Boekbespreking van: Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving

Koppenjan, J.F.M.

Citation
Koppenjan, J. F. M. (1988). Boekbespreking van: Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving. *Acta Politica*, *23: 1988*(3), 379-384. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3449661

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3449661

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

zelf zijn kost verdiende (en een aangeboden hoogleraarschap weigerde) ten stelligste wordt afgewezen. Zulke universiteiten, die permanent aan overheidsbemoeienis onderhevig zijn, dienen er volgens hem toch alleen maar toe 'om de geesten te bedwingen'. Het ideaal van een vrije staat is voor hem een staat waarin aan een ieder die dat wil, wordt toegestaan, zijn mening te uiten en in het openbaar als docent op te treden, maar dan wel 'op eigen kosten en op eigen verantwoording' (VIII/49).

21. Ook na de ramp van 1672 verwijst Spinoza nog graag naar de Hollandse politiek-economische situatie. 'Want lasten die tot behoud van vrede en vrijheid de burgers worden opgelegd, zijn hoe zwaar ook, te dragen en worden ter wille van de voordelen van de vrede geduld. Welk volk heeft bij voorbeeld ooit zo vele en zo zware lasten moeten opbrengen als het Hollandse? En toch werd het hierdoor niet uitgeput, maar integendeel door rijkdom zo machtig dat allen zijn voorspoed benijdden' (VIII/31).

22. Door de benoeming van een dictator of door aparte wetten tegen luxe of losbandigheid.

23. Zie *Ethica* IV, prop. 45, scholion 2.

24. Ik heb dit uitgebreid aan de hand van vele teksten besproken in mijn *Archeologie van de economie. De economische theorie in de Griekse Oudheid*. Markant, Nijmegen 1986, 1988, 3e dr.

25. Natuurlijk zijn er ook andere 'staatkundigen' die een open oog hebben voor de hebzucht en zijn uitwassen, zoals Hobbes en na Spinoza Mandeville. Niemand echter stuurt aan op institutionele uitbating van de hebzucht ter wille van het algemeen belang.

Boekbespreking

L.J.M. D'Anjou, **Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving**, Tjeenk Willink, Zwolle 1987.

De politieke agendabouwbenadering stelt de vraag hoe het komt dat ten aanzien van bepaalde maatschappelijke problemen niet en ten aanzien van andere wel bindende beslissingen door de overheid worden genomen. In 1972 publiceerden R.W. Cobb en C.D. Elder hun boek *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*, waarin zij deze benadering uitwerkten. C. van der Eijk en W.J.M. Kok leverden vanuit Nederland een belangrijke bijdrage aan de theorievorming met hun artikel 'Nondecisions reconsidered' in Acta Politica (1975). Zowel in theoretisch als empirisch opzicht was eveneens Koks studie *Signalering en selectie* (1981) van betekenis.

De agendavormingsbenadering is in Nederland overigens maar op bescheiden schaal bij de analyse van beleid gebruikt. Deze toepassing is bovendien beperkt gebleven tot enkele beleidssectoren. De dissertatie van D'Anjou is een van de eerste meer uitgebreide studies waarin het agendabouwperspectief wordt gehanteerd en verdient daarom aandacht. Hieronder wordt ingegaan op de volgende vragen: wat draagt deze studie op theoretisch niveau bij aan de agendabouwbenadering en wat kan de toepassing van dit perspectief ons leren over de waarde ervan voor de analyse van beleid?

D'Anjou stelt in zijn onderzoek de vraag: 'welke actoren en factoren beïnvloeden de totstandkoming van wetten en bepalen de inhoud ervan?' (p. 19). Met behulp van de decisiemethode uit de traditie van het invloeds- en machtsonderzoek en de agendabouwbenadering stelt hij een 'voorlopig' theoretisch model op. Doel is een theorie met betrekking tot het wetgevingsproces te ontwikkelen (p. 19-21).

