

DE RIGIDE NEDERLANDSE GRONDWET? EEN EMPIRI- SCHE ANALYSE VAN DE GRONDWETSWIJZIGINGEN 1814-2023

*J. Goossens en K. Haex**

1 INLEIDING

De Nederlandse Grondwet staat bekend als een sobere en rigide Grondwet. Dit wordt doorgaans gerelateerd aan de zware – of in elk geval verzwaarde – wijzigingsprocedure, zoals opgenomen in artikel 137 Grondwet.¹ Ondanks dit algemene beeld zijn er in 2022 zes grondwetswijzigingsprocedures succesvol afgerond en nog één extra grondwetswijziging begin 2023. Klopt het beeld van die rigide eerder dan flexibele Nederlandse Grondwet dan niet of vormt de grondwetsherziening 2022-2023 een uitzondering op de regel?

Een rigide Grondwet wordt traditioneel gedefinieerd als een Grondwet met een verzwaarde wijzigingsprocedure, namelijk een procedure die een gekwalificeerde meerderheid vereist, meer procedurele stappen omvat dan de gewone wetgevingsprocedure (bijvoorbeeld twee lezingen en een tussentijdse verkiezing), de betrokkenheid van subnationale entiteiten van de staat of de inspraak van burgers voorschrijft of substantiële beperkingen stelt aan grondwetswijzigingen (in de vorm van ‘onwijzigbare grondwetsbepalingen’, ook wel ‘*eternity clauses*’² genoemd).³ De moeilijkheidsgraad van een verzwaarde grondwetswijzigingsprocedure kan echter sterk verschillen. Voortbouwend op bestaande internationale onderzoeken analyseren wij daarom in dit hoofdstuk in welke mate de Grondwet als rigide omschreven kan worden in het licht van de relatieve moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure en gelet op het aantal doorgevoerde grondwetswijzigingen.⁴ Het vertrek-

* Prof. mr. J. (Jurgen) Goossens is als hoogleraar staatsrecht verbonden aan de afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtsleer van de Universiteit Utrecht; ook maakt hij onderdeel uit van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging aan diezelfde universiteit. K. (Koen) Haex is Legal Research Master student en per 1 september 2023 docent-promovendus staatsrecht Universiteit Utrecht.

1 Zie o.a. Van Leeuwen 2022, p. 528 & 533-534; Gerards 2016, p. 210 en 225-226; Haan e.a. 2014, p. 1681; Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 196-198; Barkhuysen e.a. 2009, p. 75; Peters 2003, p. 6.

2 Zie Roznai 2017.

3 Zie voor het onderscheid tussen rigide versus flexibele Grondwet: Bryce, 1901.

4 Betreffende de terminologische en methodologische onderbouwing van de kwalificatie als ‘grondwetswijziging’ in dit hoofdstuk, zie par. 2.1, 3.2 en 4.1.

punt van deze analyse is het aantal succesvol doorlopen grondwetswijzigingen sinds 1814, dat we in dit hoofdstuk hanteren als het geboortjaar van de Grondwet.

In paragraaf 2.1 geven we eerst duiding bij de terminologie inzake constitutionele verandering die we hanteren in dit hoofdstuk. Vervolgens lichten we in paragraaf 2.2 toe waarom wordt gekozen voor het jaar 1814 als geboortjaar van de Grondwet, waardoor ook de grondwetswijzigingen van 1815 worden opgenomen in onze analyse. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op de beschikbare berekeningsmethoden en de geanalyseerde data in de internationale, empirische literatuur over constitutionele verandering. In paragraaf 4 beogen we vervolgens als eerste luik van de analyse voor Nederland vast te stellen in welke mate de Nederlandse Grondwet als rigide of flexibel, of – in andere bewoordingen – als statisch of dynamisch kan worden beschouwd. Dat doen we zowel aan de hand van berekeningsmethoden die internationaal reeds voor Nederland zijn toegepast als door zelf een poging te ondernemen om de bestaande berekeningsmethoden in de internationale literatuur toe te passen die nog niet voor Nederland zijn aangewend.

In het tweede luik van de analyse voor Nederland bestuderen we de rigiditeit of flexibiliteit van de Grondwet aan de hand van een eigen empirisch onderzoek bestaande uit dataverzameling en analyse van alle succesvol doorlopen grondwetswijzigingsprocedures. Tot nu toe gingen (internationale) analyses immers vooral uit van het aantal wijzigingswetten.⁵ Dat is gemakkelijk bij het tellen, maar niet heel precies: een wijzigingswet kan één wijziging bevatten maar kan ook (veel) meer artikelen betreffen. Een analyse van het aantal wijzigingswetten alleen geeft bijgevolg een onvoldoende fijnkorrelig beeld. Daardoor is voorzichtigheid geboden met het trekken van conclusies op basis van dergelijke analyses. Om een preciezer beeld van het aantal wijzigingen te krijgen, hebben we daarom ook geteld hoeveel artikelen per wijzigingswet zijn gewijzigd.

Daarnaast hebben wij onze kwantitatieve analyse verrijkt met een eerste kwalificatiepoging van alle 142 aangenomen wijzigingswetten in de periode 1814-2023 aan de hand van drie categorieën die de wijzigingen onderverdelen in institutionele wijzigingen, materiële wijzigingen, de invoering of schrapping van additionele artikelen of een combinatie van deze categorieën. Additionele artikelen kunnen veelal gekwalificeerd worden als bepalingen van overgangsrecht die na verloop van tijd hun werking verliezen. Daarna worden zij in beginsel louter nog vervallen verklaard.⁶ In die zin zijn zij van minder belang. Verder

5 Zie bijv. Tsebelis 2022; Lutz 1994. In Nederland telt ook Van Gennip op deze manier, zie Van Gennip 2021, p. 221-229 en 232. Passchier telt voor de Verenigde Staten het aantal amendementen (27), maar voor Nederland het aantal jaar (23) waarin de Grondwet is gewijzigd, zie Passchier 2017, p. 8.

6 Broeksteeg, in: *T&C Grondwet*.

staan we stil bij de kwalificatie van de in 2022-2023 doorgevoerde grondwetswijzigingen, mede om meer inzicht te geven in onze gehanteerde wijze van kwalificeren.

Onze analyse van alle wijzigingswetten en gewijzigde artikelen beoogt een vollediger beeld te scheppen van de kwantiteit van grondwetswijzigingen in Nederland en een eerste inzicht te bieden in de verschillende typen grondwetswijzigingen. Deze analyse kan in de toekomst zeker nog verder uitgewerkt en verfijnd worden. Een toekomstige analyse en kwalificatie van de wijzigingen als codificerend of modificerend lijkt ons bijvoorbeeld nuttig vervolgonderzoek, maar valt buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk, mede omdat hiervoor een contextueel onderzoek van elke wijziging vereist zou zijn. De door ons uitgevoerde kwantitatieve analyses verklaren evenmin waarom bepaalde wijzigingen succesvol worden doorgevoerd en andere pogingen tot grondwetswijziging niet.⁷ Ook daarvoor is een bredere, contextuele benadering nodig. In dit hoofdstuk ligt de nadruk evenwel voornamelijk op de empirische analyse en gaan wij op dergelijke contextgerelateerde factoren niet in.

2 DEFINIËRING EN AFBAKENING

2.1 Terminologische keuzes

Voordat we overgaan tot de concrete analyses, geven we duiding bij de in dit hoofdstuk gehanteerde terminologie. Het onderzoeksveld over constitutionele verandering (*constitutional change*) is inmiddels vrij breed.⁸ Het onderzoek naar grondwetswijzigingen via (formele) wijzigings- of herzieningsprocedures (*constitutional amendment (procedures)*) is daar een onderdeel van.⁹ Constitutionele verandering kan ook bestudeerd worden door informele constitutionele veranderingen te analyseren.¹⁰ In dit hoofdstuk concentreren we ons echter op grondwetswijzigingen via de formele grondwetswijzigingsprocedure zoals opgenomen in artikel 137 Grondwet.

Zowel in de Nederlandse als de internationale literatuur kan verder begripsverwarring ontstaan. Wat is bijvoorbeeld het precieze verschil tussen verandering en wijziging (termen die beide vertaald kunnen worden als *change*), amendering (*amendment*) en herziening (*revision*)? Deze termen worden geregeld door elkaar gebruikt zonder verder uitleg

7 Contiades & Fotiadou 2017, p. 232.

8 Enkele recente voorbeelden: Van Gennip 2021; Contiades & Fotiadou 2020; Landman, Goossens & Nehmelman 2018; Beukers, De Witte & Kilpatrick 2017; Passchier 2017; Collins & Ringhand 2013.

9 Zie bijv. Albert 2019; Albert, Contiades & Fotiadou 2017.

10 Zoals bijv. Passchier 2017.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

of definiëring. In de internationale literatuur wordt tegenwoordig doorgaans constitutionele verandering (*constitutional change*)¹¹ gebruikt als overkoepelende term. Daaronder vallen dan zowel formele als informele veranderingen. Formele veranderingen, die via een in een grondwet neergelegde procedure de tekst van de grondwet wijzigen, werden voorheen doorgaans opgesplitst in herziening (*revision*) voor grote wijzigingen (*major alterations*) en amendering (*amendment*) voor kleinere wijzigingen (*minor alterations*).¹² Dit onderscheid bleek echter moeilijk houdbaar en hanteerbaar, zodat tegenwoordig *amendment* over het algemeen wordt gebruikt voor alle wijzigingen die via een grondwettelijke procedure verlopen. Er zijn echter ook auteurs die een nader onderscheid blijven maken. Zo maakt Richard Albert onder meer een onderscheid tussen *amendment* (wijzigingen die de Grondwet ‘beter’ proberen te maken) en *dismemberment* (wijzigingen die essentiële elementen van een Grondwet betreffende de structuur, identiteit of fundamentele grondrechten verwerpen en vervangen door tegengestelde kenmerken doch zonder juridische continuïteit te schenden).¹³

In de Nederlandse literatuur wordt ook een onderscheid gehanteerd tussen formele en informele verandering.¹⁴ Wanneer het over artikel 137 Grondwet gaat, lopen de termen echter door elkaar. Hoofdstuk 8 van de Grondwet heet ‘Herziening van de Grondwet’, terwijl artikel 137 Grondwet zelf spreekt van ‘een verandering in de Grondwet’. In haar commentaar op artikel 137 Grondwet spreekt Van Leeuwen voornamelijk over ‘herziening’. De titel van haar bijdrage luidt ook ‘Herziening’, terwijl artikel 137 Grondwet in de bijdrage de aanduiding ‘Grondwetswijzigingsprocedure’ krijgt.¹⁵ Het proefschrift van Van Gennip heet dan weer ‘De Grondwetsherzieningsprocedure’.¹⁶ Ook in het *Van der Pot Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* gaat het over ‘herziening’ en ‘de herzieningsprocedure’, terwijl de betreffende paragraaf ‘De wijziging van de Grondwet’ heet.¹⁷ Kortom, er lijkt niet één duidelijke lijn getrokken te worden.

