dient aan te vangen. Dat hoeft ook niet. Dat de behandeling van een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing voortvarend ter hand moet worden genomen, vloeit namelijk voort uit de valbijl die in dat lid is geïntroduceerd: een voorstel tot grondwetsherziening vervalt van rechtswege, indien de nieuwgekozen Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt over dat voorstel. Om te voorkomen dat een voorstel van rechtswege vervalt, zal de Tweede Kamer dus zo spoedig mogelijk met de behandeling in tweede lezing moeten starten. Ook de regering stelt in haar memorie van toelichting dat de indiening of aanhangigmaking van het voorstel in tweede lezing spoedig heeft plaats te vinden.<sup>49</sup>

Overigens bepaalt art. 9:30, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO TK) sinds 2021 dat de fracties van de Kamerleden die in eerste lezing een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet hebben verdedigd in de Eerste Kamer, er voor zorgen dat dat voorstel zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van de verklaringswet aanhangig wordt gemaakt voor de behandeling in tweede lezing. Bij initiatieven vanuit de Tweede Kamer zien we dus dat het de bedoeling is dat een initiatiefnemer het voorstel zo snel mogelijk aanhangig maakt in tweede lezing, zelfs nog vóór er verkiezingen hebben plaatsgevonden. Zo maakten de leden Bergkamp (D66), Özutok (GL) en Van den Hul

---

47 Idem.

48 Schutgens 2021, p. 202.

49 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 419, nr. 3, p. 2.

(PvdA) al op 24 februari 2021 (dus vóór de verkiezingen in maart 2021) het voorstel tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond in artikel 1 Gw aanhangig ten behoeve van de tweede lezing. Zo kon het voorstel al spoedig worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Mocht de initiatiefnemer het voorstel niet zelf aanhangig maken, dan bepaalt artikel 9:30, tweede lid, RvO TK bovendien dat de Voorzitter dat ambtshalve doet op de laatste dag van de zittingsperiode van de vertrekkende Tweede Kamer. Daarmee geeft deze bepaling uitdrukking aan het feit dat de verantwoordelijkheid voor een initiatiefvoorstel tot grondwetswijziging rust op de gehele Kamer, en niet alleen op de (fracties van de) Kamerleden die dat voorstel in eerste lezing geïnitieerd en verdedigd hebben.<sup>50</sup>

### 3.4 *Schrapping tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer*

Een prominent onderdeel van de herijking van de grondwetsherzieningsprocedure is de schrapping van de verplichting tot ontbinding van de Tweede Kamer na bekendmaking van de verklaringwet. Deze verplichting werd in 1848 geïntroduceerd. De keuze voor een verplichte Kamerontbinding na afronding van de eerste lezing hing samen met de toenmalige inrichting van het kiesstelsel. Vanaf dat jaar bepaalde de Grondwet namelijk dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks werden verkozen in kiesdistricten voor de duur van vier jaar, waarbij elke twee jaar de helft van de Kamerleden aftrad en herkozen werd.<sup>51</sup> Verkiezingen vonden dus vaak plaats, maar resulteerden dankzij dit roulatiesysteem telkens in de vernieuwing van het mandaat van slechts *een deel* van de Kamerleden; niet van alle Kamerleden tegelijkertijd. Om die reden kon de ontbinding van de Tweede Kamer niet worden uitgesteld tot na de eerstvolgende verkiezingen. Aldus werd in 1884 en 1887 de Tweede Kamer vlak na de bekendmaking van de verklaringswetten ontbonden, zodat een volledig nieuwe Tweede Kamer de voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing kon overwegen.<sup>52</sup>

De grondwetgever schafte in 1887 het roulatiesysteem voor de Tweede Kamer af. Sindsdien worden alle leden van die Kamer gelijktijdig verkozen voor de duur van vier jaar. Daarmee was een apart ontbindingsbesluit na afronding van de eerste lezing niet meer nodig en kon met de ontbinding van de Kamer worden gewacht tot na de eerstvolgende

50 Op die verantwoordelijkheid wees ook de Afdeling advisering van de Raad van State toen het voorstel inzake constitutionele toetsing jarenlang op de plank was blijven liggen, zie *Kamerstukken II 2017-2018*, 32 334 nr. 11, p. 7-8.

51 Art. 81 Gw (1848). De leden van de Eerste Kamer werden door de (rechtstreeks gekozen) Provinciale Staten verkozen voor de duur van negen jaar, waarbij een derde van die Kamerleden eens in de drie jaar aftrad en herkozen werd, zie art. 86 Gw (1848).