Een belangrijk element uit de agendabouwtraditie dat D'Anjou overneemt, is de transformatie van de probleemdefiniëring onder invloed van de activiteiten van entrepreneurs: diffuse behoeften ontwikkelen zich tot wensen, vervolgens tot sociale claims, strijdpunten, items en resulteren uiteindelijk in wetten (p. 86). Het politieke besluitvormingsproces splitst hij derhalve in een aantal fasen op. De *voorfase* loopt van de vormgevingsfase tot en met het bereiken van de maatschappelijke agenda. Dan volgt de entree in het *politieke systeem*: strijdpunten worden items. De

legislatieve fase ten slotte bestaat uit twee stappen: het doordringen van het item op de wetgevingsagenda, gevolgd door het maken van een wet (p. 92). De ratio achter deze indeling luidt aldus: 'In elke fase van het transformatieproces ziet de vormgeving er anders uit. Steeds zijn daar andere actoren en factoren van belang' (p. 87). Als gevolg daarvan hanteert D'Anjou in feite vier theoretische modellen die chronologisch aan elkaar geschakeld zijn (p. 234). Het besluitvormingsproces krijgt zo de vorm van een estafette. Dit is karakteristiek voor het *barrièremodel* zoals dat door Van der Eijk en Kok is geformuleerd (1975; p. 284).

Wat D'Anjou aan de agendabouwbenadering wil toevoegen, is een systematische koppeling van het transformatieproces aan actoren en factoren die dit proces beïnvloeden. De moeilijkheid daarbij is de veelheid en de diversiteit van (f)actoren die in de literatuur worden genoemd: 'De rangschikking en onderlinge relatering van deze factoren is zeer verschillend, hetgeen het verkrijgen van een samenhangende visie op dit transformatieproces nogal bemoeilijkt' (p. 86).

D'Anjou tracht dit probleem op de volgende wijze op te lossen. Hij maakt in zijn model onderscheid tussen een aantal 'lagen' van variabelen. De *eerste laag* bestaat uit de eindsituaties van de fasen: de plaatsing van problemen op agenda's. De *tweede laag* wordt gevormd door de definiëring van problemen en de toegang tot politieke besluitvormers. Tot de *derde laag* behoren actoren, hun afhankelijkheden en gedragingen. De *vierde laag* bestaat uit factoren zoals toegang tot de media, aanwezige hulpmiddelen, politieke en maatschappelijke cultuur c.q. structuur (p. 115-123).

Een bezwaar dat tegen het barrièremodel kan worden aangevoerd is dat de onderscheiden fasen zich in werkelijkhied niet in chronologische volgorde voordoen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, maakt D'Anjou onderscheid tussen een faselijn en een tijdslijn. 'Wensen kunnen (...) net zo goed in het begin van het wetgevingsproces ontstaan als in het midden of aan het eind daarvan' (p. 132). Dit betekent dat D'Anjou het materiaal van zijn twee case-studies indeelt aan de hand van een periodisering. Aan deze periodisering ligt weer de voortgang van het proces van wens naar wet ten grondslag. Vervolgens wordt binnen elke periode nagegaan in welke fase de activiteiten van actoren kunnen worden geplaatst. Deze vondst maakt het toch al ingewikkelde model nog gecompliceerder. D'Anjou probeert dit nadeel te verzachten met een leesinstructie (p. 132, 135).

De cases die hij heeft onderzocht zijn de wijziging van de wettelijke regels betreffende de huurbescherming en de totstandkoming van algemene wettelijke regels op het gebied van de milieuhygiëne. Tot welke bevindingen komt D'Anjou? Om deze vraag te beantwoorden volgen we D'Anjous conclusies ten aanzien van de verschillende lagen. Vooraf dient hierbij te worden aangetekend dat actoren en factoren door hun dubbelrol als afhankelijke en onafhankelijke variabele ook in andere lagen opduiken dan in de eerder door D'Anjou gepresenteerde indeling.

