



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

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 december 2015^[1]

1. ACHTERGROND EN GESCHIEDENIS VAN DE PROCEDURE:

DE GRONDWET ALS MAATSCHAPPELIJK VERDRAG

De herzieningsprocedure van de Grondwet is ‘het slot op de brandkast’.^[2] Grondwetsherziening is een verschijnsel dat met de moderne grondwet in de laatste decennia van de 18e eeuw opkwam.^[3] De Grondwet – de brandkast waarin de belangrijkste staatsregeling opgeborgen is – 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 het volk te kunnen raadplegen (nr. 5) en vervolgens moet in tweede lezing het wijzigingsvoorstel uit de verklaringswet (nr. 7) met twee derde 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.

Hoe zwaar moet het slot op wijziging van de Grondwet zijn? De procedure van grondwetsherziening heeft steeds ter discussie gestaan. 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, maar ook wordt voor afschaffing van de tweede lezing gepleit.

Het tweede aspect betreft het vereiste van een twee derde meerderheid in tweede lezing en het aandeel van de Eerste Kamer in de herzieningsprocedure (nr. 8).^[4] 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. Daarnaast staat recentelijk 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 het volk aan de Grondwet en het garanderen van voldoende stabiliteit bij het wijzigen van de Grondwet.^[5] 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.^[6] 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.^[7]

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.^[8] 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*, 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.^[9] 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.^[10]

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 dient te zijn. 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.^[11] De Grondwet van 1814 werkte die premisse uit door voor haar wijziging een behandeling in twee lezingen te eisen. De ‘verklaringswet’ (artikel 142) 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 derden 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 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 (artikel 232).^[12]

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 twee derde meerderheid ‘in den wal geschoven’ mogen kunnen worden.^[13] Thorbecke vroeg zich af of grondwetswijziging zo niet te moeilijk was gemaakt: ‘Welligt duchtte men in 1815 de nieuwigheidszucht onzer zuidelijke broeders,^[14] waarmee Thorbecke het deel van het koninkrijk bedoelde dat het huidige België beslaat en tot 1830 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.^[15] 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 van de Grondwet van 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.^[16]

2. HOEVER REIKT DE BEVOEGDHEID VAN DE GRONDWETGEVER?

Alle bepalingen in de Nederlandse Grondwet zijn vatbaar voor wijziging. De bevoegdheid tot wijziging van de Grondwet is dus onbeperkt. In andere staten kent die bevoegdheid wel begrenzings. Zo bepaalt artikel 79, derde lid, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland 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 van de Grondwet van 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,^[17] 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. 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.^[18]

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 wetsontwerpen 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.^[19] De herziening van 1887 bijvoorbeeld resulteerde in twaalf, die van 1983 in niet minder dan 39 wetsontwerpen, 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.^[20] 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 gewone wijze afgekondigd.

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

verandering uitdrukkelijk aan'.^[21] 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' ^[22] 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 der 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 denkbeeld maatregelen tegen revolutionaire volksvertegenwoordigers mogelijk te maken. Een voorstel daartoe was in hetzelfde wetsontwerp opgenomen.
^[23]

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 of 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,^[24] terwijl ook intrekking tot de mogelijkheden behoort - echter alleen in eerste lezing.^[25] 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.^[26]

In het oorspronkelijke wetsontwerp was, op aanbeveling van de Staatscommissie Cals/Donner,^[27] slechts voorzien in een splitsingsrecht in tweede lezing.^[28] 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 beperkt karakter verliest en uitmondt in een verkapt recht van amendement.^[29] Het splitsingsrecht is op te vatten als een combinatie van het recht

van amendement en initiatief.^[30] 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 wetsontwerp 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.^[31] Opgemerkt zij dat de regering zich op dit standpunt stelde in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer 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,^[32] 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.^[33] 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.^[34] 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.

In 1985 werd door de Eerste Kamer de motie van het lid Vis aangenomen.^[35] 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.^[36] De motie-Vis verzocht de regering de ontbindingsverkiezing wegens grondwetsherziening uit te stellen tot 1987.^[37] 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.^[38] 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.^[39]

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.^[40]

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 ‘overwegingfase’, en geeft daarnaast uitdrukking aan de grondgedachte van de herzieningsbepalingen, namelijk dat op de kiezers moet worden ‘teruggegrepen’.^[41] Zoals bij nr. 1 gesteld, hadden de grondwetten van 1814 en 1815 die eis gerealiseerd door de 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’ – gebroken. De nieuwe methode was die van verkiezing van beide Kamers in hun geheel door middel van Kamerontbinding. De nieuw gekozen Kamers zouden elk voor zich over de herziening beslissen en vervolgens als ‘gewone’ Kamers kunnen blijven functioneren.^[43] 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.^[43] 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.^[44] De grondwetswijzigingen worden volgens Van den Berg ‘verdonkermaand’.^[45]