52 Van Gennip 2021, p. 28-32, p. 56-60.

verkiezingen.<sup>53</sup> Zo ontstond de gewoonte dat de regering verklaringswetten ‘opspaarde’ en de ontbinding van de Tweede Kamer liet samenvallen met de ontbinding van de Tweede Kamer na de periodieke verkiezingen (of na vervroegde verkiezingen in geval van een kabinetscrisis).<sup>54</sup> Het ontbindingsbesluit waartoe het oude artikel 137, derde lid, Gw nog verplichtte, was daarmee in feite verworden tot een formaliteit.<sup>55</sup>

Het nieuwe artikel 137, derde lid, Gw verplicht daarom niet meer tot een ontbinding van de Tweede Kamer. In plaats daarvan bepaalt dit artikellid dat een voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing wordt overwogen door de Tweede Kamer die na de bekendmaking van de verklaringswet wordt gekozen. Hierdoor is het niet meer nodig om een afzonderlijk ontbindingsbesluit te nemen voorafgaand aan periodieke verkiezingen. In het geval van vervroegde verkiezingen kan worden volstaan met een ontbindingsbesluit op basis van artikel 64 Gw.<sup>56</sup>

Bij de herijking van de grondwetsherzieningsprocedure is tegelijkertijd wel vastgehouden aan de gedachte dat een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing moet worden overwogen door een nieuwgekozen Tweede Kamer. Daarmee heeft de grondwetgever volgens Schutgens ‘het uitgangspunt van een tussentijdse kiezersraadpleging’ gehandhaafd,<sup>57</sup> in de zin dat de kiezer na de afronding van de eerste lezing van de grondwetsherziening nog altijd de gelegenheid heeft ‘zich over de herziening uit te spreken’.<sup>58</sup> Deze typering van verkiezingen die plaatsvinden tussen de eerste en tweede lezing van een grondwetsherzieningsprocedure is niet ongebruikelijk. Ook elders in de literatuur worden de verkiezingen die volgens artikel 137 Gw nodig zijn voordat een voorstel in tweede lezing kan worden gebracht, beschouwd als kiezersraadpleging.<sup>59</sup> Broeksteeg en Bovend’Eert spreken zelfs van het ‘plebiscitaire’ element van de grondwetsherzieningsprocedure.<sup>60</sup>

Tegelijkertijd stelt Broeksteeg dat het plebiscitaire karakter van de tussenliggende verkiezingen niet goed uit de verf zou komen. Omdat de ontbindingsverkiezingen in de praktijk samenvielen met de reguliere Tweede Kamerverkiezingen, zou de kiezer weinig aandacht

---

53 Idem.

54 Breunese 2021, p. 120.

55 Schutgens 2021, p. 200.

56 Breunese 2021, p. 123.

57 Schutgens 2021, p. 196.

58 Aldus de regering in navolging van de Staatscommissie-Cals/Donner in haar nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, zie *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 2, p. 15.

59 Zie voor een vroege tekst op dit punt: Struycken 1924, p. 48. Daarnaast spreken Kummeling & Zwart 2001, p. 34 over ‘het referendumkarakter van de ontbinding’.

60 Broeksteeg 2008, p. 315-330; Bovend’Eert 2019, p. 41.

hebben voor de herzieningsvoorstellen.<sup>61</sup> Daarin heeft hij natuurlijk gelijk: verkiezingscampagnes en -debatten gaan in de praktijk zelden over voorstellen tot grondwetswijziging. Toch berust deze kritiek op een onjuiste veronderstelling: zelfs toen er nog niet gewacht werd met het ontbinden van de Kamer na de bekendmaking van de verklaringwet, maar de verkiezingen gelijk daarna plaatsvonden, waren die verkiezingen helemaal niet bedoeld om kiezers te raadplegen over concrete herzieningsvoorstellen. Uit de memorie van toelichting van 1848 kan worden afgeleid dat de Kamerontbinding na bekendmaking van een verklaringwet en de daaropvolgende verkiezingen strekte tot het vernieuwen van het mandaat van de volksvertegenwoordiging. De regering stelde destijds dat