Om te beginnen richten wij de aandacht op de *eerste laag*. Volgens D'Anjou zijn drie factoren steeds van belang voor de opname van een wens op de politieke en wetgevende agenda:

1. de opname van het probleem op de agenda van de vorige fase;
2. de vormgeving van de probleemdefinitie in de vorige fase;

3. de toegang tot politieke besluitvormers (p. 248).

Met betrekking tot de *eerste factor* laat D'Anjou de fasen waarin diffuse behoeften zich tot wensen en eisen ontwikkelen buiten het onderzoek. De analyse start op het moment waarop een item in de vorm van een voornemen tot wetgeving op de agenda is verschenen. Op deze manier vermijdt hij de problematiek van het valse bewustzijn die in het bekende 'nondecisionmaking-debat' centraal stond. Het ontwijken van deze problematiek stelt D'Anjou toch niet tevreden, want hij vermoedt dat deze voorfase de plaats vormt 'where the action is' (p. 274). Hoewel deze gedachte aan de agendabouwbenadering ten grondslag ligt, hoeft zij niet op voorhand waar te zijn. Het rechtvaardigt in ieder geval niet de aandacht die D'Anjou aan de overige fasen besteedt. In het laatste hoofdstuk probeert D'Anjou zich te revancheren. Hij produceert een lijst van actoren en factoren die in de voorfase van belang zouden zijn, maar verzuimt aan te geven hoe onderzoek naar deze fase geoperationaliseerd moet worden. En om deze laatste stap gaat het juist.

De fasen die wel onderzocht zijn bieden weinig ondersteuning voor de betekenis van de opname van een probleem op de agenda van de vorige fase. Bij de behandeling van de Huurprijzenwet komen de eisen van het 'brede comité huurbescherming Amsterdam' direct op de wetgevingsagenda. 'Zij slaan als het ware de politieke agenda over', schrijft D'Anjou (p. 149). Bovendien zegt het verkrijgen van een plaats op de politieke agenda op zichzelf weinig over de prioriteit van een strijdpunt: onderwerpen kunnen 'in de marge van de agenda figureren' (p. 248). Opname op een vorige agenda is blijkbaar geen voorwaarde voor wensen om in wetten terecht te komen.

Ten aanzien van de *tweede factor*, de vormgeving van de probleemdefiniëring in de vorige fasen, merkt D'Anjou op dat het onderscheid tussen strijdpunt, item, voornemen en wetsontwerp moeilijk is vast te stellen. De probleemdefiniëring als voornemen tot wet wijkt slechts gradueel af van definities in voorgaande fasen. Er is dus wel een ontwikkeling van de probleemdefinities, maar deze is geleidelijk. Voornemens worden in de loop van het proces nader bepaald (p. 241-242). Voor de hand ligt de conclusie dat zich identificatieproblemen met betrekking tot deze concepten voordoen. D'Anjou maakt deze gevolgtrekking echter niet. Hij concludeert slechts dat nader onderzoek nodig is (p. 248).

De *derde factor*, toegang tot de politieke besluitvormers, acht D'Anjou het belangrijkst. Pogingen van actoren steun te verwerven en invloed uit te oefenen hebben bij de beschrijving en verklaring van het verloop van wetgevingsprocessen de meeste waarde. Deze pogingen worden met behulp van de decisiemethode in beeld gebracht. De elementen uit de agendabouwbenadering blijken weinig aan het traditionele besluitvormingsonderzoek te hebben toegevoegd. Dit zou ervoor pleiten een aantal concepten die van het barrièremodel zijn geleend af te voeren. Dit zou bovendien de overzichtelijkheid van het model ten goede komen. D'Anjou voegt daarentegen in de voorfase enige agenda's toe, onderscheidt formulering en definiëring van problemen en splitst de legislatieve fase in tweeën (p. 249). Zijn pogingen wat aan de nadelen van het statische barrièremodel te doen, leiden tot een verdere complicering van het model.

