

Vergaderjaar 1996–1997

**23 462**

**Wetgevingsprocedure**

**Nr. 5**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 juni 1997

Hierbij bied ik u aan het onderzoeksrapport «**De valbijl in het wetgevingsproces**»<sup>1</sup> en het standpunt van het kabinet daarbij.

Het onderzoek is door de Rijksuniversiteit Utrecht verricht ter uitvoering van een van de actiepunten uit de nota Voortvarend wetgeven (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1). In dit actiepunt werd aangekondigd dat de bruikbaarheid van een valbijl (of modaliteiten daarvan) als middel om druk te leggen op alle fasen van het wetgevingsproces – «de valbijl als hefboom» – nader onderzocht zou worden.

Kortheidshalve moge ik u naar de inhoud van het kabinetsstandpunt verwijzen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

## **KABINETSSTANDPUNT INZAKE DE VALBIJLPROCEDURE**

### **1. Inleiding**

In oktober 1993 heeft het kabinet de nota Voortvarend wetgeven uitgebracht (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1), waarin het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) over de wetsprocedure was geformuleerd. In het CTW-advies stond de vraag centraal of de procedure voor de totstandbrenging van formele wetten doelmatiger zou kunnen worden ingericht.

Per fase in het proces schetste de CTW de mogelijkheden om deze doelmatigheid te bereiken of te vergroten.

Een van deze mogelijkheden betrof het introduceren van een «valbijl-procedure», door de CTW omschreven als de praktijk dat aanhangige wetsvoorstellen na een kabinetswisseling vervallen. De commissie gaf daarbij direct aan dat deze mogelijkheid – die vooral bij meerderheidsstelsels wordt aangetroffen – haar in ons stelsel niet goed toepasbaar leek.

Niettemin heeft het kabinet deze optie niet op voorhand willen afwijzen. In de nota Voortvarend wetgeven is aangekondigd dat de bruikbaarheid van de valbijl (of modaliteiten daarvan) als middel om druk te leggen op alle fasen van het wetgevingsproces – «de valbijl als hefboom» – nader onderzocht zou worden.

In een algemeen overleg met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de nota Voortvarend wetgeven in maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 23 462, nr. 3) is dit voornemen nog eens bevestigd.

Begin 1996 is aan de vakgroep staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht opdracht gegeven tot het verrichten van een rechtsvergelijkende literatuurstudie naar de verschillende verschijningsvormen van en de ervaringen met de valbijlprocedure in de landen van de Europese Unie.

In paragraaf 2 van deze nota wordt ingegaan op de bevindingen uit dit onderzoek. In paragraaf 3 wordt een beoordeling gegeven van de onderzoeksresultaten en worden enige conclusies getrokken over de mogelijkheid en wenselijkheid van (hernieuwde) invoering van een valbijlprocedure in Nederland.

### **2. Bevindingen uit het onderzoek**

De probleemstelling van het onderzoek luidde: welke ervaringen zijn in de landen van de Europese Unie opgedaan met (varianten van) een valbijlprocedure, met name in landen waarin de onderlinge verhouding tussen regering en parlement vergelijkbaar is met die in Nederland.

Aan de hand van literatuurstudie en via buitenlandse deskundigen, vertegenwoordigers van ministeries en parlementen en via ambassades verzameld materiaal is een aantal vragen, samenhangend met deze probleemstelling beantwoord. De werking van in andere EU-landen geldende valbijlprocedures is beschreven. Voor enkele landen met een situatie die vergelijkbaar is met de Nederlandse, namelijk Italië en Duitsland, is een verdiepte studie uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de periode dat in Nederland een valbijlprocedure gold onder het motto «sluiting is stuiting». In het onderstaande wordt een sterk verkorte weergave van de bevindingen van de onderzoekers gegeven. Voor uitgebreidere informatie verwijst het kabinet uw kamer gaarne naar de bijgaande onderzoeksrapportage.