‘eene wijziging in de Grondwet dermate belangrijk moet worden geacht, dat de natie kan verlangen dat dusdanige verandering worde onderzocht en overwogen, door mannen die minder of niet gehecht zijn aan het vroegere, en die door verspreiding van nieuw licht niet anders dan tot bevordering van het goede kunnen medewerken.’<sup>62</sup>

De oorspronkelijke bedoeling was dus dat niet alleen de zittende Kamer maar ook een nieuwe Kamer, samengesteld uit volksvertegenwoordigers met een ‘vernieuwd’ en daarmee een actueler mandaat, zou besluiten over een wijziging in de Grondwet. Volgens Schutgens past deze ratio bij het ‘zuiver vertegenwoordigende stelsel’ dat in 1848 werd geïntroduceerd, waarbij de gedachte was

‘dat de kiezer niet zelf de inhoud van de wetgeving bepaalt, maar slechts de personen kiest die volgens hem geschikt zijn om die wetgeving – met inachtneming van het algemeen belang – vast te stellen in een onafhankelijk, deliberatief proces. De gedachte dat een tussentijdse Kamerontbinding daartoe het mandaat moet vernieuwen, past daar beter bij dan de gedachte dat die Kamerontbinding tot een kiezersuitspraak over een voorstel tot Grondwetswijziging zou (kunnen) leiden.’<sup>63</sup>

Tot zover heeft Schutgens helemaal gelijk. Maar omdat ‘de kiezer bij de samenstelling van de Tweede Kamer zijn visie op een aanhangig Grondwetsvoorstel heeft (kunnen) laten meewegen’, is het in zijn ogen nu ‘geldend recht’ dat de verkiezingen die plaatsvinden na

---

61 Broeksteeg 2008, p. 330.

62 *Handelingen 1847/48* (deel 2), p. 394-395.

63 Schutgens 2021, p. 198.

de bekendmaking van een verklaringswet neerkomen op een tussentijdse kiezersraadpleging.<sup>64</sup>

Wij zijn het niet eens met dat laatste standpunt. Gelet op het geldend recht, kent Nederland nog steeds een zuiver vertegenwoordigend stelsel. Het vertegenwoordigend stelsel is na 1848 weliswaar gedemocratiseerd door de uitbreiding van het kiesrecht, de opkomst van politieke partijen, en de invoering van het evenredigheidsstelsel,<sup>65</sup> maar dat betekent niet dat verkiezingen daarmee een plebiscitair karakter hebben gekregen. De democratisering van het vertegenwoordigend stelsel betekent dat alle burgers vanaf 18 jaar via verkiezingen een gelijke invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Natuurlijk zullen burgers hun keuze voor een kandidaat voor de Tweede Kamer veelal baseren op inhoudelijke afwegingen, zoals de idealen, standpunten en plannen van de partij waarbij zo'n kandidaat zich heeft aangesloten. Maar gelet op artikel 67, derde lid, Grondwet beschikken Kamerleden nog altijd over een vrij mandaat: zij worden verkozen om hun politieke idealen, standpunten en plannen, maar zijn vrij om ten aanzien van specifieke (grond)wetsvoorstellen hun eigen afwegingen en beslissingen te maken. En hoewel de exclusiviteit van de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde parlementaire vertegenwoordiging vaak ter discussie wordt gesteld, heeft de grondwetgever de buitenparlementaire, (minister-)presidentiële en direct-democratische alternatieven die door de tijd heen zijn voorgesteld, altijd afgewezen. Aldus vindt democratische besluitvorming in Nederland uitsluitend plaats 'via de volksvertegenwoordiging en daarbuiten dus niet'.<sup>66</sup>

Door onze democratie via verkiezingen te organiseren, wordt vaak verondersteld dat de samenstelling van de Tweede Kamer gedurende vier jaar een getrouwe afspiegeling geeft van de politieke denkbeelden van de verschillende groepen kiezers. Die afspiegeling is echter altijd een momentopname. De politieke idealen van kiezers en de standpunten van partijen kunnen, al dan niet als gevolg van maatschappelijke en politieke veranderingen, in de loop der tijd verschuiven. De ratio achter de behandeling van een voorgestelde grondwetswijziging in tweede lezing door een nieuwgekozen Tweede Kamer dient dus om de representativiteit te garanderen van de volksvertegenwoordiging die over zo'n voorstel de definitieve beslissing moet nemen.

Dat was ook het standpunt dat de Tweede Kamer innam toen de Staatscommissie-Van Schaik in 1951 het idee opperde om een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing

---

64 Idem.

65 Zie Van Vugt 2021 voor een uitgebreide beschrijving van die ontwikkeling en de invloed daarvan op de uitleg van artikel 50 Gw ("De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk").

