



## DE GRONDWET - ARTIKEL 82 - INDIENEN WETSVOORSTEL

1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voor zover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.
3. Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 82 - INDIENEN WETSVOORSTEL - W.J.M. VOERMANS

#### Inhoudsopgave

1. De wetgevingsprocedure
2. Indiending door of vanwege de Koning
3. Het recht van initiatief
4. Indiening van wetsvoorstellen en behandeling door de verenigde vergadering
5. Literatuur
6. Historische versies

#### Editie december 2015

#### 1. DE WETGEVINGSPROCEDURE

De artikelen 81 tot en met 88 Grondwet regelen de procedure die moet worden gevolgd om wetten in formele zin te kunnen vaststellen.<sup>[1]</sup> Die procedure wordt in de Grondwet slechts op hoofdlijnen geregeld. Andere belangrijke elementen van de wetgevingsprocedure worden geregeld in het Statuut, de Wet op de Raad van State, het Reglement van orde voor de ministerraad, de reglementen van orde van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en verenigde vergadering van de Staten-Generaal, de Bekendmakingswet en verschillende aanwijzingen voor de rijksdienst. Van die aanwijzingen voor de rijksdienst vormt het *Draaiboek voor de regelgeving* ongetwijfeld de belangrijkste informatiebron.<sup>[2]</sup> Hierin is een systematische beschrijving van de wetgevingsprocedure van begin tot eind opgenomen.

Voorstellen voor een wet (wetsvoorstellen) kunnen ingevolge artikel 82 van de Grondwet worden ingediend door de regering (door of vanwege de Koning) en door de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

## 2. INDIENING DOOR OF VANWEGE DE KONING

Voorstellen voor een wet kunnen in de eerste plaats door de regering worden ingediend. Die indiening geschiedt bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, dan wel bij de verenigde vergadering van de Staten-Generaal in die gevallen waarin dat is voorgeschreven (zie artikel 83 Grondwet). De Grondwet bepaalt in artikel 82 dat wetsvoorstellen ‘door of vanwege de Koning’ kunnen worden ingediend. Het grondwettelijke taalgebruik is hier wat archaisch. In ieder geval wordt met de aanduiding ‘Koning’ niet bedoeld dat in deze gevallen het staatshoofd ook zelf inhoudelijke bemoeienis zou moeten hebben met de voorbereiding van wetsvoorstellen. Daarvoor draagt de regering zorg en al maakt de Koning zelf weer deel daarvan uit, in de huidige verhoudingen is het zo dat het zwaartepunt van de beleidsbepaling ten aanzien van wetsvoorstellen ligt en hoort te liggen bij politiek verantwoordelijke ministers. De rol van de Koning bij de voorbereiding is voornamelijk administratief van aard. Zo neemt de Koning zelf de indiening van wetsvoorstellen bij de Staten-Generaal voor zijn rekening.<sup>[3]</sup> De indiening van wetsvoorstellen ‘door of vanwege de Koning’ geschiedt namelijk bij een – niet gecontrasigneerde – koninklijke boodschap.<sup>[4]</sup> De Koning fungeert hierbij als verbindingspost tussen regering (en Raad van State) en Staten-Generaal. De Koning wordt bij dit werk ambtelijk ondersteund door het Kabinet van de Koning.

De meeste wetsvoorstellen worden in Nederland voorbereid door de regering. In ons stelsel gaan de meeste beleidsinitiatieven uit van de regering en voor de realisatie van veel van die initiatieven is vaak wetgeving nodig. Dat alleen al zorgt ervoor dat de regering in de meeste gevallen de meest gereede partij is voor het voorbereiden van wetsvoorstellen. Daarnaast is de regering ook in allerlei opzichten veel beter uitgerust dan het parlement om de complexe taak van het voorbereiden van wetsvoorstellen te verzorgen. Het voorbereiden van wetsvoorstellen door de regering brengt een aantal verschillende – in elkaars verlengde liggende – activiteiten<sup>[5]</sup> met zich, te weten:

