

# De ontbinding ontleed

Over de betekenis van de verplichte Kamerontbinding van artikel 137 Gw in de huidige grondwetspraktijk

Prof. mr. R.J.B. Schutgens\*

AARvS 29 september 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 32334, 11

Een annotatie is, volgens mijn trouwe *Fockema Andreae's Juridisch Woordenboek*, 'een noot onder een arrest'. Voor het staatsrecht is deze definitie problematisch. Nederland kent geen constitutionele rechter en daardoor worden belangrijke delen van ons constitutionele recht – vooral het politieke staatsrecht en de regels over de wetsprocedure<sup>1</sup> – niet geïnterpreteerd en toegepast door de rechter, maar uitsluitend door de politieke ambten zelf. Wie de jurisprudentierubrieken trouw volgt, mist dus belangrijke ontwikkelingen in ons constitutionele recht. Daarom neemt uw annotator staatsrecht ditmaal de vrijheid om geen jurisprudentie te annoteren, maar een zeer interessant advies dat de Afdeling Advisering van de Raad van State uitbracht over de correcte toepassing van de herzieningsprocedure voor de Grondwet. De Tweede Kamer vroeg de Afdeling om dit advies in het kader van de behandeling van het 'voorstel-Halsema' dat strekte tot wijziging van artikel 120 Gw.<sup>2</sup>

Hierna wordt eerst het juridisch kader voor en de feitelijke achtergrond van dit advies geschetst. Na de kernoverwegingen van de Afdeling volgt een inhoudelijke beschouwing.

## Juridisch kader: de procedure voor een grondwetsherziening

Herziening van de Grondwet gebeurt in – wat men noemt – twee 'lezingen'.

De *eerste lezing* (zie art. 137 lid 1 Gw) behelst de totstandkoming van een 'verklaringswet'. Zo'n verklaringswet is een wet in formele zin. Haar eerste artikel verklaart dat er grond bestaat een voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. De overige bepaling(en) bevat(ten) vervolgens de voorgestelde veranderingen voor de Grondwet.<sup>3</sup> De verklaringswet kan als 'gewone' wet in formele zin worden aangenomen met een gewone meerderheid van de helft plus één.

Nadat de verklaringswet in het Staatsblad is bekendgemaakt, wordt de Tweede Kamer ontbonden (art. 137 lid 3 Gw). Daarop volgen verkiezingen (vgl. art. 64 lid 2 Gw). Daarbij kan de kiezer zijn stem laten afhangen van het standpunt dat de kandidaat-Kamerleden innemen over de in de verklaringswet voorgestelde grondwetsherziening. De door artikel 137 lid 3 Gw verplichte 'grondwetsontbinding'<sup>4</sup> van de Tweede Kamer zorgt er dus voor dat de Nederlandse Grondwet niet buiten de kiezer om gewijzigd kan worden.

\* Dank voor de terechte opmerkingen van collega's Sillen, Broeksteeg, Van Gennip en Van Triet en voor het speurwerk van Rowin Jansen.

1 Overigens staat ook art. 120 Gw aan rechterlijke toetsing van de (Grond)wetsprocedure in de weg.

2 Zie art. 21a van de Wet op de Raad van State.

3 Conform art. 137 lid 1 Gw. Zie bijv. de Wet van 25 februari 2009, *Stb.* 2009, 120 (de verklaringswet voor het voorstel-Halsema).

4 Naar analogie van 'conflictsontbinding' (een

ontbinding met het oog op een conflict tussen regering en Kamer) gebruik ik 'grondwetsontbinding' voor de ontbinding van de Tweede Kamer met het oog op een grondwetsherziening.

Nadat een nieuwe Tweede Kamer is verkozen, volgt de *tweede lezing* van het grondwetsvoorstel. Daarbij kunnen beide Kamers het voorstel slechts met een tweederde-meerderheid aannemen.

### Achtergrond: trage behandeling van het voorstel-Halsema

De aanleiding voor het advies is de moeizame *Werdegang* van het ‘voorstel-Halsema’. Dit is een (onder juristen beroemd) initiatiefvoorstel van voormalig Kamerlid Femke Halsema, strekkend tot herziening van het toetsingsverbod.<sup>5</sup> Halsema wilde aan artikel 120 Gw een tweede lid toevoegen dat de rechter voortaan wél zou toestaan om formele wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten uit onze Grondwet.<sup>6</sup> Hoewel een overwegende meerderheid van de (aan de academie verbonden?) juristen dit voorstel een warm hart toedroeg,<sup>7</sup> was de politieke steun ervoor van meet af aan onzeker.<sup>8</sup> Het voorstel werd oorspronkelijk aanhangig gemaakt in 2002. De behandeling verliep aarzelend. De eerste lezing van het voorstel-Halsema werd pas (succesvol) afgerond in 2009.<sup>9</sup>

In 2010 werd de Tweede Kamer ontbonden vanwege de val van het kabinet-Balkenende IV. Uit het Koninklijk Besluit tot Kamerontbinding en de bijbehorende toelichting blijkt echter duidelijk dat deze ontbinding tevens was bedoeld om te voldoen aan de ontbindingsverplichting van artikel 137 lid 3 Gw.<sup>10</sup> De Kamer van 2010 werd dus mede verkozen voor de tweede lezing van het voorstel-Halsema.

Ook die tweede lezing verliep aarzelend. Dat kwam mede doordat de aanhangigmaakster en haar fractiegenoten vrij bewust talmde. Als zij onvoldoende politieke steun voor het voorstel ervoeren, gingen zij op de rem staan.<sup>11</sup> De (voor behandeling van het voorstel-Halsema verkozen) Kamer van 2010 begon dan ook wel met de tweede lezing van het voorstel,<sup>12</sup> maar tot een stemming kwam het niet. Deze Kamer werd al in 2012 vanwege de val van het kabinet-Rutte I ontbonden.<sup>13</sup> De in 2012 nieuw verkozen Tweede Kamer continueerde de tweede lezing.<sup>14</sup> De betrokken Kamerleden van GroenLinks die in de Kamer van 2012 de verdediging van het voorstel voortzetten, maakten daarmee bepaald geen haast. De Kamer van 2012 ontving pas in augustus 2014 een nota naar aanleiding van het verslag.<sup>15</sup> Een eerste mondelinge behandeling volgde op 5 maart 2015.<sup>16</sup> Tot een stemming over het voor-

stel kwam het echter ook in deze Kamer niet. Bij de reguliere verkiezingen van maart 2017 werd zij vervangen.<sup>17</sup> In de Kamer van 2017 rees de vraag of de tweede lezing van het voorstel-Halsema nog wel rechtmatig kon worden voortgezet.<sup>18</sup> Hieronder staan de kernoverwegingen uit het advies dat de Afdeling Advisering hierover uitbracht.