66 Schutgens & Sillen 2017, p. 194.

niet door een nieuwgekozen Staten-Generaal te laten behandelen, maar door een speciaal daartoe verkozen ‘Grondwetskamer’. Volgens de Staatscommissie-Van Schaik zou deze wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure de bevolking ‘daadwerkelijk in de gelegenheid [stellen], haar oordeel over de voorgestelde herziening te geven, welke gelegenheid zij bij de bestaande regeling in feite niet heeft,<sup>67</sup> waarmee zou worden voorkomen dat ‘het beroep op de kiezers, dat de Grondwet terecht voor het tot stand komen van voorstellen tot wijziging eist, in feite een dode letter’ werd. De Tweede Kamer stelde echter terecht dat de ontbindingsverkiezingen helemaal niet bedoeld waren om kiezers hun oordeel over de voorgestelde grondwetsherziening te laten geven maar om ‘in verband met de belangrijkheid van zulk een herziening, een waarlijk representatieve Staten-Generaal te vormen.’<sup>68</sup>

Resumerend is artikel 137 Gw door het schrappen van het ontbindingsvereiste aangepast aan de grondwetsherzieningspraktijk: vanaf het moment dat het roulatiesysteem voor de Tweede Kamer werd afgeschaft, was een speciale ontbinding na afronding van de eerste lezing niet meer nodig en kon met de ontbinding gewacht worden tot na de reguliere verkiezingen. Daardoor transformeerde die ontbinding in feite in een formaliteit. Tegelijkertijd heeft de grondwetgever niet willen tornen aan de regel dat ‘niet één Kamer kan besluiten tot herziening van de Grondwet, maar dat een bij verkiezingen samengestelde nieuwe kamer daarover beslist.’<sup>69</sup> Daarmee blijft een langere periode van deliberatie ingebouwd en blijft gewaarborgd dat de doorslaggevende beslissing over een grondwetsherziening genomen wordt door een Kamer die echt representatief is voor de politieke voorkeuren van de kiezers.

### 3.5 *De valbijl*

Het meest vernieuwende en controversiële onderdeel van de herijking van de grondwetsherzieningsprocedure is de introductie van de valbijl. Artikel 137, derde lid, Gw wijst namelijk de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet aan als de Kamer die het voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing overweegt. Neemt deze Tweede Kamer geen besluit, dan vervalt dit voorstel van rechtswege. De invoering van deze valbijl maakt dat de Tweede Kamer die wordt verkozen na afronding van de eerste lezing van een voorstel tot grondwetswijziging een exclusief mandaat heeft: uitsluitend deze Kamer is bevoegd om ten aanzien van zo’n voorstel een besluit te nemen. Doet zij dat niet, dan gaat die bevoegdheid niet over op een volgende Tweede Kamer.

---

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 19.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Kortmann 2021, p. 102.

Hoewel de Afdeling advisering van de Raad van State onder het oude artikel 137 Gw nog meende dat onder bijzondere omstandigheden de overwegingsplicht van de nieuwe Tweede Kamer over kon gaan op de daaropvolgende Tweede Kamer,<sup>70</sup> toonde zij zich positief over het voorstel om deze mogelijkheid voortaan uit te sluiten.<sup>71</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel tot herijking van de grondwetsherzieningsprocedure stelden Kamerleden van GroenLinks en D66 daarentegen kritische vragen over de valbijl. Niet ondenkbaar was immers dat de Tweede Kamer in de toekomst als gevolg van een lange kabinetsformatie en een korte zittingsduur als gevolg van een kabinetscrisis onvoldoende tijd heeft voor een gedegen behandeling van een grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing.<sup>72</sup> De regering antwoordde dat ook dan een gedegen behandeling van een grondwetsherzieningsvoorstel mogelijk is, mits die behandeling voortvarend ter hand wordt genomen. Zij wees in dat kader op de voortvarende behandeling van voorstellen in tweede lezing die resulteerden in de algehele grondwetsherziening van 1983. Daarbij speelt volgens de regering mee dat in eerste lezing al uitgebreid gediscussieerd is over het voorstel.<sup>73</sup> Wat de regering daarbij over het hoofd lijkt te zien, is dat de samenstelling van de Tweede Kamer door verkiezingen na de eerste lezing wijzigt. Nieuwe Kamerleden hebben tijd nodig om zich in te werken in het dossier teneinde een standpunt over zo'n voorstel te kunnen innemen.