- a. de fase waarin de vraag aan de orde is of een beleidsprobleem al dan niet (geheel of gedeeltelijk) zal of moet worden opgelost door middel van een wet (*initiatiefase*);
- b. de fase waarin binnen een of enkele departementen wordt gewerkt aan een eerste versie, een *wetsontwerp (de departementale voorbereiding)*. Deze fase kan uiteindelijk uitmonden in een wetsvoorstel (dat wil zeggen een ontwerp dat wordt voorgelegd aan de ministerraad), of – wanneer er behoefte is om op basis van een

eerste proeve nadere reactie te vergaren – een voorontwerp dat later kan uitmonden in een wetsvoorstel;

c. een fase waarin – indien meerdere departementen zijn betrokken bij een voorstel – interdepartementaal wordt afgestemd (*interdepartementale afstemming*);

d. een fase waarin over de inhoud van het wetsontwerp aan deskundigen, maatschappelijke organisaties e.d. advies wordt gevraagd of waarmee op basis van een wetsontwerp wordt overlegd (*advisering, overleg en consultatie*). Dat overleg kan zowel vrijwillig als naar aanleiding van een wettelijke advies- of consultatieverplichting plaatsvinden. Tegenwoordig geldt voor de meeste wetsontwerpen dat ze ook via internetconsultatie voor (moeten) worden gelegd aan burgers, bedrijven en instellingen;<sup>[6]</sup>

e. een fase waarin het (per dan) *wetsvoorstel* direct dan wel indirect (via onderraden) wordt voorgelegd aan de ministerraad<sup>[7]</sup> (*behandeling in de ministerraad*);

f. de fase waarin, na akkoord door de ministerraad, op grond van de verplichting van artikel 73 Grondwet de Raad van State om advies wordt gevraagd<sup>[8]</sup> (*advisering door de Raad van State*);

g. de fase waarin – na de verwerking van de opmerkingen uit het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel in het nader rapport of hernieuwde behandeling in de ministerraad – het wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal (*indiening bij de Tweede Kamer*). Bij de indiening moeten het advies van de Raad van State, de reactie daarop in het nader rapport en andere adviezen die over het wetsvoorstel zijn uitgebracht ingevolge artikel 80 Grondwet worden overgelegd.

### *Ontwerp of wetsvoorstel?*

Een vraag die naar aanleiding van deze fase-indeling op zou kunnen komen is: wanneer spreken we nu van een wetsontwerp (of een voorontwerp) en wanneer van een ‘voorstel van wet’ (wetsvoorstel) in de zin van de artikel 82 van de Grondwet waar het betreft ontwerpen of voorstellen afkomstig van de Koning (regering)? Helemaal duidelijk is dat niet uit de Grondwet af te lezen. Het Reglement van Orde voor de ministerraad (RvOMR) geeft hierover uitsluitel. Artikel 4, tweede lid, van dat Reglement bepaalt dat de raad beraadslaagt over voorstellen van (rijks)wet. Dat betekent dat eerst van een werkelijk wetsvoorstel kan worden gesproken indien een ontwerp wordt geagendeerd bij de ministerraad of een van de onderraden (fase e). In de praktijk gebeurt het overigens nogal eens dat een ontwerp al als wetsvoorstel wordt aangeduid voordat de ministerraad er naar heeft gekeken. Dat zijn dan eigenlijk premature wetsvoorstellen.

### *Snelheid*

De snelheid van de wetgevingsprocedure staat de laatste jaren meer dan ooit in de belangstelling.<sup>[9]</sup> Dat heeft te maken met onze dynamische veranderingszuchtige samenleving, maar ook met het gegeven dat het broze coalities in de korte tijd die ze gegeven wordt te regeren niet altijd lukt hun regeerakkoord en de daar

