



DE GRONDWET - ARTIKEL 64 - ONTBINDING KAMERS

1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.
2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.
3. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.
4. De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren. De zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 64 - ONTBINDING KAMERS - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. De oorsprong van het ontbindingsrecht
2. Het ontbindingsrecht na 1848: conflictontbinding
3. Evenredige vertegenwoordiging en het ontbindingsrecht: 'crisisontbinding'
4. Het besluit tot Kamerontbinding en de positie van het kabinet
5. Ontbinding van de Eerste Kamer
6. Ontbinding op termijn
7. De zittingsduur van de Kamers na ontbinding
8. Literatuur
9. Historische versies

Editie april 2016^[1]

1. DE OORSPRONG VAN HET ONTBINDINGSRECHT

In het Nederlandse parlementaire stelsel wordt de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid en controle. De regering ontwikkelt het overheidsbeleid, brengt samen met de volksvertegenwoordiging wetten tot stand en voert ze uit, daarbij weer gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging. Aangrijpingspunt voor deze parlementaire controle is de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid. De instrumenten die de Kamers ten dienste staan omvatten onder meer het recht van

enquête, het recht van interpellatie en het budgetrecht. Door de ongeschreven vertrouwensregel kan een kabinet slechts functioneren zolang er geen Kamermeerderheid is die te kennen geeft in dat kabinet geen vertrouwen te hebben. Ook het ontbindings-recht, dat de regering de bevoegdheid geeft de zittingsduur van de beide Kamers voortijdig te beëindigen, maakt deel uit van dit geheel van ‘checks and balances’ dat de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging karakteriseert.

Het recht van Kamerontbinding is voornamelijk in het Engelse en Franse constitutionele recht tot ontwikkeling gekomen.^[2] Engeland kent het ontbindings-recht al sinds het ontstaan van het parlement, in de late Middeleeuwen. De Koning riep een parlement bijeen wanneer hij dat nodig achtte, deed er zijn zaken mee – gewoonlijk van financiële aard – en ontbond het tot nader order. Het kon dan ook voorkomen dat gedurende meerdere jaren geen parlement bijeen kwam. In de loop van de tijd werd het parlement een instituut dat permanent functioneerde, maar ontbinding door de Koning bleef lange tijd mogelijk. Tot 2011 kon de Koning op verzoek van de premier op elk gewenst moment het parlement ontbinden, waarna verkiezingen werden uitgeschreven. In feite kon de premier zo steeds een gunstig politiek klimaat aangrijpen om te trachten zich nog maximaal vijf jaar te verzekeren van de steun van een meerderheid in het Lagerhuis.^[3] Sinds 2011 is de duur van een parlementaire periode vastgelegd op vijf jaar;^[4] vervroegde verkiezingen zijn alleen nog mogelijk wanneer het House of Commons zelf besluit tot vervroegde verkiezingen, of wanneer het een motie aanneemt waarin wordt uitgesproken dat het geen vertrouwen in het kabinet heeft.^[5] Ontbinding door het staatshoofd of door een besluit van de regering, is in het Britse stelsel niet langer mogelijk.

Het ontbindingsrecht dat in 1848 in de Nederlandse Grondwet werd opgenomen, is niet rechtstreeks aan het Engelse voorbeeld ontleend. Het heeft meer weg van de Franse variant die, door het Engelse ontbindingsrecht geïnspireerd, werd opgenomen in de Charte van 1814, de grondwet van het gerestaureerde Franse koninkrijk onder Lodewijk XVIII. In dat stelsel was parlamentsontbinding niet de normale wijze van beëindiging van een zittingsperiode, maar een instrument dat bedoeld was om in voorkomende gevallen conflicten tussen regering en parlement op te lossen. Deze regeling is, via de Belgische Grondwet van 1831, in de Nederlandse Grondwet van 1848 beland.

Het ontbindingsrecht was, toen het in 1848 in de Grondwet werd opgenomen, bedoeld om de regering een instrument in handen te geven tegen een onwillige Kamer. In geval van een conflict tussen de regering en een meerderheid in een van de beide Kamers, kon door middel van het ontbindingsrecht een uitspraak van de kiezer over dat conflict worden gevraagd. De gedachte was dat een kabinet bij een gunstige uitkomst van de verkiezingen – het ontstaan van een goedgezinde Kamermeerderheid – gesterkt op de ingeslagen weg zou kunnen verdergaan. Bij

een negatieve uitkomst – geen of nauwelijks politieke verschuivingen in de samenstelling van de Kamer – zou het kabinet dan tegemoet moeten komen aan de wens van de vertegenwoordiging of, als dat onverteerbaar zou zijn, ontslag aanbieden.^[6]