Tijdens een wetgevingsoverleg over het herijkingsvoorstel op 25 mei 2020 stond de vraag of de overwegingsplicht van 'de Tweede Kamer die wordt verkozen na de bekendmaking van de wet' onder bijzondere omstandigheden toch kon overgaan op een volgende Tweede Kamer opnieuw op de agenda.<sup>74</sup> Kamerlid Özutok (GL) diende toen een amendement in om het derde lid als volgt te formuleren:

'De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, overweegt in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Indien deze Tweede Kamer *of als zij daartoe besluit, de na haar gekozen Tweede Kamer* geen besluit neemt over het voorstel, vervalt dit van rechtswege. Zodra de Tweede Kamer het voorstel heeft aangenomen, overweegt de Eerste Kamer dit in tweede lezing. De beide kamers kunnen het

---

70 Zie paragraaf 2.4.

71 *Kamerstukken II* 2017/18, 32 334, nr. 11, p. 4.

72 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 5, p. 4-5.

73 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 6, p. 3-5. Bovendien kan het voorstel in tweede lezing niet worden geamendeerd.

74 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 9, p. 3-18.

voorstel tot verandering alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.<sup>75</sup>

De minister wilde de mogelijkheid om de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing door te schuiven naar een volgende Tweede Kamer echter koste wat het kost voorkomen.<sup>76</sup> Toen bleek dat er geen steun bestond voor het amendement, trok Özutok het in.<sup>77</sup>

In de Eerste Kamer was vooral het lid Nicolai (PvdD) kritisch over het feit dat uitsluitend de Tweede Kamer die na de bekendmaking van de verklaringwet werd gekozen, bevoegd was om in tweede lezing een voorstel tot grondwetswijziging te overwegen. Hij vroeg zich af wat het exclusieve mandaat van de nieuwgekozen Tweede Kamer rechtvaardigde, nu de tussentijdse verkiezingen niet bedoeld zijn als een kiezersraadpleging speciaal gericht op een grondwetsherziening.<sup>78</sup> Minister Ollongren reageerde met de volgende toelichting:

‘Het kan natuurlijk ook zijn dat een Kamerverkiezing in het teken staat van een grondwetsherziening. Dat hoeft niet, maar het kan wel. In ieder geval kan het voor de kiezer een belangrijk gegeven zijn. Het is wenselijk dat de nieuwe Tweede Kamer, de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling, dan ook de Tweede Kamer is die het definitieve besluit neemt over zo’n grondwetswijziging. Als je dat dus vooruit kunt schuiven of over kunt laten aan een volgende of weer daaropvolgende Kamer zou dat afbreuk doen aan de eerdere kiezersuitspraak daarover.’<sup>79</sup>

Nicolai bleek niet overtuigd door de reactie van de minister. Volgens hem erkende de regering ‘dat de Tweede Kamer, die over de tweede lezing gaat, helemaal niet speciaal gekozen is met het oog op de grondwetsherziening. Dan maakt het wat ons betreft ook niet uit dat speciaal dié Tweede Kamer zou moeten besluiten, en dat is eigenlijk de kern van dit voorstel. Wij stemmen dus tegen.’<sup>80</sup>

Nicolai sneed hier een interessant punt aan: als de verkiezingen tussen de eerste en tweede lezing niet bedoeld zijn als kiezersraadpleging over een voorgestelde grondwetswijziging, waarom zou dan uitsluitend de Tweede Kamer die na de eerste lezing verkozen wordt

75 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 8 [eigen cursivering, *EvV* & *TvG*].

76 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 9, p. 19.

77 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 419, nr. 9, p. 29.

78 *Handelingen I* 2020/21, nr. 4 item 8, p. 15.

79 *Handelingen I* 2020/21, nr. 4, item 8, p. 23.