In dit hoofdstuk beperken wij ons tot een analyse van formele veranderingen die via de in artikel 137 Grondwet neergelegde procedure de tekst van de Grondwet wijzigen. Voor dit soort formele veranderingen zullen wij de term ‘(grondwet)wijziging(en)’ gebruiken. Hoewel ook de noties *verandering* of *herziening* voor de hand zouden liggen, gelet op de tekst van de Nederlandse Grondwet zelf, roept de eerste term vooral een associatie op met

11 Roznai 2017, p. 2.

12 Roznai 2017, p. 2; Lutz 1994, p. 356.

13 Albert 2019, p. 76-92; Albert 2018.

14 Zie bijv. Passchier 2017, p. 8-11; Van Vugt 2021, p. 20-23.

15 Van Leeuwen 2022, p. 525-527.

16 Van Gennip 2021.

17 Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 194 e.v.

de internationaal gehanteerde bredere term *constitutionele verandering*, terwijl de tweede term een associatie kan oproepen met de Engelse term *revision*. Anderzijds is de term ‘amendement’ in deze context te weinig ingeburgerd in Nederland, waardoor het evenmin de voorkeur verdient. Bovendien zou de term een associatie kunnen oproepen met de Amerikaanse *Constitutional Amendments*, terwijl de Nederlandse grondwetswijzigingen in de lopende tekst van de Grondwet worden opgenomen.

2.2 *De Grondwet van 1814 of 1815*

Zoals in de inleiding gesteld, gaan we in dit hoofdstuk uit van het jaar 1814 als het geboortjaar van de Grondwet. Het bepalen van zo'n beginpunt is nodig voordat we kunnen beginnen met de analyse van de verschillende wijzigingen, aangezien de berekeningen van het beginpunt afhankelijk zijn. Aangezien in de literatuur discussie bestaat over het geboortjaar van de Grondwet, waarbij in veruit de meeste gevallen het jaar 1815 wordt gehanteerd, staan we hier echter eerst stil bij de verantwoording van onze keuze voor 1814 als geboortjaar van de huidige Nederlandse Grondwet.

We gaan eerst in op argumenten die worden aangevoerd voor het jaar 1815 als geboortjaar. Het originele opschrift van de nu in gebruik zijnde tekst van de Grondwet spreekt van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815.¹⁸ De redactie van *Lexplicatie* gaat uit van 1815, omdat de Grondwet van 1815 de eerste Grondwet onder de huidige naam was. Door deze naamswijziging wordt aangenomen dat daarmee de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden van 30 maart 1814 is vervangen.¹⁹ Ook Bunschoten schrijft in zijn opmerkingen in *Tekst en Commentaar* bij de Grondwet dat de Grondwet van 1815 die van 1814 heeft ‘vervangen’.²⁰ Zowel in de gegevens over de oorspronkelijke regeling in *Lexplicatie* als in *Tekst en Commentaar* wordt de Grondwet van 1815 dus als beginpunt genomen, onder verwijzing naar het Staatsblad.²¹

In het *Van der Pot Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* wordt evenwel de vinger op de zere plek gelegd. Mede omdat in de aanloop naar de Grondwet van 1815 de grondwetswijzigingsprocedure uit de Grondwet van 1814 niet (strikt) gevolgd is, wordt aangenomen dat de Grondwet van 1815 een nieuwe Grondwet is, hoewel men vooraf – en ook nog daarna – steeds sprak van een wijziging.²² In zijn recente proefschrift *De grondwetsherzie-*

18 ‘Grondwet’, <https://wetten.overheid.nl>.

19 Baas e.a., in: *Lexplicatie Grondwet*, par. 1.

20 Bunschoten, in: *T&C Grondwet*, par. 1.

21 *Stb.* 1815, 45.

22 Van der Pot/Elzinga, *De Lange & Hoogers* 2014, p. 137-138.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

ningsprocedure loopt Van Gennip hier ook tegenaan, zonder er uiteindelijk stelling over in te nemen. Enerzijds lijkt hij te concluderen dat de Grondwet van 1815 een nieuwe Grondwet is, omdat de procedure uit de Grondwet van 1814 niet goed gevolgd is, noch volledig gevolgd kon worden.²³ Anderzijds spreekt hij ook van de Grondwet van 1814 en de herzieningen van daarna.²⁴

Als bij de overgang van de Grondwet van 1814 naar de Grondwet van 1815 alleen naar het wel of niet volgen van de formele procedure wordt gekeken, dan moet de conclusie zijn dat de wijzigingsprocedure van 1814 niet goed is gevolgd. Het is dan voor de hand liggend te concluderen dat de Grondwet van 1815 inderdaad een nieuwe Grondwet is en geen wijziging van de Grondwet van 1814.²⁵ Zo'n formele, procedurele benadering zou echter onvoldoende recht doen aan de internationaalrechtelijke en staatsrechtelijke context van de jaren 1814 en 1815. Tijdens de Restauratie werd het plan opgevat om Nederland en België samen te voegen met als doel een grotere bufferstaat ten noorden van Frankrijk vorm te geven. Dit leidde na eerdere onderhandelingen in Parijs tot de Acht Artikelen van Londen, waarin de eenwording van Nederland en België internationaalrechtelijk werd geregeld. Daarbij werd uitdrukkelijk afgesproken dat dit zou worden geïmplementeerd door middel van een grondwetswijziging.²⁶

In lijn met de internationale afspraken is toen een proces op gang gekomen om de Grondwet van 1814 te wijzigen. Door de hoofdrolspelers in deze procedure is dit altijd als een wijziging gepresenteerd, zoals ook blijkt uit de proclamatie van de Grondwet van 1815, die deze een wijziging van de Grondwet van 1814 noemt.²⁷ Hierbij is niet volledig de in de Grondwet van 1814 voorgeschreven procedure gevolgd, maar werd er op sommige punten van afgeweken en ten aanzien van de goedkeuring werd in België 'geïmproviseerd'.²⁸ Dat kon door de bijzondere omstandigheden echter niet anders, zoals ook toen al werd erkend.²⁹

Dat er in de Grondwet van 1814 geen rekening is gehouden met aanpassingen aan het grondgebied en er daardoor in 1815 afgeweken moest worden van de voorgeschreven wijzigingsprocedure hoeft echter niet te betekenen dat daarmee een nieuwe Grondwet tot stand is gekomen. Zo is het geboortjaar van de Duitse Basiswet (*Grundgesetz*) nog steeds 1949 – ook na de eenwording – en wordt de grondwettelijke splitsing van Nederland en

23 Van Gennip 2021, p. 16-17.

24 Van Gennip 2021, p. 10 en 101.

25 Efthymiou 2019, p. 44-45.

26 Efthymiou 2019, p. 29-30.

27 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 80; Efthymiou 2019, p. 29, 31 en 36; *Stb.* 1815, nr. 45.

28 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 80.

29 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 80; Efthymiou 2019, p. 36-37.

België in 1840 niet als reden gezien om 1840 als geboortjaar van de Grondwet te beschouwen, hoewel ook met afsplitsing geen rekening was gehouden.³⁰

De grondwetscommissie in 1815, net als de grondwetscommissie in 1813-1814 opnieuw voorgezeten door Gijsbert Karel van Hogendorp, nam de Grondwet van 1814 als vertrekpunt voor de beraadslagingen over veranderingen die moesten worden doorgevoerd.³¹ Bovendien waren verschillende actoren in het proces van de Grondwet van 1814 naar de Grondwet van 1815 zich ervan bewust dat er van bepaalde onderdelen van de voorgescreven procedure afgeweken werd. Zij achtten dit ofwel noodzakelijk ofwel zij zagen hierin geen probleem. Daardoor kan de overgang van de Grondwet van 1814 naar de Grondwet van 1815 alsnog gezien worden als een wijziging.³² Dat bij de wijziging de tekst van de Grondwet (quasi-) volledig werd vervangen, betekent volgens Van Nieuwenhove en Voermans ook niet dat daarmee per definitie een nieuwe Grondwet tot stand is gekomen. Ook in 1983 was sprake van een ‘complete herziene versie’ van de Grondwet, zonder dat daardoor in de literatuur sprake is van een nieuw geboortjaar.³³

Anders dan in *Lexplicatie en Tekst & Commentaar* wordt gesteld, hoeft een wijziging van de naam van de Grondwet verder niet per se te betekenen dat daarmee een nieuwe Grondwet is afgekondigd. Als de wijzigingen zo goed als mogelijk via de voorgeschreven procedure zijn verlopen, kan nog steeds gesteld worden dat de Grondwet is gewijzigd. Een extra reden om de complete herziene versie van de Grondwet van 1815 als wijziging te zien en niet als nieuwe Grondwet wordt versterkt door het – volgens De Savornin Lohman en Kortmann – ontbreken van een revolutionair karakter van de verandering.³⁴

In het licht van bovenstaande discussie, gebruiken wij voor dit hoofdstuk 1814 als geboortjaar van de Nederlandse Grondwet. Daarbij geldt de Grondwet van 1815 dan als de eerste keer dat de nog steeds geldende Nederlandse Grondwet werd gewijzigd.³⁵ Tot slot is het een leuke bijkomstigheid dat de Nederlandse Grondwet in de ranking ‘Oudste Grondwetten ter wereld’ dan enkel de Verenigde Staten voor zich dient te dulden.³⁶ De Noorse Grondwet dateert immers van 17 mei 1814. De Belgische Grondwet (7 februari 1831) bekleedt hoe dan ook een vierde plaats.

30 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 80 & 97.

31 Zie ook Van Vugt 2021, p. 52.

32 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 81; Efthymiou 2019, p. 36.

33 Van Nieuwenhove & Voermans 2016, p. 82.

34 Efthymiou 2019, p. 36-37.

35 Waarbij de afkondiging van de Grondwet van 1815, *Stb.* 1815, 45, geldt als één wijzigingswet.

36 Weliswaar onafgezien van de Statuten van San Marino van 8 oktober 1600.

3 INTERNATIONALE KWANTITATIEVE ANALYSE

3.1 *Internationale context*

Binnen de empirische bestudering van constitutionele rigiditeit wordt meestal een uit 1994 daterend artikel van Lutz, ‘Toward a Theory of Constitutional Amendment’, als startpunt genomen.³⁷ Lutz beoogde destijds op vernieuwende wijze de bestaande theoretische uitgangspunten inzake het *constitutional design* van grondwetswijzigingsprocedures te testen door middel van een systematisch, vergelijkend empirisch onderzoek naar alle grondwetswijzigingen in de vijftig Amerikaanse staten sinds 1776. Hierbij identificeerde Lutz voor het bepalen van de relatieve moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure 68 mogelijke acties die in verschillende combinaties kunnen worden gebruikt om grondwetswijzigingen te initiëren en goed te keuren. Samen dekken de mogelijke combinaties van acties volgens Lutz bijna elke wijzigingsprocedure in de wereld. Lutz bepaalde daarbij voor elke actie een indexscore om een zo realistisch mogelijke inschatting te maken van de relatieve moeilijkheid van een wijzigingsprocedure.³⁸

Lutz concludeerde dat er een significant negatief curvilineair verband bestaat tussen de gemiddelde wijzigingsgraad van grondwetten en de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure (zie figuur 1).³⁹ Aangevuld met een analyse van 32 nationale constituties,⁴⁰ bevestigt het onderzoek van Lutz zo voor de eerste keer op empirische wijze de volgende aanname: hoe moeilijker de wijzigingsprocedure, hoe lager de wijzigingsgraad, en hoe eenvoudiger de wijzigingsprocedure, hoe hoger de wijzigingsgraad.⁴¹

37 Lutz 1994; Ginsburg & Melton 2015, p. 694. Zie ook het boek van Lutz dat gebaseerd is op het onderzoek in zijn artikel van 1994: Lutz, 2004.