### Kernoverwegingen

#### *a. Doel van de ontbinding*

Na de aanvaarding van een voorstel in eerste lezing wordt de Tweede Kamer ontbonden. Een van de doelen van de ontbinding is het voorstel voor te leggen aan de kiezers; daarnaast wordt door de ontbinding bewerkstelligd dat met herziening van de Grondwet enige tijd gemoeid is en de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling het voorstel opnieuw overweegt. Daarmee wordt beoogd te waarborgen dat de politieke steun voor het voorstel duurzaam is. Het kiezersmandaat dat door zulke verkiezingen wordt verkregen heeft echter aanzienlijk aan betekenis ingeboet. In de praktijk speelt het nauwelijks een rol, niet alleen omdat de verkiezingen sinds 1948 vanwege een grondwetsherziening niet meer worden vervroegd, maar ook omdat de meeste voorstellen tot herziening van de Grondwet niet van een zo groot politiek belang zijn dat zij een rol spelen in de verkiezingscampagne. Kiezers worden nooit officieel geïnformeerd dat de verkiezingen mede betrekking hebben op een voorstel tot herziening van de Grondwet; alleen in de toelichting op het ontbindingsbesluit pleegt daarvan melding te worden gemaakt. Dat laat onverlet dat het kiezersmandaat in de procedure is voorzien; met name bij onderwerpen die de grondslagen van het staatsbestel of de grondrechten ingrijpend wijzigen zou het bovendien reële betekenis kunnen hebben. Het kiezersmandaat houdt in ieder geval – zoals de regering het in 1994 verwoordde – de waarborg in dat de kiezers zich moeten kunnen uitspreken over de voorstellen tot grondwetsherziening. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de woorden “Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen” in artikel 137, vierde lid, van de Grondwet niet slechts aanduiden vanaf welk tijdstip het tweedelezingsvoorstel kan worden behandeld. *Die woorden drukken tevens uit dat de nieuw gekozen Tweede Kamer een plicht heeft het voorstel te behandelen en daarover te stemmen.* Dat zal in de meeste gevallen geen probleem hoeven te zijn: het voorstel is in eerste lezing door beide kamers behandeld en aangenomen, de tekst ligt vast en de discussie is meestal al voldoende gevoerd om de Tweede Kamer in staat te stellen het voorstel in tweede lezing af te handelen. Als de formatie niet snel leidt tot het aantreden van een nieuw kabinet, zal de behandeling van het tweedelezingsvoorstel in beginsel ook mogelijk zijn onder het oude, demissionaire kabinet. De vraag of het kabinet het voorstel wil bekrachtigen is formeel pas aan de orde nadat de Eerste Kamer het voorstel heeft aangenomen.

#### *b. Bijzondere omstandigheden*

Er zijn echter bijzondere situaties denkbaar waarin de Tweede Kamer er niet in slaagt haar heroverwegingsplicht in tweede lezing tijdig waar te maken. Er kan tijdverlies ontstaan doordat het lot van een tweedelezingsvoorstel inzet is van de formatiebesprekingen. Voorts is denkbaar dat een na de verkiezingen nieuw aangetreden kabinet vroegtijdig ten val komt en dat het voorstel controversieel wordt verklaard. *Indien de Tweede Kamer er door zulke bijzondere omstandigheden niet in is geslaagd de heroverwegingsplicht te vervullen, dan leert het precedent uit 2003 dat het tweedelezingsvoorstel niet van rechtswege is vervallen, maar ook behandeld kan worden door de daaropvolgende Tweede Kamer; die Tweede Kamer zal dan moeten beoordelen of zo'n bijzondere omstandigheid zich inderdaad heeft voorgedaan.* Alleen als de Tweede Kamer van oordeel is dat zo'n omstandigheid aanwezig is, kan de behandeling van het voorstel worden voort-

5 *Kamerstukken II* 2001/02, 28331.

6 Zie voor een precieze opsomming de Wet van 25 februari 2009, *Stb.* 2009, 120.

7 Er waren ook wel tegengeluiden. Zie bijv. J.J.J. Sillen, ‘Tegen het toetsingsrecht’, *NJB* 2010/2231 en C.B. Schutte, ‘De verwarring van rechtsstaat en rechterstaat. Kanttekeningen bij constitutionele rechtspraak volgens het voorstel-Halsema’, *RegelMaat* 2004, p. 93-99.

8 Zie bijv. H.M.B. Breunese, ‘De lange weg van het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing’, *Digitale publicatiereeks Recht en Overheid* 2012 (online raadpleegbaar onder ‘maart 2013’).

9 Wet van 25 februari 2009, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet,

strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Stb.* 2009, 120.

10 Besluit van 18 maart 2010, *Stb.* 2010, 131.

11 Het Kamerlid voor GroenLinks Grashoff gaf dit met zoveel woorden toe, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 31270, 22, p. 13-14 (te kennen uit het hier geannoteerde advies, p. 8).

12 *Kamerstukken II* 2010/11, 32334, 1. De Kamer van 2010 bracht in oktober verslag uit, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32334, 5. Eind 2010 verliet Femke Halsema de Kamer waarna haar fractiegenote Jolande Sap de verdediging overnam, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32334, 6.

13 Besluit van 22 juni 2012, *Stb.* 2012, 287.

14 Inmiddels had het Kamerlid Van Tongeren de ver-

dediging overgenomen. *Kamerstukken II* 2013/14, 32334, 7.

15 *Kamerstukken II* 2013/14, 32334, 8.

16 Zie het hier geannoteerde advies, p. 3.

17 Overigens trad ook de Kamer van 2017 op na een ‘grondwetsontbinding’, met het oog op de voorstellen tot deconstitucionalisering van de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning (*Kamerstuk* 34716) en het correctief referendum (*Kamerstuk* 34724, inmiddels verworpen) – zie het Besluit van 16 januari 2017, *Stb.* 2017, 7.

18 Vgl. Breunese 2012, p. 9-13 die er destijds al voor pleitte dat de Kamer van 2010 de behandeling van het voorstel snel zou voortzetten.

gezet. Echter, indien daarna wederom een nieuwe Tweede Kamer wordt gekozen zonder dat het voorstel in stemming is gebracht, kan niet meer gezegd worden dat aan de grondwettelijke heroverwegingsplicht is voldaan. De kiezerslegitimatie heeft dan geen betekenis meer en het voorstel moet in dat licht *als vervallen worden beschouwd*. Ook dit zal de Tweede Kamer moeten vaststellen. Die vaststelling heeft dan een gebonden karakter: de Kamer heeft in die situatie geen ruimte om tot een ander oordeel te komen.