## 2.1 Begripsbepaling

De onderzoekers geven in de eerste plaats aan dat het begrip valbijl-procedure de lading niet geheel dekt. Beter kan gesproken worden van «discontinuïteit»: het fenomeen dat het in beginsel continue orgaan van het parlement zich als gevolg van verkiezingen regelmatig vernieuwt. Discontinuïteit kan zich voordoen ten aanzien van een legislatuurperiode, of van een sessie van het parlement.

Onder een legislatuurperiode wordt verstaan de periode dat een (kamer van het) parlement samenkomt in een samenstelling gebaseerd op één algemene verkiezing<sup>1</sup>.

Onder een sessie wordt verstaan één van de perioden waarin de legislatuurperiode is opgedeeld, in het algemeen ongeveer een jaar. In Nederland is dit vrijwel steeds de periode tussen de derde dinsdagen in september.

In de meeste Europese landen is het moment van discontinuïteit gekoppeld aan een legislatuurperiode. Alleen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is het einde van een sessie het uitgangspunt. In Nederland was in een gedeelte van de periode waarin een valbijl-procedure bestond (1872–1917) de discontinuïteit overigens aan geen van deze beide gekoppeld, doch aan ontbinding van de Tweede Kamer.

## 2.2 Opheffing van de discontinuïteit; grote wetgevingsprojecten en EG-implementatie

In het onderzoek is bezien hoe absoluut het beginsel van discontinuïteit in de onderzochte landen wordt gehanteerd. Men mag immers verwachten, aldus de onderzoekers, dat dit beginsel het grootste effect heeft indien het consequent wordt gehanteerd. Dat houdt de druk op de ketel en zorgt voor het hefboomeffect.

In de meerderheid van de onderzochte landen is het beginsel van discontinuïteit absoluut en kunnen noch vooraf, noch achteraf wetsvoorstellen van de werking uitgezonderd worden. In vijf landen, waaronder België, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, bestaat de mogelijkheid om vooraf of achteraf de discontinuïteit op te heffen, ofwel door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel, ofwel door een besluit van het parlement zelf.

In het algemeen bestaan geen bijzondere voorzieningen voor grote wetgevingsprojecten, anders dan het opdelen daarvan in verschillende wetsvoorstellen. Dit pleegt vooral in Duitsland te gebeuren. De behoefte aan een bijzondere voorziening wordt in sommige landen tenietgedaan door het feit dat de behandeling van het voorstel na de valbijl, na hernieuwde indiening, wordt voorgezet in het stadium waarin het zich voor het vervallen bevond.

Ook voor EG-implementatie zijn geen bijzondere voorzieningen getroffen. In sommige landen (bijvoorbeeld Ierland en Portugal) is de implementatie echter door vergaande delegatie in feite overgedragen aan de regering. De behoefte aan een voorziening doet zich daarom niet zo gevoelen. De jaarlijkse «legge la Pergola», de Italiaanse kapstok-implementatiewet, pleegt met voorrang te worden behandeld door het parlement. Deze is nog nooit door de valbijl getroffen.

## 2.3 Bijzondere voorzieningen in een tweekamerstelsel

Een van de vooronderstellingen in het onderzoek was dat het discontinuïteitsprincipe binnen een tweekamerstelsel in theorie voor bijzondere problemen zou kunnen zorgen. De ene kamer zou de andere onder tijdsdruk kunnen zetten door een wetsvoorstel pas op het laatste moment door te zenden. Bij stelsels waarin wetsvoorstellen tussen beide

---

<sup>1</sup> In Nederland wordt deze periode aangeduid als zitting. Om verwarring met nader geduide begrip «sessie» te voorkomen wordt hier verder van legislatuurperiode gesproken.

kamers pendelen – zoals in Italië, waar de kamers uiteindelijk eenzelfde tekst zullen moeten aannemen om de wet tot stand te laten komen – zou de dreiging van de valbijl ertoe kunnen leiden dat de ene kamer de andere onder politieke druk zou kunnen zetten.