In de *tweede laag* van D'Anjous model figureren de actoren. Een van de verdien-

sten van het onderzoek is dat D'Anjou aan het multi-actorkarakter van wetgevingsprocessen recht doet. In zijn model is plaats voor entrepreneurs, 'contra-entrepreneurs', steunverleners en besluitvormers. Deze rollen kunnen door verschillende individuen, groepen of organisaties worden vervuld. Entrepreneurs en 'contra-entrepreneurs' richten hun invloedpogingen op de politieke besluitvormers. Deze definieert hij aanvankelijk als regering en parlement, de formele wetgevers. Dit betekent dat andere instellingen, zoals politieke partijen, pressiegroepen, ambtelijke staven en adviesorganen degenen zijn die de politieke besluitvormers proberen te beïnvloeden (p. 74-83). Dit laatste is interessant, omdat de activiteiten van organen binnen de overheid meestal buiten het aandachtsveld van de agendavorming vallen. Een bezwaar is echter dat de directe bemoeienis van, bij voorbeeld, ambtenaren met de voorbereiding van wettelijke maatregelen en de betekenis van invloedspogingen in de fasen van de departementale voorbereiding onderbelicht dreigen te blijven.

Blijkbaar vond D'Anjou dit ook een bezwaar, want hij past zijn model op dit punt aan. De ambtelijke voorbereiding en advisering worden als onderdelen van het beleidsvoeren door politieke besluitvormers in het model opgenomen (p. 254). Het is evenwel de vraag of de afgrenzing van het politieke systeem ten opzichte van zijn omgeving op deze wijze bevredigend is opgelost. D'Anjou slaagt er namelijk niet in het verschijnsel van verstrengeling tussen particuliere en overheidsorganisaties op adequate wijze in zijn model op te nemen. Deze verstrengeling leidt immers tot een vrijwel automatische toegang van actoren en hun wensen tot het politieke systeem. De relevante scheidslijnen liggen niet tussen het politieke systeem en zijn omgeving, maar tussen de beleidsnetwerken van (semi-)particuliere en publieke organisaties onderling.

De *derde en vierde laag* van het model betreffen factoren die entrepreneurs en maatschappelijke organisaties in staat stellen hun invloed uit te oefenen. Hier blijkt een duidelijke 'outside-gerichtheid', aangezien deze lagen geen betrekking hebben op factoren binnen de overheid. Het is D'Anjou dan ook primair te doen om 'invloedsuitoefening vanuit de maatschappij op wetgeving' (p. 102). De blackbox tussen input en output blijft gesloten. In een situatie waarin beleid zelden op een tabula rasa wordt geschreven, maar waar reeds activiteiten, regels, opvattingen en instellingen bestaan, ligt een dergelijke inperking van het onderzoeksobject niet voor de hand. Veel initiatieven tot wetgeving of wetswijziging worden immers intern, dat wil zeggen binnen de overheid gegenereerd. Deze factoren buiten beschouwing laten beperkt de waarde van het model bij de beschrijving en verklaring van veel wetgevingsprocessen in ernstige mate. Het gebruik van de agendabouwbenadering lijkt het gevaar op de wat Macrides noemde 'fallacy of inputism' levensgroot in zich te bergen (Van der Eijk en Kok; p. 294-295). De 'input-bias' van deze benadering leidt al gauw tot het verwaarlozen van invloeden van binnen de overheid op het beleidsproces.

Niet alleen laat D'Anjou belangrijke factoren buiten zijn model, met betrekking tot de factoren die hij wel opneemt gelden twee belangrijke bezwaren. Het zijn er te veel en ze zijn te abstract.

Nagenoeg elke factor die hij tegenkomt lijkt hij aan zijn model toe te voegen.