80 *Handelingen I* 2020/21, nr. 5, item 6, p. 1.

bevoegd zijn om dat voorstel in tweede lezing te overwegen, en niet ook een daaropvolgende Tweede Kamer? De reactie van de minister stelt in het licht van dat argument wat teleur. De minister lijkt in haar reactie namelijk ineens wél te veronderstellen dat het bij de tussentijdse verkiezing om een (mogelijke) kiezersraadpleging te doen is. Uit de memorie van toelichting blijkt dat niet of in ieder geval niet duidelijk.<sup>81</sup> Bovendien stelden wij in de voorgaande paragraaf al dat tussentijdse verkiezingen eerst en vooral bedoeld zijn om de representativiteit te garanderen van de volksvertegenwoordiging die over zo'n voorstel de definitieve beslissing moet nemen. Wellicht speelt het standpunt van een partij over zo'n voorgestelde grondwetswijziging voor sommige kiezers een rol bij het bepalen van hun stem, maar er zullen vele andere factoren zijn die het stemgedrag van de kiezer en daarmee de samenstelling van de Tweede Kamer bepalen. Ook daarom kunnen de verkiezingen niet beschouwd worden als een kiezersraadpleging over een concreet voorstel tot grondwetsherziening. Dat met het vooruitschuiven van een voorstel tot grondwetsherziening naar een volgende Tweede Kamer 'afbreuk gedaan zou worden aan een eerdere kiezersuitspraak' is derhalve niet alleen overtrokken, maar getuigt ook van een onjuiste zienswijze.

Wat rechtvaardigt dan wel dat uitsluitend de Tweede Kamer die na de eerste lezing verkozen wordt, bevoegd is een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing te overwegen, en niet ook een daaropvolgende Tweede Kamer? Wat de tussenliggende verkiezingen dienen te waarborgen, is dat niet slechts één maar twee opeenvolgende Tweede Kamers achter een grondwetsherziening staan. Zoals de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018 stelde, wordt op deze manier 'voorkomen dat er op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd'.<sup>82</sup> Kortom, door te bepalen dat een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing behandeld moet worden door een nieuwe Tweede Kamer, verhindert het aangepaste artikel 137, derde lid, Gw dat een wijziging van de Grondwet terloops kan plaatsvinden door een kortstondige meerderheid.

In plaats daarvan garandeert de nieuwe bepaling dat het draagvlak voor die wijziging duurzaam is en niet al vervlogen is op het moment dat een nieuwe volksvertegenwoordiging wordt verkozen. Dat impliceert dus ook dat een grondwetsherziening geen doorgang mag vinden, zodra daarvoor onvoldoende steun bestaat in een nieuwgekozen Tweede Kamer. Voor het voorstel inzake constitutionele toetsing bleek na de verkiezingen in tweede lezing bijvoorbeeld geen Kamermeerderheid te bestaan, waarmee de steun voor dat voorstel niet duurzaam of bestendig was gebleken. De herijking van de grondwetsherzieningsprocedure maakt nu duidelijk dat in een dergelijk geval de Tweede Kamer niet mag wach-

---

81 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 419, nr. 3, p. 2-9.

82 *Staatscommissie-Remkes 2018*, p. 312.

ten tot er in een volgende Kamer wel een meerderheid is, maar het voorstel tot grondwetswijziging moet verwerpen. Indien de Tweede Kamer nalaat om een dergelijk besluit te nemen, dan vervalt het voorstel van rechtswege.

Voor dit punt van duurzame en bestendige steun valt vanuit zowel democratisch als rechtsstatelijk oogpunt waardering op te brengen. Dat neemt echter niet weg dat zich onder de nieuwe procedure van artikel 137 Gw weer andere problemen kunnen voordoen. Het is niet ondenkbaar dat zich in de politieke praktijk omstandigheden zullen voordoen die aan een voortvarende behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing in de weg staan. Illustratief hiervoor is de gang van zaken omtrent het voorstel tot herijking van de grondwetsherziening zelf. Hoewel dit voorstel tijdig aangebracht was voor de behandeling in tweede lezing, lag de behandeling daarvan geruime tijd stil vanwege de ingewikkelde en recordbrekende kabinetsformatie.<sup>83</sup> In september 2021 dreigden er zelfs nieuwe verkiezingen.<sup>84</sup> Het was zonder meer wrang geweest als de Tweede Kamer hierdoor de behandeling van het herijkingsvoorstel in tweede lezing niet had kunnen afronden: onder de nieuwe procedure had dit betekend dat het voorstel van rechtswege vervallen zou zijn en de procedure weer helemaal over moest.