bijbehorende wetgevingsagenda naar genoegen af te ronden. Tussen 2002 en 2012 kende Nederland vijf kabinetten die voortijdig hun ontslag moesten indienen. Dat zorgt voor opwaartse druk op het behandelingschema van wetsvoorstellen. Onder het kabinet-Rutte I (2010-2012) werden initiatieven ontplooid met als voornaamste doel de snelheid van het kennelijk als te traag gepercipieerde wetgevingsproces te verhogen.<sup>[10]</sup> Maar hoe snel of traag is eigenlijk het Nederlandse wetgevingsproces? Gemiddeld genomen neem een wetgevingsproject in zijn geheel ongeveer tweeëneenhalf tot drie jaar in beslag, al is het moeilijk om exact en eenduidig de startdatum vast te stellen. Eenvoudiger zijn metingen die het moment van indiening van het wetsvoorstel bij de Raad van State, ter advisering, hanteren. Dan valt op dat de doorlooptijden van wetsvoorstellen de afgelopen 20 jaar steeds korter zijn geworden. Nam in de periode 1994-1999 de gemiddelde doorlooptijd van zo'n wetsvoorstel nog 22 tot 23 maanden (16 tot 17 maanden voor de parlementaire fase),<sup>[11]</sup> in de periode 2003-2011 is dat volgens door de griffie van de Eerste Kamer uitgevoerde berekeningen in totaal nog maar zo'n 19 maanden (waarvan grosso modo twee maanden voor het advies van de Raad van State, drie maanden voor de reactie van de regering op dat advies, negen maanden voor de Tweede Kamerbehandeling en vier maanden voor de Eerste Kamerbehandeling).<sup>[12]</sup> Dat gemiddelde van anderhalf jaar behandeltijd geldt tot vandaag de dag. Het overzicht dat de Eerste Kamer bijhoudt van de doorlooptijd van wetsvoorstellen laat voor het vergaderjaar 2014/2015 zien dat de gemiddelde behandelduur van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer 268 dagen was en 107 dagen in de Eerste Kamer; samen 375 dagen.

De gemiddelde duur van de parlementaire fase mag dan tussen 1994 en 2015 met twee tot drie maanden zijn bekort, dat is nog geen reden om er niet kritisch naar te kijken. Hoe verhoudt de duur van het Nederlandse wetgevingsproces zich bijvoorbeeld tot dat van andere met ons vergelijkbare landen? Als we de Nederlandse wetgevingsprocedure in termen van tempo en duur vergelijken met een aantal andere Europese landen, dan springt Nederland er niet eens gek uit. Zo duurt in Finland het hele proces twee tot drie jaar, in het Verenigd Koninkrijk gemiddeld twee. De parlementaire behandelingstermijnen komen in andere landen die ook twee huizen in het parlement kennen aardig overeen met het Nederlandse gemiddelde.<sup>[13]</sup> Wat wel opvalt is dat Nederland in tegenstelling tot andere Europese stelsels geen geformaliseerde systemen van politieke prioritering of planning van wetsvoorstellen binnen het wetgevingsproces kent. Er is ook geen valbijlprocedure, dat wil zeggen een procedure waarbij, net als in het Verenigd Koninkrijk, aan het einde van een parlementaire zitting alle dan nog aanhangige wetsvoorstellen vervallen. Dat dwingt in het VK tot een streng planning en strikte prioritering. Ons Nederlandse parlementaire systeem met coalitieregeringen lijkt daar ook niet echt geschikt voor.<sup>[14]</sup> Nederland kent ook geen versnelde wetsprocedure voor noodgevallen waarin spoed geboden is, zoals andere landen om ons heen dat wel kennen. De vraag is of het nodig is. In Nederland blijkt dat

wanneer de nood aan de man komt, er heel snel gehandeld kan worden. Een voorbeeld daarvan vormt de al weer wat oudere wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (27 dagen) uit de jaren tachtig van de vorige eeuw.<sup>[15]</sup> Het kan zelfs nog sneller. Borman noemt het voorbeeld van het wetsvoorstel uit 2008 waarmee de Autoriteit Financiële Markten een instrument werd verschaft short selling te verbieden. Dat wetsvoorstel werd op 1 oktober bij de Tweede Kamer ingediend, verscheen op 10 oktober in het Staatsblad en trad een dag later in werking: 10 dagen – een naoorlogs record.<sup>[16]</sup> Bekend om hun snelle behandeling zijn ook de belastingmaatregelen die na de indiening en vaststelling van de begroting na Prinsjesdag nog door het parlement moeten om voor het nieuwe kalenderjaar in werking te treden. Als het snel moet, dan kan het klaarblijkelijk ook snel.