Daarmee doet hij geen recht aan de essentie van een model, namelijk dat het een vereenvoudigde weergave van aspecten van de werkelijkheid betreft met als doel het begrip van die werkelijkheid te vergroten. Reductie van het aantal aspecten dat in beschouwing wordt genomen is onvermijdelijk. Aan deze reductie ontbreekt het. De schier eindeloze lijst van actoren en factoren in combinatie met de kunstgrepen die het hardnekkig vasthouden aan het barrièremodel vereist, maken dat zijn model allerminst tot meer inzicht in wetgevingsprocessen leidt. Tot overmaat van ramp komt de hele carrousel van actoren en factoren, geordend in fasen, lijnen en lagen in steeds enigszins gewijzigde vorm maar liefst zes keer aan de ogen van de lezer voorbij.

Maar ook de wijze waarop factoren in het model worden opgenomen roept vragen op. In de case-studies wordt bij voorbeeld gewezen op de 'invloedsuitoefening door georganiseerde groepen'. D'Anjou plaatst dit verschijnsel in de categorie 'maatschappelijke structuur'. Zijn stelling luidt vervolgens dat de maatschappelijke structuur en cultuur groepen de mogelijkheid bieden hun problemen onder woorden te brengen (p. 145, 156-157). Deze factor wordt zodoende als constante en niet als variabele in het model geïntroduceerd. Daarmee is de verklarende waarde van deze factor voor het specifieke verloop van wetgevingsprocessen binnen het Nederlandse politieke systemen verloren gegaan. Deze factor is immers in alle processen werkzaam. Indien de stelling wordt gehandhaafd, zou een vergelijkend onderzoek tussen het Nederlandse politieke systeem en een systeem dat dit kenmerk niet bezit op zijn plaats zijn. Overigens mag D'Anjou deze conclusie op basis van zijn onderzoek niet trekken, want hij heeft slechts gearticuleerde problemen onderzocht en het proces van non-decisionmaking buiten beschouwing gelaten. Tekenend is ook dat D'Anjou met de variabelen waarop zijn cases verschillend scoren, namelijk invloedsuitoefening middels overleg of pressie, nagenoeg niets meer doet.

De manier waarop D'Anjou met de factoren in zijn model omspringt is des te teleurstellender, omdat deze vaak interessante aanknopingspunten bieden voor een meer verklarende aanpak. D'Anjou is zich overigens bewust van het beschrijvende karakter van zijn model. In het slothoofdstuk tracht hij een theorie van wetgeving wat dichter te benaderen. Hij komt daarbij echter niet verder dan enkele zeer voorlopige en nogal globale opmerkingen (p. 288-299). Nadat het stof dat D'Anjous carrousel deed opwaaien is opgetrokken, rijst de vraag wat van zijn aanvankelijk indrukwekkende model ten opzichte van het barrièremodel aan meerwaarde is overgebleven. De lezer heeft na de vele rondjes in de draaimolen de indruk terug te zijn op het punt van vertrek.

Tot slot dient gesteld te worden dat D'Anjous proefschrift zeker een aantal verdiensten heeft. D'Anjou onderkent een aantal problemen die aan het barrièremodel kleven. Het betreft hier de bezwaren tegen de opdeling van het beleidsproces in volgtijdelijke fasen en het ontbreken van een multi-actorperspectief. Voorts heeft hij een indrukwekkend overzicht van factoren gepresenteerd, dat mogelijk als inspiratiebron bij het ontwerpen van toekomstig onderzoek zijn dienst kan bewijzen.

Zijn pogingen aan de tekortkomingen van het barrièremodel wat te doen, zijn

echter niet overtuigend en vaak zelfs contraproduktief. Duidelijk blijken de beperkingen van de agendabouwbenadering bij de analyse van beleid. Noch agendastatus, noch de vormgeving van de probleemdefinitie in de vorige fase zijn bruikbaar om het verloop en de uitkomst van beleidsprocessen te verklaren. De auteur verwijt anderen het complexe proces van wetgeving theoretisch niet in de greep te hebben gekregen (p. 312-313). De logica van het barrièremodel heeft zijn denken echter dermate in de houdgreep gehad dat hij de stap van beschrijving naar verklaring niet heeft kunnen maken.

