



DE GRONDWET - ARTIKEL 87 - AANNEMING EN BEKRACHTIGING

1. Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.
2. De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel van wet.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 87 - AANNEMING EN BEKRACHTIGING - W.J.M. VOERMANS

Inhoudsopgave

1. De bekrachtiging
2. Literatuur
3. Historische versies

Editie december 2015

1. DE BEKRACHTIGING

Na de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer is het materiële deel van de vaststelling van een wet afgerond. Om werkelijk de kracht van wet te verkrijgen, dienen er nog wel enkele formele handelingen verricht te worden. Artikel 87, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat, nadat een voorstel van wet door de beide Kamers van de Staten-Generaal is aangenomen, een wet bekrachtigd dient te worden door de Koning. Die bekrachtiging vindt plaats nadat het wetsvoorstel door het gehele parlement is behandeld. Tijdens de behandeling kunnen er namelijk allerlei wijzigingen in het oorspronkelijke door de Koning ingediende voorstel zijn aangebracht. Verder bepaalt artikel 47 van de Grondwet dat alle wetten en koninklijke besluiten door de Koning en een of meer ministers of staatssecretarissen moeten worden ondertekend. In de wetsprocedure is er sprake van een 'wet' nadat een voorstel ook daadwerkelijk is aangenomen door de Eerste Kamer en ondertekend door de Koning en een of meer ministers of staatssecretarissen.

De voorzitter van de Eerste Kamer biedt een aangenomen wetsvoorstel daarom ter bekrachtiging aan de Koning aan. Het originele exemplaar van het voorstel wordt vervolgens door de Koning en de verantwoordelijke bewindslieden getekend. Dit gebeurt door op het originele exemplaar van het wetsvoorstel – links bovenaan op

de laatste pagina van het wetsvoorstel – de (handgeschreven) zinsnede op te nemen:^[1] ‘De Koning bewilligt in het voorstel’, met daaronder de handtekeningen van het staatshoofd. In het zeldzame geval dat de regering zich niet kan vinden in het uiteindelijke door de Kamers aangenomen wetsvoorstel, wordt de weigering tot bekrachtiging op het originele exemplaar van het wetsvoorstel aangegeven met: ‘De Koning houdt het voorstel in overweging.’ Van de bekrachtiging of het onthouden daarvan blijkt niet als zodanig naar buiten (wordt niet actief gepubliceerd).

Na de bekrachtiging voorziet de Koning het wetsvoorstel nog van een tweede handtekening. Ditmaal betreft het de handtekening onder het slotformulier van de wet. In dat slotformulier is een plechtig bevel tot afkondiging opgenomen, het zogenaamde *dubbelbevel*, waarin onder andere plaatsing van de wet in het Staatsblad wordt gelast (ingeluid met de standaardzin: ‘Lasten en bevelen...’). De beide handelingen, bekrachtiging en het bevel tot afkondiging van de wet, geschieden onder ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom moeten beide handtekeningen van de Koning ook worden voorzien van een contraseign. Daartoe wordt het door de Koning dubbel ondertekende exemplaar van het wetsvoorstel door het Kabinet der Koning aan de verantwoordelijke minister(s) toegezonden.^[2] Ook de contrasignerende bewindslieden tekenen tweemaal, eenmaal voor de koninklijke bekrachtiging en eenmaal voor het koninklijke afkondigingsbevel. Het voorstel heeft daarmee kracht van wet gekregen.

Vervolgens draagt de Minister van Justitie zorg voor de plaatsing van de wet in het *Staatsblad*.^[3] De datum waarop een wet wordt bekendgemaakt in het *Staatsblad* kan van belang zijn in verband met het tijdstip van inwerkingtreding van een wet.^[4]