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.^[46] 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. Bij nr. 7 wordt uitgebreid ingegaan op de problematiek van de tijdslimiet. De regering meende echter dat de grondwetgever er te veel door zou worden vastgelegd. Zou hij behoefte hebben aan een gespreide behandeling van de herzieningsvoorstellen, dan werkt een dergelijk voorschrift bijzonder onpraktisch.^[47]

De ontbinding wegens grondwetsherziening geschiedt bij koninklijk besluit. Ook is artikel 64 Gw. 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.^[48] Vermelding verdient het voorval in 2006.^[49] 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 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.^[50] De Raad van State bracht over deze kwestie een kritisch advies uit, maar beoordeelde de handelswijze van de regering niet ‘inconstitutioneel’.^[51]

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.^[52] Ook is er een kanttekening vanuit democratisch oogpunt te maken: de kiezers hebben hooguit de gelegenheid om zich over de voorstellen uit te spreken.^[53]

De kritiek op de herzieningsprocedure richtte zich voornamelijk op deze 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

twee derde meerderheid 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 der kiezers, als tegen het vereiste van een twee derde meerderheid bij de volksstemming. Zowel de ingediende amendementen als het regeringsvoorstel werden door de Tweede Kamer verworpen.^[54] 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.^[55] Dat laatste blijft van belang omdat alle bepalingen van de Grondwet onderwerp van herziening kunnen zijn. Het volk moet 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 het volk met de herzieningsvoorstellen blijft daarom vereist.

In het verleden zijn werd door de Staatscommissies-Beel (1946) en -Van Schaik (1950)^[56] werd in plaats van ontbinding vanwege grondwetsherziening een aparte grondwetskamer voor de tweede lezing bepleit.^[57] 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 derde 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.^[58] Dat was nu juist het argument voor de grondwetskamer van de Staatscommissie van Schaik geweest.

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 nieuwe voorgesteld.^[59] Echter, uiteindelijk hebben zowel de Proeve van een nieuwe grondwet als de Staatscommissie-Cals/Donner en, in de voetspoor daarvan, de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid nadruk gelegd op de bijzondere waarborgen van het bestaande stelsel.^[60] 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 grondwetkamer 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.^[61]

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.^[62] Toch verstomt de roep niet om de wijziging van de Grondwet in één lezing te behandelen. Onlangs 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.^[63]

7. HOE VERLOOPT DE TWEDE 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 eerstelezingswetten 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.^[64]

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 nieuw gekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt.^[65] 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 nieuw gekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkwam.^[66] 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 nieuw gekozen Tweede Kamer de behandeling kan afronden, zonder dat bijvoorbeeld vervroegde verkiezingen afronding verhinderen.^[67] 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.^[68] Nadien is de wenselijkheid van dit standpunt in een debat met de Eerste Kamer bevestigd,^[69] 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.^[70]

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.^[71] 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.^[72] 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.^[73] 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.^[74] 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.^[75] 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 wetsontwerp in deze fase wordt echter, uitgaande van de plicht tot indiening, in strijd met de bedoeling van de Grondwet geacht.^[76]

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 uitspreekt. 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 twee derde meerderheid van uitgebrachte stemmen. Het aantal uitgebrachte stemmen kan dus een lager getal zijn dan hetzelfde percentage van de leden van de Kamers.^[77]

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.^[78] 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.'^[79]

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.^[80] Gezegd werd dat de

grondwetgever tot onmacht gedoemd werd – de herziening van 1887 had dat wel duidelijk gemaakt^[81] - en nodigde de wetgever uit tot grondwetsschending. De stoeve wijzigingsprocedure had de Grondwet gemaakt tot ‘een blok aan het been der natie’.^[82] 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*,^[83] 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.^[84] Heden ten dage zijn er meerdere voorbeelden van bewuste omzeiling van de Grondwet.^[85] 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 *rechten* 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 grondwettkamer 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^[86] - 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.^[87] 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.^[88] 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 aandeed, 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 twee derde meerderheid 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 twee derde meerderheid 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.^[89] 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.^[90] 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^[91] en liet de gedachte aan uitschakeling van de Eerste Kamer bij de tweede lezing varen.^[92] 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.^[93] 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 twee derde meerderheid aangenomen, door een minderheid van de niet rechtstreeks gekozen Eerste-Kamerleden wordt getorpedeerd.^[94]