Mochten dergelijke situaties zich in de toekomst onverhoopt voordoen, dan constateren wij dat er onder de herijkte grondwetsherzieningsprocedure toch nog een ‘geitenpaadje’ bestaat dat een gedegen tweede lezing alsnog mogelijk maakt. De regering of een Tweede Kamerlid kan gelet op het naderende einde van de (te korte) zittingstermijn een nieuw wetsvoorstel indienen of aanhangig maken in eerste lezing met precies dezelfde strekking als het voorstel in tweede lezing. De enige eis is dan dat deze wet voor de aankomende verkiezingen van de Tweede Kamer in het Staatsblad heeft te staan. Dat betekent dat in hoog tempo het wetsvoorstel in eerste lezing door beide Kamers heen moet. Bevreemdend zal dan zijn dat twee (inhoudelijk identieke) voorstellen bij de Tweede Kamer komen te liggen, zowel in eerste als in tweede lezing. De idee is dan dat het nieuwe voorstel in eerste lezing wordt aangenomen en het identieke voorstel in tweede lezing wordt verworpen of vervalt. Deze mogelijkheid verdient zeker niet de schoonheidsprijs, maar is niet strijdig met de letter van de nieuwe bepaling.

Ten slotte bespreken wij nog twee technische implicaties in het kader van het nieuwe derde lid. Ten eerste ontslaat de valbijl de Tweede Kamer niet van de plicht om het voorstel tot verandering te overwegen. Artikel 137, eerste en derde lid, Grondwet bepaalt namelijk nog steeds dat de Tweede Kamer het voorstel in overweging heeft te nemen. ‘Overwegen’

---

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35 789, nr. 5-6.

<sup>84</sup> Righton & Bhikhie 2021.

betekent in dit kader dat het voorstel moet worden ingebracht en moet worden behandeld, uitmondend in een eindstemming.<sup>85</sup> Ten tweede is het om die reden ook nog steeds niet mogelijk om een wetsvoorstel in tweede lezing in te trekken. De Tweede Kamer heeft de plicht een beslissing te nemen over het voorstel in tweede lezing.

#### 4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk hebben wij de betekenis en gevolgen van de nieuwe grondwetsherzieningsprocedure geanalyseerd. Aanleiding van de herijking was het getalm in de Tweede Kamer rondom het voorstel inzake constitutionele toetsing in tweede lezing. Die situatie riep de vraag op welke Tweede Kamer in tweede lezing bevoegd is te beslissen. De herijkte grondwetsherzieningsprocedure is op dit punt duidelijker geworden: enkel de Tweede Kamer die direct gekozen is na publicatie van de verklaringswet heeft het voorstel af te handelen. Doet zij dat niet, dan vervalt het voorstel van rechtswege. Wel bestaat er nog een misverstand over het doel van de tussentijdse verkiezingen van de Tweede Kamer en de daarmee samenhangende valbijl. In de staatsrechtelijke literatuur komt steevast naar voren dat die verkiezingen bedoeld zouden zijn als kiezersraadpleging over de voorliggende grondwetsherziening. In deze bijdrage hebben wij beargumenteerd dat de ratio achter de verkiezingen tussen de eerste en tweede lezing anders is. Het doel van die verkiezingen is om de representativiteit te garanderen van de volksvertegenwoordiging die de definitieve beslissing heeft te nemen over een voorgestelde grondwetswijziging. Door te eisen dat een nieuwe Kamer nog eens naar het voorstel heeft te kijken, wordt voorkomen dat een tijdelijke politieke meerderheid ingrijpende wijzigingen kan aanbrengen in het staatsbestel. De valbijl garandeert daarbij dat de steun voor het voorstel duurzaam is. Dat betekent dat er in die steun geen onderbreking mag zitten. Juist bij de langdurige tweede lezing van het voorstel constitutionele toetsing bleek duidelijk van zo een lacune sprake te zijn.

De herijking van de grondwetsherzieningsprocedure beoogt deze sneller te laten verlopen. Dat wil niet zeggen dat de Grondwet voortaan ook sneller zal veranderen. De valbijl dwingt de nieuwgekozen Tweede Kamer weliswaar om een beslissing te nemen over een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing, maar of dat nu leidt tot meer aanvaardingen of afwijzingen valt niet te voorspellen. Bovendien kunnen grondwetswijzigingsvoorstellen onder de nieuwe procedure ook van rechtswege komen te vervallen, omdat de Tweede Kamer niet tijdig over een voorstel beslist. Dat kan onwil zijn, maar zij kan ook simpelweg te weinig tijd hebben om tot een (weloverwogen) beslissing te komen. In een scenario waarbij de kabinetsformatie lang duurt en de Tweede Kamer vroegtijdig ontbon-