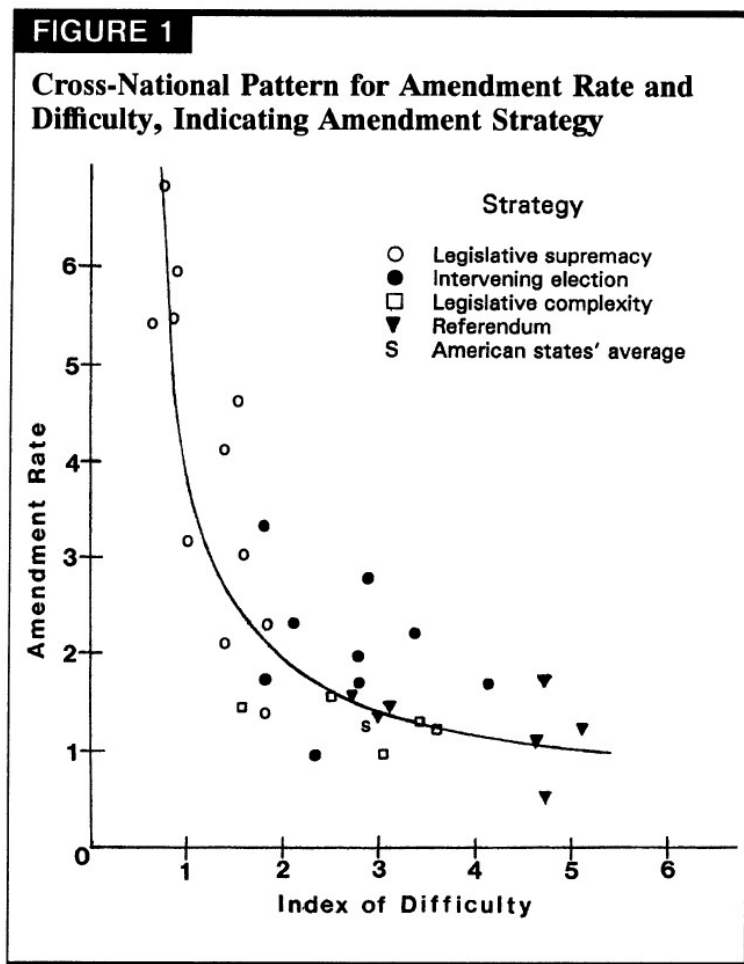
38 Zie Lutz 1994, p. 368.

39 Er is sprake van een curvilineair verband als twee variabelen samenhangen, maar deze samenhang in een grafiek niet zichtbaar wordt als rechte lijn, maar als boog of curve. Bij een negatief curvilineair verband loopt die boog op een grafiek als een dal: van hoog (links, dicht bij de y-as) naar laag (rechts, verder van de y-as).

40 Lutz 1994, p. 362-365 en 369, Table C-1.

41 Lutz 1994, p. 358-362.

- 1 Lutz: negatief curvilinear verband tussen gemiddelde wijzigingsgraad en moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure



Lutz 1994, p. 362

In navolging van Lutz hebben andere auteurs, voornamelijk Lijphart, Anckar & Karvonen en Lorenz, verschillende modellen geïntroduceerd om de relatie tussen de gemiddelde wijzigingsgraad van grondwetten en de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure te bestuderen.⁴² Lorenz liet in 2005 echter al zien dat deze modellen tot zeer uiteenlopende

42 Voor een overzicht zie Lorenz 2005; Zie verder Lijphart 1999; Anckar & Karvonen 2002.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

resultaten leiden en maar beperkt met elkaar samenhangen. Zelf deed zij nog een poging om een model te ontwikkelen dat rekening houdt met de verschillende sterke en zwakke punten van voorgaande modellen.⁴³ Alle empirische literatuur over constitutionele wijzigingen overziend, komen Ginsburg en Melton in 2015 echter tot de conclusie dat de focus op het institutionele aspect van grondwetswijzigingen daarin te groot was en de analyses te weinig zekere of betrouwbare informatie opleveren. De modellen correleren slecht en de resultaten zouden niet valide kunnen zijn. Zij hebben daarom voorgesteld om de focus te verplaatsen naar een meer contextuele benadering en om meer rekening te houden met de constitutionele amenderingscultuur.⁴⁴ Vanaf deze publicatie is de focus op dit interessante onderzoeksterrein inderdaad verschoven.⁴⁵

Tsebelis heeft recent echter aangetoond dat de moeilijkheidsgraad van een wijzigingsprocedure wel degelijk gezien kan worden als een voldoende maar niet noodzakelijke voorwaarde voor een laag wijzigingsgemiddelde.⁴⁶ Daarmee bevestigt hij dat de empirische bestudering van dit soort procedures, zoals gestart door Lutz, inzichten kunnen opleveren. Daarom zullen we – weliswaar met enkele bijkomende methodologische kanttekeningen – teruggrijpen op de methode van Lutz en zijn internationale data. We gaan ook nader in op de methode van Tsebelis, die hij omschrijft als een *veto players approach*. Hij gebruikt daarbij de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure en een kwalificatie van de mate waarin wijzigingen betekenisvol zijn om de relatie tussen de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure en het wijzigingsgemiddelde te verklaren.⁴⁷ Aangezien Lutz gewoonlijk als startpunt wordt genomen voor de methode voor dit soort studies en Tsebelis op dit moment de meest recente toevoeging heeft gedaan aan de methodiek,⁴⁸ zullen we in paragraaf 5 ingaan op hun resultaten en waar mogelijk gebruikmaken van hun methoden voor het (nader) analyseren van de door ons verzamelde data voor Nederland.

3.2 *Internationale data*

Lutz kon Nederland niet meenemen in zijn onderzoek, omdat hij onvoldoende betrouwbare informatie tot zijn beschikking had over het aantal en soort wijzigingen in Nederland.⁴⁹ Het is daardoor niet mogelijk om de door ons verzamelde en geanalyseerde data te vergelijken met zijn data en resultaten. We kunnen echter wel proberen om zijn methode

43 Lorenz 2005.

44 Ginsburg & Melton 2015.

45 Tsebelis 2022, p. 281.

46 Tsebelis 2022, p. 280-299.

47 Tsebelis 2022, p. 282.

48 Ginsburg & Melton 2015, p. 694; Tsebelis 2022.

49 Lutz 1994, p. 369, noot 5.

toe te passen en om – tot op zekere hoogte – onze data voor Nederland te vergelijken met zijn internationale data. Daarom volgt hieronder kort een overzicht van zijn resultaten, die daarna met de Nederlandse data wordt vergeleken.

De methode die Lutz gebruikt om de *gemiddelde wijzigingsgraad* te berekenen deelt het aantal keren dat de Grondwet is gewijzigd (*'times amended'*) door het aantal jaar dat de betreffende grondwet bestaat.⁵⁰ Voor Nederland, dat niet werd opgenomen in het onderzoek van Lutz, zou dit betekenen dat rekening wordt gehouden met het aantal wijzigingswetten, niet met het totaal aantal gewijzigde artikelen. Uit die berekening volgt dan het gemiddeld aantal wijzigingen per jaar. In het onderzoek van Lutz hebben de internationaal met elkaar vergeleken grondwetten een gemiddelde wijzigingsgraad van 2,54.⁵¹ Oftewel, gemiddeld genomen worden er per jaar 2,54 wijzigingen aangenomen per grondwet.

Voor de berekening van de *moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure* deelt Lutz het wijzigingsproces op in twee fasen: de beginfase (*initiation*) en de fase van goedkeuring (*approval*).⁵² Hij wijst de verschillende door de grondwetswijzigingsprocedure voorgescreven acties in die twee fasen een score toe, die opgeteld de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure opleveren.⁵³ De gemiddelde internationaal vergeleken moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure in het onderzoek van Lutz komt uit op een indexscore van 2,50.⁵⁴ België, dat een met Nederland vrij vergelijkbare grondwetswijzigingsprocedure heeft (twee lezingen, tussentijdse verkiezing en een tweederdemeerderheid in tweede lezing) kent Lutz een indexscore toe van 2,85 betreffende de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure. Aan de Verenigde Staten, geregeld voorzien van het predicaat *'The World's Most Difficult Constitution to Amend'*,⁵⁵ wordt de indexscore 5,10 toegekend, wat meteen ook het hoogste cijfer is van de 32 vergeleken landen.

Om iets meer context te geven, kunnen we nog aangeven dat Lorenz op basis van haar eigen onderzoek naar 39 grondwetten de Belgische Grondwet als het meest rigide rangschikt,⁵⁶ op de voet gevolgd door de VS en Bolivia en vervolgens Nederland. Zij komt tevens met een ranking gebaseerd op een combinatie van eigen onderzoek en de eerdere

50 Lutz 1994, p. 359.

51 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

52 Lutz 1994, p. 368, Table B-1.

53 Lutz 1994, p. 361-362.

54 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

55 Zie Albert 2022.

56 België heeft evenwel vanaf 1970 op basis van zes staats hervormingen fundamentele herzieningen doorgevoerd met betrekking tot zijn staatsstructuur, waarbij de Belgische eenheidsstaat werd omgevormd naar een federale staat met een steeds verdergaande uitbreiding van de bevoegdheden voor de deelstaten (de gemeenschappen en gewesten).

J. GOOSSENS EN K. HAEX

onderzoeken van Lutz en Lijphart, Anckar & Karvonen.⁵⁷ De hoogste constitutionele rigiditeit vinden we dan in de Verenigde Staten, gevolgd door Japan, Bolivia, Australië, Nederland en België.⁵⁸ Kortom, Nederland scoort in vergelijking met andere landen vrij hoog op het vlak van constitutionele rigiditeit, aldus Lorenz.

In het onderzoek van Tsebelis is ook data opgenomen over Nederland. Hij vergeleek alleen data van democratische landen, met een Polity Index cijfer van 6 of hoger, en dat tot 2013.⁵⁹ Dat zorgt ervoor dat hij een hele andere dataset gebruikt dan Lutz en Lorenz, waardoor zijn cijfers sterk afwijken. Zo was de *gemiddelde wijzigingsgraad* van zijn internationale vergelijking 0,28 wijzigingen per jaar.⁶⁰ Uit de bijlagen van zijn onderzoek blijkt dat Tsebelis voor Nederland 92 democratische jaren rekent – wellicht van 1921 tot 2013 – waarin hij 19 wijzigingen telt.⁶¹ Daardoor komt hij voor Nederland uit op een gemiddelde wijzigingsgraad van 0,207. Dat is lager dan zijn gemiddelde op basis van internationale vergelijking. Hoe Tsebelis tot 92 democratische jaren komt voor Nederland is echter niet duidelijk. Bovendien is het onduidelijk hoe hij tot 19 wijzigingen in die 92 jaren komt. Daardoor is zijn data moeilijk te vergelijken met data uit eerdere onderzoeken, of met onze eigen data.

Ook Tsebelis heeft een eigen methode ontwikkeld om de *moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure* te berekenen.⁶² Daarbij houdt hij rekening met de benodigde meerderheid om een wijziging goed te keuren en het aantal keer stemmen,⁶³ het verschil in samenstelling van verschillende parlementaire kamers die een stem in het proces hebben en eventuele aanvullende regels.⁶⁴ De gemiddelde moeilijkheidsgraad bij Tsebelis is 0,88.⁶⁵ Hij concludeert dat Nederland, vergeleken met andere landen die een grondwet hebben die meer dan 100 jaar bestaat, een lage constitutionele rigiditeit heeft, omdat de moeilijkheidsgraad onder de 0,9 ligt, net als België, Luxemburg, Noorwegen, Nieuw-Zeeland en Groot-Brittannië en in tegenstelling tot de VS, Canada en Oostenrijk die een rigiditeit hebben van meer dan 1,1.⁶⁶ Met andere woorden, in vergelijking met andere landen met een oude grondwet, kent de Nederlandse Grondwet volgens Tsebelis een minder moeilijke grond-

57 Lutz 1994, Lijphart 1999, Anckar & Karvonen 2002 en Lorenz 2005.

58 Lorenz 2005, p. 358-359 (raadpleeg in de tabel de twee kolommen helemaal rechts met als opschrift 'Imputed factor').

59 Tsebelis 2022, p. 289.

60 Tsebelis 2022, p. 289.

61 Tsebelis 2022, bijlagen, <https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?fileId=4097438&version=1.0>.

62 Tsebelis 2022, p. 286-292.

63 Tsebelis 2022, p. 287.

64 Tsebelis 2022, p. 288.

65 Tsebelis 2022, p. 289.

66 Tsebelis 2022, p. 294.

wetswijzigingsprocedure. Helaas leent de analyse van Tsebelis er zich wederom niet toe om dit goed te controleren, omdat niet duidelijk wordt hoe laag de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure en als resultaat daarvan de constitutionele rigiditeit voor Nederland dan precies is.

