



## DE GRONDWET - ARTIKEL 52 - ZITTINGSDUUR

1. De zittingsduur van beide kamers is vier jaren.
2. Indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, wordt daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin gewijzigd.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 52 - ZITTINGSDUUR - G. LEENKNEGHT

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. De zittingsduur van de Eerste Kamer
3. Literatuur
4. Historische versies

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

De beide Kamers van de Staten-Generaal worden in beginsel voor een periode van vier jaar gekozen. Na vier jaar treden alle zittende Kamerleden tegelijk af en worden algemene verkiezingen gehouden. Voor de Tweede Kamer is die periode van vier jaar onzekerder dan voor de Eerste: de regering kan, vaak na overleg met de Tweede Kamer (zie het commentaar bij artikel 64 Grondwet), tussentijds besluiten tot ontbinding van de Tweede Kamer en nieuwe verkiezingen uitschrijven, bijvoorbeeld om de vorming van een nieuw kabinet mogelijk te maken na een kabinetscrisis. Ontbinding van de Eerste Kamer is in zo'n situatie niet zo zinvol, aangezien de provinciale staten, die de leden van de Eerste Kamer kiezen, niet worden ontbonden. De politieke samenstelling van de Eerste Kamer zal na tussentijdse verkiezingen nauwelijks wijzigingen ondergaan.<sup>[1]</sup> In de praktijk wordt de Eerste Kamer daarom niet tussentijds ontbonden.

Wel kunnen individuele Kamerleden hun zetel tussentijds opgeven, om uiteenlopende redenen. In zo'n geval wordt eerst nagegaan of er hoger in de uitslagvolgorde geplaatste kandidaten zijn die hun benoeming eerder niet hebben aangenomen, of hun zetel hebben opgegeven. Zij krijgen dan de gelegenheid de vrijgekomen zetel te aanvaarden. Zijn er geen hoger geplaatste kandidaten voor de vrijgekomen zetel, dan gaat deze naar de eerstvolgende niet-verkozen kandidaat die bij de laatste verkiezingen op de betreffende lijst was geplaatst. Het nieuwe Kamerlid krijgt dan geen mandaat voor vier jaar, maar maakt de periode tot aan de

eerstvolgende verkiezingen vol.

In zijn toelichting en kritiek op de Grondwet van 1848 gaf Buijs aan dat bij het bepalen van de zittingsduur van de Tweede Kamer twee tegenstrijdige overwegingen een rol spelen. Enerzijds dient de Tweede Kamer een zo getrouw mogelijke afspiegeling van de samenleving te zijn om daadwerkelijk een volksvertegenwoordiging te kunnen worden genoemd, hetgeen zou pleiten voor een beperkte zittingsduur. Verschuivingen in de politieke opvattingen in de samenleving werken dan immers snel door in de samenstelling van de Kamer. Anderzijds dienen de leden van de volksvertegenwoordiging over voldoende onafhankelijkheid en vrijheid te beschikken om hun taken naar behoren uit te oefenen, hetgeen juist pleit voor een niet al te korte zittingsduur.<sup>[2]</sup> Buijs prefereerde met het oog hierop een zittingsduur van vijf jaar. Bij een zittingsduur van vier jaar achtte hij het tussentijds aftreden van de helft van de leden, zoals de Grondwet van 1848 voorschreef, onwenselijk. Sinds 1887 is in de Grondwet die gedachte neergelegd: de Tweede Kamer kent een zittingsduur van vier jaar en treedt na die periode in zijn geheel af.

Tot 1887 werd steeds een deel van de leden van de Tweede Kamer nieuw verkozen – vanaf 1814 elk jaar een derde deel, vanaf 1848 elke twee jaar de helft. Een gevolg daarvan was dat na de verkiezingen de samenstelling van de Kamer meestal geen drastische verschuivingen te zien gaf. Veranderingen in de opvattingen van de kiezers werkten geleidelijk door in de samenstelling van de Kamer. Vanaf 1887 traden alle leden ineens af en werd de gehele Kamer opnieuw verkozen; dat betekende dat de verkiezingen grotere verschuivingen in de politieke samenstelling van de Kamer teweeg konden brengen. Een gevolg daarvan was dat zittende kabinetten voortaan op basis van de uitkomst van de verkiezingen beslisten of zij konden voortregeren. Na de grondwetsherziening van 1917, waarbij de evenredige vertegenwoordiging en het algemeen mannenkiesrecht en de mogelijkheid van vrouwenkiesrecht werden ingevoerd, kon zelfs op basis van de verkiezingsuitslag moeilijk worden vastgesteld of het zittende kabinet voldoende steun zou genieten om door te regeren. Sinds 1922 plegen kabinetten aan de vooravond van de verkiezingen hun ontslag aan te bieden aan de Koning (zie daarover ook de commentaren bij artikel 4 en artikel 53 Grondwet).<sup>[3]</sup>