---

<sup>85</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 32 334, nr. 11, p. 9.

den wordt wegens een politieke crisis, komt de Tweede Kamer mogelijk niet toe aan de behandeling van een grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing. Zeker in tijden van politieke versnippering is dit scenario op zijn minst reëel te noemen. Als zo'n situatie zich zou voordoen, dan biedt de nieuwe grondwetsherzieningsprocedure weliswaar nog een uitweg, maar te hopen is dat die niet bewandeld hoeft te worden. Voor de toekomst is het daarom extra belangrijk dat de Tweede Kamer voortvarend te werk gaat in de tweede lezing. Of zij daarin zal slagen, moeten we maar afwachten. Soms liggen het juridische ideaal en de politieke realiteit ver uiteen.

#### LITERATUURLIJST

##### **Albert 2013**

R. Albert, 'The expressive function of constitutional amendment rules', *McGill Law Journal* 2013, p. 225-281.

##### **Bovend'Eert 2019**

P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

##### **Bovend'Eert & Kummeling 2017**

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

##### **Breunese 2010**

H.M.B. Breunese, 'De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed' *TvCR* 2010, afl. 4, p. 420-427.

##### **Breunese 2013**

H.M.B. Breunese, 'Hoe staat het toch met het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing?', *TvCR* 2013, afl. 2, p. 159-162.

##### **Breunese 2019**

H.M.B. Breunese, 'Over een dead parrot en een valbijl', *NJB* 2019, afl. 23, p. 1675.

##### **Breunese 2021**

H.M.B. Breunese, 'Wijziging van de Grondwetherzieningsprocedure', *TvCR* 2021, afl. 2, p. 118-130.

**Broeksteeg 2008**

J.L.W. Broeksteeg, 'Het plebiscitaire element in de procedure van grondwetsherziening', in: C.W. Noorlander e.a. (red.) *Het volk regeert*, Wolf Legal Publishers, p. 315-330.

**Dragstra & Boogaard 2007**

L. Dragstra & G. Boogaard, 'In vergaande staat van ontbinding', *RegelMaat* 2007, afl. 3, p. 115-118.

**Kortmann 2021**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.L. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann & B.P. Vermeulen), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

**Kummeling & Zwart 2001**

H.R.B.M. Kummeling & T. Zwart, 'Constitutioneel lapwerk: over de lotgevallen van voorstellen tot grondwetsherziening in de periode 1997 tot 2000' in *De aard van grondwetsherzieningen*, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 19, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 1-39.

**Van Gennip 2021**

T.E.J.H. van Gennip, *De grondwetsherzieningsprocedure* (diss. Nijmegen; Serie Staat en Recht, nr. 52), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

**Peters 2003**

J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (oratie UvA). Amsterdam: Vossiuspers 2003.

**Righton & Bhikie 2021**

N. Righton & A. Bhikie, 'Negen partijen bijeen in ultieme poging om kabinetsformatie te redden', *de Volkskrant* 29 september 2021.

**Schutgens 2021**

R.J.B. Schutgens, 'De Grondwetsherziening onder revisie. Twee voorstellen tot herziening van de Grondwetsherzieningsprocedure en hun verhouding tot de tussentijdse kiezersraadspleging over voorstellen tot herziening van de Grondwet', *RegelMaat* 2021, afl. 3, p. 195-209.

**Schutgens & Sillen 2017**

R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'De grondwettigheid van wetgevingsreferenda', *RMThemis* 2017, afl. 4, p. 190-198.

**Staatscommissie-Remkes 2018**

*Lage drempels, hoge dijken, Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam: Boom 2018.

**Struycken 1924**

A.A.H. Struycken, 'Kamerontbinding en grondwetsherziening', in: *Verzamelde werken van prof.mr. A.A.H. Struycken*, Arnhem: Gouda Quint 1924, p. 47-60.

**Van Vugt 2018**

E.Y. van Vugt, 'Intrekking van de Wet raadgevend referendum. Over de nasleep van het Oekraïne-referendum' *NJB* 2018, afl. 2, p. 78-84.

**Van Vugt 2019**

E.Y. van Vugt, 'Ruim, redelijk of rigide: de uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Raad van State' *TvCR* 2019, afl. 2, p. 51-63.

**Van Vugt 2021**

E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk: Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, diss. Tilburg, Den Haag: Boom juridisch 2021.