4 NATIONALE KWANTITATIEVE ANALYSE

4.1 *Data grondwetswijzigingen Nederland*

Op basis van het wijzigingenoverzicht van de Grondwet,⁶⁷ komen we tot de conclusie dat de Nederlandse Grondwet sinds 1814 in totaal 142 maal gewijzigd is.⁶⁸ Het gaat daarbij om het aantal wijzigingswetten dat succesvol de gehele wijzigingsprocedure is doorgekomen, nog afgezien van het aantal artikelen dat per wijzigingswet is gewijzigd (die analyse volgt later).⁶⁹ Van Gennip telt in de periode van 1848 tot 2021 in totaal 122 van dit soort wijzigingen.⁷⁰ Dat is ook ons resultaat voor die periode, als we de wijzigingen van 1848 meetellen. Onze resultaten zijn ook in overeenstemming met die van Passchier. Hij stelde dat de Grondwet 23 keer veranderd is.⁷¹ Daar komen wij ook op uit wanneer we de jaren tellen waarin wijzigingswetten in tweede lezing zijn aangenomen. Van 1814 tot 2017 zijn er 23 jaren waarin wijzigingswetten zijn goedgekeurd. De verspreiding van de verschillende wijzigingswetten door de jaren heen is te zien in Figuur 2, waarbij 1983 overduidelijk het grootste aantal wijzigingswetten kende. In deze grafiek hebben we, ten behoeve van de overzichtelijkheid, op de x-as alleen de jaren opgenomen waarin werkelijk wijzigingswetten in tweede lezing zijn aangenomen.⁷²

67 'Grondwet. Overzicht van wijzigingen voor de regeling', wetten.overheid.nl.

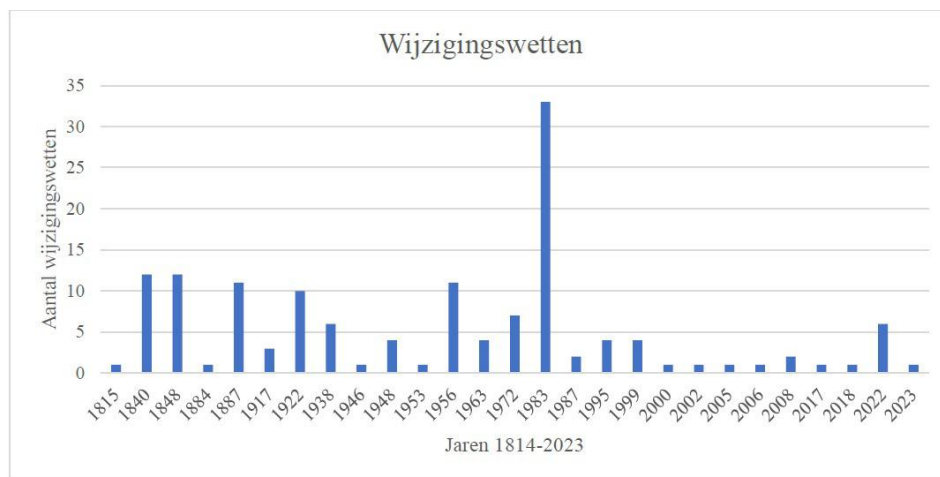
68 Zie de Bijlage voor het overzicht.

69 Zoals hierboven bepleit, tellen we ook de Grondwet van 1815 als succesvolle afronding van de wijzigingsprocedure, ondanks de ongeregelheden in die procedure.

70 Van Gennip 2021, p. 232.

71 Passchier 2017, p. 8.

72 Een overzicht van gedetailleerde data is te vinden in Bijlage 2.

Figuur 2 Aantal wijzigingswetten aangenomen in de jaren 1814-2023

Om een beeld te krijgen van de inhoud en omvang van de verschillende wijzigingswetten hebben we een database gemaakt met daarin scans en digitale versies van de publicaties van het Staatsblad waarin deze wijzigingen officieel gepubliceerd zijn.⁷³ Als we de methode van Lutz voor het berekenen van de gemiddelde wijzigingsgraad gebruiken, zou dat voor Nederland betekenen dat de 142 succesvol afgeronde wijzigingsprocedures gedeeld moeten worden door de 209 jaar dat de Grondwet bestaat. Dat komt neer op een afgeronde *gemiddelde wijzigingsgraad* van 0,68.⁷⁴

Het is echter de vraag of de op deze manier berekende gemiddelde wijzigingsgraad een betrouwbare weergave is van de mate waarin de Grondwet door de jaren heen effectief is veranderd. Het kan namelijk per wijzigingswet verschillen hoeveel artikelen worden ingevoerd of gewijzigd. Om daar meer inzicht in te krijgen, hebben we per wijzigingswet geteld hoeveel artikelen daarin gewijzigd zijn.

73 Geïnteresseerden kunnen het document opvragen bij de auteurs van dit hoofdstuk. Van de publicaties waarin in additionele artikelen lange wetteksten worden aangepast, hebben we alleen de pagina's opgenomen die aangeven welk additioneel artikel aangepast wordt. Daardoor ontbreken bij deze scans dus enkele pagina's. Er ontbreken ook vier Staatsbladpublicaties in dit overzicht. De vier wijzigingswetten van 1948 zijn wel in het Staatsblad gepubliceerd (*Stb.* 1948, I 410; *Stb.* 1948 I 411; *Stb.* 1948, I 412; *Stb.* 1948, I 413), maar deze publicaties konden we niet terugvinden; zowel online als in de voor ons beschikbare gedrukte versie van het Staatsblad van 1948 ontbreken deze publicaties. We hebben deze wijzigingswetten weliswaar geanalyseerd op basis van de ontwerpen van wet, die wel online beschikbaar zijn (*Kamerstukken II* 1947/48, 907, nr. 2; *Kamerstukken II* 1947/48, 907, nr. 3; *Kamerstukken II* 1947/48, 907, nr. 4; *Kamerstukken II* 1947/48, 907, nr. 5). Het overzicht bevat ook de eerste pagina's van de publicaties van nieuwe doorlopende teksten van de Grondwet – voor zover beschikbaar – zoals die na de wijzigingen gepubliceerd worden.

74 $142/209 = 0,67942584$.

Wijzigingswetten geven op verschillende manieren aan wat er gewijzigd wordt. Het duidelijkst zijn de gevallen waarin een artikel wordt toegevoegd of verwijderd. Een toevoeging die gepaard gaat met de verwijdering van een artikel hebben we als één gewijzigd artikel geteld. Er zijn ook gevallen waarin een artikel blijft bestaan, maar er wijzigingen in de tekst van dat artikel worden doorgevoerd. Het verschilt per wijzigingswet hoe dit wordt omschreven. Soms staat duidelijk aangegeven dat onderdelen van een artikel worden weggehaald, dat onderdelen aan artikelen worden toegevoegd, of dat de tekst van een artikel volledig gewijzigd wordt. Die gevallen hebben we steeds geteld als één gewijzigd artikel. Ook als er meerdere veranderingen in één artikel werden geïdentificeerd, hebben we die als één gewijzigd artikel geteld, omdat we kijken naar het totaal aantal aangepaste artikelen. Het enkel verplaatsen van een artikel hebben we niet als wijziging geteld. Als een artikel echter werd verplaatst én gewijzigd, of ter vervanging van een ander artikel werd gepresenteerd, dan hebben we dat wel als wijziging geteld. Wanneer één artikel werd vervangen door twee artikelen, hebben we ervoor geopteerd om dit te tellen als twee gewijzigde artikelen. Als twee artikelen werden vervangen door één artikel, hebben we dat eveneens geteld als twee gewijzigde artikelen.

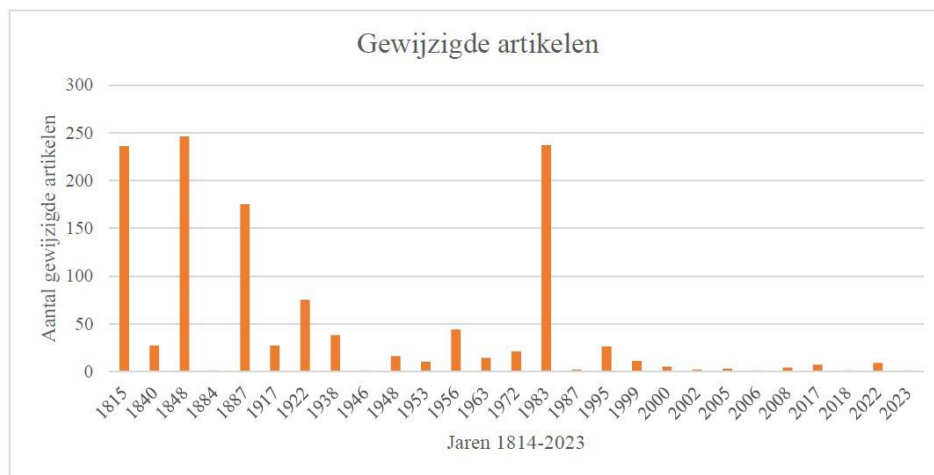
Bij de herzieningen in 1815 en 1983 hebben we gedeeltelijk anders moeten tellen door de manier waarop die wijzigingswetten zijn vormgegeven. We hebben de afkondiging van de Grondwet in 1815 geteld als één wijzigingswet. Hierbij is niet eenduidig te bepalen welke artikelen destijds op welke manieren zijn gewijzigd. We hebben de wijzigingen in 1815 op basis van tekstvergelijking geanalyseerd door te kijken op welke punten de teksten van de Grondwet van respectievelijk 1814 en 1815 verschillen en overeenkomen. Op basis van die vergelijking komen we tot de conclusie dat slechts één artikel volledig hetzelfde is gebleven, afgezien van het artikelnummer: artikel 52 (1814) werd artikel 77 (1815), maar bleef: “De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk”. Aangezien de Grondwet van 1815 in totaal 237 artikelen kent en de Grondwet van 1814 in totaal 146 artikelen, waarvan één artikel dus niet is gewijzigd, komen we – gelijk aan de manier waarop we vervangingen in andere wijzigingswetten hebben geteld – op een totaal van 236 gewijzigde artikelen in 1815.