Naast het ‘politieke’ ontbindingsrecht in artikel 64, vermeldt de Grondwet twee specifieke gevallen waarin Kamerontbinding is vereist, namelijk bij een grondwets-herziening (artikel 137) en bij het treffen van een voorziening bij ontbreken van een troonopvolger (artikel 30). Ontbindingen in verband met grondwetsherziening komen regelmatig voor, maar worden gewoonlijk zo gepland dat ze samenvallen met periodieke verkiezingen, waardoor de grondwetsherziening aan de gemiddelde kiezer ongemerkt voorbij gaat. Zo waren bijvoorbeeld de koninklijke besluiten waarmee de Tweede Kamer werd ontbonden ten behoeve van de periodieke verkiezingen in 2006^[7] en 2010^[8] mede gegrond op artikel 137 Grondwet, omdat voorstellen tot herziening van de Grondwet in eerste lezing waren aanvaard door de beide Kamers. De ontbinding van de Tweede Kamer naar aanleiding van de val van het kabinet-Rutte I in 2012 had geen rol in het kader van een grondwetsherziening, en was alleen gegrond op artikel 64.^[9] Ontbinding in het kader van artikel 30 is nog niet voorgekomen. Deze beide vormen van Kamerontbinding zullen hier niet verder worden besproken; zie daarvoor de commentaren bij de betreffende grondwetsartikelen.

2. HET ONTBINDINGSRECHT NA 1848: CONFLICTONTBINDING

Het politieke ontbindingsrecht, nu neergelegd in artikel 64 van de Grondwet, was aanvankelijk bedoeld als middel om (dreigende) conflicten tussen kabinet en een Kamermeerderheid te kunnen oplossen. In de tweede helft van de negentiende eeuw hebben dergelijke conflictontbindingen zich enkele keren voorgedaan. Een eerste voorbeeld is de ontbinding van de Tweede Kamer in 1853. Het conservatieve kabinet-Van Hall, dat aantrad na het ontslag van het liberale kabinet-Thorbecke, zag zich geconfronteerd met een Kamer die in meerderheid het oude kabinet gunstig gezind was geweest. Het kabinet wilde conflicten in de samenwerking met deze Kamer voorkomen en omdat het meende dat de kiezer de conservatieve lijn van het kabinet zou steunen, besloot het tot ontbinding en verkiezingen. Inderdaad leverden deze verkiezingen winst op voor het conservatieve kamp.^[10]

Dat het ontbindingsrecht alleen een oplossing kan bieden voor een conflict tussen kabinet en volksvertegenwoordiging, als dat kabinet bereid is zich iets aan te trekken van de uitkomst van de daarop volgende verkiezingen, werd duidelijk naar aanleiding van twee opeenvolgende conflictontbindingen in 1866 en 1868. In 1866 trad het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt/Heemskerk aan, dat als voornaamste opdracht had een oplossing te bewerkstelligen voor de problemen rond de koloniën. Minister van Koloniën Mijer was om die reden de dragende figuur van het kabinet. Hij werd echter al spoedig benoemd tot gouverneur-generaal in Indië.

De Tweede Kamer uitte bij monde van de motie-Keuchenius haar afkeuring over deze gang van zaken, waarop de regering reageerde met een besluit tot Kamerontbinding. Hoewel de verkiezingen geen wijziging van betekenis in de samenstelling van de Kamer brachten, bleef het kabinet aan.^[11]



Pieter Mijer, Minister van Koloniën in het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt/Heemskerk tussen 30 mei en 17 september 1866; foto: Nedindie.nl.

Het conflict tussen kabinet en Kamer bleef daardoor smeulen tot 1868. De kwestie-Luxemburg die in dat jaar speelde, had betrekking op de bemoeienis van het kabinet met de onafhankelijkheid van Luxemburg, waarvan onze koning Willem III groothertog was. De Tweede Kamer liet haar afkeuring over die bemoeienis blijken door verwerping van de begroting van buitenlandse zaken. De regering reageerde opnieuw met gebruikmaking van het ontbindingsrecht, maar ook nu veranderde de samenstelling van de Kamer na de verkiezingen nauwelijks. Met het aannemen van de motie-Blussé sprak de Kamer bovendien haar afkeuring van het herhaalde gebruik van het ontbindingsrecht uit. Niettemin bleef het kabinet aan het roer en pas door voor de tweede maal de begroting voor buitenlandse zaken te verwerpen en te dreigen met verwerping van alle begrotings-voorstellen, wist de Kamer het kabinet tot aftreden te dwingen.^[12]