Overigens wordt de zittingsduur van de Kamers niet uitsluitend bepaald door de termijn van artikel 52 Grondwet. Hierboven is reeds vermeld dat de beide Kamers tussentijds door de regering kunnen worden ontbonden, bijvoorbeeld om verkiezingen uit te schrijven na een kabinetscrisis (in dat geval wordt de Eerste kamer overigens niet ontbonden). Daarnaast noemt de Grondwet enkele specifieke situaties waarin de Kamers worden ontbonden. Een voorbeeld is artikel 137, dat ontbinding van de Tweede Kamer voorschrijft in het kader van herziening van de Grondwet,<sup>[4]</sup> en artikel 30 aangaande de procedure bij het ontbreken van een troonopvolger, dat ontbinding van de beide Kamers voorschrijft.

De zittingsduur van de Tweede Kamer kan na tussentijdse ontbinding langer zijn

dan vier jaar. Artikel 64, vierde lid, Grondwet stelt, in afwijking van artikel 52, de zittingsduur van de Kamer in dat geval op maximaal vijf jaar. De Kieswet bepaalt dat de leden van de Tweede Kamer, gekozen na een tussentijdse ontbinding, aftreden op een donderdag in de periode tussen 23 tot 29 maart, vier jaar na bekendmaking van de verkiezingsuitslag. De Kamer kan dan, afhankelijk van de datum waarop die verkiezingsuitslag bekend is gemaakt, tot bijna een jaar langer zitting hebben.<sup>[5]</sup>

## 2. DE ZITTINGSDUUR VAN DE EERSTE KAMER

De Eerste Kamer kende tussen 1848 – zij wordt pas sinds dat jaar verkozen – en 1983 steeds een langere zittingsduur dan de Tweede Kamer. Ook trad tot 1983 telkens slechts een deel van de leden af. Volgens de Grondwet van 1848 werden de leden voor negen jaar verkozen, waarbij elke drie jaar een derde deel aftrad; in 1922 werd de totale zittingsduur zes jaar en trad elke drie jaar de helft van de leden af. De zin daarvan was dat de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede een minder politieke en vooral heroverwegende rol was toebedacht. Daarvoor werd een goede en actuele afspiegeling van de politieke overtuigingen die onder de kiezers leefden minder belangrijk geacht dan ervaring, rust en stabiliteit.<sup>[6]</sup>

In 1983 werd de zittingsduur van de Eerste Kamer op vier jaar gesteld omdat er, volgens de regering, geen reden was voor een afwijkende zittingsduur ten opzichte van de Tweede Kamer, terwijl de periode van zes jaar wel allerlei praktische problemen veroorzaakte in verband met de verkiezing door de leden van provinciale staten, die zelf weer om de vier jaar worden verkozen.<sup>[7]</sup> Het voorkomen van dergelijke problemen in de toekomst was ook reden voor het opnemen van het tweede lid, dat de zittingsduur van de Eerste Kamer koppelt aan de zittingsduur van de provinciale staten.

Kortmann merkte in zijn commentaar bij de herzieningen van de Grondwet van 1983 en 1987 op dat met de aanpassing van de zittingsduur van de Eerste Kamer het onderscheid tussen beide Kamers geringer was geworden en dat als gevolg daarvan het karakter van de Eerste Kamer zou kunnen veranderen. Hij voorzag dat de Eerste Kamer zich meer op de voorgrond zou gaan begeven.<sup>[8]</sup> De actievere en kritischere opstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van regering en Tweede Kamer, vooral sinds het einde van vorige eeuw, laat zien dat hij een vooruitziende blik heeft gehad.