Die inwerkingtreding van een wet kan tegenwoordig worden opgeschort door de werking van de Wet raadgevend referendum (Wrr) uit 2015 (zie ook het commentaar bij artikel 81 Gw). Die wet bepaalt dat op het moment dat een wetsvoorstel is bekrachtigd, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met de minister(s) of staatssecretaris(sen) die verantwoordelijk is/zijn voor de wet zich buigt over de vraag of, in het licht van de uitzonderingen genoemd in artikel 5 van de Wrr, een referendum over het bekrachtigde wetsvoorstel kan worden gehouden (artikel 6 Wrr). Doet geen van de uitzonderingen zich voor dan moet daarvan mededeling worden gedaan in de Staatscourant. Op die mededeling begint de klok voor de referendumperiode te lopen. Binnen vier weken te rekenen vanaf die mededeling kan er een inleidend verzoek tot referendum worden gedaan. Daarom kan het tijdstip van inwerkingtreding van een wet of onderdeel van een wet, waarover een referendum kan worden gehouden, tegenwoordig niet eerder worden gesteld dan acht weken na de mededeling van referendabiliteit van de wet in de Staatscourant (artikel 8 Wrr).

2 LITERATUUR

- Borman, T.C., De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid (hoofdstuk 7), in: Zijlstra, S.E. (red.), *Wetgeven*; handboek voor de centrale en decentrale overheid, Kluwer: Deventer 2012

3 HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 119 Gw 1815: Alle voorstellen van wet, door den Koning en de beide kamers der Staten-Generaal aangenomen, verkrijgen kracht van wet en worden door den Koning afgekondigd (art. 120 Gw 1840; art. 115, eerste lid, Gw 1848).

Art. 121, eerste lid, Gw 1887: Alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door den Koning goedgekeurd, verkrijgen kracht van wet en worden door den Koning afgekondigd (art. 122, eerste lid, Gw 1922; art. 124, eerste lid, Gw 1938; art. 131, eerste lid, Gw 1953).

Tweede lid:

Art. 46, tweede en derde lid, Gw 1814: De goedkeuring wordt op deze wijze uitgedrukt: 'De Souvereine Vorst bewilligt in het voorstel.'

Ingevalle Hij meent het voorstel niet te kunnen goedkeuren, wordt zulks in dezer voege te kennen gegeven:

'De Souvereine Vorst houdt het gedaan voorstel in overweging.'

Art. 68, derde lid, Gw 1814: Wanneer eenig voorstel niet mogt worden aangenomen, wordt daarvan bij het volgende formulier aan den Souvereinen Vorst kennis gegeven:

'De Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden betuigen den Souvereinen Vorst hunnen dank voor Deszelfs ijver in het bevorderen van 's Lands belangen, doch verzoeken Denzelven eerbiediglijk het ontwerp van het gedane voorstel in nadere overweging te willen nemen.'

Art. 110 Gw 1815: Zoo de tweede kamer vermeent het gedane voorstel niet te moeten aannemen, geeft zij daarvan kennis aan den Koning, in de volgende bewoordingen:

'De Tweede Kamer van de Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor deszelfs ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen, en verzoekt denzelven eerbiediglijk het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.' (art. 111 Gw 1840)

Art. 111, tweede lid, Gw 1815: Zoo zij, na geraadpleegd te hebben over het algemeen verslag uit naam der onderscheidene afdeelingen uitgebragt, het voorstel aanneemt, geeft zij daarvan kennis aan den Koning, in de volgende bewoordingen:

'De Staten-Generaal betuigen den Koning hunnen dank voor deszelfs ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen, en vereenigen zich met het voorstel'; (...) (art. 112 Gw 1840).

Art. 112, eerste lid, Gw 1815: Zoo de eerste kamer vermeent het voorstel niet te moeten aannemen, drukt zij zich op dezelfde wijze uit, als in art. 110 (art. 113, eerste volzin, Gw 1840, behoudens dat i.p.v. 'art. 110' wordt gelezen 'art. 111').

Art. 116, eerste lid, Gw 1815: Wanneer de eerste kamer, na daarover op de gewone

wijze geraadpleegd te hebben, het voorstel goedkeurt, zendt zij hetzelfde ter bekrachtiging aan den Koning in dezer voege:

`De Staten-Generaal oordeelende, dat het nevensgaande voorstel tot bevordering van 's lands belangen zoude kunnen strekken, verzoeken eerbiediglijk des Konings bewilliging op hetzelfde.' (art. 117, eerste lid, Gw 1840)

Art. 118 Gw 1815: Wanneer de Koning het voorstel van de Staten-Generaal aanneemt, wordt zulks in de volgende bewoordingen uitgedrukt:

`De Koning bewilligt in het voorstel'.

