



## DE GRONDWET - ARTIKEL 137 - GRONDWETSWIJZIGING

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, 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.
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.

---

## WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 137 - GRONDWETSWIJZIGING - J. KIEWIET & G.F.M. VAN DER TANG †

### Inhoudsopgave

#### Inhoudsopgave

1. Achtergrond en geschiedenis van de procedure: de grondwet als maatschappelijk verdrag
2. Hoever reikt de bevoegdheid van de grondwetgever?
3. Hoe verloopt de eerste lezing? (eerste lid)
4. Splitsing in eerste lezing: omvang van het splitsingsrecht (tweede lid)
5. Tweede Kamerontbinding en volksraadpleging (derde lid)
6. Voorgestelde alternatieven voor het stelsel van twee lezingen
7. Hoe verloopt de tweede lezing? (vierde lid)
8. De obstakels in de tweede lezing: de versterkte meerderheid en de Eerste Kamer
9. Splitsing in tweede lezing (vijfde lid)
10. Literatuur
11. Historische versies

## Editie november 2020<sup>[1]</sup>

### 1. ACHTERGROND EN GESCHIEDENIS: DE GRONDWET ALS MAATSCHAPPELIJK VERDRAG

De herzieningsprocedure van de Grondwet is ‘het slot op de brandkast’.<sup>[2]</sup> Grondwetsherziening is een verschijnsel dat met de moderne grondwet in de laatste decennia van de 18e eeuw opkwam.<sup>[3]</sup> De Grondwet geeft in tegenstelling tot gewone wetten zelf aan hoe zij gewijzigd kan worden. De brandkast is voorzien van twee sloten. Het eerste slot is de ‘verklaringswet’ (behandeld in nr. 3). Deze wet in de zin van artikel 81 Grondwet drukt de voorgenomen wijziging van de Grondwet uit. Nadat de verklaringswet is aangenomen moet het tweede slot ontgrendeld worden: de Tweede Kamer wordt ontbonden om zo de kiezers te kunnen raadplegen (nr. 5) en vervolgens moet in tweede lezing het wijzigingsvoorstel uit de verklaringswet (nr. 7) met twee derden van de uitgebrachte stemmen door Tweede en Eerste Kamer aangenomen worden (nr. 8). Wijziging van de Grondwet geschiedt dus door middel van een ingewikkeld combinatieslot: een omslachtige procedure van twee lezingen met tussentijdse ontbinding en nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer. Als noviteit is in 1983 het splitsingsrecht van herzieningsvoorstellen in de Grondwet opgenomen. Dit splitsingsrecht in eerste lezing (behandeld in nr. 4) en tweede lezing (nr. 9) speelt in de praktijk geen grote rol, maar dient volledigheidshalve wel in dit grondwetcommentaar besproken te worden. Amendering van grondwetsvoorstellen is alleen in eerste lezing mogelijk door leden van de Tweede Kamer en bij nota van wijziging door de regering.

Hoe zwaar moet het slot op wijziging van de Grondwet zijn? Over de procedure van grondwetsherziening is altijd discussie geweest. Er zijn diverse pogingen ondernomen om de procedure te hervormen, die echter steeds zonder resultaat zijn gebleven. Deze pogingen hadden in hoofdzaak betrekking op een tweetal aspecten van de grondwetsherziening. In de eerste plaats alternatieven voor het stelsel van twee lezingen met tussentijdse ontbinding van de Staten-Generaal (behandeld in nr. 6). Er is geopperd om een grondwetkamer in te stellen. Hiernaast wordt voor afschaffing van de tweede lezing gepleit. Recent (2020) is een aanpassing van deze procedure voorgesteld (nr. 8).

Het tweede aspect betreft het vereiste van een tweederdemeerderheid in tweede lezing en het aandeel van de Eerste Kamer in de herzieningsprocedure (nr. 8).<sup>[4]</sup> Het veto dat in het verleden 17 (van destijds 50 leden) en tegenwoordig 26 leden van de Eerste Kamer tegen een voorgenomen grondwetsherziening kunnen uitspreken, verhindert dat breed gedragen grondwetswijzigingen worden doorgevoerd (zie nr. 8). Daarnaast staat ter discussie hoeveel tijd mag verstrijken tussen de behandeling in eerste lezing en de indiening in tweede lezing (nr. 7).

Het stelsel van grondwetsherziening steunt op twee uitgangspunten: het verschaffen van legitimatie door de bevolking aan de Grondwet en het garanderen van voldoende stabiliteit bij het wijzigen van de Grondwet. Deze uitgangspunten

zijn al terug te vinden in de grondwetten van 1814 en 1815 en gaan terug op wat in de decennia daaraan vooraf in- revolutionaire en niet-revolutionaire - grondwetten uitwerking gevonden had.

Deze uitgangspunten pasten geheel in het toenmalige denken over de plaats van de grondwet in het staatsbestel.<sup>[5]</sup> Onder veel politieke denkers en staatsrechtbeoefenaars werd de gedachte aangehangen dat de grondwet een contract was. In de 17e en 18e eeuwse leer van het maatschappelijk verdrag werd de inhoud van dit verdrag, als een aan de staat en de regeringsvorm ten grondslag liggende overeenkomst, beschouwd als een hoger recht dan het overige recht van de staat: de voorwaarden die aan de statelijke gezagsuitoefening werden gesteld gingen dus vooraf aan de wetten die op grond van de door het verdrag ontstane gezagstitel werden uitgevaardigd. Er werd dus een principieel onderscheid gemaakt tussen het fundamentele, constitutionele recht en het overige recht.<sup>[6]</sup> Het maatschappelijk verdrag of beginselen der staatsinrichting is een politiek-staatkundige verhandeling door de filosoof [Jean-Jacques Rousseau](#).<sup>[7]</sup>

Het fundamentele, constitutionele recht werd door de constituerende macht die bij het soevereine volk berust tot stand gebracht. De geconstitueerde, wetgevende macht werd daarentegen door de representanten uitgeoefend.<sup>[8]</sup> Van daaruit was het nog maar een kleine stap de inhoud van het maatschappelijk verdrag vast te leggen in een staatsdocument van bijzondere orde. Zo werd de Franse *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789), die niet alleen mensenrechten, maar ook beginselen van staatsbestuur proclameerde, beschouwd als niets anders dan het 'contrat social' zelf. Hetzelfde geldt voor een reeks grondwetten uit die tijd, zoals de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Artikel 72 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels spreekt van 'dit heiligst Pand zijner aangenomen Grondstellingen van het Maatschappelijk Verdrag'.

Hoewel veel natuurrechtdenkers het maatschappelijk verdrag hadden opgevat als een in beginsel voor alle tijden geldend contract, werd er toch vanuit gegaan dat onder omstandigheden wijziging mogelijk moest zijn. Dit kon echter slechts met eenparigheid van stemmen geschieden omdat immers alle soevereine individuen partijen waren in het oorspronkelijk verdrag.<sup>[9]</sup> Dat was natuurlijk praktisch onuitvoerbaar. Maar een vrijwel onveranderbare grondwet zou, zoals de eerste ontwerpers van grondwetten inzagen, onvermijdelijk in botsing zou komen met eisen van praktische politiek. De mogelijkheid van wijziging, vanzelfsprekend volgens een procedure door de grondwet zelf aangewezen, moest daarom worden toegelaten. De eis van unanimitéit was niet alleen praktisch onhaalbaar, maar ook theoretisch onverenigbaar met het recht van het soevereine volk om bij meerderheidsbesluit wijziging te brengen in door het volk zelf geconstitueerde staatsregeling. Bij wijze van compromis kwam men uit op de eis van een versterkte meerderheid.<sup>[10]</sup>

De grondwetten van 1814 en 1815 waren ver verwijderd van het natuurrechtelijke grondwetsbegrip als sociaal contract en de revolutionaire leer van de

volkssoevereiniteit; zij sloten in sommige opzichten nadrukkelijk aan bij de talrijke grondwetten die wél door dat denken waren geïnspireerd. Ook zij verlangden voor een wijziging een gekwalificeerde meerderheid. De ratio lag in een historische opvatting omtrent de grondwet: de gedachte dat een deel van het recht, in de volksovertuiging geworteld, aan de willekeur van de overheid onttrokken diende te worden. In deze opvatting paste tevens de eis dat in de ‘historische rechten en vrijheden’ geen wijziging mocht worden gebracht dan nadat de kiezers in de voorgestelde bepalingen waren gekend.<sup>[11]</sup> De Grondwet van 1814 werkte die premisse uit door voor haar wijziging een behandeling in twee lezingen te eisen. De ‘verklaringswet’<sup>[12]</sup> diende aan de kiezers, dat wil zeggen de leden van de provinciale staten, te worden toegezonden. De staten voegden vervolgens aan de leden der Staten-Generaal een gelijk aantal buitengewone leden toe. Deze tijdelijk toegevoegde leden waren slechts verkozen om zich over de voorgestelde wijzigingen uit te spreken. De aldus verdubbelde Staten-Generaal kon in de tweede lezing slechts met een meerderheid van twee derde van het aantal aanwezige leden tot de herziening besluiten. Ook de Grondwet van 1815 voorzag in twee lezingen en handhaafde de procedure voorts in zoverre dat in artikel 230 (GW 1815) verdubbeling van de Tweede Kamer werd voorgeschreven; verdubbeling van de Eerste Kamer (waarvan de leden door de Koning voor het leven werden benoemd) lag niet in de rede. Voor de tweede lezing in de Tweede Kamer gold echter een quorum van twee derde, terwijl voor aanvaarding der voorstellen een meerderheid van 3/4 der aanwezige leden werd verlangd (art. 232 GW 1815).<sup>[13]</sup>

Deze strenge eisen kwamen voort uit de overweging dat, zoals Van Hogendorp het in de staatscommissie van 1815 uitdrukte, ‘er zulke delicate punten zijn, bijv. die van de vrijheid van geweten’ die niet door een tweederdemeerderheid ‘in den wal geschoven’ mogen kunnen worden.<sup>[14]</sup> Thorbecke vroeg zich af of grondwetswijziging zo niet te moeilijk werd gemaakt: ‘Welligt duchtte men in 1815 de nieuwheidszucht onzer zuidelijke broeders,<sup>[15]</sup> waarmee Thorbecke het deel van het koninkrijk bedoelde dat het huidige België beslaat en tot 1830 materieel onderdeel van Nederland zou zijn.