### c. Procedure vervallenverklaring [...]

De Kamer zal [...] uitdrukkelijk moeten vaststellen wat het lot is van een tweede-lezingsvoorstel dat niet door de eerste nieuwgekozen Tweede Kamer is behandeld. Die vaststelling is geen stemming voor of tegen het voorstel in tweede lezing als zodanig; het zal moeten gaan om een besluit of het voorstel nog in procedure is of vervallen is. Daarvoor geldt de grondwettelijke hoofdregel, inhoudend dat de Kamers stemmen bij (gewone) meerderheid van stemmen; het vereiste van een twee derde meerderheid, dat onder meer geldt bij de stemming over een voorstel in tweede lezing, geldt hier niet. Stelt de Kamer vast dat het voorstel is vervallen, dan is het daarmee van de agenda. [Cursiveringen toegevoegd.]

## Noot

1 De Afdeling gaf een mooi advies dat de moeite van integrale lezing waard is. Dat neemt niet weg dat het volgens deze annotator enigszins een compromiskarakter kent. Daardoor zal het onwenselijke meningsverschillen mogelijk niet altijd kunnen voorkomen. Ik licht dat hierna uitgebreid toe.

2 De verplichting om de Tweede<sup>19</sup> Kamer voor de tweede lezing te ontbinden dateert van 1848.<sup>20</sup> De toenmalige grondwetgever had daarmee een democratisch doel voor ogen. De ontbinding leidt tot nieuwe verkiezingen. Die zijn gewenst omdat

‘eene wijziging in de Grondwet dermate belangrijk moet worden geacht, dat de natie kan verlangen dat dusdanige verandering worde onderzocht en overwogen, door mannen die minder of niet gehecht zijn aan het vroegere, en die door verspreiding van nieuw licht niet anders dan tot bevordering van het goede kunnen medewerken’.<sup>21</sup>

Moderner gezegd: een grondwetswijziging is een zo belangrijk besluit, dat het mandaat van de volksvertegenwoordiging door verkiezingen moet worden hernieuwd voordat dat besluit kan worden genomen. De kiezer kan daarbij stemmen op de kandidaat die zijn standpunt over het in een Verklaringwet vastgelegde grondwetsvoorstel het best vertolkt, of althans op die kandidaat aan wie hij de beslissing over de grondwetswijziging het liefst toevertrouwt.

19 Tot 1995 moest tevens de Eerste Kamer worden ontbonden, zie ook punt 8. Dit is hier verder niet relevant.

20 Vgl. D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 194.

21 Zie het Ontwerp van Wet (LXV. 52, p. 861), dat strekte tot wijziging van de toenmalige artikelen 228-230 [Hoofdstuk XI] Gw 1840. Het citaat stamt uit de memorie van toelichting (XLIX.23, p. 356). Ook in het bekende opstel van A.A.H. Struycken, ‘Kamerontbinding en grondwetsherziening’, in: *Verzamelde werken van prof.mr. A.A.H. Struycken*, Arnhem: Gouda Quint 1924, p. 47-60, hier p. 48, wordt terecht vermeld dat de kiezer slechts een ‘middellijke’ uitspraak over de Grondwet doet.

22 Art. 1 van de toenmalige Grondwet noemde

Nederlandsch-Indië als deel van het Koninkrijk. In 1948 werd een hoofdstuk aan de Grondwet toegevoegd, dat de wetgever toestond om voor de koloniën een ‘nieuwe rechtsorde’ tot stand te brengen. Dat resulteerde overigens reeds in 1949 in een volledige soevereiniteitsoverdracht.

23 Besluit van 28 mei 1948, *Stb.* 1948, 219. Daaruit blijkt overigens niet vanwege welk concreet grondwetsvoorstel er werd ontbonden. Ontbindingsbesluiten gaan pas vanaf 1972 vergezeld van een Nota van toelichting waarin de achtergrond van de ontbinding kan worden verklaard, zie D.E. Bunschoten, ‘Grondwetsherziening en Kamerontbinding’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a. (red.) *De staat van wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009, p. 191-217, hier p. 198.

24 J. Bosmans & A. van Kessel, *Parlementaire*

*geschiedenis van Nederland*, Amsterdam: Boom 2011, p. 79-84.

25 Deze praktijk ontstond in 1917, zie Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 196.

26 De ontbinding van 2006 is daarvan een voorbeeld (Bunschoten 2009, p. 193) alsmede die van 2010 (*Stb.* 2010, 131).

27 Krachtens art. 81 van de Grondwet 1848 werd om de twee jaar de helft van de – in enkelvoudige districten verkozen – Tweede Kamerleden vervangen (aangepast in art. 84 Gw 1887). Om onder een dergelijk stelsel in één keer het gehele electoraat over de Grondwet te kunnen raadplegen is een ontbinding noodzakelijk.

28 Zie Struycken 1924.

29 *Kamerstukken* 16642 (in eerste lezing), *Kamerstukken* 16912 (in tweede lezing).

De Kamerontbinding heeft in het verleden inderdaad wel gefunctioneerd zoals de grondwetgever van 1848 haar voor ogen moet hebben gehad. De Kamers werden daarbij meteen ná de eerste lezing ontbonden, waarna een verkiezingsstrijd volgde die in belangrijke mate de nieuwe Grondwet tot onderwerp had. Het laatste voorbeeld van die gang van zaken dateert van 1948, toen de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd in volle gang was. Voor een nieuwe regeling voor de verhouding tussen Nederland en zijn kolonie was een grondwetswijziging noodzakelijk.<sup>22</sup> Vrijwel meteen na het aannemen van een verklaringwet van die strekking ontbond de regering de Kamers,<sup>23</sup> waarna de relatie met Nederlands-Indië in de verkiezingsstrijd een belangrijke rol speelde.<sup>24</sup>

3 Tegenwoordig stelt de regering de bij grondwetswijzigingen verplichte Kamerontbinding uit. Zij wacht rustig de reguliere verkiezingen af, en ontbindt de Kamer dan met het oog op de grondwetsherziening.<sup>25</sup> Het komt ook voor, dat een val van het kabinet vervroegde verkiezingen wenselijk maakt, waarna de Kamer met een dubbel doel wordt ontbonden: ten behoeve van een kabinetsformatie én met het oog op een grondwetsherziening. Dit gebeurde bijvoorbeeld in 2010.<sup>26</sup> Hoewel de formulering van artikel 137 lid 3 Gw wellicht suggereert dat de ontbinding meteen volgt op de bekendmaking van de verklaringwet – en hoewel de grondwetgever van 1848 dat ook zo voor ogen had<sup>27</sup> – dwingt en dwong de tekst daar niet toe. Bij de integrale grondwetsherziening van 1983 werd de grondwetsontbinding ‘op termijn’ – die overigens al vanaf 1917 voorkwam<sup>28</sup> – uitdrukkelijk aanvaard.<sup>29</sup> Deze nieuwe gewoonte is begrijpelijk. Een eenmaal verkozen Kamer en het door haar gesteunde kabinet zullen in beginsel hun karwei willen afmaken. Vervroegde verkiezingen vanwege een grondwetswijziging zijn in dat licht tijdrovend en tamelijk overlastgevend.