### *ICT gebruik in het wetgevingsproces*

Het Nederlandse wetgevingsproces is, voor een buitenstaander, niet eenvoudig te volgen. In de wetgevingsprocedure worden veel verschillende stukken met lastige nummers gewisseld. Er wordt op veel verschillende tijdstippen door veel verschillende deelnemers aan verschillende onderdelen van een wetsvoorstel gewerkt. De stukken en vergadermomenten zijn dan wellicht toegankelijk, te snappen wat er precies wordt besproken, wat de grote vraagstukken zijn is voor een buitenstaander nog niet eenvoudig. Het stukkenverkeer rondom de voorbereiding van wetgeving is technisch (zeker in geval van wijzigingswetgeving) en primair intern gericht op de actoren binnen het wetgevingsproces zelf.

De afgelopen jaren is er in Nederland veel werk gemaakt van het verbeteren van de transparantie van het wetgevingsproces. Er zijn wetgevingskalenders die het mogelijk maken een wetsvoorstel te volgen, er wordt (elektronisch) breed geconsulteerd, er wordt kritisch gekeken naar de vraag of iedereen die inbreng wil hebben, wel op gelijke voet toegang heeft tot het wetgevingsproces; in geval lobbyisten hun invloed hebben proberen aan te wenden, wordt verlangd dat daar op enigerlei manier aantekening van wordt gehouden.<sup>[17]</sup> Binnen Europa heeft Nederland op dit terrein van E-government substantiële vooruitgang geboekt, resulterend in een toppositie.<sup>[18]</sup>

### *Hoeveel wetten?*

Hoeveel wettelijke regels en wetten kennen we eigenlijk in Nederland? Dat is een vraag die onder invloed van initiatieven regeldruk te verlagen de laatste jaren steeds meer wordt gesteld.<sup>[19]</sup> Al bestaat er dan niet een directe, lineaire relatie tussen het aantal wetten en de lasten en druk die de regels daaruit veroorzaken, toch worden de cijfers over wetsproductie de laatste jaren steeds nauwkeuriger bijgehouden. De Minister van V&J houdt tegenwoordig daarvoor zelfs een regelgevingsmonitor bij. Die monitor laat zien dat in de periode 2003-2013 het totale aantal regelingen vastgesteld door de centrale overheid daalt (afnemend van

10.563 regelingen naar 9.502) en dat het aantal wetten in die periode toeneemt (van 1.585 toenemend tot 1.936).<sup>[20]</sup> Heel veelzeggend is die ontwikkeling niet direct.

### 3. HET RECHT VAN INITIATIEF

Naast de regering heeft ook de Tweede Kamer van de Staten-Generaal zelf het recht om wetsvoorstellen in procedure te brengen. Dat recht, neergelegd in artikel 82 van de Grondwet, wordt meestal het *recht van initiatief* genoemd. Het recht van initiatief komt de Leden van de Tweede Kamer toe. Er gelden weinig beperkingen. Voor enkele onderwerpen is het recht van initiatief door de Grondwet uitgesloten. Zo schrijft de Grondwet soms uitdrukkelijk voor dat voor bepaalde onderwerpen, zoals die geregeld in de artikelen 29 en 30 ((erf)opvolging van de Koning) en in artikel 105, (algemene begrotingswetten) via een *wetsvoorstel* door de regering moet worden ingediend.

Een apart vraagstuk is op welk moment er, indien een of enkele Kamerleden een voorstel in de Tweede Kamer aanhangig maken, sprake is van een werkelijk ‘voorstel van wet’ zoals de Grondwet dat in artikel 82 noemt. Is dat op het moment dat een voorstel door een van de leden aanhangig wordt gemaakt, of op het moment dat de meerderheid van de Tweede Kamer dat voorstel heeft aangenomen en dat voorstel wordt ingediend bij de Eerste Kamer? Wij houden het er, gelet op de bewoordingen van artikel 82, op dat er pas nadat de Kamer zich in meerderheid achter een initiatiefvoorstel van een of meerdere leden heeft geschaard sprake is van een werkelijk voorstel van wet.<sup>[21]</sup> De kwestie is overigens geheel academisch: een initiatiefvoorstel dat niet de meerderheid van de Leden van de Tweede Kamer achter zich krijgt, maakt *daardoor* al geen kans meer te worden te worden ingediend als wetsvoorstel bij de Eerste Kamer van de Staten-Generaal.