In de meeste wijzigingswetten staat aangegeven welke nieuwe artikelen welke oude artikelen vervangen. In 1983 zijn de wijzigingswetten echter anders vormgegeven. In de toen gekozen systematiek zijn eerst alle nieuwe of gewijzigde artikelen gepresenteerd, waarna middels één artikel een aantal oude artikelen uit de Grondwet is verwijderd. Aangezien de wijzigingswetten per thema zijn gesorteerd, hebben we de nieuwe artikelen geteld als vervangingen van de artikelen die in het laatste artikel worden verwijderd. Die telling is verlopen volgens dezelfde methode als hierboven beschreven.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

Op basis van de telling zoals hierboven besproken, komen we uit op een totaal van 1240 gewijzigde artikelen.⁷⁵ De verspreiding van het aantal gewijzigde artikelen per jaar is te zien in Figuur 3, met duidelijke uitschieters in de jaren 1815, 1848, 1887 en 1983. In Bijlage 1 is ook een grafiek opgenomen waarin het aantal wijzigingswetten per jaar én het aantal gewijzigde artikelen per jaar naast elkaar worden weergegeven.

Figuur 3 Aantal gewijzigde artikelen in de jaren 1814-2023



Als we de *gemiddelde wijzigingsgraad* volgens de methode van Lutz zouden berekenen op basis van het aantal gewijzigde artikelen, in plaats van het aantal wijzigingswetten, dan komt dat neer op een afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad van 5,93 gewijzigde artikelen per jaar.⁷⁶ Hoe dit zich verhoudt tot de internationale context is voor nu niet na te gaan, omdat Lutz Nederland niet heeft opgenomen in zijn onderzoek en de meeste internationale onderzoeken uit lijken te gaan van het aantal wijzigingswetten en niet het concrete aantal gewijzigde artikelen.⁷⁷ In de Amerikaanse Grondwet zijn in elk geval bijvoorbeeld slechts 27 *amendments* toegevoegd in de voorbije 234 jaar. Dat is een wereld van verschil.

Naast de gemiddelde wijzigingsgraad hebben zowel Lutz als Tsebelis, zoals hierboven beschreven, ook de *moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure* berekend en internationaal vergeleken. Hoewel Lutz Nederland niet in zijn onderzoek heeft betrokken en hij niet geheel duidelijk maakt hoe zijn berekening precies gedaan moet worden, komen wij tot de

⁷⁵ Hierbij beseffen we dat ook op een andere manier geteld kan worden. Dat is de reden waarom we uitgebreid stilstaan bij hoe we geteld hebben.

⁷⁶ $1240/209 = 5,93301435$.

⁷⁷ Zie bijv. Tsebelis 2022; Passchier 2017, p. 8; Lutz 1994.

conclusie dat zijn methode toegepast op Nederland uit zou komen op een moeilijkheidsgraad van 2,60 of 3,10.⁷⁸ Het verschil is afhankelijk van de vraag of de tussentijdse verkiezing die plaatsvindt na de goedkeuring en bekenmaking van de verklaringswet in Nederland mee zou moeten worden genomen in de berekening (3,10), of niet (2,60). Door de manier waarop de tabel van Lutz is opgesteld, lijkt Lutz te suggereren dat deze niet meegegenomen dient te worden. Deze verkiezing zit voor Nederland immers tussen de initiatie- en goedkeuringsfase in, terwijl Lutz slechts twee kolommen opnam voor beide fasen waarin telkens tussentijdse verkiezing staat opgenomen. Het feit dat Lutz echter vier verschillende mee te wegen acties heeft opgenomen over tussentijdse verkiezingen,⁷⁹ lijkt op zijn minst te suggereren dat hij dit wel als verzwarende factor ziet.

Het is echter onduidelijk hoe accuraat de berekening van Lutz is. Lutz heeft in zijn onderzoek bijvoorbeeld de Belgische Grondwet meegenomen. De wijzigingsprocedure uit artikel 195 van de Belgische Grondwet is zeer vergelijkbaar met de wijzigingsprocedure uit artikel 137 van de Nederlandse Grondwet. Wij zouden daarom verwachten dat de moeilijkheidsgraad dezelfde zou zijn. Toch komt Lutz voor de procedure uit artikel 195 van de Belgische Grondwet uit op een moeilijkheidsgraad van 2,85. Hoe hij hiertoe komt is onduidelijk.

Zoals in bovenstaande paragraaf al werd besproken, komt Tsebelis uit op een moeilijkheidsgraad van onder de 0,9 voor Nederland, zonder dat duidelijk wordt wat de precieze moeilijkheidsgraad is en zonder dat hij inzicht geeft in hoe de berekening plaatsvindt. Daardoor is het ons eveneens niet gelukt om zijn berekening voor Nederland op basis van een eigen analyse te reconstrueren. Het is desondanks wel duidelijk dat de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure in Nederland niet beduidend hoger lijkt te zijn dan internationaal gezien gemiddeld gangbaar is.

4.2 *Internationale analyse grondwetswijzigingen Nederland*

Zoals hierboven beschreven, is de internationaal vergeleken afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad bij Lutz 2,54,⁸⁰ terwijl de afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad op basis van wijzigingswetten voor Nederland, door ons berekend volgens de methode van Lutz,⁸¹ 0,68

78 De moeilijkheidsgraad van 2,60 is een combinatie tussen de volgende acties in Table B-1: 14 (met een waarde van 1) en 56 (met een waarde van 1,60). De moeilijkheidsgraad van 3,10 is een combinatie tussen de volgende acties in Table B-1: 14 (met een waarde van 1), 23 of 59 (beide met een waarde van 0,50) en 56 (met een waarde van 1,60).

79 Lutz 1994, p. 368, Table B-1, Action 13, 23, 48 en 59.

80 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

81 Lutz 1994, p. 359.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

is voor de periode 1814-2023.⁸² Dat suggereert dat Nederland een relatief lage gemiddelde wijzigingsgraad heeft. Dit zou echter een enigszins vertekend beeld kunnen geven, aangezien de data van Lutz maar tot 1992 gaan. De Nederlandse afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad over de periode 1814-1992 was echter nagenoeg hetzelfde, namelijk 0,67, als de door ons berekende wijzigingsgraad over de periode 1814-2023.⁸³

Hierboven hebben we al gesteld dat een vergelijking met het onderzoek van Tsebelis voor ons niet mogelijk bleek, omdat zijn analyse en gebruikte data niet te reproduceren bleken te zijn. Uit Tsebelis' eigen berekeningen blijkt ook dat de gemiddelde wijzigingsgraad voor Nederland lager is dan het internationale gemiddelde. Het gaat dan om een gemiddelde van 0,207 voor Nederland en 0,28 internationaal.⁸⁴ Het verschil is in deze berekening dus beduidend kleiner dan in het onderzoek van Lutz.

Als we de gemiddelde wijzigingsgraad volgens de methode van Lutz echter zouden berekenen op basis van het aantal gewijzigde artikelen in plaats van op basis van het aantal wijzigingswetten, zoals we hierboven deden, komt er aan ander beeld naar voren. Die afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad komt dan immers neer op 5,93 gewijzigde artikelen per jaar.⁸⁵ Dit is niet onmiddellijk te vergelijken met de bij Lutz en Tsebelis beschikbare cijfers en gemiddeldes. Het nuanceert echter wel de berekening van het gemiddelde op basis van wijzigingswetten. Bovendien roept het de vraag op of het met een gemiddelde op basis van het aantal gewijzigde artikelen wel terecht is om te stellen dat de Nederlandse Grondwet moeilijk te veranderen is. Het gaat immers om een grondwet waarin jaarlijks gemiddeld bijna 6 artikelen worden gewijzigd. Ter vergelijking: de Amerikaanse Grondwet is in de voorbije 234 jaar slechts 27 keer gewijzigd door de toevoeging van 27 *amendments*. Daar gaat het gemiddeld dus om maar 1 artikel in iets meer dan 8,5 jaar.

Zoals hierboven uiteengezet, kwamen we – ondanks de onzekerheden – voor de Nederlandse grondwetswijzigingsprocedure uit op een *moeilijkheidsgraad* van 2,60 of van 3,10 met de methode van Lutz.⁸⁶ Dat is 0,10 of 0,60 hoger dan het gemiddelde van 2,50 in het onderzoek van Lutz.⁸⁷ Zeker in vergelijking met enkele hoge uitschieters, zoals Australië (4,65), Zwitserland (4,75) en de Verenigde Staten (5,10),⁸⁸ is dit een relatief kleine afwijking van het gemiddelde.

82 $142/209 = 0,67942584$.

83 $119 \text{ wijzigingen} / 178 \text{ jaar} = 0,67$.

84 Tsebelis 2022, bijlagen, <https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?fileId=4097438&version=1.0>; Tsebelis 2022, p. 289.

85 $1240/209 = 5,93301435$.

86 Zie de berekening in voetnoot 78.

87 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

88 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

Het is in dit opzicht interessant te herhalen dat Tsebelis in zijn onderzoek concludeerde dat de Nederlandse Grondwet relatief flexibel is vergeleken met andere landen die een grondwet hebben die meer dan honderd jaar bestaat. De constitutionele rigiditeit op basis van de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure heeft in Nederland immers een waarde onder de 0,9, wat lager is dan de VS, Canada en Oostenrijk, die een moeilijkheidsgraad hebben van meer dan 1,1.⁸⁹ Desalniettemin is het niet duidelijk wat de aanduiding ‘onder de 0,9’ concreet betekent (a fortiori aangezien de berekeningsmethode niet te controleren blijkt), hoewel het hoogstwaarschijnlijk wel betekent dat de waarde voor Nederland onder het internationale gemiddelde van 0,88 in zijn onderzoek ligt.⁹⁰ Relatief gezien is de Nederlandse Grondwet volgens Tsebelis dus niet al te moeilijk te wijzigen, of ligt de rigiditeit van onze Grondwet in ieder geval niet hoger dan het internationale gemiddelde.

Ook hier kan de conclusie dus zijn dat de veelgehoorde stelling dat de Grondwet rigide en moeilijk te veranderen is wegens de verzwaarde wijzigingsprocedure minstens met voorzichtigheid moet bekeken worden. Hoewel de data over de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure onzeker zijn – en de vergelijking voor Nederland met de internationale resultaten daardoor ook – lijken de internationale cijfers te suggereren dat de procedure, in ieder geval op papier, niet per se zwaarder is dan die van andere landen.

4.3 *Inhoudelijke kwalificatie grondwetswijzigingen Nederland*

Een volgende belangrijke vraag is in hoeverre de 142 wijzigingswetten en 1240 gewijzigde artikelen ook wezenlijke veranderingen met zich hebben meegebracht. Levert iedere wijziging een van aard vergelijkbare verandering van de Grondwet op?

Om inzicht te krijgen in deze vraag hebben we de 142 wijzigingswetten inhoudelijk gekwalificeerd en onderverdeeld op basis van drie categorieën, namelijk institutionele wijzigingen, materiële wijzigingen en de invoering of schrapping van additionele artikelen. Het is nuttig vervolgonderzoek om niet alleen op het niveau van de wijzigingswetten maar ook op het niveau van alle 1240 gewijzigde artikelen te kwalificeren. Aangezien dit evenwel zeer arbeidsintensief werk is, valt dit buiten de omvang van het door ons verricht onderzoek voor deze bijdrage.