Was de aandacht minder gefixeerd geweest op de ontwikkeling van probleemdefinities in de verschillende fasen, dan had het oplossen van de tekortkomingen van het barrièremodel minder tijd en energie gevergd. Een aanmerkelijke vereenvoudiging van het theoretische model had het resultaat kunnen zijn. Daardoor had het onderzoek zich nadrukkelijker op de relaties tussen de lagen van actoren en factoren kunnen richten. De uitwerking van deze relaties verdient alle aandacht, want deze bieden aanknopingspunten voor meer verklarende benaderingen. Voorts had de studie aan betekenis kunnen winnen door zich niet te beperken tot de invloeden vanuit de maatschappij op wetgeving. In een situatie waarin het overheidsingrijpen zich uitstrekt tot bijna elk maatschappelijk terrein, is kennis van processen binnen de 'black box' voor het begrijpen van het verloop en de uitkomsten van wetgevingsprocessen onmisbaar.

J.F.M. Koppenjan

Ter recensie ontvangen publikaties

De redactie kan zich door gebrek aan plaatsruimte gedwongen zien niet alle ontvangen publikaties te doen recenseren en behoudt zich het recht voor uit onderstaande lijst indien nodig een keuze te maken. Daarbij zal voorrang worden gegeven aan Nederlandse politicologische publikaties en aan werken die voor de politicologen in het algemeen van belang zijn.

Akkermans, M., H. Doorewaard en F. Huijgen (red.), *Autonomie als arbeidssociologisch vraagstuk*. Kerkebosch BV, Zeist 1987.

Augustijn, C., J.H. Prins en H.E.S. Woldring, *Abraham Kuyper. Zijn volksdeel, zijn invloed*. Meinema, Delft 1987.

Bailey, S.D., *The making of resolution 242*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster 1985.

Batstone, E., *The reform of workplace industrial relations. Theory, myth and evidence*. Clarendon Press, Oxford 1988.

Beck, W., *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument*. Van Gorcum, Assen/Maastricht 1987.

Bernauer, J.W., (red.), *Amor mundi. Explorations in the faith and thought of Hannah Arendt*. Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Dordrecht/Lancaster 1987.

Berns, E.E., (red.), *Adam Smith. Ethiek, politiek, economie*. Tilburg University Press, Tilburg 1986.

Berting, J., J. Breman en P.B. Lehning (red.), *Mensen, macht en maatschappij*. Boom, Meppel/Amsterdam 1987.

Beyme, K. von, *The Soviet Union in world politics*. Gower, Aldershot/Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sidney 1987.

Blois, L. de, A.G. Weiler en L. Wecke (red.), *Rechtvaardiging van de oorlog. Van de oudheid tot in de twintigste eeuw*. Studiecentrum voor vredesvraagstukken, Nijmegen 1987.

Boef-van der Meulen, S., *Rondom basisvorming. Tijdsbesteding van scholieren, meningen van ouders*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1987.

Bronneman-Helmers, R., *Samenhang rond de kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1986.

Budge, I., en D. McKay, *The changing British political system: into the 1990s*, tweede druk. Longman, Londen/New York 1988.

Claessen, H.J.M., *Over de politiek denkende en handelende mens. Een inleiding in de politieke antropologie*. Van Gorcum, Assen/Maastricht 1988.

Cleaves, P.S., *Professions and the state: the Mexican case*. University of Arizona Press, Tucson 1987.

Couwenberg, S.W., *Hoe wordt de samenleving het best ingericht? Opstellen over constitutionele en ideologische strijdvragen*. Van Gorcum, Assen/Maastricht 1987.