Een algemene lijn in voorzieningen om te voorkomen dat een van de kamers de andere onder druk zou zetten met de dreiging het wetsvoorstel anders te laten vervallen is – mede als gevolg van de sterke verschillen in de onderlinge verhouding tussen de kamers – niet aangetroffen. In Italië, waar gezien de verhouding tussen de kamers het risico van politieke druk potentieel het grootst is, bestaat geen bijzondere voorziening. De politieke krachtsverhoudingen in de kamers lijken ervoor te zorgen dat de politieke druk beperkt blijft.

#### *2.4 Effecten van het discontinuïteitsprincipe*

De onderzoekers constateren dat de effecten van een valbijl op de snelheid waarmee de wetsprocedure wordt afgewikkeld niet op zichzelf bepaald kunnen worden. Aspecten als complexiteit van de materie, politieke en maatschappelijke druk, maar ook de gebruikelijke werkwijze van ministeries en het parlement zijn op de effecten van invloed.

Het is moeilijk om in zijn algemeenheid te concluderen dat de dreiging van een valbijl een snelle verheffing tot wet tot gevolg heeft. In de literatuur blijkt ook steeds dat enerzijds beweerd wordt dat de snelheid van de behandeling door een valbijlprocedure wordt bevorderd, terwijl anderzijds stemmen rijzen die juist het tegendeel beweren.

Wel lijkt aannemelijk dat de effecten van een valbijl afhankelijk zijn van de vormgeving ervan. In landen waar de discontinuïteit van wetgeving gemakkelijk kan worden voorkomen of opgeheven, of waar de behandeling in het stadium waarin zij zich bevond kan worden voortgezet, is de druk van het principe op het wetgevingsproces niet groot. Bij absolute discontinuïteit – in welk geval geen mogelijkheden bestaan om deze vooraf of achteraf op te heffen – kan gesproken worden van een zekere verhoging van de druk, aldus de onderzoekers.

De praktijk laat tevens zien dat de druk die een valbijl legt op het wetgevingsproces niet evenredig verdeeld wordt over alle fasen. De druk komt soms vooral te liggen in de parlementaire fase, en meestal ook nog op de laatste fase daarvan. Voor een snelle afhandeling worden dan vaak spoedprocedures in het leven geroepen, hetgeen de kwaliteit van de wetgeving in het algemeen niet bevordert. Dit wordt in de betreffende landen als een belangrijk probleem beschouwd.

### **3. Beoordeling van de onderzoeksresultaten en conclusies**

Het kabinet heeft met de nota Voortvarend wetgeven verschillende mogelijkheden geschetst om het wetgevingsproces te versnellen. Van sommige voorstellen lag het effect voor de hand. Een aantal daarvan is inmiddels doorgevoerd of in procedure. Genoemd kunnen worden:

- het regelmatig voeren van overleg met de vaste commissies van de Tweede Kamer over de wetgevingsprogramma's van de ministeries;
- het bevorderen van ambtelijk overleg met de Raad van State over de wetgevingsplanning;
- het regelen van de mogelijkheid om de advisering over wetsvoorstellen aan een termijn te binden, alsmede het treffen van een voorziening waardoor bij het uitblijven van een tijdig advies de wetsprocedure kan worden vervolgd;
- aanvulling van Aanwijzingen voor de regelgeving op onder meer de volgende punten:
  - vereenvoudiging van de procedure voor (mede)ondertekening van

memories en nota's van toelichting en vervolgstukken bij een wetsvoorstel;

– vastleggen van het uitgangspunt dat indien de noodzaak tot wetgeving vaststaat, direct een wetsvoorstel wordt opgesteld, zonder daaraan een beleidsnota of voorontwerp te laten voorafgaan.