We zijn ons er verder van bewust dat de gehanteerde categorieën ‘institutioneel’ en ‘materieel’ veelal geen strikt te scheiden, binaire categorieën zijn, maar zich eerder bevinden op een glijdende schaal. Grondwetsbepalingen kunnen dan ook zowel institutionele als ma-

89 Tsebelis 2022, p. 294.

90 Tsebelis 2022, p. 289.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

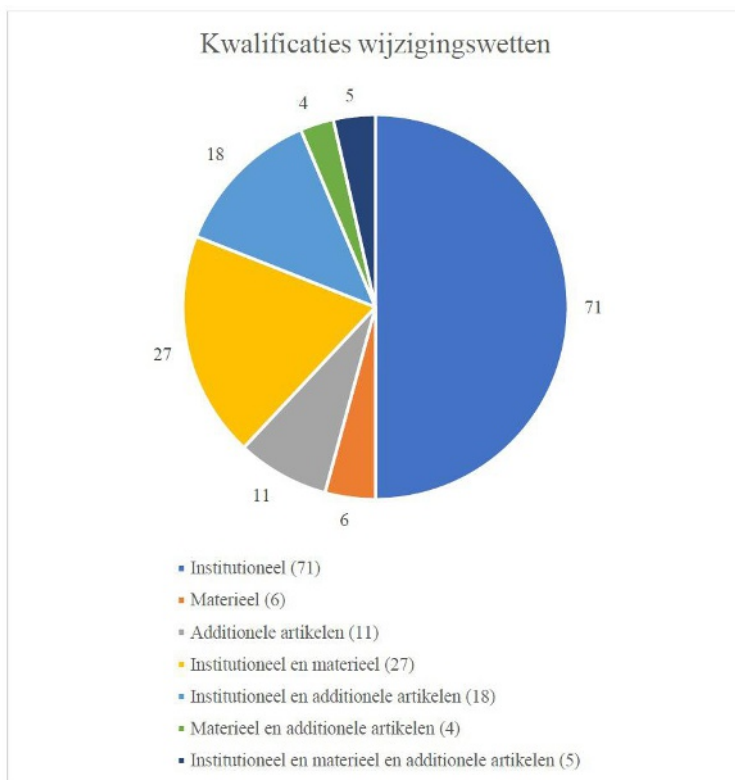
teriële aspecten bevatten; denk bijvoorbeeld aan bepalingen inzake het stemrecht. We beseffen dan ook dat categoriseren in dit geval ook een verlies aan nuance kan inhouden. Wijzigingswetten die duidelijk zowel materiële als institutionele wijzigingen bevatten, hebben we wel gekwalificeerd als ‘institutioneel en materieel’. Toch kan een dergelijke categorisering een eerste aanzet geven voor een beter inzicht in de aard van de 142 wijzigingswetten.

Ondanks het gebrek aan nuance dat onvermijdelijk gepaard gaat met van een grofmazige categorisering op wijzigingswetniveau hebben we zo goed als mogelijk een onderscheid proberen maken tussen beide categorieën op basis van volgende werkdefinities. Onder institutionele wijzigingen verstaan we voor dit hoofdstuk de wijzigingen die het bestaan en de werking van instituten en de institutionele verhoudingen raken.⁹¹ Onder materiële wijzigingen categoriseren we de wijzigingen die inhoudelijke rechten en plichten van de burger betreffen of op directe wijze van invloed zijn op de verhouding tussen overheid en burger. Onder wijzigingen in additionele artikelen hebben we die wijzigingen verstaan die de additionele artikelen, toegevoegd aan het eind van de Grondwet en vaak dienend als overgangsrecht, invoeren of schrappen.

Op basis van een handmatige bestudering (met telkens een bijkomende interne controle) van de 142 wijzigingswetten en de drie categorieën kwamen we tot zeven verschillende kwalificaties. Het gaat dan om de drie categorieën zoals hierboven beschreven en vier combinaties daartussen: wijzigingswetten die institutionele én materiële wijzigingen doorvoeren, wijzigingswetten die zowel institutionele of materiële wijzigingen doorvoeren als wijzigingen in additionele artikelen en tot slot wijzigingswetten die wijzigingen uit alle drie de categorieën doorvoeren. De verdeling is te zien in Figuur 4 en de cijfers kunnen op detailniveau geconsulteerd worden in Bijlage 2.

91 Wijzigingen ten aanzien van de instituties vergen vaak ook nadere uitwerking in institutionele wetten zoals de Kieswet.

Figuur 4 Kwalificaties wijzigingswetten 1814-2023



Gelet op deze categorisering zijn er 121 wijzigingswetten die – al dan niet in combinatie met andere materiële wijzigingen of wijzigingen betreffende additionele artikelen – institutionele wijzigingen betreffen (i.e. 85,21% van het totaal aantal wijzigingswetten).⁹² Daarnaast zijn er 38 wijzigingswetten die – naast mogelijke institutionele of materiële wijzigingen – additionele artikelen invoeren of afschaffen (i.e. 26,76%).⁹³ Ten slotte zijn er 42 wijzigingswetten die – al dan niet in combinatie met institutionele wijzigingen of wijzigingen betreffende additionele artikelen – materiële wijzigingen doorvoeren. Dat is 29,58% van het totaal aantal wijzigingswetten.⁹⁴ Dat betekent dat de afgeronde gemiddelde wijzigingsgraad betreffende materiële wijzigingen in de Grondwet slechts 0,20 wijzigingswetten per jaar betreft.⁹⁵ Oftewel, op basis van deze cijfers kan men in Nederland één wijzi-

92 $121/142 \times 100 = 85,21$.

93 $38/142 \times 100 = 26,76$.

94 $42/142 \times 100 = 29,58$.

95 $42/209 = 0,20095694$.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

gingswet met materiële veranderingen per vijf jaar verwachten. Wie weet kan deze lage gemiddelde materiële wijzigingsgraad een gedeeltelijke verklaring zijn voor de vaak geuite stelling dat de Nederlandse Grondwet rigide is. Er worden immers relatief gezien niet al te veel materiële wijzigingen doorgevoerd, terwijl het juist materiële wijzigingen zijn die niet louter instituties betreffen maar betrekking hebben op inhoudelijke rechten en plichten van de burger of op directe wijze van invloed zijn op de verhouding tussen overheid en burger.

4.4 *Kwalificatie van de recente grondwetswijzigingen in Nederland*

Ten slotte zullen we beknopt stilstaan bij de kwalificatie van de zeven meest recente grondwetswijzigingen, om beter inzicht te geven in enerzijds onze bovenvermelde manier van kwalificeren en anderzijds de aard van de wijzigingen die centraal staan in dit boek. We bespreken de wijzigingen in de volgorde waarin de wijzigingswetten zijn gepubliceerd in het Staatsblad.

De invoering van een kiescollege voor niet-ingezeten Nederlanders voor de verkiezing van de Eerste Kamer hebben we gekwalificeerd als één van de wijzigingswetten waarin alle drie de categorieën in terugkomen.⁹⁶ Primair gaat het om een institutionele wijziging, omdat met het tweede artikel een nieuw instituut – namelijk het kiescollege – in het leven wordt geroepen. Dit raakt echter ook het kiesrecht, zodat dit ook een materiële wijziging betreft. De wijziging heeft immers betrekking op de uitoefening van het kiesrecht voor niet-ingezeten Nederlanders voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Het derde artikel regelt verder de invoering van een additioneel artikel met overgangsrecht.

Het recht op een eerlijk proces werd al (gedeeltelijk) beschermd door artikel 6 EVRM, artikel 14 IVBPR en artikelen 47-50 van het EU-Grondrechtenhandvest.⁹⁷ Het opnemen ervan in artikel 17, eerste lid, Grondwet is niettemin gepresenteerd en gewaardeerd als een aanvulling op die artikelen, mede doordat dit nieuwe lid algemener geformuleerd en algemener van toepassing is dan artikel 6 EVRM en de artikelen uit het Handvest.⁹⁸ Omdat hiermee inhoudelijk een ‘nieuw’ grondrecht is geïntroduceerd in de Nederlandse grondrechtencatalogus, hebben we deze wijziging gekwalificeerd als een materiële wijziging. De wijzigingswet voert verder geen additioneel artikel in.⁹⁹

96 *Stb.* 2022, 316.

97 *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 3.

98 *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 3; Van den Eijnden & Van Sasse van Ysselt 2017, p. 120-127.

99 *Stb.* 2022, 331.

Al voordat de algemene bepaling werd ingevoerd,¹⁰⁰ was er discussie over de vorm en verwachte impact van die bepaling.¹⁰¹ De nog steeds heersende onduidelijkheid en discussie omtrent de mate waarin deze bepaling louter vastlegt wat we allang weten of wel degelijk van meer dan symbolische betekenis is – zeker in de toekomst bij een mogelijke aanpassing of schrapping van het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet –, maakt deze wijziging vrij lastig te kwalificeren. Duidelijk is in ieder geval dat de wijzigingswet geen additionele artikelen invoegt of schrapt.¹⁰² Gaat het hier dan om een institutionele wijziging, over – kort gezegd – de inrichting van de Nederlandse rechtsstaat, of gaat het om een materiële wijziging en dus over een wijziging die op directe wijze de rechtspositie van de burger of diens verhouding met de overheid betreft? De drie elementen van dit artikel – de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat, die laatste twee samengebracht tot ‘de democratische rechtsstaat’ – kunnen zeker invloed hebben op de rechtspositie van de burger en diens verhouding met de overheid. Het lijkt er echter niet op dat deze algemene bepaling (nieuwe) rechten of plichten voor de burger in het leven roept. Sterker nog, de boodschap van het artikel is dat het aan *de Grondwet* is om de grondrechten en de democratische rechtsstaat te *waarborgen*.¹⁰³ Een effectieve waarborging vergt evenwel grondwettelijke kaders voor de werking van verschillende instituten, zoals primair de grondwetgever, maar ook de Raad van State als adviseur over toekomstige (grond)wetgeving, de Eerste Kamer als (mede)bewaker van de Grondwet tijdens het wetgevingsproces, en de rechtspraak. Daarom hebben we deze wijziging – na enig wikken en wegen – gekwalificeerd als een institutionele wijziging.

De volgende wijzigingswet betreft enkel het afschaffen van de eerste twee additionele artikelen, omdat deze uitgewerkt waren.¹⁰⁴ Uiteraard hebben we deze wet dan ook als zodanig gekwalificeerd.¹⁰⁵

De modernisering en uitbreiding van artikel 13 Grondwet naar het telecommunicatiegeheim hebben we gekwalificeerd als een materiële wijziging. Dit grondrecht is immers aangepast,¹⁰⁶ wat neerkomt op wijzigingen in de (grond)rechten van burgers. Met deze wijziging is vooral geprobeerd het grondrecht in lijn te brengen met de internationale en Europese evenknieën, terwijl het hetzelfde doel blijft dienen, maar dan op techniekneutrale wijze.¹⁰⁷ In de praktijk verandert er dus waarschijnlijk niet veel in het fundamentele recht waar de burger een beroep op kan doen, maar doordat de internationale en Europe-

100 *Stb.* 2022, 332.

101 Adams & Leenknecht 2015, p. 212.

102 *Stb.* 2022, 332.

103 Zie Hirsch Ballin 2017.

104 *Stb.* 2022, 333.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

se praktijk nu terug te lezen is in het Nederlandse grondrecht, is er in onze kwalificatie sprake van een materiële wijziging van de Grondwet.

Onder het oude artikel 137 Grondwet ontstond er geregeld discussie over de precieze procedurele grenzen van de wijzigingsprocedure.¹⁰⁸ Door de wijzigingswet wordt de verplichting tot tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer na aanneming van de verklaringenwet geschrapt.¹⁰⁵ Bovendien is een ‘valbijl’ ingevoerd en vervallen voorstellen nu van rechtswege wanneer de Tweede Kamer gekozen na de bekendmaking van de verklaringenwet geen besluit neemt over het voorstel in tweede lezing. Artikel 137 en de recente wijziging regelen een procedure en dus de werking van instituten. Daarin hebben wij deze wijziging als institutionele wijziging gekwalificeerd. Ook wordt er een additioneel artikel als overgangsrecht toegevoegd aan de Grondwet.¹⁰⁶

De meest recente wijziging van de Grondwet betreft het toevoegen van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond aan artikel 1 Grondwet.¹⁰⁷ Door deze toevoegingen wijzigt dus, in ieder geval tekstueel in de Grondwet, een grondrecht van burgers. Daarom hebben we ook deze wijziging gekwalificeerd als materiële wijziging.