Deze beide conflictontbindingen hebben duidelijk gemaakt dat het ontbindingsrecht door de regering niet lukraak kan worden gebruikt om een onwillige Tweede Kamer tot medewerking aan het kabinetsbeleid te dwingen. De consequentie van een voor het kabinet negatieve verkiezingsuitslag na Kamerontbinding diende voortaan het ontslag van dat kabinet te zijn. Bovendien was duidelijk geworden dat een kabinet niet tweemaal wegens één en dezelfde kwestie tot Kamerontbinding kan overgaan.^[13]

De laatste echte conflictontbinding van de Tweede Kamer vond plaats in 1894.^[14]

Het kabinet-Van Tienhoven-Tak van Poortvliet zag zijn voorstel tot wijziging van de Kieswet stranden in de Tweede Kamer. Hierop werd de Kamer ontbonden, maar na de verkiezingen verkregen de ‘anti-Takkianen’ een duidelijke meerderheid en het kabinet bood zijn ontslag aan.^[15] Na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging als grondslag voor de verkiezingen, in 1917, hebben dergelijke conflictontbindingen niet meer plaatsgevonden.

3. EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING EN HET ONTBINDINGSRECHT: ‘CRISISONTBINDING’

Sinds het begin van de twintigste eeuw wordt het ontbindingsrecht niet langer gebruikt om conflicten tussen regering en volksvertegenwoordiging te beslechten. Belangrijke redenen daarvoor zijn met name de vorming van politieke partijen op nationaal niveau sinds het einde van de negentiende eeuw en de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917. Deze ontwikkelingen veranderden het politieke spectrum en de verhoudingen tussen regering en Tweede Kamer ingrijpend. De samenstelling van de Tweede Kamer werd veelkleuriger wat betreft de vertegenwoordigde politieke stromingen. Kabinetten konden voortaan nog slechts tot stand komen door de vorming van een coalitie. Een conflict tussen regering en volksvertegenwoordiging betekent sindsdien vrijwel steeds dat er onenigheid is tussen de coalitiepartners, soms ook binnen het kabinet. Gebruikmaking van het ontbindingsrecht om een oplossing voor een dergelijk conflict te forceren is dan geen aantrekkelijke gedachte: de verhoudingen binnen de betrokken partijen kunnen onherstelbaar beschadigd raken doordat ministers en Kamerleden van één en dezelfde partij lijnrecht tegenover elkaar komen te staan.^[16] Daar komt bij dat tegenwoordig moeilijk valt te voorspellen welke van de coalitiepartners het meest zal profiteren van verkiezingen.

Het politieke ontbindingsrecht wordt sinds het midden van de twintigste eeuw voornamelijk gebruikt om verkiezingen te vervroegen wanneer een kabinet, om welke reden dan ook, in een crisis is geraakt. In veel gevallen wordt dan een uitweg uit de crisis gezocht door het aanbieden van het ontslag van het gehele kabinet; het ontbindingsrecht dient dan om met behulp van een uitspraak van de kiezer de vorming van een nieuw kabinet te vergemakkelijken. Het ontbindingsrecht wordt dan niet tegen de Kamer gebruikt, maar vaak juist in overeenstemming met de wens van de meerderheid in de Kamer.^[17] Tot de kabinetsformatie van 2012 consulteerde de Koning bij een kabinetscrisis (onder meer) de voorzitters van de fracties in de Tweede Kamer; daaruit kon dan blijken dat Kamerontbinding en verkiezingen door een Kamermeerderheid wenselijk werden geacht. Sinds 2012 heeft de Koning die rol niet meer. Na een kabinetscrisis volgt een debat in de Tweede Kamer, dat tot de conclusie kan leiden dat een meerderheid Kamerontbinding en verkiezingen wenst. Na de verkiezingen volgt dan opnieuw een debat in de Kamer, waarin de richting en aanpak van de kabinetsformatie worden bepaald (zie hiervoor het commentaar bij artikel 43 Grondwet).