De Tweede Kamer zelf heeft met het in haar in mei 1994 in werking getreden nieuwe Reglement van Orde neergelegde uitgangspunt dat de schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen voortaan in één ronde plaatsvindt, een duidelijke impuls gegeven aan versnelling van het proces. De regering heeft hierbij aangehaakt door de beantwoording van het verslag van de Tweede Kamer zoveel mogelijk te laten plaatsvinden binnen dezelfde termijn als die welke de Kamer zich stelde voor het uitbrengen van het verslag. Ook deze werkwijze wordt als regel vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het effect van invoering van een valbijprocedure in Nederland is moeilijker in te schatten. Het kabinet heeft het wijs geacht om te laten onderzoeken hoe dit instrument in andere Europese landen functioneert, zodat van ervaringen daar zou kunnen worden geleerd. Wat levert dit nu op?

Het onderzoek toont aan dat de invulling van het discontinuïteitsprincipe in de verschillende EU-landen zeer divers is, doch dat in geen van de landen het principe de hefboomfunctie heeft die men daarvan zou verwachten.

Dit geldt zowel voor landen die qua staatsbestel dicht liggen bij Nederland, zoals Duitsland en Italië, als voor de periode dat in Nederland een vorm van discontinuïteit gold. Al om deze redenen zou men kunnen concluderen dat invoering van een vorm van discontinuïteit in Nederland niet geëigend is.

Daarbij komt dat de tijd sinds 1993 niet heeft stilgestaan. Bij beoordeling van de onderzoeksresultaten past daarom ook de vraag of de probleemstelling die daaraan destijds ten grondslag lag, nog dezelfde is. Naar de mening van het kabinet geldt nog onverkort dat de partners in het wetgevingsproces ernaar streven wetgeving enerzijds zo zorgvuldig mogelijk, en anderzijds binnen een redelijke termijn tot stand te brengen. Deze spanning tussen zorgvuldigheid en snelheid vormt voor het kabinet een voortdurend aandachtspunt. Met de bovengenoemde herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en de punten uit de nota Voortvarend wetgeven lijkt op beide punten voortgang geboekt te zijn.

Wellicht zou met invoering van een valbijprocedure voor wat betreft de snelheid nog een stap verder gekomen kunnen worden, doch het kabinet acht dit verre van zeker. Bovendien zullen de lasten van invoering van zo'n procedure hoog zijn. Het vergt een wijziging van de Grondwet en concrete veranderingen in de werkwijze van alle partners in het wetgevingsproces. Niet uitgesloten is dat bij invoering van een dergelijke procedure eerder de toevlucht gezocht zal worden naar gedelegeerde regelgeving, hetgeen zich niet verhoudt met het primaat van de wetgever.

Voorts levert invoering van een valbijprocedure – hoe goed het ook is om soms met een schone lei te beginnen – bij grote wetgevingsprojecten onvermijdelijk problemen op. Het tijdig uitvoering geven aan EG-regelgeving zou door onverkorte invoering van een valbijprocedure bemoeilijkt worden. Bijzondere voorzieningen voor dergelijke projecten zouden onontbeerlijk zijn. Ook voor rijksregelgeving zouden waarschijnlijk bijzondere voorzieningen nodig zijn.

Tot slot leert de ervaring in andere EU-landen ons dat het beoogde hefboomeffect niet gegarandeerd is. Ten algemene geldt overigens dat problemen zich niet altijd oplossen door het treffen van een regeling. Voor

een voortgaande verbetering van het wetgevingsproces zal veeleer van belang zijn dat de partners in dat proces op een goede wijze samenwerken.

Dit alles afwegende meent het kabinet dat invoering van een valbijprocedure niet wenselijk is. Het kabinet acht het zinvoller de energie, samen met het parlement, te richten op een verdere verbetering van de samenwerking in het wetgevingsproces. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van duidelijke prioriteiten en posterioriteiten bij de aanvang van een kabinetsperiode en aan een nog meer programmatische aanpak van de wetgeving van de onderscheiden departementen. Dergelijke maatregelen bieden de mogelijkheid om op de in de afgelopen jaren ingeslagen weg nog verdere resultaten te boeken.