De Grondwet van 1848 handhaafde de kenmerkende elementen van de eerdere procedures: de vereisten van twee lezingen en een versterkte meerderheid in tweede lezing. Het systeem van de ‘toegevoegde leden’ werd echter verlaten. In plaats daarvan werd, in navolging van de Belgische Grondwet van 1831, de ontbinding der kamers na afloop van de eerste lezing voorgeschreven.<sup>[16]</sup> De woorden ‘zoo als zij het vaststelt’ in artikel 196 van de Grondwet van 1848 geven aan dat de Tweede Kamer in eerste lezing gebruik kon maken van haar – bij dezelfde herziening verworven – recht van amendement. In tweede lezing kon daarentegen geen wijziging meer in het voorstel worden gebracht. Voor aanvaarding was twee derde van de uitgebrachte stemmen in beide kamers nodig (artikel 197). Voor de tweede lezing werd de Eerste Kamer derhalve op gelijke voet met de Tweede Kamer geplaatst. Het bijzonder quorum van twee derde verviel.

De huidige procedure van grondwetsherziening is nagenoeg dezelfde als die van de artikelen 196 en 197 GW 1848. De grondwetgever heeft in 1983 nadrukkelijk vastgehouden aan de bestaande procedure. Als belangrijkste elementen van dit stelsel werden in de memorie van toelichting genoemd:

- a. Evenals een wet in formele zin komt ook een grondwetsherziening tot stand in samenwerking tussen regering en Staten-Generaal.
- b. De zittende Staten-Generaal zijn niet bevoegd (samen met de regering) een grondwetsherziening tot stand te brengen; zij kunnen wel meewerken aan een wet die verklaart dat er grond bestaat bepaalde veranderingen in overweging te nemen.
- c. Na afkondiging van deze wet, houdende de voorgestelde veranderingen inhoudt, worden de beide kamers ontbonden en vinden verkiezingen plaats.
- d. De nieuw optredende Staten-Generaal nemen het voorstel in behandeling en kunnen het slechts met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen aannemen; recht van amendement bestaat in deze fase niet.<sup>[17]</sup>

## 2. HOEVER REIKT DE BEVOEGDHEID VAN DE GRONDWETGEVER?

Alle bepalingen in de Nederlandse Grondwet zijn vatbaar voor wijziging. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de *Constitution* van de Verenigde Staten, waar de tekst van de grondwet niet kan worden gewijzigd, maar amendementen aan de oorspronkelijke tekst worden toegevoegd (thans zijn dat 27 amendementen).<sup>[18]</sup> Een ander voorbeeld is artikel 79, derde lid, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland. Dit artikel schrijft voor dat een wijziging die de onderverdeling van de bond in landen, de principiële medewerking van de landen bij de wetgeving dan wel de in de artikelen 1 en 20 neergelegde ‘Verfassungsgrundsätze’ (waaronder het beginsel van de menselijke waardigheid, de volkssoevereiniteit, het legaliteitsbeginsel en het recht van verzet aantast), ontoelaatbaar is. Ook de Franse grondwet kent, in artikel 89, alinea 5, een dergelijk absoluut verbod: ‘La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.’

Naast deze absolute grondwetswijzigingsverboden zijn er voorwaardelijke verboden. Deze voorwaardelijke verboden betreffen gevallen waarin bepaalde omstandigheden zich voordoen. Zo verbiedt artikel 196 van de Belgische grondwet een herziening van de grondwet in te zetten of voort te zetten in oorlogstijd of wanneer de Kamers verhinderd zijn vrij bijeen te komen op het federale grondgebied. Ook artikel 89, alinea 4, van de Franse grondwet bevat een soortgelijk voorschrift. Daarnaast bepaalt artikel 197 van de Belgische grondwet dat tijdens een regentschap geen verandering in de grondwet mag worden aangebracht wat betreft de grondwettelijke macht van de Koning en de artikelen 85 tot 88, 91 tot 95, 106 en 197 van de grondwet. Dit voorwaardelijk verbod herinnert aan artikel 233 Gw 1815: ‘Geene verandering in de grondwet of in de erfopvolging, mag gedurende een regentschap worden gemaakt’, dat bij de partiële herziening van 1884 zo werd gewijzigd dat het verbod in het toenmalige artikel 198 alleen nog verandering in de troonopvolging betrof. In 1922 verdween ook dit laatste verbod uit de Grondwet.

Mag nu de conclusie getrokken worden dat, in afwijking van de aangehaalde buitenlandse voorbeelden, de bevoegdheid van de Nederlandse grondwetgever rechtens onbegrensd is? Weliswaar mogen alle bepalingen van de Grondwet, inbegrepen de wijzigingsvoorschriften, in een herziening worden betrokken,<sup>[19]</sup> maar dat wil niet zeggen dat zij door de grondwetgever naar believen kunnen worden veranderd. Zijn bevoegdheid is materieel beperkt door algemene rechtsbeginselen, door internationale verdragen en door Europees recht (zie de inleiding op hoofdstuk 1 door Ernst Hirsch Ballin). Ook moet gewezen worden op het voorschrift van artikel 5, tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: ‘De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.’ Op dit laatste punt wordt in het commentaar bij artikel 142 Grondwet ingegaan.

Een lastige kwestie is of de herzieningsprocedure ook onderwerp van grondwetswijziging kan zijn. De Grondwet spreekt zich niet uit over de vraag of de herzieningsprocedure in Hoofdstuk 8 aan andere herzieningsvoorschriften gebonden is dan de overige grondwetsartikelen die onder het regime van de grondwettelijke herzieningsbepalingen vallen. De Grondwet legt dus geen beperking op aan de tot herziening bevoegde organen om de herzieningsprocedure te wijzigen. De conclusie lijkt dus gerechtvaardigd dat ook de herzieningsprocedure onderwerp van herziening kan zijn.<sup>[20]</sup> Er is in ons land (nog) geen sprake van rechterlijk toetsingsrecht (artikel 120 Gw), dus alles wordt overgelaten aan de grondwetgever.

### 3. HOE VERLOOPT DE EERSTE LEZING? (EERSTE LID)

De eerste fase van de procedure van grondwetsherziening begint met de indiening van het ontwerp van de in het eerste lid bedoelde ‘eerstelezingwet’. Deze wet bevat de voorgestelde veranderingen in de Grondwet en verklaart dat die veranderingen in overweging zullen worden genomen. Bij meer uitgebreide herzieningen worden de voorstellen doorgaans over meerdere wetsvoorstellen verdeeld. Vroeger richtte men zich daarbij op de indeling van de Grondwet in hoofdstukken; bij latere herzieningen werd het onderwerp van de herzieningsvoorstellen als uitgangspunt genomen.<sup>[21]</sup> De herziening van 1887 bijvoorbeeld resulteerde in twaalf, die van 1983 in niet minder dan 39 wetsvoorstellen, waarvan er 33 de eindstreep haalden.

De verklaringswet is een wet in de zin van artikel 81 Gw. De Tweede Kamer kan derhalve gebruik maken van haar recht van initiatief.<sup>[22]</sup> De behandeling van het ontwerp verloopt op dezelfde wijze als de behandeling van andere formele wetten, met dien verstande dat de Tweede Kamer, naast het reguliere recht van amendement (wat onder meer blijkt uit de zinsnede ‘zoals zij die voorstelt’), tevens het splitsingsrecht toekomt (zie het tweede lid). Na bekrachtiging wordt de verklaringswet op de gebruikelijke wijze afgekondigd (Staatsblad).

Het eerste lid bevat enige redactionele wijziging ten opzichte van wat er in artikel 210 van de Grondwet 1972 bepaald werd. De eerste volzin van dat artikel luidde: ‘Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering

uitdrukkelijk aan'.<sup>[23]</sup> Blijkens de memorie van toelichting kon dit uit 1814 stammende voorschrift wel worden gemist; de strekking werd voldoende weergegeven door de woorden 'zoals zij die voorstelt'<sup>[24]</sup> Ook het, niet minder oude, vereiste dat de noodzakelijkheid – 'dat er grond bestaat' -- om een herzieningsvoorstel in overweging te nemen bij de wet wordt verklaard kon zonder bezwaar uit de Grondwet verdwijnen.