Crisisontbindingen komen sinds de Tweede Wereldoorlog regelmatig voor. In 1959, 1967, 1972, 1977, 1982 en 1989 werd de Tweede Kamer ontbonden na een kabinetscrisis en sinds de laatste eeuwwisseling werd de Kamer al driemaal om die reden ontbonden. De eerste maal betrof dat het kabinet-Balkenende I, een coalitie van CDA, VVD en de Lijst Pim Fortuyn (LPF), dat op 22 juli 2002 aantrad. De LPF was een nieuwe partij die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 ineens 26 zetels in de Tweede Kamer won. De naamgever en politiek leider van de partij was kort voor de verkiezingen vermoord, waardoor een echte leider ontbrak. Binnen het kabinet ontstonden al snel ernstige conflicten tussen twee van de LPF-ministers onderling, en daarna ook binnen de Kamerfractie van die partij, hetgeen een bedreiging voor de stabiliteit van de coalitie vormde. Als gevolg van de aanhoudende conflicten binnen de LPF wensten de VVD-ministers vervolgens niet meer met de LPF-ministers samen te werken, waarna het kabinet op 16 oktober 2002 ten val kwam. De politieke situatie die hierdoor ontstond was zodanig complex dat Kamerontbinding en verkiezingen nodig werden geacht om de vorming van een nieuw kabinet mogelijk te maken.^[18]

Het kabinet-Balkenende IV, samengesteld uit CDA, Christen Unie en PvdA, struikelde op 20 februari 2010 over een intern conflict over de Nederlandse bijdrage aan een NAVO-missie in Afghanistan. Het ontbindingsrecht werd vervolgens gebruikt om de periodieke verkiezingen te vervroegen, zodat spoedig een kabinet kon worden gevormd op basis van een meerderheid in een nieuw gekozen Tweede Kamer.^[19]

Een enigszins bijzonder voorbeeld biedt het kabinet-Rutte I, een kabinet van VVD en CDA, dat regeerde met gedoogsteun van de PVV-fractie in de Tweede Kamer. Het kwam ten val op 21 april 2012 door intrekking van de gedoogsteun door de PVV, wegens de bezuinigingen die het kabinet voornemens was door te voeren. Doorregeren als minderheidskabinet werd daardoor een bijna onmogelijke opgave, en omdat het gelet op de samenstelling van de Tweede Kamer evenzeer onmogelijk zou zijn een nieuwe coalitie te vormen die wel op een Kamermeerderheid zou steunen, werd na overleg met de Kamer besloten tot ontbinding en nieuwe verkiezingen.^[20]

Niet elke kabinetscrisis wordt overigens direct gevolgd door Kamerontbinding. Het kabinet-Balkenende II, bestaande uit CDA, VVD en D66, kwam op 30 juni 2006 ten val nadat de D66-fractie in de Tweede Kamer het vertrouwen in het kabinet opzegde. De fractie had ernstige kritiek op het functioneren van VVD-minister Verdonk; het kabinet weigerde echter aan die kritiek gevolgen te verbinden. Daarop namen de D66-bewindslieden in het kabinet ontslag. Na het vertrek van de D66-ministers werd op basis van dezelfde samenstelling van de Tweede Kamer een rompkabinet gevormd (Balkenende III), dat hoofdzakelijk vervroegde verkiezingen organiseerde en de rijksbegroting voor 2007 voorbereidde.^[21]

4. HET BESLUIT TOT KAMERONTBINDING EN DE POSITIE VAN HET KABINET

Wanneer een kabinet zijn ontslag aanbiedt en besloten wordt tot Kamerontbinding, geschiedt dat gewoonlijk onder verantwoordelijkheid van een interimkabinet (ook wel overgangs- of ad hoc-kabinet genoemd). Een voorbeeld van zo'n kabinet is het hierboven genoemde kabinet-Balkenende III. Dergelijke kabinetten zijn 'normale' kabinetten met een beperkte regeeropdracht, te weten in hoofdzaak het voorbereiden van verkiezingen. Een interimkabinet biedt dan, zoals ook voor andere kabinetten sinds 1922 gebruik is,^[22] op de dag voorafgaand aan de verkiezingen zijn ontslag aan. Maar sinds 1977 is duidelijk geworden dat de vorming van een interimkabinet niet altijd de beste oplossing is. Onder omstandigheden kan ervoor worden gekozen de ontbinding en voorbereiding van de daarop volgende verkiezingen te laten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het oude, inmiddels demissionair geworden kabinet.^[23] Na de val van het kabinet-Den Uyl in 1977 bleek de meest voor de hand liggende optie te zijn geen interimkabinet te vormen, maar de ontbinding en verkiezingen onder verantwoordelijkheid van het demissionaire kabinet te laten plaatsvinden.^[24] Voor die oplossing wordt sindsdien vaker gekozen. Ook de ontbinding van de Tweede Kamer na de val van het eerste kabinet-Rutte in 2012 kreeg zijn beslag onder verantwoordelijkheid van het demissionaire kabinet.^[25]