Het is opvallend dat de laatste zeven wijzigingen naast drie institutionele wijzigingen ook vier materiële wijzigingen betreffen, al dan niet met toevoeging van additionele artikelen en één afschaffing van additionele artikelen. Met sinds 1814 in totaal slechts 42 wijzigingswetten die tevens materiële wijzigingen betreffen, springen vier materiële wijzigingen in twee jaar (en eigenlijk bijna in hetzelfde jaar gelet op de initieel geplande stemming op 20 december 2022 in de Eerste Kamer van de wijziging van artikel 1 Grondwet) zeker in het oog. Wellicht kan dat deels een verklaring zijn waarom 2022 en 2023 zijn ervaren als belangrijke of op zijn minst interessante jaren wat betreft grondwetswijziging, hoewel het aantal wijzigingen in het licht van de analyses in dit hoofdstuk geen reden oplevert om verbaasd te zijn over de kwantiteit van de wijzigingen.

5 CONCLUSIE

Het centrale vraagstuk in dit hoofdstuk was de mate waarin de Nederlandse Grondwet als rigide of flexibel omschreven kan worden in het licht van de wijzigingsprocedure in artikel 137 Grondwet. Om die vraag te kunnen beantwoorden hebben we de Nederlandse gemiddelde wijzigingsgraad en de moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure verge-

¹⁰⁵ Breunese 2021, p. 120; Schutgens 2021, p. 199-200; *Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 3, p. 3.

¹⁰⁶ *Stb.* 2022, 335.

¹⁰⁷ *Stb.* 2023, 62.

leken met internationale data en analyses. Bovendien hebben we de verschillende wijzigingswetten gekwalificeerd als institutionele wijzigingen, materiële wijzigingen, de invoering of schrapping van additionele artikelen of een combinatie van deze categorieën om een beter beeld te krijgen van het soort wijzigingen en de impact van de wijzigingen die zijn doorgevoerd sinds 1814.

De Nederlandse gemiddelde wijzigingsgraad lijkt op het eerste gezicht internationaal gezien aan de relatief lage kant te zijn. Volgens de methode van Lutz komt de Nederlandse gemiddelde wijzigingsgraad met 142 wijzigingswetten in de voorbije 209 jaar uit op een waarde van 0,68, terwijl zijn (ondertussen weliswaar meer dan 30 jaar gedateerde) internationale gemiddelde een waarde van 2,54 heeft.¹⁰⁸ In het recente onderzoek van Tsebelis komt de Nederlandse gemiddelde wijzigingsgraad ook onder het gemiddelde uit, met respectievelijk een waarde van 0,207 voor Nederland en 0,28 internationaal.¹⁰⁹ Deze cijfers suggereren dat de Nederlandse Grondwet in de praktijk meer rigide en stabiel is of op zijn minst in elk geval – gekeken naar het aantal wijzigingswetten – minder gewijzigd wordt dan het internationale gemiddelde.

Andere data en analyses in dit hoofdstuk nuanceren dit beeld. Wanneer de Nederlandse gemiddelde wijzigingsgraad zou worden berekend op basis van het aantal gewijzigde artikelen, in totaal 1240 in het 209-jarig bestaan van de Grondwet, dan komt deze uit op een waarde van 5,93. Ter vergelijking: de Amerikaanse Grondwet telt op het vlak van formele grondwetwijziging slechts 27 toegevoegde artikelen in de voorbije 234 jaar.¹¹⁰ Hoewel een internationale vergelijking op basis van het aantal gewijzigde artikelen met de huidig beschikbare data niet mogelijk bleek, nuanceert deze uitkomst de gemiddelde wijzigingsgraad als die louter wordt berekend op basis van het aantal wijzigingswetten. Een Grondwet, bestaande uit 146 artikelen,¹¹¹ waarin – gemiddeld genomen – bijna zes artikelen per jaar wijzigen is amper als (sterk) rigide te bestempelen.

Vergeleken met de data van Lutz is de moeilijkheidsgraad van de Nederlandse wijzigingsprocedure enigszins hoger dan het internationale gemiddelde, al is het verschil niet zo groot als bij echter uitschieters zoals Australië, Zwitserland, Costa Rica en *last but not least* – met mogelijk ‘*The World’s Most Difficult Constitution to Amend*’¹¹² – de VS.¹¹³ Tsebelis

108 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

109 Tsebelis 2022, p. 289 en bijlagen, <https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?fileId=4097438&version=1.0>.

110 Andere vormen van constitutionele verandering dan formele grondwetwijzigingen, zoals rechterlijke interpretatie en rechtsvinding, spelen natuurlijk ook een belangrijke rol.

111 Dit is inclusief de momenteel geldende additionele artikelen.

112 Albert 2022.

113 Lutz 1994, p. 369, Table C-1.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

concludeert zelfs dat de moeilijkheidsgraad van de Nederlandse wijzigingsprocedure – ook in vergelijking met de andere Grondwetten van meer dan 100 jaar oud – lager is dan het gemiddelde.¹¹⁴ Gelet op deze resultaten valt de vaak geuite stellingname dat de Nederlandse Grondwet rigide is, dus te nuanceren. Internationaal gezien lijkt Nederland op het vlak van gemiddelde wijzigingsgraad en moeilijkheidsgraad van de wijzigingsprocedure immers geenszins uit de pas te lopen.

Uit onze eigen kwalificatie van de 142 wijzigingswetten bleek dat 42 daarvan (29,58%) ook materiële wijzigingen hebben doorgevoerd. Dat betekent dat de gemiddelde wijzigingsgraad voor wijzigingswetten die ook materiële wijzigingen doorvoeren een waarde heeft van 0,20: één materiële wijziging per vijf jaar dus. Dit zou de algemene aanname in Nederland dat de Grondwet rigide is, mogelijk op zijn minst gedeeltelijk kunnen verklaren. Ook zou het een verklaring kunnen zijn voor de inschatting dat de wijzigingswetten van 2022-2023 wel degelijk iets te betekenen hebben voor grondwetwijziging in Nederland: vier van de zeven wijzigingswetten betreffen immers ook materiële wijzigingen. In twee (en eigenlijk bijna één) jaar zijn we dus, gemiddeld constitutioneel gezien, op materieel vlak als het ware twintig jaar vooruitgesprongen! De vaak gehoorde aanname dat grondwetwijzigingen in Nederland eerder codificeren dan modificeren zou natuurlijk ook een andere verklaring kunnen zijn voor de perceptie van rigiditeit. In hoeverre die aanname juist is, vormt een interessante vraag voor vervolgonderzoek.

Kortom, de tot nu toe vaak geuite, doch niet met empirisch onderzoek onderbouwde stelling dat de Nederlandse Grondwet een ‘te rigide grondwet’ is,¹¹⁵ die ‘niet meer leeft’,¹¹⁶ ‘op slot zit’ en ‘een dode letter wordt’,¹¹⁷ blijkt op basis van ons empirisch onderzoek te kort door de bocht, zeker ook nu na de recente wijzigingen in 2022-2023. Hoewel de Grondwet, internationaal vergeleken, zeker niet als zeer flexibel is te bestempelen, wordt zij door de band genomen ook niet als meer rigide beschouwd dan het internationaal gemiddelde. De algemene ervaring kan anders zijn, maar de internationale data – zeker aangevuld met onze telling van maar liefst 1240 gewijzigde artikelen – schetst een genuanceerd beeld: de rigiditeit van de Nederlandse Grondwet is internationaal gezien niet meer dan gemiddeld.

114 Tsebelis 2022, p. 294.

115 Landman, Goossens & Nehmelman 2018. Zo ziet men maar dat bijkomend academisch onderzoek en een open blik tot nieuwe inzichten kunnen leiden.

116 Scholten 2015.

117 De Boer e.a. 2014.

LITERATUURLIJST

Adams & Leenknecht 2015

M. Adams & G.J. Leenknecht, ‘Artikel nul’: een algemene bepaling over rechtsstaat, democratie en grondrechten in de Grondwet?, *AA* 2015, afl. 3, 207-214.

Albert 2018

R. Albert, ‘Constitutional Amendment and Dismemberment’, *The Yale Journal of International Law* (43) 2018, afl. 1, p. 1-84.

Albert 2019

R. Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Albert 2022

R. Albert, ‘The World’s Most Difficult Constitution to Amend?’, *California Law Review* (vol. 110) 2022, 2005-2022.

Albert, Contiades & Fotiadou 2017

R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (red.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Oxford: Hart Publishing 2017.

Anckar & Karvonen 2002

D. Anckar & L. Karvonen, ‘Constitutional Amendment Methods in the Democracies of the World’ (artikel voor the XIIIth Nordic Political Science Congress in Aalborg, Denemarken, 15-17 augustus 2002) 2002.

Baas e.a., in: *Lexplicatie Grondwet*

A. Baas, A.J. Berends, H.A.J. Gierveld, J.A. Raukema, W.M. Weeber & A. van Zoest, ‘Inleiding’, in: A. Baas, A.J. Berends, H.A.J. Gierveld, J.A. Raukema, W.M. Weeber & A. van Zoest (red.), *Lexplicatie Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Barkhuysen e.a. 2009

T. Barkhuysen, A.L. Dimitrova, M.L. van Emmerik, J.H. Gerards, H.M. Griffioen, M.M. Groothuis & W.J.M. Voermans, *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

Beukers, De Witte & Kilpatrick 2017

T. Beukers, B. de Witte & C. Kilpatrick (red.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

De Boer e.a. 2014

M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, 'De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

Breunese 2021

H.M.B. Breunese, 'Wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure', *TvCR* (12) 2021, afl. 2, 118-130.

Broeksteeg, in: *T&C Grondwet*

J.L.W. Broeksteeg, 'Additionele Artikelen. Inleidende Opmerkingen', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten & H.G. Hoogers (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Bryce 1901

J. Bryce, 'Flexible and Rigid Constitutions', in: J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence. Volume I*, Oxford: Clarendon Press 1901.

Bunschoten, in: *T&C Grondwet*

D.E. Bunschoten, 'Aanhef. Inleidende Opmerkingen', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten & H.G. Hoogers (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Collins & Ringhand 2013

P.M. Collins & L.A. Ringhand, *Supreme Court Confirmation Hearings and Constitutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.

Contiades & Fotiadou 2017

X. Contiades & A. Fotiadou, 'Amendment-Metrics. The Good, the Bad and the Frequently Amended Constitution', in: R. Albert, X. Contiades & A. Fotiadou (red.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Oxford: Hart Publishing 2017.

Contiades & Fotiadou 2020

X. Contiades & A. Fotiadou (red.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, London: Routledge 2020.

Efthymiou 2019

N.S. Efthymiou, 'De Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815', *TvCR* 2019, afl. 1, p. 24-50.

Van den Eijnden & Van Sasse van Ysselt 2017

P.M. van den Eijnden & P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Voorstellen voor een algemene bepaling en het recht op een eerlijk proces in de Grondwet', *TvCR* 2017, afl. 2, 114-127.

Van Gennip 2021

T.E.J.H. van Gennip, *De grondwetsherzieningsprocedure* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Gerards 2016

J.H. Gerards, 'The Irrelevance of the Netherlands Constitution, and the Impossibility of Changing It', *R.I.E.J.* (77) 2016, afl. 2, p. 207-233.