#### 4. SPLITSING IN EERSTE LEZING: OMVANG VAN HET SPLITSINGSRECHT (TWEDE LID)

In het verleden kwam het meerdere malen voor dat wijzigingsontwerpen, waarin veranderingen, zonder direct onderling verband, van verschillende grondwetsartikelen waren samengenomen (verzamelontwerpen) in tweede lezing werden verworpen, omdat tegen een of enkele van de voorgestelde veranderingen bezwaar bestond. Aldus motiveerde de regering in 1976 haar voorstel inzake splitsing van wetsvoorstellen in het kader van de grondwetsherziening. Bij wijze van voorbeeld verwees zij naar het gebeurde in 1937, toen de bevoegdheid tot het aanstellen van ministers zonder portefeuille en van staatssecretarissen niet in de Grondwet kon worden opgenomen, omdat geen voldoende meerderheid te behalen viel voor het idee om maatregelen tegen revolutionaire volksvertegenwoordigers mogelijk te maken. Een voorstel daartoe was in hetzelfde wetsvoorstel opgenomen.<sup>[25]</sup>

Wat houdt het splitsingsrecht in? Het gaat om een bevoegdheid van de Tweede Kamer om, op voorstel van de regering of van een of meer van haar leden, een aanhangig wetsvoorstel in twee of meer wetsvoorstellen uiteen te laten vallen, die vervolgens de voor die voorstellen voorgeschreven procedure in eerste en tweede lezing volgen. Het betreft een zelfstandige bevoegdheid van de Kamer; medewerking van de regering aan het splitsingsvoorstel zelf is dus niet vereist. Wel kan de regering over een dergelijk voorstel het onaanvaardbaar uitspreken. Ook kan zij weigeren een voorstel tot verandering dat tegen haar zin is gesplitst te bekrachtigen.<sup>[26]</sup> Ook intrekking behoort tot de mogelijkheden, echter alleen in eerste lezing.<sup>[27]</sup> Dat de regering gebruik zal maken van haar bevoegdheid de Kamer een voorstel tot splitsing te doen, ligt wat de eerste lezing betreft niet voor de hand; zij kan een door haar ingediend wetsvoorstel immers intrekken en nieuwe, 'gesplitste' voorstellen indienen.<sup>[28]</sup>

In het oorspronkelijke wetsontwerp was, op aanbeveling van de Staatscommissie Cals/Donner,<sup>[29]</sup> slechts voorzien in een splitsingsrecht in tweede lezing.<sup>[30]</sup> Bij de behandeling van het regeringsvoorstel in de Tweede Kamer werd vrij algemeen aangedrongen op uitbreiding van het splitsingsrecht tot de eerste lezing. Erkend moet worden dat een ruime interpretatie van het splitsingsrecht in eerste lezing kan leiden tot een niet minder ruime interpretatie in tweede lezing, waardoor het - juist in die fase - zijn beperkte karakter verliest en uitmondt in een verkapt recht van amendement.<sup>[31]</sup> Het splitsingsrecht is op te vatten als een combinatie van het recht van amendement en initiatief.<sup>[32]</sup> De eerste lezing, waar het recht van amendement wel bestaat, biedt de Kamer weliswaar meer vrijheid van interpretatie, maar zeker

niet de mogelijkheid om, ongeacht het verband tussen de in een voorstel tot verandering vervatte bepalingen, een voorstel willekeurig te splitsen. Uit de wetshistorie blijkt dit zeker niet.

Het splitsingsrecht in eerste lezing is geregeld in het tweede lid. Voor de volledigheid: voor het besluit tot splitsing van een wetsvoorstel volstaat een gewone meerderheid. Het splitsingsrecht komt uitsluitend toe aan de Tweede Kamer. Toekenning van het recht aan de Eerste Kamer zou, zo meende de regering, niet stroken met haar staatsrechtelijke positie als kamer van heroverweging, die belangrijke politieke rechten als het recht van initiatief en van amendement (waarmee het splitsingsrecht nauw is verwant) mist.<sup>[33]</sup> De regering stelde zich op dit standpunt naar aanleiding van haar voorstel inzake het splitsingsrecht in tweede lezing. Het argument lijkt echter mutatis mutandis ook op de eerste lezing van toepassing. Aan het splitsingsrecht komt geen grote praktische betekenis toe. Een enkele keer is er een voorstel tot splitsing gedaan,<sup>[34]</sup> maar een splitsingsvoorstel is tot nu toe nog nooit aanvaard.

## 5. KAMERONTBINDING EN VOLKSRAADPLEGING (DERDE LID)

Bij de grondwetsherziening van 1995 werd artikel 137, derde lid, Grondwet gewijzigd.<sup>[35]</sup> Dit artikel bepaalt sindsdien dat niet de beide Kamers, maar alleen de Tweede Kamer wordt ontbonden. De achtergrond van deze wijziging ligt in de herziening van het kiesstelsel van de Eerste Kamer in 1983. Niet langer werd de helft, maar worden alle leden van de Eerste Kamer door de leden van de Provinciale Staten gekozen.<sup>[36]</sup> Daardoor komt de Eerste Kamer niet in een nieuwe samenstelling na een ontbindingsverkiezing bijeen. Immers, alleen als de leden van de Provinciale Staten tussentijds opnieuw verkozen zouden worden, zou er een andere samenstelling van de Eerste Kamer zijn. Dit kan weer wijziging ondergaan indien het voorstel inzake de verkiezing van leden van de Eerste Kamer na twee lezingen wordt aangenomen. Kort gezegd vindt dan een terugkeer plaats naar het systeem van vóór 1983. Artikel 52 tweede lid zou dan komen te luiden: ‘De zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer is zes jaren. Om de drie jaren treden beurtelings achtendertig leden en zevenendertig leden af’.<sup>[37]</sup>

In 1985 werd door de Eerste Kamer de motie van het lid-Vis aangenomen.<sup>[38]</sup> Die motie hield in dat gelijktijdige ontbinding van beide Kamers bij grondwetsherziening niet dwingend is voorgeschreven, wat zou blijken uit de totstandkomingsgeschiedenis van de ontbindingsbepaling tijdens de grondwetsherziening.<sup>[39]</sup> De motie-Vis verzocht de regering de ontbindingsverkiezing wegens grondwetsherziening uit te stellen tot 1987.<sup>[40]</sup> Dit schoot de regering in het verkeerde keelgat; de ontbinding van de Kamers zou gelijktijdig moeten plaatsvinden want een niet gelijktijdige ontbinding zou in strijd zijn met de bedoeling en strekking van artikel 137, derde lid, Grondwet. De Raad van State onderschreef dit standpunt van de regering.<sup>[41]</sup> Uiteindelijk werd voor een erg probaat middel gekozen: in plaats van het opnemen van een grondwetsbepaling die de verplichte gelijktijdige ontbinding van de Kamers voorschreef, werd er in 1993 door de regering voor gekozen om de ontbinding van



de Eerste Kamer in haar geheel te schrappen.<sup>[42]</sup>

Opmerkelijk is dat bij de grondwetsherziening van 1995 ook voor de Eerste Kamer vastgehouden werd aan gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen. Zonder ontbinding van de Eerste Kamer is er – in tegenstelling tot de Tweede Kamer – geen sprake van volksinvloed op de voorgestelde wijzigingen van de Grondwet. Waarom zou dan toch aan de gekwalificeerde meerderheid vastgehouden moeten worden? Hier lijkt het beginsel van de stabiliteit van de Grondwet boven dat van de volksinvloed gesteld te worden. Dat dit in de praktijk de fatale uitwerking heeft dat slechts 26 van de 75 Eerste Kamerleden grondwetsherzieningen kunnen verwerpen, waar zij gedurende de afgelopen decennia diverse malen gebruik van hebben gemaakt, mag niet onvermeld blijven.<sup>[43]</sup>

Het derde lid van artikel 137 heeft een scharnierfunctie in de herzieningsprocedure. Het markeert de overgang van de eerste naar de tweede lezing, van de ‘verklarings-’ naar de ‘overwegingsfase’, en geeft daarnaast uitdrukking aan de grondgedachte van de herzieningsbepalingen, namelijk dat op de kiezers moet worden ‘teruggегреpen’.<sup>[44]</sup> Zoals in nr. 1 gesteld, hadden de grondwetten van 1814 en 1815 die eis gerealiseerd door toevoeging te verlangen van buitengewone aan de gewone leden der Staten-Generaal. Bij de herziening van 1848 werd met dit stelsel - en de daarin vervatte gedachte van een speciale ‘grondwetskamer’ – verworpen. De nieuwe methode was die van verkiezing van beide Kamers in hun geheel door middel van kamerontbinding. De nieuwgekozen Kamers zouden elk voor zich over de herziening beslissen en vervolgens als ‘gewone’ Kamers kunnen blijven functioneren.<sup>[45]</sup> Het instituut van de kamerontbinding, bij dezelfde herziening om een andere reden ingevoerd, was bij uitstek het middel om de kiezers zich over de voorgestelde herziening te doen uitspreken. De ‘volksstem’ had te meer gewicht door het ontbreken van het recht van amendement in tweede lezing.<sup>[46]</sup> Gebleken is echter dat deze volksstem, waar het de Grondwet betreft, zich zelden of nooit laat horen. De kiezers worden immers niet uitdrukkelijk om een oordeel gevraagd over de voorliggende voorstellen: het gaat primair om de samenstelling van de nieuwe Tweede Kamer, de politieke geschilpunten, de lijsttrekkers en de samenstelling van het nieuwe kabinet.<sup>[47]</sup> De grondwetswijzigingen worden volgens Van den Berg ‘verdonkermaand’.<sup>[48]</sup>

Dit effect wordt versterkt door de praktijk om de ontbinding wegens Grondwetsherziening te doen samenvallen met het tijdstip waarop de normale zittingsperiode van de Tweede Kamer eindigt. Bij gebrek aan een grondwettelijk voorschrift over de termijn waarbinnen ontbinding moet plaatsvinden, is het aldus gebruik geworden de aanvaarde eerstelezingswetten op te sparen voordat tot ontbinding van de Kamers wordt overgegaan.<sup>[49]</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van wetsontwerp 14 213 is de invoering bepleit van een tijdslimiet waarbinnen, na de afkondiging van deze wetten, de ontbinding moet volgen. De regering meende echter dat de grondwetgever er te veel door zou worden gebonden. Zou hij behoefte hebben aan een gespreide behandeling van de

herzieningsvoorstellen, dan werkt een dergelijk voorschrift bijzonder onpraktisch.  
[50]