Aan Kamerontbinding onder verantwoordelijkheid van een demissionair kabinet kleven wel enkele staatsrechtelijke complicaties. Zo is een belangrijk probleem het betrekkelijk betekenisloos worden van de instrumenten waarover kabinet en Kamer in de onderlinge samenwerking beschikken. Met name de vertrouwensregel heeft in het geval van een demissionair kabinet weinig betekenis. Het kabinet kan niet dreigen met aftreden, want het heeft zijn ontslag al aangeboden; andersom kan om dezelfde reden de Kamer het kabinet niet meer heenzenden. Tegenover individuele bewindslieden beschikt de Kamer in zo'n situatie overigens wel over dwangmiddelen. Zo nam de Tweede Kamer in 1994 een motie aan in verband met de IRT-affaire, die leidde tot het vertrek van de bewindslieden Hirsch Ballin en Van Thijn uit het in demissionaire staat verkerende kabinet-Lubbers III.^[26] In december 2006 werd door de Tweede Kamer een motie van afkeuring aangenomen tegen Verdonk, de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie in het hierboven genoemde kabinet-Balkenende III. Dat kabinet had op 22 november van dat jaar, de dag van de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen, zijn ontslag aangeboden en verkeerde derhalve in demissionaire status. Onder normale omstandigheden zou dit het onmiddellijke vertrek van de minister uit het kabinet hebben moeten betekenen. Mede vanwege het gevaar dat het gehele demissionaire kabinet volledig uiteen zou vallen, werd zij niet tot een direct vertrek gedwongen; wel moest zij de portefeuille Vreemdelingenzaken afstaan aan Minister van Justitie Hirsch Ballin.^[27]

Overigens kan ook een interimkabinet dat verkiezingen voorbereidt in feite al vanaf het ontbindingsbesluit als 'materieel demissionair' worden aangemerkt.^[28]

Van zo'n kabinet staat immers vast dat het binnen korte tijd zal aftreden.^[29] Een interimkabinet verschilt in die gedachtegang formeel wel, maar materieel nauwelijks van een demissionair kabinet.^[30] De vertrouwensregel heeft ten aanzien van zo'n kabinet wel volledige werking, maar het is nog maar de vraag of er enige winst voor de Kamer te behalen valt aan het heenzenden van een interimkabinet. Daar komt bij dat de regeeropdrachten van een demissionair kabinet en een interimkabinet niet veel verschillen.^[31] Zij dragen beide hoofdzakelijk verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van verkiezingen. Tegelijk geldt voor beide typen kabinetten dat zij in de praktijk ook andere zaken aanpakken die geen uitstel dulden, zoals de behandeling van begrotingsvoorstellen; meestal blijven alleen echt ingrijpende of controversiële zaken liggen tot na de nakende kabinetsformatie. De positie waarin een interimkabinet verkeert in de aanloop naar verkiezingen, verschilt dus niet veel van die van een demissionair kabinet.

Tenslotte kan men zich afvragen welke betekenis de in 1868 gevestigde regel, inhoudende dat een kabinet niet tweemaal een Kamer kan laten ontbinden vanwege dezelfde kwestie, nog heeft nu kabinetten aan de vooravond van verkiezingen gewoonlijk hun ontslag aanbieden. Bovend'Eert ziet nog een zinvolle toepassing in verband met de kabinetsformatie die op de Kamerontbinding volgt. Als na ontbinding een nieuw kabinet is geformeerd, kan dit bij een conflict in de eerste ontmoeting met de Kamer niet tot ontbinding overgaan.^[32] Het zou dan immers gaan om de tweede ontbinding in dezelfde kwestie: het totstandbrengen van een nieuw kabinet dat de steun van een meerderheid in de Kamer kan verwachten.^[33]

5. ONTBINDING VAN DE EERSTE KAMER

Het ontbindingsrecht geldt ten aanzien van de beide Kamers van de Staten-Generaal. Ontbinding van de Eerste Kamer zal echter niet dezelfde consequenties hebben als ontbinding van de Tweede Kamer. Het kiezerskorps van de senaat bestaat immers uit de leden van de provinciale staten. Er bestaat geen mogelijkheid om deze provinciale staten te ontbinden en daarvoor nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Omdat de zittingsduur van de Eerste Kamer sinds 1983 gekoppeld is aan die van de provinciale staten^[34] en de Eerste Kamer aansluitend aan deze verkiezingen wordt verkozen, zal ontbinding van de Eerste Kamer zelden leiden tot politieke verschuivingen van enige betekenis. Hooguit kan de personele bezetting van de verschillende fracties veranderen. Het ontbindingsrecht is ten aanzien van de Eerste Kamer daarom tamelijk betekenisloos geworden.^[35]