4 Wie de Tweede Kamerverkiezingen een beetje volgt, weet dat die eigenlijk nooit ‘gaan’ over grondwetsvoorstellen. Deze raken in de verkiezingsstrijd doorgaans ondergesneeuwd in debatten over concrete politieke thema’s die de kiezer meer raken – van onderwijs tot immigratie en van zorgtoeslag tot hypotheekrenteaftrek. In de literatuur wordt wel gesuggereerd dat de hierboven

beschreven praktijk van het uitstellen van de verplichte grondwetsontbinding aan dat ondersneeuwen debet is.<sup>30</sup> Dat lijkt minder juist; er zijn andere factoren die bij de verkiezingen de aandacht van aanhangige grondwetsvoorstellen afleiden.

Ten eerste zijn écht ingrijpende of voor de burger interessante wijzigingsvoorstellen in Nederland zeldzaam. Zodra er weer eens een herziening zou worden voorgesteld die de burger wél raakt – fusie van Nederland en Vlaanderen, erkenning van dieren als rechtssubject, invoering van het Engels als officiële taal – zal die ongetwijfeld wel de nodige aandacht van de kiezer trekken, ook als de Kamer pas bij de eerstvolgende reguliere verkiezingen wordt ontbonden.<sup>31</sup> De Nederlandse grondwetgever houdt het vooralsnog echter bij thema's als het constitutionaliseren van de Nationale Ombudsman of de vervanging van Kamerleden. Dergelijke voorstellen interesseren de gemiddelde burger nu eenmaal minder dan concretere politieke verkiezingsthema's.<sup>32</sup>

De tweede, met de voorgaande samenhangende, factor die bijdraagt aan het ondersneeuwen van grondwetsvoorstellen is ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Weliswaar stelt de Kamerontbinding de kiezer in staat om zijn standpunt over een grondwetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, maar hij stemt daarmee nooit zuiver voor of tegen dat grondwetsvoorstel. Hij krijgt er gratis een volksvertegenwoordiger bij met allerhande politieke opvattingen over andere thema's. Zelfs in 1948, toen de Kamer meteen na de eerste lezing werd ontbonden, gingen de verkiezingen niet *uitsluitend* over de nieuwe verhouding met Indonesië.<sup>33</sup> Ook bij een grondwetsherziening die de kiezer persoonlijk diep raakt, kan deze onder omstandigheden in een positie komen waarin hij het belang dat hij aan die grondwetsherziening hecht, moet afwegen tegen zijn andere belangen. Stel dat bij de verkiezingen van 2025 een controversieel voorstel tot afschaffing van de monarchie voorligt.<sup>34</sup> En stel dat tegen die tijd alle linkse partijen vóór die afschaffing zijn en alle rechtse tegen. Dan zullen de nodige kiezers bij wijze van spreken de zure afweging moeten maken tussen hun steun voor de monarchie en de hoogte van hun zorgtoeslag – of, zo men wil, tussen hun afkeer van de Oranjes en het laatste restantje hypotheek-renteaftrek. Op de keper beschouwd zijn Tweede Kamer-verkiezingen een onvoldoende gevoelig instrument om de visie van de kiezer op één specifiek thema te peilen.<sup>35 36</sup>

Hoe het ook zij: niet zozeer het tijdstip van de ontbinding, maar veeleer het vertegenwoordigend stelsel zelf brengt mee dat bij verkiezingen vanwege een grondwetsvoorstel andere politieke thema's al snel domineren.

5 De Kamer van 2010 heeft de tweede lezing van het voorstel-Halsema niet afgerond. De vervroegd verkozen Kamer van 2012 evenmin.<sup>37</sup> De Kamer van 2017 stelt zich de vraag of zij nog tot voortzetting van de tweede lezing bevoegd is. Juist de Kamer van 2010 werd immers verkozen na een Kamerontbinding die specifiek op het voorstel-Halsema was gericht. Niettemin trok ook dit grondwetsvoorstel in die verkiezingen van 2010 geen noemenswaardige aandacht. Formeel-procedureel bezien beschikte de Kamer van 2010 dus weliswaar over een kiezersmandaat om het voorstel-Halsema in tweede lezing te behandelen. Maar materieel leek dat mandaat nauwelijks het resultaat van een reële kiezersuitspraak over dat voorstel.

Hoe zwaar moet er dan aan worden getild dat niet de Kamer van 2010, maar wellicht die van 2012 of die van 2017 het tweedelezingsvoorstel in stemming zou nemen? Anders gezegd: als een grondwetsontbinding geen reële kiezersuitspraak over een grondwetsvoorstel oplevert, moet dan nog worden volgehouden dat toch slechts de na deze ontbinding verkozen Kamer exclusief bevoegd is om in tweede lezing over het voorstel te besluiten? Hierna geef ik een rekkelijk en een precies antwoord op die vraag. Daarna kom ik terug op het advies van de Afdeling.

#### *Rekkelijke opvatting*

6 Naar de letter biedt artikel 137 lid 4 Gw de ruimte om de gedachte los te laten dat de na ontbinding verkozen Kamer een exclusief mandaat heeft om de tweede lezing te voltooien. Het artikellid luidt:

*'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.'* (Cursiveringen toegevoegd.)

Deze tekst sluit niet uit dat, als de na ontbinding verkozen Tweede Kamer de tweede lezing niet voltooit, haar opvolger(s) deze voortzet(ten). Immers, de Kamers overwegen het grondwetsvoorstel *'nadat'* de nieuwe Kamer is samengekomen – hoe lang daarna wordt niet vermeld. Bovendien wordt niet gezegd dat de na ontbinding verko-

30 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 97. De gedachte klinkt ook door in het advies van de Raad van State van 17 oktober 2003, zie *Kamerstukken II 2003/04, 29200 VII*, 36, p. 3 bovenaan.