De ontbinding wegens grondwetsherziening geschiedt bij koninklijk besluit. Ook is artikel 64 Grondwet van toepassing, met dien verstande dat de ontbinding wegens grondwetsherziening niet ter beslissing van de regering staat, maar dwingend is voorgeschreven. Voor de ontbinding wordt door de Grondwet geen termijn gesteld.  
[51] Vermelding verdient het voorval in 2006.<sup>[52]</sup> Op 30 november 2006 was de Tweede Kamer bij koninklijk besluit van 4 september ontbonden op grond van artikel 64 Grondwet. Die ontbinding was noodzakelijk omdat het kabinet-Balkenende II in juni 2006 was gevallen en opgevolgd door het interimkabinet-Balkenende III; ze stond dus niet in relatie met de grondwetsherziening. Echter, na 4 september werden door de Eerste Kamer op 31 oktober en 14 november 2006 nog twee eerstelezingswetsvoorstellen afgehandeld; de verklaringswetten verschenen op 14 en 17 november in het Staatsblad. Vervolgens stelde de regering in een koninklijk besluit van 15 november dat de ontbinding van de Tweede Kamer mede plaatsvond op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet. De kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezing was echter al op 10 oktober geweest. Op dat moment was niet bekend of er een tweede lezing zou komen. Het besluit van 15 november 2006 was evident in strijd met de opvatting van de regering dat eerstelezingswetten tot stand moeten zijn gekomen voor de kandidaatstelling voor de verkiezingen.<sup>[53]</sup> De Raad van State bracht over deze kwestie een kritisch advies uit, maar ging niet zover om de handelwijze van de regering als ‘inconstitutioneel’ aan te merken.<sup>[54]</sup>

## 6. VOORGESTELDE ALTERNATIEVEN VOOR HET STELSEL VAN TWEE LEZINGEN

Het stelsel van 1848 beoogt weliswaar te verhinderen dat grondwetsherziening overhaast en lichtvaardig geschiedt, maar hanteert daarvoor een omslachtige procedure van twee lezingen met tussentijdse ontbinding en nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer. Daardoor zouden de parlementaire werkzaamheden van de Tweede Kamer onderbroken worden. Echter, vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer voor een grondwetsherzieningsprocedure is sinds 1948 niet meer voorgekomen.<sup>[55]</sup>

De kritiek op de herzieningsprocedure richtte zich voornamelijk op twee aspecten. Soms lag de nadruk op haar onbuigzaamheid, soms op haar democratisch tekort. Zo ontwierp in 1918 de Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck een stelsel met slechts één lezing, waarbij voor aanvaarding van een herzieningsvoorstel een tweederdemeerderheid in beide Kamers vereist zou zijn. Wanneer in een van de Kamers, of in beide, het ontwerp slechts een gewone meerderheid zou behalen, zou het voorstel worden onderworpen aan een referendum, waarbij voor aanvaarding een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen zou moeten worden verkregen. De voorstellen van de staatscommissie werden door het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in 1921 ongewijzigd overgenomen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer kwam het tot een groot aantal amendementen.

Daaronder bevond zich een amendement-Marchant/Oud, dat zich zowel richtte tegen de mogelijkheid om via een gekwalificeerde meerderheid in de Kamers een herziening door te zetten zonder raadpleging van de kiezers, als tegen het vereiste van een tweederdemeerderheid bij de volksstemming. Zowel de ingediende amendementen als het regeringsvoorstel werden door de Tweede Kamer verworpen.<sup>[56]</sup> Het ontbindingsvoorschrift betekent nu vooral een rem op overhaaste en lichtvaardige grondwetsherzieningen en houdt nog steeds in theorie de mogelijkheid voor de kiezers in stand om zich over de grondwetsherziening uit te spreken.<sup>[57]</sup> Dat laatste blijft van belang omdat alle bepalingen van de Grondwet onderwerp van herziening kunnen zijn. De kiezers moeten zich kunnen uitspreken over de voorgenomen grondwetsherziening, want door de materieel vrijwel onbeperkte wijzigingsbevoegdheid (de materiële beperkingen zijn bij nr. 2 besproken) kan een inhoudelijk volledig andere Grondwet tot stand komen. Instemming van de bevolking met de herzieningsvoorstellen blijft daarom vereist.

In het verleden werd door de Staatscommissies-Beel (1946) en -Van Schaik (1950)<sup>[58]</sup> in plaats van ontbinding vanwege grondwetsherziening een aparte grondwetskamer voor de tweede lezing bepleit.<sup>[59]</sup> In de door het kabinet-Drees in 1951 overgenomen voorstellen van de Staatscommissie-Van Schaik werd de bestaande gang van zaken wat betreft de eerste lezing gehandhaafd. Voor de tweede lezing werd wederom een Kamer voor Grondwetsherziening voorgesteld met als doel de normale parlementaire arbeid niet te verstoren; de vereiste gekwalificeerde meerderheid werd echter op twee derden gesteld. Ook dit regeringsvoorstel werd door de Tweede Kamer afgewezen. Als bezwaar werd onder meer naar voren gebracht dat een belangrijke taak van de Staten-Generaal in handen zou worden gelegd van volksvertegenwoordigers die buiten het praktische parlementaire werk staan.<sup>[60]</sup> Dat was nu juist het argument voor de grondwetskamer van de Staatscommissie van Schaik geweest, een cirkelredenering dus.

Na de frontale aanvallen op het stelsel van twee lezingen met tussentijdse ontbinding zijn in latere jaren de oude alternatieven (grondwetskamer en referendum) nog wel overwogen en zijn nieuwe vormen voorgesteld.<sup>[61]</sup> Echter, uiteindelijk hebben zowel de Proeve van een nieuwe grondwet als de Staatscommissie-Cals/Donner en de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid de nadruk gelegd op de bijzondere waarborgen van het bestaande stelsel.<sup>[62]</sup> Als voornaamste bezwaar tegen de grondwetskamer beschouwde de staatscommissie dat grondwetgeving en gewone wetgeving nauw met elkaar zijn verweven. De regering beschouwde het een illusie te menen, dat de kiezers bij het kiezen van een grondwetskamer zich sterker zouden laten leiden door hun oordeel over de aanhangige herzieningsvoorstellen dan bij de verkiezingen wegens grondwetsherziening volgens het bestaande stelsel. Ten aanzien van het referendum meende de regering dat er onvoldoende grond was te veronderstellen dat deze methode het element van volksraadpleging in de procedure beter tot zijn recht zou doen komen. Er was kennelijk voldoende vertrouwen in de 'democratische waarborg' van de verplichte ontbinding: de suggestie van de Raad

van State in zijn advies over de Nota om van tussentijdse ontbinding en verkiezingen af te zien, vond geen bijval. Recentelijk werd wederom geopperd een grondwetkamer in te stellen; in het winnende voorstel van de Grondwetstrijd 2014 werd een voorstel voor de oprichting van een grondwetkamer gedaan.<sup>[63]</sup>

Ook een recenter pleidooi voor afschaffing van de tweede lezing vond weinig weerklank in de Tweede Kamer. Tijdens het slotdebat over de voorstellen van de commissie-Deetman over de ontbrekende belangstelling voor Grondwetswijzigingsvoorstellen bij de Tweede Kamerverkiezingen stelde het Tweede Kamerlid Jurgens voor om de verplichte ontbinding van beide Kamers te schrappen. De motie-Jurgens werd echter verworpen.<sup>[64]</sup> Toch verstomt de roep niet om de wijziging van de Grondwet in één lezing te behandelen. Zo spraken Elzinga, Hirsch Ballin en Van der Woude zich uit voor het behandelen van de herzieningsvoorstellen in één lezing die met twee derde aangenomen moet worden.<sup>[65]</sup>

## 7. HOE VERLOOPT DE TWEEDE LEZING? (VIERDE LID)

De strekking van het vierde lid is dat na de ontbinding de nieuwe kamers de in eerste lezing aangenomen en door de Koning bekrachtigde voorstellen dienen te overwegen. Deze overweging gebeurt aan de hand van wetsvoorstellen waarin de teksten van de eerstelezingen zijn opgenomen. De wetsvorm is niet door de Grondwet voorgeschreven. Bij alle herzieningen sinds 1840 werd zij echter gehanteerd. Opgemerkt is dat dit gebruik ongewenste consequenties heeft ten aanzien van de behandeling in de ministerraad, de advisering door de Raad van State en de parlementaire behandeling. Ook de verwarring rond het tijdstip van de inwerkingtreding van de veranderingen (zie ook artikel 139) zou door de keuze voor de wetsvorm zijn veroorzaakt.<sup>[66]</sup>

De Grondwet schrijft niet voor wanneer de indiening in tweede lezing moet plaatsvinden, maar in de praktijk gebeurt dit op of kort na de dag dat de nieuwgekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt.<sup>[67]</sup> De vraag is hoe lang de indiening in tweede lezing op zich mag laten wachten. Indiening van de tweede lezingsvoorstellen vond tot 1983 meestal plaats op de dag of een dag later waarop de nieuwgekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkwam.<sup>[68]</sup> Sinds 1983 duurt het echter steeds langer voordat voorstellen in tweede lezing bij de Tweede Kamer worden ingediend. Toch is nog steeds het uitgangspunt dat in beginsel de tweede lezing moet worden afgerond door de Tweede Kamer die gekozen is na de afronding van de eerste lezing zodat de kans het grootst is dat de nieuwgekozen Tweede Kamer de behandeling kan afronden, zonder dat bijvoorbeeld vervroegde verkiezingen afronding verhinderen.<sup>[69]</sup> In 2002 wachtte de regering met de indiening zo lang dat de parlementaire behandeling in 2003 nog niet afgesloten was toen de Tweede Kamer ontbonden werd. Het uitgangspunt dat de tweede lezing moet worden afgerond door de na de afronding van de eerste lezing nieuw gekozen Tweede Kamer werd in het debat tussen de regering en beide Kamers naar aanleiding van het advies van de Raad van State bekrachtigd.<sup>[70]</sup> Nadien is de wenselijkheid van dit standpunt in een debat met de Eerste Kamer bevestigd.<sup>[71]</sup>

Vervolgens lukte het na de verkiezingen van 22 november 2006 nog steeds niet om de tweedelezingsvoorstellen op de eerste zittingsdag van de nieuwe Kamer af te ronden. Aangevoerd werd dat het advies van de Raad van State nog niet beschikbaar was.<sup>[72]</sup>

Bij het voorstel-inzake de invoering van de toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (het ‘voorstel-Halsema’) duurde het vijf jaar voordat het voorstel in tweede lezing mondeling werd behandeld.<sup>[73]</sup> Het uitgangspunt dat de tweede lezing moet worden afgerond door de Tweede Kamer die gekozen is na de afronding van de eerste lezing wordt hiermee geschonden.<sup>[74]</sup> Naast de besproken koppeling van de reguliere Tweede Kamerverkiezingen aan de grondwetsherziening wordt met de steeds langere tijd tussen de ontbindingsverkiezing van de Tweede Kamer en de indiening in tweede lezing het volksraadplegende karakter van de Tweede Kamerverkiezing steeds verder uitgehold. In het Tweede Kamerdebat over het voorstel-Halsema wordt door Tweede Kamerlid Taverne aangevoerd dat de tweede lezing ertoe dient dat grondwetswijziging zo belangrijk en zwaarwichtig gevonden wordt dat het oordeel van de Kamer in één zittingsperiode niet voldoende wordt geacht.<sup>[75]</sup> Deze interpretatie is in tegenspraak met het doel van de volksraadpleging dat de verplichte Tweede Kamerontbinding dient.