Ontbinding van de Eerste Kamer vanwege een conflict met de regering is slechts eenmaal voorgekomen: in 1904 bevorderde het kabinet-Kuyper ontbinding van de Eerste Kamer nadat een wetsvoorstel, dat beoogde het hoger onderwijs te hervormen, daar was gestrand. Tot 1995 kwam ontbinding van de Eerste Kamer vooral voor in combinatie met ontbinding van de Tweede Kamer in het kader van een grondwetsherziening. In 1948, 1952, 1956, 1963, 1971, 1981, 1986 en 1995

werd de Eerste Kamer ontbonden na afronding van de eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening. In dat laatste geval werd de Eerste Kamer pas een jaar na de Tweede Kamer ontbonden, zodat de ontbinding samenviel met het einde van de normale zittingsperiode van vier jaar. Sinds 1995 vereist artikel 137 Grondwet bij grondwetsherziening slechts ontbinding van de Tweede Kamer^[36] en nadien is ontbinding van de Eerste Kamer niet meer voorgekomen.

6. ONTBINDING OP TERMIJN

In het derde lid van artikel 64 is sinds 1983 opgenomen wat al vanaf 1917 een vast gebruik was: de ontbinding op termijn. Een ontbindingsbesluit krijgt pas effect met ingang van de dag waarop de nieuw gekozen Kamer samenkomt. Tot die tijd is de oude Kamer nog in functie, maar in afwachting van haar vertrek. De bedoeling van deze constructie is het voorkomen van een ‘Kamerloze’ periode. De periode tussen het nemen van het ontbindingsbesluit en de effectuering daarvan kan overigens maximaal drie maanden duren: het tweede lid van artikel 64 geeft aan dat een ontbindingsbesluit gevolgd moet worden door verkiezingen voor de betreffende Kamer en dat de nieuw gekozen Kamer binnen drie maanden bijeen dient te komen. Een voorbeeld daarvan biedt het koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer van 22 juni 2012.^[37] De volledige inhoud van dat besluit luidt als volgt:

“Artikel 1

De Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ontbonden op donderdag 20 september 2012 op een door de Voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip.

Artikel 2

De kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal vindt plaats op dinsdag 31 juli 2012.

Artikel 3

De eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer vindt plaats op donderdag 20 september 2012 op een door de Voorzitter van de Tweede Kamer te bepalen tijdstip.”

7. DE ZITTINGSDUUR VAN DE KAMERS NA ONTBINDING

Het vierde lid van artikel 64 stelt een grens aan de zittingsduur van Kamers die zijn verkozen na ontbinding. Voor de Tweede Kamer is dat een maximale zittingsduur van vijf jaar.^[38] De regeling in de huidige Kieswet houdt in hoofdlijnen in dat een na ontbinding gekozen Tweede Kamer in beginsel vier hele jaren zitting heeft, en dan de tijd volmaakt tot de eerstvolgende periodieke verkiezingen – gewoonlijk tussen 23 en 29 maart, of, wanneer dat tot samenloop van meerdere verkiezingen zou leiden, tussen 19 en 25 mei.^[39] Dat heeft tot gevolg dat een Kamer die is gekozen na tussentijdse ontbinding soms bijna vijf jaar zitting heeft. De Tweede Kamerverkiezingen van september 2012 vonden bijvoorbeeld plaats na tussentijdse

ontbinding (zie hiervoor, paragraaf 6) en de nieuwe Kamer kwam bijeen op 20 september van dat jaar. De eerstvolgende periodieke verkiezingen zijn voorzien voor 15 maart 2017, bijna viereneenhalf jaar na de eerste samenkomst. De Kamerleden die in 2012 werden verkozen, treden dan kort daarna af, op donderdag 23 maart, op een door de voorzitter te bepalen tijdstip.

Voor de Eerste Kamer is een andere grens gesteld: na ontbinding maakt de nieuw gekozen Eerste Kamer de zittingstermijn van de oude vol.^[40] Deze constructie is een consequente doorvoering van het principe dat de zittingsperiode van de Eerste Kamer gekoppeld is aan de zittingsduur en verkiezingen van de provinciale staten (zie artikelen 52, tweede lid, en 55 Grondwet).