31 Vgl. L. Dragstra & G. Boogaard, 'In vergaande staat van ontbinding', *RegelMaat 2007*, p. 115-118, hier: p. 117.

32 De genoemde voorbeelden zullen het electoraat naar verwachting sterk *verdelen*. Er zijn ook grondwetsvoorstellen denkbaar die wel degelijk van substantieel belang zijn, zonder dat zij scherpe meningsverschillen zullen oproepen – denk aan invoering van het recht op een eerlijk proces of een verbod op marteling. Ook zulke 'wel

substantiële, maar niet-controversiële' grondwetsvoorstellen zullen in de verkiezingsstrijd gemakkelijk worden verdrongen door thema's waar politici zich beter op kunnen profileren.

33 Zie D.J. Elzinga & G. Voerman, *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998*, Amsterdam: Uitgeverij L.J. van Veen 2002, p. 92-103, volgens wie ook de angst voor het Sovjetcommunisme een belangrijke rol speelde. Zie Struycken 1924, p. 58-59, voor de observatie dat de voorstellen voor de Grondwet van 1887 geen noemenswaardige rol speelden in de verkiezingen van 1884 (toen de Kamers eveneens direct na bekendmaking van de Verklaringswet waren ontbonden).

34 Voorbeeld van Dragstra & Boogaard 2007.

35 Ook de Tweede Kamer van 2017 kan als illustratie dienen. Die werd gekozen met het oog op de tweede lezing van het voorstel tot invoering van een correctief referendum. Voorstanders hiervan moesten stemmen op de margepartijen PVV, Forum voor Democratie, 50PLUS of de Partij voor de Dieren. Een stem op het politieke midden viel niet te combineren met een stem op het voorgestelde correctieve referendum.

36 Daartoe zou je een referendum moeten organiseren – al heeft dat zijn eigen nadelen. Zie daarvoor o.a. *Kamerstukken II 1973/74, 12944, 2*, p. 15.

37 Het ontbindings-KB van 22 juni 2012, *Stb.* 2012, 287 vermeldt uitsluitend art. 64 Gw, niet art. 137 Gw, als grondslag.



zen Kamer de enige Kamer is die het voorstel in stemming mag brengen. Ook een van haar opvolgers lijkt dat te kunnen doen.<sup>38</sup> Nu lijkt (mij) evident dat de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetsontbinding geen andere kan zijn, dan dat de daarvoor verkozen Kamer de tweede lezing ook verricht en haar niet naar opvolgers doorschuift. Een grammaticale interpretatie van artikel 137 Gw staat aan 'doorschuiven' echter niet in de weg.

**7** De verplichte Kamerontbinding levert de afgelopen decennia geen duidelijke debatten over grondwetsvoorstellen op – en daarmee nauwelijks een werkelijk mandaat van de kiezer. Desondanks zorgt de verplichte ontbinding er nog altijd voor dat een Tweede Kamer nooit 'in haar eentje' de Grondwet kan wijzigen. Er wordt immers altijd een nieuw verkozen Kamer bij een grondwetswijziging betrokken. Zo wordt verzekerd dat de politieke steun voor grondwetswijzigingen duurzaam is.<sup>39</sup> In dit licht zou men, heel rekkelijk, kunnen menen dat het verzekeren van duurzame steun voor een grondwetsvoorstel in de huidige grondwetspraktijk de enige functie is die nog aan de ontbinding moet worden toegekend. Welnu, die duurzaamheid komt niet wezenlijk in gevaar als niet de formeel voor een bepaalde grondwetswijziging gekozen Kamer, maar een van haar opvolger(s) de tweede lezing afrondt. Zo bezien hoeft doorschuiven dus geen probleem te zijn.

**8** In 2003 leek de Raad van State een dergelijke rekkelijke opvatting aan te hangen. Ook de Kamer van 2003 erfde van haar voorganger enkele nog lopende tweede lezingen. De Kamer van 2002 was namelijk verkozen met het oog op vier grondwetsvoorstellen,<sup>40</sup> maar werd binnen een jaar weer ontbonden vanwege de val van het kabinet-Balkenende I.<sup>41</sup> Van geen van de genoemde voorstellen was de tweede lezing voltooid toen de nieuwe Kamer aantrad. De Raad van State adviseerde destijds dat er geen constitutionele belemmeringen zijn om een tweede lezing te laten voortzetten door een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137 Gw.<sup>42</sup> De Raad kwam tot deze soepele opvatting omdat, kort gezegd, de letter van artikel 137 lid 4 Gw (zie hiervoor) daaraan niet in de weg staat, verkiezingsuitslagen worden beheerst door opvattingen over het algemene regeringsbeleid en niet over

de Grondwet én omdat een Kamerontbinding na de val van een kabinet de termijn voor een tweede lezing anderszoms onwerkbaar kort zou maken.<sup>43</sup> Deze rekkelijke opvatting is weinig principieel,<sup>44</sup> maar uiterst praktisch.

**9** Niettemin zie ik verschillende argumenten tegen een dergelijke rekkelijke visie.<sup>45</sup>

Om te beginnen. Als de exclusiviteit van het mandaat van de na grondwetsontbinding verkozen Kamer wordt losgelaten, dan dient de grondwetsontbinding hoogstens nog het verzekeren van de duurzaamheid van de steun voor een grondwetsvoorstel (zie hiervoor). Om dat doel te bereiken is een ontbinding echter helemaal niet nodig. Als de grondwetgever slechts de duurzame steun voor grondwetsvoorstellen had willen verzekeren, dan had hij de tweede lezing volgens artikel 137 eenvoudigweg kunnen laten aanvangen 'nadat een nieuwe Tweede Kamer is gekozen'. Bij de integrale herziening van 1983 heeft de grondwetgever nu juist bewust aan de ontbinding vastgehouden. Een 'rekkelijke uitleg' berooft die keuze van haar betekenis.

