



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Proces van wetgeving; een onderwek naar de snelheid van wetgeving in Nederland

Visscher, G.

Citation

Visscher, G. (1978). Boekbespreking van: Proces van wetgeving; een onderwek naar de snelheid van wetgeving in Nederland. *Acta Politica*, 13: 1978(2), 296-298. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451917>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451917>

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

Lipschits is het boekje nuttig als feitelijk overzicht en handzaam naslagwerkje naast een meer analyserende geschiedschrijving die wij wellicht van Lipschits zelf mogen verwachten in de nog te verschijnen delen van zijn 'ontstaansgeschiedenis'.

Rudy B. Andeweg

- 1 I. Lipschits, *Ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse politieke partijen. Deel I: De protestants-christelijke stroming tot 1940*. Deventer (Kluwer), 1977.
- 2 H. Daalder, 'Nederland', in L. v. d. Land (red.), *Repertorium van de Sociale Wetenschappen, deel I, Politiek*, pp. 213-238, Amsterdam (Elsevier), 1958.

M. P. C. M. van Schendelen en H. T. J. F. van Maarseveen, **Proces van wetgeving; een onderzoek naar de snelheid van wetgeving in Nederland (1961-1970)**; Groningen (Tjeenk Willink), 1976, 108 pag., f 18,—.

M. P. C. M. van Schendelen, **Terugtrek van de wetgever**; Groningen (Tjeenk Willink), 1976, 91 pag., f 17,—.

Kort na elkaar verschenen de eerste 2 boekjes in de serie 'Politicologie en Staatsrecht'. In de serie, die onder redactie staat van prof. dr. Schuyt en dr. Van Schendelen, zullen korte studies, die het 'grensgebied van politiek en recht in een empirisch perspectief plaatsen', gepubliceerd worden.

In deze eerste twee deeltjes heeft Van Schendelen zelf een belangrijk aandeel gehad. Van 'Proces van wetgeving' schreef hij het hoofdbestanddeel, en 'Terugtrek van de wetgever' is geheel van zijn hand.

Beide boekjes houden zich bezig met enige aspecten van de wetgeving. In 'Proces van wetgeving' wordt onderzocht hoeveel wetten per jaar in het Staatsblad verschijnen, hoeveel tijd het parlement gebruikt om de door de regering ingediende wetsontwerpen te aanvaarden, en welke factoren met de 'parlementaire snelheid van wetgeving' samenhangen. Het onderzoek beperkte zich tot de tussen 1 januari 1961 en 31 december 1970 in het Staatsblad verschenen wetten, met uitzondering van de initiatief-voorstellen, begrotingswetten en naturalisaties. De onderzoekers namen dus hun uitgangspunt in het resultaat van het wetgevingsproces, nl. de in beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen ontwerpen, welke vervolgens door een besluit van de regering, via plaatsing in het Staatsblad, tot wet werden verheven. In deel I van het boekje gaat Van Maarseveen in op de totale omvang van de productie aan wetten, het aantal wetten dat per jaar het Staatsblad bereikt en de departementen die als belangrijkste productie-centra van wetsontwerpen fungeren. Gemiddeld bleken er zo'n 95 wetten per jaar aangenomen te worden. Ruim tweederde van deze wetten was afkomstig van de departementen van Financiën, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Justitie tezamen.

In deel II houdt Van Schendelen zich bezig met de parlementaire snelheid van wetgeving. Hij onderscheidt daartoe een drietal fasen in de parlementaire behandeling in Tweede en Eerste Kamer. De meest tijdrovende fase blijkt de commissiefase, de fase waarin een vaste of een bijzondere commissie in Tweede respectievelijk Eerste Kamer het ingediende wetsontwerp onderzoekt. Deze fase eindigt met het uitbrengen door de commissie van het eindverslag over het wetsontwerp. Hierna volgt de wachtfase, welke meestal veel korter is. De derde en laatste fase is die der openbare behandeling, welke gemiddeld niet meer dan twee dagen in beslag neemt.