9. SPLITSING IN TWEEDE 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 die ik daar maakte, zijn mede van toepassing op splitsing in tweede lezing, met dien verstande dat, zoals artikel 137, vijfde lid, het wil, voor een daartoe strekkend besluit een twee derde meerderheid 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.^[95] 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.^[96] De Raad van State en de regering achtten de suggestie staatsrechtelijk geoorloofd,^[97] maar deze werd later ingetrokken vanwege de in de bijzondere commissie Grondwet en Kieswet naar voren gebrachte grondwettigheids- en grondwetspolitieke bezwaren^[98] (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.^[99]

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.^[100] De vereiste twee derde meerderheid 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 L. Dragstra, N.S. Efthymiou, A.W. Hins & R. de Lange, Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2012
- 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 Grondwetherziening', 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 van J. Kiewiet 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). Kiewiet heeft op het grondige commentaar van Van der Tang

- voortgebouwd. In het bijzonder heeft hij de constitutioneelrechtelijke ontwikkelingen van de afgelopen twee decennia in het commentaar verwerkt en zijn enkele oudere discussies ingekort (steeds onder verwijzing naar het commentaar van Van der Tang uit 1992).
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. Deze twee hoofdgedachten komen nader aan de orde in Inleiding op Hoofdstuk 8.
 6. Van der Tang 1998, p. 162- 168; Van der Tang 2001, p. 59.
 7. Van der Tang 1998, p. 148- 152.
 8. Van der Tang 1998, p. 96- 115.
 9. Van der Tang 1998, p. 162.
 10. Savornin Lohman 1912, p. 21 28; Van Maarseveen & Van der Tang 1973, p. 9- 12.
 11. Van den Bergh 1957, p. 36- 38; Savornin Lohman 1912, p. 49.
 12. In het debat over het aandeel van de Eerste Kamer in de tweede lezing werd nogal eens aan het ter zake zwijgen van art. 232 Gw. 1815 gerefereerd. Zo Oud 1970, p. 36- 37; Van den Bergh 1957, p. 38- 41. 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.
 13. Colenbrander 1909, p. 472.
 14. Thorbecke 1839, p. 311.
 15. 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.
 16. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 5- 6 (Nng, VIII, p. 5- 6).
 17. Hoogers 2007, p. 99- 114. Hoogers waarschuwt dat het opnemen van volkssoevereiniteit in de Grondwet, zoals de Nationale Conventie in het

- rapport Een grondwet voor de 21ste eeuw, (z.p.) 2006, voorstelde, zich slecht verdraagt met de door de Nationale Conventie eveneens voorgestelde vereenvoudiging van de herzieningsprocedure (waarover hieronder te spreken). Hoogers (2007, p. 111) voert aan dat wijziging van de herzieningsprocedure door de tot grondwetsherziening bevoegde organen een moeilijk verdedigbare gedachte is omdat het de grondwetgever (het soevereine volk) is die de grondwetsherziener tot herziening machtigt.
18. 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.’
 19. Van Leeuwen 2013, p. 148.
 20. Breunese 2009, p. 116.
 21. 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.’
 22. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 7 (Nng, VIII, p. 7).
 23. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 6 (Nng, VIII, p. 6).
 24. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 3 (Nng, VIII, p. 30).
 25. Kortmann 1987, p. 374- 375.
 26. Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 196.
 27. Staatscommissie Cals/ Donner Eindrapport, p. 335- 336.
 28. Hierover uitgebreid Van der Tang 1992, p. 1190.
 29. Kortmann 1987, p. 376.
 30. Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 91.
 31. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 9, p. 1 (Nng, VIII, p. 40).
 32. Zie o.a. Kamerstukken II 2005/ 2006, 30 442, 7.
 33. Stb. 1995, 403; Kamerstukken II 1992/ 1993, 23 575, 2- 3, p. 1.
 34. Broeksteeg 2008, p. 316.
 35. Kamerstukken I 1984/ 1985, 18 179, 136d.
 36. Hoogers 2007, p. 106, voetnoot 24.
 37. Kamerstukken I 1984/ 1985, 18 179, 136d.
 38. Kamerstukken I 1985/ 86, 18 179, 89.
 39. Kamerstukken II 1992/ 93, 23 575, 2.
 40. 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 en de ‘Nacht van Van Thijn’ op 22 maart 2005, waarin het resp. ging om grondwetswijzigingen betreffende het correctief referendum en de gekozen burgemeester. Van Leeuwen (2013, p. 56) bespreekt hoe in het verleden de ‘Heeren Zeventien’ in de vijftig leden tellende Eerste Kamer een grondwetsherziening konden blokkeren.