8. LITERATUUR

- Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford: OUP, 1995
- P.P.T. Bovend'Eert, *Kamerontbinding: een autonoom recht van de regering*, RmTh 1991, nr. 2, p. 52-53
- D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, *Van der Pot Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 16de druk, Deventer: Kluwer, 2014, p. 649 e.v.
- E.M.H. Hirsch Ballin, *Redactionele kanttekeningen, Formatieseizoen*, RmTh 1989, p. 319 e.v.
- E.M.H. Hirsch Ballin en E. van Vugt, *De transformatie van de bevoegdheid tot ontbinding van het parlement*, in: E. Witjens, V. Van Bogaert, C. Bollen (red.), *E Hofi di Ley, Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2014, p. 113-128
- A.K. Koekkoek, *Partijleiders en kabinetsformatie (diss.)*, Deventer 1978, p. 1978
- C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, 2de druk, Deventer: Kluwer, 1987
- P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 681 e.v.
- P.J. Oud, bew. door J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, deel I 1840-1940, 11de herziene druk, Assen: Van Gorcum, 1997
- L. Prakke, *Demissionair kabinet en kamerontbinding*, In: NJB 1977, nr. 16, p. 403
- J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987

9. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 70, eerste lid, Gw 1848: De Koning heeft het regt, om de Kamers der Staten Generaal, elke afzonderlijk of beide te zamen, te ontbinden (art. 73, eerste lid, Gw 1887; art. 75, eerste lid, Gw 1938; art. 82, eerste lid, Gw 1953)

Tweede lid:

Art. 70, tweede lid, Gw 1848: Het besluit, waardoor die ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het verkiezen van nieuwe Kamers binnen veertig dagen, en tot het zamenkomen der nieuw verkozen Kamers binnen twee

maanden (art. 73, tweede lid, Gw 1887; art. 75, tweede lid, Gw 1938, behoudens dat i.p.v. 'twee maanden' wordt gelezen 'drie maanden'; art. 82, tweede lid, Gw 1953, behoudens dat i.p.v. 'twee maanden' wordt gelezen 'drie maanden').

Derde lid:

Geen eerdere versies.

Vierde lid:

Art. 73, derde lid, Gw 1922: De wet kan voor de na eene ontbinding gekozen Kamers een anderen zittingsduur dan in de artikelen 86 en 92 is bepaald, vaststellen (art. 75, derde lid, Gw 1938, behoudens dat i.p.v. 'artikelen 86 en 92' wordt gelezen 'artikelen 88 en 94'; art. 82, derde lid, Gw 1953, behoudens dat i.p.v. 'artikelen 86 en 92' wordt gelezen 'artikelen 95 en 101').

NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.
2. Zie hierover J.J. Vis, De ontbinding van het parlement, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987, p. 16 e.v.; P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 681 e.v.
3. Zie hierover ook: Vernon Bogdanor, The Monarchy and the Constitution, Oxford: OUP, 1995.
4. Section 1 van de Fixed-term Parliaments Act 2011. De verkiezingen voor het House of Commons vinden voortaan elke vijf jaar na 7 mei 2015 plaats op de eerste donderdag in mei.
5. Idem, sections 2 en 3.
6. Oud, a.w. 1967, p. 685; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Van der Pot Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 16de druk, Deventer: Kluwer, 2014, p. 650.
7. In dit geval lagen twee afzonderlijke koninklijke besluiten ten grondslag aan de ontbinding: Besluit van 4 september 2006, houdende ontbinding van de Tweede Kamer der Staten- Generaal, Stb. 421 en Stcrt. 184, en Besluit van 15 november 2006, houdende nadere vaststelling van de grondslag voor de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten- Generaal op 30 november 2006 in verband met aanvaarding in eerste lezing door beide Kamers der Staten-Generaal van voorstellen tot verandering van de Grondwet, Stb. 565.
8. Besluit van 18 maart 2010 betreffende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten- Generaal, Stb. 131.