Uit de geschiedenis van de Grondwet van 1983 blijkt niet voor niets dat de ontbindingsverplichting is gecontinueerd omdat 'het centrale element van de kiezersraadpleging' volgens hem 'onverkort gehandhaafd' moest blijven. Dat bij verkiezingen in verband met een grondwetsherziening daarbuiten liggende politieke gezichtspunten veelal een belangrijkere rol spelen, deed daaraan volgens de grondwetgever niet af: 'beslissend is, dat de kiezers de gelegenheid hebben zich over de herziening uit te spreken'.<sup>46</sup>

De omstandigheid dat grondwetsherzieningen de afgelopen decennia geen noemenswaardige rol in de verkiezingen hebben gespeeld, neemt dan ook niet weg dat de verplichte ontbinding de kiezer bij elk van die wijzigingen wel de kans heeft geboden om zijn stem mede van een grondwetsvoorstel te laten afhangen. Ook bood en biedt zij hem de kans om zich juist vanwege een grondwetsvoorstel voor de Tweede Kamer te kandideren. Die rol vervult de verplichte ontbinding anno 2017 nog altijd. Uit de ondergeschikte rol van grondwetswijzigingen in de afgelopen decennia kan mijns inziens dan ook niet worden afgeleid dat de kiezer het geen probleem zou vinden als hem de kans zou worden ontnomen om zich over een grondwets-

38 Tot 1995 bleek die gedachte duidelijker uit art. 137 lid 4 Gw. Het artikellid luidde: 'De nieuwe Kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen' – *a contrario* waren latere Kamers daartoe dus niet bevoegd. In 1995 werd de verplichting afgeschaft om voor de tweede lezing ook de Eerste Kamer te ontbinden, Wet van 10 juli 1995, *Stb.* 1995, 403. Bij deze aanpassing kreeg het vierde lid zijn huidige formulering. Uit de memorie van toelichting blijkt dat men uitsluitend de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wilde schrappen. De betekenis van art. 137 lid 4 Gw bleef 'overigens ongewijzigd', *Kamerstukken II* 1993/94, 23575, 3 (MvT), p. 3. De nieuwe formulering laat echter een rekkelijker benadering wel toe.

39 Vgl. de overwegingen van de Afdeling.

40 *Kamerstukken II*, 28726 (correctief referendum); *Kamerstukken II* 28509 (benoeming CdK en burgemeester); *Kamerstukken II* 28726 (samenwerkingsscholen); *Kamerstukken II* 28727 (tijdelijke vervanging volksvertegenwoordigers).

41 Besluit van 1 november 2002, *Stb.* 2002, 536. Dit besluit noemt slechts art. 64 Gw als rechtsgrondslag.

42 Advies van de Raad van State van 17 oktober 2003, zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29200 VII, 36, p. 4.

43 Zie p. 3. Overigens konden de in de 19e eeuw voorkomende conflictsontbindingen hetzelfde effect sorteren. Dat dit verschijnsel door de grondwetgever van 1848 'niet werd voorzien' of iets nieuws zou zijn, lijkt betwistbaar. Het advies

van 2003 ziet overigens wel degelijk onder ogen dat de kiezersraadpleging onder omstandigheden – namelijk bij maatschappelijk controversiële grondwetsvoorstellen – haar oude functie kan herkrijgen. 'Vooruitschuiven' wordt daarom minder wenselijk, maar kennelijk niet ongrondwettig geacht (p. 4). Aanbevolen wordt de tweede lezing voortaan snel na samenkomst van de nieuwe Kamer ter hand te nemen. Dit was echter slechts een praktische aanbeveling.

44 Terecht kritisch: J.A. Peters, 'Politiek advies?', *NJB* 2004, p. 124-125.

45 Zo ook Dragstra & Boogaard 2007, noot 16.

46 Citaten uit de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, 2, p. 15; de MvT 1974 bij 137 verwijst daarnaar.

voorstel uit te laten. Als gezegd: zodra een substantiële grondwetswijziging zou worden voorgesteld, kan en zal de ontbinding haar raadplegende functie herkrijgen. Daarbij lijkt het mij ‘aan de kiezer’ om te bepalen of en in hoeverre een voorgestelde grondwetswijziging op enig moment al dan niet opweegt tegen andere politieke thema’s.

Mijns inziens beschikt de na grondwetsontbinding gekozen Kamer daarom inderdaad over een exclusief mandaat om de betrokken grondwetswijziging af te ronden, zelfs als die grondwetswijziging in de verkiezingen niet aan de orde is geweest. Dan nog geldt voor die Kamer dat de kiezers haar op basis van toen belangrijker geachte thema’s heeft verkozen en haar het vertrouwen heeft gegeven om de grondwetswijziging naar eigen inzicht af te handelen.<sup>47</sup> Dat die afweging voor een volgende Kamer hetzelfde zou uitvallen, is niet zeker. De tweede lezing mag daarom niet naar een volgende Kamer worden doorgeschoven.<sup>48</sup>

**10** Nu kan nog als volgt geredeneerd worden. Ook als een tweedelezingskamer de stemming over een grondwetsvoorstel overlaat aan haar opvolger(s), kan het electoraat bij de verkiezingen voor die opvolger(s) indien gewenst opnieuw zijn opvattingen over datzelfde grondwetsvoorstel laten meewegen. Een relativering van de exclusiviteit van het mandaat van de na ontbinding verkozen Kamer lijkt, zo beredeneerd, wellicht toch geen democratisch probleem op te leveren.

Mij lijkt het voor de kiezer echter tamelijk ontmoedigend dat hij, na zijn stem al eens mede met het oog op een bepaald grondwetsvoorstel te hebben bepaald, bij de volgende Kamerverkiezingen wederom met datzelfde voorstel rekening moet houden. Problematischer nog: als ‘vooruitschuiven’ eenmaal wordt toegestaan, is het voor de kiezer niet langer duidelijk welke Kamer over een voorgestelde grondwetswijziging zal beslissen. Dat holt de kiezersraadpleging (verder) uit, ook in gevallen waarin uiteindelijk niet ‘vooruitgeschoven’ zal worden. De mogelijkheid van ‘vooruitschuiven’ maakt dan ook vals spel mogelijk. De verdediger van een grondwetsvoorstel of een gewone meerderheid<sup>49</sup> in de Kamer kunnen de tweede lezing namelijk rekken tot een willekeurig moment waarop de kiezer het voorstel is vergeten.<sup>50</sup> Het voorstel kan dan als een konijn uit de hoge hoed worden gehaald.

Al met al ondergraaft de opvatting dat vooruitschuiven is toegestaan, de door de grondwetgever beoogde kiezersraadpleging.<sup>51</sup>

#### *Precieze opvatting*

**11** Een orthodoxe interpretatie van artikel 137 lid 4 Gw heeft daarom mijn voorkeur. Hoewel de tekst van het artikellid dit niet met zoveel woorden zegt, brengt zijn ratio

daarvan mee dat uitsluitend de Tweede Kamer die op basis van de grondwetsontbinding is verkozen, beschikt over het mandaat om de tweede lezing af te ronden. Weliswaar kan in theorie een nog aanhangig tweedelezingsvoorstel bij de verkiezing voor de opvolgende Kamer nogmaals aan de orde komen, maar juist de mogelijkheid van doorschuiven schept onduidelijkheid over de vraag welke Kamer er over een grondwetsvoorstel zal beslissen. De mogelijkheid van vooruitschuiven holt de met de verplichte Kamerontbinding beoogde kiezersraadpleging uit.