41. Van den Bergh 1957, p. 455.
42. Oud 1970, p. 38.
43. Broeksteeg 2008, p. 317.
44. Broeksteeg 2008, p. 318.
45. Van den Berg 2004, p. 4- 5.
46. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2012, p. 161.
47. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 6- 7 (Nng, VIII, p. 33- 34).
48. 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.
49. Dragstra & Boogaard 2007, p. 115 e.v.; Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 92.
50. Kamerstukken II 2006/ 2007 31 013, 4- 6.
51. Dragstra & Boogaard, 2007, p. 115- 118.
52. Haan e.a. 2014, p. 1682.
53. Belinfante & De Reede 2012, p. 161.
54. Oud 1970, p. 39- 41.
55. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2012, p. 162.
56. Uitbreider over deze voorstellen Van der Tang 1992, p. 1193.
57. De winnaars Karin Haan, Mathilde de Boer, Rik Dekker, Remco Nehmelman, Jan Willem van Rossem en Max Vetzso 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.
58. Bijlage Handelingen II 1951/ 1952, 2341, 2.
59. 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.
60. Uitbreider hierover Van der Tang 1992, p. 1194.
61. Bijlage Handelingen II 1973/ 1974, 12 944, 2, p. 15 16; 5, p. 2; 6, p. 10.
62. 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.
63. 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 twee derde meerderheid, 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).
 64. Van Ommen Kloeke 1948, p. 279- 280.
 65. 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.
 66. Broeksteeg 2008, p. 319.
 67. Breunese 2009, p. 116.
 68. 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.
 69. Handelingen I 2004/ 2005 en Handelingen I 2007/ 2008, 34, p. 1416- 1446.
 70. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2012, p. 163.
 71. Kamerstukken II 2014/ 2015, 32 334, 11.
 72. Breunese, 2010, p. 421.
 73. Kamerstukken II 2014/ 2015, 32 334, 11, p. 2.
 74. 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).
 75. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 3, p. 7 (Nng, VIII, p. 7).
 76. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2012, p. 163; Kortmann 1987, p. 374; Kortmann/ Bovend’Eert e.a. 2012, p. 93.
 77. Belinfante & De Reede/ Dragstra e.a. 2012, p. 163.
 78. 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.
 79. J.T. Buijs, De Grondwet. Toelichting en kritiek. Tweede deel , Arnhem:

- Gouda Quint 1887, p. 803, met instemming geciteerd Oud (Oud 1970, p. 40).
80. De preadviezen zijn opgenomen in Boukema & Meuwissen 1976, p. 265-388.
 81. Van Leeuwen 2013, p. 31- 32: ‘Met name op de grootste politieke pijnpunten bracht de herziening van 1887 niet de gewenste vergezichten. De kiesrechtkwestie 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.’
 82. Verkouteren 1912, p. 30.
 83. ‘De heerschappij der Grondwet’, De Gids 1906, deel 4, p. 371 407 (opgenomen in Akkermans, Boukema & Meuwissen 1984, p. 9- 47). Een beroemd verhoog tegen de Grondwet is ook de brochure ‘Ongezonde lektuur’, Groningen: Wolters 1913.
 84. J. Oppenheim RM 1907, p. 45- 85, in: Boukema & Meuwissen 1976, p. 51- 91.
 85. 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.
 86. Onder nr. 5 besproken.
 87. Heida 1981, p. 355- 356.
 88. Heida 1981, p. 356.
 89. Staatscommissie Cals/ Donner Eindrapport, p. 333- 334.
 90. Kamerstukken II 1973/ 1974, 12 944, 2, p. 16- 17.
 91. Kamerstukken II 1974/ 1975, 12 944, 22 (herdruk).
 92. Kamerstukken II 1974/ 1975, 13 472, 1, p. 1.
 93. Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, 7, p. 5- 6 (Nng, VIII, p. 32- 33).
 94. Heida 1981, p. 357.
 95. Kortmann 1987, p. 376.
 96. Uitgebreid hierover Van der Tang 1992, p. 1198.
 97. Kamerstukken I 1979/ 1980, 14 213, 102, p. 1- 12 (Nng, VIII, p. 116- 126).
 98. Handelingen II 1979/ 1980, p. 2391- 2401 (Nng, VIII, p. 130- 145).

99. Handelingen II 1980/ 1981, p. 238- 239 (Nng, VIII, p. 148- 149); zie ook Heida 1981, p. 361- 363.
100. 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. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).