De gang van zaken bij de voorbereiding van een initiatiefvoorstel wijkt op enkele punten af van de gang van zaken bij de voorbereiding van een wetsvoorstel door de regering. Een initiatiefvoorstel wordt aanhangig gemaakt door inzending van het voorstel aan de voorzitter van de Tweede Kamer.<sup>[22]</sup> Voordat het voorstel door de Tweede Kamer in behandeling kan worden genomen, moet er eerst advies door de Raad van State over worden uitgebracht.<sup>[23]</sup> Het advies over het initiatiefvoorstel wordt uitgebracht aan de Tweede Kamer. In een enkel geval gebeurt het wel dat de regering, in het kader van de bekrachtiging van artikel 87 Grondwet, na de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel dat is geboren uit initiatief, nogmaals advies vraagt aan de Raad van State. Artikel 15, tweede lid, Wet RvS geeft daartoe de mogelijkheid. In de praktijk zal dat slechts vanwege bijzondere omstandigheden gebeuren; doorgaans wordt niet ten tweede male advies gevraagd.<sup>[24]</sup>

Na de advisering volgt de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer, die op hoofdlijnen hetzelfde verloop kent als de behandeling

van wetsvoorstellen die van de regering afkomstig zijn. De initiatiefnemers nemen de rol in die de ministers hebben bij wetsvoorstellen door of vanwege de Koning ingediend.<sup>[25]</sup> Zij verdedigen het initiatiefvoorstel in de Tweede en later ook in de Eerste Kamer met alles wat daarbij hoort.<sup>[26]</sup> Kamerleden zitten bij het debat over ‘hun’ initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer zelfs in vak K, het vak waar normaal de bewindspersonen zitten. Ook in de Eerste Kamer zitten de initiatiefnemers op de plek die normaal de ministers en staatssecretarissen toekomt. Ook de regering kan trouwens, desgewenst, deelnemen aan de beraadslagingen over een initiatiefvoorstel in de beide Kamers van de Staten-Generaal.<sup>[27]</sup>

### *Ambtelijke bijstand*

Om het werk dat het maken en verdedigen van een initiatiefvoorstel met zich brengt te vereenvoudigen, kunnen Kamerleden hulp en bijstand organiseren, zelfs de hulp van departementale (wetgevings)ambtenaren.<sup>[28]</sup> Een mooie service, maar in de praktijk wel eens lastig vanwege de loyaliteitskwesaties die daarbij kunnen ontstaan. Moet een ambtenaar zijn minister over alles wat er omgaat betreffende het initiatiefvoorstel informeren? Of omgekeerd: hoever mag een ambtenaar gaan bij het ondersteunen van een Kamerlid bij een initiatiefvoorstel? Hoort daar bijvoorbeeld ook strategisch advies bij?

### *Toename initiatiefvoorstellen*

Visscher heeft in een bijdrage aan het tijdschrift voor wetgevingsvraagstukken *RegelMaat* in 2004 laten zien dat het aantal initiatiefvoorstellen in historisch perspectief de laatste decennia gezien flink toeneemt. Hij neemt in 2004 waar dat vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw in vergelijking met daaraan voorgaande periodes extra veel initiatiefvoorstellen – hoe klein in absolute zin het aantal ook blijft – het Staatsblad bereikten. Sinds enkele jaren, zo stelt hij vast, worden voorts meer initiatiefvoorstellen – waaronder heel wat belangwekkende voorstellen – ingediend dan ooit tevoren.<sup>[29]</sup> Die trend heeft zich in de tien jaar daarna krachtig voortgezet. Waaraan dat ligt is moeilijk eenduidig vast te stellen. In het indienen van initiatiefvoorstellen zit natuurlijk politiek kapitaal. Het is een middel om je als Kamerlid, zeker als je in de oppositie zit, in de gunst te prijzen van de kiezer. Bij snel wisselende coalitiecombinaties zoals we die in de periode 2002-2012 kenden liggen er ook kansen om op deze manier iets voor elkaar te krijgen. Een erg duidelijk beeld over de oorzaken is er nog niet, de toename is wel opvallend. Op het ogenblik (november 2015) zijn er 98 initiatiefvoorstellen aanhangig bij de Tweede Kamer.<sup>[30]</sup> Dat is erg veel – 46 daarvan zijn er van na 2012 (relatief veel dus). Tussen de 52 initiatiefvoorstellen uit de periode van vóór 2012 zijn ook een groot aantal ‘verweesde’ initiatieven, waarvan de oorspronkelijke indiener(s) niet meer in de Tweede Kamer zit(ten). Een echt ordentelijk systeem voor het opruimen van deze voorraad hebben we nog niet.<sup>[31]</sup> Opvolging of adoptie van aanhangige initiatieven verloopt meestal via de fractie en persoonlijke (overdraag)contacten.