Uit het onderzoek blijkt, dat de parlementaire behandeling gemiddeld zo'n 10 à 11 maanden duurt, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer ongeveer vijfde

deel vergt. Van Schendelen onderzoekt tevens een aantal factoren, zoals de omvang van de tekst van de wet, de aard van de kamercommissie en de nabijheid van verkiezingen voor de Tweede Kamer op hun betekenis voor de snelheid van wetgeving. In het boekje 'Terugtrek van de wetgever' onderzoekt Van Schendelen de omvang van het verschijnsel, dat in wetten en algemene maatregelen van bestuur bevoegdheden worden gedelegeerd en aan welke organen gedelegeerd wordt. Discussies over het delegatieverschijnsel verzandden nog al eens in normatieve beschouwingen over de voor- en nadelen van delegatie, terwijl de kennis over de omvang van het verschijnsel gering was. Ook bij dit onderzoek heeft Van Schendelen zijn uitgangspunt genomen in het resultaat van 10 jaar regelgeving, namelijk in de wetten en AMVB's welke tussen 1 januari 1965 en 31 december 1974 in het Staatsblad zijn verschenen. Initiatiefwetten, begrotingswetten en naturalisaties bleven hier eveneens buiten beschouwing. Na enige inleidende opmerkingen over het delegatieverschijnsel komt in deel II delegatie door de formele wetgever aan de orde. Achtereenvolgens wordt aangegeven in hoeveel onderzochte wetten gedelegeerd werd, de zogenaamde delegatiewetten, het aantal delegaties per wet, de aantallen delegatiewetten per zittingsjaar en per kabinetsperiode, de ondertekenaars van het wetsontwerp, aan welk orgaan gedelegeerd werd en de snelheid waarmee delegatiewetsontwerpen door de Staten-Generaal werden aangenomen. Enkele onderzoeksresultaten: in ongeveer 40 % van de wetten werden één of meer bevoegdheden gedelegeerd. Het totaal aantal delegaties aan de Kroon blijkt ongeveer gelijk aan het aantal delegaties aan anderen dan de Kroon, respectievelijk 642 en 648 op een totaal van 744 wetten. Het aantal delegatiewetten per departement blijkt, evenals het relatieve aandeel in de wetgeving in het algemeen, sterk uiteen te lopen. Vooral in wetten afkomstig van de departementen van Sociale Zaken en Volksgezondheid (en vanaf juli 1971 Sociale Zaken) en Financiën wordt veelvuldig gedelegeerd. Alhoewel het aantal delegaties per jaar vrij sterke schommelingen vertoont, zijn er wel bepaalde aanwijzingen, dat de delegatiewetgeving in de loop der jaren accumuleert. Uit de parlementaire behandeling van delegatiewetten is duidelijk waarneembaar dat de behandeling langer duurt, naarmate de wetsontwerpen meer delegaties bevatten. In deel III komt delegatie in AMVB's aan de orde. Bij AMVB's valt de piek in de jaren 1968-1970 het meest op. De laatste jaren delegeert de Kroon aanmerkelijk minder vaak.

Empirisch onderzoek op het gebied van de wetgeving heeft wel erg lang op zich laten wachten. Deze boekjes vullen in elk geval enkele duidelijke lacunes in de kennis van het wetgevingsproces goeddeels op. Met de vrij uitgebreide hoeveelheid informatie kunnen bestaande (voor)oordelen met betrekking tot de snelheid van wetgeving en het delegatieverschijnsel getoetst worden aan de feitelijke toestand. Met deze gegevens is bovendien de verklaring van bepaalde verschijnselen en aangeduide verbanden tussen die verschijnselen in gang gezet. Ook in ander opzicht is het verschijnen van deze studies bepaald toe te juichen. Zij bevatten duidelijke analyses, heldere samenvattingen en conclusies en een beknopte maar goede methodische verantwoording. Als minder gelukkig moet opgemerkt worden, dat de (partij)politieke dimensie in beide studies nogal weinig aandacht gekregen heeft. Zo komt de politieke kleur van de indieners van wetsontwerpen niet aan de orde, evenmin als de activiteiten van kamerfracties in de vorm van het indienen van initiatief-voorstellen en amendementen of verwerpen van wetsontwerpen. Deze beperkingen hangen vanzelfsprekend samen met de opzet van de studies, welke nu eenmaal niet al te pretentius is. Dat zulke beperkingen evenwel tot ontsporingen kunnen leiden, blijkt bijvoorbeeld in de bespreking van de mate waarin de verschillende kabinetten