Aangenomen wordt dat op de regering de verplichting rust de wetsvoorstellen in tweede lezing in te dienen, tenzij het een oorspronkelijk initiatiefvoorstel betreft waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zullen zorgdragen.<sup>[76]</sup> De plicht tot indiening strekt zich ook uit tot de voorstellen die in eerste lezing zijn gesplitst. Gelet op de redactie van het vierde lid zou verdedigbaar zijn dat de eerstelezingswetten rechtens bij de Tweede Kamer aanhangig zijn. Dit standpunt, zo meende de regering in de toelichting bij wetsontwerp 14 213, roept echter ten aanzien van de behandeling in tweede lezing allerlei procedurele vragen op. De regering is tot indiening verplicht. Desondanks moet de regering dat zij de wenselijkheid van de betreffende herziening kenbaar maken.<sup>[77]</sup> Zelfs kan de regering, aangezien de wetsvorm ook geldt voor de herzieningsvoorstellen in de tweede lezing, weigeren deze na aanneming door de Kamers te bekrachtigen. Intrekking van een aanhangig wetsvoorstel in deze fase wordt echter, uitgaande van de plicht tot indiening, in strijd met de bedoeling van de Grondwet geacht.<sup>[78]</sup>

In de tweede lezing bestaat geen recht van amendement. Dat volgt uit de redactie van het vierde lid (‘overwegen het voorstel’) en uit de woorden ‘zoals zij die voorstelt’ in het eerste lid. De Kamers zijn uitsluitend bevoegd tot aanneming of verwerping van het voorstel zoals dit na de eerste lezing luidt en vervolgens – in theorie – aan de kiezer is voorgelegd. Zou de Tweede Kamer ook in deze fase het recht van amendement toekomen, dan zou een herziening tot stand kunnen komen buiten de kiezers om. Dat zou in strijd zijn met het besproken uitgangspunt dat het volk zich over de voorgenomen herziening uitsprekt. Een tweede belangrijk verschil met de eerste lezing is dat voor aanvaarding van het voorstel een

meerderheid nodig is van twee derden van de uitgebrachte stemmen in beide Kamers. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Grondwet spreekt over een tweederdemeerderheid van uitgebrachte stemmen. Het aantal uitgebrachte stemmen kan dus een lager getal zijn dan hetzelfde percentage van de leden van de Kamers.  
[79]

## 8. DE OBSTAKELS IN DE TWEDE LEZING: DE VERSTERKTE MEERDERHEID EN DE EERSTE KAMER

De huidige eis van een versterkte meerderheid in tweede lezing dateert van 1848. Bij de herziening van dat jaar ging het er primair om de geldende voorschriften omtrent grondwetswijziging - de omslachtige procedure van 1815 - te 'zuiveren', zonder nochtans de zaak 'te gemakkelijk' te maken. De uiteindelijk aanvaarde regeling heeft voortdurend aan kritiek blootgestaan. Reeds de Staatscommissie-Heemskerk (1883) achtte het wenselijk een einde te maken aan de anomalie dat (destijds) 14 leden (nu 26 leden) van de Eerste Kamer een door hen niet gewenste herziening konden tegenhouden.<sup>[80]</sup> Ook Buijs had ernstig bezwaar tegen de gekwalificeerde meerderheid. Hij vroeg zich of hoe nog enige kracht kon uitgaan van een staatsregeling die tot tweemaal toe plechtig door de meerderheid was veroordeeld: 'Met eene afstemming van grondwetsherziening door het veto van de minderheid wordt een tijdvak van politieke ellende en machteloosheid ingeleid, dat niemand zijn vaderland zal willen toewenschen.'<sup>[81]</sup>

Vooraf aan het begin van de 20e eeuw werd de rigiditeit van de Grondwet meer en meer als een probleem gezien. De eis van een versterkte meerderheid een belangrijke rol op de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging van 1914, waar de vraag aan de orde was of het verschil tussen wet en grondwet dient te worden gehandhaafd. Preadviseur Ph. Kleintjes beantwoordde de vraag ontkennend; J.A. van Hamel en J.A. Loeff kwamen met een bevestigend antwoord en de meerderheid van de aanwezigen stemde met hen in.<sup>[82]</sup> Gezegd werd dat de grondwetgever tot onmacht gedoemd werd - de herziening van 1887 had dat wel duidelijk gemaakt<sup>[83]</sup> - en nodigde de wetgever uit tot grondwetsschending. De streefde wijzigingsprocedure had de Grondwet gemaakt tot 'een blok aan het been der natie'.<sup>[84]</sup> De discussie was geopend door de Groningse hoogleraar Krabbe (1856-1936). In 1906, hetzelfde jaar waarin zijn *Die Lehre der Rechtssouveränität* het licht zag, publiceerde hij een artikel in *De Gids*,<sup>[85]</sup> waarin hij betoogde dat de gepretendeerde heerschappij van de Grondwet niets anders was dan de tirannie van een kleine minderheid. Krabbe pleitte voor opheffing van de eis van een versterkte meerderheid en de invoering van een verplicht referendum bij grondwetsherziening. Zijn Leidse collega J. Oppenheim (1849-1924) kwam in zijn artikel 'De suprematie der Grondwet' (1907) met een uitgebreid 'zondenregister' van grondwetsschendingen. Ook hij zag nog maar weinig grond voor handhaving van de rigiditeit, achtte deze in elk geval voor de eerbied voor de Grondwet niet bevorderlijk.<sup>[86]</sup> Heden ten dage zijn er meerdere voorbeelden van bewuste omzeiling van de Grondwet.<sup>[87]</sup> Voorbeelden zijn de dualisering van het gemeentebestuur, waarin het college van burgemeester en wethouders in een min of meer nevenschiktelijke verhouding zijn komen te staan tot de gemeenteraad,

terwijl de Grondwet stelt dat de raad aan het hoofd staat van de gemeente. Verder kan worden gewezen op de perikelen rondom de Tijdelijke referendumwet, waarbij de Grondwet na afwijzing van het grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van het referendum (de 'Nacht van Wiegel') expliciet werd omzeild door een *rechtens* niet bindend maar *feitelijk* wel bindend referendum via een gewone wet mogelijk te maken.

Regelmatig is voorgesteld verandering te brengen in de grondwettelijke eis van de tweede lezing. Daarbij was het vaak om meer dan alleen de eis van een versterkte meerderheid te doen. Evenals in de hierboven besproken voorstellen inzake een grondwetskamer speelde vaak de wens mee de invloed van de Eerste Kamer in de tweede lezing terug te dringen. Dat is begrijpelijk want het gaat niet louter om de mogelijkheid - meermalen in praktijk gebracht<sup>[88]</sup> - van een veto van een minderheid over een voorgestelde herziening, maar om een veto uitgesproken door een minderheid van een Kamer, waarvan de samenstelling niet direct beïnvloed kan worden door het mogelijke oordeel van de kiezers over de voorgestelde herziening.<sup>[89]</sup> Hier lijken de uitgangspunten van de herzieningsprocedure, de verzekering van volksinvloed op de grondwetsherziening en een waarborg tegen lichtvaardige verandering, hevig met elkaar in conflict. In de regeringsvoorstellen van 1907 en 1913 werd getracht beide beginselen met elkaar te verzoenen, in zoverre aan de ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening een ontbinding van provinciale staten werd gekoppeld. Beide pogingen leden schipbreuk.<sup>[90]</sup> De andere weg was die van reductie van de invloed van de Eerste Kamer. Het instrument dat zich daarvoor in de voorstellen van de staatscommissies van 1883, 1905 en 1910 aandeede, was de verenigde vergadering. De besluitvorming in tweede lezing zou plaatsvinden bij volstreekte meerderheid van het grondwettelijk ledental. Minder ver ging het regeringsvoorstel uit 1913: in de verenigde vergadering kon een wijzigingsvoorstel slechts worden aangenomen indien het werd gesteund door een volstreekte meerderheid van het aantal leden van beide kamers afzonderlijk. Aldus zou worden voorkomen dat een herziening tot stand kon komen door een combinatie van een meerderheid uit de ene en een minderheid uit de andere Kamer. Met de andere onder het kabinet-Heemskerk ingediende herzieningsvoorstellen werd dit voorstel tijdens het kabinet-Cort van der Linden ingetrokken.