9. Besluit van 22 juni 2012, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten- Generaal, Stb. 287.
10. Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 651.
11. Vis a.w. 1987, p. 35; Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 652; P.J. Oud, bew. door J. Bosmans, Staatkundige vormgeving in Nederland, deel I 1840- 1940, 11e herziene druk, Assen: Van Gorcum, 1997, p. 73- 80.
12. Vis, a.w. 1987, p. 36- 37; Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 652; Oud/ Bosmans, a.w. 1997, p. 80- 85.
13. P.P.T. Bovend'Eert, Kamerontbinding: een autonoom recht van de regering, RmTh 1991, nr. 2, p. 53.
14. De ontbinding van 1933 was wel een gevolg van een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer, maar was in feite een vervroeging van de periodieke verkiezingen, waarbij al vaststond dat het kabinet zou aftreden. In die zin is het geen echte conflictontbinding, waarbij het lot van het kabinet inzet van de verkiezingen is.
15. Vis, a.w. 1987, p. 40- 45; Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 652; Oud/ Bosmans, a.w. 1997, p. 150- 154.
16. Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 652- 653.
17. Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 654- 655; zie ook E.M.H. Hirsch Ballin, Redactionele kanttekeningen, Formatieseizoen, RmTh 1989, p. 319 e.v.; E.M.H. Hirsch Ballin en E. van Vugt, De transformatie van de bevoegdheid tot ontbinding van het parlement, in: E. Witjens, V. Van Bogaert, C. Bollen (red.), E Hofi di Ley, Feestbundel ter gelegenheid van 25 jaar Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Aruba, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2014, p. 113- 128.
18. Zie: www.parlement.com/id/vh8lnhrptxx1/kabinetscrisis_2002_lpf_crisis.
19. Zie: www.parlement.com/id/vicxczwr5h4/kabinetscrisis_2010_de_uruzgan_crisis. Overigens bleven de CDA- en VVD-ministers uit het kabinet- Balkenende IV in demissionaire status hun taken uitvoeren; de PvdA- bewindslieden werd wel direct ontslag verleend. In feite regeerde tot aan de verkiezingen een demissionair rompkabinet, 'Balkenende IVa'.
20. Zie: www.parlement.com/id/vj1ped4lzuz8/kabinetscrisis_2012_de_catshuis_crisis.
21. Zie: www.parlement.com/id/vhnnmt7m19zx/kabinetscrisis_2006_de_ayaan_crisis.
22. Over de vraag of het hier gaat om gewoonrecht, dan wel een (niet bindend) gebruik, zie L. Prakke, Demissionair kabinet en kamerontbinding, In: NJB 1977, nr. 16, p. 403; A.K. Koekkoek, Partijleiders en kabinetsformatie (diss.), Deveter 1978, p. 1978, p. 325- 329; Bovend'Eert, a.w. 1991, p. 59.

23. Zie hierover ook C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, 2de druk, Kluwer: Deventer, 1987, p. 217.
24. Zie over deze ontbinding het uitgebreide commentaar van Prakke, a.w. 1977.
25. Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 654; zie ook www.parlement.com/id/vj1ped4lzuz8/kabinetscrisis_2012_de_catshuiscrisis.
26. Zie www.parlement.com/id/vh8lnhronvw3/kabinet_lubbers_iii_1989_1994.
27. Zie www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vhgik0ycflzg; www.parlement.com/id/vhnnmt7m2000/kabinet_balkenende_iii_2006_2007.
28. Bovend'Eert, a.w. 1991, p. 60.
29. In feite geldt hetzelfde voor een 'regulier' kabinet in de aanloop naar periodieke verkiezingen.
30. In deze zin Oud, a.w. 1967, p. 699.
31. Hierover: Prakke, a.w. 1977, p. 404.
32. Een voorbeeld van zo'n conflict biedt de motie- Deckers, gericht tegen het optreden van het kabinet- Colijn V, dat zonder parlementaire betrokkenheid tot stand was gebracht. Zie *Handelingen TK 1938/ 39*, p. 2229.
33. Bovend'Eert, a.w. 1991, p. 60.
34. Zie art. 52, tweede lid, Grondwet.
35. Elzinga/ De Lange/ Hoogers, a.w. 2014, p. 655- 656; Kortmann, a.w. 1987, p. 217- 218.
36. Wet van 10 juli 1995, Stb. 403.
37. Besluit van 22 juni 2012, houdende de ontbinding van de Tweede Kamer der Staten- Generaal, Stb. 287.
38. Bedacht moet worden dat art. 52 Grondwet bepaalt dat de zittingsduur van beide Kamers vier jaar is. Art. 64 moet daarom gezien worden als een mogelijkheid voor de wetgever om een uitzondering te maken op de hoofdregel van art. 52.
39. Art. C1- C3 van de Kieswet. Wanneer die periode van vier jaar eindigt tussen – kort gezegd – eind maart en eind mei, wordt daarvan een heel jaar afgetrokken: artikel C2, tweede lid, van de Kieswet.
40. Art. Q3 van de Kieswet.

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 64 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).