Ginsburg & Melton 2015

T. Ginsburg & J. Melton, 'Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty', *ICON* (13) 2015, afl. 3, p. 686-713.

Haan e.a. 2014

K. Haan, M. de Boer, R. Dekker, R. Nehmelman, J.W. van Rossem & M. Vetzo, 'De "kiss of life" voor de Grondwet. Een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014/1228.

Hirsch Ballin 2017

E. Hirsch Ballin, 'Waarborgen', in: *SC: Wetten en regels verklaard*, 5 september 2017.

Landman, Goossens & Nehmelman 2018

K.M. Landman, J. Goossens & R. Nehmelman. 'De Grondwet uit het beton. Naar een tussencategorie van organieke wetsbepalingen met bijzondere meerderheid', *TvCR* 2018, afl. 2, p. 128-147.

Van Leeuwen 2022

K. van Leeuwen, 'Hoofdstuk 8. Herziening', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

Lijphart 1999

A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press 1999.

Lorenz 2005

A. Lorenz, 'How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives', *Journal of Theoretical Politics* (17) 2005, afl. 3, p. 339-361.

Lutz 1994

D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment', *The American Political Science Review* (88) 1994, afl. 2, p. 355-370.

Lutz, 2004

D.S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

Van Nieuwenhove & Voermans 2016

J. Van Nieuwenhove & W. Voermans, 'De grondwetsherzieningsprocedure in 1815 en de latere ontwikkelingen in België en in Nederland. Op het spanningsveld tussen rigiditeit en soepelheid', in: A. Alen, A.W. Heringa, D. Heirbaut & C.J. Rotteveel Mansveld (red.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Brugge/Den Haag: die Keure/Boom juridisch 2016, p. 57-102.

Passchier 2017

R. Passchier, *Informal constitutional change. Constitutional change without formal constitutional amendment in comparative perspective*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2017.

Peters 2003

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

Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014

D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Roznai 2017

Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, Oxford: Oxford University Press 2017.

Scholten 2015

P. Scholten, 'Nederland leeft voort, maar zijn Grondwet staat stil', *NJB* 2015/2006, afl. 41, p. 2804-2805.

Schutgens 2021

R.J.B. Schutgens, 'De Grondwetsherziening onder revisie. Twee voorstellen tot herziening van de Grondwetsherzieningsprocedure en hun verhouding tot de tussentijdse kiezersraadpleging over voorstellen tot herziening van de Grondwet', *RegelMaat* (37) 2021, afl. 3, 195-209.

Tsebelis 2022

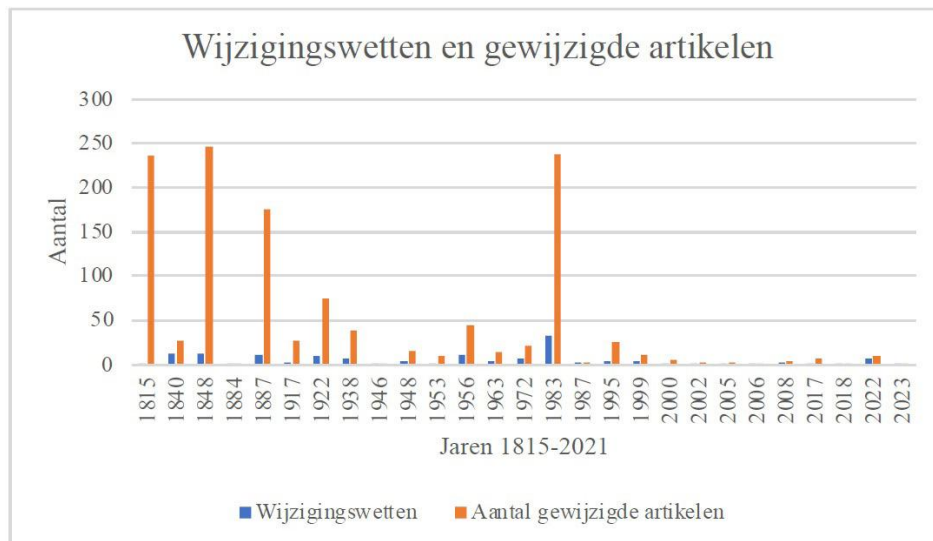
G. Tsebelis, 'Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach', *British Journal of Political Science* (52) 2022, p. 280-299.

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*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

J. GOOSSENS EN K. HAEX

**BIJLAGE 1: AANTAL WIJZIGINGSWETTEN EN AANTAL GEWIJZIGDE ARTIKELEN
1814-2023**



BIJLAGE 2: ANALYSE WIJZIGINGSWETTEN 1814-2023

Jaren	Aantal wijzigingswetten	Wijzigingswetten	Kwalificatie	Aantal gewijzigde artikelen
1815	1	Stb. 1815, 45	I&M	236
1840	12	Stb. 1840, 48	I	3
		Stb. 1840, 49	I	1
		Stb. 1840, 50	I	1
		Stb. 1840, 51	I	2
		Stb. 1840, 52	I	1
		Stb. 1840, 53	I&M	4
		Stb. 1840, 54	I	2
		Stb. 1840, 55	I&M	1
		Stb. 1840, 56	I	7
		Stb. 1840, 57	I	1
		Stb. 1840, 58	I	3
		Stb. 1840, 59	I	1
1848	12	Stb. 1848, 59	I&M	15
		Stb. 1848, 60	I&M	60
		Stb. 1848, 61	I&M	52
		Stb. 1848, 62	I	38
		Stb. 1848, 63	I&M	29
		Stb. 1848, 64	I&M	7
		Stb. 1848, 65	I	4
		Stb. 1848, 66	I&M	13
		Stb. 1848, 67	I	13
		Stb. 1848, 68	I&M	2
Stb. 1848, 69	I	6		
Stb. 1848, 70	A	7		
1884	1	Stb. 1884, 228	I	1
1887	11	Stb. 1887, 183	I&M	8
		Stb. 1887, 184	I	18
		Stb. 1887, 185	I	22
		Stb. 1887, 186	I	14
		Stb. 1887, 187	I&M	42

J. GOOSSENS EN K. HAEX

Jaren	Aantal wijzigingswetten	Wijzigingswetten	Kwalificatie	Aantal gewijzigde artikelen
		Stb. 1887, 188	I&M	20
		Stb. 1887, 189	I&M	19
		Stb. 1887, 190	I	2
		Stb. 1887, 191	I&M	14
		Stb. 1887, 192	I	4
		Stb. 1887, 193	A	12
1917	3	Stb. 1917, 660	I&M	18
		Stb. 1917, 661	I&M	1
		Stb. 1917, 662	A	8
1922	10	Stb. 1922, 642	I	2
		Stb. 1922, 643	I	35
		Stb. 1922, 644	I&M	12
		Stb. 1922, 645	I&M	7
		Stb. 1922, 646	I&M	6
		Stb. 1922, 647	I	1
		Stb. 1922, 648	I&M	3
		Stb. 1922, 649	I	2
		Stb. 1922, 650	I	1
		Stb. 1922, 651	A	6
1938	6	Stb. 1938, 100	I	6
		Stb. 1938, 101	I	2
		Stb. 1938, 102	I	7
		Stb. 1938, 103	I	4
		Stb. 1938, 104	I	4
		Stb. 1938, 105	I&A	15
1946	1	Stb. 1946, G 398	I&M	1
1948	4	Stb. 1948, I 410	I	12
		Stb. 1948, I 411	I	1
		Stb. 1948, I 412	I	2
		Stb. 1948, I 413	I	1
1953	1	Stb. 1953, 261	I	10
1956	11	Stb. 1956, 435	I	2

DE RIGIDE NEDERLANDSE GRONDWET?

Jaren	Aantal wijzigingswetten	Wijzigingswetten	Kwalificatie	Aantal gewijzigde artikelen
		Stb. 1956, 436	I	3
		Stb. 1956, 437	I	9
		Stb. 1956, 438	I	13
		Stb. 1956, 439	I&A	2
		Stb. 1956, 440	I	3
		Stb. 1956, 441	I	6
		Stb. 1956, 442	I	1
		Stb. 1956, 443	I	2
		Stb. 1956, 444	I	1
		Stb. 1956, 445	I	2
1963	4	Stb. 1963, 462	I	7
		Stb. 1963, 463	I	4
		Stb. 1963, 464	M	2
		Stb. 1963, 465	I&M	1
1972	7	Stb. 1972, 102	I	1
		Stb. 1972, 103	I	9
		Stb. 1972, 104	M	3
		Stb. 1972, 105	I	4
		Stb. 1972, 106	M	1
		Stb. 1972, 107	A	1
		Stb. 1972, 108	I&A	2
1983	33	Stb. 1983, 19	M&A	23
		Stb. 1983, 20	I&A	2
		Stb. 1983, 21	M&A	2
		Stb. 1983, 22	M&A	6
		Stb. 1983, 23	I&A	39
		Stb. 1983, 24	I&A	7
		Stb. 1983, 25	I	2
		Stb. 1983, 26	I&A	13
		Stb. 1983, 27	I&M&A	13
		Stb. 1983, 28	I	13
		Stb. 1983, 29	I	8

J. GOOSSENS EN K. HAEX

Jaren	Aantal wijzigingswetten	Wijzigingswetten	Kwalificatie	Aantal gewijzigde artikelen
		Stb. 1983, 30	I&A	17
		Stb. 1983, 31	I&A	10
		Stb. 1983, 32	I&A	3
		Stb. 1983, 33	I	2
		Stb. 1983, 34	I	4
		Stb. 1983, 35	I	4
		Stb. 1983, 36	I	1
		Stb. 1983, 37	I	1
		Stb. 1983, 38	I&A	2
		Stb. 1983, 39	I	1
		Stb. 1983, 40	I&A	3
		Stb. 1983, 41	I&M&A	12
		Stb. 1983, 42	I	3
		Stb. 1983, 43	I	1
		Stb. 1983, 44	I&M&A	22
		Stb. 1983, 45	M&A	2
		Stb. 1983, 46	I	4
		Stb. 1983, 47	I	4
		Stb. 1983, 48	I&A	3
		Stb. 1983, 49	I&A	7
		Stb. 1983, 50	I	2
		Stb. 1983, 51	A	1
1987	2	Stb. 1987, 270	I&M	1
		Stb. 1987, 271	I	1
1995	4	Stb. 1995, 401	I&A	3
		Stb. 1995, 402	A	2
		Stb. 1995, 403	I	1
		Stb. 1995, 404	A	20
1999	4	Stb. 1999, 133	I	4
		Stb. 1999, 134	I	1
		Stb. 1999, 135	A	3
		Stb. 1999, 454	A	3

DE RIGIDE NEDERLANDSE GRONDWET?

Jaren	Aantal wijzigingswetten	Wijzigingswetten	Kwalificatie	Aantal gewijzigde artikelen
2000	1	Stb. 2000, 294	I&M	5
2002	1	Stb. 2002, 144	I&M	2
2005	1	Stb. 2005, 52	I&A	3
2006	1	Stb. 2006, 170	I&M	1
2008	2	Stb. 2008, 272	I&M&A	2
		Stb. 2008, 273	I	2
2017	1	Stb. 2017, 426	I&A	7
2018	1	Stb. 2018, 493	I	1
2022	6	Stb. 2022, 316	I&M&A	2
		Stb. 2022, 331	M	1
		Stb. 2022, 332	I	1
		Stb. 2022, 333	A	2
		Stb. 2022, 334	M	1
		Stb. 2022, 335	I&A	2
2023	1	Stb. 2023, 62	M	1