Voor een goed begrip: de meeste wetsvoorstellen die bij de Staten-Generaal worden ingediend zijn afkomstig van de regering. Tussen 2002 en 2015 schommelt het jaargemiddelde daarvan rond de 160. Borman berekende in 2012 dat 7% van het totaal van alle wetsvoorstellen initiatiefwetsvoorstellen zijn;<sup>[32]</sup> een betrekkelijk klein percentage van het totale volume van de wetsvoorstellen dus.

#### 4. INDIENING VAN WETSVOORSTELLEN EN BEHANDELING DOOR DE VERENIGDE VERGADERING

Wetsvoorstellen waarvoor behandeling in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal is voorgeschreven, kunnen – net als bij de gewone wetgevingsprocedure – door of vanwege de Koning worden ingediend of via het initiatief van een of meer leden van die verenigde vergadering zelf aanhangig worden gemaakt. Dit recht van initiatief voor leden van de verenigde vergadering geldt niet voor wetsvoorstellen waarvan de Grondwet bepaalt dat ze alleen door de regering bij de verenigde vergadering kunnen worden ingebracht (bijvoorbeeld artikel 30, eerste lid, Grondwet). Veel van dat soort uitgesloten voorstellen zijn terug te vinden in paragraaf 1 (Koning) van Hoofdstuk 2 van de Grondwet.

#### 5. 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
- Broeksteeg, J.L.W., ‘Over ‘vergeten’ initiatiefvoorstellen’, *Nederlands Juristenblad*, 28 oktober 2011, nr. 1874, afl. 37, p. 2503-2506
- Broeksteeg, J.L.W., ‘Aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening: voorbodes van staatkundige vernieuwing’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, januari 2014, p. 45-54
- Eijlander, P. en Voermans, W., *Wetgevingsleer*. Boom: Den Haag 2000
- Engels, J.W.M., Knol, N., *Het recht van initiatief*. Groningen 1994
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht* (bewerkt door P.P.T, Bovend’Eert, J.W.L. Broeksteeg, B.P. Vermeulen, C.N.J. Kortmann), Kluwer: Deventer 2012
- L. Prakke, ‘Boekbeshouwing C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherziening 1983’, *RmTh* 1984, p. 51-54.
- Ramlal, Munish, *Naar een glazen wetgevingshuis*, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam. Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2011
- Roording, J.F.L., ‘Versnelling van wetgeving - over uiteenlopende ontwikkelingen en eigenwijze actoren’, *Regelmaat* 2012 (27) 3, p. 126-139



- Schagen, J. van, Besselink L., Kummeling, H., *De valbijl in het wetgevingsproces*; Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het discontinuïteitsprincipe in de landen van de Europese Unie. Universiteit Utrecht; Den Haag 1996.
- Veerman, G.J., *De lengte van de wetgevingsprocedure*. Den Haag 1996
- Visscher, G., 'Kamerleden in vak K', *RegelMaat* 2004, p. 196-207
- Voermans, W., Eijlander, P., Van Meer, R., *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999*, Tilburg: Schoordijk Instituut 2000
- Voermans, Wim, Ten Napel, Hans-Martien, (red.), met medewerking van Michal Diamant, Marga Groothuis, Bernard Steunenbergh, Reijer Passchier en Stefan Pack, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*. WODC The Hague 2012

## 6. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 46, eerste lid, Gw 1814: De Souvereine Vorst heeft het regt om aan de Staten-Generaal wetten voor te dragen en andere voorstellen te doen, alsmede om de voordragten door de Staten-Generaal Hem gedaan, al of niet goed te keuren.

Art. 69 Gw 1814: De Staten Generaal hebben het regt om aan den Souvereinen Vorst voordragten te doen, zenden Hem dezelve door eene commissie.