Het mandaat van de na grondwetsontbinding verkozen Kamer is daarom exclusief. Rondt de bewuste Kamer de haar opgedragen tweede lezing niet af, dan komt het voorstel te vervallen.

#### *Middenkoers*

**12** Opmerkelijk genoeg vaart de Afdeling in haar advies een middenkoers tussen een rekkelijke en een precieze interpretatie. Zij stelt, naar mijn oordeel terecht, voorop dat na een grondwetsontbinding ‘de nieuw gekozen Tweede Kamer een plicht heeft het voorstel te behandelen en daarover te stemmen’. Rondt die Kamer de tweede lezing niet af, dan vervalt het grondwetsvoorstel in beginsel. Echter, ‘bijzondere omstandigheden’ kunnen het niet vervullen van de heroverwegingsplicht als het ware verontschuldigen. In dát geval kan het tweedelezingsvoorstel ‘ook behandeld [...] worden door de daaropvolgende Tweede Kamer; die Tweede Kamer zal dan moeten beoordelen of zo’n bijzondere omstandigheid zich inderdaad heeft voorgedaan’. Ik zie twee bezwaren tegen deze interpretatie van artikel 137 Gw en het daaruit voortvloeiende compromis tussen een rekkelijke en een precieze benadering.

Ten eerste is (voor mij) lastig in te zien hoe bijzondere omstandigheden, zoals het inkorten van de zittingsduur van de tweedelezingskamer vanwege een kabinetsval, kunnen worden *afgewogen* tegen exclusiviteit van het mandaat van de speciaal verkozen tweedelezingskamer, of daaraan kunnen afdoen. Hoe of waarom maakt een kabinetscrisis dat mandaat minder exclusief? Waarom kunnen bijzondere omstandigheden een nieuwe Tweede Kamer een mandaat verlenen om een grondwetsvoorstel te behandelen? Wat heeft de kiezer van de oorspronkelijke tweedelezingskamer eigenlijk met die latere bijzondere omstandigheden te maken?

Ten tweede maakt de Afdeling de bevoegdheid van een nieuwe Kamer om een tweede lezing voort te zetten afhankelijk van volgens haarzelf aanwezige bijzondere omstandigheden – van een oordeel van die Kamer zelf over een materieel criterium dus. Verschil van mening daarover is gemakkelijk voorstelbaar. Werd het doorschuiven van het

<sup>47</sup> In vergelijkbare zin Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 198.

<sup>48</sup> Overigens kunnen deze doelen ook zonder Kamerontbinding worden bereikt. Art. 137 Gw zou kunnen bepalen dat een grondwetsvoorstel uitsluitend in tweede lezing in stemming mag worden gebracht in de eerstvolgende Tweede Kamer wier kandidaatstellingsprocedure na bekendmaking van de verklaringswet aanving. Ook een

dergelijke bepaling maakt een kiezersuitspraak over de Grondwet mogelijk én zij maakt duidelijk welke Kamer over de voorstellen zal stemmen. Hoogstens verschijnt in het Staatsblad niet langer het ontbindings-KB waaraan in theorie een attenderingsfunctie kan worden toegedacht. Wie toch het Staatsblad bijhoudt, treft daarin echter ook de Verklaringswet zelf.

<sup>49</sup> Zie punt 10-11.

<sup>50</sup> De fractie van GroenLinks lijkt zoiets gedaan te hebben met het voorstel-Halsema.

<sup>51</sup> Om dezelfde reden lijkt mij ook het ten tweeden male ontbinden van de Kamer voor hetzelfde, niet in stemming gebrachte tweedelezingsvoorstel in strijd met de ratio van de bepaling, ook al verbiedt de tekst van art. 137 Gw dat niet.

voorstel-Halsema naar de Kamer van 2012 door bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd? Ja: er was maar twee jaar voor de tweede lezing. Nee: ook gedurende de twee jaren dat de Kamer van 2010 zat, maakte de verdigster geen haast. Is het controversieel verklaren van een tweedelezingvoorstel een bijzondere omstandigheid? Ja, zegt de Afdeling (zie hierboven). Nee, lijkt mij: het bijzonder kiezersmandaat van de tweedelezingkamer laat controversieelverklaring van een grondwetsvoorstel niet toe. In beide gevallen is voor ja én nee wel wat te zeggen. De nieuwe Tweede Kamer heeft hier dus enige beoordelingsruimte. Daardoor is het dus ten tijde van de verkiezingen voor die Kamer (de opvolger van de tweedelezingkamer) niet zeker of zij überhaupt aan voortzetting van de tweede lezing zal toekomen. Zo wordt de in de Grondwet geïnteresseerde kiezer het bos ingestuurd.

De procedureregels voor een zo belangrijk overheidsbesluit als de Grondwet moeten mijns inziens zo mogelijk op formele criteria worden gebouwd, zeker nu er geen rechterlijk toezicht is op de naleving daarvan. Zo wordt twijfel over de rechtmatigheid van een grondwetswijziging zoveel mogelijk voorkomen. Als men al – tegen de bedoeling van artikel 137 Gw in – uit pragmatische overwegingen de mogelijkheid zou willen creëren om, na een politieke ontbinding van de tweedelezingkamer, de tweede lezing voort te zetten, dan lijkt mij ook daarvoor een helder, formeel criterium te prefereren. Bijvoorbeeld: uitsluitend als een tweedelezingkamer voortijdig wordt ontbonden, kan de nieuw verkozen Kamer de tweede lezing nog afronden. Daarna is het *Schluss*. Deze (mijns inziens overigens met art. 137 Gw strijdige) regel schept in ieder geval duidelijkheid voor de kiezer.<sup>52</sup>

**13** Ik sluit niet uit dat de ‘middenkoers’ van de Afdeling is ingegeven door de wens om het advies over de grondwetsherziening in 2003 niet openlijk onderuit te halen. Als gevolg van dat rekkelijke advies zette toen immers, zoals hiervoor uitgelegd, de Kamer van 2003 de tweede lezing voort van enkele grondwetsvoorstellen waarvoor niet zij, maar haar voorgangster, de Kamer van 2002, was verkozen. Mocht dat de achtergrond van de compromisbenadering zijn, dan vind ik dat toch jammer. Ook in het politieke staatsrecht kan op een precedent worden teruggekomen en de gang van zaken rond het voorstel-Halsema bood daarvoor een uitgelezen kans. Het was evident dat dat voorstel in de Kamer van 2017 volstrekt onvoldoende steun genoot. Om maar even politiek te redeneren: daarom had de Kamer een nieuwe, strengere uitleg van artikel 137 Gw juist in dit geval zonder een centje pijn kunnen volgen.