Ook de Staatscommissie-Cals/Donner opteerde voor besluitvorming in tweede lezing in verenigde vergadering, met dien verstande dat voor aanvaarding der voorstellen een tweederdemeerderheid nodig zou zijn. Dit voorstel ging er van uit dat beide Kamers rechtstreeks zouden worden gekozen. Mocht het commissievoorstel ook de Eerste Kamer rechtstreeks te doen verkiezen geen doorgang vinden, dan zouden zowel het ontbindingsvoorschrift als de eis van een tweederdemeerderheid slechts betrekking hebben op de Tweede Kamer. De - niet ontbonden - Eerste Kamer zou, in verband met het aan de Tweede Kamer toegedachte splitsingsrecht, nog wel bij de tweede lezing betrokken worden, maar een eenvoudige meerderheid zou voldoende zijn.<sup>[91]</sup> Blijkens de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid gingen deze voorstellen van de staatscommissie de regering niet ver genoeg: de Eerste Kamer heeft haar functie van kamer van

heroverweging reeds voldoende kunnen vervullen bij de eerste lezing. Zij ware derhalve niet meer bij de behandeling van een herziening in tweede lezing te betrekken.<sup>[92]</sup> De regering zwichtte echter voor de wens van de Tweede Kamer, uitgesproken door aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet, dat de Eerste Kamer de haar naar geschreven en ongeschreven recht toekomende bevoegdheden diende te behouden<sup>[93]</sup> en liet de gedachte aan uitschakeling van de Eerste Kamer bij de tweede lezing varen.<sup>[94]</sup> Tijdens de behandeling van wetsontwerp 14 213 werd nog voorzichtig getornd aan de positie van de Eerste Kamer in de tweede lezing, maar de regering liet de suggesties, in de richting van - opnieuw - een verenigde vergadering, voor wat zij waren.<sup>[95]</sup> Derhalve, zo is door Heida opgemerkt, blijft het mogelijk dat een voorstel tot grondwetsherziening, in tweede lezing na verkiezingen door de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer met tweederdemeerderheid aangenomen, door een minderheid van de niet rechtstreeks gekozen Eerste-Kamerleden wordt getorpedeerd.<sup>[96]</sup> Deze discussie kwam in volle omvang terug in 2018-2020.

In het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel wijst de staatscommissie erop dat de huidige inrichting van de tweede lezing van de herzieningsprocedure van de Grondwet ertoe kan leiden dat een minderheid van de Eerste Kamer een Grondwetswijziging verhindert. Dit gebeurt nadat beide Kamers de wijziging in eerste lezing hebben aangenomen en nadat de Tweede Kamer - die direct gekozen is in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken - het voorstel ook in tweede lezing heeft aangenomen, met een meerderheid van ten minste twee derden. Omdat de Tweede Kamer twee keer zoveel leden heeft als de Eerste Kamer, vermindert in dat geval de kans dat een relatief klein aantal Eerste Kamerleden het behalen van de vereiste tweederdemeerderheid in de weg staat. De staatscommissie beveelt daarom aan om de tweede lezing voortaan in een verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen.<sup>[97]</sup>

De regering diende in de zomer van 2020 het voorstel in ‘Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet’.<sup>[98]</sup> In dit voorstel gaf de regering onder meer aan dat zij de huidige situatie (zie hierboven) niet in lijn acht met de waarborg voor kiezersinvloed op de Grondwetswijziging, die de tweede lezing zou moeten bieden. De Raad van State bleek kritisch over dit grondwetsvoorstel.<sup>[99]</sup> De Raad wees er al eerder op dat het tegen deze achtergrond ‘weinig overtuigend [is], dat het gevoel van tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Tweede Kamer moet wijken voor een negatief votum van éenderde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer’.<sup>[100]</sup> Net als de Staatscommissie parlementair stelsel, zag ook de Staatscommissie-Cals/Donner het als probleem dat de ‘Eerste Kamer met betrekking tot de herziening geen verhoogde representativiteit’ bezit.<sup>[101]</sup>



De regering onderschrijft de analyse van beide Staatscommissies, waarbij zij wil benadrukken dat die specifiek ziet op het bijzondere karakter van de tweede lezing van een Grondwetswijziging. De regering stelde in 2020 onder meer: ‘de weeffout in het huidige stelsel kan er wel toe leiden dat de positie van de Eerste Kamer in bredere zin ter discussie wordt gesteld, zoals in het verleden is gebleken. Slechts in dit opzicht is er een verband tussen het onderhavige voorstel en de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel’.<sup>[102]</sup> Het voorstel tot wijziging van artikel 137 GW is in eerste lezing in behandeling bij de Tweede Kamer in het najaar van 2020. Op 17 maart 2021 volgen reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer.

## 9. SPLITSING IN TWEDE LEZING (VIJFDE LID)

Het splitsingsrecht van de Tweede Kamer kwam al in nr. 4 ter sprake in verband met splitsing van eerstelezingswetten. De opmerkingen over de inhoud van dit recht zijn mede van toepassing op splitsing in tweede lezing, met dien verstande dat, zoals artikel 137, vijfde lid, voorschrijft dat voor een daartoe strekkend besluit een tweederdemeerderheid nodig is. Bij de bespreking van het vierde lid kwam reeds naar voren dat intrekking van tweede-lezingsvoorstellen als ongeoorloofd moet worden beschouwd. Het is verdedigbaar dat dit mede geldt voor voorstellen die in tweede lezing door de Kamer zijn gesplitst.

Hierboven werd opgemerkt dat het oorspronkelijke regeringsvoorstel uitsluitend voorzag in splitsing in tweede lezing. De in de toelichting en tijdens de parlementaire behandeling gemaakte voorbehouden omtrent de beperkte strekking van deze bevoegdheid en de omzichtigheid waarmee zij dient te worden gehanteerd lijken, nu volgens de definitieve regeling ook in eerste lezing kan worden gesplitst, a fortiori op de tweede lezing van toepassing te zijn. Naar het oordeel van Kortmann zou het beter zijn geweest indien het onderscheid tussen het - voor een ruimere interpretatie vatbare - splitsingsrecht in eerste lezing en het beperktere splitsingsrecht in tweede lezing in de tekst van de Grondwet tot uitdrukking was gebracht.<sup>[103]</sup> Duidelijk lijkt evenwel dat uit de verwerping van het amendement-Van Mierlo/Franssen, dat aan splitsing in tweede lezing de voorwaarde verbond dat tussen de te splitsen bepalingen geen rechtstreeks verband bestaat, niet mag worden geconcludeerd dat in tweede lezing een ruime interpretatie van het splitsingsrecht, waardoor het gelijkenis zou gaan vertonen met het recht van amendement, geoorloofd is. Dan zou splitsing in tweede lezing onherroepelijk in strijd komen met het uitgangspunt van de procedure dat de kiezers zich uitspreken over de voorgestelde verandering van de Grondwet.

In 1980 is er nog enige opwinding geweest over de zogenoemde suggestie-Feij om in tweede termijn het wetsontwerp in tweede lezing bij voorrang af te handelen, zodat het splitsingsrecht al zou kunnen worden gebruikt voor de overige nog in tweede lezing aanhangige wetsontwerpen.<sup>[104]</sup> De Raad van State en de regering achtten de suggestie staatsrechtelijk geoorloofd,<sup>[105]</sup> maar deze werd later ingetrokken vanwege de in de bijzondere commissie Grondwet en Kieswet naar voren gebrachte grondwettigheids- en grondwetspolitieke bezwaren<sup>[106]</sup> (door de Tweede Kamer bevestigd door aanneming van een motie-Patijn), kwam de

regering tot de conclusie dat de suggestie niet diende te worden gevolgd.<sup>[107]</sup>

Bij de grondwetsherziening van 1987 is door het Tweede Kamerlid Wiebenga een voorstel tot splitsing in tweede lezing gedaan met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de defensiebepalingen.<sup>[108]</sup> De vereiste tweederdemeerderheid werd niet verkregen.

## 10. LITERATUUR

- P.W.C. Akkermans, P.J. Boukema & D.H.M. Meuwissen (red.), Grondwet en Grondwetsherziening; tekstenverzameling, Zwolle: Tjeenk Willink 1984
- P.J. Boukema en D.H.M. Meuwissen (red.), Grondwet en Grondwetsherziening, tekstenverzameling, Zwolle: Tjeenk Willink 1976
- A.D. Belinfante & J.L. de Reede, bewerkt door N.S. Efthymiou, M.M. Julicher, R. de Lange, S.C. Loeffen & S.A.J. Munneke, Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2020
- J.Th.J. van den Berg, De aanspraak der Natie. Het Koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol van de kiezer (oratie Maastricht), Maastricht: Universiteit Maastricht 2004
- G. van den Bergh, 'Herziening der herziening', in: Verzamelde staatsrechtelijke opstellen. Derde bundel, Alphen aan den Rijn 1957, p. 35-57
- H.M.B. Breunese, 'Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer', RegelMaat 2009, afl. 24, p. 107117
- H.M.B. Breunese, 'De tweede lezing van het grondwetsvoorstel-Halsema: haastige spoed is soms wél goed', TvCR 2010, p. 420-427
- J.L.W. Broeksteeg, 'Het plebiscitaire element in de procedure van Grondwetsherziening', p. 315-330, in: C.W. Noorlander, J.L.W. Broeksteeg, N.S. Efthymiou & H.G. Hoogers, Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw, Nijmegen: Wolf 2008, p. 317
- G. Burdeau, Traité de Science Politique, Titre IV. Le Statut du Pouvoir dans l'État, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1969
- H.T. Colenbrander, Ontstaan der Grondwet. Deel II, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff 1909
- L. Dragstra & G. Boogaard, 'In vergaande staat van ontbinding', RegelMaat 2007, p. 115-118
- Horst Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat (Themen, Band 91), München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung 2009
- D.J. Elzinga, 'Saevis tranquillus in Undis. Zeven vuistregels voor de grondwetgever', in: Symposium op 13 februari 2013 over: De grondwetsherziening van 1983: 30 jaar oud of 30 jaar jong?, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 26-38
- Karin Haan, Mathilde de Boer, Rik Dekker, Remco Nehmelman, Jan Willem van Rossem & Max Vetzo, 'De 'kiss of life' voor de Grondwet. Een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', NJB 2014, afl. 25, p. 1681-1684
- H.P. Heida, 'De procedure van grondwetsherziening en de suggestie-Feij', NJB