Art. 70 Gw 1815: De Koning draagt aan de Staten-Generaal wetten voor, en doet zoo-danige andere voorstellen, als Hij noodig oordeelt.

Hij heeft het regt om de voordragten, aan Hem door de Staten-Generaal gedaan, al of niet goedtekeuren (art. 69 Gw 1840).

Art. 113 Gw 1815: De Staten-Generaal hebben het regt, om aan den Koning voorstellen te doen, met inachtneming der volgende voorschriften (art. 114 Gw 1840).

Art. 114 Gw 1815: De voordragt daartoe behoort bij uitsluiting aan de tweede kamer, die dezelve overweegt, op gelijke wijze als zulks ten aanzien van des Konings voorstellen is bepaald (art. 115 Gw 1840).

Art. 115 Gw 1815: Zoo zij het gedane voorstel goedkeurt, zendt zij hetzelfde aan de eerste kamer, bij het volgende formulier: 'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hierbijgaand voorstel, en is van oordeel, dat hetzelfde aan den Koning zoude behooren te worden aangeboden.' (art. 116 Gw 1840)

Art. 69 Gw 1848: De Koning draagt aan de Staten-Generaal ontwerpen van wet voor, en doet zoodanige andere voorstellen, als hij noodig oordeelt.

Hij heeft het regt om de voorstellen, hem door de Staten-Generaal gedaan, al of

niet goed te keuren.

Art. 110 Gw 1848: De Staten-Generaal hebben het regt voorstellen van wet aan den Koning te doen (art. 116 Gw 1887; art. 117 Gw 1922; art. 119 Gw 1938; art. 126 Gw 1953).

Art. 111 Gw 1848: De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier: 'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken.'

Art. 71 Gw 1887: De Koning draagt aan de Staten-Generaal ontwerpen van wet voor en doet hun zoodanige andere voorstellen als Hij noodig acht.

Hij heeft het regt de door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerpen al of niet goed te keuren (art. 73 Gw 1938; art. 80 Gw 1953).

Art. 117 Gw 1887: De voordragt daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier: 'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel, en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken.'

Zij is bevoegd aan een of meer van hare leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar voorstel in de Eerste Kamer op te dragen (art. 118 Gw 1922; art. 120 Gw 1938; art. 127 Gw 1953).

Tweede lid:

Geen historie.

Derde lid:

Geen historie.

## NOTEN

1. Voor rijks wetten zijn daarenboven artikel 73 en 80 van het Statuut van belang.
2. Tegenwoordig raadpleegbaar via de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving> (laatst geraadpleegd op 20 november 2015).
3. Indiening 'vanwege de Koning' kan ook; dat gebeurt echter alleen op de derde dinsdag van september wanneer de Minister van Financiën, daartoe gemachtigd door de Koning, de voorstellen voor de algemene begrotingswetten bij de Tweede Kamer indient. De Minister van Financiën heeft daartoe een soort doorlopende machtiging op basis van het koninklijk besluit van 6 maart 1992, nr. 92.002038 (niet gepubliceerd). Zie T.C.