<sup>52</sup> Het genoemde criterium kan overigens worden misbruikt door de tweedelezingkamer één dag voor afloop van haar reguliere mandaat te ontbinden.

<sup>53</sup> Art. 137 lid 4 Gw.

<sup>54</sup> Het gaat om art. 29 lid 3, 30 lid 1, 30 lid 2, 40 lid 3, 63, 91 lid 3, 137 lid 5 en 138 lid 2 Gw.

<sup>55</sup> Zie voetnoot 14 van het hier geannoteerde advies.

<sup>56</sup> In feite kan ten aanzien van alle bepalingen die een versterkte meerderheid eisen, een gewone

meerderheid over hun toepasselijkheid besluiten.

<sup>57</sup> Het wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag dat (volgens de indiener) afwijkt van de Grondwet, vermeldt dat de goedkeuring met tweederdemeerderheid moet worden verleend, zie art. 6 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Een gewone meerderheid kan deze vermelding ‘wegamenderen’. Vgl. J.W.A. Fleuren, aant. 8 bij art. 91, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2015. De Eerste

#### *Bevoegdheid om tot vervallenverklaring te besluiten*

**14** De voorstanders van een bepaald grondwetsvoorstel zullen dat allicht minder snel vervallen willen verklaren dan de tegenstanders. Hoe wordt de knoop doorgemaakt? De Afdeling overweegt terecht dat een gewone meerderheid van de (nieuwe) Tweede Kamer tot vervallenverklaring bevoegd is. Wellicht wekt die gewone meerderheid verbazing. Immers, de Kamer zet een procedurele stap in de (mislukte) tweede lezing van een grondwetsvoorstel. In tweede lezing kan een grondwetsvoorstel slechts met een tweederdemeerderheid worden aangenomen. Waarom volstaat voor zijn vervallenverklaring dan een gewone meerderheid?

Aangezien de Kamer zelf de spelregels van de wetsprocedure toepast en bewaakt, is ook de vervallenverklaring een besluit van de Kamer zelf. Krachtens de hoofdregel van artikel 67 lid 2 Gw besluiten de Kamers met een gewone meerderheid, dus met minimaal de helft plus één. De eis van een tweederdemeerderheid is een uitzondering op die hoofdregel, die alleen toepasselijk is waar de Grondwet dat uitdrukkelijk bepaalt, zoals bijvoorbeeld voor het *aannemen* van een tweedelezingvoorstel.<sup>53</sup> De vervallenverklaring van een tweedelezingvoorstel is echter een ‘gewoon’ Kamerbesluit.

**15** Er zijn meer grondwetsbepalingen die voor bepaalde besluiten een tweederdemeerderheid in de Kamers vereisen.<sup>54</sup> Steeds moet daarbij een gewone meerderheid bevoegd geacht worden om een ‘procedurele stap’ (anders dan de aanneming van het besluit zelf) te zetten.<sup>55</sup> Ter vergelijking wijst de Afdeling in haar advies op artikel 91 lid 3 Gw.<sup>56</sup> Krachtens deze bepaling kunnen de Kamers verdragen die (noodzaken tot) afwijken van de Grondwet slechts met een tweederdemeerderheid goedkeuren. Aan een dergelijke goedkeuring gaat echter de vraag vooraf, óf het betrokken verdrag afwijkt van de Grondwet. Daarover kunnen de meningen verschillen. Ook voor het besluit dát er al dan niet een afwijking is, volstaat in de Tweede Kamer een gewone meerderheid.<sup>57</sup> Toch bestaat er op dit punt een verschil tussen de vervallenverklaring enerzijds en de procedure van artikel 91 lid 3 Gw anderzijds.

Stel, een Kamermeerderheid van 76 tot 99 leden<sup>58</sup> is warm vóór een verdrag dat volgens het wetsvoorstel tot goedkeuring daarvan afwijkt van de Grondwet. De voorstanders geraken niet aan de door artikel 91 lid 3 Gw vereiste tweederdemeerderheid. Zij vormen echter wel een gewone meerderheid. Die kan de voorgestelde goedkeuringswet zó amenderen dat zij niet langer tot uitdrukking brengt dat het betrokken verdrag van de Grondwet afwijkt. Vervolgens kan de gewone meerderheid het verdrag goedkeuren. Kort gezegd: bij een van de Grondwet

Kamer kan deze truc niet toepassen, zij het dat zij wel bij gewone meerderheid de behandeling kan blokkeren in een poging om een nieuw voorstel af te dwingen.

<sup>58</sup> De ‘tweederdemeerderheidsbepalingen’ zien op de ‘uitgebrachte’ stemmen. Als niet alle Kamerleden meestemmen, nemen de genoemde aantallen evenredig af.

afwijkend verdrag kan een gewone meerderheid de procedurele drempel van een tweederdemeerderheid verlagen en zo de procedure versoepelen.

Stel daarentegen, een gewone meerderheid van 76 tot 99 Kamerleden is voorstander van een grondwetsvoorstel dat reeds door de derde opeenvolgende Kamer in tweede lezing wordt behandeld. Terwijl dit voorstel vervallen verklaard zou moeten worden, interpreteert de meerderheid artikel 137 Gw erg rekkelijk en wijst tegen beter weten

in een voorstel tot vervallenverklaring af. Desondanks gaat dit tweedelezingsvoorstel het niet halen: het zal op inhoudelijke gronden door de minderheid van 51 tot 74 Kamerleden worden geblokkeerd. Het vervallen van een grondwetsvoorstel na een onvoltooide tweede lezing is een *extra* drempel in de procedure van grondwetsherziening. De gewone meerderheid kan die niet misbruiken om de waarborg van een tweederdemeerderheid te omzeilen.<sup>59</sup> ■

59 De vergelijking tussen de vervallenverklaring en art. 91 lid 3 Gw lijkt niet geheel zuiver. De volgende vergelijking biedt een betere parallel. Een gewone Kamermeerderheid besluit (tegen beter weten in) dat een voorgestelde verklaringswet over deconstitutionalisering van de

burgemeestersbenoeming (toch) niet van de geldende Grondwet afwijkt. Deze verklaringswet wordt 'om-geamendeerd' tot een gewoon wetsvoorstel, dat als wet in formele zin het Staatsblad haalt. Als voorgestelde wetgeving afwijkt van de Grondwet, dient eerst (met een tweederde-

meerderheid) de Grondwet te worden gewijzigd. Wijkt de wet niet af, dan kan zij (met een gewone meerderheid) worden vastgesteld. Een *gewone* Kamermeerderheid beoordeelt echter óf formele wetgeving van de Grondwet afwijkt.