Zoo de Koning het niet aanneemt, wordt zulks op deze wijze te kennen gegeven: `De Koning houdt het voorstel in overweging' (art. 119 Gw 1840).

Art. 108, tweede lid, Gw 1848: Wanneer de Tweede Kamer tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning met het volgende formulier:

`De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor zijnen ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen en verzoekt hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.'

Art. 109, tweede en derde lid, Gw 1848: Wanneer zij tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning (...) met de volgende formulieren:

`Aan den Koning.

`De Staten-Generaal betuigen den Koning hunnen dank voor zijnen ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen, en vereenigen zich met het voorstel, zoo als het daar ligt.'

(...)

Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning (...) met de volgende formulieren:

`Aan den Koning.

`De Eerste Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor zijnen ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen, en verzoekt hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.'

(...)

Art. 112, eerste lid, Gw 1848: Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan den Koning met het volgende formulier:

`De Staten-Generaal, oordeelende dat het nevensgaande voorstel zou kunnen strekken tot bevordering van 's Rijks belangen, verzoeken eerbiedig daarop 's Konings bewilliging.'

Art. 114 Gw 1848: De Koning doet de Staten-Generaal zoo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren:

`De Koning bewilligt in het voorstel.'

of:

`De Koning houdt het voorstel in overweging.'(art. 120 Gw 1922; art. 121 Gw 1922; art. 123 Gw 1938; art. 130 Gw 1953)

Art. 113, tweede lid, Gw 1887: Wanneer de Tweede Kamer tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning met het volgende

formulier:

`De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor Zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van den Staat en verzoekt Hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.' (art. 114, tweede lid, Gw 1922; art. 116, tweede lid, Gw 1938; art. 123, tweede lid, Gw 1953)

Art. 114, tweede en derde lid, Gw 1887: Wanneer zij tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning (...) met de volgende formulieren:

`Aan den Koning.

`De Staten-Generaal betuigen den Koning hunnen dank voor Zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van den Staat en vereenigen zich met het voorstel zooals het daar ligt.'

(...)

Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning (...) met de volgende formulieren:

`Aan den Koning.

`De Eerste Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor Zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van den Staat, en verzoekt Hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.' (...) (art. 115, tweede en derde lid, Gw 1922; art. 117, tweede en derde lid, Gw 1938; art. 124, tweede en derde lid, Gw 1953)

Art. 118, eerste lid, Gw 1887: Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan den Koning met het volgende formulier:

`De Staten-Generaal, oordeelende dat het nevensgaande voorstel zou kunnen strekken tot bevordering van de belangen van den Staat, verzoeken eerbiedig daarop 's Konings bewilliging.' (art. 119, eerste lid, Gw 1922; art. 121, eerste lid, Gw 1938; art. 128, eerste lid, Gw 1953)

NOTEN

1. Handgeschreven. Zie Borman 2012, p. 334.
2. Er is ook een school van staatsrechtwetenschappers die van opvatting is dat de twee koninklijke handtekeningen het gevolg zijn van de opdracht die artikel 47 Gw geeft dat alle wetten en koninklijke besluiten worden ondertekend door de Koning en een of meer ministers of staatssecretarissen. Zie Borman 2012, p. 335 en de daar in noot 181 genoemde literatuur. Daar is misschien wat voor te zeggen, maar voor wie het verder doordenkt, rijst de vraag waarom art. 47 Gw eigenlijk tot een dubbele ondertekening van een wetsvoorstel zou nopen? Het leidt juridisch ook tot een vreemde situatie. Ondertekening bij de bewilligingszinsnede én aan het einde van de wet is eigenlijk dubbelop: een soort dubbele bekrachtiging. En dát kan niet. De bekrachtigingshandeling als juridische handeling heeft een eenmalig

rechtsgevolg: een door bekrachtiging tot wet verheven wetsvoorstel. Je kunt nu eenmaal niet eenzelfde besluit tot tweemaal toe bekrachtigen en tot wet verheffen. Wetten in het kwadraat kennen we n

3. Artikel 2 Bekendmakingswet.
4. Zie artikel 7 Bekendmakingswet.

CITEER SUGGESTIE

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 87 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).