- Borman, De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid (hoofdstuk 7), in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven; handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Kluwer: Deventer 2012, p. 265.
4. ] Kortmann wijst er terecht op dat dit strikt genomen vreemd is. Het wetsvoorstel zelf valt onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar de indiening ervan geschiedt door de Koning. De praktijk is alleen historisch te verklaren: ze dateert nog uit de tijd dat de Koning zelf wetsvoorstellen indiende en deze in de koninklijke boodschap toelichtte. Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.W.L. Broeksteeg, B.P. Vermeulen, C.N.J. Kortmann), Kluwer; Deventer 2012, p. 322. De politiek verantwoordelijke minister(s) tekenen thans (op hun beurt weer zonder de Koning) de memorie van toelichting bij het voorstel.
  5. Deze indeling is ontleend aan P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*. Boom: Den Haag 2000, p. 310 e.v.
  6. Zie <http://www.internetconsultatie.nl>
  7. Artikel 4, tweede lid, onder a, RvOMR schrijft voor dat alle wetsvoorstellen de ministerraad dienen te passeren.
  8. Artikel 15 van de Wet op de Raad van State regelt dat het advies van de Raad moet worden ingewonnen alvorens een wetsvoorstel bij de Staten- Generaal wordt ingediend.
  9. Zie voor een overzicht van oude en hernieuwde belangstelling: J.F.L. Roording, 'Versnelling van wetgeving - over uiteenlopende ontwikkelingen en eigenwijze actoren', *Regelmaat* 2012 (27) 3, p. 126- 139.
  10. Kamerstukken II 2011/ 12, 33 000 VI, nr. 2, p. 35.
  11. Zie de studie van W. Voermans, P. Eijlander, R. van Meer, *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994- 1999*, Tilburg: Schoordijk Instituut 2000.
  12. Zie ook T. Borman 2012, p. 263.
  13. Zie de stelselvergelijkende studie van Wim Voermans, Hans- Martien ten Napel (red.), met medewerking van Michal Diamant, Marga Groothuis, Bernard Steunenberg, Reijer Passchier en Stefan Pack, *Legislative Processes in Transition. Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*, WODC The Hague 2012, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/20333>.
  14. J. van Schagen, L. Besselink en H. Kummeling, *De valbijl in het wetgevingsproces; Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het discontinuïteitsprincipe in de landen van de Europese Unie*. Universiteit Utrecht; Den Haag 1996.
  15. Zie voor het voorbeeld G.J. Veerman, *De lengte van de wetgevingsprocedure*, Den Haag 1996.

16. T. Borman 2012, p. 264.
17. Munish Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam. Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2011. Voor het verbeteren van de transparantie van lobbywerk in het geval van voorbereiding van wetgeving is een initiatiefwetsvoorstel Bouwmeester (PvdA) in voorbereiding.
18. Verenigde Naties, E- Government Survey 2012. E- Government for the People, United Nations, New York 2012, p. 4, 29.
19. Zie over de toenemende aandacht voor aantallen en volumes ook het interessante hoofdstuk 13 Over regeldrukte en regeldruk uit: Gert- Jan Veerman, Over wetgeving; principes, paradoxen en praktische beschouwingen. Sdu uitgevers: Den Haag 2007.
20. Bron: bijlage bij de Brief van de Minister van V&J van 4 december 2014 Kamerstukken II 31 731,nr.F.
21. Ook Engels en Knol denken er zo over. Zie J.W.M. Engels en N. Knol, Het recht van initiatief, Groningen 1994, p. 23- 24. Anders: L. Prakke, Boekbeschuwing over Prof. C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherziening 1983, RmTh 1984, p. 51- 54.
22. Zie artikel 114 RvO II.
23. Zie artikel 115 RvO II en artikel 15a Wet RvS.
24. Zie nrs. 35 e.v. Draaiboek voor de regelgeving.
25. Zie artikel 116 RvO II.
26. Zie artikel 118 RvO II.
27. Zie artikel 116 RvO II en artikel 91 RvO I.
28. Zie nr. 130 Draaiboek voor de regelgeving.
29. G. Visscher, Kamerleden in vak K, RegelMaat 2004, p. 196- 207.
30. Waaronder een vrij aanzienlijk aantal voorstellen tot herziening van de Grondwet. Zie J.L.W. Broeksteeg, Aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening: voorbodes van staatkundige vernieuwing, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, januari 2014, p. 45- 54.
31. Broeksteeg heeft in 2011 voorgesteld om via een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer het mogelijk te maken dat een Kamerlid ook na vertrek uit de Kamer een voorstel over kan dragen, en dat een voorstel dat vijf of tien jaar ‘stilligt’ mogelijk door de fractievoorzitter of de voorzitter van de Tweede Kamer kan worden voorgedragen voor verdere afronding. Een theoretische optie is ook een ‘valbijl’ (vervallen van alle aanhangige voorstellen aan het einde van een parlementaire periode). Dat is volgens Broeksteeg een té radicale oplossing die niet goed in ons parlementaire systeem past. J.L.W. Broeksteeg, Over ‘vergeten’ initiatiefvoorstellen, Nederlands Juristenblad, 28 oktober 2011, nr. 1874, afl.

37, p. 2503- 2506

32. T. Borman 2012, p. 265.

### **CITEER SUGGESTIE**

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 82 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).