1981, p. 353-363

- H.G. Hoogers, 'De herziening herzien. Over de (on)vanzelfsprekendheid van het wijzigen van hoofdstuk 8 van de Grondwet', *RegelMaat*, 2007, afl. 3, p. 99-114
- G. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin: Häring 1906
- A.K. Koekkoek, *Bijdrage tot een christen democratische staatsleer (oratie Tilburg)*, Deventer: Kluwer 1982
- C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987
- C.A.J.M. Kortmann/ P.P.T. Bovend'Eert, B.P. Vermeulen, J.L.W. Broeksteeg & C.N.J. Kortmann, *Constitutioneel Recht*. Deventer: Kluwer 2012
- Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland, 1883-1983 (diss. Nijmegen)*, Amsterdam: Boom 2013
- H.Th.J.F. van Maarseveen & G.F.M. van der Tang, *Over het verschijnsel grondwet*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 1973
- K. Loewenstein, *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1961.
- H.J. Morren, 'Het initiatiefrecht van de Tweede Kamer', *TvO* 1972, p. 131-134
- W.K.J.J. van Ommen Kloeke, 'Enige opmerkingen over de uitvoering van artikel 204 der Grondwet', *Bestuursrechtwetenschappen* 1948, p. 275 e.v.
- P.J. Oud, *Honderd jaren, Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland. 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1970
- D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014
- B.C. de Savornin Lohman, *Over het begrip Grondwet*, Utrecht: Oosthoek 1912
- G.F.M. van der Tang, 'Artikel 137', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink, p.1184-1199
- G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee (diss. Rotterdam)*, Deventer: Gouda Quint 1998
- G.F.M. van der Tang, 'Formele en materiële constitutie: de Grondwet als basiswet', p. 53-74, in: *De aard van grondwetsherzieningen (Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 19)*, Deventer: Tjeenk Willink 2001
- G.F.M. van der Tang, 'Constitutie en grondwet', *Regelmaat* 2003, afl. 6, p. 236-243
- G.F.M. van der Tang, 'Een Grondwet voor de politieke samenleving', p. 85-112, in: *De Grondwet herzien, 25 jaar later*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving 2008
- G.F.M. van der Tang & C.M. Zoethout, 'Maak van de Grondwet een Constitutie', *NJB* 2006, afl. 18, p. 1003-1004
- J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1839
- H. Verkouteren, *Grondwetsherziening*, Baarn: Hollandia 1912
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press 1971

## 11. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 142 Gw 1814: Ingevalle, in het vervolg, eenige verandering of bijvoeging in de grondwet noodig zoude mogen zijn, zal deze noodzakelijkheid bij eene wet moeten verklaard en de verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden (art. 229 Gw 1815; art. 227 Gw 1840).

Art. 196 Gw 1848: 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 (art. 194 Gw 1887; art. 197 Gw 1922; art. 202 Gw 1938; art. 203 Gw 1948; art. 210 Gw 1953).

Tweede lid:

Geen eerdere versies.

Derde en vierde lid:

Art. 143 Gw 1814: Deze wet, door den Souvereinen Vorst en de Staten Generaal vastgesteld zijnde, wordt vervolgens, op de gewone wijze, aan de Staten der Provinciën of Landschappen gezonden, welke, binnen den tijd daartoe telkens bij zoodanige wet bepaald, aan de gewone leden der Staten Generaal een gelijk getal buitengewone toevoegen, die op dezelfde wijze als de gewone benoemd worden.

Art. 144 Gw 1814: De Souvereine Vorst en de alzo in dubbelden getale zamengestelde vergadering van de Staten Generaal beslissen voorts in dezen op dezelfde wijze, als omtrent het vaststellen van gewone wetten hier voren is bepaald, met uitzondering alleen, dat er eene meerderheid van stemmen moet zijn, uitmakende ten minste twee derde der presente leden.

Art. 230 Gw 1815: Deze wet wordt aan de Staten der provinciën gezonden, welke binnen den tijd daartoe telkens bij de wet bepaald, aan de gewone leden der tweede kamer van de Staten-Generaal een gelijk getal buitengewone toevoegen, die op dezelfde wijze als de gewone benoemd worden (art. 228 Gw 1840).

Art. 232 Gw 1815: De tweede kamer der Staten-Generaal, mag over geene voorstellen tot verandering of bijvoeging in de grondwet eenig besluit nemen, ten zij twee derde gedeelten der leden, die de vergadering uitmaken, tegenwoordig zijn.

De besluiten worden bij eene meerderheid van drie vierde gedeelte der tegenwoordige leden opgemaakt.

Voor het overige wordt in alles gevolgd hetgeen over het maken der wetten is bepaald (art. 230 Gw 1840).

Art. 197 Gw 1848: Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebrachte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen (art. 195 Gw 1887; art. 198 Gw 1922; art. 203 Gw 1938; art. 204 Gw 1948; art. 211 Gw 1953).

Art. 137, derde lid, Gw 1983: Na de bekendmaking van de wet bedoeld in het eerste lid worden de kamers der Staten-Generaal ontbonden.

Art. 137, vierde lid, Gw 1983: De nieuwe kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte

stemmen.

Vijfde lid:

Geen eerdere versies.

## NOTEN

1. Uitgangspunt voor dit commentaar is het commentaar van G.F.M. van der Tang (1943- 2011) in: P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle Tjeenk Willink 1992 (tweede druk). J. Kiewiet heeft in 2015 op het commentaar van Van der Tang voortgebouwd. Bewerkt door E.J Janse de Jonge in 2021.
2. Deze uitdrukking ontleen ik aan Karin van Leeuwen. De brandkast-vergelijking stamt van de Groningse hoogleraar E.H. s'Jacob in zijn artikel 'Gevaar voor verstening der grondwet', *NJB* 1951, nr. 26, p. 713–720, p. 714-715., die de grondwet omschreef als de 'brandkast, waarin wij allerlei politieke afspraken opbergen om te voorkomen, dat daaraan telkens kan worden getornd.' E.H. s'Jacob, 'Gevaar voor verstening der grondwet', *NJB* 1951, nr. 26, p. 713–720, p. 714- 715, geciteerd bij Van Leeuwen 2013, p. 49.
3. Van der Tang 1998, p. 162; Dreier 2009, p. 37.
4. Heida 1981, p. 354.
5. Van der Tang 1998, p. 162- 168; Van der Tang 2001, p. 59.
6. Van der Tang 1998, p. 148- 152.
7. Zie Jean- Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag*, Boom, Amsterdam 1995, p. 52 e.v.
8. Van der Tang 1998, p. 148- 152 en Rousseau a.w., p. 75- 80.
9. Van der Tang 1998, p. 162.
10. De Savornin Lohman 1912, p. 21 28; Van Maarseveen & Van der Tang 1973, p. 9- 12.
11. Van den Bergh 1957, p. 36- 38; De Savornin Lohman 1912, p. 49.
12. De regering of – ingevolge een initiatief van een of meer leden – de Tweede Kamer kan een voorstel tot grondwetswijziging indienen. De Tweede en Eerste Kamer nemen dit wetsvoorstel in eerste lezing aan met een gewone meerderheid. Dit wordt omschreven als de 'eerstelezingswet', 'overwegingswet' of 'verklaringswet'.
13. Bij de herziening van 1840 werd ervan uitgegaan dat ook het laatste lid van het artikel slechts betrekking had op de Tweede Kamer. Thorbecke echter meende dat de eis van een gekwalificeerde meerderheid mede gold voor de behandeling in de Eerste Kamer.
14. Colenbrander 1909, p. 472.

15. Thorbecke 1839, p. 311.
16. Het regeringsvoorstel had voor de tweede lezing voorzien in een verenigde en verdubbelde vergadering van beide kamers welke op haar beurt zou worden ontbonden na de behandeling der voorstellen. De Tweede Kamer wilde echter van een dergelijke omslachtige regeling, die twee verplichte ontbindingen wegens grondwetsherziening zou hebben opgeleverd, niets weten. Oud 1970, p. 38.
17. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 5- 6 (Nng, VIII, p. 5- 6).
18. Eric Janse de Jonge, Amerikaans staatsrecht, tweede druk, Boom Juridisch, Den Haag 2020, p. 43 en 49.
19. Hoogers 2007, p. 99- 114.
20. Hoogers wijst op de consequentie van dit standpunt. Hoogers 2007, p. 100: ‘Neemt men het bestaan van een dergelijke bevoegdheid [de bevoegdheid tot herziening van de procedure tot herziening, JK] aan, dan volgt daar immers uit dat de tot herziening van de Grondwet bevoegde organen in feite aan geen enkele grondwettelijke bepaling onderworpen zijn, zelfs niet aan de herzieningsartikelen.’
21. Van Leeuwen 2013, p. 148.
22. Breunese 2009, p. 116.
23. Artikel 79, eerste lid, eerste volzin, van de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland bevat nog wel een soortgelijke bepaling: ‘Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.’
24. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 7 (Nng, VIII, p. 7).
25. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 6 (Nng, VIII, p. 6).
26. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 3 (Nng, VIII, p. 30).
27. Kortmann 1987, p. 374- 375.
28. Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 196.
29. Staatscommissie Cals/ Donner Eindrapport, p. 335- 336.
30. Hierover uitgebreid Van der Tang 1992, p. 1190.
31. Kortmann 1987, p. 376.
32. Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 91.
33. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 9, p. 1 (Nng, VIII, p. 40).
34. Zie o.a. Kamerstukken II 2005/ 2006, 30 442, 7.
35. Stb. 1995, 403; Kamerstukken II 1992/ 1993, 23 575, 2- 3, p. 1.
36. Broeksteeg 2008, p. 316.
37. Kamerstukken II, 2020/ 2021, 35 532, nrs. 1- 3.
38. Kamerstukken I 1984/ 1985, 18 179, 136d.
39. Hoogers 2007, p. 106, voetnoot 24.
40. Kamerstukken I 1984/ 1985, 18 179, 136d.