sinds januari 1965 delegatiewetten produceerden. De schrijver beperkt zich hierbij tot het kabinet dat het wetsontwerp uiteindelijk in het Staatsblad doet belanden. Van veel meer gewicht voor de vraag welk kabinet het meeste zijn toevlucht tot delegatie van bevoegdheden nam, is evenwel de vraag welk kabinet het wetsontwerp oorspronkelijk indiende of tussentijds wijzigde. Over dit aspect loopt de schrijver geheel heen. Als gevolg hiervan spreekt hij onder andere over de delegatiewetten van het kabinet-Zijlstra, dat een goede tweede wordt genoemd na een typisch delegatiekabinet, het kabinet-Biesheuvel na het uitreden van DS'70. En dit dan terwijl het kabinet-Zijlstra vrijwel geen belangrijke wetsontwerpen bij het parlement heeft ingediend, en vrijwel geen enkel eigen wetsontwerp door het parlement heeft gelooft. In 'Proces van wetgeving' wordt enigszins de indruk gewekt, dat een te geringe inspanning is verricht om ontbrekende gegevens aan te vullen. Hierdoor moesten verschillende interessante factoren buiten het onderzoek blijven, onder andere de data, waarop de verschillende verslagen van de kamercommissies en de antwoorden van de regering hierop verschenen. Als gevolg hiervan kon de vraag niet beantwoord worden welk deel van de vertraging in de commissie-fase van de parlementaire behandeling aan de commissie en welk deel aan de regering is toe te schrijven. Dat de vraag niet eens gesteld werd, zal daar wel weer een gevolg van zijn.

In het eerste boekje zijn verder nogal wat slordigheden geslopen. Zo bijvoorbeeld de opmerking op pagina 29 dat doorgaans de fractieleiders van de grootste fracties in de Tweede Kamer zitting hebben in het presidium. Op pagina 84 en 85 wordt (consequent maar onjuist) tot driemaal toe van Nota van Eindverslag gesproken in plaats van Nota naar aanleiding van het Eindverslag. Elders (vooral op pagina 50, 4e alinea) wekt de schrijver verwarring ten aanzien van de volgorde waarin een Voorlopig Verslag van de commissie respectievelijk de Memorie van Antwoord van de regering verschijnen.

De waarde van beide boekjes is vooral gelegen in het feitenmateriaal, dat erin wordt aangedragen over een tweetal belangwekkende aspecten van de wetgeving. Zij vormen bovendien een goede aanzet tot diepgaander analyse, waar de auteur(s) overigens zelf ook toe oproepen. Het boekje waarin de parlementaire snelheid van wetgeving geanalyseerd wordt, draagt meer dan de andere studie de sporen van een iets te grote 'produktiesnelheid' in zich. Iets waar het parlement zich meestal niet toe laat verleiden.

Rudy B. Andeweg

On power-digging and the core of the (Dutch) economy

by P. J. Uitermark

This article presents a critical analysis of an extensive study in power relationships in the Netherlands by H. M. Helmers, R. J. Mokken, R. C. Plijter and F. N. Stokman. The title of that study, and of this article as well, cannot adequately be translated.

The book's title says: 'Graven naar macht', i.e.: digging for power, or: unearthing power. The verb 'graven', however, also refers to the research technique used, viz. the analysis of (undirected) *graphs*. The power dug for is that which is presumed to be revealed by (the authors of the book would say: is possessed and/or exercised by) the directors of big corporations, who spin a web of *interlocking directorates* within industry and finance, and from these with the nerves of government; especially the Departments of Education and Science and of Economic Affairs and the so-called Social and Economic Council of the Netherlands.

The book's sub-title says: 'Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie', i.e.: in search of the kernel of the Dutch economy. The authors are political scientists. They do not, however, stick to their competence, but they elaborate also on the contribution made by economic science. This contribution they judge to be rather poor or even entirely lacking. For this the authors offer an interesting reason: economics has lost sight of the phenomenon of power because it has become so mature in a technical sense, and abstract. That's why the authors feel obliged to probe for the kernel of the Dutch economy with a new method of analysis.

The second half of the title of the article indicates the twist given to the criticism of that analysis: the authors of the book missed the essentials of economic theorizing in general, they were demonstrably unaware even of fields of economic science that deal explicitly with at least part of the problem they want to tackle (especially the theory of allocation and of markets, managerial and behavioural theories of the firm and the field of industrial organization; see particularly the literature mentioned in footnotes nrs. 12-23, 31-36, 70 and 109), and lastly it is denied that they really found the core of the (Dutch) economy as judged both by the standards of their own approach and by comparison with the insights of economic theory.

The author feels sorry that he should pass a rather negative judgment on the results of the laborious enterprise upon which the researchers — together with groups of students in political science at the University of Amsterdam — embarked with much perseverance. The gathering and presentation of the data of the study commands praise. Also the presentation of graph theory is clear and valuable. For the rest, however, the book is a failure.