Ook de Staatscommissie parlementair stelsel wijdde in haar Eindrapport (december 2018) een beschouwing aan de zittingsduur en de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer,<sup>[9]</sup> maar concludeerde beargumenteerd dat aanpassing niet wenselijk was. Toch diende de regering in reactie op het rapport van de staatscommissie een voorstel in tot wijziging van de artikelen 52, 55 en 64 Grondwet met het oog op aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Voorgesteld wordt om weer terug te keren naar de wijze van verkiezen die tot 1983 werd gebruikt: elke drie jaar wordt de helft van de leden verkozen, voor een zittingsduur van zes

jaar. Daarmee zou volgens de regering de rolverdeling tussen de beide Kamers worden verhelderd.<sup>[10]</sup>

### 3. LITERATUUR

- J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, deel I, Arnhem: Gouda Quint, 1883
- F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem: Gouda Quint, 1925
- A.K. Koekkoek, Partijleiders en kabinetsformatie, diss. VU, Deventer 1978
- A. Postma, L.M. de Rijk, A. Sprey, J.J. Vis, Y.P.W. van der Werff (red.), Aan deze zijde van het binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage 1990

### 4. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid (Tweede Kamer):

Art. 57 Gw 1814: Zij hebben zitting gedurende drie jaren. Een derde van hen valt jaarlijks uit volgens een daarvan te maken rooster.

De eerste aftreding zal plaats hebben met den 1 November 1817.

De uitvallende zijn dadelijk weder verkiesbaar.

Art. 82 Gw 1815: De leden dezer kamer hebben zitting gedurende drie jaren.

Een derde van hen valt jaarlijks uit, volgens een daarvan te maken rooster. De uitvallende zijn dadelijk weder verkiesbaar (art. 84 Gw 1840).

Art. 81 Gw 1848: De leden der Tweede Kamer hebben zitting gedurende vier jaren.

De helft van hen valt om de twee jaren uit, volgens een daarvan te maken rooster. De uitvallende zijn dadelijk weder verkiesbaar.

Art. 85 Gw 1887: De leden der Tweede Kamer worden gekozen voor vier jaren.

Zij treden te gelijk af en zijn dadelijk herkiesbaar (art. 86 Gw 1922; art. 88 Gw 1938; art. 95 Gw 1953).

Eerste lid (Eerste Kamer):

Art. 80 Gw 1815: (...), welke door den Koning voor hun leven benoemd worden (art. 82 Gw 1840).

Art. 86 Gw 1848: De leden der Eerste Kamer hebben zitting gedurende negen jaren.

Een derde gedeelte treedt om de drie jaren af, volgens een daarvan te maken rooster. De uitvallende leden zijn dadelijk weder verkiesbaar. (...)

Art. 91 Gw 1887: De leden der Eerste Kamer worden gekozen voor negen jaren. (...) Een derde gedeelte treedt om de drie jaren af volgens een daarvan te maken rooster. De uitvallende leden zijn dadelijk herkiesbaar.

Art. 92 Gw 1922: De leden der Eerste Kamer worden gekozen voor zes jaren. (...) De helft treedt om de drie jaren af. De uitvallende leden zijn dadelijk herkiesbaar. (art. 94 Gw 1938; art. 101 Gw 1953)

Tweede lid:

Geen eerdere versies.

## NOTEN

1. Aldus ook de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel tot herziening van de betreffende bepalingen van de Grondwet: Kamerstukken II 1976/ 77, 14 223, nr. 4, p. 1 (Nng IIIa, p. 141).
2. J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek, deel I, Arnhem: Gouda Quint, 1883, p. 444.
3. A.K.Koekkoek, Partijleiders en kabinetsformatie, diss. VU, Deventer 1978, p. 269 270.
4. Over het algemeen vallen deze ontbindingen in het kader van grondwetsherziening samen met de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer, waardoor de grondwetsherziening voor de meeste kiezers ongemerkt voorbijgaat.
5. Artt. C1- C3 Kieswet; zie verder het commentaar bij artikel 64 Grondwet.
6. Zie hierover: F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Gouda Quint: Arnhem, 1925, p. 226 en 227.
7. Kamerstukken II 1976/ 77, 14 223, nr. 3, p. 6 (Nng IIIa, p. 122).
8. C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer: Deventer 1987, p. 200- 201.
9. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans (december 2018), paragraaf 7.2.3; zie [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl).
10. Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en samenstelling van de Eerste Kamer der Staten- Generaal, Kamerstukken II 2019/ 20, 35 532, nrs. 2- 3. Het voorstel werd op 8 december 2020 aangenomen door de Tweede Kamer.

## CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 52 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).