41. Kamerstukken I 1985/ 86, 18 179, 89.
42. Kamerstukken II 1992/ 93, 23 575, 2.
43. Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 198. Recente voorbeelden waarin grondwetsherzieningen in de Eerste Kamer sneuvelden, zijn de ‘Nacht van Wiegel’ in de nacht van dinsdag 18 op woensdag 19 mei 1999, de ‘Nacht van Van Thijn’ op 22 maart 2005 en op 9 april 2019 waarin het resp. ging om grondwetswijzigingen betreffende het correctief referendum, de gekozen burgemeester en het initiatiefvoorstel- Van der Staaij betreffende twee derden meerderheid van stemmen voor goedkeuring EU-verdragen, werden verworpen. Van Leeuwen (2013, p. 56) bespreekt hoe in het verleden de ‘Heeren Zeventien’ in de vijftig leden tellende Eerste Kamer een grondwetsherziening konden blokkeren.
44. Van den Bergh 1957, p. 455.
45. Oud 1970, p. 38.
46. Broeksteeg 2008, p. 317.
47. Broeksteeg 2008, p. 318.
48. Van den Berg 2004, p. 4- 5.
49. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2020, p. 177.
50. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 6- 7 (Nng, VIII, p. 33- 34).
51. Kortmann 1987, p. 18 e.v.; Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 92. Zie voor de uiterste datum van behandeling van eerstelezingsvoorstellen door de Eerste Kamer o.a. Kamerstukken I 2001/ 2002, 28 051 en 28 081, 233a.
52. Dragstra & Boogaard 2007, p. 115 e.v.; Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 92.
53. Kamerstukken II 2006/ 2007 31 013, 4- 6.
54. Dragstra & Boogaard, 2007, p. 115- 118.
55. Haan e.a. 2014, p. 1682.
56. Oud 1970, p. 39- 41.
57. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2020, p. 178.
58. Uitbreider over deze voorstellen Van der Tang 1992, p. 1193.
59. De winnaars Karin Haan, Mathilde de Boer, Rik Dekker, Remco Nehmelman, Jan Willem van Rossem en Max Vetzo van de Grondwetstrijd 2014, uitgeschreven door het Nationaal Comité 200 jaar Koninkrijk, bepleitten in hun winnende voorstel een grondwetkamer, Haan e.a. 2014, p. 1684.
60. Bijlage Handelingen II 1951/ 1952, 2341, 2.
61. Onder meer door Van den Bergh, in zijn rede ‘Herziening der Herziening’ (1957). Grondwetsherziening zou haar beslag kunnen krijgen in één lezing, bij gewone wet, gevolgd door een facultatief referendum, waarbij het aan volksstemming onderworpen voorstel slechts met drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen zou kunnen worden aangenomen. Kranenburg stelde

- voor de tweede lezing te vervangen door een verplicht referendum (Kranenburg 1958, p. 554). Eenzelfde voorstel was gedaan door Krabbe in zijn Gidsartikel uit 1906. Zie ook Koekkoek 1982, p. 25- 26.
62. Uitgebreider hierover Van der Tang 1992, p. 1194.
  63. Bijlage Handelingen II 1973/ 1974, 12 944, 2, p. 15 16; 5, p. 2; 6, p. 10.
  64. Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 197, voetnoot 44; Kamerstukken II 1993/ 1994 21 427, 96; Kamerstukken II 1993/ 1994, 23 575.
  65. Elzinga (2013, p. 38) is voorstander van het afschaffen van de tweede lezing en een behandeling in één lezing waarin het wijzigingsvoorstel met twee derde aangenomen moet worden. Dat zou, volgens Elzinga (2013, p. 38), ‘veel kou uit de lucht kunnen halen en voorwaarden kunnen scheppen voor meer evenwichtige omgang met de Grondwet.’ Ook Ernst Hirsch Ballin en Wytze van der Woude spreken de voorkeur uit voor het schrappen van de tweede lezing en het behouden van de tweederdemeerderheid, Ernst Hirsch Ballin & Wytze van der Woude, ‘De vereiste van twee lezingen is te rigide’, SC Online, 25 maart 2014 (geraadpleegd op 19 juni 2015).
  66. Van Ommen Kloeke 1948, p. 279- 280.
  67. Kortmann 1987, p. 24. In 1994 vond de indiening van de tweedelezingsvoorstellen pas plaats op 3 augustus 1994; de ‘nieuwe’ Tweede Kamer was al in mei 1994 bijeengekomen.
  68. Broeksteeg 2008, p. 319.
  69. Breunese 2009, p. 116.
  70. Kamerstukken II 2003/ 2004, 29200 VII, 36. De Raad van State laat zien dat de tijd tussen de ontbindingsverkiezing en indiening van de voorstellen in tweede lezing is toegenomen van 13 dagen in 1986 tot 212 dagen in 2002.
  71. Handelingen I 2004/ 2005 en Handelingen I 2007/ 2008, 34, p. 1416- 1446.
  72. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2020, p. 179.
  73. Kamerstukken II 2014/ 2015, 32 334, 11.
  74. Breunese, 2010, p. 421.
  75. Kamerstukken II 2014/ 2015, 32 334, 11, p. 2.
  76. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 7 (Nng, VIII, p. 7). Zie over deze kwestie H.J. Morren, ‘Het initiatiefrecht van de Tweede Kamer’, TvO 1972, p. 131- 134. Naar het oordeel van Kortmann is het voldoende dat, indien het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel, enig Tweede Kamerlid zorg draagt voor het aanhangig maken en de verdediging van het voorstel in tweede lezing; het hoeft niet per se om de oorspronkelijke initiatiefnemers te gaan (Kortmann 1987, p. 374).
  77. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 7 (Nng, VIII, p. 7).
  78. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2020, p. 179; Kortmann 1987, p. 374;



- Kortmann/ Bovend'Eert e.a. 2012, p. 93.
79. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2020, p. 180.
  80. Ph. Kleintjes, 'Behoort een verschil tussen wet en grondwet in stand te worden gehouden?' Preadvies NJV, 1914, in: P.J. Boukema en D.H.M. Meuwissen 1976, p. 269- 270.
  81. J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek. Tweede deel , Arnhem: Gouda Quint 1887, p. 803, met instemming geciteerd Oud (Oud 1970, p. 40).
  82. De preadviezen zijn opgenomen in Boukema & Meuwissen 1976, p. 265- 388.
  83. Van Leeuwen 2013, p. 31- 32: 'Met name op de grootste politieke pijnpunten bracht de herziening van 1887 niet de gewenste vergezichten. De kiesrechtkwesitie vond slechts een tijdelijke oplossing in een schrapping van de voornaamste grondwettelijke belemmeringen voor uitbreiding van het kiesrecht. En op het terrein van het onderwijsartikel vond zelfs geen enkel wijzigingsvoorstel een meerderheid die voldoende groot was om de grondwet te veranderen, waarop de Tweede Kamer ten slotte met een gewone meerderheid besloot om het bestaande grondwetsartikel op een andere wijze uit te leggen. Pas in 1917 zouden beide kwesties een regeling vinden die de zich emanciperende confessionelen en socialisten kon bevredigen.'
  84. Verkouteren 1912, p. 30.
  85. 'De heerschappij der Grondwet', De Gids 1906, deel 4, p. 371 407 (opgenomen in Akkermans, Boukema & Meuwissen 1984, p. 9- 47). Een beroemd vertoog tegen de Grondwet is ook de brochure 'Ongezonde lektuur', Groningen: Wolters 1913.
  86. J. Oppenheim RM 1907, p. 45- 85, in: Boukema & Meuwissen 1976, p. 51- 91.
  87. De Nationale Conventie noemt in haar rapport (Nationale Conventie 2006, p. 48, voetnoot 7) de voorbeelden van de dualisering van het gemeentebestuur die niet overeenkomt met de grondwettelijke plaats van de raad aan het hoofd van de gemeente en de omzeiling van de Grondwet door middel van de Tijdelijke referendumwet. Daarnaast kan ook het voorstel genoemd worden om de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet langer in de Grondwet te regelen, Kamerstukken II 2012/ 2013, 33 239, 5.
  88. Onder nr. 5 besproken.
  89. Heida 1981, p. 355- 356.
  90. Heida 1981, p. 356.
  91. Staatscommissie Cals/ Donner Eindrapport, p. 333- 334.
  92. Kamerstukken II 1973/ 1974, 12 944, 2, p. 16- 17.
  93. Kamerstukken II 1974/ 1975, 12 944, 22 (herdruk).
  94. Kamerstukken II 1974/ 1975, 13 472, 1, p. 1.

95. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 5- 6 (Nng, VIII, p. 32- 33).
96. Heida 1981, p. 357.
97. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (Lage drempels, hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans, Amsterdam 2018,p. 312- 314, Kamerstukken II, 34430, nr. 9)
98. Kamerstukken II, 2020- 2021, 35 533, nrs. 1- 3.
99. Kamerstukken II, 2020- 2021, 35 533, nrs. 4.
100. Advies van de Raad van State over het voorstel tot aanpassing van de bepalingen inzake de herzieningsprocedure, Kamerstukken II 1976/ 77, 14 213, nr. 4, p. 12.
101. Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1971, p. 334
102. Kamerstukken II 2020/ 21, 35 533, nr. 4.
103. Kortmann 1987, p. 376.
104. Uitgebreid hierover Van der Tang 1992, p. 1198.
105. Kamerstukken I 1979/ 1980, 14 213, 102, p. 1- 12 (Nng, VIII, p. 116- 126).
106. Handelingen II 1979/ 1980, p. 2391- 2401 (Nng, VIII, p. 130- 145).
107. Handelingen II 1980/ 1981, p. 238- 239 (Nng, VIII, p. 148- 149); zie ook Heida 1981, p. 361- 363.
108. Kamerstukken II 1986/ 1987, 19 554 (R 1308), 8.

### **CITEER SUGGESTIE**

J. Kiewiet & G.F.M. van der Tang †, Commentaar op artikel 137 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).